

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

Vol. L, Nº 197, otoño 2018

ISSN: 1133-4762

Págs. 577-608

## Herramientas en relación con la vivienda vacía en España. Estudio comparado

María Teresa VERDÚ MARTÍNEZ

Vocal asesora. Subdirección General de Políticas Urbanas. Ministerio de Fomento

**RESUMEN:** El exceso de viviendas vacías es una realidad en nuestro parque inmobiliario y ello conlleva una serie de problemas de diversa naturaleza: urbana, social y económica, a los que los poderes públicos han de hacer frente. Durante los años más duros de la crisis económica, y aún hoy, este fenómeno contrasta con las situaciones de vulnerabilidad y emergencia social a las que se han visto sometidas muchas familias por la pérdida de su vivienda habitual con motivo de un desahucio. Para afrontar esta situación, diez Comunidades Autónomas han aprobado leyes reguladoras de la función social de la propiedad, de emergencia social y acceso a la vivienda, con medidas de contenidos similares, para movilizar el parque de viviendas vacías. Estas normas introducen medidas de fomento, como la intermediación en el mercado del alquiler, pero también medidas coercitivas como la imposición de multas, la regulación de impuestos y hasta el alquiler forzoso y la expropiación temporal del uso de las viviendas vacías. Estas leyes han sido muy controvertidas y, de hecho, fueron recurridas por el Estado ante el Tribunal Constitucional (TC) por entender que se vulneraban sus competencias exclusivas reconocidas por la Constitución española. Hasta el momento, el TC ha dictado sentencia sobre las leyes de Andalucía, Navarra, Canarias, Cataluña y Valencia<sup>1</sup>, en las que se ha declarado la constitucionalidad de la mayoría de los preceptos recurridos y también se han confirmado determinadas competencias estatales, entre ellas la posibilidad de abordar una legislación sobre vivienda que fije las condiciones básicas uniformes que garanticen la igualdad de todos los españoles.

Correo electrónico: [mverdu@fomento.es](mailto:mverdu@fomento.es)

La autora agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original. Su agradecimiento también para la Subdirectora General de Políticas Urbanas del Ministerio de Fomento, Ángela de la Cruz Mera, por sus valiosas aportaciones y su colaboración.

<sup>1</sup> Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de Medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda de Andalucía; Ley 4/2013, de 1 de octubre, de Medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la Vivienda de Andalucía; Ley foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra; Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda de Canarias y de Medidas para garantizar el derecho a la vivienda; Ley 20/2014, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 20/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña, para la mejora de la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo y Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana.

A la vista de esta producción normativa y de las sentencias ya dictadas, se realiza este estudio comparado de la regulación autonómica, toda vez que es previsible que el Alto Tribunal resuelva los recursos pendientes en el mismo sentido, pese a que existan contenidos novedosos en algunas de las Leyes aún pendientes de sentencia, que requerirían sus propios pronunciamientos expresos.

**DESCRIPTORES:** Vivienda vacía. Expropiación forzosa. Desahucios. Normativa Autonómica. Legislación.

## Tools about empty housing in Spain. Comparative study

**ABSTRACT:** The excessive amount of empty housing is a reality in our real-state park and it involves some troubles of different nature: urban, social and economic, that the public authorities have to face. During the worst years of the economic crisis, and still today, this phenomenon contrasts with the vulnerability and social emergency suffered from a lot of families that have lost their principal home due to an eviction. To overcome this situation, ten regional governments have approved several laws about the social function of the property, social emergency and access to housing, with measures of similar contents, to mobilize the vacant housing units. This regulation contains measures to stimulate the market, like the mediation in the rental housing market, but also enforcement measures like fines or taxes on the property of vacant houses and even the compulsory rental or temporal expropriation of unoccupied dwellings. These laws have been very controversial and, in fact, they were brought to the Constitutional Court by the State which understood that its national functions recognized by the Spanish Constitution, had been violated. Nowadays the Constitutional Court has solved the judicial statements about Andalucía, Navarra, Canarias, Cataluña y Valencia regulations, and has concluded about the constitutionality of most of the precepts appealed but also certain state functions have been confirmed, among them the possibility of developing a «housing law» that sets the basic uniform conditions that guarantee the equality of all Spaniards. Due to this normative production and the sentences issued, the paper studies the regional regulation since it is very probable that the Court will solve the other issues in the same way although there are new contents in some of the laws still pending judgment, which would require their own express pronouncements.

**KEYWORDS:** Empty housing. Expropriation. Evictions. Regional and national legislation.

### 1. La vivienda vacía en España

En España hay 25.208.623 viviendas de las que un 13,7%, es decir 3.443.365 viviendas, están vacías, según el último Censo de Población y Viviendas del Instituto Nacional de Estadística (INE, 2013).

Se trata de un fenómeno que a nivel territorial se presenta de forma heterogénea, ya que

tal y como puede observarse en la FIG. 1, el porcentaje de viviendas vacías respecto del parque inmobiliario en cada territorio oscila desde un mínimo del 8 % en País Vasco hasta un máximo del 18,6 % en Galicia. En Ceuta y Melilla, debido a sus especiales circunstancias geográficas, el porcentaje desciende hasta el 5%.

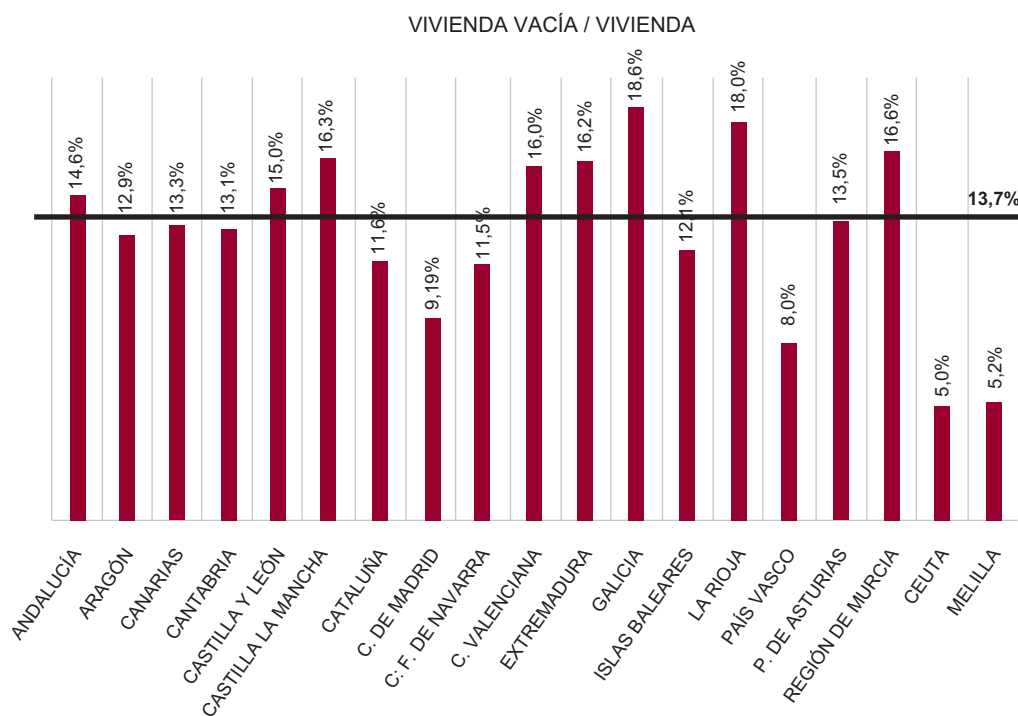


FIG. 1/ Distribución territorial de la vivienda vacía

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE. Censo 2011.

La dispersión del fenómeno de la vivienda vacía alcanza el nivel provincial y municipal, encontrándose enormes diferencias en el análisis de los datos de los mercados atomizados. Por ejemplo, a nivel provincial, el porcentaje de vivienda vacía oscila entre un 22,7 % de Ourense, 20,2 % de Lugo y 19,5 % de Castellón, hasta el 7 % de Álava, 8,1 % y 8,2 % de Guipúzcoa y Vizcaya.

Hay que señalar que los datos estadísticos disponibles tienen ciertas carencias (VINUESA, DE LA RIVA, PALACIOS, 2008) que dificultan un análisis riguroso del comportamiento del fenómeno de la vivienda vacía. Según el INE una vivienda vacía

«es una vivienda familiar que no es residencia habitual ni estacional, periódica o esporádica»,

sin tener en cuenta factores como las condiciones de habitabilidad de estas viviendas ni el periodo de desocupación que ha de trascurrir para que se pueda considerar la vivienda deshabitada. Además, estos datos se refieren a un momento concreto (1 de noviembre de 2011) sin registrar las

fluctuaciones que sobre el parque de vivienda vacía han podido producirse durante estos años en los que la realidad social y económica ha sido muy cambiante. De hecho, no son pocos los expertos que cifran en un tercio del total de viviendas vacías aquellas que son susceptibles de poder alquilarse. El resto no lo sería por su estado de conservación, antigüedad o por encontrarse en municipios de escasa o nula demanda de vivienda en alquiler (IDEALISTA, 2013).

Pero aun así, con las posibles inconsistencias de la información disponible, no cabe duda de que se trata de una cifra desmesurada habida cuenta de que los estándares europeos recogen un stock técnico razonable de entre el 3 y el 5 % de viviendas desocupadas (VINUESA, 2008). Si comparamos con los datos europeos, se constata que España presenta la cifra de viviendas vacías más alta de los países de nuestro entorno (THE GUARDIAN, RUPERT NEATE, 2014). Podemos observar en la FIG. 2 como nos encontramos muy por encima de otros países vecinos, situándose en segundo puesto Francia con menos de 2 millones y medio de viviendas vacías.

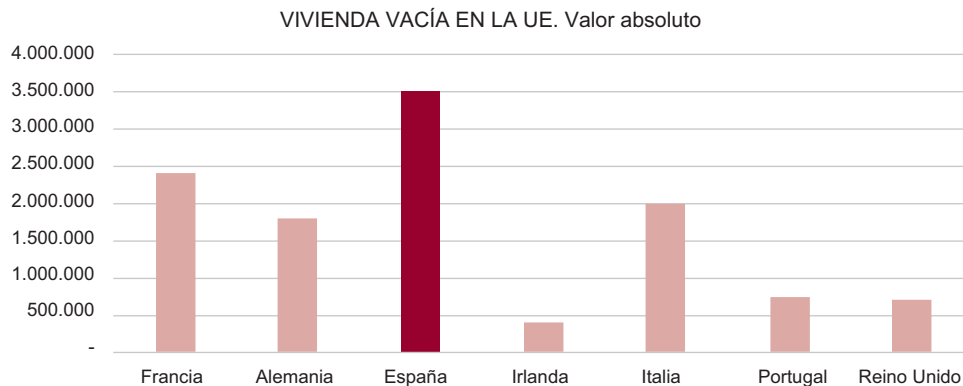


Fig. 2/ Número de viviendas vacías en países de la UE

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de THE GUARDIAN (2014)

Si se analiza la relación entre las viviendas vacías y el parque de viviendas de cada país, también se constata (FERNÁNDEZ, 2016) que solo Irlanda, con un 13% de vivienda vacía, se encuentra en un porcentaje similar al nuestro, muy alejados del resto de países analizados: Holanda (1,5 %), Reino Unido (2,8 %), Alemania (5 %) y Francia (7,3 %).

Este fenómeno ha adquirido una gran relevancia en España como consecuencia de las características de nuestro sector inmobiliario (principalmente el régimen de tenencia en propiedad y la ausencia de un parque de viviendas protegidas en alquiler<sup>2</sup>), de la burbuja inmobiliaria de las últimas décadas y de la crisis económica que ha sido especialmente dura en los países del sur de Europa. Pero no se trata de un fenómeno propio y único de España, sino que afecta tanto a los países europeos de nuestro entorno como a otros países fuera de Europa, de tal suerte que ha sido objeto de recomendaciones por parte de la ONU<sup>3</sup> (NACIONES UNIDAS, 2013) y ya desde los años 90 muchos países, entre otros se citan a modo de ejemplo Bélgica, Francia e Inglaterra, han adoptado medidas para reducir el parque de vivienda vacía (EKITEN-THINKING, 2011).

Por otro lado, las cifras de viviendas deshabitadas contrastan con los datos de ejecucio-

nes hipotecarias y lanzamientos de los últimos años. Según los datos del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ, 2018), desde el año 2008 se han llevado a cabo más de 700.000 ejecuciones hipotecarias y se han producido más de 500.000 lanzamientos. Estos datos están referidos a fincas rústicas y urbanas, de cualquier uso y pertenecientes a personas físicas y jurídicas. Sin embargo la tendencia al alza de las ejecuciones hipotecarias sufrida desde el año 2008, se ha invertido en los últimos años y en 2017 el número de las ejecuciones hipotecarias iniciadas fue de 30.094, situándose en las cifras más bajas desde 2009, cuando se iniciaron 93.319 ejecuciones hipotecarias. FIG.3.

Ahora bien, de las 30.094 ejecuciones hipotecarias iniciadas en 2017, la cifra correspondiente a ejecuciones hipotecarias sobre vivienda habitual (INE, 2018) es de 10.749, un 49,4 % menos que el año 2016, lo que implica 3 años consecutivos de descenso. Además, hay que recordar que no todas las ejecuciones terminan con el lanzamiento de la vivienda.

Aunque la situación ha mejorado en los últimos años, no se puede ignorar que más de 10.000 familias han sufrido un proceso de desahucio de vivienda habitual en el último año, lo cual debe motivar la acción de los poderes públicos.

<sup>2</sup> En Europa se utiliza la terminología de vivienda social o asequible, mientras que en España tradicionalmente se ha empleado la figura de las viviendas protegidas o públicas.

<sup>3</sup> La Relatora especial en materia de vivienda señaló en 2013: «la propiedad tiene una función social fundamental, en particular el derecho a una vivienda adecuada para los pobres de las zonas urbanas. Los Estados deberían establecer un equilibrio entre los derechos de propiedad y

la función social de la propiedad al elaborar y aplicar las políticas sobre la vivienda y otras políticas pertinentes. Concretamente, los Estados, y en particular las autoridades competentes, deberían promover el acceso de los pobres de las zonas urbanas a una vivienda segura y bien ubicada mediante, entre otras, las medidas siguientes: d) Adoptar medidas para luchar contra la especulación y la infrutilización de tierras, viviendas y edificios privados».

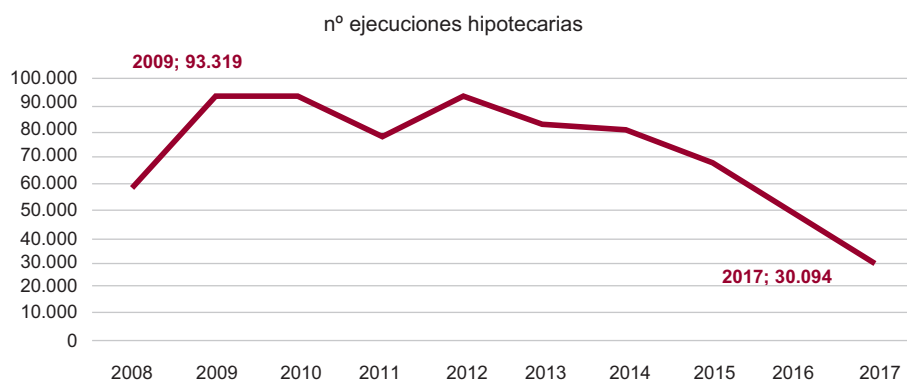


FIG. 3/ **Número de ejecuciones hipotecarias**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Consejo General del Poder Judicial.

## 2. Marco jurídico y reparto competencial. Instrumentos estatales en relación con la vivienda vacía

La competencia en materia de vivienda es exclusiva de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, de acuerdo con el art. 149.1.3ª de la Constitución. Sin embargo, el Estado tiene atribuidas otras competencias que le permiten incidir directa o indirectamente en la materia y que puede esgrimir para garantizar las condiciones adecuadas en el acceso a la vivienda (entre otras, se pueden citar las siguientes: las bases y coordinación de la planificación económica del art. 149.1.13ª, las bases de ordenación de crédito, banca y seguros, art. 149.1.11ª, y la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de derechos y en el cumplimiento de deberes, art. 149.1.1ª).

Este reparto competencial hay que ponerlo en relación con el artículo 47 de la Constitución sobre el derecho a la vivienda, que se incluye entre los 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».

Su naturaleza como principio rector implica que no se haya definido el alcance concreto del mismo y que sean los poderes públicos los que determinen qué se entiende por vivienda digna y adecuada, establezcan las medidas y los instrumentos concretos que deben desarrollarse para lograr que todos los españoles puedan tener acceso a ella. En este sentido, el Relator Especial de la ONU señaló (NACIONES UNIDAS, 2008) que:

«A pesar de que en las disposiciones de la Constitución se reconoce que la vivienda es un derecho básico, en la práctica es considerada un simple bien de consumo, que se compra y se vende. En este contexto, debe recuperarse la función social de la vivienda y aplicarse plenamente el artículo 47 de la Constitución. Todos los sectores de la sociedad, incluidos los promotores inmobiliarios, los constructores, las agencias inmobiliarias, los grupos de la sociedad civil y otros agentes de los sectores público y privado, deben participar en la realización de este derecho humano básico».

Desde la perspectiva estatal, la política de vivienda se ha limitado casi en su totalidad a los planes de vivienda<sup>4</sup> y a la regulación de estímulos fiscales que favorezcan bien la compra de vivienda o bien el alquiler. De hecho, el Tribunal Constitucional se ha preguntado recientemente si no debería el Estado aprobar una legislación en materia de vivienda, como veremos en el apartado 9 de este estudio. No obstante, desde 2007 en adelante, con motivo de la crisis económica y debido al escenario de vulnerabilidad y emergencia social de muchas familias,

<sup>4</sup>Hasta el momento se han aprobado once Planes de Vivienda, siendo el último de ellos el Plan de vivienda

2018-2021 regulado por el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo.

el Estado ha adoptado algunas iniciativas para aliviar estas situaciones; aunque en realidad no se ha impulsado por el momento una política clara para movilizar las viviendas vacías.

De entre todas las medidas promovidas desde el gobierno central, destacan las siguientes: diseño de un Código de Buenas Prácticas para las Entidades financieras<sup>5</sup>, suspensión de los desahucios<sup>6</sup> por un plazo de 7 años de las familias que se encuentren en una situación de especial riesgo de exclusión, creación del Fondo social de viviendas<sup>7</sup> con el objetivo de ofrecer viviendas vacías propiedad de las Entidades financieras en régimen de alquiler a quienes ya han resultado afectados por una ejecución hipotecaria, creación de la SAREB (Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria), que en la actualidad destina más de 4.000 viviendas al alquiler a través de Convenios con CC.AA. (ELMUNDO.ES, 2016) y el programa de ayuda a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual dentro del Plan de vivienda 2018-2021.

### 3. Herramientas de las Comunidades Autónomas sobre la vivienda vacía

La existencia de un parque de viviendas vacías sobredimensionado en la mayoría de las CC.AA., que contrasta con la cifra de desahucios de viviendas de los últimos años y la ausencia de una legislación específica estatal, han propiciado que muchos legisladores autonómicos hayan abordado leyes de vivienda reguladoras de la función social de la propiedad, de emergencia social y acceso a la vivienda.

En total desde 2013 se han aprobado dieciséis normas<sup>8</sup> correspondientes a diez CC.AA.: Andalucía (2 en 2013), Comunidad Foral de Navarra (2013), Canarias (2014), Cataluña<sup>9</sup> (2014, 2 en 2015, 2016), País Vasco (2015), Región de

Murcia (2015), Aragón (2 en 2016), Extremadura (2016, 2017), Comunitat Valenciana (2017) e Illes Balears (2018). La primera de ellas fue el Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de Medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda de Andalucía, aprobado en 2013. Estas normas han sido recurridas<sup>10</sup> por el Estado ante el TC, que ya ha comenzado a pronunciarse al respecto tal y como se analizará en el apartado 9 de este estudio. Puede consultarse la relación de la legislación aplicable al final del estudio, en la FIG. 9.

Las medidas contenidas en estas normas autonómicas responden a dos estrategias para la movilización de la vivienda vacía. De un lado, medidas coercitivas o penalizadoras de la tenencia de viviendas desocupadas (impositivas, sancionadoras y de carácter social) y de otro lado, medidas de fomento o incentivadoras para la puesta en alquiler de estas viviendas:

- Medidas impositivas.
- Medidas sancionadoras.
- Medidas de carácter social, enfocadas a evitar situaciones de exclusión y de emergencia habitacional principalmente para colectivos sometidos a procedimientos de desahucio.
- Medidas incentivadoras, en la línea de generar estímulos para incluir las viviendas vacías en el mercado del alquiler.

En estas diez CC.AA., no se recogen por igual medidas en todas las categorías señaladas, sino que la situación es variable de unas a otras, tal y como puede comprobarse en la FIG.4.

Además de estas, el resto de CC.AA.: Cantabria, Castilla la Mancha, Castilla y León, Comunidad de Madrid, Galicia, La Rioja y Principado de Asturias, y Ciudades de Ceuta y Melilla, también cuentan con medidas de fomento para la incorporación de las viviendas vacías al mercado del alquiler.

<sup>5</sup> Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, modificado por la Ley 1/2013, de 14 de mayo, por la Ley 25/2015, de 28 de julio, y por el Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo.

<sup>6</sup> Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. El plazo inicial de 2 años contenido en la Ley 1/2013, se prorrogó por 2 años más en la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social. Se aprobó una nueva prórroga de 3 años más mediante el Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo.

<sup>7</sup> Disposición Adicional única del Real decreto ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios.

<sup>8</sup> Además de las normas autonómicas sobre esta cuestión que han sido recurridas por el Estado ante el Tribunal Constitucional, hay otras normas en relación con la movilización de viviendas, cuyo contenido no ha planteado problemas de inconstitucionalidad.

<sup>9</sup> Además de las 4 leyes, Cataluña tiene la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, que no fue recurrida.

<sup>10</sup> En el momento de la redacción de este artículo no se había interpuesto el recurso de Inconstitucionalidad contra la Ley 5/2018, de 19 de junio, de la Vivienda de las Illes Balears.

Fig. 4/ Situación actual del marco normativo en relación con la vivienda vacía

CC.AA.	Definición vivienda vacía	Medidas impositivas	Medidas sancionadoras (i expropiación)	Medidas de carácter social						Medidas incentivadoras	Censo
				Expropiación temporal	Alquiler forzoso	Cesión obligatoria	Tanteo y retracto y Mediación	Subvenciones			
ANDALUCÍA											
ARAGÓN											
CANARIAS											
CANTABRIA											
CASTILLA Y LEÓN											
CASTILLA LA MANCHA											
CATALUÑA											
COMUNIDAD DE MADRID											
COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA											
COMUNITAT VALENCIANA											
EXTREMADURA											
GALICIA											
ILLES BALEARS											
LA RIOJA											
PAÍS VASCO											
PRINCIPADO DE ASTURIAS											
REGIÓN DE MURCIA											
CEUTA											
MELILLA											

Fuente: Elaboración propia.

Leyenda. Naranja: tipo de medidas que tiene cada C. A. Gris: Principado de Asturias, Galicia y La Rioja cuentan con una definición muy ambigua e incompleta de la vivienda desocupada, por lo que no se han tenido en cuenta en el estudio.

A continuación, en los siguientes apartados de este estudio, se analizan en profundidad y de forma comparada cada una de las tipologías señaladas y se incorpora al final un cuadro, Fig. 8, con un resumen de todas ellas.

#### 4. Concepto de vivienda vacía

A día de hoy no hay una definición única de vivienda vacía o desocupada, no en vano no existe ninguna norma de carácter estatal que

aporte una definición que pueda ser aplicable a la totalidad del territorio nacional.

La Ley 39/1988, de 28 de diciembre de las Haciendas Locales, estableció en el artículo 73.4<sup>11</sup> la posibilidad de que los Ayuntamientos pudieran exigir un recargo de hasta el 50 % de la cuota líquida del Impuesto de Bienes Inmuebles, en el supuesto de inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente (GARCÍA, JIMÉNEZ, 2007). Sin embargo, la definición de vivienda vacía, al menos a estos efectos, se remitió a un posterior desarrollo reglamentario que a fecha actual no se ha producido.

Por su parte, hay nueve CC.AA que han aprobado recientemente definiciones de vivienda vacía ligadas a las medidas aprobadas para su movilización: Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña, Comunitat Valenciana (en adelante, Valencia), Illes Balears (en adelante, Baleares), Extremadura, Navarra y País Vasco<sup>12</sup>; mientras que en otras siete no está regulada: Cantabria, Castilla y León, Castilla la Mancha, Comunidad de Madrid y Región de Murcia (en adelante, Murcia) y Ceuta y Melilla. Por último, hay tres CC.AA. en las que existe una definición muy ambigua e incompleta de la vivienda desocupada (Principado de Asturias, Galicia y La Rioja), sobre la que no se va a profundizar por carecer de relevancia para este estudio<sup>13</sup>.

A título de ejemplo, se reproduce a continuación la regulación formulada por Navarra, que ha sido reproducida en lo esencial –con las especialidades que se señalan a continuación– por el resto de CC. AA. El artículo 42.bis de la *Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra*, en la redacción dada por la *Ley Foral 24/2013, de 2 Julio, medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra*, define la vivienda vacía, a través de presunciones, del modo siguiente:

«2. Se presumirá que la vivienda no está habitada cuando no se destine efectivamente al uso residencial previsto por el ordenamiento jurídico o el planeamiento urbanístico durante más de seis meses consecutivos en el curso de un año desde el último día de efectiva habitación. A estos efectos, se entenderá como último día de efectiva habitación el que ponga fin a, al menos, seis meses consecutivos de uso habitacional. Para las viviendas que no hayan sido nunca habitadas, dicho plazo comenzará a computarse desde que el estado de ejecución de las mismas permita so-

licitar las autorizaciones legales para su efectiva ocupación o, si estas se han otorgado, desde la notificación de su otorgamiento. En caso de que las autorizaciones legales hayan sido solicitadas pero aún no se hayan concedido, se descontará el plazo de otorgamiento de aquellas».

Las definiciones planteadas por las CC.AA. presentan las siguientes notas características: plazo mínimo de desocupación, indicios de desocupación, causas de justa desocupación y creación de un registro o censo de viviendas vacías.

#### 4.1. Plazo mínimo de desocupación

En la legislación autonómica, el plazo que ha de transcurrir para que la vivienda se considere deshabitada, oscila entre los 6 meses y los 2 años. Por un lado Aragón, Andalucía, Canarias, Navarra y Extremadura, consideran suficiente un periodo de 6 meses de desocupación; mientras que Cataluña, Valencia y País Vasco, estiman un periodo de 2 años y además vinculan la definición de vivienda con la función social de la propiedad. En el caso de Valencia, ese plazo se reducirá a 1 año a partir de febrero de 2019. El caso de Baleares, última comunidad en aprobar una ley de estas características, es particular porque incorpora dos definiciones de vivienda desocupada, una –la general– para viviendas que se encuentren vacías por un periodo de 2 años, y otra –la de «vivienda temporalmente desocupada»– a efectos de las medidas municipales para facilitar el alquiler, cuando esté deshabitada por un plazo de 6 meses.

Por otra parte, todas las CC. AA. (salvo Cataluña y Baleares) determinan el momento en el que comienza a contarse este plazo para que la vivienda sea considerada vacía, y de igual manera determinan si se trata de un periodo de tiempo consecutivo o puede ser interrumpido.

#### 4.2. Indicios de desocupación

Todas las Comunidades, salvo Aragón, regulan los indicios que pueden considerarse a efectos de determinar si la vivienda está desocupada, para acreditar que la ausencia de los adquirentes u ocupantes legítimos de una vivienda no es transitoria, intermitente o provisional.

<sup>11</sup> Actualmente artículo 72 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

<sup>12</sup> Paradójicamente la Ley de la Región de Murcia no contiene una definición de vivienda vacía, aunque sí incorpora medidas para su movilización.

<sup>13</sup> Se pueden consultar las definiciones en la Fig.8.



Todas consideran a tales efectos los consumos energéticos (agua, gas y electricidad) anormalmente bajos o la inexistencia de contratos de suministros y la mayoría (salvo Extremadura)<sup>14</sup> coinciden en utilizar también los datos del padrón de habitantes y de otros registros públicos. Para determinar un consumo energético anormalmente bajo, la norma remite con carácter general a un posterior desarrollo reglamentario, y en tanto este no se desarrolle se considera consumo mínimo la media habitual por vivienda y año que resulte de los valores proporcionados por las empresas suministradoras que presten servicio en la localidad (es el caso de Navarra, Canarias, Extremadura y Valencia). País Vasco y Baleares establecen que sea la tercera parte del consumo medio de agua, electricidad y gas por persona, según la última publicación del INE o según los datos de consumo medio de la compañía suministradora respectivamente. Andalucía, sin embargo, para el caso de carecer de otra información más precisa aporta cifras concretas por debajo de las cuales se considera la vivienda deshabitada (por ejemplo, inferior a 2,47 m<sup>3</sup> por vivienda y año en el caso de agua, o 291 kWh por vivienda y año, en caso de electricidad).

En todos los casos (salvo en Extremadura y Baleares) se determina, además, algún otro factor de desocupación: la recepción de correo y notificaciones en otros lugares; la utilización habitual de otros lugares para comunicaciones telefónicas e informáticas de tipo domiciliario; las declaraciones o actos propios del titular de la vivienda; las declaraciones de los vecinos del inmueble o de inmuebles cercanos y la negativa injustificada del titular de la vivienda a facilitar comprobaciones de la Administración, cuando no se aprecie ninguna causa verosímil que pudiera fundarla y consten también otros indicios de falta de ocupación.

Frente al carácter inmediato de las comprobaciones señaladas, en Cataluña se plantea un doble filtro para consultar los datos del padrón y del consumo de suministros, de tal suerte que para poder utilizarlos, se tiene que haber detectado previamente que la vivienda está vacía de acuerdo con los siguientes factores: las declaraciones o actos propios del titular de la vivienda; las declaraciones y comprobaciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas que tiene atribuidas las funciones de inspección en dicha materia y de los agentes de la autoridad en general; la negativa injustificada del titular a facilitar las comprobaciones de la Administración si no existe causa vero-

símil que la fundamente y si, además, constan otros indicios de falta de ocupación y los anuncios publicitarios.

### 4.3. Causas de justa desocupación

No todas las viviendas por estar desocupadas durante el periodo de tiempo que marca la ley se consideran vacías, ya que las nueve CC.AA. excluyen determinados supuestos, bien bajo la denominación de exclusiones, por ejemplo, Andalucía, Navarra y Canarias, bien planteando causas o motivos de desocupación justificada, Aragón, Cataluña, Valencia, Extremadura, Baleares y País Vasco.

El objetivo es dejar fuera de la definición de vivienda vacía determinados inmuebles que si bien cumplen con el plazo de desocupación, no se considera que deban recibir el mismo tratamiento. Por ejemplo: las viviendas de personas físicas destinadas a esparcimiento o recreo (Andalucía, Canarias, Navarra, País Vasco, Extremadura, Baleares, Valencia).

Además de las segundas residencias, se incluyen a continuación otras causas de justa desocupación previstas por las legislaciones autonómicas:

- a) Las viviendas que sean usadas de forma efectiva mediante su arrendamiento como fincas urbanas celebrado por temporadas y el celebrado para ejercerse en la finca una actividad industrial, comercial, artesanal, profesional, recreativa, asistencial, cultural o docente, siempre que cuenten con los requisitos legales para su ejercicio, y tengan una ocupación mínima al año. (Andalucía, Canarias, Navarra, Extremadura, Aragón).
- b) Las edificaciones destinadas a un uso regulado en la legislación turística siempre que cuenten con las correspondientes licencias urbanísticas y de apertura, y con el resto de autorizaciones sectoriales (Andalucía, Canarias, Navarra, Valencia).
- c) Traslado de domicilio por motivos laborales, de salud, dependencia o emergencia social. (Cataluña, País Vasco, Extremadura, Baleares, Valencia).
- d) Que la vivienda esté pendiente de la resolución de algún litigio que afecte a los derechos derivados de la propiedad. (Aragón, Cataluña, Baleares, Valencia).
- e) Cuando su titular la mantiene en oferta de venta o alquiler a precios de mercado. (País Vasco, Valencia).

<sup>14</sup> Extremadura solo considera los consumos energéticos.

- f) Que la vivienda esté ocupada ilegalmente. (Aragón, Baleares).
- g) Que la vivienda esté gravada con alguna carga prevista en el ordenamiento jurídico que impida la ocupación. (Aragón, Baleares).
- h) Abandono de la vivienda en una zona rural en proceso de pérdida de población. (Cataluña).
- i) Que el titular de la vivienda sea una entidad sin ánimo de lucro que la destina a un uso concreto dirigido a determinados colectivos (País Vasco).
- j) Inmuebles destinados a usos dotacionales (Valencia).
- k) Que las condiciones materiales de la vivienda no permitan su ocupación inmediata por motivos de habitabilidad (Aragón).
- l) Otras causas que impidan la ocupación de la vivienda. (Aragón, Baleares).

#### 4.4. Registro o censo

Por último, destaca como nota común a las legislaciones autonómicas, la creación de un Registro o Censo de viviendas deshabitadas cuyo fin es inventariar, conocer y controlar las viviendas vacías en cada uno de los territorios. En efecto, salvo Extremadura, todas las legislaciones autonómicas señaladas incluyen este instrumento cuyo desarrollo remiten a un reglamento posterior.

En el caso de Aragón, Cataluña y Valencia, el registro incorpora –al menos– las viviendas adquiridas en un proceso de ejecución hipotecaria, o de pagos o daciones en pago de deudas con garantía hipotecaria y, además, como se verá en el apartado 6. Medidas sancionadoras, la no inscripción de las viviendas en el Registro es un comportamiento constitutivo de infracción.

### 5. Medidas de naturaleza impositiva

A nivel estatal, las viviendas desocupadas suponen una tributación (ÁLVAREZ, 2008) para sus

propietarios conforme a la regulación de la *Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas*<sup>15</sup>. Pero además, la titularidad de viviendas vacías o desocupadas también conlleva la tributación de su titular en el Impuesto sobre el Patrimonio<sup>16</sup>, regulado en la *Ley 19/1991, de 6 de junio, del impuesto sobre el patrimonio*, que grava la propiedad del patrimonio de las personas físicas, de forma complementaria al IRPF.

Junto con estos dos impuestos, como ya se ha adelantado en este estudio, el artículo 72.4 del *texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales* prevé la aplicabilidad del recargo del 50 % en el Impuesto de Bienes Inmuebles. Ante la ausencia de reglamentación estatal que desarrolle las condiciones necesarias para la aplicación de este recargo, algunos Ayuntamientos han intentado desplegar la ley mediante ordenanza (NAVARRO, 2016), sin embargo estas iniciativas han sido rechazadas en sede judicial y se deberá por tanto esperar a que se produzca el desarrollo reglamentario estatal requerido. Caso distinto es el de las CC.AA. de régimen foral: Navarra y País Vasco que sí han establecido una imposición a la vivienda vacía a través del IBI, ya que recae en las diputaciones forales la competencia para mantener, establecer y regular dentro de su territorio el régimen tributario de los tributos propios de las entidades locales<sup>17</sup>.

Al margen de los impuestos estatales que ya existen sobre la vivienda vacía, en el ámbito autonómico cuatro CC.AA.: Cataluña, País Vasco, Navarra y Extremadura, han aprobado un impuesto específico (canon en el País Vasco y Extremadura) que grava la tenencia (no solo la propiedad, sino también a los titulares del derecho real de goce o disfrute, derecho de superficie, etc.) de las viviendas vacías. No en vano, respecto de estos impuestos se ha planteado si no se estaría produciendo un caso de doble imposición<sup>18</sup>, ya que el hecho imponible está ya gravado en el actual sistema de financiación de las haciendas locales con el recargo del IBI (sin perjuicio de que no es posible su aplicabilidad práctica en tanto en cuanto no se

<sup>15</sup> El artículo 85 de la Ley imputa una renta inmobiliaria a todo inmueble urbano que no esté afecto a actividades económicas, ni sea generador de rendimientos del capital (es decir que no esté arrendado), excluida la vivienda habitual y el suelo no edificado. La renta imputada en la declaración será la que resulte de aplicar el 2 % al valor catastral, salvo en municipios cuyos valores catastrales se hayan revisado en cuyo caso será del 1,1 %.

<sup>16</sup> Se trata de un tributo estatal cuyo rendimiento total se cede a las CC.AA., algunas, como por ejemplo, la Comunidad de Madrid e Illes Balears han establecido bonificaciones del 100 % en la cuota del impuesto.

<sup>17</sup> Véase artículo 7.6 de la *Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma Vasca y los órganos forales de sus Territorios Históricos* y artículos 184 a 191 de la *Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de haciendas locales de Navarra*, en la modificación dada por la *Ley Foral 31/2013, de 31 de octubre*.

<sup>18</sup> Véase el recurso de inconstitucionalidad núm. 2255-2016, interpuesto contra los artículos 1, 4, 9.1, 11 y 12 de la *Ley 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías*.

desarrollen por el Estado las condiciones necesarias para ello).

Se analizan a continuación las notas características de estos impuestos específicos sobre la tenencia de viviendas vacías:

### 5.1. Sujeto pasivo

En País Vasco y Navarra están sujetos al impuesto las personas físicas y las jurídicas, las herencias yacentes, comunidades de bienes y demás entidades que constituyan una unidad económica o un patrimonio separado, susceptible de imposición, y sean titulares del derecho de propiedad, del derecho real de goce o disfrute sobre las viviendas deshabitadas. Sin embargo, en Cataluña y Extremadura no se exige a las personas físicas el pago del impuesto, de tal suerte que en Extremadura se contemplan todos los sujetos anteriores salvo las personas físicas y en Cataluña se circunscribe a las personas jurídicas titulares de la vivienda, titulares de un derecho de usufructo, de un derecho de superficie o de cualquier otro derecho real que otorgue la facultad de explotación económica de la vivienda.

### 5.2. Exenciones

En Navarra y en Cataluña se prevén exenciones a la aplicación del impuesto, por ejemplo para aquellas viviendas cuyo 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, trabajadores desplazados temporalmente a población distinta de la de su residencia habitual, para funcionarios públicos que desempeñen sus funciones fuera de la localidad en que esté enclavada la vivienda, las viviendas puestas a disposición de programas sociales de vivienda, o en municipios de escasa demanda de vivienda.

### 5.3. Cuantía

La cuantía del impuesto se calcula sobre la base de la superficie de la vivienda en todos los casos; en País Vasco y Extremadura el gravamen se fija en 10 €/m<sup>2</sup> superficie, en Cataluña se considera una horquilla de entre 10 €/m<sup>2</sup> y 30 €/m<sup>2</sup> en función del tamaño de la vivienda; mientras que en Navarra es un porcentaje del 0,1 % al 1,5 % de la base imponible de la contribución territorial.

En el caso de Extremadura, Navarra y País Vasco estas cuantías se incrementan considerando el factor tiempo de la siguiente manera: se incrementa cada año durante los 3 primeros ejercicios en el caso de Navarra (0,1-0,5 % el primer año, al 0,5-1 % el segundo año y del 1-1,5 % para el tercer año y sucesivos), y un 10 % anual hasta alcanzar el triple de la cuantía inicial en Extremadura y País Vasco. En Cataluña este factor temporal no se tiene en cuenta.

### 5.4. Exacción y finalidad del impuesto

En Extremadura, Navarra y País Vasco la imposición es a cargo de los Ayuntamientos, mientras que el impuesto catalán es propio de la Generalitat. En todos los casos, salvo Navarra, se trata de un impuesto finalista, cuyos ingresos se destinarán a financiar las actuaciones de los Planes de Vivienda (Cataluña) o se integrarán en el Patrimonio Municipal de Suelo de cada Ayuntamiento (Extremadura y País Vasco).

### 5.5. Otras características

En el caso de Navarra se vincula el impuesto a que la vivienda esté inscrita en el Registro de Viviendas Deshabitadas y a que los Ayuntamientos mantengan un censo de viviendas deshabitadas; mientras que en Extremadura, País Vasco y Cataluña se relaciona con la declaración de la vivienda como vacía o la mera situación de la misma como tal que exige la autoliquidación del impuesto a su titular (Cataluña).

## 6. Medidas de naturaleza sancionadora. Expropiación por incumplimiento de la función social

Ocho CC.AA. regulan un régimen sancionador en relación con la vivienda vacía: Andalucía, Canarias, Cataluña, Baleares, Navarra, Valencia, Extremadura y País Vasco.

En todas estas normativas, salvo Baleares, se considera como una infracción muy grave (infracción grave en el caso de País Vasco y Extremadura) la tenencia de viviendas vacías durante un periodo de tiempo que puede ser de 6 meses (es el caso de Andalucía, Canarias y Extremadura), de 2 años (País Vasco y Nava-

rra), de 3 años (Valencia) e incluso un periodo de tiempo indeterminado después de que la Administración haya adoptado las medidas incentivadoras para el alquiler de esas viviendas por sus propietarios (Cataluña).

Junto con esta infracción común en las Comunidades señaladas, destacan algunas especialidades interesantes en los casos de Cataluña, Extremadura y Valencia que incorporan en sus recientes modificaciones normativas una relación de posibles infracciones relacionadas con la vivienda vacía, algunas de las cuales se señalan a continuación.

En Valencia, Cataluña y Extremadura se puede destacar la tipificación como infracción muy grave (Valencia) o grave, la negativa a suscribir el contrato de alquiler social de aquellas viviendas habituales que hayan sido objeto de desahucio instado por entidades financieras, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos, en los cuales estas resulten adjudicatarias del remate.

Por otra parte, Cataluña tipifica como infracción grave la conducta de un propietario que no quiere acometer las obras de adecuación y de accesibilidad necesarias para que se habite una vivienda, cuando esta procede de una ejecución hipotecaria. Considera el legislador que una vez que la vivienda está desocupada, el hecho de que estas obras no se realicen supone un obstáculo muy importante para la movilización de las viviendas; además, en el caso de que se dé la ejecución forzosa subsidiaria de las obras, se prevé la expropiación temporal del usufructo por un plazo de entre 4 y 10 años máximo para la realización de las mismas. La disposición del usufructo por parte de la Administración le permite el resarcimiento del coste de las obras, sin perjuicio de poder darle un uso social a la vivienda con carácter temporal.

Se analizan a continuación los elementos característicos del régimen sancionador en estas CC.AA.

### 6.1. Sujeto infractor

En seis de estos territorios: Andalucía, Canarias, Valencia, Extremadura, Baleares y Navarra, se tipifica como conducta infractora solo la de las personas jurídicas tenedoras de viviendas vacías (o grandes tenedores de viviendas según cada normativa autonómica), mientras que en Cataluña y País Vasco se consideran también infractoras las personas físicas.

### 6.2. Sanciones

Las multas pecuniarias varían en cada una de las legislaciones autonómicas, situándose las mínimas en Andalucía con un baremo de entre 1.000 - 9.000 euros y las máximas en Cataluña con unas cuantías de entre 90.001 - 900.000 euros, pudiendo llegar incluso a la expropiación de la vivienda en el caso de Navarra y País Vasco, cuando se producen agravantes en la infracción o en casos de acreditada demanda de vivienda protegida en el entorno.

Por tanto, se puede afirmar que el régimen sancionador navarro y vasco es mucho más ambicioso que el de las demás CC.AA., por cuanto impone el castigo máximo al propietario que es la expropiación forzosa, mientras que el resto de legislaciones mantienen un régimen y cuantía de sanciones mucho más moderado. Esta expropiación irá acompañada de la justa indemnización por parte de la administración expropiante.

Se establece como agravante la titularidad de 3 o más viviendas vacías en Andalucía y Cataluña, mientras que en otras legislaciones se considera como agravante la repercusión social de los hechos (Navarra) o bien el incumplimiento de los requerimientos efectuados por las Administraciones (País Vasco). Por otra parte, en Cataluña y Andalucía es posible la condonación de la multa en hasta un 80 % y en el País Vasco hasta un 50 %, ante la reparación voluntaria por parte del infractor de los daños ocasionados al interés público, es decir la puesta en uso de la vivienda vacía.

Además, en el País Vasco y en Valencia, con independencia de las sanciones que pudieran corresponder, también se podrán imponer multas coercitivas. En el País Vasco en los supuestos de obstaculización, desobediencia o incumplimiento de las órdenes de ejecución dictadas por las Administraciones competentes para promover la ocupación de viviendas deshabitadas y en Valencia si en 6 meses desde la imposición de la sanción, no se ocupa la vivienda vacía.

Por otra parte, si bien todas las CC.AA. analizadas han creado sus respectivos Registros de Viviendas vacías o deshabitadas, solo Aragón, Cataluña, Valencia y Baleares consideran que constituye una infracción grave (leve en Aragón) de los titulares de las viviendas desocupadas el hecho de no comunicar esta situación a la Administración.

## 7. Medidas de carácter social para evitar situaciones de exclusión y de emergencia habitacional

Nueve CC.AA.: Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña, Navarra, Valencia, Extremadura, País Vasco y Murcia, han aprobado medidas cuyo objetivo es la protección de aquellos colectivos especialmente vulnerables que se ven inmersos en procedimientos de desahucio de su vivienda habitual bien sea por ejecución hipotecaria o por impago del alquiler.

Las propuestas de actuación de las Comunidades siguen un doble objetivo: de un lado, evitar que la vivienda que está siendo habitada pase a estar vacía con motivo de un desahucio y, de otro lado, dar efectiva habitación a las personas pertenecientes a colectivos vulnerables que hayan perdido o vayan a perder su vivienda habitual.

Para ello los instrumentos que proponen las administraciones autonómicas son la expropiación temporal del uso de la vivienda objeto de desahucio a favor del desahuciado, el alquiler forzoso, la cesión obligatoria de las viviendas a las Administraciones Públicas y, además, algunas proponen actuaciones de intermediación hipotecaria así como subvenciones para evitar situaciones de desahucio o ausencia habitacional. La mayoría de estas medidas se han recurrido ante el TC y se encuentran pendientes de pronunciamiento judicial.

En la FIG. 5 se puede consultar las CC.AA. que han incluido cada una de las medidas y su estado de situación en relación con los recursos interpuestos. Sobre esta cuestión se incidirá en el apartado 9.

Fig. 5/ Situación de las medidas de carácter social en relación a los recursos de inconstitucionalidad interpuestos

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Expropiación temporal	Alquiler forzoso	Cesión obligatoria	Tanteo y retracto	Intermediación hipotecaria y Mediación extrajudicial	Subvenciones
ANDALUCÍA	Rojo			Verde claro	Verde claro	
ARAGÓN			Amarillo			Verde claro
CANARIAS	Rojo					
CANTABRIA						
CASTILLA Y LEÓN						
CASTILLA LA MANCHA						
CATALUÑA	Amarillo	Amarillo	Amarillo	Verde claro	Morado	Verde claro
COMUNIDAD DE MADRID						
COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA	Rojo					
COMUNITAT VALENCIANA	Rojo	Verde oscuro				
EXTREMADURA	Amarillo	Amarillo		Verde claro		Verde claro
GALICIA						
ILLES BALEARS*						
LA RIOJA						
PAÍS VASCO	Amarillo	Amarillo		Verde claro		
PRINCIPADO DE ASTURIAS						
REGIÓN DE MURCIA		Amarillo			Amarillo	Verde claro
CEUTA						
MELILLA						

Fuente: Elaboración propia.

**Leyenda.** Verde claro: Medidas no recurridas ante el TC. Verde oscuro: Medidas recurridas y declaradas constitucionales. Morado: Medidas recurridas y declaradas parcialmente inconstitucionales. Amarillo: Medidas recurridas pendientes de sentencia. Rojo: Medidas declaradas inconstitucionales por el TC.

\*Illes Balears: A fecha de la realización de este estudio, no se había interpuesto recurso de Inconstitucionalidad contra la Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears.

### 7.1. Expropiación temporal del uso de la vivienda objeto de desahucio

En primer lugar, hay que señalar que se trata de un instrumento declarado inconstitucional y nulo por el TC en las sentencias dictadas sobre las leyes de Andalucía, Navarra, Canarias y Valencia. En efecto, se trata de la única herramienta que de momento ha sido declarada inconstitucional, con ocasión de los recursos presentados por el Estado.

La expropiación temporal del uso de la vivienda constituye la medida más conflictiva y que mayor repercusión mediática ha tenido de todas las aprobadas por las CC.AA: Andalucía, Canarias, Navarra, Cataluña, Valencia, Extremadura y el País Vasco (TORRÓ & HERVÁS, 2018). Consiste en que se permite expropiar las viviendas de determinados titulares (en general de entidades financieras, sus filiales inmobiliarias y las sociedades de gestión de activos) cuando estos las adquieran con motivo de un desahucio y se trate de la residencia habitual de personas en situaciones de especial vulnerabilidad.

Para ello, el legislador autonómico declara, en los siete casos, el interés social a efectos expropiatorios de la necesidad de vivienda de las personas incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria. Todas las legislaciones son muy similares en la configuración de dicho instrumento, véase por todas, la regulación de Andalucía que fue la primera que previó, en la disposición adicional segunda del *decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda*, la expropiación temporal del uso de la vivienda que fuera a ser objeto de desahucio por ejecución hipotecaria y para ello:

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

Además de este caso, en cada legislación autonómica se establecen otros supuestos de interés social a efectos expropiatorios, por ejemplo, en el País Vasco y en Cataluña se incluye la cobertura de vivienda para las perso-

nas incursas en procedimientos de desahucio también por arrendamiento, excepto si el titular la fuera a ocupar por sí mismo o por un familiar. En Andalucía y Canarias, sin embargo, se prevé la cobertura de necesidad de vivienda de las personas que, como consecuencia de la ejecución de un aval que hayan prestado en orden a garantizar un crédito hipotecario, hayan de responder con su propia vivienda habitual por encontrarse incursas en un procedimiento de ejecución o apremio instado por una entidad financiera, sus filiales inmobiliarias o entidad de gestión de activos. Y también, la cobertura de necesidad de vivienda de autónomos o trabajadores por cuenta propia y cuya vivienda habitual constituya garantía de un préstamo bancario concedido para hacer frente al desempeño de su actividad profesional y se encuentren incursas en un procedimiento de ejecución o apremio instado por la entidad financiera concedente del crédito.

#### a) Beneficiario

El beneficiario de la expropiación será la persona que tiene su residencia habitual y permanente en la vivienda objeto de desahucio y que se encuentre en especiales circunstancias de emergencia social (nivel bajo de ingresos o riesgo de exclusión social, entre otros), y sin alternativa propia de vivienda. El beneficiario quedará obligado al pago a la Administración de una cantidad en concepto de «*contribución al pago de justiprecio*» que se limita en función de los ingresos de la unidad familiar, salvo en Cataluña que se determina en función del valor del inmueble.

#### b) Procedimiento

Se regula en las distintas leyes autonómicas el procedimiento a seguir para la expropiación temporal del uso de la vivienda, que responderá a la legislación de expropiación forzosa y, en su caso, a lo establecido por la legislación sectorial aplicable, sobre el cual se establecen algunas especialidades. La expropiación se insta por la iniciativa privada (véase, por ejemplo, Andalucía, Canarias, Extremadura o Navarra), es decir, por la persona que resultará beneficiaria de la misma, que ha de cumplir los siguientes requisitos: estar incurso en el procedimiento de desahucio, ser propietaria de la vivienda y deudor del crédito hipotecario que no puede atender, no disponer de una alternativa propia de vivienda y cumplir unos requisitos económicos determinados.

Además, Valencia y Extremadura, plantean un nuevo procedimiento expropiatorio específico para estas situaciones, que contempla la fijación del justiprecio con sus propias reglas de valoración y un derecho de reversión en caso de que las circunstancias del beneficiario se modificaran antes de transcurrir los 3 años, de manera que pudiera optar por sí mismo a una vivienda en condiciones análogas a las de la vivienda objeto de desahucio. Asimismo, se incurrirá en causa de reversión cuando se pierda la condición de beneficiario.

En el caso de Canarias y Extremadura, el procedimiento de expropiación temporal del uso de la vivienda solo se iniciará si fracasa la labor de mediación de la Administración entre el demandante del desahucio y el morador de la vivienda, y en Cataluña y Valencia se plantea la expropiación del uso si la entidad titular de la vivienda se niega a formalizar un contrato de alquiler social con el morador de la vivienda objeto de desahucio.

### c) Plazo

La duración de la expropiación puede ser de 3 años a contar desde la fecha del lanzamiento (Andalucía, Canarias, Valencia, Extremadura y País Vasco), o de 5 años a contar desde la fecha del lanzamiento o desde que finalice el plazo de suspensión del lanzamiento previsto por *Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre* (Navarra). En el caso de Valencia, se contempla la opción de compra pasados los 3 años y además puede prorrogarse 3 años más.

### d) Viviendas

Estas expropiaciones afectan a las viviendas de las que sean titulares las entidades financieras, sus filiales inmobiliarias y entidades de gestión de activos (Andalucía, Canarias, Valencia, Extremadura, Navarra y País Vasco) cuando se trate de ejecuciones hipotecarias de las que estas entidades resulten adjudicatarias del remate y a las viviendas inscritas en el Registro de viviendas vacías o susceptibles de estar inscritas o pertenecientes a personas jurídicas<sup>19</sup>, en ámbitos de acreditada demanda (Cataluña).

<sup>19</sup> Según la Ley 4/2016, de 23 de diciembre. En la anterior Ley 24/2015, de 29 de julio, también recurrida ante el TC, el ámbito de aplicación se extendía a los grandes tenedores de vivienda: EEFF, filiales inmobiliarias, fondos de inversión, entidades de gestión de activos y personas jurídicas que sean titulares de una superficie de más de 1.250 m<sup>2</sup> habitables.

<sup>20</sup> Entendiendo como tales las entidades financieras, sus filiales inmobiliarias, fondos de inversión y las entidades

En el País Vasco también afecta a las viviendas propiedad de personas físicas cuando se trate de desahucios por arrendamiento. Se contempla como excepción a esto último que el propietario de la vivienda objeto de desahucio fuera a ocupar la vivienda o bien lo hiciera el cónyuge o familiar hasta segundo grado de parentesco. Por tanto, nada impediría que pudiera expropiarse el uso de la vivienda a una persona física que la tuviera en arrendamiento y no la fuera a ocupar siempre que se den los supuestos de hecho previstos legalmente: el arrendatario se encuentre en especiales circunstancias de emergencia social y no disponga de solución habitacional.

## 7.2. Alquiler social forzoso

Se regula en Valencia, Cataluña, Extremadura, Baleares y Murcia y consiste en la obligación que se le atribuye al demandante de la ejecución hipotecaria o del desahucio por impago de alquiler, de ofrecer una alternativa de alquiler social al morador de la vivienda, tanto si el desahucio es por ejecución hipotecaria (en las cinco CC.AA), como si lo es por impago de las rentas de alquiler (Cataluña y Murcia).

En todos los supuestos ha de tratarse de personas pertenecientes a colectivos en riesgo de exclusión residencial y sin alternativa de vivienda. Salvo en Baleares, que no lo define, el alquiler social ha de ofertarse con carácter preferentemente en la vivienda objeto de desahucio, y en todos los casos se plantea una duración mínima de 3 años del alquiler forzoso, pudiéndose prorrogar por otros 3 años más, con opción de compra transcurrido el plazo inicial, en Valencia. Además, en este territorio el alquiler podrá ser indefinido cuando afecte a determinados colectivos especialmente vulnerables: mayores de 65 años, discapacitados del 33 % o superior, familias con dos o más hijos en edad escolar, víctimas de violencia de género, menores tutelados y aquellos que se determinen reglamentariamente.

Sin embargo existen dos diferencias fundamentales entre los planteamientos de las cinco CC.AA. En primer lugar, mientras que en el caso de Cataluña, Extremadura y Valencia, se trata de una obligación impuesta para el arrendador, en Murcia y en Baleares se trata de un procedimiento que voluntariamente asumen los grandes tenedores<sup>20</sup>

de gestión de activos, según el artículo 59. quater de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia, en la modificación operada por la Ley 10/2016, de 7 de junio. En el caso de Baleares, los grandes tenedores son las personas físicas o jurídicas que disponen de 10 o más viviendas y que tengan actividad económica la promoción inmobiliaria, la intermediación, la compraventa, etc, de acuerdo con el art. 4.i) de la Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda.

de viviendas en el marco de su adhesión a un convenio regional con la Administración. En segundo lugar, en Cataluña, Valencia y Extremadura, se puede llegar a la expropiación de la vivienda para garantizar el realojo en caso de no producirse la oferta<sup>21</sup> de alquiler forzoso prevista legalmente.

Una variante de esta herramienta es la adoptada por el País Vasco<sup>22</sup>, según la cual la Administración podrá imponer el alquiler forzoso de las viviendas vacías que se mantengan desocupadas transcurrido un año desde su declaración y que se ubiquen en ámbitos de acreditada demanda y necesidad de vivienda. El plazo de alquiler no podrá ser superior a 5 años, si bien se podrá imponer su prórroga forzosa hasta 5 años más, y se seleccionará al arrendatario de entre los demandantes de alquiler del Registro de Solicitantes. Además, el titular de la vivienda deberá sufragar los gastos asumidos por la Administración en la gestión y el coste de las obras de acondicionamiento o mejora que resulten precisas para garantizar las condiciones de habitabilidad.

### 7.3. Cesión obligatoria y expropiación temporal de viviendas vacías a favor de la Administración

El tercer instrumento que se plantea desde las legislaciones autonómicas de Cataluña, Aragón y Baleares es la cesión obligatoria o expropiación temporal (en Cataluña) de viviendas vacías a favor de la Administración para destinarlas al alquiler social, si concurren determinados supuestos: escasez de viviendas públicas en el supuesto de Aragón, que los inmuebles estén ubicados en ámbitos de acreditada demanda en Cataluña o en el caso de que las medidas adoptadas por las diferentes Administraciones Públicas no sean suficientes para atender la necesidad de vivienda de personas inscritas en el Registro de demandantes en Baleares.

Los plazos previstos varían de una a otra C.A., en Cataluña la expropiación se constituye durante un plazo de entre 4 y 10 años, en Baleares la cesión obligatoria será de 3 años prorrogable y en Aragón se constituye durante un periodo de tiempo indeterminado. En Cata-

luña afecta solo a las viviendas de personas jurídicas, mientras que en Aragón y Baleares también a personas físicas incluidas en la definición de grandes tenedores de vivienda con más de 10 o 15 viviendas, respectivamente.

En la cesión obligatoria, o en la expropiación temporal, se garantizará una justa compensación a los propietarios de las viviendas desocupadas que se cedan o expropien temporalmente.

Las condiciones y el procedimiento que articule la cesión obligatoria se remiten a un posterior reglamento u orden de la consejería competente, salvo en el caso de Cataluña que sí define un procedimiento que se inicia mediante una comunicación al titular de la vivienda para que acredite que dispone de un contrato que habilita para su ocupación. El procedimiento puede concluir prematuramente si se alcanza un acuerdo para la cesión «convencional» de la vivienda a la administración pública que la destinaría al alquiler social.

### 7.4. Derechos de adquisición preferente a favor de la Administración

Andalucía, Cataluña, País Vasco y Extremadura regulan el derecho de tanteo y retracto a favor de la Administración en las transmisiones de viviendas adquiridas en un proceso de ejecución hipotecaria o mediante compensación o pago de deuda con garantía hipotecaria, en los municipios considerados como de demanda residencial fuerte y acreditada, que garantiza que la Administración pública pueda beneficiarse de los bajos precios de estas transacciones para incrementar su parque de vivienda social.

### 7.5. Procedimiento de intermediación hipotecaria y mediación extrajudicial

Andalucía, Extremadura, Cataluña, Baleares y Murcia han planteado actuaciones tendentes a incentivar la intermediación hipotecaria así como la mediación en casos de desahucios producidos por impago de rentas del alquiler,

<sup>21</sup> En el caso de Extremadura hay una matización importante que realizar, ya que se produce la expropiación en caso de no concertarse el alquiler asequible, es decir, podría haberse producido la oferta y haber sido rechazada por el desahuciado.

<sup>22</sup> Existen semejanzas entre este mecanismo y el alquiler forzoso analizado anteriormente. Sin embargo plantean

diferencias sustanciales por cuanto el primero no está limitado a las situaciones de viviendas cuyos moradores estén incurso en procedimientos de desahucio, sino que se aplica a cualquier vivienda que esté en estado de desocupación durante un periodo de más de 1 año, artículo 59 de la *Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda*.



entre el titular de la vivienda y el morador de la misma.

Se propone un procedimiento de mediación extrajudicial para la resolución de situaciones de sobreendeudamiento y se establece que los consumidores que se encuentren o puedan encontrarse en una situación de insolvencia derivada del pago de vivienda podrán iniciar el procedimiento de mediación extrajudicial en cuestión. En el caso de Murcia y Cataluña dichos procedimientos se plantean como obligatorios antes de acudir a la vía judicial y serán gestionados por «*comisiones de sobreendeudamiento*» que gozarán de amplias facultades de decisión, incluida la capacidad de establecer pagos o un plan de reestructuración de la deuda. Ya hay una primera sentencia del TC sobre la regulación catalana que declara inconstitucional y nula la obligación de acudir al procedimiento de mediación con carácter previo a la vía judicial, confirmando la constitucionalidad del resto del procedimiento, tal y como se analiza en el apartado 9 de este estudio.

Además, Baleares ha creado un Servicio de acompañamiento en materia de vivienda para asesorar a las personas en los procesos de acceso a la vivienda y defensa de ésta.

### 7.6. Subvenciones para evitar el desahucio

Por último, también se prevé la concesión de ayudas económicas específicamente diseñadas para evitar los lanzamientos de vivienda habitual en el caso de Cataluña, Extremadura, Murcia y Aragón<sup>23</sup>. En los cuatro supuestos la subvención va destinada a coadyuvar al pago de la renta de una vivienda, bien para evitar el lanzamiento de la vivienda habitual (Aragón, Cataluña y Murcia), bien para facilitar el pago de una vivienda en el mercado libre en tanto no se le adjudique al beneficiario una vivienda de promoción pública (Extremadura), como consecuencia de un lanzamiento por ejecución hipotecaria o por impago del alquiler.

En Aragón, es la Administración la que se hace cargo -de forma excepcional- del pago de la renta para evitar estos desahucios, por un periodo y con unas condiciones que deberán determinarse reglamentariamente, mientras que en Cataluña, Extremadura y Murcia es el

beneficiario el que tiene derecho a percibir las ayudas.

## 8. Medidas incentivadoras para la puesta en alquiler de viviendas deshabitadas

La clasificación de medidas adoptadas por los poderes públicos para la movilización de las viviendas vacías se cierra con el grupo de aquellas impulsadas para incentivar a los propietarios de viviendas desocupadas a que las destinen al alquiler, bien fomentando la iniciativa privada o bien articulando programas impulsados por la Administración a los que estos puedan adherirse.

Todas las CC.AA. han optado por aprobar mecanismos para ello, con distintos grados de implicación: Convenios con entidades financieras o con otras personas jurídicas y físicas para la cesión de viviendas a favor de las Administración Pública, creación o ampliación del parque público de viviendas en alquiler, subvenciones o incentivos fiscales que contribuyan a la efectiva ocupación de las viviendas deshabitadas, por ejemplo mediante bonificaciones a los propietarios de viviendas vacías que las pongan a disposición del mercado del alquiler, entre otros.

Pero quizás los instrumentos más efectivos sean los programas de intermediación (OBSERVATORIO DE LA VIVIENDA Y SUELO DE CANTABRIA, 2016) en el mercado del arrendamiento de viviendas que garanticen su efectiva ocupación. Uno de los principales beneficios que pueden tener los propietarios que quieren incluir sus viviendas en estos programas, es que la C.A. se compromete a garantizar el pago de la renta. Todas las CC.AA., salvo las ciudades de Ceuta y Melilla que solo incluyen subvenciones para los inquilinos, han incorporado algunas fórmulas de programas de intermediación, y cuando éstas no lo han hecho es, en la mayoría de los casos, porque han sido los Ayuntamientos los que han asumido dichas actuaciones (por ejemplo en Castilla la Mancha).

Actualmente las CC.AA. están elaborando sus respectivos planes de vivienda, en aplicación del Plan de vivienda estatal, en los que previsiblemente se incorporen este tipo de programas como ha venido ocurriendo en planes anteriores. En efecto, así lo ha incorporado ya Andalucía<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Hay que señalar que también otras CC.AA. han previsto la posibilidad de concesión de subvenciones para el alquiler, pero no específicamente para situaciones de desahucio.

<sup>24</sup> Decreto 141/2016, de 2 de Agosto, por el que se regula el Plan de Andalucía 2016-2020.

y en el mismo sentido se han pronunciado otras CC.AA. como Canarias<sup>25</sup> o Cantabria<sup>26</sup>. En todo caso, como puede observarse en la FIG.6, los programas de intermediación existentes se pueden dividir en dos tipologías en función de si la Administración actúa como arrendador de las viviendas o como intermediario, existiendo en algunas Comunidades programas que responden a las dos alternativas: Andalucía, Cataluña, Valencia, Extremadura, Galicia, La Rioja, País Vasco y Murcia.

- La primera modalidad de gestión consiste en que el propietario cede la vivienda a la Administración por un periodo de tiempo determinado a cambio de percibir una renta fija, asumiendo la Administración la gestión de ese arrendamiento<sup>27</sup> así como todas las cargas derivadas del mismo: suscripción del contrato de arrendamiento, cobro de rentas, reparaciones, etc.
- La segunda tipología se fundamenta en que la Administración actúa como intermediario entre las partes, ofreciendo el asesoramiento legal correspondiente para la formalización del contrato de alquiler y asistencia para la resolución de los conflictos que puedan surgir durante el

periodo de duración del mismo. Además la Administración puede hacerse cargo, con algunas excepciones<sup>28</sup>, del aseguramiento de los riesgos inherentes a la ocupación habitacional de las viviendas que garantizan el cobro de la renta, los desperfectos causados, la responsabilidad civil, la asistencia del hogar y la defensa jurídica de las viviendas alquiladas.

A cambio el propietario alquila la vivienda a unos precios fijados<sup>29</sup> por la Administración inferiores normalmente a los de mercado. En esta modalidad el contrato de alquiler se suscribe entre el propietario y el arrendatario.

Por último, conviene hacer referencia en este apartado a la masovería urbana, una figura singular en la legislación catalana que aunque no constituye un programa de intermediación como tal, supone una iniciativa interesante para la habitación de las viviendas vacías. Consiste en que el propietario de la vivienda desocupada ceda el derecho a vivir en su propiedad a cambio de que los cesionarios se comprometan a reformar y/o a mantener la vivienda en buenas condiciones sin que deban pagar alquiler por vivir en ella.

<sup>25</sup> <https://www.20minutos.es/noticia/3302848/0/gobierno-canario-elaborara-plan-vivienda-que-contenga-ideas-claras-para-proximos-anos/>

<sup>26</sup> [http://www.cantabria.es/detalle/-/journal\\_content/56\\_INSTANCE\\_DETALLE/16413/4953969](http://www.cantabria.es/detalle/-/journal_content/56_INSTANCE_DETALLE/16413/4953969)

<sup>27</sup> Además de la gestión del arrendamiento Galicia prevé la posibilidad de la gestión para su adjudicación en venta.

<sup>28</sup> Algunas CC.AA. no incorporan el aseguramiento a cargo de la Administración (Extremadura). Por el contrario,

Extremadura en la Bolsa Privada de vivienda de alquiler, incluye subvenciones para los arrendatarios que alquilen las viviendas de la Bolsa con el fin de ayudarles al pago del alquiler, lo que redundará en una mayor seguridad para el arrendador en el cobro de la renta, y Valencia ofrece seguros a los propietarios en condiciones ventajosas a través de las entidades con las que ha suscrito convenio.

<sup>29</sup> Excepto en el Plan Alquila de la Comunidad de Madrid, en el que no se fija una cuantía máxima de renta del alquiler.

Fig. 6/ Programas de intermediación de las CC. AA.

CCAA	Modalidad 1. La Administración gestiona el arrendamiento		Modalidad 2. La Administración actúa como intermediario	
	Nombre	Norma	Nombre	Norma
ANDALUCÍA	-Programa de alquiler de edificios de viviendas deshabitadas. -Programa de Cesión de viviendas para el alquiler a Entes Públicos.	- Plan de vivienda 2016-2020, a desarrollar por Orden de la Consejería. -Orden de 17 de octubre de 2013.	Programa de Intermediación en el Mercado del Alquiler de Viviendas.	Orden de 17 de octubre de 2013.
ARAGÓN			Red de Bolsas de Viviendas para el Alquiler Social.	Decreto 102/2013, de 11 de junio.
CANARIAS			Previsión de nueva Bolsa de viviendas vacías en el Plan de Vivienda 2019-2021.	Plan de vivienda 2019-2021, en elaboración.
CANTABRIA			Programa de subvenciones a los propietarios de viviendas libres con destino a arrendamiento y seguro ante impago. (No vigente)	Decreto 12/2006, de 9 de febrero.
C. Y LEÓN			Programa de Fomento del Alquiler para viviendas vacías.	Decreto 41/2013, de 31 de julio.
C. LA MANCHA	Programas municipales: Albacete, Ciudad Real, Toledo, otros.			
CATALUÑA	Programa de cesión de viviendas a la Administración pública.	Decreto 75/2014, de 27 de mayo, del Plan para el derecho a la vivienda.	Red de mediación para el alquiler, a través de Ayuntamientos.	Decreto 75/2014, de 27 de mayo, del Plan para el derecho a la vivienda.
C. DE MADRID			Plan Alquiler.	Orden 1/2008, de 15 de enero.
C. FORAL DE NAVARRA	Bolsa de alquiler. Programa de alquiler de vivienda usada.	A través de la empresa Nasuvinsa.		
COMUNITAT VALENCIANA	Incluye previsiones legales aunque no se ha aprobado aún el programa.	Ley 2/2017, de 3 de febrero.	Red Alquiler.	Orden 15/2010, de 30 de julio.
EXTREMADURA	Bolsa Pública de Vivienda en alquiler asequible.	Decreto 13/2017, de 7 de febrero.	Bolsa Privada de Vivienda de alquiler accesible.	Decreto 13/2017, de 7 de febrero.
GALICIA	Programa de viviendas vacías para alquiler social, a través de Ayuntamientos.	Plan gallego de Rehabilitación, alquiler y mejora del acceso a la vivienda 2015-2020.	-Programa Aluga. Solo vigente para contratos de alquiler ya suscritos. -Incluye previsiones legales de intermediación aunque no hay programa específico aprobado.	-Plan estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. -Decreto 17/2016, de 18 de febrero.
ILLES BALEARS	Programa de rehabilitación de vivienda libre para destinarlo a alquiler social.	Plan de vivienda social 2015-2019		
LA RIOJA	Programa de la Bolsa de Alquiler.	Plan de Vivienda 2013-2016, a través del instituto público IRVI S.A.	Programa de la Bolsa de Alquiler.	Plan de Vivienda 2013-2016, a través de IRVI S.A.
PAÍS VASCO	Programa Bizigune.	Decreto 466/2013 de 23 de diciembre de 2013, a través de la sociedad pública ALOKABIDE.	Programa ASAP, de Intermediación en el Mercado de Alquiler de Vivienda Libre.	Decreto 43/2012, de 27 de marzo, modificado por el Decreto 180/2014, de 23 de septiembre.
PRINCIPADO DE ASTURIAS			Programa de Intermediación en el Mercado de Alquiler.	Resolución de 26 de abril de 2016, de la Consejería de Servicios y Derechos Sociales.
REGIÓN DE MURCIA	Programa de mediación social de alquiler a través de la cesión de la vivienda, pendiente de desarrollo reglamentario.	Ley 6/2015, de 24 de marzo, modificada por la Ley 10/2016, de 7 de junio.	Programa de Fomento del alquiler y Mediación para alquiler social. Bolsas de Alquiler. Pendiente de desarrollo reglamentario.	Ley 6/2015, de 24 de marzo, modificada por la Ley 10/2016, de 7 de junio.
CEUTA		No dispone de programas de intermediación.		
MELILLA		No dispone de programas de intermediación.		

Fuente: Elaboración propia.

## 9. Recursos de inconstitucionalidad y Sentencias dictadas

Las leyes autonómicas reguladoras de la función social de la propiedad, de emergencia social y acceso a la vivienda, cuyos contenidos se han analizado en los apartados anteriores, han sido recurridas ante el Tribunal Constitucional por el Presidente del Gobierno, por posible incompatibilidad de su contenido con la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las CC.AA. Entre los títulos competenciales esgrimidos por el Estado, cuya competencia le atribuye en exclusiva la Constitución, figuran no sólo el del 149.1.1ª CE, el del 149.1.11ª y el del 149.1.13ª ya mencionados en el apartado 2 de este artículo, sino también el del 149.1.6ª y 8ª CE sobre legislación procesal y civil y el del 149.1.18ª sobre legislación de expropiación forzosa.

Hasta el momento, el TC se ha pronunciado en seis<sup>30</sup> ocasiones sobre las siguientes normas: Andalucía (Decreto-ley y Ley), Navarra, Canarias, Cataluña y Valencia. En primer lugar, con motivo del Decreto-ley que aprobó Andalucía<sup>31</sup> y que prácticamente declaró inconstitucional y nula toda la norma autonómica, principalmente por defectos de forma, salvo la disposición adicional segunda que es declarada inconstitucional y nula por motivos de fondo. En efecto, se declaró inconstitucional porque permite la expropiación forzosa del uso de las viviendas que sean propiedad de entidades financieras, o sus filiales inmobiliarias, o entidades de gestión de activos cuando estén inmersas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria de personas que se encuentren en especiales circunstancias de emergencia social, que afecta al título competencial estatal sobre las bases y coordinación

de la planificación económica (149.1.13ª CE) y a las medidas ya puestas en marcha por el Estado.

Sin embargo, recientemente, han recaído otras cuatro sentencias<sup>32</sup> en relación con las leyes de Navarra, Andalucía, Canarias y Valencia, en las que el Alto Tribunal ha declarado la constitucionalidad de casi la totalidad de las normas autonómicas, al menos hasta que el Estado fije unas condiciones básicas uniformes con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales<sup>33</sup>.

Se plantea como excepción, al modo que ya hizo con el Decreto-ley de Andalucía, la regulación que permitía la expropiación forzosa del uso de las viviendas cuando estén inmersas en procedimientos de desahucio, que es declarada inconstitucional y nula (analizada en el apartado 7.1.).

Por otra parte, el TC ha dictado sentencia<sup>34</sup> sobre la Ley catalana de modificación del Código de consumo, cuyo contenido afecta parcialmente a la materia objeto de este estudio, por cuanto modifica el procedimiento de mediación extrajudicial en caso de ejecución hipotecaria de vivienda habitual como consecuencia de un incumplimiento del deudor. En concreto, la Sentencia declara inconstitucional y nula la obligación de acudir al procedimiento de mediación con carácter previo a la presentación, en su caso, de la demanda judicial. No así en el caso de presentar una reclamación administrativa, en cuyo supuesto sí considera el Tribunal ajustado a derecho la obligación de agotar previamente la vía de la mediación prevista por el Código de consumo.

<sup>30</sup> Además, el TC ha dictado la sentencia 2/2018, de 11 de enero, en relación a la Ley 7/2016, de 21 de julio, de medidas extraordinarias contra la exclusión social de Extremadura. El recurso de inconstitucionalidad se interpuso contra los preceptos que regulaban determinadas prestaciones de carácter asistencial y sanitario, y no contra aquellos otros relacionados con la materia de este artículo, como las ayudas en caso de desahucio de vivienda que prevé dicha Ley. Es por ello que el contenido de esta sentencia no se ha tenido en cuenta en este estudio comparado.

<sup>31</sup> STC 93/2015, de 14 de mayo, sobre el Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de Medidas para Asegurar el Cumplimiento de la Función Social de la Vivienda en Andalucía.

<sup>32</sup> STC 16/2018, de 22 de febrero, sobre la Ley Foral 24/2013 de 2 Julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra; STC 32/2018, de 10 de abril, sobre la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de Medidas

para asegurar el cumplimiento de la función social de la Vivienda de Andalucía.

STC 43/2018, de 26 de abril, sobre la Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda de Canarias y de Medidas para garantizar el derecho a la vivienda.

STC 80/2018, de 5 de julio, sobre la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana.

<sup>33</sup> F.J.8, de la STC 16/2018, de 22 de febrero: «(...) *en tanto que esa legislación estatal no se haya dictado, resultará sumamente difícil atribuir a la legislación autonómica una invasión competencial.*»

<sup>34</sup> STC 54/2018, de 24 de mayo, sobre la Ley 20/2014, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 20/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña, para la mejora de la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo.

Siguiendo la pauta de las sentencias dictadas, se ha levantado<sup>35</sup> la suspensión en la aplicación de parte de los artículos recurridos en las leyes de Extremadura y Cataluña. El levantamiento de la suspensión ha afectado precisamente a los artículos que se asemejan a los declarados constitucionales en las leyes de Navarra, Andalucía y Canarias, manteniéndose la suspensión en los que regula la declaración de interés social a efectos de la expropiación

forzosa del uso de las viviendas, así como en otros en los que aún se albergan dudas sobre su posible inconstitucionalidad y carácter lesivo para los intereses del Estado.

En el siguiente cuadro, FIG. 7, se indica el estado de situación de las medidas aprobadas en relación con los recursos de inconstitucionalidad interpuestos.

---

<sup>35</sup> Autos del TC de fecha 20 de marzo de 2018, en relación con los recursos de inconstitucionalidad nº 4752-2017, contra diversos artículos de la Ley de Cataluña 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial y nº 5659-2017, contra determinados preceptos de la Ley 2/2017, de 17 de febrero, de Emergencia Social de la Vivienda de Extremadura.

---

El TC, también por Auto de 20 de marzo, levantó la suspensión de determinados preceptos de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana, previamente a dictar Sentencia, manteniendo en ese mismo Auto la suspensión de buena parte de los artículos que posteriormente se declararon inconstitucionales y nulos.

Fig. 7/ Situación de las medidas aprobadas en relación a los recursos de inconstitucionalidad interpuestos

CC.AA	Definición vivienda vacía	Medidas impositivas	M. sancionadoras (i/expropiación)	Medidas de carácter social					Medidas incentivadoras	Censo
				Expropiación temporal	Alquiler forzoso	Cesión obligatoria	Tanteo y retracto	Intermediación y Mediación		
ANDALUCÍA										
ARAGÓN	( <sup>1</sup> )									
CANARIAS										
CANTABRIA										
CASTILLA Y LEÓN										
CASTILLA LA MANCHA										
CATALUÑA	( <sup>1</sup> )									
COMUNIDAD DE MADRID										
COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA										
COMUNITAT VALENCIANA										
EXTREMADURA										
GALICIA										
ILLES BALEARS*										
LA RIOJA										
PAÍS VASCO										
PRINCIPADO DE ASTURIAS										
REGIÓN DE MURCIA										
CEUTA										
MELILLA										

Fuente: Elaboración propia.

**Leyenda.** Verde claro: Medidas no recurridas ante el TC. Verde oscuro: Medidas recurridas y declaradas constitucionales. Morado: Medidas recurridas y declaradas parcialmente inconstitucionales. Amarillo: Medidas recurridas pendientes de sentencia. Rojo: Medidas declaradas inconstitucionales por el TC.

\*Illes Balears: A fecha de la realización de este estudio, no se había interpuesto recurso de Inconstitucionalidad contra la Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears.

(1) En el caso de Cataluña, no se recurrió la definición de vivienda vacía ya que tanto la definición como la regulación posterior que se hacía de la misma, iban orientadas principalmente a garantizar su ocupación efectiva mediante medidas de fomento. En Aragón, la definición de vivienda vacía no ha sido objeto de recurso por no haber incidido en los medios de prueba de la desocupación que sí han sido objeto de recurso en las demás normas autonómicas que los han incorporado.

(2) En la Región de Murcia y en Cataluña este procedimiento se plantea como obligatorio y por ello se ha recurrido ante el TC, ya que la mediación en asuntos civiles y mercantiles debe ser siempre voluntaria de acuerdo con el Dictamen del Consejo de Estado 149/2016.

## 10. Conclusiones

Como se ha visto, diez de las diecisiete CC.AA. han aprobado en los últimos años un importante paquete de medidas para reducir la cifra de las viviendas vacías y para aliviar la situación de las personas sometidas a procedimientos de desahucio.

Son –por orden cronológico de aprobación de las Leyes- Andalucía, Navarra, Canarias, Cataluña, País Vasco, Murcia, Aragón, Extremadura, Valencia y Baleares. En todas ellas subyace la idea de garantizar la función social de la propiedad, desde la vivienda, para satisfacer la necesidad de este derecho humano básico (en palabras

del Relator Especial de la ONU), sobre todo en relación con las personas más vulnerables.

Las dieciséis normas aprobadas recurren con carácter general a dos estrategias de movilización de las viviendas vacías: la coercitiva, que puede llegar incluso a la expropiación, cesión o el alquiler forzoso de las viviendas y la de fomento o incentivadora, que busca su puesta en alquiler. No obstante, pese a la aparente similitud que pudiera aportar la cercanía en el tiempo y la identidad de objetivos perseguidos por dichas normas, lo cierto es que este marco normativo autonómico es muy heterogéneo, existiendo diferencias sustanciales, tanto en la elección de las medidas concretas, como en su formulación, definición y aplicación. Y a ellas hay que unir también todas las medidas de fomento con las que cuentan el resto de las CC.AA. y cuya finalidad primordial es incorporar las viviendas vacías al mercado del alquiler. Por poner un ejemplo, y a la vista del título de este artículo, ni siquiera existe una definición mínimamente uniforme de lo que deba entenderse por una «vivienda vacía».

El TC ha reconocido la posibilidad de que el legislador estatal dicte una norma en materia de vivienda que establezca las condiciones básicas uniformes para garantizar la igualdad entre todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes, con base en el art. 149.1.1ª CE. A la vista de dicho precepto lo que es incuestionable es que en estos momentos existe un tratamiento muy diferenciado entre los ciudadanos de los distintos territorios, tanto en relación con el derecho de propiedad, como en relación con el derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada, todo ello en función del territorio autonómico en el que residen. El TC<sup>36</sup> lo expresa así:

«(...) el artículo 149.1.1 CE, (...), lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione -mediante, precisamente, el establecimiento de unas 'condiciones básicas' uniformes- el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales. (...).»

El legislador estatal no dispone, sin embargo, de dicha legislación, lo que contrasta con una larga tradición de Leyes en materia de suelo que se vienen sucediendo sin solución de continuidad desde la primera de ellas, del año

1990. Pero ello no ha impedido que el Presidente del Gobierno haya interpuesto un total de quince recursos de inconstitucionalidad contra la inmensa mayoría de las normas autonómicas que se han analizado a lo largo de este artículo, sobre la base de un buen número de títulos competenciales que la Constitución atribuye en exclusiva al Estado.

No obstante, gran parte del fracaso de estos recursos de inconstitucionalidad radica en la ausencia de esa normativa de condiciones básicas y uniformes de igualdad dictadas por el Estado como requisito previo imprescindible para establecer el parámetro de constitucionalidad de las leyes autonómicas. En palabras, nuevamente, del TC:

«No habiendo el legislador estatal ejercido la habilitación que el art. 149.1.1 CE le otorga, resulta necesario afirmar que el legislador autonómico en materia de vivienda, en el momento en que realizamos este enjuiciamiento, no encuentra límites desde esta perspectiva constitucional».

Así pues, la mayor parte de la normativa autonómica analizada, con la elevada heterogeneidad que la caracteriza, está en vigor y aplicándose en sus correspondientes CC.AA. De hecho, aunque hasta el año 2018 un buen número de las medidas que incluían estaban suspendidas en su aplicación a consecuencia de la interposición de los recursos, las recientes sentencias del TC sobre las leyes de Andalucía, Navarra, Canarias, Cataluña y Valencia y el expreso pronunciamiento de su constitucionalidad en un gran número de los preceptos cuestionados han provocado el levantamiento de esta suspensión y, la consecuente aplicación en el territorio correspondiente. Siguen suspendidos, no obstante, los artículos que regulan la expropiación forzosa del uso de las viviendas cuando estén inmersas en procedimientos de desahucio, ya que han sido declarados inconstitucionales y nulos y algunos otros preceptos aislados en los que el TC aún alberga dudas sobre su posible inconstitucionalidad y carácter lesivo para los intereses del Estado.

Será interesante estudiar, por tanto, los pasos que, tanto desde el Estado, como desde las CC.AA. se den en lo sucesivo y, sobre todo, evaluar los resultados prácticos que toda esta nueva normativa esté aportando en relación con el derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada para los colectivos más vulnerables.

<sup>36</sup> F.J.8, de la STC 16/2018, de 22 de febrero.

Fig. 8/ Resumen de las herramientas de las CC.AA. en materia de vivienda vacía

CCAA	Definición vivienda vacía	Medidas impositivas	Medidas sancionadoras
ANDALUCÍA	No destinada a uso residencial durante más de 6 meses consecutivos en el curso de 1 año desde el último día efectivo de habitación.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infracción muy grave la desocupación durante + 6 meses.</li> <li>Vivienda de persona jurídica.</li> <li>Sanción 1.000-9.000 €</li> </ul>
ARAGÓN	No destinada a uso residencial durante más de 6 meses consecutivos en el curso de 1 año desde el último día efectivo de habitación.		
CANARIAS	No destinada a uso residencial durante más de 6 meses consecutivos en el curso de 1 año desde el último día efectivo de habitación.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infracción muy grave la desocupación durante + 6 meses.</li> <li>Vivienda de persona jurídica.</li> <li>Sanción 150.001-300.000 €</li> </ul>
CANTABRIA			
C. Y LEÓN			
C. MANCHA			
CATALUÑA <sup>37</sup>	Vivienda que queda desocupada permanentemente, sin causa justificada, por un plazo de más de 2 años.	<p>Tributo de la Generalitat, los ingresos son finalistas para Planes de vivienda.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hecho imponible: desocupación de la vivienda por periodo de más de 2 años.</li> <li>• Sujeto pasivo: personas jurídicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infracción muy grave la desocupación después de que la Administración haya adoptado medidas incentivadoras.</li> <li>Vivienda de persona física y de persona jurídica.</li> <li>Sanción 90.001-900.000 €</li> <li>• Varias infracciones graves, p.ej: no ejecución de obras de habitabilidad de viviendas provenientes de ejecución hipotecaria.</li> <li>Sanción: expropiación temporal del usufructo para realización de las obras.</li> </ul>
COMUNIDAD DE MADRID			
COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA	No destinada a uso residencial durante más de 6 meses consecutivos en el curso de 1 año desde el último día efectivo de habitación.	<p>Para la exacción del impuesto, los Ayuntamientos deberán mantener un censo de viviendas deshabitadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hecho imponible: titularidad de viviendas que figuren en el Registro de Viviendas Deshabitadas.</li> <li>• Sujeto pasivo: persona física, jurídica, herencia yacente, comunidad de bienes y demás entidades que constituyan unidad económica o patrimonio separado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infracción muy grave no dar efectiva habitación a la vivienda durante dos años.</li> <li>Vivienda de persona jurídica.</li> <li>Sanción 30.001-300.000 €</li> <li>• Expropiación si no se atiende el requerimiento de la Administración para subsanar la situación de desocupación sancionable.</li> </ul>

<sup>37</sup> Se han incorporado las medidas vigentes en la Ley 4/2016, de 23 de diciembre. Se han omitido de este cuadro las medidas aprobadas en la ley 24/2015, ya que la nueva Ley viene a sustituir a la anterior.



**Medidas de carácter social**

- Expropiación temporal del uso de la vivienda habitual en caso de desahucio del morador. Vivienda de EEFF, de filiales inmobiliarias o entidad de gestión de activos. Plazo máximo 3 años.
- Tanteo y retracto para viviendas procedentes de ejecuciones hipotecarias.
- Mediación extraprocésal ante situaciones de sobreendeudamiento para que se conserve la propiedad de la vivienda o en última instancia, su uso.

- Obligación de ceder al Gobierno viviendas vacías para atender las necesidades de colectivos procedentes de desahucios y otros colectivos vulnerables, en caso de que la CA no tenga suficientes viviendas. Para viviendas de «grandes tenedores de vivienda»: persona física o jurídica con + de 15 viviendas.
- Suspensión del lanzamiento hasta ofrecer la Administración una solución habitacional, a través de Convenios con EEFF o pago de la renta por la CA.
- Subvenciones para evitar el lanzamiento, tanto ejecución hipotecaria como impago alquiler: la Administración asume de forma excepcional el pago de la renta.

- Si fracasa la labor mediadora de la Administración entre EEFF y morador de la vivienda habitual, expropiación temporal del uso de la vivienda habitual en caso de desahucio por: Vivienda de EEFF, de filiales inmobiliarias o entidad de gestión de activos. Plazo máximo 3 años.

**Medidas incentivadoras**

- Programa de Intermediación en el Mercado del Alquiler. Aseguramiento de riesgos para garantizar cobro de rentas al propietario.
- Programa de Cesión de viviendas para el alquiler a Entes Públicos. Convenios
- Subvenciones. Sin concretar.
- Posibilidad de Incentivos fiscales.

- Parque público de viviendas.
- Red de Bolsas de Viviendas para el Alquiler Social de Aragón. Garantía del cobro de renta al propietario, gastos de asistencia jurídica, reparación de desperfectos, gastos de comunidad.

- Creación de parque público de viviendas en alquiler.
- Fórmulas de Intermediación. Remite a desarrollo reglamentario posterior.
- Aseguramiento de riesgos para garantizar cobro de rentas al propietario.
- Convenios
- Subvenciones. Sin concretar.
- Posibilidad de Incentivos fiscales.

Subvenciones a propietarios de viviendas con destino a alquiler.

Programa de Fomento del Alquiler.

Programas de intermediación de los Ayuntamientos.

- Expropiación forzosa del uso temporal de la vivienda vacía para aumentar parque de viviendas. Vivienda de persona jurídica. Plazo máximo: 4-10 años.
- Obligación de realojo forzoso, en los casos de pérdida de viviendas como consecuencia de acuerdos de compensación o dación en pago, ejecución hipotecaria o desahucio por impago de renta de arrendamientos. Vivienda de persona jurídica. Plazo máximo: 3 años.
- Expropiación del uso por declaración del interés social a favor de la Administración, para garantizar realojo, en caso de desahucio por imposibilidad de devolución del préstamo hipotecario. Titulares inscritos en Registro de viviendas y municipios con demanda. Plazo: 3 años.
- Tanteo y retracto para viviendas procedentes de ejecuciones hipotecarias.
- Procedimiento extrajudicial de mediación ante situaciones de sobreendeudamiento.
- Posibilidad de ayudas para mantener el uso de la vivienda habitual y para el realojamiento.

- Masovería urbana
- Plan de ampliación de su parque de vivienda pública.
- Intermediación:
  - Cesión a la Administración de viviendas para que las gestione en régimen de alquiler a cambio de garantías a los propietarios sobre el cobro de las rentas y la reparación de desperfectos.
  - Mediación social en el alquiler de viviendas, mediante incentivos a los propietarios privados para poner viviendas en alquiler para colectivos vulnerables.
  - Subvenciones a los propietarios para rehabilitar viviendas destinadas a alquiler, uso de la vivienda y realojamiento.
  - Posibilidad de Incentivos fiscales.
  - Firma de Convenios de colaboración con las personas jurídicas titulares de viviendas.
  - Programas de intermediación de los Ayuntamientos.

- Creación de un Parque de Viviendas de Emergencia Social.
- Plan Alquila. La CA financiará un seguro que cubra el riesgo de impago del alquiler.
- Convenio de colaboración con municipios u otras entidades públicas o privadas.

- Expropiación temporal del uso de la vivienda habitual del morador en caso de desahucio. Vivienda de EEFF, de filiales inmobiliarias o entidad de gestión de activos. Plazo máximo 5 años.

- Creación de parque público de viviendas en alquiler.
- Fórmulas de intermediación. Remite a desarrollo reglamentario.
- Programa de alquiler de vivienda usada, con aseguramiento de riesgos para el propietario.
- Convenios.
- Subvenciones. Sin concretar.

CCAA	Definición vivienda vacía	Medidas impositivas	Medidas sancionadoras
COMUNITAT VALENCIANA	Desempleada de forma continuada durante más de 2 años, computados en cada caso desde el último día de efectiva habitación. Solo para «Grandes Tenedores de Vivienda».		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infracción muy grave: mantener la vivienda vacía por un plazo superior a 3 años o la negativa a suscribir el contrato de alquiler con opción a compra de viviendas habituales que hayan objeto de desahucio. Sanción: multa de 3.001 hasta 30.000 euros.</li> <li>• Varias infracciones graves, p.ej: no comunicar semestralmente por parte de los grandes tenedores las viviendas deshabitadas. Sanción: 600 hasta 3.000 euros.</li> </ul>
EXTREMADURA	Desocupada de forma continuada por un periodo de más de 6 meses consecutivos en el curso de 1 año desde el último día de efectiva habitación.	<p>Canon, de carácter extra fiscal, a cargo de los Ayuntamientos. Los ingresos por este concepto dotarán el patrimonio municipal de suelo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Viviendas declaradas deshabitadas.</li> <li>• Sobre: personas jurídicas, herencias yacentes, comunidades de bienes y demás entidades aun carentes de personalidad jurídica que sean titulares del derecho de propiedad y también estén en posesión del derecho de uso de la vivienda.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Varias infracciones graves, por ejemplo: no dar efectiva habitación a la vivienda durante 6 meses; no formular la propuesta obligatoria de alquiler social. Vivienda de persona jurídica. No personas físicas ni entidades promotoras de vivienda. Sanción 4.000 – 40.000 €.</li> </ul>
GALICIA	Definición a efectos de la inscripción en el Censo: aquella que no sea ocupada por su propietario y en la que, además, no exista una persona usuaria que disponga del correspondiente título que le dé derecho a su ocupación.		
I. BALEARS	Viv. desocupada de forma continuada, durante más de 2 años, sin causa alguna que pueda justificar su no utilización. Viv temporalmente desocupada a efectos de la política municipal durante un plazo superior a 6 meses.		<p>Infracción muy grave: incumplir las normas realizando una sobreocupación o una infravivienda así como las relativas al uso inadecuado de la vivienda.</p> <p>Infracción grave: incumplir los grandes tenedores la obligación de comunicar la relación de viviendas desocupadas.</p> <p>Infracción leve: incumplir los grandes tenedores la obligación de comunicar cualquier cambio con respecto a la situación de las viviendas inscritas en el Registro de viviendas desocupadas.</p> <p>Sanción para infracciones muy graves: 30.001 - 90.000 euros</p>
LA RIOJA	Aquella que sus propietarios u ocupantes legítimos no la utilicen, salvo ausencia debidamente justificada.		
PAÍS VASCO	Desocupada de forma continuada, durante más de 2 años, sin causa alguna que pueda justificar su no utilización.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posibilidad de recargo en contribución territorial.</li> <li>• Canon, de carácter extrafiscal, a cargo de los Ayuntamientos. Los ingresos por este concepto dotarán el patrimonio municipal de suelo.</li> <li>Viviendas declaradas deshabitadas.</li> <li>Sobre personas físicas y jurídicas, herencias yacentes, comunidades de bienes y demás entidades aun carentes de personalidad jurídica que sean titulares del derecho de propiedad y también estén en posesión del derecho de uso de la vivienda.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infracción grave: Incumplir las normas relativas al uso inadecuado de la vivienda (deshabitada). Vivienda de persona física y de persona jurídica. Sanción 3.001 - 20.000 €.</li> <li>• Expropiación por incumplimiento de la función social, cuando desocupación durante un tiempo de más 2 años en ámbitos de acreditada demanda y necesidad.</li> </ul>
PRINCIPADO DE ASTURIAS	Aquella que no es la residencia habitual de ninguna persona, ni es utilizada por nadie, estando disponible.		
REGIÓN DE MURCIA			
CEUTA MELILLA			

## Medidas de carácter social

- Alquiler obligatorio con opción a compra. Viviendas de EEFF, filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos adjudicatarias de un remate en un caso de ejecución hipotecaria. Plazo: 3 años prorrogables otros 3 o bien opción de compra.
- Expropiación forzosa del usufructo de la vivienda, si la entidad ejecutante se niega a formalizar el contrato. Plazo: 3 años prorrogables otros 3.

- Expropiación temporal del uso de la vivienda habitual del morador en caso de desahucio. Vivienda de EEFF, de filiales inmobiliarias o entidad de gestión de activos. Plazo máximo 3 años.
- Suspensión temporal de los procedimientos administrativos de desahucio de viviendas de promoción pública, por impago de rentas de alquiler. Plazo 2 años.
- Tanteo y retracto para viviendas procedentes de ejecuciones hipotecarias.
- Medidas de mediación ante ejecución hipotecaria o por impago de alquiler, mediante procedimiento extrajudicial.
- Subvenciones para familias afectadas por ejecuciones hipotecarias y no hipotecarias.

## Medidas incentivadoras

- Red Alquila. Mediación en el mercado del arrendamiento de viviendas para propiciar su efectiva ocupación.
- Aseguramiento de los riesgos que garanticen el cobro de rentas y cantidades asimiladas, desperfectos causados por ocupantes distintos de sus propietarios y la defensa jurídica para la resolución de conflictos arrendaticios.
- Medidas fiscales.
- Subvenciones para arrendatarios y para propietarios destinadas a la rehabilitación de viviendas para ponerlas en alquiler solidario.
- Convenios de Colaboración.

- Bolsas, Pública y Privada, de Viviendas en alquiler accesible.
- Previsión de estímulos, garantías, avales públicos y funciones de intermediación para poner en el mercado de alquiler viviendas para personas con dificultades de acceso. Remite a desarrollo reglamentario.
- Convenios de colaboración.
- Intermediación en caso de vivienda hipotecada y de alquiler, si el inmueble constituye la vivienda habitual y única del deudor.
- Previsión de desarrollo de un Plan de Ayudas al Alquiler de Vivienda Libre.

- Mediación facilitando fórmulas de concertación de arrendamientos o adquisición.
- Con el previo consentimiento de los propietarios, las viviendas inscritas en el censo podrán ser utilizadas en los programas de fomento del alquiler.
- Programa Aluga, a través del IGVS. Vigente para incorporar viviendas destinadas a adjudicación directa en el marco del programa de realojo para las personas afectadas por ejecuciones hipotecarias.

- Obligación de ceder al Gobierno viviendas vacías para atender las necesidades de colectivos vulnerables o en caso de que la CA no tenga suficientes viviendas. Para viviendas de «grandes tenedores de vivienda»: persona física o jurídica con + de 10 viviendas.
- Posibilidad de Convenio con grandes tenedores de vivienda para ofertar alquiler a personas en situación de vulnerabilidad que hayan perdido su vivienda habitual con motivo de un desahucio por ejecución hipotecaria.
- Previsión de mediación extrajudicial y creación de Servicio de Acompañamiento en materia de vivienda.
- Subvenciones.
- Programas de intermediación para la cesión de viviendas por los propietarios.
- Convenio de colaboración con grandes tenedores.
- Plan de Alquiler Social de Baleares.

Bolsa de Alquiler de La Rioja.

- Alquiler forzoso en el caso de las viviendas deshabitadas. Cuando la vivienda se mantenga desocupada durante más de 1 año y se ubiquen en ámbitos de acreditada demanda y necesidad de vivienda.
- Expropiación temporal del uso de la vivienda habitual del morador en caso de desahucio. Vivienda de EEFF, filial inmobiliaria o entidad gestión de activos. Plazo máximo: 3 años.
- Tanteo y retracto para viviendas procedentes de ejecuciones hipotecarias.
- Programa Bizigune: Cesión a la Administración de viviendas para su gestión en régimen de alquiler.
- Programa de Intermediación en el Mercado de Alquiler de Vivienda Libre, aseguramiento de al propietario de los riesgos por impago de rentas, desperfectos, etc.

Programa de Intermediación en el Mercado de Alquiler.

- En caso de eventual desahucio por «gran tenedor de viviendas adherido al convenio regional», obligación de ofrecer alquiler social preferentemente de esa vivienda al desahuciado.
- Procedimiento de mediación extrajudicial ante posibilidad de desahucio.
- Mediación ante impago de alquiler que pudiera dar lugar a desahucio.
- Instar a las EEFF a crear una Bolsa Social de Viviendas para arrendamiento de familias procedentes de desahucio.
- Programa de Fomento del alquiler.
- Programa de mediación de alquiler social a través de una red de intermediación de alquiler entre arrendador y arrendatario.
- Programa de mediación de alquiler social a través de sistema de cesión voluntaria de viviendas a la Administración.

Subvenciones para el arrendatario.

Subvenciones para el arrendatario.

Fuente: Elaboración propia.

Fig. 9/ Resumen de la legislación de las CC.AA. en materia de viviendas vacías

CCAA	Definición vivienda vacía	Medidas impositivas	Medidas sancionadoras
ANDALUCÍA	Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, en la redacción dada por la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de Medidas para Asegurar el Cumplimiento de la Función Social de la Vivienda en Andalucía, artículo 25.		Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, artículos 52 a 68.
ARAGÓN	Ley 10/2016, de 1 de diciembre, Medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón, artículo 26.		Ley 10/2016, de 1 de diciembre, Medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón, artículo 24 y 25.
CANARIAS	Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda, artículo 81, en la redacción dada Ley 2/2014, de 20 de junio.		Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda, artículos 99 al 127, en la redacción dada por la Ley 2/2014, de 20 de junio.
CANTABRIA			
C. Y LEÓN			
C. MANCHA			
CATALUÑA	Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña, artículo 3.	Ley 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías, y de modificación de normas tributarias y de la Ley 3/2011. Decreto 183/2016, de 16 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del impuesto sobre las viviendas vacías.	Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, artículo 123.1.h. Decreto-Ley 1/2015, de 24 de marzo, artículos 2, 3 y 4. Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en la redacción dada por la Ley 4/2016, de 23 de diciembre, artículos 3 y 4.
COMUNIDAD DE MADRID			
COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA	Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra, en la redacción dada por Ley Foral 24/2013, de 2 Julio, medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra, artículo 42.bis.2.	Ley 2/1995, de 10 de marzo, de haciendas locales de Navarra, en la modificación dada por la Ley Foral 31/2013, de 31 de octubre, artículos 184 a 191.	Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra, en la redacción dada por Ley Foral 24/2013, de 2 Julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra, artículos 52 a 74.
COMUNITAT VALENCIANA	Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana, artículos 14,15 y 16.		Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana, artículos 19, 33 y 34.
EXTREMADURA	Ley 3/2001, de 26 de abril, de Calidad, Promoción y Acceso a la Vivienda de Extremadura, en la redacción dada por la Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda en Extremadura, artículos 1 y 3.	Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda en Extremadura, DF 3ª.	Ley 3/2001, de 26 de abril, de Calidad, Promoción y Acceso a la Vivienda de Extremadura, en la redacción dada por la Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda en Extremadura, artículos 49, 58 y 63.

**Medidas de carácter social**

Ley 4/2013, de 1 de octubre, de Medidas para Asegurar el Cumplimiento de la Función Social de la Vivienda en Andalucía, DA1ª  
Ley 1/2018, de 26 de abril, por la que se establece el derecho de tanteo y retracto en desahucios de viviendas en Andalucía.  
Ley 3/2016, de 9 de junio, para la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en la contratación de préstamos y créditos hipotecarios sobre la vivienda.

Ley 10/2016, de 1 de diciembre, Medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón, artículo 20.

Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda. DA4ª

Ley 22/2010, por la que se aprueba el Código de Consumo de Cataluña, en la redacción dada por la Ley 20/2014, de 29 de diciembre, artículo 132.  
Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, artículos 5 y 7.  
Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial, artículos 10 a 17.

Decreto 52/2016, de 31 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Parque de Viviendas de Emergencia Social y se regula el proceso de adjudicación de viviendas de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid, artículo 12.

Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra, en la redacción dada por Ley Foral 24/2013, de 2 Julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra, DA10ª.

Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana, artículos 2, 12 y 13.

Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda en Extremadura, artículos 2 a 4  
Ley 7/2016, de 21 de julio, de medidas extraordinarias contra la exclusión social, artículos 17 bis y 18.  
Ley 1/2008, de 22 de mayo, de creación de Entidades Públicas de la Junta de Extremadura, artículo 6.i).

**Medidas incentivadoras**

Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía.  
Orden de 17 de octubre de 2013, por la que se regula el Programa de Intermediación en el Mercado del Alquiler de Viviendas y el Programa de Cesión de viviendas para el alquiler a Entes Públicos.

Decreto 102/2013, de 11 de junio, del Gobierno de Aragón, la Red de Bolsas de Viviendas para el Alquiler Social de Aragón.  
Ley 10/2016, de 1 de diciembre, Medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón, artículo 28.

Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda, artículo 98.  
Ley 2/2014, de 20 de junio, DA 4ª y 5ª.

Decreto 12/2006, de 9 de febrero, por el que se establecen medidas para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda en Cantabria. Subvenciones a propietarios para alquilar.

Decreto 41/2013, de 31 de julio, por el que se aprueba el Programa de Fomento del Alquiler.

Decreto 71/2014, de 24 de julio, por el que se regula el Plan de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación Edificatoria, y la Regeneración y Renovación Urbanas 2013-2016

Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña, artículo 42.  
Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial, artículo 3, DAs 3ª y 4ª.

Orden 1/2008, de 15 de enero, por la que se establecen las medidas del fomento del alquiler de viviendas en la Comunidad de Madrid. Plan Alquila.

Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra, en la redacción dada por Ley Foral 24/2013, de 2 Julio, medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra, artículo 42 septies.

Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana, artículos 20,24,25,26 y Anexo II.  
ORDEN 15/2010, de 30 de julio, de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, por la que se crea y regula la Red Alquila.

Ley 3/2001, de 26 de abril, de Calidad, Promoción y Acceso a la Vivienda de Extremadura, en la redacción dada por la Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda en Extremadura, artículos 16.ter, 38.1 y DF 2ª.  
Decreto 13/2017, de 7 de febrero, de creación y régimen jurídico de la Bolsa de Viviendas para el alquiler asequible en Extremadura.

CCAA	Definición vivienda vacía	Medidas impositivas	Medidas sancionadoras
GALICIA	Decreto 17/2016, de 18 de febrero, por el que se crea y se regula el Censo de viviendas vacías de la Comunidad Autónoma de Galicia, artículo 2.		
I. BALEARS	Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears, artículos 4 y 38.		Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears, arts. 86 a 94
LA RIOJA	Ley 2/2007, de 1 de marzo, de Vivienda, DA2ª.		
PAÍS VASCO	Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, artículo 56.	Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, artículo 57. Norma Foral 12/1989, de 5 de julio, de Guipúzcoa, del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Norma Foral 9/1989, de 30 de junio, de Vizcaya. Norma Foral 42/1989, de 19 de julio, de Álava.	Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, artículos 59,63, 65, 72, 82 a 93.
PRINCIPADO DE ASTURIAS	Ley del Principado de Asturias 3/2012, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2013, DF4ª.		
REGIÓN DE MURCIA			
CEUTA			
MELILLA			

## Medidas de carácter social

## Medidas incentivadoras

Decreto 17/2016, de 18 de febrero, por el que se crea y se regula el Censo de viviendas vacías de la Comunidad Autónoma de Galicia, artículo 14.

Decreto 84/2010, de 27 de mayo, por el que se aprueba el Programa Aluga, parcialmente derogado.

Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears, art 26.

Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears, artículos 27 a 31.

Programa de rehabilitación de vivienda libre para destinarlo a alquiler social. Plan de vivienda social 2015-2019

Bolsa de Alquiler del Gobierno de La Rioja.

Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, artículos, 74 y 75.

Programa de Intermediación en el Mercado de Alquiler de Vivienda Libre. Decreto 43/2012, de 27 de marzo, modificado por el Decreto 180/2014, de 23 de septiembre de 2014.

Programa Bizigune.

Resolución de 26 de abril de 2016 se aprueba el Programa de Intermediación en el Mercado de Alquiler del Principado de Asturias.

Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia, modificada por la Ley 10/2016, de 7 de junio, artículos 52 a 59.

Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia, modificada por la Ley 10/2016, de 7 de junio, artículo 51 y 56.

Convocatorias anuales de ayudas al Inquilino. Plan de vivienda 2013-2016

Resolución de 23 de febrero de 2018 por la que se convoca ayudas al Inquilino.

Fuente: Elaboración propia.

## Bibliografía citada

- ÁLVAREZ BARBEITO, P (2008): «Reflexiones sobre la fiscalidad de la vivienda vacía en España». Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de A Coruña, núm. 12, páginas 15 a 17.
- CONSEJO SUPERIOR DEL PODER JUDICIAL (2018): «Las ejecuciones hipotecarias presentadas en los juzgados cayeron un 37,8 % en 2017», Comunicación del Poder Judicial. Accesible en: <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/Las-ejecuciones-hipotecarias-presentadas-en-los-juzgados-cayeron-un-37-8---en-2017>
- ELMUNDO.ES (2016): «Más de 6.200 personas se benefician de las viviendas sociales de la Sareb», accesible en <http://www.elmundo.es/economia/2016/04/04/57021ff946163fa72a8b465d.html>
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J. F. (2016): «Vivienda vacía y demanda social políticas europeas como marco de un nuevo modelo residencial español». Congreso Internacional CONTESTED\_CITIES, Artículo nº 2-512, página 5. Accesible en: <http://contested-cities.net/wp-content/uploads/sites/8/2016/07/WPCC-162512-Fern%C3%A1ndezJuanFrancisco-ViviendaVac%C3%ADaDemandaSocial.pdf>.
- GARCÍA MARTÍNEZ, A. & JIMÉNEZ VALLADOLID DE L'HOTELLERIE-FALLOIS, D.J. (2007): «La fiscalidad especial sobre la vivienda vacía en España y en otros países de la Unión Europea» en Revista de Contabilidad y Tributación, CEF, núm. 297, páginas 51 y ss.
- GRUPO DE ESTUDIO EKITEN-THINKING. ESCAJEDO, L & al. (2011): «Políticas de movilización de vivienda en algunos países de la Unión Europea». Serie de documentos de Realidad Urbana 2/2011. Universidad País Vasco, página 9.
- IDEALISTA.COM (2013): «Sorpresa estadística: el número de viviendas vacías apenas creció un 10,8% en la última década», accesible en <https://www.idealista.com/news/inmobiliario/vivienda/2013/04/18/607345-sorpresa-estadistica-el-numero-de-viviendas-vacias- apenas-crecio-un-10-8-en-la>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2013): «Censo de población y viviendas 2011». Boletín informativo del Instituto Nacional de Estadística. Notas de prensa: edificios y viviendas.
- (2018): «Estadística sobre Ejecuciones Hipotecarias. Cuarto trimestre de 2017 y Año 2017. Datos provisionales». Notas de prensa. Accesible en: <http://www.ine.es/daco/daco42/eh/eh0417.pdf>
- NACIONES UNIDAS (2008): «Informe A/HRC/7/16/Add.2, del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, de 7 de febrero de 2008. Misión España». Recomendación nº 86.
- (2013): «Informe A/HRC/25/54, de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto de 30 de diciembre de 2013». Accesible en: [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_s.aspx?si=A/HRC/25/54/Add.1](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?si=A/HRC/25/54/Add.1)
- NAVARRO GARCÍA, A. (2016): «Medidas fiscales para garantizar el Derecho de Acceso a la Vivienda: el recargo del IBI y otras medidas tributarias sobre las viviendas desocupadas». Tributos Locales, núm.123, páginas 47-62.
- OBSERVATORIO DE LA VIVIENDA Y SUELO DE CANTABRIA (2016): «Estudio inicial de la Vivienda Vacía en Cantabria». Accesible en: <http://www.observatoriovivienda.cantabria.es/>
- THE GUARDIAN, RUPERT NEATE (2014): «Scandal of Europe's 11m empty homes». Accesible en <https://www.theguardian.com/society/2014/feb/23/europe-11m-empty-properties-enough-house-homeless-continent-twice>
- TORRÓ SOLER, R. & HERVÁS MÁS, J. (2018): «La constitucionalidad de la expropiación forzosa y la potestad sancionadora en referencia al uso de viviendas deshabitadas». Práctica Urbanística, núm. 152, Sección Estudios, Editorial Wolters Kluwer.
- VINUESA ANGULO, J. (2008): «La vivienda vacía en España: un despilfarro social y territorial insostenible. Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales», núm. 270, artículo 39.
- & DE LA RIVA ÁMEZ, J.M. & PALACIOS GARCÍA, A.J (2008): «El fenómeno de las viviendas desocupadas», Fundación General de la Universidad Autónoma de Madrid (FUAM), ISBN: 978-84-691-6638-3, página 19.