

REALIDAD URBANA /

POLÍTICAS DE MOVILIZACIÓN DE VIVIENDA EN ALGUNOS PAÍSES DE EUROPA /

Leire Escajedo · Pilar Garrido · Miren Gorrotxategui /

2/2011



Serie de Documentos Realidad Urbana

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

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



Grupo de Estudios EKITEN-**Thinking** Ikasketa Taldea- UPV/EHU

Barrio Sarriena s/n
48490 Leioa (Bizkaia)
Telf.: 94 6015139
e.mail: info@ekitenthinking.org
www.ekitenthinking.org

Título: Políticas de Movilización de Vivienda en algunos países de Europa

Autores: Leire Escajedo, Pilar Garrido, Miren Gorrotxategui

Dirección Realidad Urbana:

Miguel Angel García Herrera
Pilar Garrido Gutiérrez

Edición: Igone Guerra Gurrutxaga

Diseño y maquetación: Insólito Comunicación Visual

ISSN electrónico 2174-8535

Marzo 2.011

Presentación /

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

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

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

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

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

En este segundo número le presentamos el documento de investigación "**Políticas de movilización de vivienda vacía en algunos países de Europa**", elaborado por Leire Escajedo, Pilar Garrido y Miren Gorrotxategui, tres docentes e investigadoras en la materia pertenecientes a la Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitatea. En las siguientes páginas, las investigadoras sociales analizarán las políticas que los poderes públicos de Bélgica, Francia e Inglaterra han desarrollado para afrontar el exceso de viviendas vacías existente en sus respectivos mercados inmobiliarios.

Índice /

1. Actuaciones de los poderes públicos ante la cuestión de la vivienda vacía	7
1.1 La calificación de una vivienda como "vacía", punto de partida de la intervención	8
1.2 Panorámica de los diferentes instrumentos de intervención pública que han desplegado algunos estados europeos ante el problema de la vivienda vacía	11
2. Instrumentos de movilización de vivienda vacía en algunos países de Europa	13
2.1 BÉLGICA (Bruselas, Valonia y Flandes)	13
2.2 FRANCIA	30
2.3 INGLATERRA	42

POLÍTICAS DE MOVILIZACIÓN DE VIVIENDA VACÍA EN ALGUNOS PAISES DE EUROPA¹

1. Actuaciones de los poderes públicos ante la cuestión de la vivienda vacía

Abordar un único aspecto de las *políticas de vivienda* en la Unión Europea, en este caso el modo en que se afronta el problema de la vivienda vacía, es una tarea más compleja de lo que parece. Las diferencias no se plantean en lo relativo a las *funciones esenciales* que se atribuyen a la vivienda. La comprensión de ésta como *medio* para la satisfacción de necesidades humanas -en especial los derechos reconocidos en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos-, ha permanecido invariable a lo largo de los siglos. En cambio son muy notables las diferencias respecto de otras funciones que se proyectan sobre la vivienda, como recurso económico, factor de diferenciación o, incluso, valor cultural. Estas proyecciones inciden de forma importante en la conformación de las políticas de vivienda en general y afectan, claro está, a cómo cada Estado -e incluso dentro de un mismo Estado, cada uno de los sucesivos gobiernos- plantea y, en su caso, afronta la *cuestión* de la vivienda vacía.

Y decimos *cuestión*, porque no en todos los Estados se considera un *problema* la existencia de viviendas vacías, ni en aquellos que se identifica como problema se hace una misma lectura de ello. Se coincide en admitir que el correcto funcionamiento del mercado de la vivienda exige que haya un cierto número de viviendas vacías, una "tasa de fricción" suficiente para que éste sea fluido. Además, se considera que existe un plazo de tiempo "normal" de vacancia desde que la vivienda se pone en el mercado hasta que encuentra ocupante. Pero superada esa tasa, es cuando surge la *cuestión* de las viviendas vacías. Es decir, cuando el tiempo de espera en el mercado es excesivo o el número de viviendas vacías existente es excesivo.

Hemos seleccionado tres países en los que los poderes públicos, dentro de sus objetivos de política de vivienda, han interpretado el

¹Este trabajo se cerró en noviembre del 2010.

exceso de viviendas vacías como un problema o una crisis de la vivienda. Se trata, en concreto, de Francia, Reino Unido, y Bélgica. Cada uno de ellos, como tendremos ocasión de comprobar, ha desplegado diferentes tipos de medidas.

1.1. La calificación de una vivienda como "vacía", punto de partida de la intervención

A. Vivienda vacía y distintos contextos de crisis

Diferentes factores contribuyen a que, más allá de la tasa de fricción, en un país o en una zona concreta de un país exista un número significativo de viviendas vacías. Esa circunstancia, además, dependiendo de las características del fenómeno puede proyectar diferentes consecuencias. Así, por ejemplo, el abandono de las viviendas puede ocasionar molestias a los ciudadanos; cuando el abandono es masivo en una zona determinada, puede llegar a constituir un grave problema de orden público (despoblación, pérdida de equipamiento comunitario, marginalidad, etc)². También es posible que, en un determinado momento, la existencia de vivienda vacía

²En este sentido podemos referirnos a Alemania. La evolución de las ciudades alemanas, especialmente las de la antigua República Democrática (RDA) se caracteriza por problemas de desindustrialización, desplazamientos poblacionales y otros fenómenos, aunque tiene su mayor reflejo en las altísimas tasas de vivienda desocupada que recogen las estadísticas oficiales. El problema de la desocupación, sobre todo en los centros de las grandes ciudades, se planteó por separado en la RFA y en la RDA, pero se agravó con la reunificación en 1990. En los años noventa llegaron a censarse más de un millón de viviendas vacías, de las que un porcentaje importante se describían como inhabitables o de rehabilitación excesivamente costosa. En febrero del año 2000 se encargó un informe a un grupo de 17 expertos. El informe se presentó en noviembre de 2000 y planteaba un escenario desolador. Esas reflexiones y las propuestas recogidas en el informe fueron el punto de partida de una nueva política ante los inmuebles desocupados: *la transformación de las ciudades del Este* (Stadtumbau Ost). Aquí no se aborda únicamente el problema de la vivienda vacía, sino que busca además: de una parte, la estabilización del interior de las ciudades y su revitalización; de otra, un decrecimiento en las tasas de abandono de las urbanizaciones de la periferia. Es por tanto un programa que integra políticas de vivienda y de ordenación urbana. Las medidas, algunas de las cuáles tienen prevista una aplicación muy singularizada, comprenden: Ayudas para la demolición de viviendas que a largo plazo seguirán siendo innecesarias, fomento de infraestructuras y el equipamiento social en algunos distritos urbanos, para hacerlos más atractivos, ventajas fiscales para la rehabilitación de viviendas que serán destinadas al alquiler, etc.

Como apoyo a estas medidas económicas se procedió en 2004 a reformar algunas de las normas jurídicas (Novellierung des Baugesetzbuches, que entró en vigor el 20 de julio de 2004) que regulan la ordenación urbana de las viviendas, en el *Baugesetzbuch* (BauGB).

Entre 2002 y 2009 el programa Stadtumbau Ost ha conseguido reducir en 350.000 el número de viviendas vacías. Es una buena cifra, aunque preocupa mucho que en el año 2010 un millón de viviendas aún seguían vacías y el éxodo de los jóvenes no hace pensar que se recuperarán. Desde 1990 el este ha perdido dos millones y medio de habitantes y regiones como Sachsen calculan que en diez años perderán millón y medio más. A eso se suma que de los once millones de habitantes de los estados del este, cuatro de cada diez rondan los 65 años de edad.

contraste o no con la necesidad general de vivienda que puede haber en un lugar determinado.

Se habla así, de que la vivienda vacía puede llevarnos a distintos contextos de crisis y se entiende también que las lecturas que se hacen del problema sean diversas. En consecuencia, las respuestas de los países no son siempre las mismas. Algunos países entienden que cumplir los objetivos de su política de vivienda requiere movilizar las viviendas vacías (Francia, Bélgica o Inglaterra). Otros, sin embargo, desarrollan sus políticas de vivienda social sin intervenir ante las altísimas tasas de vivienda vacía, como ha venido sucediendo tradicionalmente en los países Mediterráneos (España, Grecia, Italia, Malta)³.

B. La lectura de la tasa de vivienda vacía como "problema" y la calificación administrativa de una vivienda como "vacía"

Si nos fijamos en qué tienen en común los países que intervienen ante la cuestión de la vivienda vacía, llama la atención un dato. Y es que el punto de partida de la intervención no es sólo la existencia de una tasa elevada de viviendas desocupadas, sino la lectura de esa tasa como *problema*. Se plantea ese exceso como una crisis, en tanto puede afectar a la vivienda como elemento económico, como elemento de ordenación urbanística o como **elemento que sustenta** el contenido del derecho social a la vivienda. Esta última función de la vivienda es la más destacada como base de la intervención en los cinco países que han sido seleccionados.

Un elemento clave en la puesta en marcha de la intervención pública frente a la vivienda vacía, es la *calificación*, la declaración administrativa, de una vivienda como "vacía". En el lenguaje común cabe suponer que una vivienda vacía es aquella que en un momento dado no está siendo habitada. Sin embargo, no es éste el concepto de vivienda vacía que suele utilizarse para hacer referencia a la intervención pública. No se consideran vacías, a efectos de intervención pública, aquellas viviendas cuya vacancia es transaccional; es decir, cuando se debe a un cambio en el régimen de ocupación. En ocasiones se concede importancia al hecho de que la vacancia no sea permanentemente sino temporal, excluyendo del concepto de vivienda vacía a las segundas residencias. Otras veces, la lucha contra la vivienda vacía viene acompañada de la lucha contra el deterioro de la vivienda.

³Ver Joris HOEKSTRA/Cyprus VALIKI: "High vacancy rates and high prices of housing: A mediterranea paradox", 2005.

Dependiendo de la lectura que se haga del exceso de viviendas vacías y de la repercusión social que ello tiene, se procede en cada país a diferenciar en la tenencia de vivienda formas adecuadas y no adecuadas de tenencia, o lo que es lo mismo, formas aceptables y formas no aceptadas de ocupación de las viviendas. Mientras en algunos países Europeos la desocupación de las viviendas no ha sido hasta fechas recientes objeto de una atención destacada por parte de los poderes públicos (piénsese por ejemplo en las altísimas tasas de desocupación en los países mediterráneos que alcanzan un 20% en el caso de Italia), veremos que en otros países la desocupación se considera una anomalía, un derroche o, incluso, un escándalo en contextos en los que miles de ciudadanos no tienen medios suficientes como para acceder a una vivienda digna.

Ello explica, entre otras cosas, que algunos tipos de desocupación no tengan consecuencias jurídicas negativas para sus titulares, mientras otros reciben una contundente respuesta.

C. El concepto de "vivienda vacía" a los efectos de este trabajo

En este trabajo se utilizará el término vivienda vacía para hacer referencia al tipo de tenencia y ocupación contra el que los poderes públicos quieren luchar. Se utilizará el término vivienda vacía, como el término que pueda englobar todos los objetos de actuación. A veces, si las circunstancias lo requieren, se sustituirá por los términos vivienda vacante, abandonada, inhabitable, etc. Ha de advertirse, además, que con alguna excepción puntual, sólo se tendrá en cuenta la vivienda vacía de titularidad privada.

Creemos oportuno añadir, por otra parte, que independientemente del nombre que se le de, definir lo que es una vivienda vacía con carácter absoluto y válido para cualquier contexto no es posible. A efectos de intervención, en cada lugar será una *vivienda vacía*, aquella respecto de la cuál se detecte una forma de tenencia y/u ocupación inadecuada, y esto es un concepto que ha de ser definido normativamente.

Como es habitual en muchos otros sectores del ordenamiento jurídico, las normas creadas para este tipo de intervenciones proporcionan sus definiciones "a los efectos de la ley", con independencia de que a otros efectos y otras materias existan en las legislaciones correspondientes otras definiciones de vivienda desocupada. En coherencia, en el estudio comparado recogido en este

apartado se prestará especial atención las distintas definiciones que han aportado países de nuestro entorno, definiciones en las que se ven plasmadas las circunstancias y las ambiciones políticas de cada lugar.

1.2. Panorámica de los diferentes instrumentos de intervención pública que han desplegado algunos estados europeos ante el problema de la vivienda vacía

Una vez establecidas aquellas formas de tenencia que se consideran inadecuadas, los instrumentos de intervención pública sobre la vivienda vacía son los medios de acción que se han previsto como respuesta al problema. Antes de presentar una panorámica de las diferentes medidas, creemos conveniente advertir que se ha recogido aquí un catálogo a partir la normativa vigente (o en tramitación) en los países estudiados, si bien *no se dispone de datos estadísticos oficiales sobre el nivel de aplicación de cada una de las medidas*. Las tasas de desocupación que se publican, especialmente detalladas en casos como los de Inglaterra, admiten que son varios los factores que inciden en las fluctuaciones de las mismas. De ese modo, ni el descenso en las cifras puede atribuirse únicamente a las medidas, ni resulta adecuado atribuir aumentos en las cifras de vivienda vacía a supuestos *fracasos* de las medidas activadas.

De los instrumentos que se expondrán en el estudio comparado, puede establecerse la siguiente tipología:

A. Medidas incentivas: (fiscales, financieras y otras)

Este tipo de medidas están presentes en todos los países estudiados. Mediante ayudas, deducciones o mediaciones en el alquiler los poderes públicos tratan de hacer atractiva la devolución de una vivienda vacía al uso, acercando la voluntad del propietario privado a los objetivos políticos de las autoridades. Buscan la iniciativa propia del particular en el proceso de devolución de la vivienda al mercado o la implicación de su voluntad en procesos iniciados por las autoridades públicas. Son instrumentos de carácter indirecto en cuanto, por sí solos, no consiguen la puesta en el mercado de la vivienda. La voluntad de su titular es la que determina el cumplimiento del objetivo.

B. Medidas fiscales punitivas: (canon sobre la vivienda vacía)

Otro tipo de medidas tratan de alcanzar el mismo objetivo que los incentivos (es decir, movilizar las viviendas vacías), aunque

presionan a los propietarios imponiendo, por ejemplo, el pago de una tasa por mantener la vivienda desocupada con carácter permanente. Son una forma de incentivo, aunque de carácter negativo, aunque hay que tener en cuenta que entre estas medidas fiscales algunos países establecen tasas para la vivienda vacía que tienen también fines recaudatorios⁴.

Los sistemas impositivos, a la hora de repartir las cargas fiscales centradas en la vivienda, diferencian los usos. En la diferenciación del uso, el resultado puede ser favorable a los propietarios de las viviendas vacías en cuanto no se les supone consumidoras de otros servicios (Inglaterra y los municipios franceses antes de la última reforma) o neutrales, en cuanto la carga impositiva es igual pero repartida de forma desigual (Inglaterra, tras la reforma). Y puede ser también desfavorable, cuando la carga impositiva es mayor. En este caso, se mezcla la finalidad recaudadora y la punitiva (Francia, tras la última reforma).

Es oportuno advertir, en este punto, que profundizar en el sistema impositivo de cada país requeriría una atención que desborda los objetivos de esta investigación⁵. Por ello sólo se recogen aquellos datos fiscales relativos a la existencia específica de un tributo que grave la vivienda vacía.

C. Medidas coercitivas: (expropiación, requisición, gestión pública)

Estas son las únicas medidas que consiguen directamente, con su sola aplicación, el objetivo perseguido: la ocupación del bien. Son medidas coercitivas en cuanto pueden imponer una utilización del bien contraria a la voluntad del propietario y limitar, consiguientemente, las facultades implícitas en el derecho a la propiedad privada.

Obligan al propietario a dar un trato a su vivienda que no ha elegido y lo hacen, por ejemplo, confiscando o expropiando el uso del bien *a cambio de una indemnización en pagos mensuales que equivale a un alquiler justipreciado* (es decir, una especie de alquiler forzoso). En otros casos, más excepcionales, puede llegarse incluso a una expropiación del dominio (de la propiedad) del bien.

⁴Es decir, una finalidad de obtener ingresos para, por ejemplo, los entes locales.

⁵Aunque sí que se hará al abordar la aplicabilidad de estas medidas en el marco constitucional español y en el contexto estatutario y fiscal de la Comunidad Autónoma Vasca.

2. Instrumentos de movilización de vivienda vacía en algunos países de Europa

2.1 BÉLGICA (Bruselas, Valonia, Flandes)

I. INTRODUCCIÓN

En el marco de la realización de los derechos sociales, la preocupación belga por la ayuda social se hizo patente con la creación del *Conseil d'aide sociale* (CPAS) por la ley de 8 de julio de 1976. En la regulación de este organismo se introdujo el derecho a la ayuda social, en cualquiera de sus formas, con el fin de procurar, a todos, una vida conforme a la dignidad humana.

Fue precisamente en relación con la ayuda social cuando, con la *Nouvelle loi communale*⁶ de 1993 se inauguró el proceso de creación de instrumentos para la lucha contra las viviendas abandonadas. Esta ley, de ámbito federal, consideraba que no podía permitirse la existencia de personas sin hogar mientras hubiera inmuebles abandonados ya construidos. En este sentido, el gobierno no ocultó que una de las finalidades de la ley, además de procurar el derecho a la vivienda a los más desprotegidos, era la de penalizar a los propietarios que hacían un uso abusivo, contrario al interés general, del derecho de propiedad⁷.

Pocos días después se reformó la Constitución de Bélgica para incluir en el art. 23⁸, que consagra la existencia de los derechos sociales, el derecho a la vivienda digna. Por otra parte, la Constitución belga recoge también un reparto competencial por el que la vivienda queda en manos de las regiones (Bruselas, Valonia y Flandes)⁹. Cada región ha optado después por desarrollar una política sobre la

⁶Contenida en la ley de 12 de enero de 1993 que crea un *programme d'urgence pour une société plus solidaire*, y desarrollada por el *arrêté royale* de 6 de diciembre de 1993. Recibe también el nombre de la ministra que la impulsó, *Onkelinx*.

⁷Según datos dispersos en varias fuentes, la tasa de desocupación de viviendas es del 2,5 en Valonia con alrededor de 30.000 viviendas vacías y del 6% en Bruselas con cerca de 20.000. En cuanto a las causas de desocupación, éstas varían. Valonia y Flandes han hecho sus estudios, contabilizando las que responden a la especulación y las que no. En Bruselas a las causas tradicionales de abandono se unen aquellas derivadas de la función de capital e internacional, generando en ocasiones desplazamientos que afectan a barrios enteros.

⁸Este artículo establece que para gozar de una vida conforme a la dignidad humana, todos tienen derecho a una vivienda digna.

⁹Esta competencia se vio además ampliada con el proceso de descentralización que a partir de los años ochenta se dio en materia de vivienda social.

vivienda vacía que en ocasiones ha privilegiado a los municipios¹⁰ (el protagonismo de los municipios es casi absoluto en Bruselas) y en otras ha impulsado el papel centralizador de la región (como en el caso de Flandes en relación a la tasa sobre vivienda vacía).

Lo que sí comparten las regiones es una misma estructura normativa. A partir del reconocimiento del derecho constitucional a la vivienda, y en parte para allanar las dificultades que planteaba la aplicación de la *nouvelle loi*, las regiones comenzaron a incidir en la lucha contra la vivienda vacía. Por una parte, incluyeron en sus Códigos Regionales de Vivienda medidas de actuación directa contra el deterioro y la desocupación de las viviendas y, por otra y con la misma finalidad, desarrollaron instrumentos de carácter fiscal.

Puede decirse que la dispersión es una de las características de la normativa belga sobre vivienda vacía. En parte se debe a que el reparto competencial sobre la materia permite la coexistencia de: *normativa federal*, que regula cuestiones de ayuda social; *normativa regional*, que se refiere a la vivienda; y *normativa municipal*, debido a que en ocasiones se delegan en los municipios algunas de las facultades de intervención. Para afrontar este complejo panorama normativo, hemos procedido a condensar en un único modelo las distintas regulaciones, distinguiendo los siguientes niveles:

- la *nouvelle loi*, de carácter federal,
- los códigos regionales de vivienda¹¹
- y los diversos decretos regionales reguladores de la tasa sobre vivienda vacía¹².

¹⁰El protagonismo cedido a los municipios tiene como consecuencia la desigual eficacia de los instrumentos previstos. Así, ciudades en las que los representantes públicos están más implicados en la lucha contra la vivienda vacía y están dotadas de mejores medios, económicos y personales, ofrecen un uso mucho más activo y fructífero que aquellas con otras circunstancias.

¹¹La primera región en aprobar su código de vivienda, fue Flandes con su *Vlaamse Wooncode* de 15 de julio de 1997. Le siguieron Valonia con su *Code wallon du logement* aprobado el 20 de mayo de 1999 y Bruselas con la *Ordonnance portant le Code Bruxellois du Logement*, de 17 de julio de 2003. Los tres códigos han sufrido diversas reformas, algunas obligadas por la *Cour d'Arbitrage* (Corte Constitucional) belga.

¹²En Bruselas son cada uno de los municipios los que regulan esta cuestión, basándose en las competencias fiscales que les otorgan diversas normas. En Valonia, quien dicta el marco es la Circular ministerial de 7 de octubre de 2004, mientras que los municipios lo desarrollan en sus ordenanzas locales. En Flandes el decreto tasa existe desde 1996, habiendo tenido varias modificaciones, siendo la de mayor calado la operada con el decreto de 5 de mayo de 2004. Este decreto establece un sistema bastante uniforme en la región.

Salvo para hacer alguna referencia puntual, no se procederá a exponer con detalle las normativas de carácter municipal.

II. DEFINICIÓN DE LA VIVIENDA VACÍA

La definición de la vivienda vacía no está unificada, o, dicho de otra forma, el tipo de desocupación de una vivienda que merece ser intervenido, no es siempre el mismo. Cada norma que se aprueba en esta materia contiene una definición propia de vivienda vacía que atiende a los objetivos y características del instrumento de intervención que regula.

Al margen de las diferencias que nacen de la diversidad de objetivos perseguidos, se constatan además diferencias en la configuración técnico-jurídica de estas definiciones. Así hay normas que pretenden ser muy precisas, intentando recoger expresamente todas las situaciones que han de ser valoradas mientras que, otras, ofrecen definiciones más generales. Recogeremos aquí de forma unitaria y condensada los elementos sobre los que se construye la definición de vivienda vacía, matizando las diferencias cuando fuera necesario.

a) Objeto de intervención

El objeto de intervención varía de unas instancias territoriales a otras, y depende también de los distintos instrumentos de intervención previstos. Algunas normativas son más inclusivas, en cuanto recogen más objetos de intervención, y otras lo son menos. La normativa regional de Flandes, por ejemplo, es una de las más inclusivas. Algunas normativas se dirigen a inmuebles *enteros* y otras a viviendas *singulares*. Por lo que respecta a los nombres que designan el objeto, son de carácter variado: abandonado, total o parcialmente desocupado, inacabado, no explotado, inadaptado, inhabitable, etc.

Por otra parte, hay algunos casos en los que la intervención se ciñe a viviendas desocupadas que reúnen además unas características muy específicas. Ello afecta también a la forma en la que se define el concepto de vivienda vacía. En este sentido, cuando se plantea, por ejemplo, una intervención relativa a la realización de obras de rehabilitación, ya desde la definición de la vivienda vacía se pretende dejar fuera a las viviendas desocupadas que están en perfecto estado de conservación.

A modo de exposición, la gran variedad de definiciones puede reconducirse a tres grandes grupos de situaciones calificables como de "vivienda vacía", contra la que luchan los poderes públicos belgas¹³:

- La **desocupación**. En estos casos la intervención pone énfasis en el desuso de la vivienda. Con carácter general, quedan fuera de la intervención viviendas ocupadas con fines distintos al residencial. Para acogerse a esta exención la ocupación alternativa tiene que ser continuada en Flandes, pero en Bruselas y Valonia es suficiente con que sea esporádica.
- El **abandono**. El abandono se relaciona con el *deterioro* de una vivienda. Una vivienda puede estar desocupada y abandonada, pero también puede estar ocupada, en base a un título legítimo o no, y estar deteriorada por la falta de cuidados del titular del bien. Por otra parte, se tienen en cuenta distintos niveles de deterioro, porque éste en ocasiones afecta solamente a elementos estéticos, pero otras puede llegar a generar una situación de peligro para la comunidad.
- La **inhabitabilidad**. La situación de inhabitabilidad a veces se relaciona con el abandono, pero no siempre, ya que no sólo el deterioro de una vivienda la hace inhabitable; la falta de elementos de confort mínimos, tales como los sanitarios, por ejemplo, hacen que un espacio se considere inhabitable.

Por lo que respecta a la segunda residencia o de vacaciones, este tipo de vacancia en los inmuebles está excluida, con carácter general, de los instrumentos de intervención. En la práctica sin embargo, este tipo de inmuebles sólo queda realmente exento de medidas de intervención tales como la posible gestión pública del bien, y no de medidas de tipo fiscal. Esto se debe a que, aunque a este tipo de inmuebles no se les apliquen los cánones de vivienda vacía, los propietarios de estos inmuebles sí que soportan aquellos impuestos que gravan las segundas residencias¹⁴.

¹³Los tres códigos recogen, más o menos explícitamente, las tres circunstancias. En Flandes se exige un inventario separado para cada categoría (nombradas de forma distinta a la aquí recogida).

¹⁴En general, en Bélgica se enfatiza mucho la obligación de declarar los movimientos residenciales de las personas y los usos a los que se destina una vivienda.

b) Hechos que permiten presumir que una vivienda está vacía

Uno de los primeros elementos que se definen en las normas que nos ocupan son aquellas circunstancias específicas que a juicio de los poderes públicos permiten presumir que una vivienda está desocupada, abandonada o en situación de inhabitabilidad. Estas circunstancias delimitan el *objeto de la intervención* y son el tipo de hechos que valorarán los poderes públicos.

Algunos ejemplos de los hechos que se recogen en las normas son:

- La falta de domiciliación. Se relaciona con la *desocupación* que no haya ninguna persona domiciliada en la vivienda.
- También se relaciona con la desocupación la ausencia de los consumos energéticos y de agua que se consideran *mínimos*¹⁵. Estos datos se facilitan por los entes que proporcionan dichos servicios, de forma individualizada y ante la sospecha por parte de la autoridad competente de que la vivienda está vacía.¹⁶
- Se relacionan con el abandono signos externos como ventanas rotas, un jardín muy descuidado, ausencia de puertas, etc.
- También se relacionan con el abandono otro tipo de signos que demuestren el estado de conservación, como pueden ser las grietas en las paredes, graves desperfectos en el tejado, etc.
- Se relacionan con la desocupación y/o la inhabitabilidad la falta del mobiliario indispensable para ser habitada, como pueden ser los sanitarios, agua corriente, etc.
- Por otra parte, en Valonia se recoge expresamente el no reconocimiento de la ocupación sin título. Es decir que la ocupación ilegítima de una vivienda, aún con fines residenciales, equivaldría a su *no ocupación* y, por tanto, no la eximiría de intervención pública¹⁷.

¹⁵5 m³ de agua o, en el caso de la electricidad, consumo inferior a 10 Kwh, en Bruselas y Valonia.

¹⁶Según el criterio fijado por la *Commission de la protection de la vie privée*, <http://www.privacycommission.be>, creada para el efectivo cumplimiento de la ley de 8 de diciembre de 1992 relativa a la protección de la vida privada en relación a la utilización de datos de carácter personal, es contrario a la ley pretender que las compañías suministradoras aporten la información de forma general; sólo a petición individualizada con la finalidad de determinar si una vivienda que se presume vacía lo está efectivamente, tales datos deben ser suministrados.

¹⁷Este apartado está pensando en el fenómeno "okupa" y tiene como finalidad lograr la regularización de los ocupantes ilegítimos que como consecuencia de esta previsión legal serían considerados personas *sin techo*.

c) Declaración de una vivienda como vacía

En diversa normativa se encuentra regulada la función de unos servicios de inspección de vivienda. Estos servicios tienen la función de controlar la efectiva aplicación de todas las normas en materia de vivienda (construcción, materiales, usos, veracidad de datos declarados, etc.). Estas normas están recogidas fundamentalmente en los códigos regionales de vivienda, pero también en otro tipo de fuentes normativas.

Si estos servicios de inspección sospechan que una vivienda está vacía, tienen la capacidad de hacer las averiguaciones que consideren pertinentes, incluyendo la inspección de la vivienda. Es tras la realización de la inspección y la cumplimentación de documentos que recojan las averiguaciones realizadas cuando el órgano competente puede declarar una vivienda como vacía.

d) Inclusión en el inventario y aplicabilidad de los instrumentos de intervención

Cuando el órgano competente en la materia llega a la conclusión de que una vivienda está vacía, podrá incluir la vivienda en su catálogo o inventario. A partir de ese momento, para aplicar las medidas de intervención legalmente previstas deben cumplirse una serie de requisitos y circunstancias.

Uno de los requisitos a los que se atiende es el del tiempo. Se exige un periodo de permanencia de la vivienda en estado de abandono, desocupación o **inhabitabilidad**. Sin embargo, el tiempo exigido varía en función del ente territorial que aprueba la norma y, sobre todo, en función del instrumento que se aplica.

En el caso de la requisición, se exigen seis meses. En el caso de la gestión pública en Bruselas y Valonia, doce meses consecutivos. En el caso del canon en Valonia, dos constataciones sucesivas con un intervalo mínimo de seis meses. En el caso del canon en algunos municipios de Bruselas, dos años. En el caso de la tasa en Flandes, dos años de inscripción en el inventario tras un año de desocupación, etc.

Por otra parte, se incluyen en ocasiones requisitos como el de la autorización. En general, los órganos administrativos de control de la vivienda vacía no tienen que solicitar ninguna autorización específica para poner aplicar los instrumentos de intervención. Pero en algunos casos, como en el instrumento de gestión pública en Valonia, se exige autorización expresa del juez de paz.

Es importante tener en cuenta, por último, que las normas vigentes prevén la posibilidad de que los propietarios afectados presenten recursos a nivel administrativo o judicial, dependiendo de la fase del procedimiento en la que se encuentren. Así, para contestar la presunción, para justificar la situación, para oponerse a la medida, etc. El número de recursos y los plazos, así como el sentido en el que se interpretan los silencios administrativos, varía mucho, construyendo unas normas procedimientos mucho más garantistas (y largos) que otras.

e) Circunstancias que impiden la aplicación de las medidas previstas ante la vivienda vacía

Como hemos visto, son circunstancias *objetivas* las que determinan la consideración de una vivienda como vacía, desocupada o inhabitable. Sin embargo, es posible que viviendas que objetivamente encajen en esas calificaciones jurídicas, queden exentas de intervención por circunstancias tanto objetivas (fuerza mayor, caso de necesidad, etc) como subjetivas (involuntariedad). Precisamente esta circunstancia, que la situación sea ajena a la voluntad del titular, es el argumento sobre el que la *Corte constitucional belga* actuó sobre el primer Decreto que regulaba la tasa sobre vivienda vacía en Valonia¹⁸.

Las distintas normas vigentes en Bélgica recogen una serie de circunstancias en las que no se aplicarán las medidas de intervención previstas ante la vivienda vacía. Entre estas circunstancias hay algunas que *permiten destruir la presunción* de abandono, desocupación o inhabitabilidad. También se recogen una serie de circunstancias que permiten eximir de la intervención pública a una vivienda, a pesar de que esté efectivamente vacía. En algunas normas se recogen las eximentes con fórmulas generales tales como "*que la vacancia sea independiente de la voluntad del titular*", mientras que en otras se describen con más detalle.

¹⁸Cuando la *Cour d'arbitrage* (que recientemente ha pasado a ser la Corte Constitucional de Bélgica) dictó sentencia anulatoria de algunas partes del decreto que regulaba la tasa por vivienda vacía en Valonia, el objeto principal de atención era éste. El *Syndicat de propriétaires*, autor del recurso, estimaba que la tasa vulneraba el derecho de propiedad. El Tribunal no aceptó esta consideración en toda su amplitud pero sí en tanto en cuanto la regulación era desproporcionada. La desproporción se derivaba del hecho de que no se reconocía ninguna situación ajena a la voluntad del titular como eximente de la aplicación de la tasa. El Tribunal obligó, con su sentencia, a acoger esta excepción en la normativa fiscal y en el código de la vivienda.

La tipología de circunstancias a las que se atiende, es la que sigue:

- No se castiga la desocupación cuando se demuestra que ésta está *justificada*. Entre las causas que legitiman la desocupación se recogen: la residencia en el extranjero, el internamiento por motivos de salud, la situación de liquidación de herencia, etc.
- En caso de necesidad, en ocasiones no se aplican algunos instrumentos de intervención. Por ejemplo, no se interviene cuando una casa en estado de deterioro está siendo habitada por su propietario y éste no dispone de otra vivienda. La eximente no se aplicaría cuando quien habita es un inquilino que no es propietario de la casa.
- Son otras circunstancias que exigen de la intervención la inclusión de una vivienda en un expediente de expropiación o el hecho de que la vivienda esté desocupada o inhabilitada por una causa de fuerza mayor, como por ejemplo un incendio.

Al margen de estas circunstancias, se recoge en las normas la posibilidad de que el propietario proceda a *corregir o subsanar* aquellos hechos que han propiciado la intervención de su vivienda. Así, por ejemplo, en el caso de la desocupación, el propietario puede proceder voluntariamente a una puesta del bien en alquiler, siempre que no sea de forma fraudulenta. En el caso de deterioro, por su parte, es posible que proceda a realizar o a proyectar la realización de obras de rehabilitación en su vivienda.

III. INSTRUMENTOS DE ACTUACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS

a) Medidas Incentivas

Las medidas incentivas en Bélgica tienen como impulsora a cada una de las regiones, que van aprobando y variando este tipo de medidas con ocasión de otras regulaciones. Hay dos tipos de medidas incentivas: las fiscales y las financieras. Por ejemplo:

Entre las **medidas fiscales** cabe señalar en Valonia que a los propietarios de vivienda vacía que dejan ésta en manos de los operadores inmobiliarios designados por el código de vivienda, se les aplica una reducción en el principal impuesto local sobre la vivienda: el *précompte immobilier*.

En Flandes, por su parte, se puede obtener un reembolso parcial (80%) de la última tasa pagada por vivienda vacía cuando se demanda voluntariamente un derecho de gestión social.

Entre las **medidas financieras**, cabe señalar la previsión de distintas aportaciones financieras por parte de las regiones para conseguir que los *propietarios de vivienda vacía* las oferten en alquiler. Así, por ejemplo, se pagan primas para la renovación de la vivienda vacía destinada al alquiler y, al menos en Valonia, si se opta por el alquiler social se les ofrece la diferencia entre lo que el inquilino paga y lo que se obtendría en el mercado libre ese alquiler.

Por otra parte, existen ayudas a *las autoridades locales y operadores inmobiliarios* del circuito social¹⁹ destinados a facilitar que éstos procedan a la compra y rehabilitación de viviendas vacías de particulares. Por ejemplo, en Bruselas, se prevén ayudas del 85% y 65% del coste total para la compra y la rehabilitación respectivamente, y ayudas de hasta el 100% si se establecen planes de amplio alcance, como los *contrats de quartier*.

b) Medidas fiscales penalizadoras: la tasa sobre las viviendas vacías

En todas las regiones que componen Bélgica existe una tasa sobre vivienda vacía, aunque su regulación difiere mucho de una región a otra.

Desde un principio la región de **Bruselas** optó por dejar esta cuestión, en todo su alcance, en manos de los municipios. Los municipios pueden decidir si aplican o no una tasa de este tipo. Si deciden aplicarla, pueden definir la vivienda vacía a los efectos de la tasa, establecer la fórmula de gravamen, la cuantía, las exoneraciones, los recursos, el tiempo de vacancia que origina el deber de pago, etc. Como consecuencia de ello, existe en cada municipio un régimen fiscal distinto para las viviendas vacías.

Existe una cierta coincidencia, en tanto en cuanto casi todos los municipios establecen el mismo sistema de cálculo de la tasa a

¹⁹ Los respectivos *Códigos regionales de Vivienda* definen en su ámbito de aplicación qué ha de entenderse por operadores inmobiliarios. A modo de ejemplo se transcribe aquí el artículo 1.23 del Código de Vivienda de Valonia, que entiende que son operadores inmobiliarios: "un poder local – que puede ser una provincia, municipio o centro público de acción social-, un ente autónomo, la Sociedad valona de vivienda, una sociedad de vivienda de servicio público, los Fondos de vivienda de las familias numerosas de Valonia, una agencia inmobiliaria social o una asociación de promoción de vivienda". El propio Código procede después a describir con más detalle cada uno de dichos operadores.

pagar: multiplicar los metros de fachada del inmueble por una *cantidad fija*. Sin embargo, esa cantidad fija difiere enormemente de un municipio a otro, por lo que la posible presión impositiva por vivienda vacía es muy distinta entre los municipios de Bruselas²⁰.

En la región de **Valonia** se optó inicialmente por un sistema centralizado, pero este régimen cambió en 2005 y se dejaron en manos de los municipios importantes competencias que anteriormente ostentaba la región. Se ha permitido así la existencia de distintos regímenes fiscales en cada municipio. El nivel de descentralización es, sin embargo, inferior al de Bruselas.

La definición del hecho imponible y la del cálculo del importe del impuesto (por el mismo procedimiento que en Bruselas) es común para todos los municipios, porque la región retiene esta competencia. No obstante, deja en manos de los municipios libertad para activar este impuesto, así como para decidir la cuantía, si bien sugiere un valor de metro de fachada de 150 euros. Así, el antiguo impuesto regional se ha transformado desde 2005 en un impuesto municipal acotado por la región.

Aunque reformó su normativa en 2004 para asignar algún protagonismo a los municipios, la región de **Flandes** es la única que mantiene una política fiscal uniforme en todo el territorio. La tasa sobre vivienda vacía es aquí un impuesto regional con alguna función reservada al municipio.

Esta región define el hecho imponible, decide la fórmula con la que se calcula el valor del impuesto y, en general, recauda el impuesto. A diferencia de lo que, como hemos visto, sucede en las otras regiones, en Flandes se establece una fórmula que tiene en cuenta el valor catastral y los años de abandono y, además, se fija para la tasa una cuantía mínima de 990 euros anuales.

Los municipios son los encargados de constatar la desocupación de la vivienda, de gestionar el inventario de viviendas vacías según los dictados de las normas regionales y de resolver los recursos planteados por los propietarios. Pueden aplicar además, para sí mismos, céntimos adicionales al impuesto.

²⁰Según se publica por Nathalie de la Leeuwe en el nº 32 de 2008 de la revista Art. 23, todos los municipios de Bruselas, a excepción de Wattermael-Boitsfort, gravan con una tasa el abandono, pero el objeto del gravamen está, generalmente, más centrado en el inmueble que en la vivienda.

Es importante señalar, no obstante, que a pesar de la diversidad regional de regímenes, en todos los lugares, el motivo que justifica la tasa sobre la vivienda vacía, es el mismo: a través del impuesto se trata de penalizar la negligencia de los propietarios y, con ello, se pretende favorecer el derecho de acceso a la vivienda.

c) Medidas coercitivas

c1. Expropiación de dominio

En la normativa belga hemos encontrado algunos supuestos de expropiación de dominio que resultan aplicables a las viviendas vacías, desocupadas o inhabilitadas. Este tipo de medidas, sin embargo, no siempre se han creado como medio de intervención específicamente orientado a este tipo de viviendas.

En Flandes, por ejemplo, la expropiación de dominio se ha previsto específicamente como una medida ante las viviendas vacías. Así, es posible la expropiación de éstas, a partir del quinto año de permanencia en la lista de viviendas vacías, si el responsable no ha pagado las tasas debidas y tampoco las multas impuestas por el impago de la tasa.

En otras ocasiones, sin embargo, la expropiación de dominio se reconoce de manera indirecta. En Bruselas, por ejemplo, si una vivienda vacía se encuentra dentro de un barrio degradado sobre el que se ha establecido un *contrat de quartier*, destinado a su recuperación, dicha vivienda puede ser expropiada.

c2. Requisición²¹ (expropiación del uso)

La *Nouvelle loi communale* de 1993 regula el poder que tiene la autoridad municipal (burgomaestre) para requisar o expropiar el uso de un inmueble abandonado durante más de seis meses con el fin ponerlo a disposición de las *personas sin hogar*²². Es oportuno advertir que se trata de un procedimiento

²¹Ha sido aplicada una sola vez, en Philippeville.

²²La ley no define cuándo se está ante una persona sin hogar, pero de los trabajos preparativos se puede deducir que es aquella persona que no puede, por sus propios medios, disponer de un hogar propio. A éstos se equiparan los que se ven obligados a vivir, por falta de medios, en viviendas que no cumplen unos mínimos valores de calidad.

excepcional cuyo empleo se subordina a una situación de urgencia social. En este sentido, establece la ley que la simple realidad de abandono de un inmueble no puede justificar una requisición.

La iniciativa corresponde al presidente del *Consejo de Ayuda Social* (CPAS), quien constadas las necesidades de alojar personas sin hogar de ese municipio, se dirigirá al burgomaestre pidiéndole la requisición de algunos inmuebles. En la solicitud, se deberá detallar el número de inmuebles necesarios y su naturaleza, así como el tiempo previsto para la requisición.

Ante esa solicitud, en base al inventario previo si lo tiene o a una decisión puntual, si no lo tiene, la autoridad municipal seleccionará los inmuebles que se adapten a dichas necesidades y comunicará al propietario de la vivienda la circunstancia de la requisición.

Respecto del procedimiento, debe advertirse que la requisición no puede llevarse a cabo si el municipio o el mismo CPAS poseen ellos mismos viviendas abandonadas en las que puedan alojar a esas personas, y ello aunque estas viviendas necesiten obras para ser habitadas, siempre que el coste de la obra no sea superior a la cantidad prevista por la norma.

Por otra parte, la requisición, cuyo plan de ejecución ha de establecerse previamente (y en el cual puede participar el titular si se muestra de acuerdo) exige el previo pago al titular de una compensación económica cuya cuantía y forma de pago fija el juez de paz.

La normativa recoge, además, que el propietario puede solicitar la finalización anticipada de la requisición, pero sólo puede hacerlo si necesita la vivienda, por no disponer de otra, para sí mismo, su cónyuge, sus descendientes, ascendientes y familia colateral hasta el tercer grado. En tales casos el ayuntamiento tiene seis meses para devolver la vivienda. Antes de tomar su vivienda, no obstante, tendrá que pagar los costes de los trabajos de acondicionamiento que los poderes públicos hayan realizado en la vivienda. Además, está obligado a ocupar la casa antes de tres meses y queda

obligado a permanecer en ella, como vivienda principal, durante dos años consecutivos.

c3. Gestión pública de la vivienda²³:

Gestión Pública o Gestión Social, según el código de vivienda al que nos refiramos, es el mecanismo que confiere a una serie de operadores inmobiliarios actuantes en el campo de la vivienda social, el poder de captar las viviendas improductivas con el fin de devolverlas al mercado. Los operadores inmobiliarios a los que se reconocen estas facultades se describen oportunamente en cada normativa regional y, por ejemplo, en Bruselas han de ser de siempre de carácter público, aunque en las otras regiones se admiten algunos entes de otro carácter.

Las normativas regionales no regulan de idéntica forma el procedimiento. No obstante, los tres códigos coinciden en los elementos básicos de esta intervención. Existe una primera fase amistosa, que precede a la intervención pública, y en la que se pretende acercar la voluntad del propietario al alquiler social. Si esa fase no prospera, se activa el derecho de gestión para los poderes públicos y respecto de esa gestión las normas recogen los derechos que asisten al propietario. Véamoslo con más detalle.

En la fase amistosa, el operador inmobiliario se dirigirá al propietario para conseguir que éste voluntariamente ponga su vivienda en alquiler, proponiéndole un plan de gestión determinado. Si, transcurridos los plazos previstos (que son distintos en cada código), la fase voluntaria fracasa, el operador inmobiliario podrá conseguir el derecho de gestión pública.

Como ya se ha dicho el derecho de gestión se activa constatado el fracaso de la fase amistosa. En Bruselas para activar la gestión basta con comunicárselo al propietario. En

²³Llamada requisición blanda por numerosos autores. La introducción del instrumento de gestión pública fue objeto de un recurso por parte del *Syndicat National des Propriétaires* ante la *Cour d'arbitrage* porque lo equiparaba a una expropiación ilegal. Este tribunal dictó sentencia el 20/04/2005 en el que se declaraba que el derecho de gestión pública no era un instrumento desproporcionado ante el derecho de propiedad. Esa medida se ha aplicado una vez en Valonia, muchas veces en Flandes y, por el momento, nunca en Bruselas.

Valonia, en cambio, debe obtenerse autorización del Juez de paz. En Flandes se exige un seguimiento escrupuloso del proceso y sus fases de comunicación al propietario.

Este derecho de gestión atribuye a los operadores inmobiliarios diversas facultades. En concreto, este derecho les permite poner en alquiler social la vivienda intervenida y, con carácter previo, se les permite realizar las obras de acondicionamiento que fueran necesarias.

La puesta en alquiler tiene establecidos unos plazos en las normas regionales. Así, en Bruselas y Flandes se recoge un plazo máximo de 9 años, aunque en Flandes el plazo puede prorrogarse hasta recuperar la inversión realizada. En Valonia, en cambio, no existe un límite de tiempo.

El derecho de gestión incluye, además, la posibilidad de recuperar la inversión realizada y los gastos que ha supuesto la gestión de la vivienda. La inversión se recupera con los pagos que por el alquiler realiza el inquilino, así como activando otros instrumentos reconocidos en el derecho común, por ejemplo el derecho preferente de compra o *droit de préemption*.

Por último, y como ya se ha avanzado, las normas que regulan este tipo de intervención tienen en cuenta la protección que merece el derecho a la propiedad privada y reconocen al su titular una serie de facultades y garantías ante la gestión pública de su vivienda.

El propietario puede intervenir en el plan de gestión, en la fase amistosa y tiene, asimismo, reconocido el derecho a percibir las mensualidades del alquiler, de las que se descuentan los gastos asumidos por los operadores inmobiliarios. En Flandes se especifica que este importe no puede ser superior a unos límites. En Valonia, por su parte, si la gestión pública es voluntaria, se prevé expresamente el pago de la diferencia entre lo que paga el inquilino y el precio de mercado.

También se garantiza al propietario su derecho a recuperar la gestión del bien una vez que finaliza el plazo de gestión pública. No obstante, una vez terminado el plazo, si el propietario tiene intención de alquilar la vivienda debe

ofrecerla en primer lugar a quienes la venían ocupando y, en este caso, el código establece un límite por encima del cuál no puede aumentar el precio del alquiler. En general, se le permite recuperar la gestión antes de que finalice el plazo para el que se previó la gestión pública, siempre y cuando el propietario asuma las obligaciones contraídas por los operadores de vivienda. En estos casos se subroga en todos los derechos y obligaciones que el contrato de arrendamiento hubiere fijado para dichos operadores.

d) Sanciones pecuniarias

La región de Bruselas ha modificado recientemente²⁴ su Código de la Vivienda para la inclusión de una nueva medida de actuación contra la desocupación de las viviendas, considerando ésta como infracción merecedora de sanción consistente en la imposición de una multa²⁵.

El parlamento de Bruselas parte de la constatación de que las medidas existentes hasta el momento resultan ineficaces, en tanto en cuanto no han servido para revertir la tendencia a la desocupación de manera global y radical en el conjunto del territorio regional²⁶. Ante ello, plantea como legítimo, en un contexto de crisis, añadir a los tipos de infracciones ya existentes en materia de vivienda, aquella que sancione con una multa administrativa la desocupación.

Esta nueva medida, según se reconoce en la propuesta normativa²⁷, tiene alguna similitud con la tasa sobre vivienda vacía en cuanto, además de perseguir la misma finalidad, consiste,

²⁴Modificación para la inclusión de un 5º capítulo en el Título III del Código de Vivienda relativo a las sanciones en caso de vivienda desocupada, que modifica además la ley sobre fondos presupuestarios de 12 de diciembre de 1991, así como el código de procedimiento judicial. Esta modificación fue aprobada por el Parlamento de Bruselas el 3 de abril de 2009, en vigor a partir del 1 de enero de 2010.

²⁵Los defectos técnicos de esta normativa, así como la pérdida de la ocasión para mejorar la política en materia de vivienda vacía, han sido expresados por *Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat*, <http://www.rbdh-bbrow.be/>.

²⁶Dependiendo del método empleado para contabilizar las viviendas vacías se presentan datos que oscilan entre las 15 y las 30 mil. Se estima, en base a los datos ofrecidos anualmente por la IBDE (*Intercommunale Bruxellois de Distribution d'eau*) sobre contadores de agua que muestran consumos bajos, que son aproximadamente 15 000 las viviendas vacías en Bruselas.

²⁷La proposición se presentó al Parlamento en sesión ordinaria del 18 de julio de 2008 (A-497/1 – 2007/2008) y en ella se contiene una interesante explicación que justifica la adopción de la medida.

como aquella, en la obligación por parte del sujeto afectado de pagar una determinada cantidad de dinero. Sin embargo, se mantiene, la diferencia entre las dos medidas es sustancial, y no sólo porque la cuantía a pagar en el caso de la multa sea superior²⁸ sino también porque su naturaleza es diferente. En el caso de la tasa, la desocupación se considera un hecho perjudicial que requiere una compensación económica pero se tolera; en el caso de la multa, la desocupación es inaceptable, es ilegal y por ello se sanciona.

El procedimiento previsto para la imposición de la multa es el siguiente:

- Los agentes del servicio expresamente creado por el Gobierno a nivel regional se encargan de controlar el respeto por lo contenido en este capítulo del Código de Vivienda. Para ello, pueden investigar en proceso verbal y pueden también visitar la vivienda tras el aviso notificado al propietario. Esta actividad de control puede llevarse a cabo de oficio o también a instancia de las corporaciones municipales o de las asociaciones que defienden el derecho a la vivienda.
- Constatada la infracción, se envía un apercibimiento al propietario para que cese en la infracción en un plazo de tres meses, informándole del hecho imputado y la sanción asignada, además de que en caso de impago podrá procederse a la venta de la vivienda. En la notificación se le hará saber también al propietario los mecanismos de gestión pública existentes y el rol que desempeña el Centro de Información por la Vivienda²⁹.
- El Gobierno calcula anualmente las multas que han de ser satisfechas, notificándose a los propietarios con orden de pago, y se responsabiliza del cobro de ellas.
- La multa debe pagarse en el plazo de 60 días desde la notificación, prescribiendo en un plazo de cinco años.

²⁸Se obtiene de multiplicar por 500 euros los metros de la fachada más larga multiplicados por los pisos que tenga el edificio. Se multiplica después por la cantidad de años vacante. Se divide entre el número de viviendas, para asignar a las que estén vacías el importe de la multa.

²⁹<http://www.cil-wic.be/>

- El pago de la multa se garantiza con una hipoteca sobre la vivienda objeto de infracción a beneficio del Gobierno. Si el infractor no paga voluntariamente, el Gobierno procederá, preferiblemente, como vía de ejecución forzosa, a la venta pública de la vivienda.
- Se garantiza el recurso a la vía judicial del considerado infractor para defender sus intereses.

Por otra parte, la nueva normativa prevé la posibilidad de iniciar una Acción judicial que queda abierta a las autoridades administrativas y a las asociaciones de defensa del derecho a la vivienda con personalidad jurídica reconocida en base a los criterios establecidos por el Gobierno. Esta Acción permite al presidente del tribunal ordenar que el propietario, el copropietario o el titular de un derecho real sobre la vivienda, adopte una medida útil que asegure la ocupación de la vivienda en un plazo razonable.

Por lo que respecta al destino del dinero recaudado con las multas, la norma prevé que el 85% de ese dinero se destinará a los municipios en función del número de viviendas objeto de infracción, siempre que las viviendas hayan sido expresamente excluidas del campo de aplicación de sus reglamentos sobre la tasa de inmuebles abandonados, inacabados o vacíos³⁰.

³⁰Con ello se incentiva que los municipios, al margen de que establezcan una tasa para el abandono o desocupación de terrenos o edificios no destinados a vivienda, abandonen la vía de la tasa para perseguir la desocupación de la vivienda.

2.2. FRANCIA

I. INTRODUCCIÓN

Fue en la década de los años noventa cuando emergió de forma clara la **dimensión social en la política de vivienda** en Francia, reconduciendo con ello el proceso de descentralización que se había iniciado con las leyes descentralizadoras de 1982 y 1983. Tras algunas intervenciones normativas en los años setenta, mediante las que se reconocieron instrumentos como las ayudas económicas individualizadas para la vivienda, en los años noventa se tomó conciencia de la necesidad de establecer políticas globales para atender a los más desfavorecidos. Políticas que conjugaran las cuestiones de vivienda con la acción social en general.

El exponente de esta nueva tendencia será la ley de garantía del derecho a la vivienda o *loi Besson*, de 1990. Esta ley, que concretaba en instrumentos de intervención específicos la nueva voluntad política, pretendía garantizar el derecho a la vivienda en el marco de la obligación de solidaridad.

A partir de este momento la política social de vivienda fue completándose con diversas leyes³¹ y mecanismos de ayuda económica y de regulación del sector del alquiler y, en el marco de esta política, se aprobó *la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de 1998*³². Tras la aprobación de la ley Besson se había producido una agravación de los fenómenos de exclusión, y con ello, de los problemas de vivienda de las personas desfavorecidas. Además, junto con esta circunstancia de crisis social se produjo una crisis de vivienda, ya que la distancia entre la oferta de viviendas en el mercado de alquiler y la demanda fue aumentando, lo que generó una situación de escasez de viviendas y con ello de imposibilidad de atender a la política social de vivienda que se habían fijado los poderes públicos³³. Estas circunstancias obligaron a los poderes públicos a adaptar los

³¹La ley de orientación para la villa, centrada en la cohesión social, de 1991, la ley relativa al hábitat de 1994, ley relativa a la diversidad del hábitat de 1995, ley relativa al suplemento de solidaridad de 1996

³²Ley nº 98-657 de 29 de julio de 1998. A esta ley le siguieron: la ley relativa a la solidaridad y renovación urbana de 2000, la ley de urbanismo y hábitat de 2003, la ley de programación de renovación urbana de 2003, ley que capacita a las entidades locales para la gestión de ayudas del estado de 2004, y la ley de programación para la cohesión social de 2005.

³³Según el instituto nacional de estadística y estudios económicos de Francia, el INSEE, el número actual de vivienda vacante es de aproximadamente 1,9 millones, lo que equivale a una **tasa de desocupación** del 6,2% del parque de vivienda de Francia.

instrumentos que se habían creado con la ley de 1990 y a crear otros nuevos, lo que hicieron a través de la ley de 1998.

Es en este contexto en el que surge, para conseguir un aumento en la oferta de viviendas, la **lucha contra la vivienda vacía**. La ley de 1998, en el marco de las medidas contra la vivienda vacía y con el objetivo de movilizar el parque de alquiler privado recogió, junto con otras fórmulas *incentivas*, dos medidas *restrictivas*: **el impuesto sobre viviendas vacías (*taxe sur les logements vacants*) y la mejora de las condiciones de la requisición**.

El proceso de creación de medios de intervención pública para la lucha contra la vivienda vacía se ha completado recientemente con la ley de 13 de julio de 2006, la *ley Engagement nacional pour le logement*. Esta ley incide en los mecanismos de lucha: además de proponer nuevas medidas propiamente incentivas, amplía la posibilidad de imponer medidas fiscales gravosas para los propietarios de viviendas vacías. Hay que tener en cuenta que la tasa que regula la ley de 1998 afecta sólo a determinadas comunidades de aglomeración; con la ley de 2006 se ha intentado generalizar a todos los municipios una medida impositiva, extendiendo la *taxe d'habitation*.

Esta generalización, que en los trabajos preparativos de la ley se presentaba como obligatoria, sólo será posible si concurre en este sentido la voluntad de todos los municipios, que son los encargados de activar esta posibilidad que le ofrece la ley.

Destaca en la política francesa de lucha contra la vivienda vacía su acusado **centralismo**. Es el Estado quien establece la definición de *vivienda vacía* para cada uno de los instrumentos de intervención que existen. Es el Estado quien regula todas las medidas de carácter incentivo. Es el Estado quien regula y ejecuta la requisición y la *taxe sur les logements vacants*. La intervención de la voluntad de las *colectividades locales*³⁴ se circunscribe a la opción por la extensión, o no, de la *taxe d'habitation*.

³⁴La organización administrativa francesa se caracteriza por una superposición de niveles administrativos que lleva a distinguir tres niveles de colectividades locales: los municipios (son 36.778), los departamentos (100) y las regiones (36). Las colectividades locales tienen sus órganos representativos y sus competencias, y tienen autonomía jurídica y financiera. Además, las colectividades locales se agrupan creando otros tipos de entidades administrativas sin la estructura organizativa y la autonomía de aquellas, como los *syndicats*, las comunidades urbanas, las comunidades de aglomeración, los *syndicats* de nueva aglomeración y las comunidades de municipios.

II. DEFINICIÓN DE VIVIENDA VACÍA

La definición de vivienda vacía muestra *el objeto* sobre el que se centra la lucha contra la vivienda vacía. En este sentido, esta definición depende de la amplitud de actuación que se fijen los poderes públicos y de los objetivos que se persigan. Esta dependencia se ve claramente en el caso francés, en el que hay que distinguir dos conceptos normativos de vivienda vacía en función del carácter – incentivo o restrictivo- de las medidas de intervención que se regulan.

Así, las **medidas propiamente incentivas** (ayudas económicas y ventajas fiscales) se aplican a toda vivienda desocupada cuyo titular quiera ponerla en el mercado. El **objeto de intervención**, en este caso, es todo tipo de vivienda inhabitada que por cualquier circunstancia, sea objetiva o subjetiva, escapa al mercado.

En el caso de las **medidas restrictivas** (medidas fiscales impositivas y requisición) contra la vivienda vacía, es la voluntad de desocupación de las viviendas lo que se persigue. Así, el **objeto de intervención** no es cualquier vivienda vacía sino aquella que deliberadamente se mantiene en desuso, es decir, aquella vivienda cuyo titular no pretende usar. A esta conclusión hemos llegado teniendo en cuenta la definición normativa de la vivienda vacía y el proceso de calificación concreta de las viviendas que encajan en dicha definición.

a) Definición sustantiva de "vivienda vacía"

A los efectos de la intervención, una vivienda se considera vacía cuando reúne cada uno de los requisitos siguientes:

- Es una vivienda **habitable**, es decir, está cubierta, cerrada y provista de los elementos mínimos de confort tales como instalación eléctrica, agua corriente y sanitarios.
- Está **deshabitada y vacía de muebles** o provista de un mobiliario insuficiente para que pueda ser ocupada.
- La **vacancia se prolonga al menos durante un plazo** que establece la ley distinguiendo varios supuestos. Así, el plazo mínimo es de *dos años consecutivos* en el caso de las 8 aglomeraciones de más de 200.000 habitantes designadas por la norma³⁵, siendo de *cinco años* en el resto de los

³⁵Decreto 98-1249 de 29 de diciembre de 1998 que desarrolla la ley de 29 de julio de 1998.

municipios. El plazo establecido a los efectos de la requisición o expropiación de uso, es sin embargo, de *18 meses*.

No obstante, debe tenerse en cuenta que la normativa toma en consideración una serie de circunstancias que excluyen a una vivienda de la aplicación de las medidas de intervención³⁶. En este sentido una vivienda no se considera vacía la vivienda cuando:

- se trata de una **segunda residencia**³⁷;
- **necesita importantes labores de rehabilitación** para ser habitable (aquellos que excedan del 25% del valor de la vivienda);
- **se utiliza al menos durante 30 días consecutivos en ese plazo** (18 meses, 2 años ó 5 años, dependiendo del instrumento de intervención);
- **la vacancia es ajena a la voluntad de su titular** (no se encuentra inquilino a pesar de haber puesto la vivienda en el mercado con un precio razonable, o se sitúa en una zona afectada por un plan urbanístico de rehabilitación o demolición, o es objeto de litigio por herencia).

Así pues, cuando se trata de aplicar *medidas que favorecen* a los propietarios la definición de vivienda vacía abarca un amplio abanico de situaciones de desuso. Sin embargo, cuando se trata de *actuaciones desfavorables* a los intereses económicos o a la autonomía de gestión de aquellos, esta definición es mucho más acotada.

b) Definición formal o calificación de una vivienda como vacía: el proceso

En cuanto al **proceso que detecta la existencia de una vivienda vacía**, éste resulta bastante simple: en principio, se presume que están vacías todas las viviendas que no pagan la *taxe d'habitation*. El pago de esa otra tasa presume que la vivienda está habitada³⁸. A los propietarios de las viviendas que se

³⁶Estas limitaciones son fruto de una matización del Consejo Constitucional francés en la Decisión nº 98-403 de 29 de julio de 1998, sobre la *Loi d'orientation relative a lutte contre les exclusions*.

³⁷Aquí hay que tener en cuenta, no obstante, que las segundas residencias, como las residencias principales, han de pagar la *taxe d'habitation*, impuesto que, de forma general, no han de pagar las viviendas vacías.

³⁸Este es el impuesto que han de pagar los ocupantes de toda vivienda habitada, sea como vivienda principal o como segunda residencia.

presumen vacías la dirección general de tasas del Estado francés les envía de oficio un mandato de pago de la **tasa por vivienda vacía**. Aunque no esté de acuerdo el contribuyente ha de pagarla y podrá ponerse en contacto con la administración fiscal para demostrarle que ha habido un error (por ejemplo, mostrando facturas eléctricas que demuestren la ocupación de al menos 30 días) y pedir la devolución de lo pagado.

No obstante, además de esta comprobación simple, cuando regula el procedimiento de **requisición** la ley de 1998 recoge un proceso de identificación de vivienda vacía. En este proceso agentes nombrados por el representante del Estado en el departamento correspondiente llevarán a cabo una labor de investigación en la cual podrán consultar los ficheros de los organismos de distribución del agua, gas, electricidad o teléfono, así como los ficheros de profesionales del sector inmobiliario con el fin de conocer los detalles de la vacancia. Además, estos agentes podrán visitar el inmueble que puede ser objeto de requisición, pero a falta de consentimiento de su titular necesitarán para ello una autorización judicial.

Hay que señalar además que, la ley de 1998, al regular la requisición, establece una serie de tipos penales en relación con el proceso de averiguación de vacancia de un inmueble. Así por ejemplo, según esta ley, será castigado con un año de prisión y multa de 100.000 francos el acto de disimular, mediante maniobras fraudulentas, la vacancia de un inmueble.

III. INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN

a) Medidas incentivas

La normativa francesa recoge ayudas económicas, mediación en los alquileres y medidas fiscales para incentivar la movilización de las viviendas vacías.

Entre las medidas **financieras**, existen diversas ayudas económicas para incentivar a los propietarios de viviendas vacías a tomar los pasos necesarios para ponerlas en alquiler. Estas ayudas se gestionan a través de la *Agence nationale pour la amélioration de l'habitat* (ANAH)³⁹. Por ejemplo, las ayudas para la rehabilitación

³⁹Esta Agencia fue creada en 1971 y su principal labor consiste en atribuir subvenciones para realizar obras necesarias para mejorar el confort del hábitat privado. Las actuaciones que lleva a cabo pueden consultarse en la página www.anah.fr.

de viviendas vacías. Después de esta ayuda las viviendas deben ser alquiladas como residencia principal durante 10 años.

Cabe referirse también a la posibilidad de obtener una prima que asigna el ANAH al titular de la vivienda vacía que ponga su bien en el mercado de alquiler, en las localidades de aglomeraciones afectadas por la tasa. Esta prima, en vigor desde el 1 de enero de 1999, se suma a las ayudas de rehabilitación, y pueda llegar a ser de 3000 euros.

Otra medida que pretende incentivar a los propietarios que desconfían de las consecuencias de alquilar su casa, se otorgan **ayudas para gestionar el alquiler**, asegurando al propietario un contrato de alquiler con garantías de pago y de respeto por el bien. Se hace a través del subarriendo por parte de los organismos HLM, encargados de la gestión de las viviendas sociales en alquiler en Francia.

Existe, por último, una casuística **fiscal** muy rica, y esto alcanza a las medidas para incentivar el alquiler. Existen aproximadamente una decena de programas distintos que diferencian la tipología de las viviendas, las fechas de actuación y el tipo de actuación. En virtud de estos programas se pueden conseguir, de forma acumulada o excluyente, regímenes de amortización, deducciones específicas o reducciones en el impuesto sobre la renta.

En la ley de 2006 se recoge, por ejemplo una deducción específica del 30% del beneficio obtenido por el alquiler de una vivienda. La deducción afecta a quienes el año precedente a la puesta en alquiler han tenido que pagar el impuesto por vivienda vacía. Es temporal, en tanto sólo se aplica a los beneficios obtenidos hasta el fin del segundo año desde que la vivienda haya sido puesta en alquiler. Sólo puede beneficiarse de la deducción el pagador de la tasa por vivienda vacía. Esta deducción no es acumulable a otros incentivos fiscales a la inversión por alquiler, pero sí a otras deducciones específicas, lo que puede llevar a una deducción acumulada del 60 o 75%.

b) Medidas fiscales penalizadoras o punitivas

Como se ha visto, fue a través de la ley de 1998 cuando, en un contexto de escasez de viviendas y de imposibilidad de atender a las demandas de vivienda cuya satisfacción se habían propuesto los poderes públicos, surgió la *taxe sur les logements*

vacants. Esta tasa surgió como una medida fiscal de acompañamiento a las medidas incentivas. Así, la acción incentiva de la ANAH dirigida a los propietarios de vivienda vacía, en su labor de conseguir el aumento del parque de viviendas de alquiler, se veía reforzada con la inclusión de una medida restrictiva. Esta medida restrictiva cerraría el círculo incentivo que comienzan las medidas favorables, en cuanto su aplicación supone el fracaso de aquéllas.

Cuando se creó esta tasa se decidió, además, que no fuera un instrumento fiscal, un impuesto más, en manos del Estado, sino un instrumento fiscal con una finalidad política específica. En este sentido, el dinero que se recauda a través de ella va a parar a manos de la ANAH, aumentando las posibilidades de actuación de esta agencia.

Así pues, esta tasa cobra un doble sentido: **es, por una parte, una tasa de carácter compensatorio**, pues se trata de un tributo que han de pagar aquellos propietarios que no pagan el tributo que habrían de pagar si habitaran la vivienda (cuando la vivienda está ocupada se paga la *taxe d'habitation*. Cuando no esta ocupada, la *taxe sur les logements vacants*). Pero no es éste el único carácter que tiene. Por su fórmula de cálculo, que va agravando su importe con el paso del tiempo y, por el destino que recibe lo recaudado, puede afirmarse que **tiene además una finalidad motivadora** a través de la penalización.

Se ha señalado también que, recientemente, la ley de 2006 ha ampliado la posibilidad de gravar la vivienda vacía a aquellos municipios no afectados por la ley de 1998. Lo que esta ley ha permitido es que en estos municipios pueda cobrarse al propietario de una vivienda vacía la *taxe d'habitation*. Así pues, nuevamente, la tasa *ex ley 2006* tiene un carácter compensatorio en cuanto supone romper con un privilegio de no pago que tenían las viviendas vacías. Pero, una vez más, esta tasa presenta un carácter punitivo, en cuanto puede resultar más gravosa.

A continuación se señalarán los elementos básicos de la *taxe d'habitation* "ordinaria", la *taxe sur les logements vacants* y la *taxe d'habitation sur les logements vacants* que permitan explicar el carácter de los impuestos que se aplican a la vivienda vacía.

b.1. Elementos que configuran la *taxe d'habitation*⁴⁰ "ordinaria"

Junto con la *taxe foncier*, impuesto de carácter estatal, esta tasa es el principal impuesto (local) por vivienda en Francia. El impuesto se establece en función de las circunstancias que concurren el primer día del año de imposición. Estas circunstancias determinarán qué vivienda es imponible, quién ha de pagar el impuesto, los descuentos y exoneraciones que puedan aplicarse, etc.

El **beneficiario del impuesto** son las colectividades locales⁴¹ (principalmente los municipios). El dinero recaudado por este impuesto, junto con el recaudado por los otros impuestos locales directos, alimenta el presupuesto de funcionamiento de estas colectividades y financia los bienes, servicios y equipamientos que se prestan a los usuarios.

Quien ha de pagarlo es el ocupante de una vivienda, sea propietario, arrendatario u ocupante a título gratuito, dado que lo que se paga es la ocupación de una vivienda.

Están **sometidas al impuesto** todas las viviendas⁴² que sirvan para ser habitadas, así como sus anexos (tales como garajes,...). De acuerdo con esta funcionalidad, la vivienda ha de estar lo suficientemente equipada como para permitir ser habitada. Si no lo está, no se considera habitable y no está obligada a pagar el impuesto (con lo que, si sólo se tuviera en cuenta este impuesto, las viviendas vacías, no equipadas o no disponibles para ser habitadas, estarían exentas de pago). Por otra parte, ha de pagarse por toda vivienda ocupada, sea principal o secundaria⁴³.

En cuanto al cálculo del impuesto, la **base del impuesto** es el *valeur locative cadastrale* o valor de renta de la finca urbana. Primeramente se determina el **valor de renta bruto**,

⁴⁰Art.s 1407 a 1414 del *Code général des impôts*

⁴¹Este concepto se ha explicado ya supra

⁴²La normativa francesa utiliza el término local, pues no sólo son las viviendas las que pueden ser sometidas a la tasa. Pero teniendo en cuenta que el objeto de este informe son las viviendas y que atender a los locales nos obligaría a tener en cuenta las actividades profesionales y los impuestos que se derivan de ellas, se ha optado por hacer referencia sólo a la vivienda.

⁴³Las secundarias tienen además menos posibilidades de ver minorado su valor de renta.

según estimación del catastro. En el valor de renta bruto se tienen en cuenta las condiciones de la vivienda y equivale al precio de alquiler que obtendría su propietario en el mercado durante un año.

En segundo lugar se obtiene el **valor de renta neto**, a partir de la aplicación de tasas de rebaja y de descuentos en el caso de las viviendas principales. Algunos descuentos son obligatorios y están fijados por el estado, como por ejemplo, los descuentos por cargas familiares. Otros descuentos son facultativos, y los deciden las colectividades locales teniendo en cuenta la renta y la situación social desfavorable del contribuyente. Las viviendas secundarias no reciben este tipo de descuentos salvo en casos excepcionales.

En tercer lugar, al valor de renta neto se le aplica una **tasa de imposición** que establece cada colectividad local, en función del presupuesto aprobado para el año. Hay que recordar a este respecto que las colectividades locales tienen autonomía financiera y que son los impuestos locales directos los que financian en gran medida su gasto.

El montante resultante de este proceso será el valor del impuesto que se cobrará siempre que no concurra alguna de las **exoneraciones** de pago que existen en base a circunstancias de la vivienda y personales, tales como la edad, minusvalía, renta, etc.

b.2. Elementos que configuran la *taxe sur les logements vacants*⁴⁴

Cuando una vivienda no tiene el equipamiento suficiente para permitir la residencia en ella, no ha de pagar la *taxe d'habitation*, pero tendrá que pagar, en las grandes aglomeraciones que señalaremos a continuación, una *taxe sur les logements vacants*. Asimismo, quien paga la *taxe d'habitation*, no ha de pagar la *taxe sur les logements vacants*.

El **beneficiario de la tasa** es la ANAH, aún cuando del impuesto al que, de alguna manera, sustituye, se beneficien las colectividades locales. Con el dinero recaudado por esta

⁴⁴La tasa se recoge en el art. 51 de la ley de lucha contra la exclusión social de 1998, que es desarrollado por el decreto 98-1249 de 29 de diciembre de 1998 y llevado al Art. 232 del *Code général des impôts*. Esta tasa se paga desde el 1 de enero de 1999.

vía la ANAH financia los trabajos de rehabilitación de viviendas para poder devolverlas al mercado de alquiler.

Quien ha de pagarlo es la persona que tenga la disposición del bien y no lo ocupa.

Están **sometidas al impuesto** las viviendas habitables pero no equipadas y no ocupadas durante dos años que se encuentren en una comunidad de aglomeración de más de 200.000 habitantes, en los que exista un fuerte desequilibrio entre la oferta y la demanda de vivienda⁴⁵, resultando este desequilibrio perjudicial para las personas desfavorecidas.

Por lo que respecta al **cálculo del impuesto, la base del impuesto** es la misma que en la *taxe d'habitation*, es decir, el valor de renta de la finca urbana. A esta base, y sin la aplicación de descuentos y exoneraciones por las causas previstas para aquel impuesto, se le **aplica un índice**. Durante el primer año de vacancia será del 10%. Este valor se incrementará hasta el 12,5% durante el segundo año y hasta el 15% a partir del tercero.

b3. Elementos que configuran la *taxe d'habitation sur les logements vacants*⁴⁶

En los municipios no afectados por la *taxe sur les logements vacants*, los consejos municipales pueden decidir cobrar la *taxe d'habitation* a las viviendas vacías que hayan estado vacías durante un periodo mínimo de cinco años.

El **beneficiario de la tasa** es principalmente el municipio y **quien ha de pagarlo** es la persona que tenga la disposición del bien y no lo ocupa.

Están **sometidas al impuesto** las viviendas habitables pero no equipadas y no ocupadas durante cinco años que no se encuentren en uno de los municipios de las ocho aglomeraciones de más de 200.000 habitantes.

⁴⁵Son ocho las aglomeraciones, designadas normativamente, a las que afecta esta tasa: Paris (382 municipios), Lyon (84 municipios), Lille (59 municipios), Burdeos (44 municipios), Toulouse (58 municipios), Montpellier (9 municipios), Niza (24 municipios) y Cannes-Grasse-Antibes (23 municipios).

⁴⁶La ley de compromiso nacional por la vivienda de 2006 lo prevé y se recoge en el art. 1407 bis del *Code général des impôts*.

Por cuanto se refiere al **cálculo del impuesto**, éste se calcula de igual forma que la *taxe d'habitation* ordinaria, pero no le son aplicables las exoneraciones, descuentos y rebajas previstos para aquella. Además, han de pagarse al Estado unos gastos de gestión del 8%.

De alguna manera, podría decirse que con esta reforma de 2007 se vienen a equiparar el régimen de la segunda vivienda y el de la vivienda vacía. Aunque aquella se paga por ocupada y ésta por vacía, a ninguna se le aplican los descuentos, rebajas y exoneraciones previstas a la vivienda principal⁴⁷.

c) Medidas coercitivas: Requisición

La *ley de lucha contra la exclusión social* de 1998 prevé en su artículo 52 un procedimiento de requisición de inmuebles para atender a necesidades de vivienda. Este instrumento existía ya con anterioridad en el derecho francés, ligado a situaciones excepcionales como catástrofes naturales, pero se amplió en 1998.

Con esta nueva ley, se permite la requisición de *viviendas que hayan estado vacías durante más de 18 meses* siempre y cuando con la requisición se pretenda responder a las necesidades de vivienda de personas desfavorecidas. Su aplicación está prevista para aquellos lugares en que existan importantes desequilibrios entre la oferta y la demanda.

Por cuanto respecta al **procedimiento**, el encargado de llevar a cabo la requisición es el Prefecto o el Alcalde. Este se dirigirá al titular de la vivienda para que lleve su vivienda al mercado. En el caso de que esta petición fracase, puede tomar la decisión de requisarla. En este caso, se encarga a un agente de vivienda social la realización de los trabajos de rehabilitación necesarios, así como la gestión de un contrato de alquiler con una persona desfavorecida. Este contrato durará un año, si bien puede ser renovado en el caso de que no se encuentre otro alojamiento adecuado.

La requisición tiene **consecuencias económicas para el propietario**. A partir de la fecha en la que el inmueble es requisado el organismo que lo gestione deberá pagar mensualmente al propietario una indemnización que dependerá

⁴⁷Los Arts. 1411 y 1414 del Código General de los Impuestos.

de un precio de alquiler calculado en función de los m² de superficie útil. No obstante, se le deducirán la amortización de los trabajos realizados en el inmueble y los gastos de gestión.

Respecto a la **duración de la requisita**, la normativa establece unos plazos. El prefecto podrá requisar estas viviendas por un periodo mínimo de un mes y máximo de 6 años, pudiendo ampliarlo hasta 12 años si se llevan a cabo importantes trabajos de rehabilitación para cumplir con las normas de la habitabilidad. Terminado el plazo, el ocupante de la vivienda sólo podrá permanecer en ella si llega a un acuerdo con su propietario.

La intervención tiene **límites**. Además de los que se derivan de la definición de una vivienda como vacía, la requisición es una modalidad de intervención que sólo está prevista para inmuebles pertenecientes a personas morales (tales como bancos, o compañías de seguros), no a personas físicas.

2.3 INGLATERRA⁴⁸

I. INTRODUCCIÓN

En un contexto de amplia intervención pública en materia de vivienda, la preocupación de los gobiernos británicos por la vivienda vacía puede constatarse a partir del año 1994, cuando, con el fin de responder al problema (problemas cruzados) que suponía la existencia de viviendas vacías por una parte y, el aumento de personas sin techo por otra, se crea una entidad sin ánimo de lucro y con una asignación presupuestaria pública, conocida como *Agencia de Hogares Vacíos* (Empty Homes Agency). Se trata de una agencia con competencias a diferentes niveles. A nivel nacional, cumple una importante labor de *asesoramiento al gobierno*, y a nivel local ejerce un papel de *mediadora* entre: los propietarios de las viviendas vacías, las autoridades locales y las asociaciones de vivienda. Las viviendas vacías en sentido estricto –es decir, no las que están transitoriamente desocupadas, sino las que encajan en la calificación que es objeto de desvalor- se entienden como desaprovechamiento de recursos en un periodo de escasez, y retornarlas al uso o demolerlas para aprovechar el terreno que ocupan puede contribuir a que el acceso a la vivienda sea menos costoso⁴⁹.

A partir de este momento la vivienda vacía se convirtió en apartado permanente de la política de vivienda y con la colaboración de esta agencia y otras entidades, los poderes públicos han ido incidiendo en esta materia con la elaboración de estudios sobre los motivos y las formas de la desocupación y estrategias de lucha (*Vacant dwelling in the private sector*, informe de 1996), creación de grupos de estudio (*Empty Property Advisory Group*, en 1999) y aprobación de normas fiscales y de vivienda que persiguen la implicación de las autoridades locales en la lucha contra la vivienda

⁴⁸Resulta más preciso en este caso hacer referencia a Inglaterra en lugar de al Reino Unido ya que, si bien gran parte de lo que aquí se recoge tiene o ha tenido validez en todo el Reino, algunas peculiaridades históricas (por ejemplo, diferencias en el régimen impositivo local) y el proceso de descentralización política iniciado a partir del año 1999 (que ha desembocado, por ejemplo, en Escocia, en la creación de su propia agencia de vivienda y la *Homelessness Scotland Act* de 2003), no permiten generalizar de forma absoluta la producción jurídica de los órganos legislativo y de gobierno británicos. En el año 2005 se publicó un informe que revisaba en concreto los resultados del Empty Homes Initiative (EHI) de Escocia. En él se explica que desde abril de 2005 el ejecutivo escocés ha dado a las autoridades municipales la posibilidad de aumentar la presión fiscal sobre las propiedades desocupadas, con el objetivo de estimular su ocupación. Se hará referencia puntual a esta cuestión.

⁴⁹Breckland Council, *Empty Dwellings Policy*, 2010, p2.

vacía (la última de estas reformas, con la *Housing Act* de 2004⁵⁰). Así mismo, y en el año 2003, el gobierno publicó una guía de ayuda, dirigida a propietarios y autoridades locales, sobre las situaciones que se pueden ir generando en el proceso de intentar devolver una vivienda vacía al mercado (*Empty Property: Unlocking the Potential*).

El Departamento de Vivienda del Gobierno británico publica anualmente estadísticas sobre el número de viviendas privadas vacías en Inglaterra⁵¹ (*vacant dwellings*), a partir de los datos que le ofrecen las autoridades locales. Este número es de medio millón, aproximadamente⁵², lo que supone un porcentaje de vivienda vacía del 3,06% en el año 2006. De éstas, se calcula, también aproximadamente, que unas trescientas mil son viviendas vacías de larga duración, es decir, viviendas “fuera de circulación”, (la diferenciación es importante ya que, el objetivo de la política sobre vivienda vacía no es que no exista ninguna, dado que la existencia de un stock de viviendas en el mercado es recomendable) y de éstas, un 80% en régimen de propiedad privada.

El objeto de la lucha contra la vivienda vacía es la vivienda que escapa a ese mercado, que es lo que se estima que sucede cuando una vivienda lleva “demasiado” tiempo vacía. Los poderes públicos deberían, esa es la ambición del gobierno, luchar por la devolución de todas estas viviendas al mercado. No obstante, hay que avisar de que las segundas viviendas o de vacaciones, que se ocupan de forma breve y esporádica, no tienen esta consideración, a pesar de que voces de la opinión pública la consideren una inmoralidad comparable a la tenencia de una vivienda vacía.

En cuanto a los motivos por los que debe lucharse contra la vivienda vacía, los últimos informes nacionales subrayan el hecho de

⁵⁰Esta norma recogió también un nuevo sistema de estándares del alojamiento, que sustituyó los estándares anteriores incorporando un sistema de análisis de riesgos para la salud y/o la seguridad de las personas que pueden dar lugar a considerar que una vivienda no está en condiciones de ser habitada. Se conoce como Housing Health and Safety Rating System.

⁵¹Aquí sólo se hará referencia a los instrumentos que tienen los poderes públicos para luchar contra la voluntad de los propietarios de una vivienda que deciden mantenerla desocupada, pero hay que notar que la preocupación por la vivienda vacía abarca, también, a los edificios públicos, situación contra la que los ciudadanos pueden tomar acciones legales, expresamente previstas para ello, a través del *Public Request Ordering Disposal (PROD)* desde 1981.

⁵²651.993 en el año 2009. Los datos pueden consultarse en la página web del Departamento *Communities and local government*: <http://www.communities.gov.uk>, (datos actualizados en Live Tables) o en las estadísticas de la Empty Homes Agency <http://www.emptyhomes.com/>

la inseguridad que produce, en cuanto se relaciona con la degradación de los barrios, y ello con la marginalidad y la delincuencia. Además, la vivienda vacía se considera un derroche de recursos en cuanto obliga a la construcción de nuevas viviendas para satisfacer las necesidades de alojamiento; las viviendas vacías podrían evitar tal esfuerzo económico. Por si esto fuera poco, las viviendas vacías se ven como focos de fealdad en caso de descuido por sus propietarios, obligando a los vecinos a soportar las consecuencias de este descuido ajeno.

Por todo ello, el gobierno defiende que la única manera de conjurar los peligros de las viviendas vacías es, simplemente, ocuparlas, considerando de **interés público** la ocupación de una vivienda vacía.

¿A quién corresponde la tarea de devolver las viviendas vacías de larga duración al mercado? Lo cierto es que, a pesar de ser la vivienda vacía un apunte permanente en la agenda política sobre vivienda del gobierno británico, quienes asumen la responsabilidad efectiva sobre la contención del problema son las **autoridades locales** quienes, por otra parte, no tienen la obligación de hacerlo. Son las autoridades locales las responsables de identificar las viviendas vacías de su municipio, de localizar a sus propietarios, de ponerse en contacto con ellos, de elaborar planes de acción frente a la vivienda vacía, decidir las ayudas a los propietarios y emprender acciones legales contra éstos.

Lo que ha hecho el **gobierno británico**, en los últimos años, ha sido crear e impulsar los instrumentos normativos que han permitido a los poderes locales actuar en esta materia así como estimularlos, y presionarlos, para que asuman el objetivo político marcado por el gobierno (a través, por ejemplo, de una asignación presupuestaria, el *Housing Investment Programme* o de la obligación de presentar anualmente una especie de balance de calidad, que es el *Best Value Performance Indicator*).

II. DEFINICIÓN DE LA VIVIENDA VACÍA

En el apartado anterior se ha visto que el objetivo de los poderes públicos cuando luchan contra la vivienda vacía es, de alguna manera, que ninguna vivienda se escape de poder competir en el mercado. Y que, para determinar esta circunstancia, se atiende principalmente al tiempo que dicha vivienda lleva vacía. Si tenemos en cuenta las distintas normas que regulan esta cuestión, podrían establecerse los siguientes criterios definitorios:

Criterio general. Tiempo de desocupación: se considera vivienda vacía aquella vivienda desocupada⁵³ por un período superior a **seis meses**. Este es el tiempo que se considera “normal” para una situación de tránsito.

Las razones de la desocupación no importan, como criterio general. Así, podría darse que la vivienda está vacía porque está situada en un lugar de baja demanda. Podría ser que la vivienda presenta unas condiciones de habitabilidad penosas o que sea inhabitable. Podría ser que el propietario de la vivienda no es consciente de que es suya. Podría ser por negligencia de su dueño, que no se preocupa de incluirla en el mercado. Podría incluso ser que, el propietario, calculando las posibilidades de obtener el mayor beneficio, demore su puesta en el mercado en espera del momento más favorable. En todos estos casos, no importa la razón de la desocupación de la vivienda. Si ha estado vacía más de seis meses, es motivo suficiente para que puedan ponerse en marcha todas las intervenciones que se describirán en el próximo apartado.

Excepción al criterio general. Peligrosidad: a algunos efectos puede considerarse vacía una vivienda desocupada por un tiempo inferior a seis meses cuando, por ejemplo, las autoridades locales consideren que el grave estado de la vivienda pueda resultar peligroso.

Excepción al criterio general. Motivo de la desocupación: En algunos casos, excepcionales, se atiende al motivo de la desocupación. En estos casos, el motivo neutraliza la aplicación del criterio general, de forma que no deben considerarse como vacías las viviendas, aunque llevan desocupadas más de seis meses si:

- su titular no posee otra vivienda pero la mantiene desocupada porque, por motivos laborales, o de cuidado a otras personas, residen temporalmente en otro lugar,
- su titular reside temporalmente en otro lugar porque necesita recibir cuidados,
- son segundas residencias o viviendas de vacaciones,

⁵³En algunos casos, cuando una propiedad está ocupada por debajo de su capacidad de ocupación, también se considera como vivienda vacía susceptible de intervención pública. Pero en estos casos no son aplicables todos los instrumentos que se describirán en el apartado siguiente. Por ello se ha optado por no hacer constar esta posibilidad en la definición que aquí se recoge.

- son viviendas en proceso de venta o alquiler⁵⁴,
- son viviendas en proceso de determinación de su titularidad a causa del fallecimiento de su titular
- concurre alguna otra causa recogida en otras disposiciones, como por ejemplo, que el titular de la vivienda sea militar destinado temporalmente a otro lugar, etc.

Como puede verse, la definición de la vivienda vacía no se basa en criterios puramente objetivos sino que **se hace depender de la función de la intervención**, de objetivos y de actitudes de los propietarios, es decir, de cuestiones que se prestan a valoraciones que podrían contener algún grado de subjetividad y que requiere, en todo caso, la determinación puramente casuística. Y eso es lo que hacen las autoridades locales, encargadas de hacer inventario de las viviendas vacías de sus territorios: estudiar cada caso, cada casa, hasta decidir si es pertinente la intervención de los poderes públicos en la consecución del objetivo: devolver las viviendas vacías al uso.

Así pues, el **proceso por el que se determina la existencia de una vivienda vacía**, con los datos que aporta, es un elemento que ha de tenerse en cuenta en la propia definición de lo que haya de considerarse por vivienda vacía. Como ya se ha dicho, esta labor se confía a los agentes de la autoridad local. Cada municipio organiza esta labor de control y le dedica los recursos como le parece oportuno, en función de sus necesidades, de sus posibilidades y de su motivación. Así, existen municipios con una figura permanente para esta labor, el *empty property officer*, en otros municipios se crean grupos de gestión, en otros se utiliza a un funcionario local que compatibiliza esta función con otras,... En quien recaiga esta función de control se encargará de llevar a cabo una labor de investigación: preguntando a los vecinos, observando signos externos de la casa como que las ventanas estén rotas, (a pesar de reconocer que a veces estos signos pueden dar lugar a equivocación); la autoridad debe conocer la situación administrativa de las viviendas, los planes urbanísticos, (para ello deberá pedir ayuda a otros departamentos locales que le proporcionarán información sobre la situación de la casa), la situación personal y las intenciones de los propietarios, (para

⁵⁴La intención del propietario al incluir su propiedad en el mercado ha de ser "verdadera", no fraudulenta, como lo sería, por ejemplo, un precio excesivamente alto que no haga la vivienda realmente competitiva, o rechazar compradores dispuestos a pagar el precio marcado, etc.

ello debe contactar con el propietario) etc. Es decir, debe utilizar todas las vías de investigación a su alcance⁵⁵ para comprender el abandono.

III. INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN

Una vez detectada una vivienda vacía, es importante **comprender por qué lo está**, ya que las estrategias a desarrollar deben adaptarse al motivo, para que sean operativas (**actuación casuística**). Así, no es lo mismo que la vivienda esté vacía porque el dueño no sabe que le pertenece, o que la vivienda no se ocupa porque está demasiado deteriorada y repararla cuesta demasiado, o que sea por razones especulativas,... Dependiendo de la situación, a la autoridad le corresponderá tomar medidas en contra del propietario, o asistirle. Lo que sí es cierto es que casi la totalidad de los instrumentos de intervención públicos para devolver una vivienda vacía al uso están en manos de las autoridades locales, con el asesoramiento de la *Empty Homes Agency*.

Las autoridades locales elaboran **planes de actuación** en esta materia, en los que, a priori, privilegian unos instrumentos frente a otros aunque, siempre, deben seguir esta fórmula: **primeramente, intentar la implicación positiva del propietario** en la devolución al uso de la vivienda. Sólo si esto no fuera posible, se acudiría a instrumentos que complementen o sustituyan la voluntad del propietario. Una vez identificada la vivienda vacía y su propietario, las autoridades locales tienen que comunicar (utilizando las formas de comunicación reguladas) al propietario las acciones que podrían tomarse, voluntaria y coercitivamente, para devolver la vivienda al mercado, acciones que pueden llegar a suponer la pérdida de la propiedad del inmueble.

¿Qué se puede hacer si el propietario se muestra dispuesto a devolver la vivienda al mercado? En tal caso, las medidas consisten en ayudarlo a hacerlo.

¿Qué se puede hacer si no se identifica al propietario? Ha de documentarse el intento reiterado de localizarlo, y en tal caso, puede actuarse como si el propietario no estuviera dispuesto a devolver la vivienda al uso.

⁵⁵En este sentido, las autoridades locales deben tener en cuenta la normativa sobre la intimidad y los datos personales vigente. Las instancias nacionales han ido dando algunos pasos para facilitar, precisamente, esta labor de investigación.

¿Qué se puede hacer si el propietario no da los pasos para devolver la vivienda al uso? No existe un tiempo de no respuesta establecido. Es cada municipio quien valora el tiempo de confianza que se puede dar a los propietarios si bien, este tiempo suele variar entre las 4 y las 12 semanas generalmente. En tal caso, la autoridad local podrá decidir dar los pasos en contra de la voluntad del propietario.

A continuación se describirán todos estos instrumentos:

a) Medidas Incentivas

Son medidas que buscan hacer atractiva la devolución de una vivienda al uso, acercando la voluntad del propietario privado a los objetivos políticos de las autoridades. Buscan la iniciativa propia del particular en el proceso de devolución de la vivienda al mercado o la implicación de su voluntad en procesos iniciados por las autoridades públicas. Pueden consistir en:

Apoyo durante el proceso: a base de asesoramiento, proporcionándole información y poniéndolo en contacto con otros organismos que puedan ayudarle en su caso.

Fiscales: Las medidas fiscales podrían a su vez dividirse en positivas, si consisten en evitar el desembolso económico al propietario o en negativas, si van dirigidas a limitar un privilegio a favor de los propietarios de la vivienda vacía.

(Positiva) La reducción o exención del IVA por obras en viviendas vacías destinadas a la devolución de la vivienda al mercado: Con esta medida se trata de estimular la realización de obras en viviendas vacías de larga duración. Así, frente al 17,5% de gravamen general que han de sufrir los trabajos de reparación, el tipo a aplicar se reduce en casos de viviendas que hayan estado vacías durante tres años hasta llegar a la aplicación del 5% y llega al 0% en el caso de viviendas vacías durante más de diez años. La larga vacancia se acredita con un certificado expedido por la autoridad local competente.

(Negativa) Eliminación de las reducciones en la Council Tax.⁵⁶ Durante mucho tiempo la normativa fiscal nacional recogía

⁵⁶Es un tributo local que establecen las corporaciones locales para contribuir a diversos gastos que son de su competencia, tales como la policía, etc. Es el impuesto principal municipal en Inglaterra, Escocia y Gales (continúa en la siguiente página)

una reducción en el pago de este impuesto local para las viviendas vacías (también para las segundas viviendas). Esta reducción se ha ido limitando, desde el 50% al 10% hasta desaparecer, con la aprobación de la *Local Government Act* de 2003, si así lo deciden las autoridades municipales, en el caso de la vivienda vacía.⁵⁷ (En el caso de la segunda vivienda también se están recortando las reducciones del impuesto⁵⁸).

Financieras: Cuando la razón de la desocupación de una vivienda es que necesita una inversión económica para poder ponerla en circulación y, el propietario se muestra dispuesto a emprender el proceso de devolución de la vivienda al uso, la autoridad local puede decidir prestar una ayuda económica para hacer frente a dichos gastos. La ayuda que se preste a los propietarios no es, sin embargo, algo que esté determinado a priori y de forma igual para todos, ya que es tarea del funcionario de vivienda vacía decidir la forma de ayuda que corresponde a cada caso, de forma individualizada.

b) Medidas coercitivas para devolver la vivienda al mercado

Los incentivos que proporcionan, sobre todo, las autoridades municipales y que consisten en ayudas económicas, son instrumentos importantes en la consecución de devolver las viviendas vacías al uso, sin embargo, el gobierno considera que éstas medidas sólo son válidas en tanto en cuanto concurra la voluntad del propietario de la vivienda, pero que tienen nula operatividad en el caso contrario por lo que, la única manera de conseguir el objetivo principal es acudir a medidas coercitivas. Considera además que, la existencia de medidas coercitivas aumenta la posibilidad de éxito de la vía voluntaria.

Las acciones legales coercitivas, que deberán tener en cuenta los derechos de terceras personas, se describen a continuación:

(Irlanda del Norte sigue un sistema impositivo local distinto) y se aplica a las viviendas (a todo tipo de viviendas, casas, mobile homes, etc). Este impuesto distingue distintos niveles de vivienda, en función de su valor, y se les asigna un pago proporcional. La cantidad a pagar por cada nivel es distinto en los tres territorios y puede ser distinto también en los distintos municipios. Para el año 2007/2008, el importe medio en Inglaterra de este tributo será de 1321 libras por vivienda.

⁵⁷Otra cosa sería aumentar el impuesto para las viviendas vacías, que supondría la existencia de un canon adicional para este tipo de viviendas. La *empty homes agency* está estudiando esta posibilidad.

⁵⁸Así se ha hecho también en Escocia, donde desde 2005 el gobierno permite a las autoridades locales suprimir estos descuentos con el objetivo de incentivar la ocupación efectiva de las viviendas.

b.1. Obras de remodelación obligatorias:

Diversas leyes de Sanidad, Medio Ambiente, Construcción o Vivienda, contienen medidas específicas para obligar al propietario a solucionar problemas o capacitar al poder local para hacerlo en su lugar, si la vivienda resulta peligrosa, o si puede ser objeto de vandalismo, o si tiene graves problemas de salubridad, etc. Así, si la casa necesita realizar obras de forma urgente, la autoridad local utilizará sus poderes legales para asumir dicho trabajo, contratando por sí mismo a quien deba realizar los trabajos, reclamando al propietario que se haga cargo del gasto de obra que se genere.

Realizados los trabajos, la autoridad local inscribirá una carga sobre la vivienda en el registro correspondiente, para que el propietario no pueda venderla sin asumir este coste y se pondrá en contacto con el propietario para reclamarle los gastos. Si el propietario no los asume, puede ejecutar la acción de venta forzosa, obteniendo de dicha venta la cantidad correspondiente a la obra, quedando el resto para el propietario.

b.2. Cesión forzosa (Compulsory Leasing) y Venta Forzosa (Enforced Sale):

La Housing Act establece para Inglaterra y Gales un modelo de cesión forzosa de las viviendas que no están efectivamente ocupadas. Además de la cesión voluntaria – propiciada por los incentivos a los que se hace referencia- en Escocia se ha propuesto la alternativa de dictar órdenes de puesta a disposición de una vivienda (Compulsory Leasing Order). La norma que está en vigor en Inglaterra no la recoge, aunque las encuestas oficiales mostraron un respaldo superior al 80% a medidas de este tipo.

La cesión implicaría que la autoridad cede la vivienda que puede emplearse como vivienda social y el propietario recibe una compensación económica por la cesión. Durante la vigencia de una CLO, que puede ser interina o definitiva, la autoridad asume los derechos y responsabilidades del titular de la vivienda, aunque no se convierte en propietario de la misma y, por tanto, no puede venderla o hipotecarla.

Sí está en vigor la posibilidad de obligar al propietario de la vivienda, en nombre del interés público, a venderla⁵⁹. Este instrumento está vinculado a la existencia de una deuda del propietario de la vivienda para con la autoridad local, y aunque puede llevarse a cabo también en caso de viviendas ocupadas, resulta más fácil llevarlo a cabo en caso de viviendas vacías.

b.3. Expropiación (Compulsory Purchase Power).

Consiste en la adquisición de la vivienda por parte del poder público, tras el pago de un justo precio y otras cargas que pudieran resultar al propietario. Se puede llevar a cabo en nombre del interés general y tras constatar que el propietario de la vivienda no está dispuesto a devolver la vivienda, por sí mismo, al uso. Después de adquirirla, la autoridad puede venderla a un tercero⁶⁰.

Optar por la venta forzosa (un proceso que tiene una duración media de doce meses) o por la expropiación (un proceso con una duración media de 24 meses pero asegura la ocupación de la vivienda) es algo que debe valorar la propia autoridad local. Las dos formas presentan el mismo inconveniente, y es que para poder llegar al objetivo principal, que es la ocupación del bien, hay que seguir un dificultoso proceso que requiere, en ambos casos, el cambio de titularidad de la vivienda.

b.4. Gestión pública de la vivienda. Empty Dwelling Management Orders (EDMOs) 2006

La amenaza de una acción coercitiva es una forma de persuadir a los propietarios de las viviendas vacías de que las devuelvan al uso, además de la única forma válida cuando los propietarios no lo hacen de forma voluntaria. Desde hace mucho tiempo los poderes municipales han tenido la habilitación legal para llevar a cabo estas acciones, pero son instrumentos complicados en su ejecución y que no siempre sirven al objetivo principal. Por ello, la posibilidad de

⁵⁹Los pasos que deben darse pueden consultarse en *Enforced Sales Procedure: good practice guide*

⁶⁰El procedimiento que debe seguirse puede consultarse en *Compulsory Purchase Procedure Manual* y en *Compulsory purchase orders: A guide to Procedures*

introducir otro instrumento que llenara el vacío que dejaban los procesos existentes se fue abriendo camino en la agenda política hasta culminar con la reforma de la ley de vivienda (*housing act*) de 2004. Con esta reforma, que entró en vigor en abril de 2006, se introdujo un nuevo poder en manos de los municipios, que consiste en una especie de **arrendamiento obligatorio**. Es decisión del poder municipal optar o no por esta vía que no inutiliza la opción coercitiva.

La Housing Act de 2004 otorga a las administraciones un poder de acceso a la vivienda en los casos en los que el propietario se niega a la inspección (con previo aviso de 24 horas), potestad de reclamar información sobre el propietario de vivienda, capacidad de notificar los riesgos y de notificar la obligación de mejorar las viviendas cuando no están en condiciones de ocupación o generan molestias a los vecinos e, incluso, el poder de realizar obras de reparación urgente o de prohibir el acceso a una propiedad o proceder a su demolición cuando está muy por debajo de los estándares establecidos⁶¹.

Cuando un propietario declina la oferta de la autoridad local de llevar al uso su vivienda, y no muestra tampoco la intención de hacerlo por su cuenta, la autoridad local puede iniciar una EDMO o procedimiento por el que la autoridad local asume, de forma temporal, la gestión de la vivienda, para asegurarse de que la misma se usa efectivamente como vivienda. En tal caso, la autoridad local ha de comunicarlo al propietario, como último acto de conciliación posible, y se hará responsable de las obras que hayan de hacerse para hacer la vivienda habitable, recuperando la inversión con el dinero destinado al pago de la renta de la vivienda.

Existen dos tipos de EDMO. La provisional (*interim*) y la definitiva (*final*).

- **La EDMO provisional** es la que se adopta por iniciativa del poder local y que otorga el *Residential Property Tribunal* (un tribunal encargado de dirimir sobre ciertas causas, tasadas por el legislador, en torno a problemas sobre la vivienda tales como la recepción del alquiler, etc) si lo considera

⁶¹Sobre esto véase el sistema al que se ha hecho alusión en la nota n.64.

oportuno, tras la audición a la autoridad local y el propietario. Esta disposición puede durar **hasta un año**, durante el cual la autoridad local ha de contar con el acuerdo del propietario para alojar personas en dicha vivienda. Así mismo, durante ese tiempo, la EDMO puede decaer si el propietario lleva a cabo un acto como la venta o el arrendamiento u otro que suponga la ocupación (también por sí mismo) de la vivienda. Se trata pues de un proceso dirigido a presionar al propietario a llevar al uso su propiedad, de forma voluntaria.

- **La EDMO definitiva.** Si transcurrido el tiempo por el que se concedió la EDMO provisional, el propietario persiste en su actitud de dejar la vivienda vacía, la autoridad local puede solicitar la EDMO definitiva, que puede durar **hasta siete años** y le otorga al poder local un poder de gestión más amplio sobre la vivienda, que consiste en el arrendamiento forzoso de la vivienda, aún en contra de la voluntad del propietario. Esta decisión ha de comunicarse al propietario, al que deben concedérsele 14 días para alegar en contra, pero no necesita de otra autorización por parte del tribunal. No obstante, el propietario sigue manteniendo su título, y aunque no se le permite hacer uso ni gestionar la vivienda, **sus derechos de propiedad se protegen** en cuanto:
 - La autoridad local se compromete a buscar un ocupante para la vivienda
 - La ocupación de la vivienda generará un derecho de renta a favor del propietario, que podrá ver minorada su cantidad en el caso de que la autoridad local haya realizado gastos de obra o de gestión para devolver la vivienda al uso. No obstante, si el dinero de la renta no sirve para cubrir los gastos realizados, el propietario no tiene la obligación de pagarlos. En este caso, la autoridad local puede recuperar la inversión en el caso de que el propietario, en el momento en que pudiera, vendiera la casa sobre la que dicha autoridad hubiera registrado una carga.
 - Se hará responsable también, la autoridad local, mientras dura la ocupación gestionada públicamente,

de los desperfectos que se pudieran ocasionar en el inmueble por parte de los inquilinos.

La inconformidad del propietario con las decisiones de recurrir a la EDMO o el plan que se trace para llevarlo a cabo, puede trasladarse mediante recurso ante el *Residencial Property Tribunal*.

Otros números de la serie Realidad Urbana:

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



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

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

info@ekitenthinking.org
www.ekitenthinking.org



Universidad Euskal Herriko
del País Vasco Unibertsitatea