

# Trabajo Fin de Grado

La intervención administrativa en la vivienda vacía

Administrative intervention in empty housing

Autor

Borja Fernández Bernadó

Directora

Elisa Moreu Carbonell

Facultad de Derecho

2016-2017

## LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA VIVIENDA VACÍA

### ÍNDICE

|  |    |
|--|----|
| <b>1. INTRODUCCIÓN</b>   | 2  |
| Cuestión abordada en el trabajo  | 2  |
| Razón de la elección del tema y justificación de su interés                        | 2  |
| Metodología seguida en el desarrollo del trabajo                                   | 3  |
| <b>2. MARCO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO</b>   |    |
| <b>A LA VIVIENDA</b>   | 4  |
| 2.1. La vivienda como derecho  | 4  |
| 2.2. La función social de la vivienda  | 6  |
| 2.3. Competencia en materia de vivienda  | 7  |
| <b>3. CONCEPTO DE VIVIENDA VACÍA</b>   | 10 |
| <b>4. INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA VIVIENDA VACÍA</b>                         | 13 |
| 4.1. Administración General del Estado   | 13 |
| 4.2. Administración de las Comunidades Autónomas                                   | 15 |
| 4.3. Administración Local  | 21 |
| 4.3.1. Impuesto municipal sobre viviendas deshabitadas en Navarra                  | 21 |
| 4.3.2. Actuaciones en relación a la vivienda vacía por el Ayuntamiento de Zaragoza | 22 |
| <b>5. CONCLUSIONES</b>   | 23 |

## 6. BIBLIOGRAFÍA

25

### 1. INTRODUCCIÓN

#### **Cuestión tratada en el Trabajo Fin de Grado.**

El derecho a la vivienda está reconocido en normas internacionales y nacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 25), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948 en París (estableciendo el art. 10.2 de nuestra Constitución que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que ella reconoce se interpretarán de conformidad con esta Declaración); y el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales (art. 11), aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 en Nueva York (ratificado por España el 13 de abril de 1977). También el artículo 47 de la Constitución Española de 1978 reconoce el derecho de los ciudadanos españoles a una vivienda digna y adecuada.

Lo cierto es que en España transcurridos más de ocho años del pinchazo de la burbuja inmobiliaria y pese a la paralización de la construcción en ese tiempo, sigue habiendo miles de viviendas vacías.

Este trabajo versa sobre la intervención administrativa en dichas viviendas.

#### **Razón de la elección del tema y justificación de su interés.**

En este punto considero interesante hacer un repaso de los antecedentes que nos han llevado a la situación actual.

Durante el período comprendido entre los años 1997 y 2006, tuvo lugar en España una burbuja del mercado inmobiliario. El precio de las viviendas aumentó un 117% y se construyeron más de 5 millones de pisos.

La formación de esta burbuja tuvo varias causas que procedo a resumir; España vivía un contexto de expansión económica coherente con el contexto internacional. Se consideraba que invertir en ladrillo era invertir seguro, además se instaló la idea de que la vivienda no iba a dejar de aumentar de precio por lo que su compra se consideraba una gran inversión. Los tipos de interés eran muy bajos por lo que los bancos ofrecían grandes facilidades a la hora de conceder hipotecas tanto a promotores como a compradores de viviendas.

A partir del 2006 comenzaron a subir los tipos de interés y las viviendas habían alcanzado precios tan desorbitados que poco a poco fue disminuyendo su venta y construcción. Todo ello produjo pérdida de empleo y la imposibilidad para muchas familias de seguir haciendo frente al pago de sus hipotecas.

Además promotores y constructores se encontraron con una enorme deuda contraída con los bancos y un stock cercano al medio millón de viviendas que no se venderán por mucho que se rebaje su precio, porque están en zonas cuya demanda potencial presente y futura es nula.

Toda esta evolución conlleva una visión diferente sobre la «vivienda», pero sobre todo y especialmente sobre la función social de la «vivienda vacía».

Ya en 2013 el Parlamento Europeo, en Resolución de 11 de junio sobre vivienda social en la Unión Europea, destacó el papel de la vivienda como servicio económico de interés general en la Unión y *«solicita a los estados miembros y a las autoridades regionales y locales que adopten medidas eficaces e incentivadoras, para luchar contra la existencia de viviendas vacías de larga duración y la especulación inmobiliaria movilizandando estas viviendas para convertirlas en viviendas sociales»*.<sup>1</sup>

En la actualidad la crisis económica por un lado (que se ha plasmado en miles de desahucios) y la crisis humanitaria por otro (debido a la llegada masiva de personas solicitantes de protección internacional) ponen de relieve la necesaria «función social» de la vivienda.

Por todo ello he considerado el tema de la intervención administrativa en la vivienda vacía de sumo interés.

### **Metodología seguida en el desarrollo del trabajo.**

En primer lugar he delimitado el marco constitucional del derecho a la vivienda, desglosando la vivienda como principio rector de la política social y económica, de su función social y del reparto competencial sobre la materia.

A continuación he trabajado el concepto de «vivienda vacía» para finalmente abordar la intervención sobre dicha vivienda desde los diferentes niveles de la Administración Pública, esto es; Central, CCAA y Local.

---

<sup>1</sup> Informe del Parlamento Europeo sobre la vivienda social en la Unión Europea (2012/2293(INI))  
<http://www.europarl.europa.eu/>



## 2. MARCO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA VIVIENDA

### 2.1. La vivienda como principio rector de la política social y económica.

El artículo 47 de la CE dentro del Capítulo III « De los principios rectores de la política social y económica», del Título I « De los derechos y deberes fundamentales» establece: «*Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada [...]»*

Además de en este precepto la vivienda es mencionada en los arts. 50, 53.3 y 148.1.3º

El art. 47 CE supone una auténtica novedad en nuestro constitucionalismo, al que sólo pueden encontrarse precedentes, si bien en un sistema no constitucional, en el art. 31 del Fuero de los Españoles «*El Estado facilitará a todos los españoles el acceso... al hogar familiar...*» y en la Declaración XII,2, del Fuero del Trabajo «*El Estado asume la tarea de multiplicar y hacer asequibles a todos los españoles las formas de propiedad ligadas vitalmente a la persona humana: el hogar familiar...*».<sup>2</sup>

El derecho a la vivienda no fue introducido en el capítulo dedicado a los principios rectores que deben informar a la política social y económica de los poderes públicos de manera casual. La ubicación de tal derecho en el texto constitucional implica que no es un derecho individual, que pueda reclamar el ciudadano ante de los tribunales (como sí lo es el derecho a la libertad de expresión, o el derecho a la inviolabilidad del domicilio, etc.).

De otro lado el art. 47 CE habilita a los poderes públicos para que promuevan las condiciones necesarias para la efectividad del derecho a la vivienda. Esas condiciones son de muy variada índole; desde la protección de la propiedad privada, la regulación de los elementos arquitectónicos, el respeto por el medio ambiente en su construcción, el acceso a la vivienda de las gentes más desfavorecidas, etc. Es decir, los poderes públicos son los garantes de que la calidad de ese derecho (esto es su garantía) sea congruente con lo dispuesto en éste artículo.

Es importante destacar que esta concepción de la vivienda como un mero «principio rector» está cambiando.

En este sentido cabe mencionar el artículo del Catedrático (acr.) de Derecho Administrativo y Profesor Titular de la Universidad de Zaragoza, Julio Tejedor Bielsa;

---

<sup>2</sup> Sinopsis del art. 47 CE. Web del Congreso. Enlace <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=47&tipo=2> Consulta realizada el 14 de marzo de 2017.

«*El derecho a la vivienda es derecho fundamental en la Unión Europea*»<sup>3</sup>.

En dicho artículo el autor cita de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala tercera) de 10 de septiembre de 2014, conforme a la cual; «*En el Derecho de la Unión, el derecho a la vivienda es un derecho fundamental garantizado por el artículo 7 de la Carta que el tribunal remitente debe tomar en consideración al aplicar la Directiva 93/13*»

Explica el autor que en la Unión Europea el planteamiento respecto a la vivienda como derecho es mucho más avanzado que en España donde seguimos considerando la vivienda como un mero «*activo económico*».

En relación a ello, la IV Jornada de la Cátedra Zaragoza Vivienda celebrada el 28 de diciembre de 2016 puso el foco en la «emergencia habitacional». En la inauguración Pablo Muñoz, consejero de Urbanismo y Sostenibilidad del Ayuntamiento de Zaragoza manifestó «*La vivienda tiene que dejar de ser un producto financiero, y para ello hay que dar alternativas a la propiedad privada desde el alquiler, la movilización de la vivienda vacía y nuevos modelos cooperativos, con cesiones de uso*». <sup>4</sup>

Asimismo y en relación a la concepción de la vivienda como un derecho la autora Elisa Moreu Carbonell manifiesta; «*sigue siendo insuficiente la protección jurisdiccional del derecho a la vivienda El derecho del artículo 47 de la Constitución no es susceptible de recurso de amparo ni goza de la garantía de los derechos fundamentales, pero está claro que impone al legislador y a los poderes públicos la adopción de las medidas necesarias para conseguir el acceso de todos los ciudadanos a una vivienda digna y adecuada*»<sup>5</sup>.

La cuestión como señala la autora es que el derecho a la vivienda existe, pero los poderes públicos no han articulado los mecanismos necesarios para que este derecho pueda hacerse efectivo por los ciudadanos.

Estas reflexiones son muy importantes en el tema que nos ocupa. Por un lado nos encontramos en nuestro país con un importante stock de viviendas vacías (el último censo de viviendas realizado por el Instituto Nacional de Estadística en 2011 establece

---

<sup>3</sup> Artículo publicado en el Blog «EsPúblico» el 15 de septiembre de 2014. Enlace <http://www.administracionpublica.com/el-derecho-a-la-vivienda-es-derecho-fundamental-en-la-union-europea/>. Consulta realizada el 14 de marzo de 2017.

<sup>4</sup> Noticia extraída de la Web de Zaragoza Vivienda. Enlace <http://www.zaragozavivienda.es/noticias.asp?id=236>. Consulta realizada el 3 de junio de 2017.

<sup>5</sup> Activismo social y Derecho a la vivienda. Elisa Moreu Carbonell, Profesora titular de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza. Localización: El derecho de la ciudad y el territorio: estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés / Judith Gifreu i Font (dir.), Martín Bassols Coma (dir.), Angel Menéndez Rexach (dir.), 2016, ISBN 978-84-7351-550-4, págs. 261-281.

que en nuestro país hay 3.443.365 viviendas vacías<sup>6</sup>) y por otro con personas que no tienen recursos para acceder a ellas.

Esta situación no parece congruente en una sociedad donde la vivienda debe ser considerada como un derecho. Ello nos lleva a hablar en este punto de la función social de la vivienda.

## 2.2. La función social de la vivienda

El art. 33 CE reconoce el derecho a la propiedad privada a la par que establece que la función social de este derecho delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes. Los poderes públicos, según establece el artículo 47 de la Constitución, están obligados a hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación inmobiliaria.

Por otro lado, la regulación de esa función social permite evitar el ejercicio antisocial del derecho (art. 7.2 Código Civil) y sus impactos negativos sobre la ciudad en su conjunto.

En este sentido el derecho a la vivienda y su efectiva garantía, así como el desarrollo de la función social del derecho de propiedad para facilitarlos, plantean varias dimensiones.

Por un lado, la existencia de un derecho exigible a disponer de una vivienda digna y asequible en todos los casos, por otro, la vertiente relacionada con el derecho a conservar una vivienda digna, que afecta particularmente a quienes han realizado un importante esfuerzo personal y económico para lograrla y que, por diversas razones, puedan haber quedado en una situación especialmente vulnerable como consecuencia de muy diversas circunstancias.

Por último, la función social de la vivienda obliga a disponer de mecanismos que permitan hacer efectivas estas medidas, desde las relacionadas con el incremento y mejora del parque público de vivienda a las que tienen que ver con la puesta en marcha de mecanismos que permitan movilizar y poner en el mercado el importante stock de vivienda que, en estos momentos, están desocupadas.

Lo cierto es que tal y como señala la profesora M<sup>a</sup> José González Ordovás de la Universidad de Zaragoza; *«el de la vivienda es un derecho sin cuya satisfacción resulta imposible la de otros: la dignidad, el libre desarrollo de la personalidad, el trabajo, la salud..., así como la protección de bienes jurídicos sin los cuales nuestra sociedad resultaría impensable, como puedan ser la infancia, la familia (en sus muy*

---

<sup>6</sup> [http://www.ine.es/censos2011\\_datos/cen11\\_datos\\_inicio.htm](http://www.ine.es/censos2011_datos/cen11_datos_inicio.htm) Consulta realizada el 15 de mayo de 2017.



*diversas manifestaciones) o la tercera edad. De ahí que podamos concluir diciendo que es un derecho instrumental en el sentido de que es un medio imprescindible para la consecución de otros derechos»<sup>7</sup>.*

Además no podemos obviar en relación al derecho a la vivienda la crisis humanitaria a la que se está enfrentando Europa con la llegada de personas solicitantes de protección internacional. De este modo y como eje de inclusión social, resulta imprescindible poner a disposición de estas personas una vivienda adecuada que facilite su desarrollo personal y su integración.

### **2.3. Competencia en materia de vivienda**

Todas las Comunidades autónomas han asumido la competencia de vivienda, en virtud de la previsión del artículo 148.3 CE que permitía a las mismas asumir competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Si bien este precepto parece dejar un margen estrecho a las intervenciones del Estado central, este ha incidido en las mismas a través de diferentes títulos competenciales, sobre todo, apelando a la regulación de las bases y la coordinación de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), a la ordenación del crédito (art.149.1.11 CE) a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE).

Además el Estado tiene competencias sobre legislación mercantil (art. 149.1.6 CE) y civil (art. 149.8 CE); procedimiento administrativo común, expropiación forzosa y concesiones administrativas (art. 149.1.18 CE), o sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE).

Podría decirse que el Estado ha coordinado la vivienda como sector económico, ha regulado las condiciones básicas para su ejercicio como derecho y ha establecido la política fiscal en la materia (excepto en Navarra y el País Vasco). También ha elaborado la normativa básica sobre edificación y construcción; ha definido actuaciones susceptibles de protección, regulando su financiación y ha legislado sobre derecho hipotecario, registral y expropiación forzosa.

Las comunidades autónomas, por su parte, han sido competentes, dentro de lo asumido por sus respectivos estatutos, a la hora de desarrollar su propia legislación en materia de vivienda y urbanismo. Respecto de la financiación de actividades protegidas, han participado en el Plan Estatal de Vivienda y han gestionado su aplicación en el ámbito territorial a través de planes propios.

---

<sup>7</sup> Artículo publicado en «Tiempo de los Derechos» el 20 de febrero de 2011 con motivo del Día Mundial de la Justicia Social. Enlace <http://www.tiempodelosderechos.es/docs/feb11/derecho-vivienda.pdf>  
Consulta realizada el 20 de mayo de 2017.

Sin embargo, y como manifiesta Elisa Moreu Carbonell, *«la convivencia de las normas estatales y autonómicas no está siendo pacífica. [...] prácticamente todas las leyes autonómicas de medidas relativas a la vivienda aprobadas desde 2013 han sido impugnadas ante el Tribunal Constitucional»*<sup>8</sup>.

En concreto y por lo que se refiere a la competencia legislativa sobre «vivienda vacía», sirva como referente la experiencia andaluza en esta materia.

El Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobó el Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda. Dicha norma fue objeto de recurso de inconstitucionalidad por el Gobierno Central, al entender que afectaba al contenido esencial del derecho a la propiedad de la vivienda, que es una norma reservada a las Cortes Generales, y establecía una responsabilidad sancionadora al margen del principio de culpabilidad que viene exigido por la Constitución y una regulación contraria al principio igualdad.

Dicho recurso ha sido resuelto por STC 93/2015, de 14 de mayo (hasta la fecha es el único recurso resuelto en este sentido).

Particular reseña merece, la Disposición adicional segunda destinada a asegurar el derecho a una vivienda digna en relación con el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de las personas y sus familias, afectadas por desahucios provenientes de ejecuciones hipotecarias, a fin de que puedan continuar ocupando su vivienda mediante la expropiación temporal del uso de la misma, siempre que se cumplan los requisitos previstos.

En este sentido declara el TC que dicha Disposición *«menoscaba la plena efectividad de la competencia estatal prevenida en el artículo 149.1.13 de la Constitución»*. En el caso de la expropiación, la sentencia considera que se trata de *«un mecanismo por completo incompatible, con las normas dictadas por el Estado»*.

Sin embargo el propio TC en STC 37/1987, de 26 de marzo, sobre la ley de reforma agraria andaluza, establece; *«De todo ello se sigue que la reserva constitucional en favor del Estado sobre la legislación de expropiación forzosa no excluye que por Ley autonómica puedan establecerse, en el ámbito de sus propias competencias, los casos o*

---

<sup>8</sup> Activismo social y Derecho a la vivienda. Elisa Moreu Carbonell, Profesora titular de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza.  
Localización: El derecho de la ciudad y el territorio: estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés / Judith Gifreu i Font (dir.), Martín Bassols Coma (dir.), Angel Menéndez Rexach (dir.), 2016, ISBN 978-84-7351-550-4, págs. 261-281.

*supuestos en que procede aplicar la expropiación forzosa, determinando las causas de expropiar o los fines de interés público a que aquélla deba servir».<sup>9</sup>*

Como vemos la confusión es absoluta. Tendremos que esperar a los futuros pronunciamientos del TC sobre esta materia.

---

<sup>9</sup> La propiedad agraria: A propósito de la STC 37/1987, de 26 de marzo, sobre la Ley de Reforma Agraria Andaluza. Javier Barnés Vázquez. Prof. Dr. de Derecho Administrativo. Facultad de Derecho. Universidad de Sevilla. Revista de Administración Pública 119.

### 3. CONCEPTO DE VIVIENDA VACÍA

La determinación jurídica para que una vivienda pueda considerarse como desocupada o vacía no está exenta de dificultades.

Podemos citar como precedente en la definición de este concepto la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y a los efectos de imputar rentas a los propietarios, consideró como vivienda desocupada la que así se encontrase durante más de 10 meses al año, seguidos o alternos. Dicha norma fue derogada por la Ley 48/1985, de 27 de diciembre, sin que en ella se hiciera ya referencia alguna a este concepto.

De otro lado, 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.

El Ministro de Economía y Hacienda, Pedro Solbes, declaraba en 2007 a los medios de comunicación; *«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»<sup>10</sup>.*

Vemos pues que el concepto de vivienda vacía no es solo es un concepto jurídico indeterminado sino que además es un concepto no prioritario ya que han pasado más de diez años de esas declaraciones y el Gobierno Central sigue sin dar una definición.

---

<sup>10</sup> Desayunos Informativos de Europa Press, 30 de enero de 2007.

Abundando en el tema;

« *La consejera de Fomento de Castilla La Mancha, Elena de la Cruz, ha asegurado que antes de aprobar la Ley de Vivienda y Rescate Habitacional en la que trabaja el Gobierno regional, van a pedir al Ejecutivo central que defina "por ley el concepto de vivienda vacía", para que el texto autonómico no pueda ser recurrido.*»<sup>11</sup>

« *La definición por ley de "vivienda vacía" será el primer paso para terminar con el problema de los alquileres en Ibiza*»<sup>12</sup>

Por su parte el glosario del Instituto Nacional de Estadística define la Vivienda desocupada o vacía como, aquella vivienda familiar que no es la residencia habitual de ninguna persona ni es utilizada de forma estacional, periódica o esporádica por nadie. Se trata de viviendas deshabitadas para venta o alquiler o, simplemente, abandonadas.<sup>13</sup>

Como vemos la definición de vivienda desocupada o vacía se realiza por «exclusión», por lo tanto se consideran como tales todas aquellas que en el momento de realizar el censo «cada 10 años» no se encuentren ocupadas ni sean viviendas secundarias.

En el ámbito autonómico se han llevado a cabo varias definiciones de este concepto.

Así citando a Elisa Moreu Carbonell; « *La Ley catalana fija un plazo de dos años para considerarla vacía [artículo 3.d) LDVC]. La ley andaluza considera que la vivienda está deshabitada cuando no se destina efectivamente al uso residencial previsto por el ordenamiento jurídico durante un plazo de « seis meses consecutivos en el curso de un año desde el último día de efectiva habitación » o desde que puedan ser legalmente ocupadas si nunca lo han estado (artículo 25.2 LVA). Por su parte, la Ley Foral navarra presume que la vivienda está deshabitada cuando no se destine efectivamente al uso residencial previsto durante más de seis meses consecutivos en el curso de un año desde el último día de efectiva habitación (artículo 42bis LDVN) 45). [...]»<sup>14</sup>.*

Por su parte, el Defensor de Pueblo, en su estudio «Viviendas Protegidas Vacías» de marzo de 2013, las define, aunque refiriéndose solo a las viviendas calificadas de protección pública, como la «*habitabile (no ruinoso, en condiciones de seguridad,*

<sup>11</sup> El diario.es, 23 de enero de 2017. Enlace [http://www.eldiario.es/clm/provincias/toledo/Fomento-definicion-vivienda-Ley-Vivienda\\_0\\_604739622.html](http://www.eldiario.es/clm/provincias/toledo/Fomento-definicion-vivienda-Ley-Vivienda_0_604739622.html) Consulta realizada el 3 de junio de 2017.

<sup>12</sup> Aitor Morrás, Diputado de Podemos en el Parlamento Balear. Noudiari.es . Enlace <http://www.noudiari.es/2016/01/la-definicion-por-ley-de-vivienda-vacia-sera-el-primer-paso-para-solucionar-el-problema-de-los-alquileres-en-ibiza/> Consulta realizada el 3 de junio de 2017.

<sup>13</sup> [http://www.ine.es/censo\\_accesible/es/glosario.html](http://www.ine.es/censo_accesible/es/glosario.html). Consulta realizada el 15 de mayo de 2017.

<sup>14</sup> Elisa Moreu Carbonell. Sanción y expropiación de viviendas deshabitadas por incumplimiento de su función social o en circunstancias de emergencia social. Vivienda y crisis económica: estudio jurídico de las medidas propuestas para solucionar los problemas de vivienda provocados por la crisis económica / coord. por María Teresa Alonso Pérez, 2014, ISBN 978-84-9903-065-4, págs. 369-420.

*habitabilidad y funcionalidad idóneas), y no ocupada como residencia habitual ni ocasional o temporal por una persona, familia o grupo similar».*

Con todo esto quiero significar la dificultad de legislar sobre una materia cuya definición es imprecisa, cuyas competencias no son pacíficas, y todo ello en un contexto de crisis económica y humanitaria que demanda respuestas.

#### 4. INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA VIVIENDA VACÍA

Para abordar este punto analizaremos las acciones que en esta materia están llevando a cabo las diferentes Administraciones Públicas.

Ya he expuesto en el punto 2.3 de este trabajo el reparto de competencias que afectan a la vivienda entre la administración central y las administraciones autonómicas.

##### 4.1. Administración General del Estado

La garantía constitucional del disfrute de una vivienda digna y adecuada, como responsabilidad compartida de todos los poderes públicos, se ha venido procurando durante los últimos años, mediante distintas políticas, entre las cuales, las correspondientes al ámbito fiscal y de ayudas públicas para la adquisición de viviendas libres, o protegidas, han tenido una amplia repercusión.

La actuación estatal en esta materia se ha traducido en los sucesivos planes de vivienda aprobados sucesivamente desde 1981 hasta la actualidad. El último de estos planes es el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbana, 2013-2016, aprobado por Real Decreto 233/2013, de 5 de abril y prorrogado durante un año, según establece el art. único del Real Decreto 637/2016, de 9 de diciembre.<sup>15</sup>

El Plan recoge diferentes programas de ayuda a la vivienda que consisten básicamente en «actuaciones y situaciones subvencionables», pero lo cierto es que el Plan tan apenas incide en el ámbito de la vivienda vacía.

Lo cierto es que únicamente el Programa 2 del Plan « de ayuda al alquiler de vivienda» incide de modo directo en el tema que nos ocupa ya que tiene por objeto facilitar el acceso y la permanencia en una vivienda en régimen de alquiler a sectores de población con escasos medios económicos.

Como vemos este programa de fomento del alquiler va destinado tanto a inquilinos que ya ocupen una vivienda como a aquellos que estén en disposición de alquilar una vivienda vacía.

Las ayudas previstas en el Plan son las siguientes: Hasta el 40% de la renta anual, con un límite máximo de 2.400€ anuales por vivienda y con un plazo máximo de 12 meses prorrogables por sucesivos periodos de 12 meses, hasta la finalización del Plan.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Ref. BOE-A-2016-11737

<sup>16</sup> Fuente, Ministerio de Fomento. Enlace

[http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG\\_CASTELLANO/DIRECCIONES\\_GENERALES/ARQ\\_VIVIENDA/AP\\_OYO\\_EMANCIPACION/PRGM2.htm](http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/AP_OYO_EMANCIPACION/PRGM2.htm) Consulta realizada el 4 de junio de 2017.

Lo cierto es que hasta la fecha no tenemos datos que nos permitan valorar el impacto de estas medidas sobre la vivienda vacía, esto es, en qué medida estas ayudas han servido para disminuir el número de viviendas desocupadas en nuestro país.

A nivel legislativo tengo que citar la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, en cuyo art. 1 se establece la suspensión de los lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables.

Además su Disposición final primera, *«encomienda al Gobierno que promueva con el sector financiero la constitución de un fondo social de viviendas propiedad de las entidades de crédito, destinadas a ofrecer cobertura a aquellas personas que hayan sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario»*.

Creo que la Ley podía haber sido más contundente. Prueba de ello es que la encomienda gubernamental sigue sin cumplirse. En cualquier caso como señala M<sup>a</sup> Teresa Alonso Pérez, la Ley tiene el mérito de *«adoptar políticas sobre alquiler social tendentes a favorecer la efectividad del derecho a la vivienda a ciudadanos y familias en situación de especial vulnerabilidad»*<sup>17</sup>.

De otro lado y a nivel fiscal han sido como veremos las Comunidades Autónomas las pioneras en esta materia, si bien tengo que hacer alusión al artículo 72.4 párrafo 3º del 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 (LHL) y que contiene una penalización tributaria que trata de incentivar a que los propietarios de las viviendas las vendan o alquilen para que así puedan ser ocupadas y darles un uso.

Su tenor literal es el siguiente: *«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 por ciento de la cuota líquida del impuesto»*.

El recargo en el Impuesto de bienes inmuebles (IBI) ha creado numerosos problemas jurídicos por la indefinición del concepto «vivienda desocupada con carácter permanente» que es el que grava el tributo.

Sin embargo, desde entonces no se ha producido el correspondiente desarrollo reglamentario que detalle cuáles son las características de este tipo de viviendas. Debido a ello, los ayuntamientos –y en ocasiones las comunidades autónomas– han hecho su propio desarrollo legal pero la interpretación está abierta hasta que el Estado no la regule.

Más adelante volveré a hacer mención de este posible recargo sobre el IBI.

---

<sup>17</sup> María Teresa Alonso Pérez (coord.). Vivienda y crisis económica. Estudio jurídico de las medidas propuestas para solucionar los problemas de vivienda provocados por la crisis económica. Aranzadi 2014. ISBN: 978-84-9903-065-4.



Señalar además que dentro de la tributación del Impuesto de la renta de las personas físicas, se incentiva el alquiler viviendas mediante una reducción del 60% del rendimiento neto que obtengo los propietarios por dicho alquiler<sup>18</sup>.

#### **4.2. Administración de las Comunidades Autónomas.**

Como he señalado en el punto 2.3 de este trabajo todas las Comunidades autónomas han asumido la competencia de vivienda, en virtud de la previsión del artículo 148.3 CE que permitía a las mismas asumir competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

También he explicado (tomando como referencia el ejemplo andaluz) que el tema competencial sobre la vivienda no es un tema pacífico, ya que si bien las CCAA tiene «competencia exclusiva», el Estado ostenta múltiples competencias que inciden de un modo u otro en la materia.

A continuación y para hablar de esta materia he tomado como referencia a tres CCAA.

Andalucía porque ya he hecho referencia antes a ella y es interesante conocer el contenido de su nuevo Plan de Vivienda y Rehabilitación.

Aragón porque es mi Comunidad Autónoma, y Cataluña porque es uno de las CCAA que más ha legislado en esta materia.

#### **Andalucía**

Con fecha 8 de agosto de 2016 se publicó el Decreto de la Junta de Andalucía que aprueba el Plan de Vivienda y Rehabilitación 2016-2020.

Las medidas que afectan a las viviendas vacías recogidas en el Plan son las siguientes:

- Programa de fomento del parque público de viviendas en alquiler o cesión del uso: Suelos o edificios públicos en los que, al menos, mitad viviendas se destine a familias con menos de 1,2 veces IPREM (resto, hasta 2,5).
- Programa de intermediación: Este programa de intermediación regulado por Orden de 17 de octubre de 2013, tiene como objetivo la gestión de una bolsa de viviendas deshabitadas para su arrendamiento a unos precios adecuados y dirigido a las personas interesadas que están inscritas en el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida.  
Para favorecer la inclusión de las viviendas en dicha bolsa se cuenta con una red de Agentes Colaboradores, que realizan una importante labor comercial tanto en

---

<sup>18</sup> Ley del Impuesto sobre la renta de las personas físicas. Edición actualizada 23 de enero de 2017.

la captación de las mismas como en su publicidad, y asimismo facilitan a las personas propietarias los pasos a seguir en el procedimiento.

Para la captación de viviendas se contemplan los siguientes incentivos:

- ✓ Contratación de pólizas de seguro que aseguren el cobro de los posibles impagos de arrendamientos, la defensa jurídica y el arreglo de desperfectos.
  - ✓ Asistencia Técnica para la emisión de la certificación de eficiencia energética, necesaria cuando se alquile una vivienda según lo dispuesto en el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril.
- Programa de ayudas a personas inquilinas: Facilitar el pago de hasta el 40% de la renta a familias con ingresos inferiores a 2,5 IPREM (100% grupos especial protección para no destinar más del 25% de los ingresos). Se prioriza a las familias desahuciadas y que se encuentren en riesgo de exclusión social o víctimas violencia género.
  - Programa de alquiler de edificios de viviendas deshabitadas: Su objeto es la reducción del número de viviendas deshabitadas, mediante la puesta en el mercado del alquiler de edificios completos o un número mínimo de viviendas en la misma localización, cuyo alquiler se gestione de manera agrupada por Administraciones Públicas, organismos y demás entidades de derecho público, fundaciones y asociaciones de utilidad pública, u organizaciones no gubernamentales y demás entidades privadas sin ánimo de lucro.  
Las viviendas deberán ser ofrecidas a personas cuyos ingresos familiares no superen 2,50 veces el IPREM.

Además cabe mencionar que la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía está gestionando temporalmente 400 vacías de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB) para destinarlas a aquellas familias con menos recursos que podrán acceder a ellas a través de un alquiler social con precios que oscilarán entre 120 y 150 euros mensuales.

El convenio suscrito entre ambas entidades tiene una duración de cuatro años y afecta a viviendas situadas en 78 municipios de las ocho provincias andaluzas.

### Aragón

El Estatuto de Autonomía de Aragón recoge en su artículo 27, como principio rector de las políticas públicas, el mandato a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de promover, *«de forma efectiva, el ejercicio del derecho a una vivienda digna, facilitando el acceso a ésta en régimen de propiedad o alquiler, mediante la utilización racional del suelo y la promoción de vivienda pública y protegida, prestando especial atención a*

*los jóvenes y colectivos más necesitados, garantizando a su vez el derecho constitucional establecido en el artículo 47»<sup>19</sup>.*

En cumplimiento de este mandato y en ejercicio de la competencia exclusiva que la Comunidad Autónoma de Aragón ostenta en materia de vivienda, que incluye las potestades legislativa y reglamentaria, prevista en el artículo 71 apartado 10 del Estatuto de Autonomía, se aprobó por Decreto 120/2014, de 22 julio el Plan Aragonés para el fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas en el período 2014-16.

Este Plan se completaba con el llamado «Plan Social de la Vivienda» aprobado por Decreto 102/2013, de 11 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se crea y regula la Red de Bolsas de Viviendas para el Alquiler Social de Aragón.

Ambas normas fueron dictadas en consonancia con el RD 233/2013, de 5 de abril, constituye el marco normativo por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbana, 2013-2016.

El Gobierno de Aragón, aprobó el RDL 3/2015, de 15 de diciembre, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda.

El 19 de septiembre de 2016, el Abogado del Estado, en nombre y representación de la Presidenta del Gobierno en funciones, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 9, 12, disposiciones transitorias segunda y tercera, y disposición adicional cuarta del Decreto-ley del Gobierno de Aragón 3/2015.<sup>20</sup>

Posteriormente en virtud de Auto nº 18/2017 de TC Pleno, 31 de Enero de 2017, se acuerda mantener la suspensión de los arts. 9, 12, así como de las disposiciones transitoria segunda y adicional cuarta, del DL 3/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes en materia de prestaciones económica de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda.

A ello hay que añadir que las Cortes de Aragón, han aprobado la Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo Título II recoge las medidas en relación a la vivienda.

---

<sup>19</sup> Fuente: Página Web del Gobierno de Aragón

<http://www.aragon.es/Temas/ViviendayUrbanismo>. Consulta realizada el 24 de mayo de 2017.

<sup>20</sup> Recurso de inconstitucionalidad nº 4952-2016, contra los artículos 1, 9 y 12; las disposiciones transitorias segunda y tercera y la disposición adicional cuarta del Decreto-ley 3/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda.

Dado que parte de la regulación de dicha ley es similar a los preceptos del DL 3/2015, de 15 de diciembre, que el TC mantiene en suspenso, el Gobierno de Aragón y el Gobierno Central han llegado al acuerdo de crear una Comisión Bilateral de Cooperación para intentar resolver a través de la negociación los desencuentros existentes.

Hay que tener en cuenta que la creación de esta Comisión genera el efecto contemplado en el artículo 33.3 de la LOTC, esto es; que el plazo para entablar el recurso de inconstitucionalidad contra la L 10/2016, de 1 de diciembre se amplía de tres a nueve meses.

Dicha Comisión ha adoptado el siguiente Acuerdo<sup>21</sup>:

1. Iniciar negociaciones para resolver las discrepancias manifestadas en relación con los artículos 3, 5, 18, 20, 24, 25, 26, 27, 28, disposición adicional primera, disposición adicional quinta, disposición transitoria primera, disposición transitoria segunda y disposición transitoria tercera de la Ley de Aragón 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón.
2. Designar un grupo de trabajo para proponer a la Comisión Bilateral de Cooperación la solución que proceda.
3. Comunicar este Acuerdo al Tribunal Constitucional por cualquiera de los órganos mencionados en el artículo 33.2 de la LOTC, a los efectos que en el propio precepto se contemplan, así como insertar el presente Acuerdo en el “Boletín Oficial del Estado”, y en el “Boletín Oficial de Aragón”.

---

<sup>21</sup> RESOLUCIÓN de 20 de marzo de 2017, de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno de Aragón, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado en relación con la Ley de Aragón 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón.

## Cataluña

La Comunidad catalana es sin duda una de las comunidades que de una forma más intensa ha intervenido sobre el parque de viviendas vacías.

En este sentido cabe destacar dos leyes fundamentales:

- Ley 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías

La Ley 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías, declara en su preámbulo; « *en la realidad del mercado de la vivienda en Cataluña concurren, por una parte, una fuerte demanda social y, por otra, un importante stock de viviendas vacías que no se ofrecen y que perjudica gravemente el derecho de los ciudadanos al acceso a la vivienda.*».

Dicha Ley crea el impuesto sobre las viviendas vacías como un tributo propio de la Generalidad de Cataluña, de naturaleza directa, que graba el incumplimiento de la función social de la propiedad de las viviendas por el hecho de permanecer desocupados de manera permanente. Es aplicable en el ámbito territorial de Cataluña.

Constituye el hecho imponible de este impuesto la desocupación permanente de una vivienda durante más de dos años sin causa justificada, puesto que esta desocupación afecta a la función social de la propiedad de la vivienda.

Es causa de interrupción del cómputo de los dos años la ocupación de la vivienda durante un periodo de, como mínimo, seis meses continuados.

Cabe destacar que el sujeto pasivo de este impuesto solo lo son las personas jurídicas, si bien están exentas; las entidades del tercer sector de la red de viviendas de inserción que regula el Plan para el derecho a la vivienda y las entidades inscritas en el Registro de entidades y establecimientos de servicios sociales de Cataluña.

En relación a las posibles infracciones y sanciones de esta norma, su art. 17 se remite a lo establecido Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.

- Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.

Dicha Ley establece en su art. 123.1. h) como infracción muy grave; «*Mantener la desocupación de una vivienda, después de que la Administración haya adoptado las medidas establecidas por los apartados del 1 al 5 del artículo 42*».

Al tratarse de una infracción muy grave puede llevar aparejada una multa de hasta 900.000 €, tal y como establece el art. 118.1 de la ley.

Además en su art. 42 recoge varias actuaciones para evitar la desocupación permanente de las viviendas que paso a relacionar:

- Impulsar políticas de fomento para potenciar la incorporación al mercado, preferentemente en alquiler, de las viviendas vacías o permanentemente desocupadas.
- Dar garantías a los propietarios de las viviendas vacías o permanentemente desocupadas sobre el cobro de las rentas y la reparación de desperfectos.
- Impulsar políticas de fomento de la rehabilitación de las viviendas que estén en mal estado para ser alquiladas.
- La posible cesión a la Administración de las viviendas vacías o permanentemente desocupadas para que las gestione en régimen de alquiler.

Mención especial merece el apartado 6 de este artículo ya que en el mismo se prevé que la Administración pueda declarar el incumplimiento de la función social de la propiedad y acordar el alquiler forzoso de la vivienda.

Este alquiler forzoso se produciría una vez transcurridos dos años desde la notificación de la declaración, si no se ha corregido la situación de desocupación, por causa imputable a la propiedad, y mediante la expropiación temporal del usufructo de la vivienda, por un periodo no superior a cinco años, para alquilarla a terceros.

- Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial.

Este nuevo texto fija instrumentos alternativos para dar respuesta a los tres puntos de la Ley 24/2015 del mismo ámbito suspendidos por el Tribunal Constitucional el pasado mes de mayo: la mediación, el alquiler social y las expropiaciones del uso de pisos en caso de necesidad de vivienda en municipios de demanda acreditada (se pasa de 72 municipios previstos hasta ahora, a los 234).

Entre las medidas recogidas en la Ley podemos destacar:

- ✓ Expropiación temporal de viviendas vacías de entidades financieras

Una de las prioridades de las políticas públicas de vivienda es la movilización del parque de viviendas vacías. En esta línea, uno de los instrumentos previstos es la expropiación temporal del uso de las viviendas vacías de entidades financieras, que permitirá darles un uso social en un periodo de entre 4 y 10 años, amparándose en la ley de expropiación. El coste de la rehabilitación de la vivienda será a cargo de la entidad bancaria, hecho que permitirá compensar el coste de la expropiación. Tendrán que ser pisos inscritos en el Registro de viviendas vacías o situados en municipios con necesidades de vivienda social.

- ✓ Alquiler social para personas en riesgo de exclusión

La nueva ley también incorpora la obligación de realojamiento de las personas en riesgo de exclusión social por pérdida de vivienda, una medida que servirá para evitar desahucios. Así, se fijará un sistema transitorio para que, por un periodo de tres años ampliables a tres más, las entidades bancarias ofrezcan un alquiler social a las familias vulnerables que estén a punto de ser desahuciadas.

Señalar que al igual que en Aragón se ha constituido una Comisión Bilateral con el Gobierno Central con el fin de resolver las diferencias entre ambos por la vía de negociación y procurar evitar la interposición por parte del Ejecutivo de un recurso de inconstitucionalidad.

### **4.3. Administración Local**

En relación a que la administración local pueda incidir sobre las viviendas vacías por vía de incentivar su ocupación o sancionar su no ocupación por vía tributaria, es necesario aclarar que los tributos solo pueden establecerse con arreglo a la ley (art. 31.3 CE), correspondiendo la potestad originaria para establecerlos exclusivamente al Estado, mediante ley (art. 133.1 CE), mientras que las corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes (art. 133.2 CE), gozando tales corporaciones locales de autonomía, garantizada por la Constitución, para la gestión de sus intereses (artículos 137 y 140 CE).

La autonomía de las entidades locales para establecer y exigir tributos ha de ejercerse de acuerdo con lo previsto en la legislación del Estado reguladora de las haciendas locales y en las leyes que dicten las comunidades autónomas en los supuestos expresamente previstos en aquella (artículo 106.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local) y su medio de ejercicio son las ordenanzas fiscales, a través de las cuales ejercen la potestad reglamentaria las entidades locales en materia tributaria (artículo 106.2 de la misma norma.).

Dicho esto voy a pasar a exponer algunos ejemplos donde las corporaciones locales han tomado la iniciativa en esta materia.

#### **4.3.1. Impuesto municipal sobre viviendas deshabitadas en Navarra**

La Ordenanza fiscal número 6 del Ayuntamiento de Pamplona regula el Impuesto sobre viviendas desocupadas al amparo de lo dispuesto en el Capítulo VIII del Título II, artículos 184 a 191, ambos inclusive, de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de las Haciendas Locales de Navarra<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Página Web del Ayuntamiento de Pamplona. Enlace <http://www.pamplona.es/verPagina.asp?idPag=1975&idioma=1> Consulta realizada el 4 de junio de 2017.

Así en su art.4 señala que *«Tendrán la calificación de deshabitadas las viviendas que no estén ocupadas durante más de cuatro meses en el curso de un año, salvo que su uso exclusivo sea el esparcimiento o recreo durante determinados periodos de cada año por quien no sea residente en la localidad donde la vivienda esté enclavada».*

El impuesto supone un 40% de la base establecida para el cobro del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

#### **4.3.2. Actuaciones en relación a la vivienda vacía por el Ayuntamiento de Zaragoza.**

Retomando el tema del recargo sobre el IBI previsto en el artículo 72.4 párrafo 3º de la LHL y a pesar de las dificultades expuestas en el punto 4.1, el Ayuntamiento de Zaragoza ha incorporado este recargo en su Ordenanza Fiscal nº 2 del impuesto sobre bienes inmuebles (2017), aprobada por el 23.12.2016, estable en su Art. 13:

*« Tratándose de inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente, por cumplir las condiciones que se determinen reglamentariamente, se exigirá a los sujetos pasivos de este tributo un recargo del 50 por 100 de la cuota líquida del impuesto»<sup>23</sup>*

En otro orden de cosas y en concreto en la ciudad de Zaragoza se ha desarrollado a través de Sociedad Municipal de Zaragoza Vivienda<sup>24</sup> el programa «Alquila tu vivienda vacía. Ahora es fácil. Saldrás ganando<sup>25</sup>».

Este programa se pone en marcha por encargo del Gobierno de Zaragoza de fecha 4 de diciembre de 2015.

Desde este programa se pretende que los propietarios de viviendas vacías en Zaragoza cedan, de forma temporal, su uso para que el Ayuntamiento las destine al alquiler a familias zaragozanas que no puedan acceder al mercado libre de arrendamiento.

---

<sup>23</sup> Fuente, Página Web del Ayuntamiento de Zaragoza. Enlace [https://www.zaragoza.es/ciudad/normativa/detalle\\_Normativa?id=3444](https://www.zaragoza.es/ciudad/normativa/detalle_Normativa?id=3444) Consulta realizada el 4 de junio de 2017.

<sup>24</sup> La Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda, Sociedad Limitada Unipersonal, antes "Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana y Promoción de la Edificación de Zaragoza, S.L.U.", con domicilio en la calle San Pablo, número 61, fue constituida con la denominación de "Instituto Municipal de la Vivienda, S.L." el día 21 de enero de 1953, cambiada su denominación por la de "Patronato Municipal de la Vivienda" y posteriormente por la de "Sociedad Municipal de Vivienda", siendo el Ayuntamiento de Zaragoza socio único de la misma

<sup>25</sup> <http://www.alegratuvivienda.es/> Consulta realizada el 22 de mayo de 2017.



## 5. CONCLUSIONES

Quizás haya que remontarse al momento político y social en que se redactó nuestra Constitución de 1978 para entender que si bien el derecho a la propiedad privada se encuadró dentro de la Sección 2ª, del Capítulo Segundo del Título I «*De los derechos y deberes de los ciudadanos*», la vivienda no fue lo suficientemente valorada y pasó a enmarcarse dentro «*De los principios rectores de la política social y económica*» del Capítulo Tercero, a pesar de que como he apuntado a lo largo de este trabajo, en realidad la vivienda es el «hábitat» imprescindible para el desarrollo de otros derechos.

En segundo lugar causa una gran zozobra comprobar el caos normativo que confluye en la vivienda. Normas estatales, diferentes normas autonómicas, recursos de inconstitucionalidad por parte del Gobierno Central, ordenanzas fiscales diversas según el municipio. Todo ello en fin hace que no sea posible tener claro en modo alguno cual es el contenido de este supuesto derecho.

En concreto y en relación a la vivienda vacía los censos de población y vivienda realizados por el INE cada 10 años no permiten (si ya ha transcurrido un tiempo desde el último) tener el conocimiento necesario del volumen de este stock y por tanto de que medidas o actuaciones pueden realizarse sobre el mismo.

Además se debería contar con información desglosada (por género, edad, nacionalidad, etc.) sobre las condiciones de vivienda, las ejecuciones hipotecarias y los desalojos hipotecarios.

Desde luego en modo alguno se debería permitir que se repitiese la escandalosa burbuja inmobiliaria y un modelo de crecimiento no sostenible que nos ha arrastrado a una profunda crisis. Por ello es alarmante que algunos analistas hablen de que podría estar gestándose una nueva burbuja.

Y a pesar de todo resulta difícilmente comprensible que se siga permitiendo la construcción de vivienda nueva cuando los cascos urbanos de las ciudades están llenos de pisos deshabitados. El derecho a la vivienda debe de ir unido a la idea de un desarrollo urbano sostenible. Quizás habría que rehabilitar más y construir menos.

En este punto cabe mencionar la reflexión de Juli Ponce Soler sobre «*el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad*», «*derecho, aún en construcción, inspirado en los escritos del filósofo francés Henri Lefebvre y que en relación a las viviendas vacías que dejan de cumplir su función social generan problemas diversos en la ciudad, tales como problemas de seguridad ciudadana, en el medio ambiente urbano (salubridad), de sobre coste administrativo ante la necesaria reacción pública frente a dichos problemas,*

*etc., impactando en los vecinos del inmueble y en el barrio y acentuando, en su caso, sus problemas de segregación residencial»<sup>26</sup>.*

En cualquier caso conseguir el equilibrio entre viviendas y personas que no pueden acceder a ellas en condiciones normales de mercado, es labor de las Administraciones Públicas. Quizás el Gobierno Central debería de dejar de poner tantas trabas a los intentos de las Comunidades Autónomas de intentar que la ocupación de las viviendas ante casos de necesidad, se convierta en una causa de justicia social.

---

<sup>26</sup> Julio Ponce Soler. Siete consideraciones sobre el derecho a la vivienda, la ciudad y las viviendas vacías: podemos hacer más (y mejor). Revista catalana de derecho público. Enlace <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2015/03/20/siete-consideraciones-sobre-el-derecho-a-la-vivienda-la-ciudad-y-las-viviendas-vacias-podemos-hacer-mas-y-mejor-juli-ponce-sole/> Consulta realizada el 4 de junio de 2017.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO PÉREZ, M.T., *Vivienda y Crisis Económica (Estudio jurídico de las medidas propuestas para solucionar los problemas de vivienda provocados por la crisis económica)*, Thomson Reuters Aranzadi, 2014. ISBN 978-84-9903-065-4

ARZAMENA SIERRA, J., *Consideraciones sobre el artículo 47 de la Constitución: La vivienda y el urbanismo en la Constitución*, La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía, ISSN 0211-2744, Nº 6, 1996, págs. 1652-1653

BASSOLS COMA, M, *El derecho a la vivienda ante la crisis económica y el cambio climático: intervención de las administraciones públicas ante situaciones de vulnerabilidad social y urbanística*, Revista general de legislación y jurisprudencia, ISSN 0210-8518, Nº 1, 2011, págs. 13-42

BERTOLÍN MORA, J., *La burbuja inmobiliaria española: causas y consecuencia*, Trabajo fin de grado en Ciencias y Tecnologías de la Edificación. Universidad Politécnica de Cataluña. Director, Juan Manuel Soriano Llobera. Convocatoria, Noviembre/Diciembre, 2014. Repositorio Universidad Politécnica de Cataluña  
<https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099.1/25428/Trabajo%20completo.pdf>

DOMÍNGUEZ VILA, A. *El Derecho Constitucional a la vivienda. Teoría y práctica (1ª parte)*. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, ISSN 1139-4978, Año nº 46, Nº 271, 2012, págs. 93-136.

GARCÍA MARTÍNEZ, A, *Sinopsis del artículo 47 CE*.  
<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=47&tipo=2>  
Diciembre 2003.

GONZÁLEZ ORDOVÁS, M.J, *El derecho a la vivienda en el contexto de los derechos sociales*, Artículo, <http://www.tiempodelosderechos.es/docs/feb11/derecho-vivienda.pdf>

KOTHARI MILOON, *Promoción y protección de todos los derechos humanos, Civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Incluido el derecho al desarrollo*. Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Asamblea General de Naciones Unidas. 7 de febrero de 2008.

Enlace

[http://www.urcosos.net/articulos/000\\_onuvivienda/informe\\_final\\_onu\\_vivienda\\_esp.pdf](http://www.urcosos.net/articulos/000_onuvivienda/informe_final_onu_vivienda_esp.pdf)

Consulta realizada el 25 de abril de 2017.

LÓPEZ RAMÓN, F, (Coordinador), *Construyendo el derecho a la vivienda*, ISBN: 9788497687676 Editorial: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2010, Madrid.

MARTÍN JIMÉNEZ, J.A, *Estudio de la vivienda vacía: modelo para la ciudad de Zaragoza*, Trabajo fin de Máster, Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio, Universidad de Zaragoza, Febrero-Marzo, 2013.

MARTÍNEZ, G, *El derecho a la vivienda. ¿Es un derecho fundamental?*, Revista electrónica <http://www.eljurista.eu/2013/11/05/el-derecho-a-la-vivienda-es-un-derecho-fundamental/>

MOREU CARBONELL, E, *Activismo social y derecho a la vivienda*, El derecho de la ciudad y el territorio: estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés / Judith Gifreu i Font (dir.), Martín Bassols Coma (dir.), Ángel Menéndez Rexach (dir.), 2016, ISBN 978-84-7351-550-4, págs. 261-281.

ORÓN MORALTAL, G, *Las viviendas desocupadas como objeto de medidas constrictivas*. Anuario de Derecho Municipal 2015. Madrid, 2016. ISSN: 1888-7392. N.º 9: 175-200

PONCE SOLÉ, J, *Algunas reflexiones sobre la competencia en materia de vivienda y las tendencias actuales en su ejercicio*. El estudio se enmarca en el proyecto de investigación «Derecho urbanístico y exclusión social: la lucha jurídica contra los guetos urbanos». Código Oficial: BJU2003-09694-C02-02. Universidad de Barcelona.

[http://www.urcosos.net/articulos/015%20jponce\\_cvta.pdf](http://www.urcosos.net/articulos/015%20jponce_cvta.pdf)

*Siete consideraciones sobre el derecho a la vivienda, la ciudad y las viviendas vacías: podemos hacer más (y mejor)*. Revista Catalana de Derecho Público. Publicado el 20 de marzo de 2015.

<https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2015/03/20/siete-consideraciones-sobre-el-derecho-a-la-vivienda-la-ciudad-y-las-viviendas-vacias-podemos-hacer-mas-y-mejor-juli-ponce-sole/>

*Políticas públicas para afrontar la Regeneración urbana de barrios degradados. Una visión integrada desde el derecho.*

El contenido de este estudio corresponde a la ponencia presentada en la I Jornada Nacional Cátedra Zaragoza Vivienda en diciembre de 2012. Revista Aragonesa de Administración Pública. ISSN 1133-4797, núm. 41-42, Zaragoza, 2013.

<http://www.unizar.es/carmeng/documents/PolíticasRegeneracion.pdf>

VINUESA ANGULO, J, *La vivienda vacía en España: un despilfarro social y territorial insostenible*. Scripta Nova. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. 2008.

*El fenómeno de las viviendas desocupadas*, Universidad Autónoma de Madrid, Departamento de Geografía. ISBN: 978-84-691-6638-3. Año 2011.