

H. La movilización de la vivienda vacía, entre el fomento y la coerción

Cristina Argelich Comelles

Profesora Ayudante Doctor de Derecho civil

Universidad Autónoma de Madrid

cristina.argelich@uam.es

Resumen: Esta aportación versa sobre la movilización de la vivienda vacía. Entre las medidas de fomento, encontramos los instrumentos de carácter tributario, mientras que las medidas coercitivas pasan por diversos instrumentos administrativos como la expropiación temporal. Esta investigación aporta datos prácticos y propuestas legislativas comparadas, centradas en las órdenes de gestión de viviendas vacías y la intermediación inmobiliaria de la Administración.

Palabras clave: Vivienda vacía, impuesto, expropiación, gestión de las viviendas vacías.

Abstract: This research deals with the compulsory measures regarding empty dwellings. The main measure of promotion refers to taxation, while coercive measures include administrative instruments such as temporary expropriation. This research provides practical data on the application of these instruments on a comparative level, as well as suggests the legal transplant of empty dwelling management orders and housing intermediation.



Keywords: *Empty dwelling, taxation, expropriation, empty dwelling management.*

Resumen: 1. Introducción a la movilización de la vivienda vacía en España. 2. Incentivos negativos en materia de vivienda vacía de los legisladores estatal y autonómicos. 2.1 Resultados de los incentivos negativos en España. 2.2 Resultados de las medidas de movilización de la vivienda vacía en Europa: el trasplante legal en España de las órdenes de gestión de viviendas vacías de Inglaterra y Gales. 3. Hacia la intermediación inmobiliaria de la Administración para la movilización de la vivienda vacía en España. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN A LA MOVILIZACIÓN DE LA VIVIENDA VACÍA EN ESPAÑA

La mejora del acceso a la vivienda es un reto que los legisladores estatal y autonómico deben abordar con soluciones definitivas, sin acudir a los múltiples incentivos negativos dispuestos en los últimos años⁽¹⁾, ni a una norma de aplicación potestativa como la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda⁽²⁾. Desde la crisis hipotecaria de 2007, momento en el que se evidenció el fracaso de las medidas de fomento estatales, los instrumentos reactivos para hacer frente a sus efectos han pasado por diversos incentivos negativos⁽³⁾, mediante limitaciones administrativas de derechos a la facultad de exclusión –como la suspensión de los lanzamientos–, y transferencias coactivas no expropiatorias a la facultad de disposición –como el control de rentas– de la Ley 12/2023, que se corresponden con los límites en interés público del derecho de propiedad y que suponen un vaciamiento no indemnizable de su contenido, a diferencia de las limitaciones del dominio⁽⁴⁾. Los más intrusivos para los derechos de los ciudadanos, son la previsión e inaplicación de la expropiación temporal del uso de viviendas por parte de diversos legisladores autonómicos,

(1) Este trabajo se enmarca en las actividades del Proyecto de I+D+i del Ministerio de Ciencia e Innovación «Vivir en comunidad: nuevas reglas para un nuevo paradigma», PID2020-112876GB-C31, IP: Prof. Dr. Sergio Nasarre Aznar, al que pertenezco como miembro del equipo de investigación. Alude al concepto de «incentivos negativos» como respuesta autonómica a la crisis en España, recoge en un útil cuadro-resumen sus principales características, y reflexiona críticamente acerca de los mismos NASARRE AZNAR, 2020, pp. 463-476. ARGELICH COMELLES, 2023, pp. 1-454.

(2) BOE de 25 de mayo de 2023.

(3) Sobre las medidas estatales y autonómicas, véase ARGELICH COMELLES, 2017, pp. 277-333.

(4) A fondo, nos remitimos a VERDERA SERVER, 2023, pp. 912-940.



H. LA MOVILIZACIÓN DE LA VIVIENDA VACÍA, ENTRE EL FOMENTO Y LA COERCIÓN

los recargos tributarios en el IBI, que vuelven a regularse en esta norma, y mecanismos sancionadores.

Encontramos otros incentivos negativos de menor intensidad, relativos a la propuesta de arrendamiento social previa a la ejecución hipotecaria o el desahucio por impago de rentas –articulado en Cataluña, Murcia y la Comunidad Valenciana–, y la obligación de realojamiento de las personas en riesgo de exclusión residencial de Cataluña. Los instrumentos que presentan una menor afectación a los derechos de los ciudadanos, pero que tienen otros inconvenientes, son los siguientes: el derecho de tanteo y retracto a favor de la Administración de las viviendas objeto de una ejecución hipotecaria que se encuentren en zonas con alta demanda residencial –previsto en Cataluña, el País Vasco, Extremadura y, recientemente, limitado en la Comunidad Valenciana a las viviendas protegidas–, que implica un coste por la paralización de la transmisión hasta el ejercicio del derecho de adquisición preferente⁽⁵⁾; la reserva de suelo para vivienda protegida⁽⁶⁾, que puede alcanzar el 40% *ex DF* cuarta LDV, que ocasiona una reducción de las promociones inmobiliarias destinadas a vivienda; y, finalmente, las mediaciones autonómicas de consumo.

2. INCENTIVOS NEGATIVOS EN MATERIA DE VIVIENDA VACÍA DE LOS LEGISLADORES ESTATAL Y AUTONÓMICOS

Nos centraremos en el contenido de los incentivos negativos dispuestos, a los efectos de cuantificar posteriormente los resultados de su aplicación y contextualizarlos con las alternativas comparadas disponibles. Por lo que respecta a la suspensión de los lanzamientos, la DF quinta LDV introduce diversas modificaciones en los preceptos relativos al procedimiento ejecutivo de lanzamiento y al procedimiento declarativo de desahucio por impago de rentas cuando el arrendatario es vulnerable. En virtud de la STC 26/2025, de 29 de enero, el Alto Tribunal ha anulado parcialmente los apartados 6 c) y 7 del artículo 439 LEC, los apartados 1 y 2 del artículo 655 bis, y el artículo 685.2 LEC, relativos a los requisitos

(5) ARRUÑADA, 2021, p. 75: «se contempla una suerte de expropiación cuyo justiprecio es inferior al valor real del bien expropiado, pues la Administración no compensa los costes de información y negociación en los que el comprador ha incurrido para llevar a cabo la transacción que la intervención administrativa frustra».

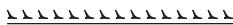
(6) ARRUÑADA, 2021, p. 75, indica con acierto respecto de los límites en interés público –no indemnizables– del derecho de propiedad que «se están agravando de manera retroactiva y muy intensa las cargas que la legislación estatal básica impone a los propietarios de suelo urbano consolidado, lo que supone una vulneración de la misma».



de procedibilidad para los grandes tenedores de vivienda en los procedimientos indicados. No obstante esto, procede la crítica a la medida de suspensión de los lanzamientos, como institución civil que afecta a la facultad de exclusión, así como a los requisitos de procedibilidad para los grandes tenedores, por su carácter discriminatorio. La Exposición de Motivos expresa erróneamente que se refiere a «la regulación del procedimiento de desahucio en situaciones de vulnerabilidad», confundiendo el procedimiento declarativo de desahucio por impago de rentas con el procedimiento ejecutivo de lanzamiento, tras la firmeza del primer procedimiento. Esta reforma elimina el consentimiento del interesado en el traslado a la Administración competente en materia de vivienda, asistencia social, evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación riesgo de exclusión social, para comprobar su situación de vulnerabilidad en procedimientos de desahucio *ex* artículo 150.4 LEC.

Tras su tramitación parlamentaria, se ha añadido el artículo 440.5 LEC, pues la inclusión de los artículos 439.6 y 7 LEC ha sido anulada por el Alto Tribunal. Advertimos que, en las situaciones de vulnerabilidad económica habitacional, no cabe prolongar la ocupación de la vivienda sin lanzamiento a costa del propietario: ello justifica la calificación de estas situaciones de «inquiocupación». Por el contrario, procede aligerar y coordinar la respuesta administrativa y judicial, para proveer una alternativa habitacional a las personas vulnerables previa al lanzamiento. Ello garantiza que la atención a los colectivos vulnerables no devenga abusiva para el propietario, encontrando como única excepción material que este concurra en los supuestos de la obligación legal de alimentos, previstos en el artículo 143 CC.

En cuanto al control de rentas establecido mediante la Ley 12/2023, en virtud de la modificación del artículo 17.6 LAU 1994, los nuevos contratos de arrendamiento de viviendas sitas en zonas declaradas de mercado residencial tensionado se limitarán permanente en la actualización de la renta –como control de rentas impropio, por su carácter definitivo–, junto con el establecimiento de un control de rentas propio y generalizado; en suma, un tratamiento legal de la renta «duro» para los grandes tenedores y «blando» para el resto de los arrendadores. A estos efectos, se regularán las rentas de las denominadas zonas de mercado residencial tensionado, previa declaración por la Administración competente autonómica –de momento solo aprobado en Cataluña–, donde se aplicará un control de rentas impropio para los contratos de arrendamiento en vigor, mediante la limitación permanente de su actualización, así como un control de rentas propio para los nuevos contratos. En este último caso, los límites de su actualización se establecerán dependiendo de la modalidad



H. LA MOVILIZACIÓN DE LA VIVIENDA VACÍA, ENTRE EL FOMENTO Y LA COERCIÓN

de contrato y propiedad, distinguiendo en función del arrendador: para los grandes tenedores, mediante un índice *ad hoc* de contención de precios y, con la previsión del siguiente punto hasta que no se apruebe dicho índice; y, para el resto de los arrendadores, a este mismo índice si la vivienda está sita en una zona de mercado residencial tensionado, o bien vinculando su indexación a la última renta de contrato de arrendamiento de vivienda habitual que hubiese estado vigente en los últimos cinco años en la misma vivienda, una vez aplicada la cláusula de actualización anual de la renta del contrato anterior, sin que quepa fijar nuevas condiciones que establezcan la repercusión al arrendatario de otros gastos.

Por lo que respecta a la expropiación temporal del uso o del usufructo de las viviendas deshabitadas, prevista por diversos legisladores autonómicos⁽⁷⁾, el elemento común a esta legislación autonómica de acceso a la vivienda es el objeto abstracto sobre el que recae: el incumplimiento de la función social del derecho de propiedad. Para apreciar dicho incumplimiento, esta legislación atiende a dos elementos: a la deshabitación –en particular el tiempo de deshabitación– y a las circunstancias relativas a la vivienda deshabitada y a su propietario. El plazo de deshabitación exigido corresponde a dos años en Cataluña, el País Vasco y la Comunidad Valenciana, mientras que se reduce a seis meses en el curso de un año en Andalucía, Navarra, Canarias y Extremadura. Las circunstancias referentes a la vivienda deshabitada y a su propietario, previstas en prácticamente todas las normas autonómicas, salvo en Cataluña y el País Vasco, se concretan en que la vivienda sea objeto de un procedimiento de ejecución hipotecaria instado por entidades financieras, sus filiales inmobiliarias o entidad de gestión de activos, cuyo propietario –avalista o trabajador autónomo en determinadas circunstancias– se encuentre en especiales circunstancias de emergencia social. Asimismo, el País Vasco lo extiende a los procedimientos de desahucio por impago de rentas y lo reduce, en el caso de ejecución hipotecaria, solo al propietario, sin admitir ni a los avalistas ni a los trabajadores autónomos.

Ninguna legislación determina si la emergencia social debe preexistir al lanzamiento o si tiene que estar originada por esta situación. Para ser beneficiario, todas las normas expropiatorias –salvo las de Cataluña– establecen como requisito que se produzca una situación de emergencia o exclusión social, a lo que el legislador vasco añade una situación de carencia habitacional, es decir, que dicha situación de emergencia o exclusión social provoque un déficit en la cobertura habitacional del beneficiario. La expropiación tiene carácter temporal, una temporalidad que implica la

(7) ARGELICH COMELLES, 2017, pp. 277-333.

existencia de un plazo máximo de expropiación en cada norma que oscila entre tres y diez años. Finalmente, atendiendo a la configuración ordinaria de la expropiación forzosa, la persona beneficiaria deberá pagar a la Administración expropiante el justiprecio completo, como se dispone en Cataluña, o una cantidad en concepto de contribución al pago del justiprecio, en una cuantía que no supere al justiprecio y que no supere cierta proporción de los ingresos de la unidad familiar.

Por lo que respecta al recargo en el IBI para las viviendas vacías, y la previsión autonómica del impuesto a las viviendas vacías, debemos realizar diversas apreciaciones. La DF tercera LDV establece una modulación del recargo en el IBI respecto de los inmuebles de uso residencial desocupados con carácter permanente. Este recargo se aplica a los contribuyentes que sean propietarios de viviendas que estén vacías durante más de dos años, con un mínimo de cuatro viviendas por propietario, salvo causas justificadas de desocupación temporal. Obsérvese que, respecto de la consideración de gran tenedor, se ha reducido el límite objetivo de diez a cuatro viviendas, lo que demuestra la inoperancia del criterio cuantitativo ya expuesto. Asimismo, el incremento del recargo, situado en el 50 % de la cuota líquida del IBI, puede alcanzar hasta un máximo del 150 %, en función de la duración de la desocupación y del número de viviendas desocupadas que sean del mismo titular en el término municipal. La finalidad, indica la Exposición de Motivos, es «que tenga un mayor efecto en la optimización del uso del parque edificatorio residencial y refuerce el instrumento de los Ayuntamientos para hacer frente a situaciones de vivienda desocupada a través de la fiscalidad». Debemos indicar que este recargo no resulta incompatible con la previsión del impuesto a las viviendas vacías, pues se presenta como un estímulo o sanción a la deshabitación. Sin embargo, el recargo en el IBI para las viviendas deshabitadas y el impuesto a las viviendas vacías conllevan el riesgo de que acaben siendo consideradas como un coste más para seguir manteniéndolas vacías, y que la finalidad desincentivadora que persigue la medida no se produzca materialmente.

Una vez sentadas las bases y contexto de esta reforma, precisamos que la DF tercera LDV dispone que los ayuntamientos podrán establecer tipos diferenciados para el gravamen de la propiedad sobre los bienes inmuebles urbanos, excluidos los de uso residencial, y en atención a los usos establecidos en la normativa catastral para la valoración de las construcciones. Cuando los inmuebles tengan atribuidos varios usos, el tipo aplicable será el correspondiente al uso de la edificación o dependencia principal. El límite máximo de estos tipos impositivos es del 10 % del valor catastral de los bienes inmuebles urbanos en el término municipal que, de conformidad a cada uso, tengan un mayor valor. A estos efectos, la orde-



H. LA MOVILIZACIÓN DE LA VIVIENDA VACÍA, ENTRE EL FOMENTO Y LA COERCIÓN

nanza fiscal del impuesto señalará el umbral de valor para todos o cada uno de los usos, a partir del cual se aplicarán los tipos incrementados. En particular, indica que el gravamen de los inmuebles de uso residencial, que se encuentren desocupados con carácter permanente, llevará aparejado un recargo de hasta el 50 % de la cuota líquida del IBI. Se considerará un inmueble como desocupado con carácter permanente cuando lo esté, de forma continuada y sin causa justificada, por un plazo superior a dos años, conforme a los requisitos, medios de prueba y procedimiento de la ordenanza fiscal, y pertenezcan a titulares de cuatro o más inmuebles de uso residencial. Ese recargo será del 100 % cuando el periodo de desocupación sea superior a tres años, pudiendo modularse en función del tiempo de desocupación.

Finalmente, y con carácter potestativo, los ayuntamientos podrán aumentar hasta en un 50 % adicional el porcentaje de recargo, cuando los inmuebles pertenezcan a titulares de dos o más inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados en el mismo término municipal. Algunos legisladores autonómicos han apostado por utilizar determinados impuestos como sanción ante las conductas que se consideran antisociales, en lugar de acudir al mecanismo sancionador tradicional y en la línea de otros Estados de nuestro entorno. La finalidad de esta utilización atípica del gravamen se resume en conseguir un concreto efecto ejemplificante: que los grandes tenedores de viviendas, por su posición asimétrica en el mercado, dejen de mantener esas viviendas deshabitadas en el actual contexto económico. Este impuesto persigue, en el fondo, que esta conducta no se siga produciendo, como sucede con la sanción. Pese a este elogioso fin, muy probablemente se puede llegar a asumir como un coste adscrito a esta conducta.

2.1 Resultados de los incentivos negativos en España

Es momento de cuantificar la oportunidad de estas medidas, para poder anticipar los efectos que tendrá la aplicación de la Ley 12/2023, que contiene algunos de estos incentivos negativos. La expropiación temporal del uso de viviendas en España ha tenido la siguiente aplicación: en Andalucía se incoaron dos procedimientos administrativos que caducaron⁽⁸⁾, y

(8) Esta información ha sido provista por el Servicio de Atención al Ciudadano de Servicios Centrales, adscrito a la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía. Los Decretos de iniciación de los expedientes de expropiación están compuestos por: el Decreto 190/2013, de 15 de octubre de 2013, por el que se incoa procedimiento para la expropiación temporal del derecho de uso de la vivienda sita en la calle Alonso de Ercilla, núm. 7, 3.^o B, de Huelva, y se declara el interés social y la necesidad de ocupación con respecto al citado inmueble, publicado en el BOJA de 16 de



en Baleares se anunció la expropiación de 56 viviendas de grandes tenedores⁽⁹⁾, cuya aplicación final se ha reducido a 16 por las ventas de las viviendas sujetas a la medida expropiatoria⁽¹⁰⁾. Lo mismo ha sucedido con sus antecedentes legislativos directos dispuestos en Francia y Bélgica, relativos a la expropiación y requisita de viviendas vacías, que solamente se han aplicado una vez en Valonia⁽¹¹⁾. Existen mecanismos menos costosos y más rápidos para aportar soluciones a las viviendas vacías; así, encontramos las *Empty Dwelling Management Orders* u órdenes de gestión de viviendas vacías del Reino Unido, previstas en Inglaterra y Gales, que presenta unas estadísticas de aplicación superiores y un efecto disuasorio constatable⁽¹²⁾.

Algunos legisladores autonómicos han apostado por utilizar determinados impuestos como sanción ante las conductas que se consideran antisociales, en lugar de acudir al mecanismo sancionador tradicional y en la línea de otros Estados de nuestro entorno. Este es el caso del impuesto a las viviendas vacías, previsto por los legisladores de Cataluña, País Vasco y Navarra, y que, respecto de la regulación catalana, se ha declarado constitucional en la Sentencia de 17 de enero de 2019⁽¹³⁾. La existencia de viviendas deshabitadas supone una utilización de la propiedad privada contraria a la función social que debe cumplir, que en este caso se concreta en destinarlas al uso habitacional de manera habitual, y por ello se establece este impuesto como gravamen a la deshabitación. En Cataluña, se trata de un impuesto de carácter finalista, porque con la cuantía recaudada se deben adquirir viviendas vacías para destinarlas al arrendamiento social. Sin embargo, en el País Vasco y en Navarra únicamente se plantea como un mecanismo recaudatorio y, por tanto, de sanción ante la deshabitación, sin destinar la cuantía recaudada a una finalidad relacionada con la conducta que pretende mitigar, aunque en el País Vasco se dispone que con estos ingresos se dote el patrimonio municipal de suelo. La finalidad de esta utilización atípica del

octubre de 2013, y el Decreto 236/2013, de 10 de diciembre, por el que se incoa procedimiento para la expropiación temporal del derecho de uso de la vivienda sita en la calle Río Trueba, núm. 5, 1.^º A, en Torremolinos (Málaga), y se declara el interés social y la necesidad de ocupación con respecto al citado inmueble, publicado en el BOJA de 22 de enero de 2014.

(9) EUROPA PRESS, de 2 de marzo de 2021.

(10) EL MUNDO, de 9 de diciembre de 2021.

(11) Fue en el municipio valón de *Philippeville*, en 1998. Véase la revista *Mouvement communal*, de 8 de septiembre de 1998, pp. 435-439.

(12) HOUSE OF COMMONS, 2019, pp. 1-24. En el periodo de 2004-2010 se aplicaron 28 órdenes, y a partir de junio de 2010 un total de 38, de conformidad con los datos proporcionados por los *Residential Property Tribunals*. El total de viviendas vacías ha disminuido de más de 300.000 viviendas en 2010 hasta 206.236 viviendas en 2019, lo que supone que estas viviendas constituyen menos del 2% del total de viviendas.

(13) RTC 2019\4.



H. LA MOVILIZACIÓN DE LA VIVIENDA VACÍA, ENTRE EL FOMENTO Y LA COERCIÓN

gravamen se resume en conseguir un concreto efecto ejemplificante: que los grandes tenedores de viviendas, por su posición asimétrica en el mercado, dejen de mantener esas viviendas deshabitadas en el actual contexto económico. Este impuesto persigue, en el fondo, que esta conducta no se siga produciendo, como sucede con la sanción. Pese a este elogioso fin, muy probablemente se puede llegar a asumir como un coste adscrito a esta conducta, es decir, pagar el impuesto para seguir deshabitando la vivienda.

Estas normas se inspiran en otras medidas que se han impulsado al respecto en el Derecho comparado. En Francia, se dispone una tasa de carácter compensatorio consistente en un tributo a cargo de los propietarios por la deshabitación de la vivienda, denominada *taxe d'habitation sur les logements vacants*. Asimismo, cuando la vivienda no está ocupada, se aplica la *taxe sur les logements vacants*, es decir, una tasa cuyo importe se incrementa con el paso del tiempo. Finalmente, en el caso de habitar una vivienda, el propietario siempre debe pagar una tasa llamada *taxe d'habitation*. En Bélgica, en concreto en Flandes, pueden aplicarse varias medidas fiscales para hacer frente a la oferta insuficiente de viviendas, como la *activeringsheffing* o tarifa de activación, si existe desabastecimiento estructural de viviendas, o la *leegstandsheffing*, que es una tasa que se aplica a los grandes tenedores de viviendas vacías. Sin embargo, Bruselas y Valonia han dejado a los municipios que sancionen la deshabitación de las viviendas, sin que exista una normativa regional al respecto. Finalmente, en el Reino Unido, no se han articulado estos impuestos sobre las viviendas vacías, aunque se eliminan las reducciones en el impuesto municipal equivalente a nuestro IBI, denominado *Council Tax*, limitándolas del 50 % al 10 % hasta desaparecer, mediante la aprobación de la *Local Government Act 2003*, si así lo deciden las autoridades municipales respecto de estas viviendas⁽¹⁴⁾.

Respecto de la aplicación del impuesto a las viviendas vacías⁽¹⁵⁾, en Cataluña se ha pasado de recaudar casi 19 millones de euros en 2016 a menos de 12 millones en 2018, mientras que no disponemos de datos oficiales en cuanto a su aplicación en Navarra y el País Vasco; en esta última Comunidad Autónoma, se ha aprobado el Decreto 149/2021, de 8 de junio, de vivienda deshabitada y de medidas para el cumplimiento de la función social de la vivienda⁽¹⁶⁾, en el que se establece un impuesto de 10 euros por metro cuadrado para aquellas viviendas que estén vacías durante más de dos años, cuantificadas en 15.134 en su Registro de Viviendas Deshabi-

(14) UNITED KINGDOM OFFICIAL DOCUMENTS de 18 de setiembre de 2003.

(15) Esta información ha sido proporcionada por la Consejería de Gobernación, Administraciones Públicas y Vivienda.

(16) BOPV de 18 de junio de 2021.



tadas. Respecto de las sanciones pecuniarias a los propietarios de viviendas vacías, previstas primigeniamente por diversos municipios y que se disponen en la Ley 12/2023, el resultado global en los diversos municipios donde se ha aplicado es una recaudación del 50% respecto a la prevista, a la que se suman diversos pleitos y un elevado coste de los procedimientos administrativos en cuestión⁽¹⁷⁾. Finalmente, el recargo en el IBI para las viviendas vacías se encuentra regulado en las Ordenanzas Fiscales de algunos municipios⁽¹⁸⁾, en virtud de la normativa estatal relativa a las Haciendas locales, y establece un porcentaje progresivo del 50% hasta el 150% tras la modificación de la DF tercera LDV, cuya aplicación es potestativa por parte de los municipios.

Cabe indicar, a la vista de los datos y de las diversas Administraciones intervenientes, que las culpas son compartidas en el tiempo y en el espacio, y buena prueba de ello es que en diversos contextos las soluciones no han sido las adecuadas. Solo eso explica el nefasto resultado de las infinitas medidas reguladas, copiadas e inaplicadas a partes iguales en el periodo 2013-2022: no superan la prueba de idoneidad ni el de proporcionalidad, pues la Administración está obligada a utilizar los medios menos lesivos para los ciudadanos en el ejercicio de sus potestades. En suma, presentan una escasa utilidad para resolver el problema que nos ocupa. Los legisladores han confundido el jarabe adecuado y la dosis necesaria, para solucionar el acceso a la vivienda, con un elixir compuesto de medidas efectistas y poco efectivas. A los efectos de reequilibrar el acceso a la vivienda, sería conveniente plantear mecanismos que no dependan de situaciones coyunturales relativas a la falta o sobreoferta de viviendas, a la capacidad económica o a la coyuntura económica, para que pueda articularse un verdadero sistema de acceso a la vivienda, que sigue pendiente de una solución permanente o, al menos, estable. Lamentablemente, abordar este problema requiere de una acción conjunta entre los legisladores estatal y autonómico que trascienda sus intereses, para dotar de cierta unidad a la política española de vivienda. Esta acción conjunta no se observa en la legislación autonómica, cuya aplicación puede cuantificarse y, probablemente, a la luz de sus disposiciones, la aplicación de la Ley 12/2023 siga la misma suerte. Antes de intervenir en materia de vivienda en el ámbito civil, una injerencia oportuna y conveniente ante la desafortunada gestión privada del uso habitacional de la vivienda, resulta necesario e incluso ejemplificante una correcta actuación de la Administración en el destino completo al uso habitacional de

(17) MILLAR POWELL; BRYNS; O'REILLY; REHM, y THOMAS, 2022. En este sentido, véase lo sucedido en el municipio de Terrassa en QUERALT, de 16 de octubre de 2016.

(18) Estos municipios son Valls, Calafell, Torredembarra y El Vendrell.



H. LA MOVILIZACIÓN DE LA VIVIENDA VACÍA, ENTRE EL FOMENTO Y LA COERCIÓN

sus viviendas protegidas, en atención a la desclasificación producida en los últimos años⁽¹⁹⁾. Insiste el Preámbulo en los datos de viviendas protegidas construidas, siendo en el periodo 1962-2020 de 5,7 millones de viviendas, que representan un 31,5 %. Sin embargo, estos datos requieren de contextualización, pues no se ponen en relación con el régimen de tenencia de arrendamiento y propiedad, a diferencia de los datos de EUROSTAT.

2.2 **Resultados de las medidas de movilización de la vivienda vacía en Europa: el trasplante legal en España de las órdenes de gestión de viviendas vacías de Inglaterra y Gales**

En el ámbito del Derecho comparado, diversas instituciones podrían adoptarse en nuestro Derecho mediante un *legal transplant*⁽²⁰⁾, en aras de favorecer el acceso a la vivienda vacía y habida cuenta de sus resultados. En cuanto a las medidas para favorecer el destino habitacional de la vivienda, es necesario destacar, por su éxito, el *Low Cost Home Ownership* o programa de vivienda asequible del Reino Unido, implementado en 1980. El contexto en el que se reguló este programa es importante, pues la vivienda en propiedad había alcanzado su límite –cuya prueba fue la crisis de los años noventa–, y se requerían alternativas más allá de promover el arrendamiento de mercado libre, debido a la exclusión práctica por falta de capacidad económica de las personas vulnerables⁽²¹⁾. Este programa consta de diversas medidas que, con modificaciones, siguen en su mayor parte vigentes en la actualidad: la propiedad temporal o *Shared Ownership*, que ha sido objeto de un *legal transplant* por el legislador de Cataluña y su consideración en el Informe España 2050; la denominada *Affordable Housing*, cuyo objetivo consiste en planificar la edificación de una zona residencial para obtener un precio inferior e incluir medidas como la propiedad temporal y el arrendamiento social o *Social Rented Housing*; y, para finalizar, se introdujo un nuevo producto de renta variable compartida, conocido como *HomeBuy*, que permitió seleccionar una vivienda de mercado libre mediante un préstamo hipotecario sin intereses sobre el 25 % del valor de la vivienda, accediendo a una propiedad compartida. Las dos primeras medidas reducen la subvención directa por parte de la Administración, fomentando la reducción del coste de la vivienda

(19) FERNÁNDEZ-RUBIO HORNILLOS, 2021, pp. 137-169.

(20) En cuanto a las medidas alternativas referidas, indicamos aquí las propuestas de *legal transplant* que, a la luz de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, deberían adoptarse, remitiéndonos para su desarrollo a ARGELICH COMELLES, 2023, pp. 1-454.

(21) COWAN; O'MAHONY, y COBB, 2016, p. 38.



en la misma ubicación donde existían viviendas a precio de mercado. Respecto de la última medida, aunque no proporcione directamente una vivienda, presenta como ventajas que el incremento del valor no suponía ningún coste para la Administración, los gastos iniciales de la compra se reducían y se eliminaba el depósito previo a la compra⁽²²⁾. Además, los compradores tenían disponible más oferta de vivienda y se reducían los riesgos al contratar un préstamo hipotecario.

Asimismo, cabe considerar, encarecidamente, la posibilidad real de gestionar las viviendas vacías, más allá de garantizar su uso habitacional, aunque sería lo deseable, con medidas de intermediación de la Administración provenientes del Derecho comparado europeo: estas formas de gestión de viviendas vacías, que no siempre garantizan su uso habitacional, se encuentran dispuestas en la *Housing Act 2004*, del Reino Unido, en el *Code de la construction et de l'habitation*, de Francia, y en Bélgica, en el *Code bruxellois du Logement*, de Bruselas, en el *Code wallon du Logement*, de Valonia, y en el *Vlaamse Wooncode*, de Flandes, por tratarse de un Estado plurilegalitivo. De entre estas formas de gestión entendemos que las más adecuadas serían las previstas en el Reino Unido, porque se han establecido en estadios de intervención de temporales a definitivos, gozan de unas disposiciones muy pormenorizadas –y en ocasiones desarrolladas mediante las denominadas *Housing Orders*–, y han tenido una buena implementación práctica y duradera en el tiempo. Por ello, dedicaremos este apartado a su examen pormenorizado, partiendo de su aplicación práctica y analizando sus disposiciones.

La principal ventaja que poseen las órdenes de gestión de viviendas vacías u EDMOs –*empty dwelling management orders*– es que se configuran como un instrumento de aplicación progresiva y de último recurso, con la finalidad de conseguir el cumplimiento voluntario del propietario. Por este motivo, y por la intervención proporcionada que supone, creemos que su incorporación mediante un *legal transplant* puede ser un buen mecanismo para mejorar el acceso a la vivienda. Sin embargo, su aplicación práctica requiere de algunos matices, fruto de leves desajustes en su aplicación. Los *Local Councils* ingleses han aludido que las EDMOs presentan un procedimiento de aplicación demasiado complejo, y que carecen de unidad de actuación porque, debido a la intensidad de la intervención, se plantean diferentes orientaciones políticas sobre cuáles son las medidas más adecuadas⁽²³⁾. Podría parecer, en una primera aproximación, que parte del éxito de las EDMOs radica en que es precisamente la Administración más cercana al ciudadano quien la aplica, que es la

(22) WHITEHEAD, y MONK, 2011, p. 330.

(23) HENDERSON, 2015, p. 69.

H. LA MOVILIZACIÓN DE LA VIVIENDA VACÍA, ENTRE EL FOMENTO Y LA COERCIÓN

que mejor puede conocer donde existen viviendas deshabitadas y demanda residencial. No obstante, la expectativa de reducir las viviendas vacías no puede alcanzarse por completo debido al contexto político e institucional.

El complicado encaje práctico de las EDMO se manifiesta también en las resoluciones de los *Residential Property Tribunals* o RPT, que señalan los diferentes inconvenientes en su aplicación⁽²⁴⁾: la diversidad de situaciones en la práctica y la respuesta de los propietarios ante los requerimientos de la LHA; y los comportamientos estratégicos para evitar la imposición de una EDMO, como la solicitud de ocupación de la vivienda por parte del propietario, reclamaciones referentes a la falta de adecuación de la EDMO en la práctica, o demandas relativas a la salud de su propietario. Para evitar estos inconvenientes, los *Local Councils* prefieren utilizar mecanismos como las *Compulsory Orders* y las *Tax Charges* o *Council Tax*. A los efectos de solucionar los inconvenientes que presentan las EDMOs, garantizar su éxito y pensando en su eventual *legal transplant* en España, cabe proponer la creación de un ente público de carácter regional e independiente, como una agencia, encargado de ejecutarlas. Asimismo, debería reflexionarse sobre la oportunidad de reducir el plazo de dos años de deshabitación que requieren las EDMOs para poder ser aplicadas. La demora en la intervención de la vivienda puede ocasionar efectos perjudiciales, como la exclusión de las viviendas que sean más susceptibles de ser arrendadas, y provocar desajustes entre la norma y la financiación de la medida, especialmente respecto del coste de las obras de conservación necesarias⁽²⁵⁾.

3. HACIA LA INTERMEDIACIÓN INMOBILIARIA DE LA ADMINISTRACIÓN PARA LA MOVILIZACIÓN DE LA VIVIENDA VACÍA EN ESPAÑA

Como reflexión final tras el análisis de la respuesta legislativa comparada, el fomento del acceso a la vivienda en España no se solucionará expropiándolas, ni gravando o sancionando a sus propietarios. Como ha venido siendo tradición en la legislación española, autonómica y estatal, suelen preverse soluciones cortoplacistas vinculadas a un contexto de acceso a la vivienda determinado, articuladas en forma de legislación motorizada y desasosegada, carente de la reflexión profunda que una solu-

(24) SANDERCOCK, 2003, pp. 401-407.

(25) BAKER, 2012, pp. 45-47. CERANIC; MARKWELL, y DEAN, 2017, pp. 558-567.



ción a largo plazo para el acceso a la vivienda requiere. Ninguna norma de las aprobadas en los últimos 15 años ha contado con informes previos acerca de su idoneidad⁽²⁶⁾, en atención a la técnica legislativa utilizada, ni ha resuelto el problema de acceso a la vivienda, porque se planteaban como soluciones reactivas frente a pronunciamientos judiciales o contextos de incremento de los lanzamientos de vivienda. Por su parte, la Ley 12/2023 dispone del informe preceptivo del Consejo General del Poder Judicial, que aludía su falta de oportunidad y justificación de las medidas allí previstas.

Los efectos de esta política de vivienda cortoplacista no han reducido su previsión legislativa, a pesar de su difícil implementación y escaso éxito en la mejora del acceso a la vivienda, ni han evitado anuncios prematuros con incidencia directa en el mercado: reducción de la oferta, incremento de los precios por falta de absorción de la demanda, tensión en el mercado inmobiliario, desincentivación de la inversión en vivienda, priorización de los arrendatarios más solventes frente a la escasez de vivienda, y el intervencionismo habitacional sin compensación en forma de limitación administrativa de derechos o de transferencia coactiva no expropiatoria, como límites en interés público del dominio que no requieren compensación. Estas medidas se demuestran ineficaces a largo plazo por los efectos negativos no previstos, así como por la repercusión al particular del coste de implementación de una determinada política pública de vivienda.

Este estadio intervencionista en el que nos encontramos respecto de la vivienda vacía y la mejora de su acceso puede superarse con lo que podríamos denominar una colaboración público-privada habitacional. El papel de la Administración debe evolucionar de los incentivos negativos y sus efectos a la intermediación, con la finalidad de conectar la sobreoferta de vivienda y la ingente demanda, e incluso estimulando que la demanda se redirija hacia la «España vaciada». Esta intermediación que se propone permite que la Administración no intervenga como parte en las relaciones jurídico-privadas que se deriven, reservando su papel al control público de su eficacia sin incidencia directa en sus prestaciones. En otras palabras, la Administración se libera de las vicisitudes de la ejecución de cualquier medida para centrar su actividad en el favorecimiento efectivo del acceso a la vivienda. Solo mediante una adecuada planificación y ejecución de las medidas de fomento del acceso a la vivienda, como origen del ansiado legislativa de incentivos negativos que persiste en la actualidad, se conseguirá que el acceso a la vivienda en España deje de ser un problema acuciante pendiente de una solución permanente.

(26) NASARRE, 2020, pp. 299-482.

BIBLIOGRAFÍA

- ARGELICH COMELLES, C., *La expropiación temporal del uso de viviendas*, Madrid, Marcial Pons, 2017.
- *Ley por el derecho a la vivienda*, segunda edición, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2023.
- ARRUÑADA, B., *La seguridad jurídica en España*. Fedea, 2021, disponible en: <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2021-18.pdf>.
- BAKER, C., «Empty homes: strategy or sticking plaster?», *Journal of Housing Law*, vol. 15, 3, 2012.
- CERANIC, B.; MARKWELL, G., y DEAN, A., «Too many empty homes, too many homeless – A novel design and procurement framework for transforming empty homes through sustainable solutions», *Energy Procedia*, 111, 2017.
- COWAN, D.; O'MAHONY, L. F., y COBB, N., *Great Debates in Land Law*, London, Palgrave, 2016.
- DOHERTY, J., «El origen del sinhogarismo: perspectivas europeas», *Documentación social*, 138, 2005.
- EL MUNDO, «El Govern balear ejecuta la expropiación de 16 pisos para destinarlos a vivienda social», de 9 de diciembre de 2021, disponible en: <https://www.el-mundo.es/baleares/2021/12/09/61b1ff7bfdddfc73a8b45cd.html>.
- EUROPA PRESS, «El Gobierno balear inicia la expropiación de 56 casas de grandes tenedores, con un coste de 1,8 millones por siete años», de 2 de marzo de 2021, disponible en: <https://www.europapress.es/illes-baleares/noticia-govern-inicia-expropiacion-56-viviendas-grandes-tenedores-coste-total-18-millones-siete-anos-20210302123352.html>.
- FERNÁNDEZ-RUBIO HORNILLOS, G., «Régimen jurídico de la descalificación de las viviendas protegidas», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, vol. 55, 344, 2021.
- HENDERSON, S. R., «State intervention in vacant residential properties: an evaluation of empty dwelling management orders in England», *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 33, 2015.
- HOUSE OF COMMONS, *Briefing paper Empty Dwelling Management Orders (ED-MOs)*, 2019, disponible en: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN04129/SN04129.pdf>.
- MILLAR-POWELL, B.; BRYNS, B.; O'REILLY, P.; REHM, Y., y THOMAS, A., «Measuring effective taxation of housing: Building the foundations for policy reform», *OECD Taxation Working Papers*, 56, 2022, disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/measuring-effective-taxation-of-housing_0a7e36f2-en.
- Mouvement communal*, de 8 de septiembre de 1998.
- NASARRE AZNAR, S., *Los años de la crisis de la vivienda*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020.
- PALOMAR OLMEDA, A., «Capítulo II: Derechos y libertades. Artículo 33», en CAZORLA PRIETO, L., PALOMAR OLMEDA, A. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2018.



- QUERALT, R., «¿Qué hacen las Administraciones con los pisos vacíos?», *La Vanguardia*, 16 de octubre de 2016, disponible en: <https://www.lavanguardia.com/vida/20161016/411001635131/pisos-vacios-catalunya.html>.
- SANDERCOCK, L., «Towards Cosmopolis: Utopia as construction site», en Campbell, S., y Fainstein, S. (eds.), *Readings in Planning Theory*, Oxford, Blackwell, 2003.
- VERDERA SERVER, R., «*Pro Proprietate*. Notas sobre la configuración constitucional de la propiedad privada», *Anuario de Derecho Civil*, vol. 76, 3, 2023.
- WHITEHEAD, C., y MONK, S., «Affordable home ownership after the crisis: England as a demonstration project», *International Journal of Housing Markets and Analysis*, vol. 4, 1, 2011.

