

# **TRABAJO FIN DE MÁSTER**

## **ESTUDIO DE LA VIVIENDA VACIA: MODELO PARA LA CIUDAD DE ZARAGOZA**

***Autor: José Ángel Martín Jiménez***

***Director: Ángel Pueyo***

**Máster Universitario en  
Ordenación Territorial y Medioambiental**

**Febrero – Marzo 2013**



**Universidad**  
Zaragoza

**Departamento de Geografía  
y Ordenación del Territorio**



## Resumen

El proyecto que vamos a tratar aquí nos acerca un poco a la perspectiva que se tiene sobre la vivienda vacía. Un elemento complejo de definir, ya que tampoco está regulado de ninguna manera. Este problema arrastrara otros, que se verán a lo largo del texto. Intentará darnos algunos ejemplos de actuaciones sobre la vivienda en determinados países y ciudades españolas. Finalmente se centrara en el caso de Zaragoza en el cual se intenta enfocar la realización de una metodología muy breve para la aplicación posterior sobre la base de datos. Finalmente se ofrecen una serie de propuestas para mejorar la problemática de la vivienda.

**Palabras Clave:** Vivienda vacía; metodología y alquiler.

## Abstract

The project that we are here to discuss a bit about the prospect that housing has on empty. Defining a complex element, as it is not regulated in any way. This issue dragged others that will be seen throughout the text. Attempt to give some examples of actions on housing in certain countries and Spanish cities. Finally focus on the case of Zaragoza in which attempts to focus the realization of a very brief methodology for subsequent application on the database. Finally we offer a number of proposals to improve housing problems.

**Key Words:** Empty housing; methodology and rent.

## Índice

<b>1. INTRODUCCION.....</b>	<b>Pág. 3</b>
<b>2. METODOLOGIA.....</b>	<b>Pág. 4</b>
<b>3. ¿QUÉ ES VIVIENDA?.....</b>	<b>Pág. 4</b>
<b>3.1. Clases de vivienda según uso.....</b>	<b>Pág. 5</b>
<b>3.2. ¿Qué es vivienda vacía exactamente?.....</b>	<b>Pág. 5</b>
<b>3.3. La vivienda vacía como concepto jurídico indeterminado.....</b>	<b>Pág. 6</b>
<b>3.4. Datos generales de la vivienda en España.....</b>	<b>Pág. 7</b>
<b>3.5. Análisis de la vivienda vacía.....</b>	<b>Pág. 10</b>
<b>4. VIVIENDA EN EUROPA.....</b>	<b>Pag.15</b>
<b>4.1. Definiciones de la vivienda en algunos países europeos.....</b>	<b>Pág. 16</b>
<b>4.2. Tratamiento de la vivienda vacía.....</b>	<b>Pag.16</b>
<b>5. TRATAMIENTO DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA.....</b>	<b>Pag.18</b>
<b>5.1. País Vasco.....</b>	<b>Pág. 19</b>
<b>5.2. Zaragoza.....</b>	<b>Pág. 21</b>
<b>5.3. Cataluña.....</b>	<b>Pág. 21</b>
<b>5.4. Sevilla.....</b>	<b>Pág. 22</b>
<b>5.5. Reflexión sobre la vivienda.....</b>	<b>Pág. 22</b>
<b>5.6. ¿Por qué hay vivienda vacía?.....</b>	<b>Pág. 24</b>
<b>6. METODOLOGIA PREVIA EN ZARAGOZA.....</b>	<b>Pag.26</b>
<b>6.1. Diagnóstico.....</b>	<b>Pág. 27</b>
<b>6.2. Propuesta para el caso de Zaragoza.....</b>	<b>Pág. 28</b>
<b>7. PROPUESTAS GENERALIZADAS PARA EL TRATAMIENTO DE LA VIVIENDA.....</b>	<b>Pág. 29</b>
<b>7.1. Es apremiante mejorar la información estadística sobre vivienda.....</b>	<b>Pág. 29</b>
<b>7.2. Hay que avanzar en el conocimiento del parque para poder implementar políticas sólidas y duraderas.....</b>	<b>Pag. 30</b>
<b>7.3. Estrategias de actuación.....</b>	<b>Pág. 31</b>
<b>8. CONCLUSIONES.....</b>	<b>Pag.32</b>

## **1.- INTRODUCCION**

En el presente proyecto tenemos como propósito intentar generar o dar unas pequeñas bases sobre una posible metodología, que sirva para aplicarla al mundo real. Esta metodología está encaminada a la búsqueda de la vivienda vacía.

La vivienda vacía es uno de los problemas actuales más preocupantes en la sociedad. En la actualidad se cuentan aproximadamente en torno a los 4 millones de este tipo de viviendas en el parque nacional, pero también es un número que se saca de extrapolación, ya que no hay un cómputo de las viviendas que están realmente vacías, como tal. En enero de este año El País publicó que podía haber hasta 6 millones de viviendas vacías en España según rumores sobre el nuevo censo, sin citar ninguna fuente y explicando que el dato provenía de "algunas fuentes consultadas", sin dar más detalles. Tampoco explicó que una parte de las viviendas vacías son en realidad ruinas abandonadas.

Además es un problema que está en crecimiento, debido a la situación que actualmente vivimos. España está inmersa en una crisis financiera y económica que a muchos les está llevando a la ruina y a verse embargados y desahuciados de sus propias viviendas, que se están empezando a sumar al ya elevado número existente.

Actualmente están en curso más de 400.000 desahucios, un problema que deriva en muchos otros, como pueden ser personales o económicos derivados, ya que aunque se pierde la vivienda esta se tiene que seguir pagando.

Todo esto aumenta el número de vivienda vacía e infrautilizada, mucha de ella en manos de los bancos actualmente y esto genera que los mercados se saturan de una oferta que antes se veía absorbida debido también a una sociedad consumista, en muchos casos por encima de los propios medios.

Estos problemas en muchos casos pueden llegar a otro problema social derivado, que es la ocupación de este tipo de viviendas, en algunos casos están totalmente abandonadas, pero en otros casos se tratan de viviendas de segunda residencia, que normalmente se encuentran en las mismas zonas o próximas a grandes áreas de vivienda vacía debido a las circunstancias actuales.

Todos estos problemas generados en parte por los mercados y el afán especulativo de algunas clases, han generado un excedente muy superior al requerido, ya que se trataba de un negocio muy prospero e instantáneo. Todo ello nos lleva a tener algunos recursos infrautilizados.

Esto nos lleva a la preocupación de la búsqueda real del número de viviendas vacías, para ello en la ciudad de Zaragoza un diputado de IU propuso al partido en el poder, que intentasen encontrar una solución a esta problemática y saber de alguna forma concreta cuantas viviendas vacías se encuentran en la ciudad de Zaragoza. Esta propuesta se genera para posiblemente generar algún tipo de impuesto que grave a estos edificios. Aunque podrían solucionarse en muchos casos con la aplicación de otros tipos de ayudas.

Por todo ello, la búsqueda de la vivienda vacía real, es un proyecto para la Ordenación Territorial más que interesante, pero nos vamos a encontrar como veremos en el trabajo con la gran dificultad de tener información previa, y la diversidad de aplicaciones que se dan sobre esta.

## **2.- METODOLOGIA**

Para desarrollar este proyecto lo primero que debemos realizar es una profundización sobre qué se considera vivienda, sus diferentes variantes y también el caso de la vivienda vacía, dentro de España.

Posteriormente se buscarán y expondrán cuáles son los tratamientos que pueden recibir las viviendas que están vacías en algunos territorios.

Se analizarán cuáles son los métodos más adecuados para sacar a flote las posibles viviendas vacías encubiertas en otras categorías.

Posteriormente se analizará el panorama de la vivienda vacía en España y algunos aspectos de la vivienda dentro de España para ver cuáles son los territorios más proclives a tener un parque más amplio de viviendas vacías.

Por último se intentará generar una metodología de trabajo sobre la cual generar un programa para aplicarlo posteriormente sobre los datos que tienen los ayuntamientos, y sacar realmente el número de viviendas, para ello utilizaremos los datos aportados por el propio ayuntamiento de Zaragoza en un trabajo previo, intentando mejorar los medidores de búsqueda.

A partir de aquí empezaría un nuevo campo en la búsqueda de la vivienda vacía y se trataría de mejorar y reducir el número con diferentes medidas, intentando ser estas más laxas y no tan punitivas, al menos es una recomendación, para evitar estos problemas en el futuro.

## **3.- ¿QUÉ ES VIVIENDA?**

Según la fuente estadística nacional (INE) se explican que entendemos por vivienda y cuáles pueden ser los tipos que podemos encontrar de esta, principalmente se tratan de familiares (las más comunes, son las que poseen todos los ciudadanos, ya sea como vivienda principal o secundaria) o colectivas (están son aquellas en las que viven de forma conjunta personas que no componen una unidad familiar, menos comunes).

“Vivienda: Recinto estructuralmente separado e independiente que, por la forma en que fue construido, reconstruido, transformado o adaptado, está concebido para ser habitado por personas o, aunque no fuese así, constituye la residencia habitual de alguien en el momento censal. Como excepción, no se consideran viviendas los recintos que, a pesar de estar concebidos inicialmente para habitación humana, en el momento censal están dedicados totalmente a otros fines (por ejemplo, los que estén siendo usados exclusivamente como locales) . (INE)

“Vivienda colectiva: Vivienda destinada a ser habitada por un colectivo, es decir, por un grupo de personas sujetas a una autoridad o régimen común no basados en lazos familiares ni de convivencia. La vivienda colectiva puede ocupar sólo parcialmente un edificio o, más frecuentemente, la totalidad del mismo. (INE)

“Vivienda familiar: Vivienda destinada a ser habitada por una o varias personas, general pero no necesariamente unidas por parentesco, y que no constituyen un colectivo, según la definición anterior. Las viviendas familiares se incluyen en el Censo de Viviendas, con independencia de que estén ocupadas o no en el momento censal. No se incluyen, en cambio, los recintos construidos

inicialmente para viviendas pero que en la época de los Censos se utilizan exclusivamente para otros fines (viviendas que se han transformado totalmente en oficinas, talleres, almacenes..., que son censadas como locales). (INE)

### **3.1.- Clases de vivienda según uso.**

“Vivienda principal: una vivienda familiar se considera principal cuando es utilizada toda o la mayor parte del año como residencia habitual de una o más personas.”

Las viviendas No Principales pueden ser:

a)”Viviendas secundarias: se trata de una vivienda familiar que suele utilizar alguno de los miembros del hogar de forma temporal o esporádica (en vacaciones, fines de semana, trabajos temporales etc.), durante un mínimo de 15 días a lo largo del año, y que no constituye residencia habitual de ninguna persona.”

b) “Vivienda desocupada: Una vivienda familiar se considera desocupada o vacía cuando no es la residencia habitual de ninguna persona ni es utilizada de forma estacional, periódica o esporádica por nadie. Se trata de viviendas deshabitadas, disponibles para venta o alquiler o, simplemente, abandonadas.”

c) “Otro tipo: por ejemplo, las destinadas a alquileres sucesivos de corta duración usadas de manera continuada y no estacional (por lo que no deben considerarse secundarias) pero que tampoco constituyen la residencia habitual de alguna persona.”

d) Vivienda no principal, para la que no puede determinarse si pertenece a los tipos a), b) o c).

Teniendo en cuenta estas definiciones vemos como las viviendas vacías, son todas aquellas en las que en el momento de la realización de la encuesta sobre vivienda, que se realiza cada 10 años, se encuentra desocupada y además no es utilizada como vivienda de segunda residencia o vacaciones, por tanto se está dando el modelo de exclusión, la vivienda vacía no está catalogada como tal, no tiene un apartado en el cual se ponga, y por tanto son las restantes, lo cual siempre puede ser confuso e inexacto.

Este tipo de conductas en las que no se especifica si realmente está vacía por miedo a medidas punitivas sobre el impuesto a las rentas o a los bienes inmuebles, genera que tengamos mucha vivienda vacía encubierta en otro tipo. Para ello es necesario la generación de una metodología que pueda ayudar a esclarecer, realmente cuales son viviendas vacías de forma más o menos aproximada.

### **3.2.- ¿Qué es vivienda vacía exactamente?**

La definición exacta de vivienda vacía es un concepto difícil de enmarcar, aunque si encontramos una justificación en la documentación estadística a la hora de definirla, bien es cierto, que se debe a una exclusión del resto de apartados. Sería algo como la exclusión del resto de posibles tratamientos de vivienda.

Este sería un primer impedimento a la hora de tratar este fenómeno, puesto que sin tener una definición exacta, encontrar el número de viviendas que se encuentran en esta situación, lo hace mucho más complicado.

Con esto tenemos que plantearnos cuál puede ser el problema a la hora de definir la vivienda vacía, e intentar desde las instituciones centrales generar una definición desde la cual no se genere una duda y nos pueda esclarecer esto.

### **3.3.- La vivienda vacía como concepto jurídico indeterminado.**

Este estudio sobre el uso del parque de viviendas en España tiene entre sus objetivos la elaboración de propuestas sobre medidas a aplicar para favorecer la optimización de su utilización con criterios sociales, económicos, urbanísticos y territoriales. En principio, cualquier medida legislativa sobre el derecho de uso de la vivienda o sobre su fiscalidad necesita una definición clara e inequívoca del objeto de actuación.

En primer lugar hay que preguntarse si existe una definición jurídica de vivienda; alguna norma legal donde se determine qué es exactamente una vivienda.

Con carácter general, lo que más se aproxima a esa definición legal puede estar en la normativa que regula la concesión por parte de los ayuntamientos de la licencia de primera ocupación, que tiene por objeto autorizar la puesta en uso de los edificios o instalaciones. Para ello el órgano que la otorga habrá comprobado que la construcción ha sido ejecutada de conformidad con el proyecto inicial que le sirvió de base para la concesión de la licencia por la que se autorizó la obra, que ésta se encuentra debidamente terminada y es apta según las condiciones urbanísticas de su destino específico. Sirve la licencia de primera ocupación para controlar si el edificio puede habilitarse para el uso pretendido, en este caso, el uso residencial, por estar en zona apropiada y reunir las condiciones idóneas de habitabilidad, seguridad y salubridad.

Esta licencia, que se exige también para los edificios que hayan sido objeto de ampliación o de modificaciones sustanciales, es necesaria para la contratación definitiva de los servicios de energía eléctrica, agua, gas, telefonía...

Como ya se ha dicho, la competencia para el otorgamiento de la licencia es municipal, y requiere la presentación de la certificación de finalización de obra suscrito por los técnicos y visado por el respectivo colegio profesional.

La determinación jurídica para que una vivienda pueda considerarse como desocupada o vacía presenta aún mayores dificultades. La experiencia al respecto es reciente, corta y escasa.

El Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en su art.72.4 dice:

“Tratándose de inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente, por cumplir las condiciones que se determinen reglamentariamente, los ayuntamientos podrán exigir un recargo de hasta el 50 % de la cuota líquida del impuesto.

Dicho recargo, que se exigirá a los sujetos pasivos de este tributo y al que resultarán aplicable, en lo no previsto en este párrafo, sus disposiciones reguladoras, se devengará el 31 de diciembre y se

liquidará anualmente por los ayuntamientos, una vez constatada la desocupación del inmueble, juntamente con el acto administrativo por el que ésta se declare.”

Así pues, los ayuntamientos podrán exigir un recargo de hasta el 50 % de la cuota líquida del impuesto, pero para ello se requiere del correspondiente desarrollo reglamentario por parte del Ministerio de Economía y Hacienda que determine qué es una vivienda desocupada, dando así cobertura al preceptivo acto administrativo por el que se declara que una vivienda está desocupada. En un borrador de reglamento elaborado en 2004, y que no ha pasado de tal, se definía la vivienda desocupada como “aquella que no tiene condiciones de habitabilidad inmediata”, con algunos criterios adicionales como un año de aviso para la declaración de desocupada, en el que no se han alcanzado unos consumos mínimos de 5 m<sup>3</sup> de agua o 15 kw de energía eléctrica.”

El Ministro de Economía y Hacienda, Pedro Solbes, declaraba a los medios de comunicación<sup>9</sup> que “la definición de vivienda desocupada es un concepto jurídicamente indeterminado que

cubre muchos tipos de situaciones, ya que por piso vacío se puede considerar desde una segunda residencia hasta una vivienda que alguien que traslada su domicilio a otro lugar la mantiene porque vuelve a ella con cierta periodicidad”. No parece pues razonable esperar que el Ministerio de Economía y Hacienda tenga previsto el mencionado desarrollo reglamentario.

En la respuesta dada por el Ministerio de Vivienda, el 17 de septiembre de 2007, a una pregunta del grupo parlamentario de Esquerra Republicana, se indica que no existe plazo previsto para un eventual desarrollo reglamentario, al no contemplarse como prioritario.

### **3.4.- Datos generales de la vivienda en España**

En este apartado veremos cómo ha crecido el parque de vivienda en España, también como ha ido variando el precio del metro cuadrado.

España tenía un parque de 25.837.108 viviendas a finales del año 2010, según datos del Ministerio de Fomento de España, correspondiendo 17.762.862 a viviendas principales, mientras que el resto, 8.074.246 son viviendas secundarias. Considerando un total de 16,90 millones de familias españolas no alcanzamos la proporción de una vivienda principal por familia. Considerando la cifra global indican un promedio de 1,55 viviendas por familia española, una de las tasas más altas del mundo. Según fuente del Banco de España, el 86% de las viviendas en España son de propiedad, y sólo un 14% se disfrutan en régimen de alquiler o cesión. (Ministerio de Fomento de España, Estimación del Parque de Viviendas, Viviendas principales y no principales por comunidades autónomas y provincias, Serie 2001-2010)

La construcción residencial era un importante motor de la economía. La cantidad de dinero que movía y el inmenso número de proveedores que requiere creó una cantidad inmensa de trabajo directo, que a su vez provocó un gran consumo, por lo que se volvía a crear empleo indirecto.

Todo ello, sin embargo, terminó en 2008 al estallar la llamada "burbuja inmobiliaria", iniciándose un retroceso económico en todos los aspectos de la economía. El resultado de la explosión de la burbuja fue una brusca caída de la demanda y también una caída de los precios a medio plazo, que se lleva produciendo desde finales de 2007 y que está provocada por la incapacidad del mercado para absorber la enorme oferta de vivienda construida y vacía disponible. Este cambio de ciclo inmobiliario tuvo lugar por factores internos y externos: por un lado, la falta de liquidez del sistema

financiero, causada por la crisis de las hipotecas suprime en Estados Unidos en agosto de 2007, y por otro, debido al deterioro interno de la economía española, la falta de financiación y el agotamiento del modelo de crecimiento (basado en la construcción), al reducirse los retornos de la inversión (provocando la salida del mercado de los especuladores) y contenerse el crédito.

El precio de la vivienda, como el de otros bienes, depende de diversos factores entre otros del empleo, los salarios, la evolución demográfica, inmigración, precio del suelo, número de viviendas en construcción y los tipos de interés.

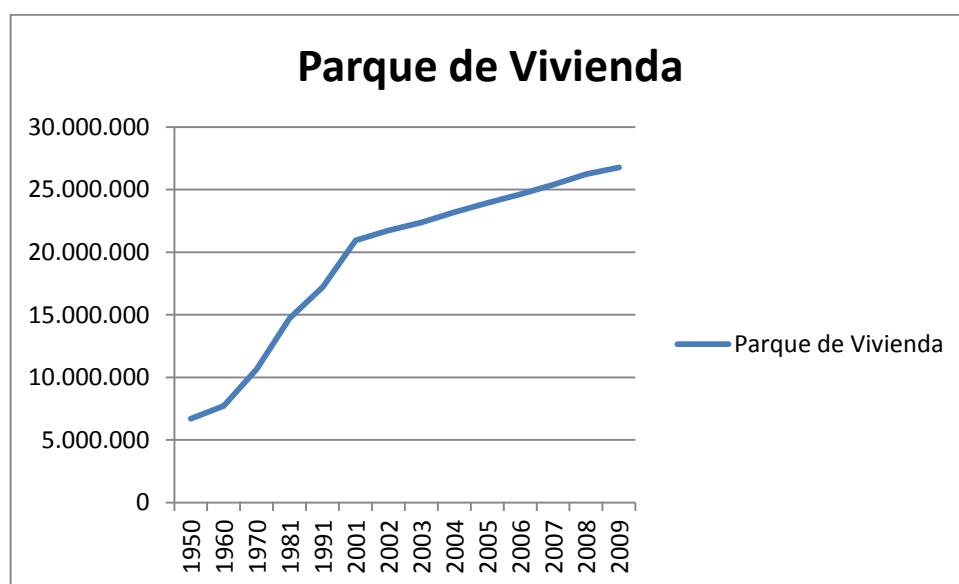
El precio medio de la vivienda nueva en España es de 2.589 euros por metro cuadrado, según datos de la Sociedad de Tasación a junio de 2009. Este varía sin embargo dependiendo de la comunidad en la que nos encontramos y también con respecto a las diferentes provincias.

La comunidad autónoma con el precio medio más caro es Cataluña, donde el precio medio de los pisos es de 3.707 €/m<sup>2</sup>. En segundo lugar se encuentra la Comunidad de Madrid, donde se pagan de media 3.405 €/m<sup>2</sup>. Estas cifras contrastan con los precios de los pisos en las dos comunidades más baratas: Región de Murcia (1.495 €/m<sup>2</sup>) y Extremadura (1.515 €/m<sup>2</sup>).

Por ciudades, y según datos facilitados por el Ministerio de Vivienda durante octubre de 2009, San Sebastián es la más cara de España, con un precio medio de 3923 €/m<sup>2</sup>. Tras San Sebastián se sitúan San Cugat del Vallés (3.544,30 €/m<sup>2</sup>), Barcelona (3.410,20 €/m<sup>2</sup>) y Guecho. Las capitales de provincia más baratas son Zamora, Cáceres, Teruel, Ávila, Orense y Soria.

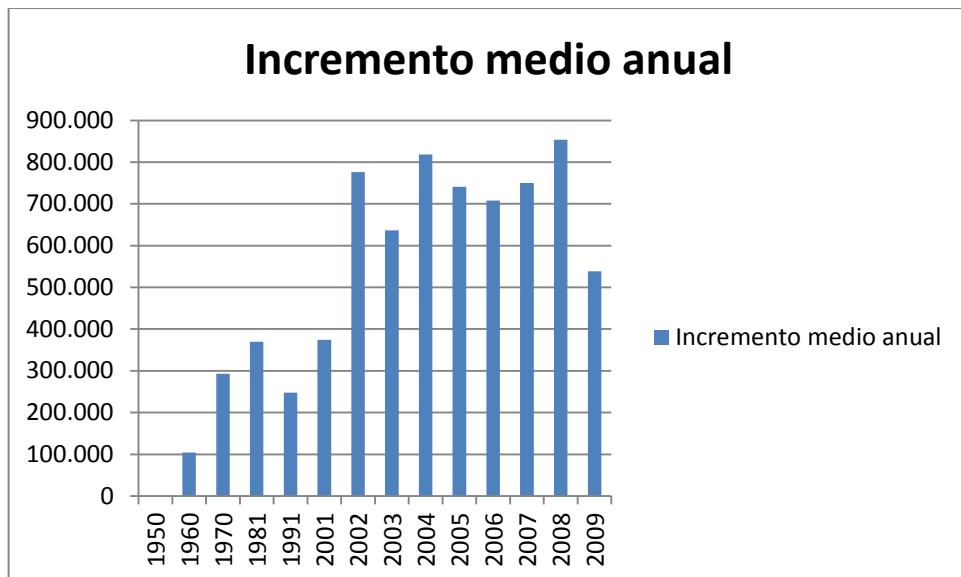
En la actualidad, tras el estallido de la Burbuja inmobiliaria el precio de la vivienda continúa siendo demasiado alto respecto el salario medio. Sin embargo, el precio de la vivienda usada por ejemplo ya ha bajado a niveles de 2005 y según los analistas es tan solo cuestión de tiempo que ocurra lo mismo con la vivienda nueva. Durante esos últimos años, la vivienda llegó a convertirse en la principal preocupación según el barómetro del CIS de septiembre de 2007 desbancando al terrorismo.

**Grafico1:** Tendencia del parque de la vivienda en España entre 1950 y 2009



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de España.

**Grafico2:** Incremento medio anual en el parque de la vivienda desde 1950 a 2009.



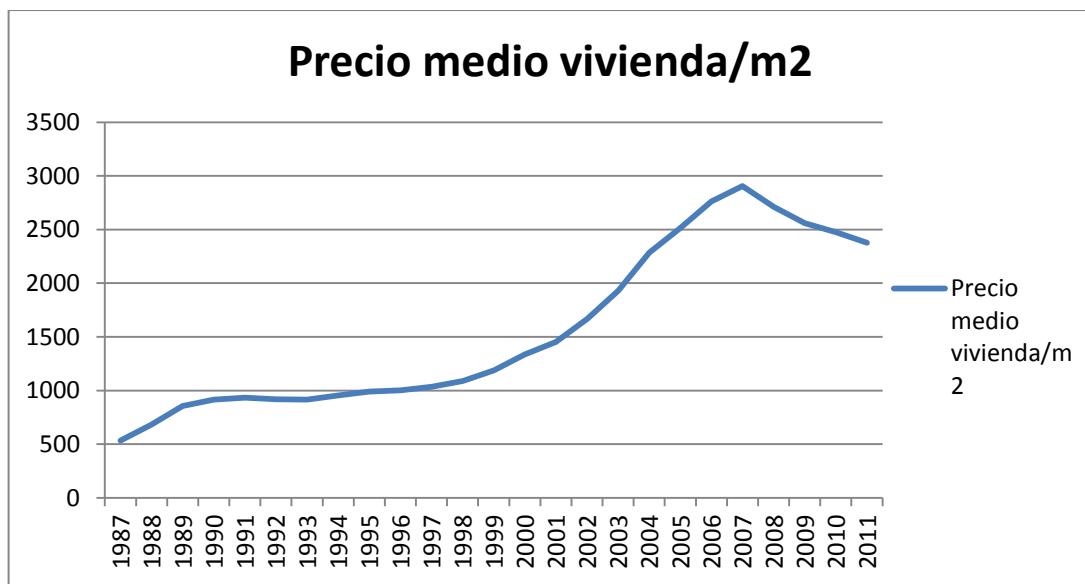
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de España.

En estos dos gráficos vemos cómo ha ido incrementándose el parque de la vivienda, pero es el incremento medio anual, el que nos da una mejor visión de la realidad acontecida, y es que en los últimos años se ha producido un incremento de la construcción de esta bastante importante como promedio anual, mientras que hasta el año 2001 no superaba nunca las 500.000 viviendas construidas por año, de 2002 al 2009 la supera, siendo este último año el único que tiene una bajada importante y todo debido a la crisis en la cual estamos inmersos en la actualidad.

Otro de los problemas del aumento de la vivienda vacía ha podido ser el precio de esta, que junto a la construcción masiva, ha hecho que sea imposible para muchas personas el no poder optar a una vivienda, debido a las condiciones sociales. En muchos casos los ingresos financieros o económicos son muy inferiores al nivel de vida actual. Por tanto el elevado precio de la vivienda hace que la mayor parte de jóvenes no pueda permitirse comprar o entrar en este mercado hasta entrados unos cuantos años.

En el siguiente cuadro vemos como los precios se han ido incrementando hasta el año en el que empezó la crisis, donde estos volvieron a bajar, pero sus bajadas son muy poco significativas y los precios aún siguen elevados.

**Grafico3:** Tendencia del precio medio de la vivienda por metro cuadrado entre 1987 y 2011



Fuente: Elaboración propia con datos de la Sociedad de Tasación

Estos datos están tomados por la Sociedad de Tasación. Los mayores incrementos se dieron en los primeros años, donde el precio está en torno al 25%, época en la que España entra a forma parte de la Unión Europea, quizás este aspecto y la llegada de compradores potenciales de Europa hizo que el precio de la vivienda se disparase, pero posteriormente tiene unos años de estancamiento, incluso en algunos periodos un pequeño receso, este es el periodo de los años 90. A finales de los 90, e inicios del siglo XXI, vuelve a cambiar la línea de tendencia y volvemos a tener otra etapa de crecimiento, pero no llega a las subidas que se dieron en los primeros años, esta época es justo cuando llega la reforma sobre los usos del suelo y el cambio de terminología para facilitar la construcción de edificios en todo aquél terreno que no esté catalogado como no urbanizable, entre 1999 y 2007 tenemos un encarecimiento del metro cuadrado, este crece en torno al 11-12% de media, siendo el año 2007 cuando menos se ve incrementado, último año de subida. Con la llegada de la crisis financiera y bursátil, los precios empiezan a tender a la baja, pero a pesar de bajar durante los últimos 4 años seguidos, estas no han conseguido que el precio medio del metro cuadrado sea inferior a los 2.000 euros.

### 3.5.- Análisis estadístico de la vivienda vacía

El fenómeno de las viviendas desocupadas o vacías se concreta, en términos estrictamente estadísticos, en la existencia de proporciones excesivamente elevadas. Como ya se indicó en el apartado 1, se considera razonable y conveniente que exista un stock próximo al 5% de viviendas desocupadas que facilite un ágil funcionamiento de mercado (APCE-AFI, 2003, p.21). La información estadística existente revela una situación anómala, con proporciones que duplcan y triplican el generoso stock técnico establecido. La no utilización de un activo social y económico tan importante, en un contexto de escasez, obliga a analizar el fenómeno tratando de encontrar sus causas, pero comenzando por contrastar la fiabilidad de la información.

Como se ha indicado anteriormente, aun cuando la vivienda parece ser un objeto fácilmente identificable y, por consiguiente, contabilizable estadísticamente, en la práctica no es así. Sí se parte de la consideración, de acuerdo con la definición de hogar del Censo de 2001, de que el número de Viviendas Principales ha de coincidir exactamente con el número de hogares, la existencia de un hogar es la constatación de la existencia de una Vivienda Principal y, por tanto, el resto de las viviendas, hasta completar el total del parque residencial estaría integrado por Viviendas No Principales.

Si se da por bueno el recuento de hogares y el del conjunto de todas las viviendas existentes habría que aceptar que la cifra de Viviendas No Principales sería también un dato igualmente fiable.

Cabe también considerar como hipótesis de partida que probablemente no sea muy relevante, en el cómputo total de viviendas, el número de errores que pueden cometerse al incluir como viviendas, por su localización y apariencia, algunos huecos que están siendo utilizados para uso no residencial y que deberían por tanto ser considerados como locales. El Censo de 2001 establece que estamos ante una vivienda cuando se trata de un recinto concebido para ser habitado y le niega tal condición cuando “está dedicado totalmente a otros fines”. Pero dependiendo de los tipos de edificios no será siempre fácil discernir si el hueco vacío es una vivienda o un local, incluso en el caso de que hubiese sido ocupado anteriormente y se conociese su uso. Especialmente en los espacios centrales, más terciarizados, es frecuente que recintos originariamente concebidos como vivienda sean utilizados como locales de negocio.

Con todo, se hace más borrosa la realidad cuando de lo que se trata es de distribuir las Viviendas No Principales entre las categorías de vivienda secundaria, vivienda desocupada o vacía y otro tipo. Como se indica en el propio Proyecto Censal, en ocasiones, el agente censal “no puede conseguir suficiente información para determinar si (la vivienda) es secundaria o desocupada” y a falta de información, es el criterio del agente censal lo que determina el uso con que aparecerá clasificada la vivienda. Por ejemplo, es razonable pensar que en los ámbitos geográficos con mayor actividad turística, una considerable proporción de las viviendas clasificadas por el Censo como desocupadas podrían realmente estar dedicadas a algún tipo de explotación turística, permanente o de temporada.

Al observar la evolución entre las diferentes clases de vivienda durante el intercenso 1991-2001 (Tabla 1), se aprecia que el stock de las Viviendas Principales ha crecido en 2,45 millones.

Tal incremento no coincide exactamente con el de los hogares porque en 1991, con los conceptos entonces manejados, no existía coincidencia numérica entre hogar y vivienda principal.

Si se centra la atención en los stock de los distintos tipos de Viviendas No Principales, se observa que son las viviendas agrupadas bajo el epígrafe de otro tipo las que experimentan un mayor ritmo de crecimiento y ello se debe también fundamentalmente a cambios de criterio y operativos en la realización del Censo, con especial incidencia en las provincias con mayor actividad turística, posiblemente como consecuencia de una clasificación más precisa de viviendas que anteriormente habían sido consideradas secundarias o desocupadas. El 40% del incremento experimentado por esta clase de viviendas corresponde a la Comunidad Valenciana, Baleares y Canarias.

El parque de las viviendas desocupadas es el que experimenta un mayor incremento en términos absolutos y relativos. Del aumento registrado en el total del parque una de cada tres viviendas son No Principales y una de cada seis son viviendas desocupadas. Dicho en otros términos, durante el decenio, el parque de viviendas No Principales aumentó en 1,3 millones de las que, prácticamente la mitad son viviendas desocupadas. El ritmo de crecimiento de 2,16% anual acumulativo indica que

estaríamos ante un proceso de un enorme dinamismo, mucho más rápido que el crecimiento del conjunto del parque (1,87%) y que el crecimiento del número de hogares (1,71%).

Los mayores dinamismos se dan en las viviendas desocupadas.

**Tabla1:** Evolución del parque de vivienda por clases entre 1991-2001

	1991		2001		1991-2001		
	Viviendas	%	Viviendas	%	Viviendas	%	TAA %
<b>Total</b>	17.220.399	100,0	20.946.554	100,0	3.726.155	100,0	1,87
<b>Principales</b>	11.750.412	68,2	14.187.169	67,7	2.436.757	65,4	1,79
<b>Convencionales</b>	11.736.376	68,1	14.184.026	67,7	2.447.650	65,7	1,80
<b>Alojamientos</b>	14.036	0,1	3.143	0,0	-10.893	-0,3	-13,17
<b>No Principales</b>	5.469.987	31,8	6.759.385	32,3	1.289.398	34,6	2,02
<b>Secundarias</b>	2.923.615	17,0	3.360.631	16,1	437.016	11,7	1,32
<b>Desocupadas</b>	2.475.639	14,4	3.106.422	14,8	630.783	16,9	2,16
<b>Otro Tipo</b>	70.733	0,4	292.332	1,4	221.599	5,9	14,32
<b>Hogares</b>	11.852.075		14.187.169		2.335.094		

Fuente: Elaboración propia a partir de los censos de vivienda de 1991 y 2001 del INE.

El Ministerio de Vivienda ofrece datos de la evolución del parque desde 2001. Se trata de estimaciones efectuadas a partir de los datos del Censo y de los flujos de viviendas construidas, rehabilitadas y demolidas anualmente. Las cifras están referidas al 31 de diciembre de cada año y el incremento experimentado según esta fuente durante los últimos años (Tabla 2) indica una ligera reducción de la proporción de las viviendas No Principales y, especialmente, de su dinámica, que estaría marcando un ligero cambio de tendencia. En todo caso hay que subrayar que se estima que entre 2001 y 2006 se ha producido un incremento de 655.568 viviendas No Principales.

No hay que pasar por alto que estos datos del Ministerio de Vivienda difieren en cuestiones conceptuales y sobre todo operativas de los de las series censales, por lo que no sería razonable establecer conclusiones firmes sobre la base de unir ambas series.

**Tabla2:** Comparación del parque de viviendas por clases. 2001-2006

	2001		2006		2001-2006		
	Vivienda	%	Vivienda	%	Vivienda	%	TAA%
<b>Total</b>	21.033.759	100,0	23.859.014	100,0	2.825.255	100,0	2,55
<b>Principales</b>	14.184.026	67,4	16.353.713	68,5	2.169.687	76,8	2,89
<b>No Principales</b>	6.849.733	32,6	7.505.301	31,5	665.568	23,3	1,84

Fuente: Elaboración propia a partir de: "Estudios y estadísticas. Estimación del parque de viviendas". Ministerio de Vivienda

[http://www.mviv.es/es/index.php?option=com\\_content&task=view&id=687&Itemid=430](http://www.mviv.es/es/index.php?option=com_content&task=view&id=687&Itemid=430) (15-12-2007)

Además de observar los cambios que se han producido entre dos stock de viviendas correspondientes a dos momentos diferentes, lo que nos permite medir el crecimiento y algunas variaciones producidas en la composición por clases de viviendas, sería necesario determinar la dimensión de los flujos que intervienen como componentes de la dinámica del parque.

Además de los flujos de viviendas construidas y de viviendas derribadas, existe también la posibilidad de que se produzcan flujos de vivienda que aparecen o desaparecen como consecuencia de un cambio de uso (p. ej., de vivienda a oficina, de despacho a vivienda...).

El estudio de esos flujos es necesario para profundizar en la naturaleza de los cambios y en el análisis del fenómeno de la vivienda desocupada, pero también permite hacer comprobaciones sobre la consistencia de la información estadística manejada.

Por ejemplo, el número total de viviendas en 2001 (V2001) debería coincidir con el resultado de sumar al stock de 1991 (V1991) las viviendas construidas durante el periodo (VC1991,2001), restar las derribadas (VD1991,2001) y añadir el saldo neto resultante de los posibles cambios de uso entre viviendas y locales (SNVCU1991,2001).

$$V2001 = V1991 + VC1991, 2001 - VD1991, 2001 + SNVCU1991, 2001$$

El Censo de 2001 ofrece información sobre las viviendas construidas entre 1991 y 2001 y, por tanto, permite estimar por compensación el saldo neto resultante de los flujos de las viviendas derribadas y de las que pasan a ser local de negocio o viceversa:

$$V2001 - V1991 - VC1991, 2001 = (VD1991, 2001 + SNVCU1991, 2001)$$

$$20.946.554 - 17.220.399 - 3.302.510 = 423.646$$

El método de compensación nos indica que, de acuerdo con la información censal disponible, el saldo neto estimado por cambio de uso menos las viviendas derribadas es de +423.646 viviendas, lo que representa el 11,4% del crecimiento observado. A partir de la Estimación del Parque de Viviendas del Ministerio de Vivienda, se deduce que durante el periodo 2002 a 2006 la tasa media de viviendas demolidas en España es del 2,17 % anual. Si se aplica la misma tasa al intercenso 1991-2001, el número de viviendas demolidas habría sido de -441.038 por lo que el flujo neto por cambio de uso tendría que haber sido de +864.683, dato que resulta poco verosímil y que invita a pensar en desajustes en las otras cifras manejadas: recuentos de 1991 y de 2001 o en la estimación de las viviendas demolidas.

Lógicamente, aún serán mayores las dificultades para el estudio de la evolución de las distintas clases de viviendas (principal, no principal, vacía, secundaria y otro tipo). En este caso habría que tener en cuenta además el saldo neto resultante de los flujos por pasar de una clase a otra (SNVCC).

Por ejemplo para la Vivienda Desocupada (VD) durante el intercenso 1991-2001.

$$VD2001 = VD1991 + VDC1991,2001 - VDD1991,2001 + SNVDCU1991,2001 \\ +SNVDCC1991,2001$$

Los datos de la Tabla 3 obligan también a pensar que los flujos y saldos estimados están fuertemente condicionados por los cambios de criterios en las clasificaciones censales y, en todo caso, por la dificultad para aplicar unos conceptos no suficientemente definidos a una realidad muy compleja y esquiva.

**Tabla3:** Comparación de los flujos por clases de vivienda en el intercenso 1991-2001

	Total	Principales	Secundarias	Vacías	Otro Tipo
<b>Crecimiento</b>	3.726.155	2.436.757	437.016	630.783	221.599
<b>Construcción</b>	+3.302.510	+2.146.629	+545.381	+554.319	+56.181
<b>Demolidas</b>	-441.038	-229.721	-72.618	-64.503	-4.195
<b>Saldo estimado por cambio de uso y clase</b>	+864.683	+589.850	-35.747	+140.967	+169.614

Fuente: Elaboración propia con los censos de vivienda de 1991-2001 del INE.

Aun cuando la información disponible, como ya se ha señalado, no permite extraer conclusiones sólidas sobre la dinámica de las diferentes clases de viviendas y sus componentes, confirmadas las sospechas de inconsistencia de la información disponible, podemos decir que existe un excesivo número de viviendas vacías.

Estas tienen una distribución desigual, la cual veremos en los siguientes datos.

Si observamos los datos a nivel autonómico, podemos observar que hay una gran disparidad entre la Comunidad Autónoma que más porcentaje de vivienda vacía tiene, en este caso Extremadura (18,04) frente al País Vasco (10,60). Estando la media española en el 14,8%. La media nacional la superan comunidades como Andalucía, Murcia, Canarias, Melilla, Baleares, C. Valenciana, Galia y Extremadura.

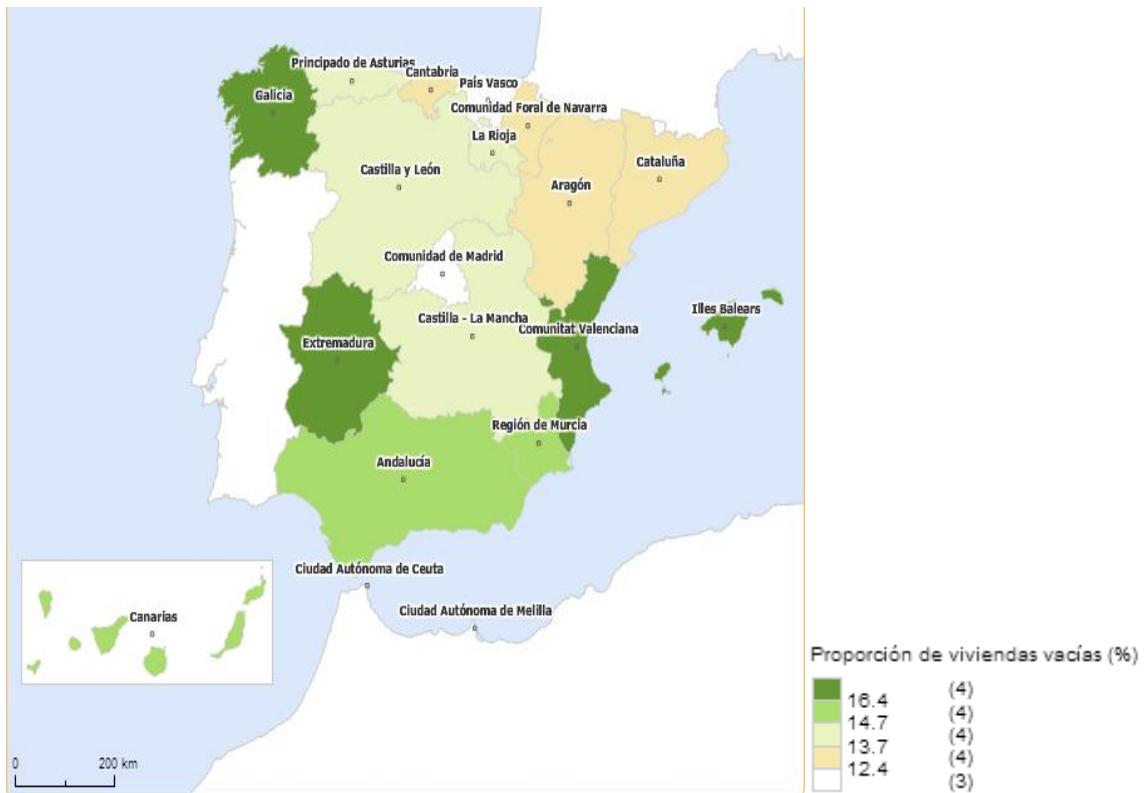
A excepción del caso de Galicia y quizás Melilla el resto son zonas, donde el aumento de vivienda debido a la atracción de las zonas por ser costeras y de sol, ha generado una gran expansión del parque de viviendas, se podría decir que las mayores ampliaciones de vivienda en este aspecto se han concentrado en los últimos años en estos territorios.

**Tabla4:** Porcentaje de vivienda vacía por Comunidad Autónoma.

Comunidades Autónomas	valor
Extremadura	18,04
Galicia	17,53
Comunitat Valenciana	17,46
Balears (Illes)	17,04
Ciudad autónoma de Melilla	16,39
Canarias	16,31
Murcia (Región de)	16,13
Andalucía	15,54
Rioja (La)	14,68
Castilla y León	14,42
Castilla - La Mancha	13,99
Asturias (Principado de)	13,87
Cataluña	13,67
Navarra (Comunidad Foral de)	13,57
Aragón	13,10
Cantabria	12,85
Madrid (Comunidad de)	12,37
Ciudad autónoma de Ceuta	12,37
País Vasco	10,60

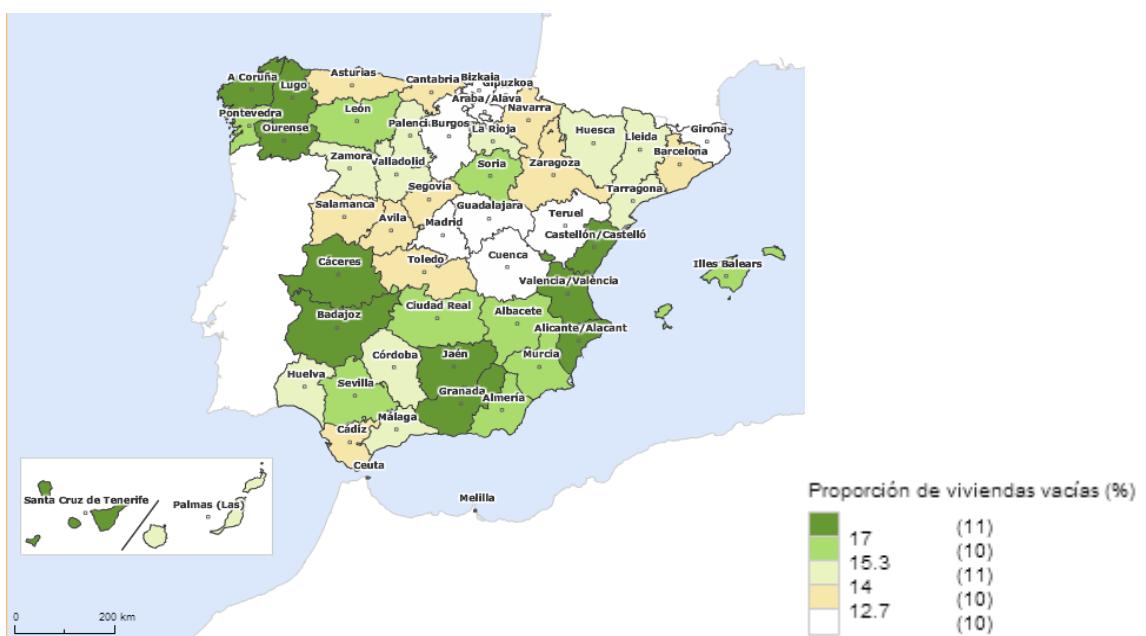
Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

El mapa que nos saldría de esta tabla sería el que podemos observar a continuación.



**Figura1:** Porcentaje de vivienda vacía por CC.AA.

Los datos a nivel provincial nos ofrecen otro punto de vista, aunque se siguen dando las mayores concentraciones en las provincias que pertenecen a las comunidades autónomas citadas antes, se pueden observar algunos casos donde su porcentaje está por encima de la comunidad autonómica, mientras que otros se hayan muy por encima.



**Figura2:** Porcentaje de vivienda vacía por provincia en el 2001

Dentro de cada Comunidad Autónoma tenemos diferencias, mientras que se ve como claramente Extremadura, Comunidad Valenciana y Galicia siguen con valores muy altos, también podemos destacar que ciertas provincias de Andalucía (Cádiz, Huelva, Málaga o Córdoba) no tienen

tan elevado porcentaje. Mientras que otras provincias de interior como León, Soria, Ciudad Real o Albacete nos dan el caso contrario, están por encima de la media de su propia comunidad autónoma.

En este aspecto la provincia con mayor porcentaje de vivienda vacía sería Cáceres (19,13) y superando también este 19% se encuentran Castellón y Lugo, esta cifra es bastante alta, ya que casi 1 de cada 5 viviendas está vacía.

En contraposición tenemos a las provincias con menor porcentaje, es el caso de Álava (8,46) y Guadalajara (9,97). Hablando de las 5 grandes provincias (Madrid, Barcelona, Zaragoza, Vizcaya y Valencia) podemos decir que todas menos Valencia están por debajo de la media española.

Si miramos el número exacto de vivienda vacía, los datos cambian, puesto que las grandes provincias y comunidades autónomas incrementarían el número exponencialmente, por eso es mejor tomar este dato con relación al porcentaje que representa.

#### **4.- VIVIENDA EN EUROPA**

Una vez tenida en cuenta la definición y el tratamiento a nivel español, se quiere realizar una profundización sobre el modelo que se está llevando a cabo en algunos de los países de Europa, tanto en sus definiciones, como en posibles tratamientos a la hora de poner en funcionamiento el stock de la vivienda vacía.

##### **4.1. Definiciones de la vivienda vacía en algunos países europeos .**

Dinamarca: Una vivienda vacía es una vivienda en la que nadie está censado. Incluye las viviendas vacías habitualmente.

Alemania: Una vivienda es considerada como no ocupada si no está ni alquilada ni ocupada por sus propietarios y si no es una vivienda secundaria o de ocio en la fecha de la encuesta. Por lo tanto las viviendas que están temporalmente vacías están incluidas en esta categoría.

Grecia: No existe definición oficial. Sin embargo una estructura independiente constituida al menos por una habitación destinada a albergar a un hogar privado que se encuentre vacía el día de la encuesta es considerada como vivienda vacía.

Francia: Una vivienda vacía es una vivienda que está destinada a la compra o al alquiler o bien nueva que acaba de terminarse y que no ha sido ocupada en el momento de la encuesta. Incluye las viviendas que están desocupadas habitualmente.

Italia: Una vivienda vacía es una vivienda que no está ocupada habitualmente.

Holanda: Una vivienda vacía es una vivienda que está destinada a la compra o al alquiler o bien nueva que acaba de terminarse y que no ha sido ocupada en el momento de la encuesta.

Austria: Según las encuestas una vivienda vacía es una vivienda que no es residencia habitual. Una vivienda de este tipo es normalmente utilizada como vivienda secundaria por el propietario o como una vivienda de temporada para ser alquilada.

**Finlandia:** Una vivienda vacía es una vivienda que no está ocupada de forma permanente, lo que significa que nadie vive allí legalmente. Esta categoría incluye las viviendas ocupadas temporalmente.

**Suecia:** Las viviendas vacías comprenden las viviendas destinadas a su venta o alquiler, o bien las viviendas nuevas que acaban de ser terminadas y no están todavía ocupadas.

**Reino Unido:** Una vivienda vacía se define como una unidad de vivienda que no está ocupada en un momento determinado. Esto incluye las viviendas que están vacías durante el periodo de mudanza de sus habitantes, que se están rehabilitando, que están a punto de ser demolidas o que están recientemente acabadas pero no han sido ocupadas aún.

Con las decisiones dadas de algunos países según sus organismos oficiales, podemos ver como en algunos casos pueden ser similares a las tratadas en el caso español (como en el caso de Italia o Dinamarca), mientras que en otros casos se refieren solamente a algunos tipos de viviendas, como son aquellas que se encuentran en venta o alquiler, o recién construidas y sin haber sido vendidas (Suecia, Holanda o Francia), mientras que tenemos otras que nos incluyen algunos tipos que las españolas excluyen que son las viviendas que son ocupadas donde determinados periodos del año, es decir, un tipo de vivienda secundaria (Reino Unido, Finlandia).

#### **4.2.- Tratamiento de la vivienda vacía.**

##### **Holanda:**

1.- La ocupación de viviendas que estén vacías, desde 2006, es legal, la vivienda solo se le devuelve al propietario si demuestra que esta no volverá a estar vacía.

2.- Hay importantes subsidios públicos para pagar los alquileres.

##### **Dinamarca:**

1.- En los municipios de mayor tamaño se imponen desde los años 50 del pasado siglo hasta hoy mismo multas para los propietarios de viviendas vacías que las mantengan vacías más de seis semanas.

2.- La multa se puede imponer simplemente por no informar al Ayuntamiento de que la vivienda lleva más de seis semanas vacías.

##### **Francia:**

1.- Medidas públicas para favorecer el alquiler de las viviendas vacantes: ayudas a la rehabilitación a los propietarios de vivienda (vinculadas a poner en alquiler la vivienda), desgravaciones fiscales por la rehabilitación y posterior puesta en alquiler de la vivienda e incluso el alquiler obligatorio por parte de los HLM de las viviendas vacantes (con garantías para los propietarios de cobro de los alquileres –no íntegros–)

2.- Tasa sobre viviendas en las ciudades de más de 200.000 habitantes en las que la tasa de viviendas vacías sea superior a la media, la población esté en crecimiento y haya menos oferta que demanda de alquiler. En estas condiciones la tasa es del 10% del valor catastral de la vivienda el primer año, el

12.5% el segundo y 15% el tercero y posteriores. El dinero recaudado va a parar a un instituto público que rehabilita vivienda.

3.- Requisa gubernamental de viviendas que lleven más de 18 meses vacías y cuyos propietarios (solo personas jurídicas) no hayan puesto medios para alquilar esas viviendas en municipios en los que haya necesidad de vivienda en alquiler de precios moderados. La requisita podrá llegar a los 12 años. Estas viviendas son gestionadas en alquiler por un HLM público. El propietario requisado recibe una compensación por metro cuadrado (de la que se restan los gastos de rehabilitación, gestión del alquiler, etc.).

### **Reino Unido:**

1.- Agencia estatal de vivienda (Empty Home Agency) trata de animar a las autoridades locales a reducir el número de viviendas vacías y media entre las autoridades y los propietarios privados de viviendas. Además de tratar de aprovechar el parque inmobiliario y frenar las viviendas vacías procuran que ningún barrio caiga en la categoría de barrio marginal (unpopular neiboughood).

2.- Incentivos fiscales para los propietarios privados para la compra y rehabilitación de las viviendas vacías.

3.- Presupuesto público dedicado a comprar viviendas privadas vacías para ponerlas en alquiler social.

4.- Penalizaciones impuestas por las autoridades locales a los propietarios que mantengan voluntariamente vacías sus viviendas. Vinculado a lo anterior las autoridades locales deben publicar anualmente información sobre el número de viviendas privadas vacías

5.- Alquiler o venta forzosa de viviendas privadas vacías. Los ayuntamientos pueden forzar el alquiler o venta de viviendas que lleve más de seis meses vacía, salvo que sea una segunda residencia, su propietario esté enfermo o recién fallecido y se esté tramitando la herencia, esté trabajando en otra ciudad o la utilice de forma esporádica.

### **Suecia:**

1.- La existencia de viviendas vacías implica un aumento de gasto para las autoridades locales, dado que cada vivienda privada vacía incrementa el precio de los alquileres de vivienda protegida y como estos alquileres están garantizados por las autoridades locales, el incremento de viviendas privadas vacías implica mayor coste para el Ayuntamiento en alquiler público.

2.- Para evitar lo anterior, los ayuntamientos ofertan vivienda en alquiler más barata y así bajar el número de viviendas vacías y sus costes presupuestarios.

3.- Y en último extremo, proceden a demoler las viviendas vacías.

### **Alemania:**

1.- Los propietarios pueden ser obligados a realizar trabajos de rehabilitación y frente al incumplimiento caben las multas, la administración sustitutiva de la vivienda por la propia Administración del Estado (lo que en 2007 propuso Catalunya: la expropiación temporal y el alquiler forzoso) e incluso la expropiación.

2.- En municipios con más del 10% de viviendas vacías la Administración procede a demoler las viviendas vacías que no se pueden alquilar.

## **Italia:**

1.- Penalización fiscal a las viviendas vacías a imponer por los Ayuntamientos y por un valor del 9 por mil del valor catastral.

En muchos de estos estados se llevan a cabo políticas muy restrictivas sobre la vivienda vacía, porque el Estado llega a tener un papel importante en el stock total de vivienda que hay dentro del país, mientras que en el caso español hay una mayor permisividad en todo este aspecto, quizás por el importante número de viviendas vacías que se encuentran en manos de algunas entidades y personas físicas pudientes, lo cual hacen que las políticas que hemos visto anteriormente se vean frenadas.

## **5.- TRATAMIENTO DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA**

En este apartado se intenta poner de manifiesto cuales han sido algunos de los modelos utilizados en algunas de las ciudades de España en el tratamiento del problema que estamos tratando en este trabajo. Para ello tendremos en consideración algunas de las iniciativas llevadas a cabo ya en los últimos años, para ver cuál ha sido la metodología empleada y posteriormente se hará una comparativa de estas.

En la mayoría de los casos el tratamiento se hizo sobre las estadísticas iniciales que arrojaban los censos estadísticos, con los cuales se hacía un estudio posterior pormenorizado en el cual se tenían en cuenta algunas de las variables de estas viviendas como veremos a continuación.

Para tratar de acercarnos a la UE en materia de vivienda vacía (lo que indirectamente supone actuar sobre el mercado de alquiler), en la pasada década se han intentado en España, al menos, tres tipos de estrategias diferentes: el fomento del afloramiento de las viviendas no utilizadas hacia el alquiler, el favorecimiento de los desahucios con la esperanza de que esto dinamice el mercado privado de alquiler, y la penalización de la situación de desuso de las viviendas.

En relación con la primera, aunque con diferentes niveles de afección a la materia, ha habido cuatro instrumentos de actuación principales:

1. Ayudas públicas a la puesta en alquiler social de vivienda privada vacía. Hablamos de vivienda previamente vacía y convertida en alquiler accesible. Esto supone beneficios económicos para el propietario, pero también gasto público para conseguir alquileres más sociales. Como principal ejemplo, podemos citar Bizigune en Euskadi o el Avalloguer en Cataluña.

2. Ayudas públicas a la puesta en alquiler de mercado de vivienda privada —vacía o no—. Hablamos de la asunción por parte de los presupuestos públicos de seguros y avales para que se establezcan relaciones arrendaticias privadas entre arrendadores e inquilinos que fijan precios de mercado. Un ejemplo destacable es la SPA estatal, así como varias agencias locales de intermediación.

3. Ayudas públicas al pago del alquiler de jóvenes. Hablamos de ayudas públicas al pago del alquiler de jóvenes sin discriminación en función de renta personal o precio del alquiler y con grandes posibilidades de fraude y efectos inflacionistas en ciclo alcista y no deflacionistas en crisis. Como principal ejemplo, podemos citar la Renta Básica de Emancipación estatal . Este tipo de ayudas se tiene que entender, que no deben ser por siempre, ya que podrían suponer un carga bastante elevada para el Estado, sino que tendría que significar un revulsivo y un impulso para aquellas personas que más dificultad tienen en el acceso de la vivienda.

4. Ayudas públicas de emergencia para el pago del alquiler a colectivos en riesgo de exclusión social . Se trata de ayudas de emergencia social que no deberían existir si dispusiéramos de un parque de vivienda social en alquiler público que pudiera atender estas y otras situaciones sociales residenciales. Hay varias CC. AA. que disponen de este tipo de ayudas, aunque las cantidades y los destinatarios varían de manera significativa. Ocurre como en la anterior ayuda, tienen que tomarse con cuidado y ver cada casa con especial cuidado.

A continuación se analizaran algunos casos acontecidos en España, ya sea a nivel provincial, municipal o autónomo. Ya que las políticas con respecto a este fenómeno son de competencia autónoma, y por tanto dentro de cada CC.AA. se dan casos muy diferentes y con avances diferenciados. También en muchos casos son los propios ayuntamiento de alguna de las provincias los que adelantan algún paso sobre el resto. Este aspecto es una de las críticas que se le debe hacer al tratamiento de la vivienda, y es que no haya un ente regulador a nivel nacional, que sería más eficaz a la hora de poner unas bases comunes.

## 5.1. País Vasco

En la Comunidad Autónoma del País Vasco se realiza una encuesta bianual para cuantificar el volumen de la vivienda vacía y clasificarla en una de las siguientes secciones: Vivienda de temporada o segunda residencia, vivienda en oferta (alquiler o venta), y potencialmente gestionable . Por tanto en estas encuestas las segundas viviendas se consideran como vivienda vacía.

Según los resultados obtenidos en la encuesta de 2007 el stock de vivienda vacía en el País Vasco era del 5%. Este número se había ido reduciendo desde el 2001 donde el stock representaba el 10%.

En esta Comunidad Autónoma, se realiza una encuesta más detallada sobre la vivienda, al realizar la encuesta de manera bianual, por tanto puede corregir con una mayor precisión cualquier posible desajuste, algo distinto que en el resto de España donde las encuestas son cada 10 años, por lo tanto el número de viviendas vacías es muy difícil de calcular.

Una vez realizadas las encuestas, en este caso, se intenta determinar el estado de los inmuebles y sus características para así poder aplicar diferentes políticas. La política que se ha seguido en este caso tiene una línea de sostenibilidad y máximo aprovechamiento del parque de vivienda existente, así como de potenciar la vivienda en alquiler, para ello han puesto en marcha el programa “Bizigune”.

Su objetivo es dar uso a las 30.000 viviendas vacías existentes dentro de la comunidad, que son aquellas que no han sido utilizadas en los últimos 12 meses y tampoco están en el mercado de alquiler o venta.

Las razones más destacables para mantener en desuso las viviendas son; la necesidad de realizar una inversión en reforma; y la desconfianza de los propietarios ante los posibles inconvenientes del alquiler como son (impagos, desperfectos en la vivienda...)

En el País Vasco, la Estadística Bianual de Vivienda Vacía (en realidad se realiza cada dos años y no dos veces al año), indica que:

“En las secciones urbanas de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en torno a 54.400 viviendas (7%) se clasifican como vacías, denominación impropia que ha hecho fortuna, y que implica que están siendo utilizadas como segunda residencia (o viviendas temporales) o permanecen deshabitadas.”

El Plan de Vivienda Vacía, que se viene aplicando en el País Vasco desde 2002 parte de esa estadística que permite detectar las viviendas vacías “gestionables” (aquellas “que llevan desocupadas más de un año ininterrumpido, no son utilizadas como segunda residencia y no se encuentran en oferta en el mercado”, localizadas en secciones urbanas.).

El Anteproyecto de Ley de Garantía del Derecho Ciudadano a una Vivienda Digna<sup>18</sup> del Gobierno Vasco, en su Art. 89.2 dice:

“Para determinar la falta de ocupación de una vivienda vacía o permanentemente desocupada la Administración tendrá en cuenta, entre otros, los siguientes factores:

- a) Los datos del padrón de habitantes y de otros registros públicos de residentes u ocupantes.
- b) Consumos anormalmente bajos de agua, gas y electricidad.
- c) Recepción de correo y notificaciones en otros lugares.
- d) Utilización habitual de otros lugares para realizar comunicaciones telefónicas e informáticas.
- e) Declaraciones o actos propios del titular de la vivienda.
- f) Declaraciones y comprobaciones del personal al servicio de las Administraciones Pùblicas que tiene atribuidas las funciones de inspección en materia de vivienda y de los agentes de la autoridad en general.
- g) Declaraciones de los vecinos próximos.
- h) Negativa injustificada del titular de la vivienda de facilitar comprobaciones de la Administración cuando no se desprenda la existencia de ninguna causa verosímil que pueda fundamentarla y cuando consten además otros indicios de falta de ocupación”.

Los art 93 y 94 del citado anteproyecto se dedican también a la concreción del carácter de vivienda vacía:

“1. Constituyen el hecho imponible y deberá dar lugar a la declaración administrativa de vivienda desocupada a la que se hace referencia en el artículo 91.2 de esta Ley las viviendas situadas en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco en las que no habite ninguna persona durante más de trescientos cincuenta días en el curso de un año, salvo que concurra las excepciones reguladas en el siguiente artículo.

2. Se entenderá que está desocupada la vivienda en la que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Permanecer sin habitantes registrados en el Padrón municipal de habitantes por el período establecido en el número anterior, dentro del ejercicio impositivo.
- b) Que se compruebe dicha situación bien a través de los informes de agentes de autoridad derivados de visitas al inmueble, bien a través de los datos indiciarios de dicha situación relativos a

consumos de suministros básicos como agua, electricidad y análogos. A este respecto se entenderá que la vivienda está en situación de desocupación cuando no cuente con contrato de suministro de agua o de electricidad o cuando tenga consumos inferiores a los que se derivarían de su ocupación por el período establecido en el párrafo anterior, calculados en base [a] la media habitual de consumo por persona y por año. Dichos valores serán facilitados por las compañías suministradoras que presten servicio en el municipio, si bien en defecto de información más específica podrá considerarse como desocupada aquella vivienda en la cual el consumo de agua sea inferior a 2,25 metros cúbicos por persona y año, y/o el consumo de electricidad sea inferior a 80 kilowatios/hora por persona y año, y/o el consumo de gas sea inferior a 6 metros cúbicos por habitante y año.

c) Los consumos descritos en la letra anterior podrán ser modificados reglamentariamente.

#### Artículo 94. Exenciones

Quedan exentos en todo caso del canon:

- a) las viviendas cuyos titulares residan temporalmente fuera de su residencia habitual por razones laborales, de salud u otras que, en todo caso, deberán justificar documentalmente.
- b) las viviendas que se encuentren alquiladas que, en todo caso, deberán justificar documentalmente esta circunstancia.
- c) las segundas residencias que, en todo caso, deberán justificar documentalmente esta circunstancia.

Como se ha podido constatar, los intentos realizados hasta ahora (algunos están en pleno proceso de trámite para su aprobación y puesta en práctica) chocan frontalmente con la dificultad real de establecer los criterios que permitan determinar con rigor y de manera universal la existencia de una vivienda vacía, como objeto de actuación administrativa.

Para que una vivienda pueda ser considerada vacía es necesario que no esté siendo ocupada (según unos criterios de desocupación discutibles y de difícil verificación y fáciles de burlar) durante un determinado periodo de tiempo arbitrario pero necesariamente largo. Básicamente, los criterios son la existencia de un hogar empadronado y ciertos consumos mínimos. Es fácil imaginar que estas iniciativas podrían provocar cambios de empadronamiento sin cambio real de residencia y consumos innecesarios.

#### 5.2. Zaragoza

En el caso de la ciudad de Zaragoza se ha realizado un pequeño informe sobre uno de los distritos, para observar si el número real que se tenía sobre el stock era cierto.

Para ello se tuvo en cuenta el empadronamiento en la vivienda, y también la variable del consumo del agua. Una metodología bastante eficaz de aplicar, aunque quizás no suficiente en determinados casos. Porque se había puesto un consumo mínimo para no ser considerado como vivienda vacía en 100 litros por día, teniendo así el problema de encontrarse con alguna vivienda donde el consumo pueda ser mínimo debido a la tipología de habitantes (como podría ser el caso de vivienda unifamiliar y de persona mayor). Además en estos casos, incluso las viviendas que estén en

alquiler, venta o como segunda residencia también se estaban considerando como vivienda vacía si no se llegaba al mínimo.

Este estudio arrojó datos sobre el número total de viviendas vacías en el distrito 1 de la ciudad, y se daban diferencias entre el stock que se preveía como inicial y el número real de viviendas que se encontraban sin uso.

Así surge este proyecto de búsqueda de una metodología más fiable en la búsqueda del número de viviendas vacías que se encuentran en la ciudad.

### **5.3. Cataluña**

La Ley de Derecho a la Vivienda de Cataluña, aprobada el 28 de diciembre de 2007, define vivienda como:

“toda edificación fija destinada a que residan en ella personas físicas o utilizada con este fin, incluidos los espacios y servicios comunes del inmueble en el que está situada y los anexos que están vinculados al mismo, si acredita el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad que fija la presente Ley y la normativa que la desarrolle y cumple la función social de aportar a las personas que residen en ella el espacio, las instalaciones y los medios materiales necesarios para satisfacer sus necesidades personales ordinarias de habitación” (Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda, art. 3.a.)

Según la ley citada sobre vivienda (Ley 18/2007) en el caso de Cataluña se preveía un sistema en el que si las viviendas vacías privadas, a las que durante varios años se les ha ofrecido todo tipo de ayudas públicas para su rehabilitación y alquiler garantizado, se rechazan y están en un área de acreditada necesidad de vivienda, pueden finalmente ser objeto de expropiación temporal del usufructo. O lo que es lo mismo, pueden ponerse en alquiler público forzoso.

Pero esta ley fue derogada, algo que dificulta así el poner ese stock de vivienda a la venta o alquiler con mayor facilidad, son decisiones tomadas por parte de los partidos políticos más conservadores y que intentan beneficiar a las clases pudientes con estas medidas proteccionistas.

En la actualidad no tiene ninguna metodología aplicable a la búsqueda de las viviendas vacías, aunque al igual que en el caso del País Vasco tienen un organismo que se encarga de poner en el mercado las viviendas que están vacías con unas garantías para sus propietarios, se trata del programa “Avalloguer”.

### **5.4.- Sevilla**

El Ayuntamiento de Sevilla en su Ordenanza Fiscal Reguladora del Impuesto sobre Bienes Inmuebles aprueba el recargo del 50% previsto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, con lo que podría convertirse en el primer municipio en el que aplica. En dicha Ordenanza se establece que:

“... se entenderá que un inmueble de uso residencial está desocupado con carácter permanente cuando no se encuentre en ninguna de las siguientes situaciones:

a) Que constituya la vivienda habitual de su titular en el caso de que éste sea una persona física, o el domicilio social cuando su titular sea una persona jurídica o un ente de los del artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

b) Que esté ocupada por algún miembro de la unidad familiar de su titular o por un descendiente que, aun no formando parte de la misma, le dé derecho a practicar la deducción en concepto de mínimo por descendientes en el IRPF.

c) Que esté afecta a alguna explotación económica.

d) Que esté cedida en su uso a terceros por cualquier título.”

Según declaraciones a la prensa del Concejal de Hacienda y Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla existen en el municipio unas 40.000 viviendas dadas de alta en el Registro del IBI en las que según el Padrón municipal no hay nadie empadronado. Estas son las viviendas que en principio serán consideradas como desocupadas.

## **5.5.- Reflexión sobre la vivienda.**

Esta es una pequeña reflexión que se realiza después de haber visto todo lo que tenemos en los puntos anterior, y sobre los cuales se debería tener especial atención, ya que puede darnos algunos puntos de vista interesantes sobre la problemática que estamos tratando.

El desarrollo urbano no puede seguir en manos de la vivienda-inversión

La renovación y rehabilitación del parque residencial de los espacios urbanos consolidados forman también parte de la estrategia para frenar la expansión espacial y los incontrolados “consumos-despilfarros” de territorio que vienen caracterizando el modelo urbanizador español. Por razones de sostenibilidad, los planes territoriales y urbanísticos deberían anteponer la renovación y la puesta en uso del parque de viviendas vacías, a los nuevos desarrollos.

La normativa urbanística tendría que diferenciar, desde el planeamiento, el uso de “vivienda permanente” de aquellos otros en los que el desarrollo urbano se produce para atender demandas de viviendas de uso estacional. Igual que debería diferenciarse en su diseño y en sus equipamientos una zona de residencia permanente de otra construida para vivienda de temporada; las viviendas de una y otra podrían tener consideraciones diferentes a efectos fiscales y de otro tipo.

Casi como norma, en las zonas de expansión de las áreas urbanas la cantidad de viviendas construidas supera ampliamente la previsible demanda endógena. Tras ello están estrategias de desarrollo inmobiliario con las que se busca capturar a la oferta de otros ámbitos en una pugna en la que no todos podrán ganar. El planeamiento municipal, imbuido de principios de competitividad y sin la necesaria concertación territorial, viene propiciando desarrollos residenciales, generalmente excesivos para la demanda actual y futura. La ausencia de racionalidad de este modelo en cuanto al uso de los recursos y del territorio, tiene una lógica aplastante desde una perspectiva económica. Todos quieren ganar la carrera de apropiarse de las ingentes plusvalías que, especialmente en las fases alcistas, genera la urbanización.

El desarrollo residencial está gobernado por intereses económicos. La demanda de viviendas, los precios del mercado, dependen más de la coyuntura económica que de las necesidades de

alojamiento. Se ha estimado que el 40 por ciento de la demanda de los últimos años ha sido por inversores, pero, como ya se ha dicho (ver nota 3), la idea de inversión está presente inevitablemente en toda la demanda, incluida la que necesita satisfacer su necesidad de alojamiento. Es una realidad que exige profundos cambios en la estructura económica y cambios culturales que pongan al territorio en el lugar de la escala de valores que le corresponde. Será difícil cambiar mientras la vivienda, y en consecuencia el espacio urbano y el territorio, sean el producto financiero preferido por la sociedad española, el objeto de deseo de las apetencias de enriquecimiento fácil.

Frente a esta situación, que en sus fundamentos y estructuras es básicamente inmutable a lo largo de los últimos sesenta años, puede resultar ingenuo insistir en que el desarrollo urbano, el uso del territorio, debe conducirse con criterios de racionalidad y de sostenibilidad, a través de los instrumentos de ordenación territorial y planeamiento urbanístico. Son necesarios los planteamientos que restaura la Ley del suelo de 2007 o los que incorpora el proyecto de ley de derecho a la vivienda de Andalucía, al señalar que el planeamiento urbanístico municipal es el instrumento normativo que debe concretar las necesidades de vivienda de calidad digna y adecuada para sus vecinos, al definir la ordenación urbanística del municipio, de acuerdo con sus características y los procesos de ocupación y utilización del suelo actuales y previsibles a medio plazo. Pero para ello, para que prevalezca la racionalidad y la ética de la sostenibilidad sobre el brillo deslumbrante de las rentabilidades inmediatas, hace falta un mayor bagaje cultural y técnico que ayuden a que prevalezca la voluntad política de implantar en la práctica dichos principios.

Lo que ha ocurrido en otros países con problemas similares es que las entidades financieras han puesto en el mercado de venta y alquiler ese stock de viviendas a unos precios moderados, de forma que les han dado salida. Esto implica reconocer pérdidas, pero permite seguir adelante con la lógica económica del mercado: volver a dar crédito para la compra de suelos, urbanización, edificación, venta, hipoteca, alquiler, etc. Sin embargo, nada de esto ha ocurrido, ni parece que vaya a ocurrir en España.

En este aspecto vemos como el País Vasco es la Comunidad Autónoma que más avanzado tiene todo lo referente al control de la vivienda vacía.

## **5.6.- ¿Por qué hay vivienda vacía?**

Establecida la enorme complejidad del “objeto vivienda”, reconocida también la dificultad aún mayor para concretar el objeto de estudio: la vivienda desocupada o vacía, es necesaria una primera aproximación a las causas que hacen que una vivienda permanezca vacía, con las consiguientes pérdidas de aprovechamiento.

Cabe partir de tres premisas básicas:

a) Nadie, cualquiera que sea su condición o su circunstancia, querrá renunciar a percibir una renta. Si lo hace habrá que preguntarse por las causas que le llevan a renunciar a ella en perjuicio propio.

b) La vivienda, como espacio urbano privado de lento deterioro y rápida revalorización, es apreciada por su valor de cambio. Su revalorización a medio y largo plazo, históricamente constatada, puede favorecer el hecho de que los propietarios minusvaloren las rentas que podrían obtener mediante su arrendamiento.

c) Una legislación demasiado rígida y un sistema judicial lento provoca desconfianza y temor entre los propietarios, que al sopesar los riesgos de arrendar su vivienda deciden mantenerla desocupada renunciando a las potenciales rentas del alquiler.

Algunos casos en los que nos encontramos con viviendas vacías, y sus causas son las siguientes, podríamos decir que algunos son más razonables que otros y que su duración en el tiempo es muy desigual;

- En los procesos de rotación de las viviendas al cambiar de hogar ocupante, con independencia de que cambie o no de régimen de cesión, la vivienda permanece vacía durante un periodo de tiempo que puede abarcar varios meses o años.
- Igualmente es razonable que transcurra un periodo de varios meses desde la terminación de la vivienda hasta su primera ocupación.
- Cuando la vivienda ha sido adquirida como inversión es posible que su destino sea permanecer vacía. Si se trata de estrategias especulativas, cuando el inversor sólo busca obtener rápidamente una plusvalía, lo normal serían periodos de desocupación no muy dilatados. El inversor se centra en la plusvalía a corto plazo y renuncia a la obtención de rentas de alquiler porque sus estrategias se ven amenazadas por los plazos que establecen la legislación para los contratos de arrendamiento.
- Más dilatada podría ser la desocupación de la vivienda cuando el hogar propietario la haya adquirido como forma de ahorro inversión, a veces en previsión de las necesidades de vivienda de los hijos con años, incluso quinquenios, de adelanto.
- También en este caso se decide renunciar a la obtención de la potencial renta de alquiler por evitar los “riesgos” que se le suponen a la cesión de la vivienda en alquiler.
- Hay viviendas que permanecen vacías porque unas acusadas deficiencias de habitabilidad las sitúan por debajo del nivel de exigencia de la demanda. Es una situación que está normalmente relacionada con la antigüedad de la vivienda y tiende a concentrarse en áreas centrales urbanas. La puesta en uso de estas viviendas exige actuaciones de rehabilitación, complejas y costosas, casi inviables para pequeños propietarios.
- Posteriormente hay otros casos que debido al abandono de los inmuebles se dan perdidas muy importantes y llevan al abandono y el deterioro. Generalmente son edificios en alquiler, que dan como consecuencia litigios para conseguir que todos los inquilinos abandonen o desalojen el inmueble.
- En un parque en el que las viviendas son mayoritariamente propiedad de sus ocupantes, las rotaciones por herencia también pueden ser un factor de desocupación. Sin tener que pensar en situaciones litigiosas, la resolución de los trámites de la herencia exige unos periodos de tiempo considerables que hay que añadir a los propios de la venta o el alquiler de una vivienda que ha quedado vacía por extinción del hogar que la ocupaba. Esta causa está vinculada al ciclo de vida del hogar y habrá de intensificarse en los próximos quinquenios como consecuencia del envejecimiento demográfico y del consiguiente crecimiento de los flujos de extinción de hogares, especialmente en ciertas áreas urbanas.

Además, una vivienda puede permanecer vacía como consecuencia de un sinfín de vicisitudes por las que pueden atravesar los hogares: desplazamiento por motivos laborales, traslado de personas mayores de forma temporal o definitiva a un establecimiento colectivo o al hogar de algún familiar, entre otras muchas que se alargan en función de la duración de la causa que las provoca y por las rigideces que produce la vivienda en propiedad.

En amplias zonas del país hay viviendas que han quedado vacías como consecuencia del éxodo rural y del progresivo despoblamiento. Estadísticamente engrosa el fenómeno de la vivienda vacía aunque ni por su naturaleza ni por sus consecuencias forman parte del mismo.

Por último, no debería pasarse por alto la posibilidad de que la existencia de viviendas desocupadas sea simplemente la consecuencia de un exceso de oferta o porque el parque de vivienda sea mayor que el número de hogares.

La construcción de viviendas durante los últimos años ha registrado unos flujos mucho mayores que los correspondientes a la aparición de nuevos hogares. Esta relación, que es fácilmente constatable para el conjunto de España, puede reflejar desajustes especialmente intensos en ámbitos territoriales más concretos.

Según algunas recientes estimaciones, sobre cuya fiabilidad y exactitud no existe ninguna certidumbre, al finalizar el primer trimestre de 2008 habrá en España un millón de viviendas sin vender, la mitad de las cuales corresponde a viviendas de nueva construcción.

Casi como norma, en las zonas de expansión de las áreas urbanas la cantidad de viviendas construidas supera ampliamente la demanda endógena. Tras ello están estrategias de desarrollo inmobiliario con las que se busca capturar a la oferta de otros ámbitos en una pugna en la que no todos podrán ganar. El planeamiento municipal, imbuido de principios de competitividad y sin la necesaria concertación territorial, viene propiciando desarrollos residenciales, generalmente excesivos para la demanda actual y futura.

En relación con los ámbitos turísticos es razonable pensar que una parte de las viviendas que han sido clasificadas como vacías podrían ser en realidad alojamientos turísticos en explotación encubierta o, simplemente, viviendas secundarias con baja frecuencia de uso.

La clasificación del parque de viviendas desocupadas por causas es una tarea necesaria para poder determinar la auténtica dimensión del fenómeno y, en su caso, establecer medidas correctoras adecuadas.

## 6.- METODOLOGIA PREVIA EN ZARAGOZA

Ahora ya nos abstraemos al caso concreto de la ciudad de Zaragoza, que es la precursora de este proyecto, debido a la petición de un grupo parlamentario. A partir de aquí se analizara cuáles han sido los avances llevados a cabo por la propia ciudad y se intentara mejorar esa metodología previa que ha realizado en este aspecto.

Como se ha indicado en el anterior apartado, en la ciudad de Zaragoza se ha llevado a cabo una propuesta metodológica para cuantificar el stock real de la vivienda vacía. En este apartado veremos cuáles han sido sus diferentes fuentes de información, así como los resultados obtenidos y haremos un pequeño diagnóstico en el cual pondremos de manifiesto sus puntos débiles y fuertes.

La Diputación General de Aragón, debido a la solicitud del concejal de IU de la ciudad de Zaragoza, que solicita la creación de un impuesto para las viviendas vacías; ha decidido realizar un estudio previo sobre el número real de las viviendas vacías, y ver si realmente el stock del que se tiene constancia sobre las cifras aportadas por las encuestas de viviendas se asemejan a la realidad de la ciudad de Zaragoza.

En este proyecto se intentara dar o generar una definición de vivienda vacía y desocupada y con los datos que arroje elaborar "políticas activas de ocupación de viviendas". Para comprobar si son viviendas desocupadas se cruzarán parámetros de consumo de agua y empadronamiento.

Según las cifras oficiales hay alrededor de 47.600 viviendas vacías en la ciudad de Zaragoza, únicamente teniendo en cuenta el parámetro del empadronamiento. No se observa si tienen un uso económico, como sucede en algunos lugares donde antiguas residencias se han transformado en oficinas, ni tampoco se tienen en cuenta las viviendas de segunda residencia, alquileres... Por lo que este número a simple vista se podría decir que no sería el más real posible.

Desde la DGA se realizó un estudio sobre el distrito del Casco Antiguo previo para hacer una comparativa entre la realidad y los datos que se manejaban. En este distrito se contabilizaban 12.000 viviendas vacías, después de cruzar los parámetros de consumo de agua (poniendo un mínimo de 100 litros/día) y el empadronamiento, se observaba que el número real de viviendas desocupadas eran de algo más de 8.500. Por lo que el número de vivienda en desuso se había reducido en un 30%.

Pero aun y con todo esta metodología no es eficiente del todo, ya que en algunos casos la variable del consumo de agua quizás no llegue a cumplirse con exactitud, debido a algunos modelos de núcleos familiares y algunas viviendas que se sigan utilizando como segunda residencia. Para ello se realiza un diagnóstico en el cual podremos observar cuales son las debilidades y potencialidades de esta metodología y como se puede mejorar o suplir algunas imperfecciones.

## 6.1.- Diagnóstico

### - Desventajas o debilidades

Se tratan las viviendas donde no hay empadronamientos, por tanto también se consideran vacías las segundas residencias, o viviendas que estén en venta o alquiler y no viva allí el dueño, lo cual difiere con la tipología de viviendas que anteriormente se definieron.

El consumo mínimo (100 litros/días) de agua que se establece en algunos casos puede llegar a ser excesivo.

### - Ventajas o potencialidades

El cruce con dos variables reduce el número de casos que tendríamos con una simple variable, y se aproxima más a la realidad, aunque también podría ser conveniente tener en cuenta alguna otra variable (como sería el consumo eléctrico) que es bastante fácil de medir y puede tener más fiabilidad que el consumo de agua, por posibles fugas que se den.

Un análisis posterior en el campo para corroborar algunos de los datos que se han obtenidos, como se realizó con el distrito del Casco histórico.

Facilidad de cruce de las diferentes variables, además de la obtención de la información necesaria para llevarlo a cabo. (Son datos que desde los ayuntamientos se pueden obtener con facilidad para la posterior aplicación del impuesto).

## 6.2.- Propuesta para el caso de Zaragoza

Tras el estudio de la vivienda vacía en otros países y ciudades de España, podemos decir que no hay propuestas o metodologías generalizadas y que puedan o consigan medir a la perfección el número de viviendas que se encuentran vacías, en muchos casos se intentan buscar la solución a estas, en otros si hay estudios más concretos y con respecto a los datos aportados se realizan propuestas, como el caso del País Vasco. En la mayor parte de los casos la búsqueda es única y exclusiva de los censos de vivienda, una vez obtenidos los resultados se aplican diferentes modelos sobre ellas para ponerlas de nuevo en circulación, en el mercado, y así evitar que el parque de vivienda vacía incremente y quede inactiva durante un tiempo prolongado.

En este caso buscamos una metodología que consiga realizar una medición lo más real sobre el número de viviendas que se encuentran vacías, para ello previamente se había realizado una prueba que resultó bastante satisfactoria, pero que tenía algunos pequeños defectos como podemos ver en las debilidades de la propuesta.

La propuesta más acertada para la búsqueda de la vivienda vacía es generar un cruce sobre las viviendas que no tienen en ellas a nadie empadronado, con el consumo de agua (esto era lo que se había realizado en el caso de la ciudad de Zaragoza por la Diputación), pero creo que también es necesario incrementar o añadir otra variable a este cruce que es el consumo eléctrico, incluso podríamos incrementarlo metiendo el consumo de gas. Además los parámetros del consumo de agua se deberían rebajar, porque en casos muy concretos donde viven pocas personas, el límite puesto puede ser excesivo.

Los parámetros a seguir, serán los siguientes, este cruce se realizará sobre toda vivienda que tenga el primer requisito, aunque no esté catalogada como vivienda vacía, para ver realmente si está siendo utilizada o no;

- Viviendas sin ningún empadronamiento. Es la variable base, que tomamos como referencia para hacer el cruce y ver los posibles resultados.
- Consumo de agua, rebajado a 50l/día.
- Consumo eléctrico (En este caso considero que si tiene consumo eléctrico al menos durante 4 meses al año, es una vivienda que realmente se está utilizando, considero los 4 meses para evitar encontrarnos en viviendas que solo se utilizan en meses estacionales o de vacaciones, y además es un cuarto del año)
- Consumo de gas (creo que puede tener la misma función que el eléctrico, se tomarán en cuenta los 4 meses, es decir, que al menos durante estos o más se haya consumido algo)

Estas son las variables que en mi opinión se puede realizar el cruce para generar un instrumento de detección de la vivienda vacía, pero también creo que otras propuestas podrían mejorar todo lo concerniente a este problema, las cuales serán detalladas en el último punto, de forma genérica y que serían un buen punto de partida, para la realización de estudios posterior y comparativos entre diferentes zonas, países...

## 7.- PROPUESTAS GENERALIZADAS PARA EL TRATAMIENTO DE LA VIVIENDA

En este apartado, a partir de las reflexiones y análisis efectuados en los anteriores, se explicitan una serie de propuestas y conclusiones sobre la necesidad inexcusable de mejorar la información y el conocimiento sobre el parque residencial y, en general, sobre el mercado de vivienda, como paso

necesario para proceder a un replanteamiento de la política de vivienda en España, en muchos aspectos anclada en la inercia de ciertos elementos estructurales, más propios del tercer cuarto del siglo pasado, y en la improvisación de algunas herramientas sólo novedosas en su apariencia.

## **7.1 Es apremiante mejorar la información estadística sobre vivienda**

En el apartado 3.5. han quedado claramente contrastadas las llamativas inconsistencias de la información estadística existente en España sobre vivienda. El Censo de Vivienda, que por su carácter y por su trayectoria habría de ser considerado como una fuente de la máxima fiabilidad, adolece de una primera deficiencia al ser el reflejo de la realidad en un momento determinado (1.11.2001, para el último realizado), que enseguida queda desfigurada por los cambios sociales y por la fuerte dinámica del sector inmobiliario. Pero, además y sobre todo, el procedimiento de la obtención de la información se muestra especialmente inadecuado cuando las viviendas no están habitadas. Inadecuación que se pone especialmente de manifiesto para ciertos aspectos de la vivienda, muy especialmente, su utilización. Es decir, cuando no es el hogar residente quien facilita la información sobre el uso que se hace de la vivienda, la información censal procede de deducciones más o menos arriesgadas de los agentes censales.

La falta de fiabilidad de la información ha llegado hasta los medios de comunicación al trasladar opiniones de cualificados expertos en las que se ponen de manifiesto las inconsistencias y posibles sesgos intencionados de la información sobre vivienda. Por ejemplo, en un artículo publicado en el diario *El País* ("Vivienda, estadísticas y otras falsedades. Los expertos dudan de la fiabilidad de los datos sobre precios, compraventas y construcción de pisos" *El País* (lunes, 31 de diciembre de 2007), p.23.) se recogen las declaraciones del director del Servicio de Estudios del Banco de España, José Luis Malo de Molina, sobre las "carencias en la información sobre el montante y la evolución de las estadísticas de vivienda, construcción y suelo", ante el hecho de que, según las fuentes, hay una diferencia de unas 600.000 viviendas en las cifras de las promovidas entre 2004 y 2006.

En el mismo artículo José García Montalvo denuncia que la evolución oficial de los precios se elabora con los datos inflados que proporcionan los tasadores y que "la calidad horrorosa de

las estadísticas" ha contribuido al recalentamiento que ha vivido el sector en los últimos años". En el mismo sentido se manifiesta el ex presidente del Banco Hipotecario Julio Rodríguez que considera que "la calidad de los indicadores (sobre vivienda) es manifiestamente mejorable".

La falta de información conduce inevitablemente a una tradición de iniciativas políticas sobre vivienda carentes de un conocimiento riguroso de la realidad y, por tanto, poco consistentes, poco eficaces y con escasas posibilidades de consolidarse o perdurar en el tiempo.

Ante tal situación, y específicamente en relación con la utilización del parque de vivienda, cabe formular las siguientes propuestas de actuación para mejorar la información estadística:

- Creación de un registro estatal de viviendas. Una situación de desconocimiento como la que se viene arrastrando en España es inaceptable en un Estado moderno que quiere combatir eficazmente el problema de la vivienda.
- Creación de un registro estatal de Licencias de Primera Ocupación. Es necesario armonizar esta información con los datos de las series de las licencias de construcción y de los visados de los colegios profesionales.

- Obtener flujos de hogares de los Padrones Municipales. A partir del registro de LPO y del Padrón, los ayuntamientos podrían crear y mantener actualizado un registro administrativo de pisos desocupados, que habría de ser completado mediante el cruce con los datos del Catastro.
- Crear la herramienta necesaria para poder cruzar el Catastro con el Padrón. Básicamente, sería necesaria la normalización de las direcciones postales de ambos registros y la identificación de los hogares del padrón de habitantes mediante la referencia catastral de la vivienda correspondiente al domicilio de residencia.
- Extender el uso de la referencia catastral. Hay que implementar las herramientas necesarias para obtener conocimiento sobre el uso de las viviendas por ámbitos geográficos y períodos de tiempo a partir de la información de los consumos de suministros de energía eléctrica.
- Crear una encuesta periódica sobre vivienda.
- Las Entidades deben ofrecer siempre la información sobre el parque de viviendas que gestionan.
- Crear un registro estatal de vivienda protegida.

## **7.2 Hay que avanzar en el conocimiento del parque para poder implementar políticas sólidas y duraderas**

Como ha quedado de manifiesto a través del informe, el parque residencial es el elemento material necesario para satisfacer un derecho fundamental que obliga a formular e implementar complejas medidas que acaban configurando la política de vivienda. Pero además es muy importante su vinculación con uno de los sectores económicos más importantes. Constituye la principal forma de ahorro-inversión de los hogares. Es cuantitativa y cualitativamente el elemento más importante del espacio urbano y determinante de su calidad. Es también el principal consumidor de territorio y transformador de paisaje.

No debería, por tanto, ser necesario insistir en la necesidad de destinar los recursos que sean precisos para su perfecto conocimiento.

A partir de la mejora sustancial de la información podrán realizarse estudios que permitan aumentar el escaso conocimiento que en la actualidad se tiene sobre el volumen y las características del parque residencial y, en especial, sobre las circunstancias de utilización de una tercera parte de las viviendas que lo integran.

El desaprovechamiento de un activo social y económico tan importante, en un contexto de escasez estructural, obliga a analizar el fenómeno tratando de encontrar sus causas, una vez superadas las deficiencias de información.

También parece obvio que no es posible hacer un planteamiento sólido de política de vivienda sin conocer con precisión, algo tan básico, como el parque existente.

Un buen punto de partida para iniciar un programa de estudios sobre el parque residencial, sus características y su utilización podría ser la celebración de unas jornadas internacionales sobre la deficiente utilización de las viviendas.

## **7.3 Estrategias de actuación**

La evidencia, aunque no suficientemente constatada, de una deficiente utilización del parque residencial exige que las AAPP valoren objetivamente la realidad para poder determinar si se está produciendo un uso inadecuado de la propiedad por no respetarse el principio de su función social. Ese supuesto debe vincularse, al menos, a cuatro fenómenos que exigen la atención y la actuación de los poderes públicos:

- a) La existencia de necesidad insatisfecha de vivienda,
- b) la especulación urbanística,
- c) un uso ineficiente del espacio urbano y
- d) un consumo insostenible de territorio y de otros recursos naturales.

Como posicionamiento inicial hay que recordar, a tenor de lo que se viene manteniendo, que en relación con el parque residencial y su utilización es mucho más lo que se ignora que lo que se sabe y por tanto no ha de extrañar que el bagaje de intervenciones públicas sobre la materia haya sido escaso y, sobre todo, poco eficaz. Podría decirse que, hasta el momento, no se ha pasado de algunas medidas aisladas, más conocidas como futuribles que como realidades y marcadas por el rechazo mediático por su carácter confiscador y de dudosa operatividad.

Con la excepción de algunas experiencias en la Comunidad Autónoma del País Vasco que ya tienen más de un quinquenio de historia, en el resto de los casos se trata de iniciativas legislativas o de implementación de medidas en estado de gestación o de incipiente vigencia.

La mayor parte de las iniciativas se fundamentan en el principio constitucional de la función social de la propiedad y en la conveniencia de dinamizar el mercado de alquiler como proceso necesario para alcanzar un mejor cumplimiento del mandato constitucional de garantizar el derecho de todos los ciudadanos a una vivienda digna y adecuada.

En esas líneas podrían inscribirse todas las iniciativas, tanto las que proponen recargos fiscales o incluso la expropiación temporal, como la Ley catalana, como las que por distintas vías de apoyo o de incentivo tratan de poner en el mercado las viviendas en desuso, cooperando con los propietarios (Ayudas a la rehabilitación, Bolsas de vivienda, Agencias de Alquiler...).

- Diferenciar de forma inequívoca la vivienda permanente de un hogar del resto de viviendas.
- Clasificar las viviendas según los motivos de su modelo de utilización y los ámbitos en que se localizan.
- Tratamiento específico para las viviendas No Principales en fusión de usos y zonas. Las viviendas que no se utilizan en absoluto de forma indefinida o durante un periodo que duplique el tiempo medio de venta o alquiler, en áreas con una fuerte demanda de vivienda, deberían ser objeto de algún tipo de intervención sancionadora. Necesidad que es especialmente obvia en el caso de las viviendas que han disfrutado o disfrutan de algún tipo de protección.
- Diferenciar tipo de uso de la vivienda desde el planeamiento.
- Hay que corregir la insostenibilidad del desarrollo territorial gobernado por la vivienda como inversión.
- Mayores esfuerzos en rehabilitación como medio estratégico para un uso eficiente y equitativo del espacio residencial.
- Dinamizar el mercado de alquiler. Uno de los aspectos más importantes.

- Extender las agencias de alquiler, tiene mucha relación con el anterior propósito.
- Desincentivar la inversión especulativa de la vivienda, uno de los grandes lastres de lo que tenemos actualmente y el número elevado de vivienda vacía infrautilizada.

## **8.- CONCLUSIONES**

La búsqueda de la vivienda vacía es una tarea ardua, que se debe llevar a cabo desde el poder central. Se tienen que generalizar una metodología de búsqueda. Las entidades deben poner todos los medios en la realización de las encuestas pertinentes, el facilitar los datos necesarios...

La creación de una metodología hemos visto que es muy difícil, que se pueden aplicar diferentes métodos en el tratamiento de este suceso. Pero partiendo del caso Vasco y el realizado en Zaragoza creo que se tiene un buen modelo de base para la búsqueda de ello.

También es bueno concienciar a la población de los problemas que generan las viviendas vacías. No se tiene que ir con el objetivo persecutorio y punitivo desde el inicio, ya que esto hará que la mayor parte de la gente que disponga de viviendas vacías no colabore con los datos. Sin embargo si se ofrecen otro tipo de medidas puede que gran parte de estas viviendas empiecen a entrar al mercado de nuevo y no se queden infrautilizadas, este tipo de medidas empezarían por los alquileres, generar bolsas de vivienda vacía que se vea beneficiada por el respaldo de los entes a través de medidas como las llevadas en algunas ciudades españolas.

Creo que también es efectivo el ser más restrictivo a la hora de conceder terrenos dedicados a la inversión especulativa del terreno a través de la construcción, práctica más que utilizada en los últimos años y que ha supuesto un aumento increíble de la vivienda vacía.

## BIBLIOGRAFIA

Alvares Barbeito, P. (2008): *Reflexiones sobre la fiscalidad de la vivienda vacía en España.* AFDUDC, 12.

Etxezarreta Etxarri, A. (2010): *Vivienda vacía e intervención pública en la comunidad autónoma del País Vasco en el contexto europeo.* Revista de Economía Crítica, nº10.

Palacios García, A.J. (2008): Fuentes estadísticas sobre la vivienda en España: un obstáculo para el diseño de la política de vivienda. Scripta Nova. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98 Vol. XII, núm. 270 (38), 1 de agosto de 2008

Vinuesa, J. (2008): *La vivienda vacía en España: un despilfarro social y territorial insostenible.* Scripta Nova. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98 Vol. XII, núm. 270 (39), 1 de agosto de 2008

Vinuesa, J.; De la Riva, J.M. y Palacios, A.J. : *El fenómeno de las viviendas desocupadas.* Fundación General de la Universidad Autónoma de Madrid.

<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/arrod3.html#7> (20/02/13)

<http://leolo.blogspirit.com/archive/2007/02/04/vivienda-vacia-en-europa.html> (20/02/13)

<http://madrilonia.org/2012/01/el-tratamiento-de-la-vivienda-vacia-en-espana/> (20/02/13)

<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fe242&file=inebase&L=> (20/02/13)

[http://es.wikipedia.org/wiki/Vivienda\\_en\\_Esp%C3%A1a](http://es.wikipedia.org/wiki/Vivienda_en_Esp%C3%A1a) (20/02/13)

<http://atlas.vivienda.es/carto.php?&lang=es&typind=C&nivgeos=prov&curIdDom=1&curCodeDom=vivpre&curCodeTheme=vivprec&curCodeInd=pvivi001&curserie=2010-1T> (20/02/13)

Ayuntamiento de Zaragoza.