



**SR. CONSEJERO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL, VIVIENDA Y
TRANSPORTE**

El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en la sesión del día 12 de mayo de 2021, con la asistencia de los miembros que al margen se expresan, ha examinado su **consulta**, registrada con el nº 51/2021, relativa al **proyecto de Decreto por el que se regula la vivienda deshabitada y se establecen medidas para el cumplimiento de su función social mediante su efectiva ocupación (Ref.: DNCG_DEC_3540/18_05)**.

Tras su deliberación, ha emitido por unanimidad el siguiente dictamen. Expresa el parecer de la Comisión el vocal Sr. Beitia Ruiz de Arbulo.

PRESIDENTE:

D. Sabino Torre Díez.

VICEPRESIDENTE:

D. Xabier Unanue Ortega.

VOCALES:

D.ª M.ª Teresa Astigarraga Goenaga.

D. Iñaki Beitia Ruiz de Arbulo.

D. Imanol Zubizarreta Arteche.

D. Iñaki Calonge Crespo.

D.ª Miren Izaskun Iriarte Irureta.

SECRETARIO:

D. Jesús M.ª Alonso Quilchano.

DICTAMEN N.º 72/2021

ANTECEDENTES.....	2
INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN	3
OBJETO Y DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO	4
CONSIDERACIONES.....	6
I Título competencial y marco legal.....	6
II Procedimiento de elaboración	15
III Examen del contenido del proyecto	24
A) Capítulo I: disposiciones generales	28
B) Capítulo II: procedimiento administrativo para la declaración de vivienda deshabitada	33
C) El Canon anual de vivienda deshabitada.....	44



D) Capítulo III: el Registro de Viviendas Deshabitadas	53
E) Capítulo IV: medidas de fomento para impulsar la movilización de las viviendas deshabitadas y promover su ocupación.....	60
F) Capítulo V: alquiler forzoso y expropiación de viviendas deshabitadas	54
G) Disposición adicional.....	60
IV Técnica normativa	68
CONCLUSIÓN.....	70

ANTECEDENTES

1. Mediante Orden del Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes de 8 de febrero de 2021, con entrada en esta Comisión el 24 de marzo de 2021, se remite a dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi el proyecto de Decreto por el que se regula la vivienda deshabitada y se establecen medidas para el cumplimiento de su función social mediante su efectiva ocupación.
2. El expediente se compone, además de por la orden de sometimiento a consulta y por los justificantes de las comunicaciones realizadas, de la siguiente documentación:
 - a) Consulta pública previa, de 28 de diciembre de 2018.
 - b) Orden del Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes de inicio de la tramitación del proyecto de decreto, de 2 de abril de 2019.
 - c) Orden del Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes de aprobación previa del proyecto, de 4 de junio de 2020.
 - d) Informe de impacto en función del género de 25 de noviembre de 2019.
 - e) Memoria económica de 18 de mayo de 2019.
 - f) Memoria justificativa de 28 de febrero de 2019.
 - g) Resolución de 21 de mayo de 2019 del Director de Planificación y Procesos Operativos de Vivienda, por la que se somete a información pública el proyecto.
 - h) Alegaciones de la Asociación de Propietarios Urbanos de Álava de 27 de junio de 2019.
 - i) Alegaciones de EUDEL Asociación de Municipios Vascos de 12 de julio de 2019.



- j) Alegaciones de la Asociación de Consumidores y Usuarios en Acción de Euskadi-FACUA Euskadi de 17 de julio de 2019.
- k) Informe jurídico de la Asesoría jurídica de la Dirección de Servicios del departamento autor de la iniciativa, de 1 de octubre de 2019.
- l) Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas de 19 de noviembre de 2019.
- m) Informe de la Dirección de Administración Tributaria, del Departamento de Hacienda y Economía, de 4 de diciembre de 2019.
- n) Informe de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer de 11 de diciembre de 2019.
- o) Segunda versión del proyecto de 28 de febrero de 2020.
- p) Memoria relativa a las alegaciones presentadas, de 11 de marzo de 2020.
- q) Informe emitido por la Comisión de Gobiernos Locales de 8 de junio de 2020.
- r) Dictamen 6/20, de 16 de noviembre de 2020, del Consejo Económico y Social Vasco.
- s) Memoria sucinta del proyecto, en el que se incluye un resumen de las observaciones recibidas y modificaciones introducidas, de 27 de noviembre de 2020.
- t) Tercera versión del proyecto, de 27 de noviembre de 2020.
- u) Informe de la Oficina de Control Económico (OCE) de 21 de enero de 2021.
- v) Segunda memoria sucinta del proyecto, en el que se incluye un resumen de las observaciones recibidas y modificaciones introducidas, de 8 de febrero de 2021.

INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN

3. El presente dictamen se emite con carácter preceptivo al constituir un proyecto de decreto que se dicta en desarrollo de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda, en particular de su capítulo IX, dedicado a las garantías jurídicas del uso adecuado, de las condiciones de habitabilidad y de la función social de las viviendas, y en aplicación, a su vez, de lo establecido en el artículo 3.1.c) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.



OBJETO Y DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

4. El proyecto tiene como finalidad aprobar el Decreto por el que se regula la vivienda deshabitada y se establecen medidas para el cumplimiento de su función social mediante su efectiva ocupación.
5. Contiene una parte expositiva, veintiocho artículos englobados en cinco capítulos, una disposición adicional y una disposición final.
6. La parte expositiva menciona que la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda (en adelante, LV), regula en su capítulo IX una serie de garantías jurídicas del uso adecuado de las condiciones de habitabilidad y de la función social de las viviendas, estableciendo medidas dirigidas a garantizar la función social de las viviendas, entre las que se encuentra la de evitar su desocupación.
7. Para promover la efectiva ocupación de la vivienda para uso residencial establece diversos mecanismos, entre los que figura la declaración de vivienda deshabitada. Mediante decreto se regula el procedimiento administrativo para la declaración de vivienda deshabitada, así como su posterior inscripción en el Registro autonómico de viviendas deshabitadas.
8. Puesto que una de las consecuencias de la declaración de las viviendas deshabitadas es la imposición del canon de vivienda deshabitada, de naturaleza extra fiscal, cuya exacción corresponde a los ayuntamientos, el decreto regula tanto la liquidación como la recaudación y el mantenimiento de su imposición en tanto permanezca vigente la declaración de la vivienda deshabitada.
9. Constituye otro de los objetivos del decreto, una vez la vivienda ha sido declarada como deshabitada, movilizar su ocupación para uso habitacional, especialmente en régimen de alquiler, para lo cual se establecen medidas de fomento, tanto en materia de rehabilitación como mediante su inclusión en programas públicos que faciliten el alquiler de las viviendas.
10. Finalmente, como también reseña la parte expositiva, se regula el régimen de la declaración de ámbitos de acreditada demanda y necesidad de vivienda, la figura de la imposición del alquiler forzoso y la expropiación forzosa de viviendas deshabitadas y anejos no protegidos en caso de incumplimiento de la función social y del deber de conservación y rehabilitación.
11. En cuanto a la parte dispositiva de la norma proyectada, el capítulo I (“Disposiciones generales”) incluye cinco artículos. El artículo 1 define el objeto y ámbito de aplicación



del decreto, que se ciñe a las viviendas existentes en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

12. El artículo 2 define la situación de desocupación de vivienda que justifica la incoación del procedimiento para la declaración de vivienda deshabitada.
13. El artículo 3 se ocupa de relacionar los supuestos que se consideran causas justificativas para la desocupación. El artículo 4 establece los medios de prueba que permiten acreditar la situación de desocupación, pudiendo los ayuntamientos o, en su defecto, el órgano competente del Gobierno Vasco acceder a los “datos del padrón de habitantes y de otros registros públicos”, así como a los datos relativos a los consumos de agua, gas y electricidad.
14. El artículo 5 declara que el procedimiento de declaración de vivienda deshabitada no tiene naturaleza sancionadora y su resolución no impedirá la incoación del procedimiento sancionador que corresponda derivado de la situación de desocupación incumpliendo la función social de las viviendas.
15. El capítulo II (“Procedimiento administrativo para la declaración de vivienda deshabitada”) abarca 9 artículos. El artículo 6 prevé la apertura de diligencias previas de inspección de las viviendas en las que concurren indicios de deshabitación. El artículo 7 regula la incoación del procedimiento de declaración de vivienda deshabitada. El artículo 8 contempla las alegaciones y medios de prueba que pueden aportar los interesados. El artículo 9 se ocupa de lo que sucede en el caso de transmisión de vivienda incurra en un procedimiento de declaración de vivienda deshabitada. El artículo 10 versa sobre la resolución del procedimiento, abordando la posibilidad de actuaciones complementarias, una serie de causas de archivo o suspensión, los efectos de la declaración de vivienda deshabitada, así como la posible actuación subsidiaria del departamento competente en materia de vivienda del Gobierno Vasco. El artículo 11 establece el plazo de resolución y ordena la caducidad del procedimiento en el caso de que aquel se sobrepase. El artículo 12 fija la vigencia y efectos de la declaración de vivienda deshabitada y su posible revocación a instancia de los interesados. El artículo 13 aborda la liquidación y recaudación del canon anual de vivienda deshabitada. Concluye el capítulo con el mensaje del artículo 14, relativo a la aplicación supletoria de la normativa del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.
16. El capítulo III (“El Registro de Viviendas Deshabitadas”) tiene siete artículos. El artículo 15 identifica la naturaleza y objeto del registro. El artículo 16 contempla las actuaciones inscribibles en el registro. El artículo 17 organiza el registro en secciones. El artículo 18 señala el contenido de la inscripción. Sobre las anotaciones posteriores se ocupa el artículo 19 y de su cancelación, el artículo 20. El artículo 21 regula el acceso al registro.



17. El capítulo IV (“Medidas de fomento para impulsar la movilización de las viviendas deshabitadas y promover su ocupación”) engloba cuatro artículos. El artículo 22 prevé que los titulares de viviendas deshabitadas puedan acogerse a programas de rehabilitación de viviendas, el artículo 23, al Programa de Vivienda Vacía Bizigune y el artículo 24, al programa de intermediación en el Mercado de Alquiler de Vivienda Libre ASAP, Alokairu Segurua Arrazoizko Prezioa. El artículo 25 declara que las personas titulares de viviendas deshabitadas o del derecho de uso sobre las mismas podrán acogerse a cuantos programas de intermediación en el mercado de alquiler y de movilización de las viviendas deshabitadas hacia el alquiler protegido se impulsen por los ayuntamientos.
18. El capítulo V (“Alquiler forzoso y expropiación de viviendas deshabitadas”) reúne los artículos restantes. El artículo 26 establece la regulación aplicable a los denominados “ámbitos de acreditada demanda y necesidad de vivienda”. El artículo 27 regula la posible imposición del alquiler forzoso de viviendas que se mantengan desocupadas transcurrido un año desde que ha adquirido firmeza, en vía administrativa, la declaración como viviendas deshabitadas en ámbitos, a su vez, declarados de acreditada demanda y necesidad de vivienda, de conformidad con lo establecido en la normativa de expropiación forzosa. Mientras que el artículo 28 hace lo propio respecto a la posible expropiación de la propiedad de las viviendas que no tengan la calificación de protección pública y hayan sido declaradas deshabitadas, junto con sus anejos, cuando la expropiación resulte necesaria para garantizar su uso adecuado, de conformidad con el procedimiento establecido en la normativa de expropiación forzosa.
19. La disposición adicional regula la posible expropiación de la propiedad de las viviendas y anejos que no tengan la calificación de protección pública, en caso de incumplimiento del deber de conservación, mantenimiento y rehabilitación, cuando la expropiación resulte necesaria para garantizar su uso adecuado, de conformidad con el procedimiento establecido en la normativa de expropiación forzosa.
20. La disposición final establece que la norma entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.

CONSIDERACIONES

I TÍTULO COMPETENCIAL Y MARCO LEGAL

21. Una primera aproximación al texto del proyecto obliga a considerar que estamos ante un reglamento ejecutivo de la LV, que cuenta con el aval competencial ofrecido por dicha ley.



22. No obstante, unas notas acerca de la relación existente entre los derechos de propiedad privada y derecho a la vivienda resultan aconsejables, en la medida en que posteriormente puede resultar útil para examinar sus previsiones.
23. También incidir sobre la competencia autonómica, a la vista de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional relativos a la materia.
24. El derecho a la propiedad privada es un auténtico derecho subjetivo que, como el resto de derechos reconocidos en el capítulo segundo del título I de la Constitución (CE), vincula a todos los poderes públicos y dispone de la doble garantía de la reserva de ley y del respeto a su contenido esencial (art. 53.1 CE, en relación con el artículo 33 CE). Ahora bien, por decisión del constituyente, la función social que le es propia “delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes”.
25. La doctrina del Tribunal Constitucional, de la que es exponente cualificada la Sentencia (STC) 37/1987, de 26 de marzo, pues constituye referencia ineludible en la materia, entendió que:

la referencia a la «función social» como elemento estructural de la definición misma del derecho a la propiedad privada o como factor determinante de la delimitación legal de su contenido pone de manifiesto que la Constitución no ha recogido una concepción abstracta de este derecho como mero ámbito subjetivo de libre disposición o señorío sobre el bien objeto del dominio reservado a su titular, sometido únicamente en su ejercicio a las limitaciones generales que las Leyes impongan para salvaguardar los legítimos derechos o intereses de terceros o del interés general. Por el contrario, la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir. Por ello, la fijación del «contenido esencial» de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes.

(...)



Es cierto, en cualquier caso, que la traducción institucional de tales exigencias colectivas no puede llegar a anular la utilidad meramente individual del derecho y que, por tanto, la definición de la propiedad que en cada caso se infiera de las Leyes o de las medidas adoptadas en virtud de las mismas, puede y debe ser controlada por este Tribunal Constitucional o por los órganos judiciales, en el ámbito de sus respectivas competencias. Pero, de nuevo en este supuesto, la referencia a que ha de atender el control jurídico por una u otra jurisdicción habrá de buscarse en el contenido esencial o mínimo de la propiedad privada entendido como reconocibilidad de cada tipo de derecho dominical en el momento histórico de que se trate y como practicabilidad o posibilidad efectiva de realización del derecho, sin que las limitaciones y deberes que se impongan al propietario deban ir más allá de lo razonable.

26. Por lo que se refiere al derecho a la vivienda, recientemente el Tribunal Constitucional, STC 32/2019, de 28 de febrero, señalaba lo siguiente:

el art. 47 CE no reconoce un derecho fundamental, sino que enuncia «un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (art. 53.3 CE) en el ejercicio de sus respectivas competencias» (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2; y en el mismo sentido, SSTC 59/1995, de 17 de marzo, FJ 3, y 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4). Los poderes públicos vienen así obligados a promover las condiciones necesarias y a establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho de los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en particular regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación, conforme determina el art. 47 CE.

27. También añadía que:

Por otra parte, cuando el art. 25.1 de la Declaración universal de derechos humanos y el art. 11.1 del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, citados en el recurso, reconocen el derecho de las personas a un nivel de vida suficiente que les asegure, entre otros beneficios, una vivienda adecuada, es claro que tales preceptos no reconocen un derecho subjetivo exigible, sino que configuran un mandato para los Estados parte de adoptar medidas apropiadas para promover políticas públicas encaminadas a facilitar el acceso de todos los ciudadanos a una vivienda digna.



En este mismo sentido, el art. 34.3 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea reconoce el derecho a una ayuda social y una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha corroborado en su auto de 16 de julio de 2015, asunto C-539/14, § 49, que esta disposición de la Carta no garantiza el derecho a la vivienda, sino el «derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda», en el marco de las políticas sociales basadas en el art. 153 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea.

Ese mandato a los Estados de promover el acceso de los ciudadanos a una vivienda digna y adecuada ha sido asumido de manera expresa por el Estado español, no solo mediante el art. 47 CE, sino también en diversos Estatutos de Autonomía (STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 14)”.’

28. Esa naturaleza de los dos derechos, la primera elástica, y la segunda, ciertamente limitada, han llevado al Tribunal Constitucional, en una doctrina expuesta en las sentencias pronunciadas al hilo del examen de diversas leyes autonómicas dictadas en materia de vivienda (entre otras, SSTC 93/2015, 16/2018 y 32/2018), a tres conclusiones.
29. En primer lugar, que la dimensión institucional del derecho de propiedad privada no puede desligarse de la regulación de los concretos intereses generales que imponen una delimitación específica de su contenido. En consecuencia, corresponde a quien tiene atribuida la competencia en relación con cada materia que pueda incidir sobre el contenido de la propiedad establecer, en el marco de la Constitución, las limitaciones y deberes inherentes a la función social de cada tipo de propiedad.
30. Eso supone que, si la competencia en materia de vivienda es de la Comunidad Autónoma, corresponde a esta, en principio, la disciplina de la función social de ese derecho de propiedad.
31. En segundo lugar, que tales leyes autonómicas no proceden a definir el contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda, sino que los conceptos, instituciones y garantías han de entenderse en el marco de una política de fomento en materia de vivienda.
32. Por ello, el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional, previsto por el ordenamiento, no es un deber del propietario sino un objetivo que persigue el poder público mediante su política de vivienda. Tampoco supone una restricción de las facultades de uso y disposición de las viviendas, vedada por la configuración



constitucional del derecho de propiedad al afectar a su contenido indisponible para el legislador.

33. En tercer lugar, para el análisis de la constitucionalidad de las leyes el Tribunal Constitucional:

aprecia que el legislador del derecho de propiedad, aparte del necesario respeto a su contenido esencial que predica el artículo 53.2 CE de «los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo Segundo del presente Título», no encuentra otro límite que el de no sobrepasar el «equilibrio justo» o «relación razonable entre los medios empleados y la finalidad pretendida» (por todas, asunto James y otros c. Reino Unido, 21 de febrero de 1986, § 50), teniendo en cuenta que en las decisiones de índole social y económica se reconoce al legislador un amplio margen de apreciación sobre la necesidad, los fines y las consecuencias de sus disposiciones (inter alia, asuntos James y otros c. Reino Unido, 21 de febrero de 1986, § 46; ex Rey de Grecia y otros c. Grecia, 23 de noviembre de 2000, § 87; Broniowski c. Polonia, 22 de junio de 2004, § 149).

34. Serán tales parámetros los que deberán ser aplicados para determinar si las medidas dispuestas son respetuosas con el “amplio margen de apreciación que incumbe al legislador en este ámbito”.
35. De otra parte, en lo que se refiere al estricto campo de la distribución competencial, por dos veces la Comisión se ha pronunciado en relación con sendos anteproyectos de Ley de vivienda (dictámenes 241/2008 y 83/2012), siendo suficiente con referir el incontestable amparo que le concede la competencia exclusiva en materia de vivienda que le reconoce el artículo 10.31 del Estatuto de Autonomía (EAPV), en consonancia con el artículo 148.1.3 de la CE, según el cual, las comunidades autónomas podrán asumir competencias en dicha materia.
36. La temprana STC 152/1988, de 20 de julio, delimitó el campo de enjuiciamiento, que se ha trasladado a los pronunciamientos más recientes del Tribunal Constitucional. Si bien la competencia en materia de vivienda “faculta a las instituciones de la Comunidad Autónoma para desarrollar una política propia en dicha materia, incluido el fomento y promoción de la construcción de viviendas, que es, en buena medida, el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de aquella política”, ello no significa que, pese a ser calificada de exclusiva, no se halle limitada por las competencias del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13 CE).



37. De otra parte, ya descartó, en aquel entonces, la pretensión del Estado de encontrar cobijo a una regulación en materia de vivienda con amparo en lo dispuesto en los artículos 47 y 149.1.1 de la CE, es decir, en la competencia del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.
38. Otros títulos competenciales que podrían incidir en la iniciativa y que darían, asimismo, soporte a determinadas previsiones incluidas en el proyecto serían los de ordenación del territorio y urbanismo (artículo 10.31 EAPV) normas de procedimiento administrativo que se deriven de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia de la Comunidad Autónoma (artículo 10.6 EAPV), expropiación forzosa (artículo 11.1.2 EAPV), hacienda y tributos (artículo 40, 41 y 42 EAPV), así como el de conservación, modificación y desarrollo del derecho civil foral y especial (artículo 10.5 EAPV).
39. A los efectos del presente dictamen, no podemos ignorar que el Abogado del Estado interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 3, letras t) y x); 4, apartados primero y segundo b); 6.1; 9.4; 56, apartados primero, segundo y tercero; 59; 63.2, letras a), b), c), d), f), g) y h); 64; 72, apartados primero y tercero c); 74; 75; 83, letra d); 84, letra d) y la disposición adicional primera, apartado tercero, de la LV.
40. Recurso que fue estimado solo parcialmente, por la STC 97/2018, de 19 de septiembre, en relación con la acción pública ante jueces y tribunales del artículo 6.1 de la LV y los artículos 9.4, 74 y 75.3 de la LV, todos ellos relativos a la expropiación temporal del uso de la vivienda en supuestos de personas en especiales circunstancias de emergencia social incurso en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria.
41. En lo que ahora nos interesa han superado el filtro de constitucionalidad la definición de uso adecuado de una vivienda y vivienda deshabitada que contiene la LV [artículo 3, letras t) y x), y artículo 56], la delimitación normativa del incumplimiento de la función social (artículo 4.1 y 2), así como la serie de actuaciones administrativas que inciden en el derecho a la propiedad privada y a otros derechos, cuya aplicación prevé la LV para evitar la desocupación permanente de las viviendas.
42. Aunque la desestimación es por remisión, el Tribunal expresamente dispone:

En particular, procede declarar lo siguiente:

 - (i) Los artículos 3, letras t) y x); 4, apartados primero y segundo b); 56, apartados primero, segundo y tercero; 59; 63.2, letras a), b), c), d), f), g) y h); 64; 72, apartados primero —en lo que atañe al incumplimiento de la función social de la vivienda—, y 3 c); 83, letra d), y 84, letra d), de la Ley vasca 3/2015 no vulneran el artículo 33 CE ni la



competencia estatal para regular «las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (art. 149.1.1 CE), conforme a las STC 16/2018, FFJJ 5, 7, 8 y 17, y 32/2018, FFJJ 6 y 8.

(ii) Los artículos 59; 63.2, letras a), b), c), d), f), g) y h); 64; y 72, apartados primero y tercero c), no vulneran el principio de proporcionalidad ni la competencia estatal de «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (artículo 149.1.13 CE), de acuerdo con las SSTC 16/2018, FFJJ 14 a 17, y 32/2018, FFJJ 6 y 7.

(iii) Los artículos 64; 83 d); y 84 d) no vulneran los principios constitucionales del Derecho administrativo sancionador (art. 24.2 y 25 CE), según razonan las SSTC 16/2018, FJ 9, y 32/2018, FJ 9”.

43. Entre tales actuaciones se encuentran, de forma sintética, el alquiler forzoso (artículo 59), la relación de medidas de intervención administrativas (artículo 63.2), los medios para acreditar el uso inadecuado de las viviendas (artículo 64), la expropiación forzosa de la vivienda (artículo 72 y 75.1 y 2), incluso la imposición de sanciones pecuniarias [artículo 83.d) y 84.d)].
44. Porque no fueron recurridos tampoco, no son cuestionables otras medidas como la de sumisión de los propietarios a las actividades de inspección (artículo 10.3), el canon de la vivienda deshabitada (artículo 57) o la posible imposición de multas coercitivas (artículo 78).
45. En definitiva, puede concluirse que la regulación incluida en el proyecto tiene el refrendo constitucional reconocido a la ley que desarrolla.
46. Por lo que hace a la distribución interna de competencias, es preciso atender al reparto que contempla la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos (LTH).
47. Con base en la cláusula residual del artículo 6 de la LTH y a falta de mención alguna sobre la competencia en materia de vivienda en el propio artículo 7 de la LTH, que hubiera permitido ampliar las que constituyen el núcleo intangible de la foralidad, cabe concluir que lo es de las instituciones comunes.
48. Ello, no obstante, la disposición final octava de la LV da nueva redacción a la disposición adicional octava de la Ley 6/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo, relativa a las



viviendas de protección pública, en la que se faculta a las diputaciones forales la posibilidad de promover toda clase de viviendas de protección pública, así como alojamientos dotacionales. Como corolario de esa atribución, se pueden leer las previsiones del artículo 2.a) de la LV y del artículo 10 de la LV, pero tales principios de colaboración y coordinación y esa atribución de competencias y responsabilidades no se encuentran ligadas a las viviendas deshabitadas, sino al fomento de la rehabilitación, renovación y revitalización del patrimonio edificado (artículo 41.3), la promoción pública de viviendas de protección pública y alojamientos dotacionales (artículo 32.2 y 3), y a su posible expropiación forzosa (artículo 73.2 y artículo 75.2).

49. Por lo que se refiere a las administraciones locales, debemos indicar que el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), reconoce como competencias propias de las administraciones locales, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, la promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera, conservación y rehabilitación de la edificación (letra a).
50. En cuanto al régimen competencial determinado por la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi (LILE), recordamos que el artículo 17.1.18) incluye como competencias propias de los municipios la planificación, programación y gestión de viviendas.
51. El artículo 17.1 de la LILE identifica los ámbitos materiales en los que el municipio debe tener competencias “propias”. Este artículo no atribuye competencias; introduce condiciones a la legislación que las confiera. La atribución en sentido estricto sigue correspondiendo a la legislación sectorial.
52. En ese ámbito material, es la propia LV la que ha delimitado las competencias municipales en materia de vivienda, debiéndose entender a la luz de la disposición transitoria 1ª de la LILE que conservan las competencias que la LV les atribuye, en tanto no se produzca su reforma.
53. Cabe recoger las siguientes menciones acerca de las entidades locales que tienen que ver con las viviendas deshabitadas y que se encuentran dispersas a lo largo de la LV; algunas se refieren específicamente a tales entidades, otras lo hacen en general a las administraciones competentes (artículo 4, párrafos 3 y 4, artículo 10.3, artículo 56.3, artículo 57.1, artículo 59.1, artículo 63.2, artículo 64.1, artículo 72.1, artículo 75.2, artículo 78, artículo 79 y artículo 93).
54. Todas ellas permiten vislumbrar el relevante papel que el legislador vasco atribuye a las instituciones locales en la defensa y promoción de la función social de la vivienda en el caso de que se encuentren desocupadas.



55. Aunque cabe también reconocer que la LV prevé que, de no ejercerlas, lo podrá hacerlo de forma subsidiaria la Administración autonómica, así en cuanto a la declaración de vivienda deshabitada (artículo 56.3), alquiler forzoso (artículo 59) y expropiación forzosa (artículo 72).
56. Más difícil resulta determinar, si cabe, tal ejercicio subsidiario en el caso del canon de vivienda deshabitada, por su naturaleza y por las previsiones incluidas en la propia LV, pues no se refiere al mismo el artículo dedicado a su imposición, que se limita a señalar que corresponde a los “Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Euskadi” (artículo 57.1), pero, sorprendentemente, se contempla como recurso económico afecto al Patrimonio Público de Suelo de la Comunidad Autónoma, “cuando el Gobierno Vasco, en defecto de los ayuntamientos, declare la vivienda deshabitada y liquide el canon correspondiente” (artículo 16.3.f). Luego nos ocuparemos con mayor detenimiento del canon de viviendas deshabitadas que suscita complejas cuestiones.
57. Tal principio de subsidiariedad partiría de la premisa de que se trata de una competencia municipal, en la medida en que los ayuntamientos son la institución más cercana a los ciudadanos y ciudadanas y a la vista del relevante interés local presente en el ámbito de la vivienda, lo que conlleva que se encomiende a las entidades locales el máximo nivel de competencia posible, con el correspondiente conjunto o haz de facultades y funciones.
58. Como ha dicho el Tribunal Constitucional, “al distribuir poder local, el Estado y las Comunidades Autónomas disponen de «libertad de configuración», pero deben graduar «el alcance o intensidad de la intervención local ‘en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias’»” [STC 154/2015, FJ 6 a), citando las SSTC 32/1981, FJ 4, 170/1989, FJ 9, 51/2004, FJ 9, 95/2014, FJ 5; 57/2015, FJ 6, y 92/2015, FJ 4].
59. Ahora bien, consciente el legislador de las “capacidades de gestión de las distintas entidades” (artículo 4.1 LILE) y la existencia de un interés supralocal de alcance autonómico en la política de vivienda, ha consagrado una especie de competencia alternativa, como ha dicho la doctrina más autorizada, para distinguir esta suerte de subrogación que, en realidad, es cauce cooperación, y la subrogación, ejercida en el marco del ejercicio de funciones de tutela del artículo 60 de la LBRL.
60. Si en la subrogación propiamente dicha —la de tutela— se transfiere el ejercicio de la competencia, pero no su titularidad, en estas otras la Administración autonómica no estaría ejerciendo una competencia ajena, sino una competencia de su propia titularidad, aunque condicionada a que no la haya ejercido antes el ente local.



61. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado acerca de los controles sobre la actividad local y ha distinguido los límites directamente derivados de la Constitución de los añadidos por el legislador básico del régimen local al amparo del art. 149.1.18 de la CE.
62. Los primeros, a los que hizo referencia la STC 4/1981, deben estar previstos en normas legales; ser concretos y precisos, no “genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras entidades territoriales”; y tener por objeto actos en los que incidan intereses supralocales, velando por la legalidad de la actuación local; el control de oportunidad de las decisiones correspondientes a la gestión de los intereses locales es incompatible con la autonomía local, salvo que concurra una justificación constitucional, de otro modo la toma de decisión vendría a compartirse con una Administración no directamente relacionada con los intereses locales involucrados.
63. Respecto de los límites del segundo tipo, hay que tomar en consideración las bases del régimen local, habiendo precisado el alto tribunal (STC 154/2015, de 9 de julio) que la “inconstitucionalidad mediata no se produce en dos circunstancias: cuando la regulación autonómica controvertida prevé un control sin contradecir verdaderamente los arts. 60, 61, 65 y 66 LBRL o cuando no establece propiamente un control administrativo de la actividad local”.
64. Entendemos que este último supuesto es el establecido por la LV con relación a la intervención sustitutiva de la Administración autonómica, que no se materializa como una forma de control.
65. Sobre el artículo 60 de la LBRL, resta añadir que este permite al Estado o la comunidad autónoma sustituir al ente local a partir, no de “un elemento de valoración jurídica”, sino de “datos susceptibles de mera comprobación”, en particular, el incumplimiento de obligaciones impuestas a los entes locales con cobertura económica garantizada, de forma que afecte al ejercicio de competencias de la Comunidad Autónoma.
66. Cabe afirmar, a la vista de tales previsiones legales, que el proyecto remitido, en general, se acomoda al esquema competencial predeterminado por la LV.

II PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

67. El proyecto de decreto se somete a los trámites previstos en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (en adelante LPEDG).
68. Consta, en primer lugar, que la elaboración del proyecto fue sometida a consulta previa, en la web de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, recabándose la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas



potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma; y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

69. A continuación, se dicta la Orden de 2 de abril de 2019 del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. En un anexo se expresan el objeto y finalidad de la norma, su viabilidad jurídica y material, las repercusiones en el ordenamiento jurídico, su incidencia presupuestaria, su tramitación y el sistema de redacción.
70. Se aprueba la primera versión del proyecto mediante Orden de 4 de junio de 2019 del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, en la que también se ordena la continuación del procedimiento.
71. Esta se acompaña del informe de impacto en función del género, una memoria económica y una memoria explicativa.
72. La memoria económica aborda, en primer lugar, la descripción de los antecedentes y justificación en términos económicos de la necesidad de la disposición.
73. De los datos que se extraen de la Encuesta sobre el Uso de la Vivienda, incluida en el Plan Estadístico Vasco, según el criterio utilizado —más estricto que el de la LV porque se tipifica como vivienda deshabitada la que no está ocupada más de 6 meses en un año—, en el ejercicio 2017 se contabilizan 69.231 viviendas deshabitadas en Euskadi, una de cada quince.
74. Por territorios históricos no hay diferencias significativas (Gipuzkoa 7,2 %, Bizkaia 6,3 % y Álava 6,6 %), pero sí se aprecia una menor incidencia donde la presión de la demanda es menor y el precio es mayor, como los municipios de mayor tamaño y las capitales (11.109 viviendas deshabitadas en las capitales, el 4,1 %).
75. La encuesta también analiza las diferentes situaciones y características de las viviendas deshabitadas y distingue las no gestionables —porque ya se encuentran ofertadas o están deshabitadas por razones de fuerza mayor— y las gestionables, contabilizándose 34.466 viviendas gestionables en el año 2017, un 3,3 % del parque de viviendas y la mitad del parque de viviendas deshabitadas, de las que solo un tercio se encontraría en condiciones de habitabilidad perfectas para su inmediata ocupación.
76. La encuesta también instrumenta mecanismos de prospección estadística para determinar el número de viviendas deshabitadas siguiendo el criterio de la LV —que no esté ocupada durante dos años—, reduciéndose el alcance de las viviendas



deshabitadas a 20.480 en 2017, lo que supone un 2 % del parque de viviendas de Euskadi. Por territorios históricos, en Bizkaia son 16.456 las viviendas deshabitadas gestionables (3,3 %), en Gipuzkoa son 11.610 (3,4 %) y en Álava 6.400 (3,9 %).

77. Al igual que ocurre con la vivienda deshabitada, la incidencia de la deshabitada gestionable se reduce conforme mayor es la dimensión municipal y es reducida en las capitales vascas. En Bilbao se identifican 2.538 (1,6 %), en San Sebastián 1.231 (1,4 %) y en Vitoria-Gasteiz 2.725 (2,3 %).
78. En segundo lugar, la memoria económica hace una cuantificación detallada de los gastos presupuestarios que ocasiona su entrada en vigor, para lo cual relaciona los gastos derivados para el departamento de la creación del Registro de Viviendas Deshabitadas. También calcula aproximadamente el impacto que tendrá el canon de la vivienda deshabitada en las arcas municipales. Tomando como datos el de 20.840 viviendas gestionables y de 80 metros de superficie de media, se realizan diversas hipótesis: 30 % de las viviendas deshabitadas gestionables, la recaudación sería de 5 millones euros/año; 50 % de las viviendas deshabitadas gestionables, 8 millones euros/año; y 80 % de viviendas deshabitadas gestionables, 13,3 millones de euros/año. El impacto sería menor en las capitales y municipios de mayor tamaño, donde existe menor proporción de viviendas vacías. Igualmente se intenta realizar una aproximación de los costes de las tareas de comprobación e inspección que deben realizar los ayuntamientos, y se señala que los mismos serán sufragados con el canon.
79. En tercer lugar, se ocupa de la financiación de los gastos presupuestarios y no provenientes del presupuesto; en cuarto lugar, de la incidencia o repercusión del proyecto en materias propias de la hacienda general del País Vasco; en quinto, describe el programa presupuestario en el que se inserta la disposición propuesta; en sexto lugar se alude a las ayudas y subvenciones que regula el decreto; el séptimo, valora el coste que pueda derivarse de su aplicación para otras administraciones públicas —ya analizado previamente—; el octavo, el coste que pueda derivarse de su aplicación para los particulares —partiendo de las cantidades dispuestas por la LV para el canon y una superficie media de 80 metros cuadrados, el importe sería de 800 euros por vivienda, pudiendo llegar hasta los 2.400 euros anuales, que sería superior en el caso de las situadas en ámbitos rurales, porque suelen ser de mayor tamaño—; y finalmente, el noveno, el coste que pueda derivarse de su aplicación para la economía general.
80. La memoria explicativa explica las razones de la iniciativa y describe el contenido del proyecto.
81. El pertinente informe jurídico a que se refiere el artículo 7.3 de la LPEDG, tras describir el proyecto y mencionar la tramitación realizada, aborda los aspectos competenciales y marco normativo, y realiza un análisis del articulado, distinguiendo la definición de



vivienda deshabitada, el procedimiento de declaración, el canon de vivienda deshabitada, el Registro de Viviendas Deshabitadas, las medidas de fomento, la declaración de ámbitos de acreditada demanda y necesidad de vivienda, el alquiler forzoso de vivienda deshabitada y la expropiación forzosa de viviendas y anejos no protegidos. También se incluyen una serie de observaciones de técnica legislativa y otras cuestiones formales, la tramitación posterior y las conclusiones. Como propuestas que merece destacar, diríamos que se plantea la revisión de la regulación relativa al alquiler forzoso de vivienda deshabitada y a la expropiación forzosa de la vivienda, a fin de que se tome en consideración la regulación aplicable a la materia de expropiación forzosa, así como la revisión del capítulo IV dedicado a las medidas de fomento, bien sea para dotarlo de un contenido normativo real o para suprimirlo.

82. Con un apartado relativo al informe de evaluación del impacto de la norma en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas, se da cumplimiento al artículo 6 de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de apoyo a las personas emprendedoras y a la pequeña empresa del País Vasco.
83. Por Resolución de 21 de mayo de 2019 del Director de Planificación y Procesos Operativos de Vivienda, publicada en el BOPV nº 108, de 10 de junio de 2019, fue sometido a información pública.
84. Aunque no figura documentación relativa a la audiencia realizada, el informe jurídico indica que han sido consultados los Colegios Oficiales de Agentes de la propiedad urbana de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, las Asociaciones de propietarios urbanos de Álava y Bizkaia y diversas asociaciones de consumidores: Federación de consumidores de Euskadi, Asociación de Consumidores y Usuarios en acción de Euskadi-Facua y la Unión de Consumidores de Euskadi.
85. Se ignoran los criterios que se han seguido para seleccionar a tales organizaciones y asociaciones, lo que convendría que quedara explicitado.
86. Como resultado del trámite, han formulado observaciones la Asociación de propietarios urbanos de Álava y la Asociación de Consumidores y Usuarios en acción de Euskadi-Facua.
87. También se deja constancia en el expediente de la puesta en marcha de un proceso de participación ciudadana sobre el proyecto, abierto a colectivos, agentes sociales y ciudadanía en general, en cumplimiento de la Proposición no de Ley 12/2017 y siguiendo prácticas ya habituales en ese centro directivo. Sin embargo, no se ha incorporado documentación relativa a dicho proceso, ni tan siquiera se ha aportado un resumen y, en su caso, las conclusiones obtenidas.



88. En cuanto al trámite de participación y consulta a otras administraciones, se indica que ha sido remitido a las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, a EUDEL y a los ayuntamientos de las tres capitales de la Comunidad Autónoma.
89. En el expediente figuran las alegaciones formuladas por EUDEL. El documento elaborado analiza las competencias municipales en materia de vivienda y su financiación, la naturaleza de la competencia municipal y su posible ejercicio subsidiario por parte del departamento competente; reclama un intervención municipal en los programas de intermediación para la movilización de la vivienda vacía; reflexiona sobre el carácter potestativo de la declaración de vivienda deshabitada, cuando de la misma dependen todas las medidas de intervención; pone de manifiesto la necesidad de distinguir las actuaciones en el medio urbano y rural y la preocupación por la implantación del canon en entornos rurales; reclama una mayor capacidad autoorganizativa municipal en la definición del procedimiento; señala las dudas que le suscita el diseño de los procedimientos; pide que el Registro de Viviendas Deshabitadas sea interoperativo; y, por último, requiere la presencia y reflexión municipal sobre la relación y, en su caso, compatibilidad entre el canon de vivienda deshabitada y el recargo facultativo del IBI, que pueden tener un mismo objetivo y también el mismo sujeto pasivo desde la gestión municipal.
90. A nivel interno se ha recabado el informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, que lo emite desde la doble perspectiva, la del cumplimiento de la normativa lingüística y la de su posible incidencia en la normalización del uso del euskera. En el mismo se acredita el cumplimiento del Acuerdo de 14 de mayo de 2013 del Consejo de Gobierno Vasco, al ser redactado el texto en las dos lenguas oficiales de la Comunidad Autónoma.
91. Ha informado la Dirección de Administración Tributaria del Departamento de Hacienda y Economía, tras constatar que “el establecimiento de un tributo autonómico cuya imposición corresponde a los ayuntamientos, constituye una novedad en el panorama tributario que no cuenta con precedentes en ninguna otra Comunidad Autónoma y que escapa a la configuración de la regulación de las Haciendas Locales, al tiempo que introduce interrogantes sobre su encaje en la normativa relativa a los procedimientos de recaudación (Ley de Principios Ordenadores de la hacienda del País vasco y Ley General Tributaria)”, estudia las novedades del proyecto respecto al canon de vivienda deshabitada: su compatibilidad con otras figuras tributarias a cargo de los ayuntamientos, la posibilidad de sufragar los gastos de gestión del canon con cargo al patrimonio municipal del suelo, la forma de imposición del canon, la responsabilidad solidaria para el abono cuando la obligación recaiga en varios titulares, la precisión sobre su aplicación, la mención a su recaudación por la vía de apremio y el prorrateo por meses del último periodo anual liquidado.



92. Tras formular una valoración general positiva, se sugiere alguna reforma técnica y se formula una propuesta para que, a la vista de que el canon de vivienda deshabitada y el recargo de viviendas vacías del IBI son compatibles y se aplican a una misma vivienda deshabitada, se ponga el desarrollo de la LV en conocimiento de las haciendas forales y municipios vascos a través del Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi, conforme al artículo 16.4 de la Ley 3/1989, de 30 de mayo, de armonización, coordinación y colaboración fiscal.
93. Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer ha emitido, asimismo, su informe, poniendo de relieve algunos datos extraídos del Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida y Alojamientos Dotacionales, así como datos recogidos por el Observatorio Vasco de la Vivienda, sobre la distinta situación de hombres y mujeres, que se echan en falta en el informe de impacto de género. De igual forma se destaca la importancia de los datos que tampoco se recogen sobre los recursos económicos de que disponen mujeres y hombres y sobre la incidencia de la norma para mitigar las desigualdades. Las actuaciones de seguimiento y evaluación y adecuación de estadísticas y realización de estudios se valoran, sin embargo, positivamente.
94. En ese proceso de ponderación de aspectos relevantes del proyecto, al tener la propuesta normativa una importante dimensión procedimental, se echa en falta el informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración (DACIMA), o las razones para su no aportación.
95. Se hace preciso recordar que la competencia reconocida a la DACIMA por el artículo 11.1 del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, incluye la de prestar “asesoramiento y apoyo técnico a los departamentos y entes que la integran en materia de organización y procedimientos”.
96. Es esta segunda faceta la que hubiera aconsejado su participación, ya que una parte fundamental del proyecto está destinada a regular el procedimiento administrativo que debe seguirse para la declaración de vivienda deshabitada.
97. En cumplimiento de las previsiones recogidas en el artículo 91.1 de la LILE, ha sido objeto de informe preceptivo previo de la Comisión de Gobiernos Locales, que ha formulado las siguientes conclusiones:

1ª) El proyecto objeto de análisis, considerando lo previsto en las Leyes 2/2016, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE) y 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, no tiene impacto relevante en las competencias propias de los municipios (artículo 91.1 y 3



LILE); el proyecto desarrolla las competencias municipales ya reconocidas en las citadas leyes, principalmente además en cuestiones puramente procedimentales.

No obstante, sí sería aconsejable que al regular la declaración de vivienda deshabitada se dejara claro que además la liquidación del canon solo procederla en caso de que cada municipio decide su imposición (en el artículo 10.6.a del proyecto), de acuerdo con las previsiones del artículo 63 LV sobre las formas de intervención administrativa en viviendas que no cumplen la función social.

En el mismo orden de cosas, procedería sustituir el requerimiento a que se refiere el artículo 10.8 del proyecto por la “previa audiencia” recogida en el artículo 56.3 LV; igual que se hace en el artículo 27.2 y en la Disposición Adicional única, apartado 1, del proyecto.

2º) El proyecto incumple con la obligación prevista en el artículo 18 (apartados 3 y 4) LILE en relación con la obligación de aportación de un anexo específico referido a la dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los municipios en los que el desarrollo reglamentario de leyes sectoriales en ámbitos de competencia propia de los municipios implique la concreción de servicios, actividades o prestaciones. Tal informe no consta en el expediente.

Sin ese anexo específico no es posible saber si se asegura o no la suficiencia financiera de los municipios a la hora de aplicar el reglamento. Y en tal sentido no cabe hacer un pronunciamiento positivo sobre la idoneidad de la normativa proyectada respecto de los intereses municipales (artículo 91.1, párrafo tercero LILE).

3º) Desde un punto de vista material, es cierto. que la cuestión del coste de ejecución del reglamento se aborda en la memoria económica que se aporta como documento nº 6 del expediente. Ahora bien, se analiza tal coste desde una perspectiva global, como si solo hubiera un municipio, y además obviando que el proyecto se refiere no solo al Canon de Viviendas Deshabitadas; ignorando que el proyecto aborda además otras funciones atribuidas a los municipios y sobre cuya financiación nada se dice.

4º) Por último, es preciso destacar que, en la regulación que se hace de los medios económicos a utilizar para la gestión del canon, se prevé un uso de los recursos del PMS no previsto en la Ley de Vivienda y solo reconducible a los gastos de administración del Patrimonio Municipal del Suelo del artículo 112 de la Ley 2/2006. Si



esa fuera la interpretación lo propio es subrayar la voluntariedad del canon para los municipios (conclusión primera) para no poner en peligro el Patrimonio Municipal del Suelo de los que tengan menor capacidad económica.

98. A juicio de la Comisión, por lo que se refiere a la incidencia del proyecto en el reparto competencial entre las administraciones vascas, su impacto es muy relativo ya que ni existe en puridad una nueva atribución de competencias propias a los municipios, ni un desarrollo reglamentario de la LV que implique la concreción de servicios, actividades o prestaciones derivadas de competencias atribuidas como propias, tal y como exige el artículo 18.3 de la LILE para que se deba recoger en un anexo específico la dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los municipios. Distinto es que, al tratarse de un ámbito material en el que la LV ya determinó, con suma precisión y detalle, el alcance de las competencias propias municipales, a fin de garantizar que las entidades locales gocen de financiación adecuada, el resultado que se derive del análisis general al que alude la disposición transitoria primera.3 de la LILE sea tenido en cuenta, en su caso, en la revisión de la ley que define la metodología de distribución de recursos y de determinación de las aportaciones de las diputaciones forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
99. A la vista de la trascendencia del proyecto y su relación con la política económica y social, se solicitó informe del Consejo Económico y Social Vasco, al amparo del artículo 3.1.b) de la Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social Vasco/ Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordea. En su Dictamen 6/20, de 16 de noviembre de 2020, una vez descritos los antecedentes y el contenido del proyecto, se formulan una serie de consideraciones generales y otras específicas sobre sus previsiones. Las consideraciones generales abordan el marco jurídico y constitucional en el que se inserta el proyecto, y se emite una valoración positiva de la iniciativa normativa y de su contenido, pues va a “proporcionar nuevas herramientas para el incremento de la oferta de viviendas de alquiler y la profundización de las políticas públicas de vivienda destinadas a garantizar el acceso a una vivienda digna de todos los ciudadanos independientemente de su lugar de residencia o poder adquisitivo, finalidades que compartimos”. Ahora bien, también se hace hincapié en la importancia que han de tener las medidas de fomento que permiten conjugar “adecuada y equilibradamente el deber de los poderes públicos de procurar viviendas dignas con el respeto a la propiedad privada y evitando efectos lesivos para otros particulares”.
100. Las consideraciones específicas versan sobre mejoras técnicas y cuestiones sustantivas que afectan a (i) las causas de justificación de la desocupación —se proponen nuevas acordes con realidades muy comunes en nuestra sociedad— y a su concreta plasmación, respecto a las viviendas de segunda residencia, al plazo de seis meses para acreditar la efectiva ocupación, y a la oferta en venta y el alquiler a precios de mercado;



(ii) los medios para acreditar la desocupación continuada de las viviendas; (iii) la liquidación y recaudación del canon, sin que se establezca expresamente si su imposición es obligatoria o potestativa para el ayuntamiento, proponiendo cierta discrecionalidad; (iv) el contenido de la inscripción; y (v) las ayudas a la rehabilitación de la vivienda deshabitada.

101. Las observaciones formuladas en el informe jurídico, así como en los informes de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, Emakunde, Dirección de Administración Tributaria, Comisión de Gobiernos Locales y Consejo Económico y Social Vasco han sido estudiadas en una nueva memoria, en la que también se ha fundamentado el porqué de las decisiones adoptadas con expresión de las razones por las que algunas han sido atendidas y otras rechazadas.
102. La OCE ha emitido su informe ejerciendo el control económico-normativo previsto, con carácter preceptivo, en la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
103. La OCE analiza la incidencia organizativa y la incidencia en aspectos de índole hacendística y de régimen económico del proyecto. Por lo que se refiere a la incidencia organizativa, esta es escasa pues no efectúa la creación de ningún órgano ni supresión o modificación de ninguno existente, se limita a desarrollar el Registro de Viviendas Deshabitadas.
104. En la incidencia en aspectos de índole hacendística y de régimen económico, se distingue: a) la incidencia económico-presupuestaria, en la vertiente de gasto para la Administración autonómica, que suponen los gastos de gestión del Registro de Viviendas Deshabitadas y otros procedimientos, así como las ayudas y subvenciones, que en realidad ya se encuentran vigentes, y en la vertiente de los ingresos, sin que se aprecie que la tenga; b) el canon, remitiéndose al informe de la Dirección de Administración Tributaria; c) impacto económico para otras administraciones públicas, los particulares y la economía en general. En este epígrafe, se refiere en primer lugar a la incidencia económica en la Administración local, en la vertiente de gasto, con motivo de los costes que genera la declaración de vivienda deshabitada —costes de gestión en recursos humanos y materiales—, y en la vertiente de ingresos, con la imposición y liquidación anual del canon. Tras reproducir los antecedentes fácticos del proyecto recogidos por la memoria económica, a juicio de la OCE resultan demasiado generalistas e insuficientes para apreciar la razonabilidad económica de los procesos que se activarán, teniendo en cuenta, además, que afectan a todos los ayuntamientos, grandes y pequeños. En segundo lugar, se refiere a la repercusión de la norma en la economía de los particulares, poniendo el énfasis en el hecho de que la falta de medios de los ayuntamientos puede propiciar que no se tramiten los procedimientos de



declaración de vivienda deshabitada, lo que podría resultar discriminatorio para la ciudadanía de uno u otro lugar.

105. Como conclusión, a juicio de la OCE los datos contenidos en la memoria económica del proyecto resultan insuficientes “para apreciar la razonabilidad económica de la norma propuesta, por lo que se recomienda completar dicha memoria en los aspectos anteriormente citados, así como actualizar la misma, (así, el ap. 5 de dicha memoria sitúa el proyecto en el programa presupuestario de vivienda 4312 para 2018 prorrogado para 2019)”.
106. Finalmente, se ha redactado una memoria sucinta sobre el procedimiento de elaboración, tras el informe de la OCE, a fin de dar cumplimiento al mandato del artículo 10.2 de la LPEDG, en la que se vuelven a exponer los trámites practicados y su resultado, con una relación de las observaciones y alegaciones recibidas.
107. La memoria reconoce, a la vista del informe de la OCE, la necesidad de completar la memoria económica e indica que se está elaborando y cuando se finalice se remitirá a esta Comisión.
108. Una vez que se subsane esa carencia relativa a la valoración económica del proyecto, con la incorporación de tal memoria complementaria, cabrá concluir que se ha cumplido de una manera suficiente el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.
109. Es evidente la trascendencia que tiene la valoración económica del proyecto, de las consecuencias que tendrá en el mercado de alquiler, al aumentar la oferta del parque de viviendas e, indirectamente, para contener el precio de las rentas de alquiler, si la oferta es escasa, en determinados ámbitos, a fin de que la ciudadanía pueda disfrutar del derecho a una vivienda digna y adecuada.

III EXAMEN DEL CONTENIDO DEL PROYECTO

110. Los motivos que justifican el dictado del proyecto han quedado de manifiesto al recoger los que enuncia la parte expositiva del mismo.
111. Entiende la Comisión que nada cabe objetar al propósito de aprobar un reglamento ejecutivo de la LV que aborde de forma parcial el desarrollo reglamentario de dicha ley, a fin de completar el régimen aplicable a las viviendas deshabitadas o, mejor dicho, la regulación aplicable a las viviendas que no cumplen su función social por estar en una situación o estado de desocupación de manera permanente e injustificada.
112. A ese propósito se añade la regulación incluida en la disposición adicional, que también tiene por objeto una medida que se aplica sobre las viviendas que tampoco cumplen



su función social, en este caso porque sus propietarios no las mantienen en las debidas condiciones de seguridad y habitabilidad.

113. En principio, la LV ha configurado el derecho atendiendo la función social de la vivienda, estableciendo las reglas sustantivas que han de regir en la materia, y ha asegurado el cumplimiento de la garantía que se cierne sobre la regulación, la de la reserva de ley.
114. Con relación a la reserva ley, también, como ya advirtió la STC 37/1987, “prohíbe toda operación de deslegalización de la materia o todo intento de regulación del contenido del derecho de propiedad privada por reglamentos independientes o extra legem, pero no la remisión del legislador a la colaboración del poder normativo de la Administración para completar la regulación legal y lograr así la plena efectividad de sus mandatos”.
115. Tal colaboración ha de operar, en todo caso, de acuerdo con las regulaciones de fondo que se contienen en la propia LV, cuyas normas son las que determinan básicamente el alcance de los deberes de los propietarios y de las medidas de intervención pública que pueden adoptarse para lograr que las viviendas cumplan su función social, sin que se produzcan situaciones injustificadas de vivienda deshabitada.
116. Con carácter general, además, conviene recordar que, conforme al principio de jerarquía normativa, un reglamento ejecutivo no puede reformar la ley, ni contradecir sus dictados.
117. La actividad reglamentaria del Gobierno Vasco está subordinada a la ley — artículo 29 EAPV y artículo 63 de la Ley de Gobierno, así como artículos 97 CE, 47.2 y 128 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC)—, en cuanto no podrán regularse reglamentariamente materias objeto de reserva de ley, material y formal, y sin perjuicio de la función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, los reglamentos no pueden abordar determinadas materias, como las que indica el artículo 62 de la Ley de Gobierno y el artículo 128.2 de la LPAC, esto es, tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones fiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público.
118. La cita es oportuna porque el proyecto también incide en otra reserva de ley auténtica, como lo es la existente en materia de tributación establecida por el artículo 31.3 de la CE, al incluir una regulación relativa al canon de vivienda deshabitada.
119. Pero, al igual que en el caso del derecho de propiedad, “la reserva de ley tributaria es relativa o, lo que es lo mismo, limitada a la creación ex novo del tributo y a la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo (entre otras muchas, SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 4, y 150/2003, de 15 de junio[sic], FJ 3). Por ello, dicha reserva de ley admite la colaboración del



reglamento, siempre que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley y siempre que se produzca en términos de subordinación, desarrollo y complementariedad [entre otras, SSTC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 6 c), y 102/2005, de 20 de abril, FJ 7]”.

120. En definitiva, en la operación normativa de desarrollo o colaboración, atendida la materia sobre la que se proyecta, el reglamento, por un lado, no podrá limitar derechos o situaciones favorables que contemple la LV —tampoco por la vía de endurecer las obligaciones que allí figuren— y, por otro, deberá incluir lo necesario para permitir la correcta aplicación de los contenidos de la LV cuyo desarrollo acomete. Deberá, en definitiva, cumplir la función de complemento indispensable —sin incurrir en excesos ni en defectos respecto a la LV— que corresponde al reglamento ejecutivo en nuestro vigente ordenamiento jurídico.
121. Esa tarea de complemento se despliega fundamentalmente al desarrollar las causas de justificación de la desocupación de la vivienda, “y en su normativa de desarrollo”, como recoge el artículo 56.1 de la LV, respecto al procedimiento de declaración de vivienda deshabitada previsto en el artículo 56.3, sobre el Registro de Viviendas Deshabitadas ex artículo 58.5 al contemplar las medidas de fomento para impulsar su movilización, en general en el artículo 4.3, en particular en el artículo 41.3 —rehabilitación, renovación y revitalización del patrimonio edificado—, artículo 48 —rehabilitación subvencionada—, artículo 61.2 —declaración de inhabilitabilidad—, y sobre todo, artículo 63.1 —para garantizar el uso adecuado de las viviendas y el efectivo cumplimiento de la función social que les corresponde, las administraciones competentes adoptarán las medidas de fomento y estímulo procedentes, que se desarrollarán por vía reglamentaria— y, por último, con relación a los medios para acreditar el uso inadecuado de las viviendas, artículo 64.3 —reglamentariamente se determinarán los límites de consumo de agua, gas y electricidad que se consideran mínimos y máximos para el uso residencial, por persona—.
122. En cuanto a las medidas de intervención derivadas de la declaración de vivienda deshabitada, la necesidad de completar el concepto “ámbito de acreditada demanda y necesidad de vivienda” del artículo 59.1 de la LV, viene anunciado por la disposición transitoria 6ª de la LV, en tanto que lo hace mientras no se procede a su desarrollo reglamentario.
123. En cualquier caso, la disposición final primera, al margen de tales habilitaciones específicas al complemento reglamentario de la ley, también incorpora una habilitación genérica, pues autoriza al Gobierno Vasco para dictar “además de las



disposiciones reglamentarias expresamente previstas en esta ley, cuantas otras resulten precisas para su cumplimiento”.

124. Una última consideración para advertir que, además de las reservas de ley auténticas, constitucionales, ya explicadas, existe otra derivada del artículo 33.3 de la CE —“nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes”—.
125. El Tribunal Constitucional ha señalado que el art. 33.3 de la CE establece un triple aseguramiento: I) toda operación expropiatoria debe efectuarse en función de una *causa expropriandi*, esto es, debe estar dirigida a la realización de un fin de utilidad pública o interés social; II) los expropiados tienen derecho a percibir la correspondiente indemnización; y III) la expropiación debe realizarse de conformidad con lo dispuesto en las leyes.
126. En relación con esta última garantía, la STC 48/2005 (FJ 5) señala “que hemos calificado como ‘garantía del procedimiento expropiatorio’ y que este Tribunal ha deducido de la expresión ‘de conformidad con lo dispuesto en las leyes’ contenida en el art. 33.3 CE, hemos dicho que ‘se establece en beneficio de los ciudadanos y tiene por objeto proteger sus derechos a la igualdad y seguridad jurídica, estableciendo el respeto y sumisión a normas generales de procedimiento legalmente preestablecidas, cuya observancia impida expropiaciones discriminatorias o arbitrarias’. Hemos afirmado también que ‘en cuanto dicha garantía es aplicación específica del principio de legalidad en materia de expropiación forzosa, va dirigida principalmente frente a la Administración y, en razón a ello, puede sostenerse que las leyes formales, incluidas las singulares, cubren por sí mismas esa garantía cualquiera que sea el procedimiento expropiatorio que establezcan, al cual, obviamente, tendrá que ajustarse la Administración”.
127. Así como una reserva de ley impropia en materia de procedimiento administrativo impuesta por los artículos 1.2 y artículo 129.4 de la LPAC, cuya constitucionalidad han ratificado las SSTC 55/2018, de 24 de mayo, y 110/2018, de 17 de octubre.
128. Dejamos ahora constancia de ello, sin perjuicio del examen que realizaremos al hilo de las previsiones contenidas en el capítulo II del proyecto.
129. En el estudio del proyecto seguiremos el orden de sus capítulos y formularemos las observaciones que estimemos de interés, para lograr un texto jurídicamente bien articulado, especialmente en un ámbito de gran relevancia social, como lo es el de la vivienda, junto a aquellas que motivan la exposición de objeciones de legalidad sustantiva, especialmente, las que pueden implicar un *ultra vires*.



A) Capítulo I: disposiciones generales

130. La Comisión recomendaría que el **artículo 1**—Objeto y ámbito de aplicación— quedara confeccionado con sus dos primeros párrafos y se dedicara un nuevo artículo a la delimitación del concepto de vivienda deshabitada —que no se corresponde con el objeto del título del artículo—.
131. Ello es relevante porque de esa forma se facilitaría la incorporación de una acotación al concepto definido por el artículo 3.x) y 56.1 de la LV, que se considera adecuada. Mientras en la LV lo exigible es que sea una vivienda desocupada —que no se define, por lo que será una simple situación fáctica—, que esa desocupación se produzca de forma continuada —sin interrupción— durante un tiempo superior a dos años y que no concurra un motivo que justifique su no utilización, el **artículo 2** parece añadir que ha de tratarse de una vivienda “en condiciones mínimas de habitabilidad”.
132. Es obvio que si lo perseguido es que la vivienda desocupada vaya a ser lugar de residencia permanente y habitual de una persona, familia o unidad convivencial, ese propósito difícilmente puede lograrse si constituye una infravivienda, artículo 3.i) de la LV —“la parte de una construcción que se destina a uso residencial careciendo de las condiciones legales para ello por no llegar a las condiciones mínimas de habitabilidad”—, o dicho en negativo, si no es una vivienda o alojamiento adecuado, artículo 3.v) de la LV —“que por su tamaño, ubicación y características resulta apropiada o apropiado para la residencia de una concreta persona, familia o unidad de convivencia”—, o una vivienda o alojamiento digno, artículo 3.w) de la LV —“cuyas características técnicas son acordes a los criterios de habitabilidad”—.
133. La propia LV, tras reiterar la definición de infravivienda del artículo 3.i) en el artículo 60.1, expresamente contempla como consecuencia de la declaración de inhabilitación, ex artículo 60.4 de la LV, “la prohibición de su utilización residencial en tanto persista la citada situación”.
134. El artículo 2.2 del Texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana (TRLSRU), aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, define como infravivienda a la edificación, o parte de ella, destinada a vivienda que no reúne las condiciones mínimas exigidas de conformidad con la legislación aplicable. En todo caso, se entenderá, dice el TRLSRU, “que no reúnen dichas condiciones las viviendas que incumplan los requisitos de superficie, número, dimensión y características de las piezas habitables, las que presenten deficiencias graves en sus dotaciones e instalaciones básicas y las que no cumplan los requisitos mínimos de seguridad, accesibilidad universal y habitabilidad exigibles a la edificación”.
135. Para las viviendas existentes, que sean un edificio o parte del mismo y no sean de nueva construcción o no estén sometidas a un proceso de rehabilitación integral —reguladas



por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, y Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación— de momento no nos consta que se haya aprobado una normativa genérica a nivel de Comunidad Autónoma que establezca unas exigencias mínimas. Por ello, el artículo 22.2 del propio proyecto se remite al anexo IV del Decreto 317/2002, de 30 de diciembre, sobre actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado, donde se establecen unas condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas, en el contexto de una norma de fomento.

136. Tal regulación reglamentaria está prevista en el artículo 60.2 de la LV —“Es competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco la regulación de las condiciones mínimas de habitabilidad que serán de cumplimiento obligatorio para los instrumentos de planeamiento que aprueben otras administraciones públicas”—.
137. Dejando a un lado tal cuestión, surgen dudas sobre si lo pretendido, a la vista del artículo 2 del proyecto, es configurar esa habitabilidad como requisito para la declaración, aunque alude a la incoación del procedimiento, o, por el contrario, a la luz del artículo 3.g) del proyecto, como causa justificativa de la desocupación, algo que convendría aclarar.
138. Aunque pudiera pensarse que las consecuencias de una opción u otra pudieran no ser significativas, a nuestro juicio operaría con mayor rigor como requisito objetivo para definir lo que constituye una vivienda desocupada, más que como causa de justificación de la desocupación, ya que, en general, estas amalgaman destinos derivados de una actividad desplegada por sus titulares.
139. Con arreglo a esa sugerencia el nuevo artículo, que podría titularse “vivienda deshabitada”, incluiría el párrafo 3 del artículo 1 y un segundo párrafo sobre la exigencia de habitabilidad de la vivienda, a la que podría acompañar el mensaje del artículo 2.4 del proyecto, que incluye una presunción favorable.
140. Con relación al artículo 2, mencionar en este capítulo de disposiciones generales un trámite del procedimiento de declaración, el de incoación, no resulta coherente con el hecho de que se dedique otro capítulo al citado procedimiento y a su iniciación — capítulo II y artículo 7—.
141. Por el contrario, es necesario que se establezca una regla relativa al requisito de los dos años de desocupación, a fin de fijar cómo debe procederse a su cómputo, aspecto esencial de la definición.



142. Al hilo de tal objetivo, cabría precisar que el plazo de dos años se inicia a partir de la fecha en que la vivienda puede ser ocupada —por ser habitable y ser legalmente susceptible de ocupación— y no existe causa alguna que justifique su desocupación.
143. A continuación podrían incluirse las previsiones incluidas en los párrafos 2 y 3 del artículo 2 del proyecto. Ello no obstante, convendría reflexionar sobre su redacción, pues en el primer caso se parte de una situación —“cuando su estado de ejecución posibilite la obtención de las autorizaciones legales correspondientes para su efectiva ocupación”— que parece contradictoria con la prevista en el segundo caso —“en el caso de viviendas que cuenten con la preceptiva licencia de primera ocupación o utilización se considerara que están disponibles para ser habitadas desde la fecha de notificación de la concesión de la licencia”—, ya que esta segunda fecha ha de ser por fuerza posterior. Tampoco se entiende la necesidad de una regla tan compleja como la que figura en su añadido final —“Si la licencia se encuentra en trámite de concesión se descontará del cómputo el pazo de tramitación y otorgamiento de la licencia hasta su notificación”—.
144. Podría recomendarse que el plazo comience cuando la vivienda cuente con las autorizaciones legales para su efectiva ocupación y, en el caso de que se detecte que el propietario no ha solicitado la licencia correspondiente en un tiempo prudencial desde la fecha de emisión del certificado final de obra (Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, y Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación, Decreto 250/2003, de 21 de octubre, sobre el Libro del Edificio destinado a vivienda), podría el reglamento disponer que comenzará a correr a la conclusión del referido plazo.
145. El **artículo 3** relaciona las causas justificativas para la desocupación.
146. Hemos de detenernos en las recogidas en las letras a) y c) ya que la primera incluye una ampliación del supuesto, desbordando el concepto elegido por la LV para definir la segunda residencia, y la segunda no reproduce la literalidad de la ley, lo que suscita el interrogante de si puede considerarse un desarrollo válido de la misma.
147. Por lo que se refiere a la segunda residencia, el artículo 3. bb) de la LV prevé lo siguiente:

Vivienda de segunda residencia: Es la vivienda de titularidad de quien, disponiendo ya de una vivienda principal, utiliza otra de modo intermitente o en estancias temporales. Las viviendas de la misma titularidad que superen el número de dos no se considerarán, en ningún caso, vivienda de segunda residencia.



148. El artículo 3.a) del proyecto respeta materialmente la definición de segunda residencia de la LV, pero no sucede lo mismo cuando establece la causa justificativa de la desocupación pues “se aplicará únicamente a un máximo de una vivienda de la misma titularidad ubicada en ámbitos de acreditada demanda y necesidad”.
149. Para el legislador lo decisivo es que una tercera vivienda del mismo titular nunca puede tener la consideración de segunda residencia —“en ningún caso”—, mientras que de la dicción del proyecto cabe entender que puede tenerla siempre que la utilice de forma intermitente o en estancias temporales y no se ubique en ámbitos de acreditada demanda y necesidad de vivienda.
150. En definitiva, debe suprimirse “ubicada en ámbitos de acreditada demanda y necesidad”, que añade una información que adultera la definición legal de segunda vivienda.
151. El artículo 3.c) del proyecto considera que concurre causa justificada para la desocupación de la vivienda cuando sea ofertada “en venta o alquiler a precios de mercado durante un plazo mínimo de seis meses”.
152. De su contraste con el artículo 56.2 de la LV se observa que, así como para la ley, en tanto su titular la “mantiene en oferta de venta o alquiler a precios de mercado” concurre la causa que justifica la desocupación, el reglamento introduce un elemento temporal añadido.
153. Es cierto que la causa se asienta en un concepto —la “oferta”— que la ley no define con certeza, pero la existencia de conceptos jurídicos indeterminados resulta muchas veces inevitable y la LV construye la causa sobre el mismo.
154. Es más, puede decirse que, siendo el objetivo de la regulación de la vivienda deshabitada hacer que tales viviendas se incorporen al parque de viviendas ofertadas en el mercado, esa elección del legislador, sin ningún añadido, está plenamente justificada; en el mismo momento en que tal oferta se hace pública o se exterioriza, el parque aumenta y una persona, familia o unidad convivencial podrá alquilarla o comprarla.
155. Por ello, entendemos que el reglamento ha de atenerse a lo dispuesto por la LV, pues es el legislador del derecho de propiedad de la vivienda el que debe precisar los deberes que deben cumplir las personas titulares de las viviendas para atender su función social.
156. Hay que recordar, asimismo, que la desocupación continuada de una vivienda durante un tiempo superior a dos años viene a constituir, de forma indirecta, la base imponible del canon —el presupuesto fijado por la ley para configurar el tributo y cuya realización



origina el nacimiento de la obligación tributaria principal— y las causas de justificación podría decirse que actúan como supuestos de no sujeción, lo que abogaría asimismo por que no se altere la forma en que la causa ha sido establecida por el legislador.

157. Distinto es que tal oferta sea meramente aparente, porque se formula únicamente para burlar la eficacia de la LV, y existen indicios que revelan que no es real ni efectiva, ya sea por las características de la oferta, por su contenido o el medio del que se sirve la persona titular de la vivienda para hacerla pública, o por la forma en que se articula, mediante ofertas periódicas, en plazos muy cortos, para que comience a correr de nuevo el plazo de los dos años.
158. En tales casos, el reglamento podría incluir una serie de indicios, como los descritos, señalando que impedirán considerar que concurre la causa justificativa de la desocupación. En cualquier caso, si el aplicador de la LV y del reglamento aprecia la existencia de un fraude de ley (artículo 6.4 del Código Civil y en el 11.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder judicial), una oferta ficticia del titular dirigida únicamente a evitar el régimen dispuesto por la ley a las viviendas desocupadas, la consecuencia será que la norma que intentó eludir acabe desplegando sus efectos.
159. El **artículo 4** del proyecto es trasunto del artículo 64 de la LV, que contempla los medios para acreditar el uso inadecuado de las viviendas, cuya constitucionalidad fue declarada por la STC 97/2018.
160. En principio, el artículo 64.3 de la LV se refiere a la determinación reglamentaria de los “límites de consumo de agua, gas y electricidad que se consideran mínimos y máximos para el uso residencial, por persona”, ciñéndose los párrafos 4 y 5 del artículo 4 del proyecto a especificar únicamente los que se consideran mínimos, lo cual es coherente con el limitado ámbito del proyecto dedicado a la vivienda deshabitada.
161. Si bien puede ser adecuado como indicio de la desocupación que el mínimo para el uso residencial por persona y año se establezca en una tercera parte del consumo medio anual de agua, electricidad o gas por persona de acuerdo con los datos que se toman como referencia —localidad o subsidiariamente territorio histórico o Comunidad Autónoma—, la Comisión no puede dejar de advertir que tal vez podría resultar igualmente pertinente, a fin de que no se deba tramitar necesariamente el procedimiento en tales casos, que se establezca una presunción relativa al consumo aplicable cuando la vivienda constituye segunda residencia, supuesto en el que tal referencia podría no resultar indicativa de desocupación, por ser objeto de utilización intermitente o en estancias temporales.
162. Cabría, por último, reconsiderar la conveniencia del **artículo 5** del proyecto, que no añade nada a la regulación de las viviendas deshabitadas, y aunque es evidente que el



procedimiento de declaración de vivienda deshabitada carece de naturaleza sancionadora, el añadido —“y su resolución no impedirá la incoación del procedimiento sancionador que corresponda derivado de la situación de desocupación incumpliendo la función social de las viviendas”—, al igual que la posterior redacción del artículo 6.1 y 2 del proyecto, producen precisamente el efecto contrario, la existencia de una suerte de interconexión que convendría evitar.

B) Capítulo II: procedimiento administrativo para la declaración de vivienda deshabitada

163. Antes de su examen procede realizar dos consideraciones generales.
164. Una relativa al reparto competencial en la materia y una segunda específica sobre la constitucionalidad del artículo 1.2 y artículo 129.4, párrafo segundo, de la LPAC.
165. Por lo que se refiere a la primera, la competencia estatal relativa al “procedimiento administrativo común” (art. 149.1.18 CE) habilita la aprobación de “normas establecidas con carácter general y abstracto, para toda suerte de procedimientos” [STC 45/2015, FJ 6 c)]. En particular, los principios y reglas que “definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la administración” (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32), esto es, “la regulación del procedimiento, entendido en sentido estricto”: “iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, recepción y registro de documentos” (STC 50/1999, FJ 3). También abarca normas no estrictamente procedimentales, como las que “prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento” (STC 227/1988, FJ 32).
166. Por su parte, la competencia para establecer el régimen de los “procedimientos administrativos especiales” aplicable a las diversas formas de la actividad administrativa *ratione materiae* “es conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la administración (STC 227/1988, FJ 32). Cuando ‘la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas de procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias’” [STC 33/2018, FJ 5 b), con cita de la STC 227/1988, FJ 32]. Lo mismo ocurre cuando las comunidades autónomas cuentan solo con atribuciones de desarrollo legislativo y ejecución; serán competentes también, como regla general, para regular los correspondientes procedimientos administrativos especiales en el marco de las normas de procedimiento común (general o singular) que haya establecido el Estado ex artículo 149.1.18 de la CE [STC 45/2015, FJ 6 b)].



167. Es pues innegable esa doble competencia, la estatal, sobre el procedimiento común, y la autonómica, sobre el procedimiento administrativo especial *ratione materiae*.
168. Ahora bien, la relación entre ambas normas es la siguiente: “las normas de procedimiento administrativo común vinculan a las comunidades autónomas, que habrán de ajustar a ellas la disciplina de sus procedimientos administrativos especiales, esto es, de los procedimientos relativos a las materias de competencia autonómica” (STC 110/2018, FJ 3).
169. En qué se traduce esa relación, y el campo de las comunidades autónomas, puede decirse que ha quedado normativamente acotado en el artículo 1.2 y artículo 129.4, párrafo segundo, de la LPAC.
170. El artículo 1.2 dispone: “Solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley. Reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar”.
171. El artículo 129.4, párrafo segundo, establece: “Cuando en materia de procedimiento administrativo la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, éstos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta”.
172. Como ya hemos adelantado, ambos han sido declarados constitucionales por las SSTC 55/2018 y 110/2018, y en cuanto a la limitación de la capacidad de las comunidades autónomas impuesta por la citada reserva de ley, la última de ellas ha señalado que no resulta lesiva de sus competencias por las siguientes razones:

(i) El precepto controvertido no impide con carácter absoluto o general el ejercicio de la potestad reglamentaria en materia procedimental por los órganos competentes de las comunidades autónomas. Antes bien, “las Comunidades Autónomas conservan la capacidad de optar entre los instrumentos legal y reglamentario en una serie no desdeñable de aspectos: órganos competentes, plazos, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar” [STC 55/2018, FJ 6 c)]. (ii) La norma controvertida desarrolla una reserva de ley que tiene su fundamento en una garantía constitucional, como ha reconocido la STC 55/2018, FJ 6 c): “Los incisos controvertidos del artículo 1.2 de la Ley 39/2015 inciden legítimamente en la capacidad organizativa de las Comunidades Autónomas para evitar la proliferación de regulaciones procedimentales con legitimidad democrática de segundo grado y dotar de un



régimen más estable y transparente a los procedimientos administrativos, todo ello en desarrollo de una garantía constitucional [art. 105 c) CE]. Hay pues ‘razones constitucionales’ [STC 41/2016, FJ 7 c)] que justifican la reserva de ley establecida”.
Procede, en consecuencia, descartar que la exigencia de norma con rango de ley invada las competencias estatutarias de las comunidades autónomas.

173. A la vista de lo cual puede concluirse, en fin, que es distinto el campo de la ley autonómica y el del reglamento autonómico, y que, en el caso de este último, las singularidades *ratione materiae* quedan limitadas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar.
174. Con ese bagaje procede analizar el capítulo II del proyecto, lo que realizaremos a continuación.
175. El capítulo se abre con el **artículo 6** del proyecto, dedicado a las actuaciones de inspección e investigación previas.
176. Aunque las diligencias de investigación que regula el artículo 80 de la LV, a las que el párrafo 1 del artículo se remite —“de conformidad con lo dispuesto en la Sección 1ª del Capítulo X de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda”—, parecen inscritas en el marco de un posible procedimiento sancionador —una vez instruidas “y previo el preceptivo trámite de audiencia a los interesados, se podrá adoptar la resolución pertinente, bien con el archivo de las actuaciones cuando no se estime concurrente la citada vulneración o infracción, o bien con la adopción de las medidas cautelares que, en su caso, se estimen oportunas y la incoación del procedimiento sancionador”—, no existe obstáculo alguno a que se desarrollen actuaciones previas en un procedimiento de tipo declarativo al amparo del artículo 55.1 de la LPAC.
177. El artículo 55 de la LPAC distingue los dos tipos de actuaciones previas, unas diríamos generales y otras específicas como antecedente a un procedimiento sancionador:
 1. Con anterioridad al inicio del procedimiento, el órgano competente podrá abrir un período de información o actuaciones previas con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.
 2. En el caso de procedimientos de naturaleza sancionadora las actuaciones previas se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros.



Las actuaciones previas serán realizadas por los órganos que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia y, en defecto de éstos, por la persona u órgano administrativo que se determine por el órgano competente para la iniciación o resolución del procedimiento.

178. Parece aconsejable, por tanto, una remisión a este precepto de la LPAC, y para alejar el procedimiento de declaración de vivienda deshabitada de cualquier connotación sancionadora, recomendaríamos, además, suprimir el artículo 6.2 del proyecto, cuya formulación no es tampoco correcta porque la negativa no es que “podrá ser considerada infracción grave sancionada en los términos previstos en la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda”, al encontrarse expresamente tipificada como tal en el artículo 84.e) de la LV.
179. El **artículo 7** trata sobre la incoación del procedimiento de declaración de vivienda deshabitada. En su párrafo 1 señala que podrá incoarse de oficio por el órgano competente del ayuntamiento en el que se sitúa el inmueble respecto al que existen indicios de desocupación.
180. Cabe entender que, de las dos clases de iniciación, artículo 54 der la LPAC, el proyecto excluye que lo sea a solicitud del interesado. Tal restricción la puede adoptar el reglamento, sin embargo, no podemos ignorar que el artículo 6 de la LV declara que será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos la observancia de la presente ley, “así como de las normas, disposiciones, planes y programas que se dicten en su desarrollo y ejecución”.
181. Ello supone una ampliación de la legitimación, en el sentido de que no se exige ostentar un derecho o interés legítimo para impetrar de la Administración el cumplimiento de la ley, lo que incluye, ciertamente, la instrucción de un procedimiento de declaración de vivienda deshabitada respecto de aquellas viviendas desocupadas durante dos años sin causa justificada.
182. Si se entendiera que, en el caso de las viviendas deshabitadas, esa legitimación se limita a la de formular una denuncia, en los términos del artículo 62 de la LPAC, la previsión de la LV prácticamente quedaría privada de efectos.
183. Es de ver que en el análisis del artículo 6 de la LV la STC 97/2018, que reconoce la constitucionalidad de dicha acción pública en el ámbito de la Administración, lo hace con el siguiente desarrollo argumental:

El régimen de iniciación del procedimiento y revisión de sus resultados se inscribe en la materia «procedimiento administrativo», de acuerdo con la doctrina constitucional (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32). La competencia para establecer el régimen



de los «procedimientos administrativos especiales» aplicable a las diversas formas de la actividad administrativa *ratione materiae* «es conexas a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la administración» [por todas, SSTC 227/1988, FJ 32, y 55/2018, FJ 4 b)].

(...)

El controvertido artículo 6.1 de la Ley vasca 3/2015 no establece un régimen aplicable a la generalidad de los procedimientos administrativos. Reconoce la acción pública administrativa dentro de un ámbito específico —vivienda— respecto del que las Comunidades Autónomas tienen competencia de acuerdo con sus Estatutos (en el caso del País Vasco: art. 10.31 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco: EAPV). Promueve así la aplicación de la Ley 3/2015 (y de los instrumentos que la desarrollan) por parte de las Administraciones del País Vasco sin suplantar ni contradecir las reglas sobre iniciación del procedimiento, participación ciudadana, recursos y revisión de actos que ha diseñado el Estado al amparo del artículo 149.1.18 CE (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas). A través de esta acción pública administrativa, el legislador vasco permite que cualquier ciudadano pueda denunciar los incumplimientos de la Ley, así como abrir los procedimientos relacionados con la legislación en materia de vivienda a una más amplia participación ciudadana.

184. Entendida la acción pública en materia de vivienda como una apertura a cualquier persona del derecho a solicitar el cumplimiento de la LV, resulta cuestionable esa limitación a la iniciación de oficio del procedimiento de declaración de vivienda deshabitada.
185. Con respecto a los párrafos 2 y 3 del artículo 7 del proyecto, debemos comenzar por recomendar no incluir en un precepto dedicado a la incoación un mensaje relativo al trámite de audiencia. Este debe practicarse una vez concluida la instrucción, e inmediatamente antes de redactarse la propuesta de resolución, a tenor del artículo 82 de la LPAC. Por ello, iría mejor ubicado en el artículo 8, que englobaría la participación de las personas interesadas.
186. En todo caso, el procedimiento, con motivo de la acción pública, no debe quedar reservado a quienes tengan un interés legítimo, pudiendo personarse y ser considerada persona interesada cualquier persona física o jurídica con capacidad de



obrar (artículo 4 LPAC), con los derechos inherentes a tal condición (artículo 53.1 LPAC).

187. No es preciso que el proyecto incluya reglas relativas a la instrucción del procedimiento si no va a recoger especialidades respecto al procedimiento común, si bien, nuevamente por la comentada acción pública, cabría valorar la conveniencia de incluir una previsión específica sobre el trámite de información pública previsto en el artículo 83 de la LPAC, a fin de que pueda comparecer cualquier persona, que tendría derecho a obtener una respuesta razonable de la Administración si formula alegaciones y observaciones.
188. El **artículo 9** del proyecto aborda un supuesto singular para el caso de que se transmita la propiedad o el derecho de uso de una vivienda incurso en un procedimiento de declaración de vivienda deshabitada.
189. Los dos primeros párrafos del citado artículo 9 otorgan diversas garantías al adquirente —a conocer la existencia del procedimiento y un derecho de audiencia—, lo cual es apropiado pues tal intervención es precisa al ostentar derechos que pueden resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.
190. Lo que resulta problemático es el párrafo 3 del artículo 9, según el cual, “los adquirentes de la titularidad o del derecho de uso de la vivienda cuya transmisión con plenos efectos se haya comunicado de forma fehaciente, se subrogarán en los derechos y obligaciones del anterior titular, adquiriendo con ello la condición de interesados en el procedimiento”.
191. En principio, si bien el procedimiento atiende a un elemento objetivo —la desocupación de la vivienda durante un plazo de dos años—, no prescinde, al establecer las causas justificativas, de un elemento subjetivo, ya que la declaración depende en algún caso de la titularidad de la vivienda o del derecho de uso y habitación —entidades sin ánimo de lucro— y, en general, de circunstancias que afectan al comportamiento seguido por quien tenía el poder de disponer sobre la ocupación: si la utiliza como segunda residencia, ha tenido que trasladarse de domicilio, la ha ofertado, o la ha cedido o adscrito a diversos programas públicos, o ha ejecutado obras de rehabilitación o acondicionamiento (artículo 3).
192. Obviamente, producida la transmisión de la vivienda, podrá enjuiciarse lo ocurrido durante los dos años previos y el comportamiento de su anterior titular durante dicho periodo, pero tal valoración es ajena al nuevo propietario o titular del derecho.
193. Si al aludirse a la subrogación lo pretendido es dejar sentado que la transmisión carece de consecuencias sobre el procedimiento tramitado, debiéndose juzgar lo sucedido



previamente con el otro titular, siendo posible, en tales casos, la declaración de vivienda deshabitada, la Comisión debe objetar tal planteamiento.

194. Es más, la propia transmisión implica una presunción de que su anterior titular la ha ofertado en venta —convendría comprobar si lo ha sido a precio de mercado— y le ha dado su función social.
195. Diversas cuestiones plantea el **artículo 10** del proyecto, a las que intentaremos dar respuesta en las líneas que siguen.
196. Se inicia el precepto con la posible solicitud por parte del órgano competente para resolver el procedimiento y “con carácter previo a la emisión de la resolución” de “cuantas actuaciones complementarias considere precisas”, respetándose la dicción del artículo 87 de la LPAC y los plazos establecidos por el mismo, aunque no se dice que lo será “mediante acuerdo motivado”.
197. A partir de tal alusión a las citadas actuaciones complementarias, se despliegan tres previsiones, probablemente ligadas a tales actuaciones complementarias, con el objeto, no declarado, pero también presumible, de que se dé opción a los titulares del derecho a que corrijan su actuación y destinen la vivienda a la función social que le es propia, pero con consecuencias muy distintas.
 - a) En el caso de la cesión efectiva de su gestión en régimen de alquiler a las administraciones y entidades públicas con competencias o facultades en la materia, en las condiciones que se determinen en los convenios y programas aprobados al efecto, conllevará la finalización y archivo del procedimiento sin más trámites mediante la resolución correspondiente —incidentalmente, debemos señalar que no se comprende que no se incluya también la adscripción al programa de intermediación en el Mercado de Alquiler de Vivienda Libre ASAP—.
 - b) En el caso en que durante la tramitación del procedimiento los titulares del derecho de uso de las viviendas deshabitadas acrediten —querrá decir “procedan”— a la efectiva ocupación residencial de la vivienda, se suspenderá el procedimiento, debiendo acreditar una ocupación mínima continuada de seis meses, en cuyo caso se procederá al archivo del expediente. En caso de no acreditar la ocupación ininterrumpida de seis meses en el plazo de un año desde la suspensión, si se acredita que la vivienda vuelve a incurrir en causa no justificada de desocupación, se reanuda el procedimiento de declaración de vivienda deshabitada.
 - c) En el caso de la “puesta de la vivienda a la venta o en alquiler a precios de mercado tras la incoación del procedimiento por los titulares del derecho de uso de la vivienda suspende el



procedimiento durante un plazo de seis meses en los que deberá mantenerse la oferta de venta y alquiler, reanudándose el procedimiento y pudiendo declararse la vivienda deshabitada si transcurrido dicho plazo no se acredita la ocupación ininterrumpida durante seis meses en el plazo de un año desde la suspensión en los términos fijados en el apartado precedente”.

198. La Comisión recomendaría reconsiderar los términos del proyecto, por las siguientes razones.
199. Antes que nada, debemos sugerir una reflexión sobre la oportunidad de incluir tal opción de rectificación en el curso del procedimiento tramitado —una vez producida la desocupación sin causa durante dos años— en tanto que implica otorgar una especie de prórroga al plazo de desocupación —hasta los seis meses que puede durar el procedimiento— y podría disuadir al titular de cumplir el régimen legal, en espera de que se abra el correspondiente procedimiento de declaración, puesto que hasta entonces no tendrá consecuencia alguna.
200. La declaración, de otro lado, tiene un efecto directo limitado, la constancia en el registro y, con los matices que luego veremos, la imposición y liquidación anual del canon, en tanto que las restantes medidas se aplicarán de forma potestativa.
201. Mayor adecuación vemos a dicha reconsideración en el curso del procedimiento en el que se decide la imposición del alquiler forzoso o la expropiación forzosa, especialmente confiriendo al titular la oportunidad de que ceda la vivienda a Bizigune o la adscriba al programa ASAP, porque es “habitual y razonable que las pretensiones adquisitivas del poder público procuren articularse con los instrumentos jurídicos menos gravosos para los particulares, sirviéndose del negocio jurídico privado antes que del recurso a las facultades de imperium, que habrán de desplegarse solo cuando el interés público razonablemente lo demande” (STC 48/2005, FJ 6, y en el mismo sentido, STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 5).
202. En cualquier caso, de persistir el órgano instructor en su intención original, hay que decir, en primer lugar, que no se ven con claridad las razones por las que causas de justificación colocadas en el mismo plano por el legislador reciben distinta respuesta jurídica.
203. En segundo lugar, la suspensión que se propone en los párrafos 3 y 4 del artículo 10 no solo implica que el procedimiento se prolonga más allá de un plazo razonable, sino que, sin otro añadido, no tiene cabida, tal y como se encuentra formulada, en el procedimiento administrativo común establecido por el Estado.
204. El plazo máximo del procedimiento se fija en seis meses (artículo 11.1 del proyecto), lo cual es correcto porque el artículo 21.2 de la LPAC dispone que no podrá excederse de



ese plazo para la notificación de la resolución expresa, “salvo que una norma con rango de ley establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea”.

205. Tal plazo podrá suspenderse, sin duda, pero será preciso respetar los términos del artículo 22 de la LPAC.
206. Este precepto distingue plazos que pueden suspenderse (párrafo 1) y plazos que se suspenden (párrafo 2). Revisados los correspondientes listados, cabría encajar la suspensión que se persigue en el supuesto previsto por la letra f) del párrafo 1 — “cuando se inicien negociaciones con vistas a la conclusión de un pacto o convenio en los términos previstos en el artículo 86 de esta Ley, desde la declaración formal al respecto y hasta la conclusión sin efecto, en su caso, de las referidas negociaciones, que se constatará mediante declaración formulada por la Administración o los interesados”— o en el supuesto previsto en la letra b) del párrafo 2 —“cuando el órgano competente para resolver decida realizar alguna actuación complementaria de las previstas en el artículo 87, desde el momento en que se notifique a los interesados el acuerdo motivado del inicio de las actuaciones hasta que se produzca su terminación”—.
207. Este segundo, sin embargo, resulta muy limitado porque tales actuaciones complementarias deben practicarse en un plazo no superior a quince días, mientras que el primero resulta abierto porque no se encuentra temporalmente circunscrito, pero debe estar asociado a la terminación convencional del procedimiento prevista en el artículo 86 de la LPAC.
208. En este caso, no es rechazable que el decreto prevea una posible terminación convencional “con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que, en su caso, prevea la disposición que lo regule”, poniendo un plazo prudencial para ello. Podrían ser objeto del acuerdo, porque entendemos que no sería contrario al ordenamiento jurídico ni versaría sobre materias no susceptibles de transacción y desde luego tendría por objeto satisfacer el interés público, los contenidos que relacionan los párrafos 2, 3 y 4 del artículo 10 del proyecto, en el que deberían quedar determinados “las partes intervinientes, el ámbito personal, funcional y territorial, y el plazo de vigencia”.
209. En definitiva, en el caso de que subsista la idea de que pervivan los párrafos 2, 3 y 4 del artículo 10 del proyecto resulta precisa su reformulación atendidas las consideraciones anteriores.
210. Aunque pudiera parecer que tiene una importancia relativa, estimamos que el párrafo 6 del artículo 10 del proyecto debe confeccionarse distinguiendo, en todo caso, los efectos derivados de la declaración de los que pueden, en su caso, resultar aplicables, sin listarlos conjuntamente, ni encabezar la relación con “conllevará”.



211. Los incluidos en las letras c) y e) ya se enuncian identificándose su carácter potestativo, “se podrá”, pero ese ejercicio viene condicionado en la ley al “previo expediente administrativo, con audiencia a los interesados, en el que se analicen las diferentes medidas de intervención posibles y se justifique que se opta por aquella que, resultando menos gravosa para los derechos de los administrados, garantice en el supuesto concreto el uso adecuado de la vivienda y el efectivo cumplimiento de la función social” (artículo 63.2 LV).
212. En puridad, lo decisivo es que tal ponderación se incluya en el régimen que se establece en los artículos 27 y 28 del proyecto.
213. Por lo que se refiere a las multas coercitivas y sanciones, letra d), sin perjuicio de que las administraciones puedan imponerlas, artículos 63.2, 78.2 y 84.d) de la LV, aunque en el caso de la sanción la descripción del tipo podría poner en duda su aplicabilidad —por su adición final “aun cuando no se aprecie riesgo para los moradores”—, y, desde luego, la ley no la relaciona con la simple declaración de vivienda deshabitada —como sucede con las multas coercitivas—, en todo caso, ha de tratarse de supuestos que reúnan una características singulares y una especial gravedad y trascendencia, por lo que se recomendaría reflexionar sobre la conveniencia de incluirlas en el elenco de medidas.
214. Si el canon de vivienda deshabitada tiene una finalidad extrafiscal y persigue que los contribuyentes ajusten su conducta a la consecución del fin propuesto —la ocupación de las viviendas—, medida que resulta, por tanto, tendencialmente favorable a su logro, será preciso sopesar con prevención la posible aplicación de medidas coactivas que fuercen al contribuyente a que ocupe de forma efectiva la vivienda deshabitada (multas coercitivas) o sanciones que rechazan en cualquier caso que tal desocupación sea posible y castigan su infracción (sanciones pecuniarias).
215. El voluntario cumplimiento de la función social, premisa del canon, pues se encamina a desincentivar aquella, casa mal con su forzoso cumplimiento, premisa de las multas coercitivas y sanciones pecuniarias, en los que el poder público tiene la potestad de adoptar una resolución con la que quebrar la conducta remisa a cumplirla.
216. Por último, la redacción del apartado 8 del artículo 10 del proyecto parte, justamente, de un esquema de tutela que hemos descartado, la existencia de un supuesto incumplimiento por parte del Ayuntamiento de la LV por no declarar la vivienda deshabitada. El artículo 56.3 LV no impone tal deber al Ayuntamiento, por lo que el Departamento competente en materia de vivienda del Gobierno Vasco no le tiene que intimar para que lo cumpla, mediante un requerimiento. Es más, dicho precepto ya señala que podrá ejercerla “previa audiencia al Ayuntamiento respectivo”.
217. El **artículo 12** del proyecto, que lleva por título “Vigencia de la declaración de vivienda deshabitada”, está compuesto de tres párrafos.



218. Con relación al primero, sería preciso completar su redacción con el adjetivo “injustificada” porque tal elemento es esencial en la calificación.
219. En el segundo, el plazo no debe establecerse tomando como referencia el del dictado de la resolución sino el de su notificación, ex artículo 21.2 de la LPAC, esto es, “debiendo notificarse la resolución en el plazo de tres meses por el órgano administrativo que emitió la declaración”, como así parece establecerlo el *in fine*.
220. Exige otro acercamiento el párrafo 3, según el cual, “para acordar la revocación de la declaración de la vivienda deshabitada deberá acreditarse una ocupación para uso habitacional continuada superior a seis meses en el transcurso de un año”.
221. Podría decirse que la declaración de vivienda deshabitada implica que a la vivienda desocupada le es aplicable un régimen jurídico específico, régimen jurídico que se proyecta en el futuro de forma permanente, pues es un régimen que se mantiene vigente en tanto no se proceda la revocación de dicha declaración, con la posterior cancelación registral.
222. Esa estabilidad de la declaración e inscripción en el Registro se debe al propósito decidido de orientar y encauzar positivamente la actividad del titular de la vivienda para alcanzar los objetivos previa y explícitamente definidos por la LV, que sea objeto de ocupación efectiva o, alternativamente, que exista causa justificativa de la desocupación.
223. Siguiendo ese esquema, no se acaba de comprender que, de un lado, se exija del titular una ocupación continuada superior a seis meses en el transcurso de un año, en cuyo caso, antes de un año no se podrá revocar —o por lo menos antes de seis meses—, pese a que ya no se encuentra desocupada. Tampoco que las causas justificativas que impiden la declaración de vivienda deshabitada carezcan de relevancia para la revocación, pues nada se dice sobre ellas.
224. Lo decisivo para la revocación del acto que declara la vivienda deshabitada es que haya dejado de estar vigente el interés público que pretende velar tal declaración, por lo que ha de ser otorgada o denegada, previa valoración de tal ejercicio en relación con el interés específico que la Administración que ejerce la competencia revocatoria debe tutelar, que la vivienda no incumpla su función social por encontrarse desocupada sin causa alguna que lo pueda justificar.
225. En definitiva, a juicio de la Comisión son suficientes los mensajes de los párrafos 1 y 2 del artículo 12, mientras que es preciso reconsiderar el contenido del párrafo 3, de un lado, porque no es necesario añadir una especificación de ese tipo ya que deja en evidencia su silencio sobre las otras causas de revocación, ligadas a las causas



justificativas, y de otro lado, porque incorpora un mensaje con el que el reglamento desborda los límites de la ley, pues no cabe entender que la ley ampare la instauración indirecta de tal obligación al titular del derecho por la vía de impedir la revocación de la declaración si no la cumple.

226. Ha de eliminarse igualmente el **artículo 14** del proyecto. La LPAC no es de aplicación supletoria, como hemos explicado anteriormente. El normador autonómico (ley o reglamento) puede incluir especialidades procedimentales *ratione materiae*, pero, salvo tales especialidades —o a falta de ellas—, resulta directa y enteramente aplicable.
227. En todo caso, la supletoriedad del derecho estatal tiene alcance constitucional, ex artículo 149.3 de la CE, supletoriedad que va dirigida al aplicador del derecho, cuando debe recurrir a la analogía, sin que el normador reglamentario pueda llegar a determinar cuál es la vigencia del derecho estatal en una materia.

C) El Canon anual de vivienda deshabitada

228. Hemos señalado anteriormente que en el recurso de inconstitucionalidad frente a la LV no fue objeto de impugnación el artículo 57 dedicado al canon de vivienda deshabitada.
229. Ello, no obstante, parece oportuno intentar descifrar su naturaleza y las implicaciones derivadas de su establecimiento.
230. En ese sentido, no resulta controvertido que el legislador vasco pueda establecer nuevos tributos de naturaleza extrafiscal, nos limitaremos a recordar que la STC 85/2013, de 11 de abril, dio un respaldo expreso a la constitucionalidad del canon autonómico del agua.
231. Otro aspecto de la regulación —es preciso decirlo también—, por la que se reservaba al Gobierno Vasco la aprobación de los conceptos que deben incluirse en la tarificación del uso del agua, quedó anulado por producir un desapoderamiento de los territorios históricos en relación con las potestades tributarias de los entes locales y no encontrar amparo en las normas dictadas para armonizar el ejercicio de las potestades tributarias (Ley 3/1989, de 30 de mayo, de armonización, coordinación y colaboración fiscal).
232. Tampoco existe duda sobre la posible imposición de un tributo a la vivienda deshabitada, en tanto que el propio Tribunal Constitucional ha enjuiciado un impuesto de tal naturaleza en la STC 4/2019, de 17 de enero.
233. En nuestro caso, ha de compaginarse el reconocimiento a la Comunidad Autónoma para establecer tributos o “poder tributario” (en el caso de la Comunidad Autónoma del



País Vasco) con los límites impuestos por el artículo 6.2 y 3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), ley a la que se refiere, en general, el artículo 157.3 de la CE y, en particular, el artículo 42.b) del EAPV, que menciona entre los ingresos de la hacienda general del País Vasco “los rendimientos de los impuestos propios de la Comunidad Autónoma que establezca el Parlamento Vasco, de acuerdo con lo establecido en el artículo 157 de la Constitución y en la Ley Orgánica sobre financiación de las Comunidades Autónomas”.

234. Las dudas se cernían sobre la compatibilidad de un canon de viviendas vacías autonómico y el recargo de viviendas desocupadas del IBI y el precepto de contraste era el artículo 6.3 de la LOFCA, conforme al cual, los “tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponible gravados por los tributos locales. Las Comunidades Autónomas podrán establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de régimen local reserve a las corporaciones locales. En todo caso, deberán establecerse las medidas de compensación o coordinación adecuadas a favor de aquellas corporaciones, de modo que los ingresos de tales corporaciones locales no se vean mermados ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento futuro”.
235. Como ha quedado señalado, la STC 4/2019, por un lado, afirma que en “el impuesto sobre las viviendas vacías y el IBI se aprecian diferencias sustanciales, que llevan a concluir que no estamos ante tributos «coincidentes» (STC 210/2012, FJ 6) ni «equivalentes» (STC 53/2014, FJ 3) a efectos del artículo 6.3 LOFCA”, y, por otro lado, que “el recargo previsto en el artículo 72.4 LHL es tan solo un elemento más de cuantificación del IBI, inserto en la normativa de este tributo, en concreto, en el artículo dedicado al tipo de gravamen. Por consiguiente, depende del resto de la regulación del impuesto en la que se integra, sin que pueda considerarse como un tributo autónomo a los efectos de la prohibición de duplicidad del artículo 6.3 LOFCA”.
236. A partir de este punto, hemos de poner una especial atención a las singularidades del canon de vivienda deshabitada, por cuanto las valoraciones precedentes lo eran en la medida en que se tratara de un impuesto propio autonómico, algo que no es exactamente el canon que establece el artículo 57 de la LV.
237. De la dicción del citado precepto —“Su imposición, de carácter extrafiscal, a cargo de los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Euskadi gravará las viviendas declaradas deshabitadas y los ingresos por este concepto dotarán el patrimonio municipal de suelo”— cabe extraer que se incorpora, como tributo finalista, a los recursos de las haciendas locales, lo que implica su inclusión en el listado de impuestos locales que podrán percibir los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma.
238. Ello trastoca en gran medida el enjuiciamiento anterior porque se está incidiendo sobre las potestades tributarias de las entidades locales, en el de la creación de tributos locales, campo en el que la intervención del legislador vasco resulta discutible a la vista



tanto de las competencias del Estado (STC 233/1999, FJ 22 y STC 31/2010, FJ 140) como de los territorios históricos, a quienes corresponde la regulación de los tributos locales (artículo 41 EAPV y artículo 42 de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco), habiéndose dictado las correspondientes normas forales reguladoras de las haciendas locales — Norma Foral 11/1989, de 5 de julio, aprobada por las Juntas Generales de Gipuzkoa; 41/1989, de 19 de julio, emanada de las Juntas Generales de Álava, y 9/2005, de 16 de diciembre, acordada por las Juntas Generales de Bizkaia—, y las normas forales fiscales de los correspondientes impuestos.

239. Obviamente, distinto hubiera sido que la ley lo configurara como un impuesto propio autonómico, cuya gestión, liquidación, inspección y recaudación se atribuyera a la Administración autonómica, y se hubiera dispuesto asimismo la cesión de lo recaudado a los ayuntamientos porque, como recoge la STC 233/1999, ningún óbice existe a que las comunidades autónomas puedan ceder “sus propios impuestos o tributos en beneficio de las Corporaciones Locales, pues, al contrario de lo afirmado por los recurrentes, nada hay que lo impida en la L.H.L., ni tampoco en la C.E. o en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (L.O.F.C.A.), siempre y cuando, claro está, las Comunidades Autónomas respeten los límites a su capacidad impositiva que se establecen en estas dos últimas”.
240. Pero dejando a un lado tales reservas, no podemos dejar de reconocer la vigencia de la LV y en ese sentido el proyecto, como no podría ser de otro modo, se encuentra condicionado por la ley que debe desarrollar y completar.
241. En ese cometido el proyecto incluye algunas novedades cuya adecuación ha sido examinada por la Dirección de Administración Tributaria, sin que debamos extendernos en ellas.
242. Solamente añadiremos una observación sobre el prorrateo del canon incluida por el artículo 13.7 del proyecto. Ni la LV ni el proyecto aluden a una fecha concreta en la que se va a producir el devengo, el momento en el que se entiende realizado el hecho imponible definido por la ley y en el que, precisamente por ello, se produce el nacimiento de la obligación tributaria principal (artículo 21.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria). Solamente se establece que “se liquidara anualmente y a partir de que la declaración de vivienda deshabitada constituya un acto definitivo en vía administrativa”.
243. Ciertamente el devengo inicial queda asociado a la declaración, pero a partir de entonces, si bien se presenta como una liquidación que se producirá al finalizar una especie de periodo impositivo, desde la declaración y liquidación inicial hasta el año siguiente, en que se vuelve a liquidar, eso no quiere decir que haya de resultar exigible desde ese momento y mientras la vivienda permanezca desocupada, lo que justificaría



el prorrateo por meses del “importe del último periodo anual liquidado en función de la fecha de adopción de la revocación”.

244. Su gestión, probablemente, podría resultar más eficiente y sencilla si el devengo se produjera de forma instantánea, previa certificación del registro de la pervivencia del asiento, una vez comprobado al año siguiente que sigue teniendo la condición de vivienda deshabitada.
245. Su naturaleza extrafiscal, es decir, su función no recaudatoria, iría en sintonía con esa configuración porque, producida la inicial declaración y liquidación del canon, el titular de la vivienda, que puede instar su revocación (según el artículo 12.2 del proyecto debe tramitarse en el plazo de tres meses y el silencio es positivo) y obtener la cancelación en el registro, tendría el plazo de un año (menos los citados tres meses) para destinar la vivienda a su función social o reunir los requisitos necesarios para que la desocupación se encuentre justificada.
246. Al margen de tales novedades, existe un punto sobre el que existe una controversia entre el órgano que lidera la iniciativa y los ayuntamientos —representados por EUDEL y la Comisión de Gobiernos Locales— sobre el que convendría detenernos: el relativo a la exigibilidad del canon.
247. Parece claro que es preciso descartar que las instituciones autonómicas puedan ejercer de forma subsidiaria el poder tributario local y, en consecuencia, liquidar el canon cuando sean ellas las que declaren la vivienda deshabitada —pese a las dudas que suscita el artículo 16.3.f) LV—.
248. Por el contrario, nada impide que, mediante delegación, puedan los ayuntamientos, de conformidad con el artículo 7 del Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales (TRLHL)), aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, y artículo 106.3 de la LBRL, delegar en la Comunidad autónoma o en otras entidades locales, en cuyo territorio estén integradas, las facultades de gestión, liquidación, inspección y recaudación tributarias que ostentan sobre tales impuestos —también las Normas Forales prevén esa posible delegación—. Tal delegación encuentra asimismo amparo en el artículo 10.4 de la LV.
249. La controversia gira en torno a otra cuestión, la de si los ayuntamientos pueden o deben exigir el canon en los supuestos en los que la Administración de la Comunidad Autónoma, de forma subsidiaria, se atribuye la competencia para declarar las viviendas deshabitadas del municipio —cabe pensar que, si los ayuntamientos activan su competencia para declarar la vivienda deshabitada, seguramente impondrán el canon sin problemas—.



250. La existencia de impuestos municipales, algunos de imposición preceptiva y otros de imposición potestativa, no es algo extraño en el mundo local. La STC 233/1999 tuvo que referirse a tales casos y sus valoraciones podrían hacerse extensivas al asunto que nos ocupa:

No es cierto, en efecto, que la autonomía local que se reconoce en la Constitución implique la necesidad de que la Ley dote a las Corporaciones Locales de libertad para imponer o no cada uno de sus tributos propios. Como señalamos en la STC 19/1987, conforme a los arts. 133.2 y 140 de la Norma fundamental, la autonomía de las Corporaciones Locales se traduce en que “estos entes habrán de contar con tributos propios y sobre los mismos deberá la Ley reconocerles una intervención en su establecimiento o en su exigencia” (fundamento jurídico 4º; doctrina reiterada en la STC 221/1992, fundamento jurídico 8º). Bajo estas premisas, en la misma STC 19/1987, partiendo de que, en lo que se refiere a la integración, en cada caso, de las exigencias derivadas de la reserva de Ley en el orden tributario y de la autonomía de las Corporaciones Locales, existe una “inicial libertad de configuración” del legislador, cuya intervención reclaman los apartados 1 y 2 del art. 133 CE, concluíamos que, respecto de los tributos propios de los municipios, ni la reserva debe “extenderse hasta un punto tal en el que se prive a los mismos de cualquier intervención en la ordenación del tributo o en su exigencia para el propio ámbito territorial”, ni “tampoco podrá el legislador abdicar de toda regulación directa en el ámbito parcial que así le reserva la Constitución” (fundamento jurídico 4º).

Pues bien, es evidente que el art. 60 L.H.L. garantiza la autonomía local respetando al mismo tiempo las exigencias que derivan de la reserva de ley estatal. La L.H.L., efectivamente, amén de establecer impuestos de carácter potestativo (el I.C.I.O y el I.I.V.T.N.U), esto es, tributos cuyo establecimiento y exigencia depende exclusivamente de la voluntad de los Entes locales, otorga a los Ayuntamientos un suficiente margen de decisión en la fijación de la cuantía de todos los tributos propios (preceptivos y potestativos) al autorizarles, dentro de los límites establecidos en la propia norma, bien a incrementar las cuotas (arts. 88, 89 y 96 de la L.H.L.) o los tipos de gravamen (arts. 73 y 103 L.H.L.) legalmente establecidos, bien a fijar la escala de gravamen (art. 109 L.H.L.). Y este ámbito de libre decisión es suficiente para respetar la autonomía local que, como dijimos en la citada STC 221/1992, “en su proyección en el terreno tributario, no exige que esa intervención, que debe reconocerse a las



entidades locales, se extienda a todos y cada uno de los elementos integrantes del tributo” (fundamento jurídico 8°).

Esto sentado, a mayor abundamiento, conviene destacar que la elección de los citados en el art. 6o L.H.L. —y no otros— como tributos de carácter preceptivo no es en absoluto casual sino que, por el contrario, obedece a una justificación razonable. Así es; hay que poner de relieve, antes que nada, con el Abogado del Estado, las razones de índole supralocal que fundamentan la exigencia preceptiva del I.B.I., I.A.E. e I.V.T.M. en todos los municipios del Estado.

251. Tal esquema sigue vigente en la actual redacción del artículo 59 del TRLHL, que incluye en su párrafo 1 los preceptivos y en su párrafo 2, los potestativos, distinción que cabe poner en relación con el artículo 15 del TRLHL:

1. Salvo en los supuestos previstos en el artículo 59.1 de esta ley, las entidades locales deberán acordar la imposición y supresión de sus tributos propios, y aprobar las correspondientes ordenanzas fiscales reguladoras de estos.

2. Respecto de los impuestos previstos en el artículo 59.1, los ayuntamientos que decidan hacer uso de las facultades que les confiere esta ley en orden a la fijación de los elementos necesarios para la determinación de las respectivas cuotas tributarias, deberán acordar el ejercicio de tales facultades, y aprobar las oportunas ordenanzas fiscales.

3. Asimismo, las entidades locales ejercerán la potestad reglamentaria a que se refiere el apartado 2 del artículo 12 de esta ley, bien en las ordenanzas fiscales reguladoras de los distintos tributos locales, bien mediante la aprobación de ordenanzas fiscales específicamente reguladoras de la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales.

252. Por su parte, el artículo 16.1 del TRLHL, respecto a los impuestos potestativos, señala que los acuerdos de aprobación de estas ordenanzas fiscales deberán adoptarse simultáneamente a los de imposición de los respectivos tributos. Como es sabido, las ordenanzas fiscales de los tributos locales son ejercicio de la potestad reglamentaria de las entidades locales en materia tributaria (artículo 106 y ss. LBRL).

253. Las previsiones del TRLHL se replican básicamente en la Norma Foral de Gipuzkoa 11/1989 (artículos 15 y 19), Norma foral de Álava 41/1989, de 19 de julio (también artículos 15 y 19), y Norma Foral de Bizkaia 9/2005 (artículos 15 y 20).



254. De todo lo que hemos visto hasta ahora se pueden extraer varias enseñanzas:
- a) Que no lesiona la autonomía local que se establezca de forma preceptiva la exigibilidad del canon de vivienda deshabitada.
 - b) Que esa preceptividad debe ir acompañada de cierto margen decisorio que pueda ejercer la corporación local.
 - c) Que, si es preceptivo, no es preciso que el ayuntamiento apruebe un acuerdo de imposición junto con la ordenanza municipal del correspondiente impuesto.
255. A partir de tales premisas, podemos entender que existen argumentos para defender una cosa, que la imposición del canon es obligatoria para las corporaciones locales, y la contraria, que dicha imposición es potestativa.
256. Analizado el literal del artículo 57.1 de la LV hay motivos para juzgar que no se trata de un impuesto potestativo sino preceptivo porque la ley emplea el término “gravará” y no “podrá gravar”.
257. Aunque también emplea el término “imposición” que en la normativa fiscal se utiliza para el acuerdo que decide el establecimiento del impuesto local, siendo innecesario que lo aprueben cuando se trata de impuestos obligatorios y no pretenden ejercer el margen que la ley les atribuye. Y el artículo 63.2 de la LV lo incluye en la relación de medidas que las administraciones públicas “podrán adoptar”.
258. El sentido del canon nos lleva a defender, asimismo, su imposición obligatoria, al ser esta la consecuencia principal de la declaración de vivienda deshabitada, que quedaría hasta cierto punto huérfana de contenido, dejando de cumplir la finalidad con la que la declaración ha sido concebida: la de disuadir a los titulares de las viviendas del incumplimiento de sus obligaciones y facilitar el acceso de todos los ciudadanos y ciudadanas al disfrute de una vivienda digna y adecuada.
259. Ahora bien, tampoco podemos ignorar que la naturaleza extrafiscal que justifica su existencia en la Comunidad Autónoma puede hacer que no resulte medio idóneo para alcanzar esa finalidad en otro ámbito territorial más limitado como el municipal, porque no existe la necesidad que se quiere satisfacer.
260. Pero tal vez lo que resulta finalmente decisivo es el hecho de que el legislador autonómico ha procedido a regular agotadoramente todos los elementos del tributo, sin que haya otorgado a los ayuntamientos ciertas facultades para completar o definir algunos de sus elementos no esenciales.



261. La LV ha creado el impuesto y todos los elementos integrantes del tributo, su hecho imponible —la declaración de vivienda deshabitada—, ámbito subjetivo —recaerá sobre las personas físicas y jurídicas, así como sobre las herencias yacentes, comunidades de bienes y demás entidades que, aun carentes de personalidad jurídica, constituyan una unidad económica o un patrimonio separado, susceptible de imposición, y sean titulares del derecho de propiedad de la vivienda deshabitada, o en caso de que el derecho real de goce o disfrute sobre las viviendas deshabitadas no corresponda al propietario, el canon recaerá sobre los titulares del citado derecho real—, base imponible —cada metro cuadrado útil y año—, tipo de gravamen —10 euros por cada metro cuadrado útil y año, que se incrementará un 10 % por año que permanezca en dicha situación, sin que pueda superar tres veces el importe inicial—, periodo impositivo (anual) y devengo inicial —a partir de que la declaración de vivienda deshabitada constituya un acto definitivo en vía administrativa—, sin que se haya previsto, por ejemplo, la existencia de reducciones en la base liquidable, ni bonificaciones a la cuota íntegra.
262. Con relación a los tributos locales la ley no puede limitarse a conferir un apoderamiento en blanco a las corporaciones locales, pero el Tribunal Constitucional ha destacado la especial flexibilidad de la reserva de ley tributaria en el ámbito local, en razón del derecho a la autonomía territorial que la Constitución reconoce a tales entes (arts. 140 y 133.2 C.E.) y de que los reglamentos locales —ordenanzas— satisfacen plenamente el principio de autoimposición —*no taxation without representation*— que sin duda constituye la *ratio* fundamental de la referida reserva.
263. En la medida en que no se les reconoce ninguna participación en la definición del tributo, que normalmente se traduce en algunos beneficios tributarios o cierta libertad en la determinación de los tipos de gravamen, siempre dentro de una franja o límite trazado por el legislador, hemos de inferir, pese a la oscuridad de la ley, en tanto que ha de reconocérseles un margen decisonal para que se respete la autonomía local, que este habrá de proyectarse sobre el propio establecimiento del impuesto en cada corporación local.
264. De esa forma, si bien el canon garantiza la igualdad de todos los contribuyentes en la Comunidad Autónoma, no prescinde del correlativo poder local para establecer y exigir tributos, de forma que un ente con legitimación democrática, como el Peno municipal, pondere si la situación de la vivienda desocupada en el municipio reclama tal medida de intervención pública.
265. Todo ello sobre la base de que el legislador puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración a la hora de distribuir funciones, pero garantizando el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno



y administración de sus intereses. Esa atribución permitiría asegurar a los ayuntamientos un nivel de capacidad decisoria “tendencialmente correlativo a la intensidad de los intereses locales implicados” [entre otras, SSTC 154/2015, FJ 6 a); 41/2016, FFJJ 9, 11 b), y 111/2016, FFJJ 9 y 12 c)].

266. No debemos olvidar nuevamente que “el ámbito de colaboración normativa de los municipios, en relación con los tributos locales, [es] mayor que el que podría relegarse a la normativa reglamentaria estatal”, por dos razones: porque “las ordenanzas municipales se aprueban por un órgano —el Pleno del Ayuntamiento— de carácter representativo [art. 22.2 d) LBRL]”; y porque “la garantía local de la autonomía local (arts. 137 y 140 CE) impide que la ley contenga una regulación agotadora de una materia —como los tributos locales— donde está claramente presente el interés local” (STC 132/2001, de 8 de junio, FJ 5).
267. Concebido como impuesto municipal para que aumente la oferta de viviendas en el mercado e identificándose ese potencial mercado con el de un municipio porque son sus necesidades habitacionales las que justifican la imposición del tributo en ese ámbito, dotando el patrimonio municipal de suelo, es razonable que se adjudique a la corporación local el protagonismo preciso para valorar si es útil y conveniente que se establezca el canon, atendida la demanda existente o la implementación de otro tipo de medidas con las que se ha evitado o corregido la situación de incumplimiento de la función social de las viviendas.
268. Otra razón, además, justificaría su naturaleza potestativa: una cosa es que el recargo del IBI y el canon de la vivienda deshabitada resulten compatibles, pero no cabe negar la existencia de una cierta similitud en ambos impuestos que gravan la vivienda desocupada.
269. Puede decirse que los ayuntamientos tienen dos herramientas para combatir el fenómeno de las viviendas desocupadas, una estatal/foral y otra autonómica, pero cierta coordinación entre ambas parece necesaria para que no se produzca, en su caso, un exceso de gravamen.
270. A futuro, no es descartable, al amparo de lo dispuesto en el artículo 41.2.a) del EAPV, artículo 14.3 de la LTH y artículo 7 de la Ley 3/1989, de 30 de mayo, de armonización, coordinación y colaboración fiscal, que se armonicen las normas forales reguladoras del IBI, al tratarse de un tributo municipal concertado, en lo referente al tipo de gravamen —en el que el Tribunal Constitucional ha insertado el recargo de las viviendas deshabitadas—.
271. Pero en la actualidad tal coordinación deberá materializarla el propio ayuntamiento, lo que también justificaría que fuera quien decidiera la que resulte más efectiva o, incluso, considerar si las dos son necesarias o ninguna de ellas.



272. De otro lado, el legislador estatal y foral del IBI han dado flexibilidad a los ayuntamientos en el recargo del IBI, no solo dando a dicho recargo carácter potestativo, sino permitiendo que lo fijen con una horquilla respecto a la cuota líquida del IBI.
273. Siendo la misma materia —la vivienda desocupada— y pretendiendo ambos instrumentos fiscales endurecer la carga tributaria de quien mantiene la vivienda desocupada, difícilmente se entendería que no compartieran un rasgo típico de los impuestos locales, la participación en su determinación de las corporaciones locales.
274. En síntesis, aunque el artículo 13 del proyecto no incluye prescripciones que exijan ser reconsideradas, la aplicación del canon de vivienda deshabitada parece reclamar una aclaración sobre un aspecto capital del impuesto: su naturaleza preceptiva o potestativa para las corporaciones locales.
275. El proyecto emplea una terminología acorde con la de la LV, pero esta suscita problemas interpretativos que se tendrán que solucionar, pues así lo demanda la necesidad de que exista certeza y seguridad jurídica en la compleja problemática que subyace en la puesta en práctica del canon.

D) Capítulo III: el Registro de Viviendas Deshabitadas

276. El registro ha sido creado por el artículo 58 de la LV, precepto que también establece sus rasgos generales (párrafos 1, 2, 3 y 4).
277. En general, cabe recordar que la STC 16/2021, de 28 de enero, ha venido a precisar que la competencia en materia de vivienda y el derecho de acceso a la vivienda del artículo 47 de la CE legitiman al legislador “para establecer el registro de viviendas vacías para el ejercicio de sus funciones propias en el ámbito de sus competencias, de conformidad con el art. 8 de la vigente Ley Orgánica de protección de datos antes citada (mutatis mutandis, STC 17/2013, también citada, FJ 8, sobre el padrón municipal), y recabar de este modo los datos que sean necesarios para el ejercicio de la competencia y adecuados para las legítimas finalidades previstas por ella (STC 254/1993, de 20 de julio, FJ 7, con cita de otras)”.
278. El artículo 8.1 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPD), dispone que el tratamiento de datos personales solo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una obligación legal exigible al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1.c) del Reglamento (UE) 2016/679, cuando así lo prevea una norma de derecho de la Unión Europea o una norma con rango de ley, que podrá determinar las condiciones generales del tratamiento y los tipos de datos objeto del mismo, así como las cesiones que procedan como consecuencia del cumplimiento de la obligación legal.



279. Y de otro, que el proyecto cumple la tarea de desarrollo atribuida por el párrafo 5 del artículo 58 de la LV, según el cual, “se determinarán reglamentariamente las clases de asientos, las resoluciones y actos inscribibles, y los plazos y las causas de cancelación de los asientos o anulación de las hojas registrales”.
280. Recomendaríamos, no obstante, que tanto el artículo 16.1 como el artículo 19 hicieran referencia a resoluciones “firmes en vía administrativa”, especificación que sí hace el artículo 20 respecto a la cancelación.
281. También, que el artículo 21.2 del proyecto distinguiera claramente la comunicación de los datos del registro en el ámbito de la función estadística pública, que tiene un tratamiento específico tanto en el artículo 58.4 de la LV como en el artículo 25 de la LOPD, de su cesión a “otras Administraciones, entidades o personas interesadas”, que deberá producirse con estricto cumplimiento de la normativa de protección de datos de carácter personal.
282. El concepto de persona interesada deberá ser interpretado, en cualquier caso, atendiendo a la acción pública del artículo 6 de la LV y a la vista de los derechos reconocidos por los artículos de la LPAC 53 y 13.d), que se remite a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
283. Se sugeriría la inclusión de una referencia —en un nuevo artículo o en nuevo párrafo del artículo 21, por ejemplo—, a que los datos del registro sobre el número de viviendas deshabitadas y su localización se tendrán en cuenta en el cálculo de la cuantificación residencial de la planificación territorial y urbanística, teniendo en cuenta que, con arreglo a las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma, aprobadas por Decreto 128/2019, de 30 de julio, el número de viviendas deshabitadas constituye un elemento fundamental de la planificación territorial y urbanística para determinar la capacidad residencial del municipio, es decir, el incremento de viviendas que posibilita el planeamiento urbanístico en los ámbitos clasificados como suelo urbano y urbanizable.

E) Capítulo V: alquiler forzoso y expropiación de viviendas deshabitadas

284. El **artículo 26.1** del proyecto prevé que podrá declararse un ámbito en situación de acreditada demanda y necesidad de vivienda a los efectos del presente decreto, cuando se cumplan las dos condiciones siguientes:
- a) Deberá acreditarse la existencia de al menos 100 demandantes de vivienda en alquiler inscritos en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida y Alojamientos Dotacionales cuyas demandas no hayan podido ser atendidas en los dos años anteriores con el parque de vivienda pública disponible en el propio ámbito.



b) Los precios medios de alquiler en el ámbito, obtenidos de los datos obrantes en el Registro de contratos de arrendamientos de fincas urbanas, deberán ser superiores, al menos en un 10 % a la renta media de la localidad o a la renta media del área funcional del municipio en que se ubican.

285. El desarrollo reglamentario del concepto —ámbito de acreditada demanda y necesidad de vivienda— venía anunciado por la disposición transitoria sexta de la LV, que temporalmente preveía su identificación con “las áreas de planeamiento urbanístico municipal en que se halle la vivienda deshabitada [en las que] no exista suelo vacante pendiente de edificación, calificado de protección pública, y en los últimos dos años al menos diez demandantes de vivienda se hallen inscritos en el Registro de Solicitantes de Vivienda de Protección Oficial”.
286. Existe, sin duda, un cambio en la perspectiva elegida por el reglamento, pero ese cambio, que sin duda atenderá a razones justificadas, es legítimo. El legislador confiere una amplia discrecionalidad al Gobierno para completar el régimen legal, sin constreñirlo a seguir unos determinados criterios, siempre, eso sí, que los elegidos sean coherentes con el objetivo de la definición del ámbito y con su propia denominación.
287. Ahora bien, surgen dudas sobre el otro elemento sustancial de la ecuación, la delimitación del posible ámbito, porque el artículo 26.2 del proyecto prevé que “podrá referirse tanto a municipios como a sectores urbanos de suelo residencial, a áreas de regeneración, cascos históricos, centros urbanos, barrios urbanos o ámbitos consolidados por la urbanización”, mientras que el artículo 59.1 de la LV no incluye como posible ámbito los municipios y su redacción es más matizada: “tanto en sectores urbanos de suelo residencial como en áreas de regeneración, en cascos históricos, centros urbanos, barrios urbanos y ámbitos consolidados por la urbanización”.
288. Es más, tal delimitación, unida a la forma en la que está definida la primera condición, ya que el registro (artículo 13 LV y en la actualidad regulado por la Orden de 15 de octubre de 2012, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes) permite comprobar la demanda existente en los municipios y no en determinados sectores o áreas de regeneración, y la segunda, que se articula de forma alternativa —un 10 % a la renta media de la localidad o a la renta media del área funcional del municipio en que se ubican—, pueden llevar a la idea de que el ámbito definido llegue a ser, precisamente, el municipio, lo que en principio daría mayor amplitud al inicialmente previsto por el legislador, que pretende discriminar la situación existente dentro del municipio entre los diferentes sectores o áreas —artículo 51 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo (LSU)—, y en contra de la excepcionalidad con la que debe configurarse el régimen del alquiler forzoso.



289. En ese sentido, la doble vía para la conformación de tales ámbitos, la que el proyecto regula —mediante declaración adoptada por orden departamental de la Administración de la Comunidad Autónoma— y la que entiende también vigente, párrafo 8 del artículo 26 del proyecto, a través del “planeamiento urbanístico y los planes territoriales sectoriales de vivienda” —por cierto debe enunciarse en singular, el plan territorial sectorial de vivienda, artículo 11.1 c) LV y, tal vez, convendría añadir los planes territorial parciales, artículo 11.1 a)—, ya previene que ha de serlo en “áreas”, como así ocurre con el derecho de tanteo y retracto de viviendas no protegidas que podrá ejercerse sobre edificios enteros destinados a uso residencial principalmente y sobre viviendas concretas (artículo 65.5 LV).
290. En definitiva, al definirse el posible ámbito ha de reproducirse el artículo 59.1 de la LV, sin añadidos ni reformas.
291. Entrando en la regulación del alquiler forzoso, objeto del **artículo 27** del proyecto, como antes hemos aconsejado, antes de llegar a este extremo, convendría agotar todas las vías para que la Administración pueda disponer de la vivienda sin proceder a la expropiación temporal del derecho de uso, para lo que resulta especialmente apropiado el programa Bizigune, al resultar una injerencia menos gravosa e igualmente válida, pudiéndose articular un trámite que permita la terminación convencional en el seno del procedimiento de declaración de la necesidad de imposición del alquiler forzoso —nos remitimos a lo señalado anteriormente sobre tal acuerdo al analizar el procedimiento de declaración de vivienda deshabitada—.
292. En cuanto a la declaración de la procedencia de imponer el alquiler forzoso, por incumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda, esta inicia el procedimiento expropiatorio —artículo 75.a) de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa (LEF)—, debiéndose observar las garantías establecidas por la LEF (artículo 72), procedimiento que debe seguirse a tenor de los artículos 59.2 y artículo 75.1 de la LV.
293. Por lo que se refiere al contenido de la citada declaración, objeto de las letras a), b), c) y d) del artículo 27.4 del proyecto, cabría realizar las siguientes recomendaciones.
294. La letra a) al anudar la declaración con ámbitos declarados de acreditada demanda y necesidad de vivienda por resolución firme en vía administrativa olvida la posible delimitación realizada por el planeamiento.
295. La letra c), así como los mensajes del artículo 27.11 y 27.13 del proyecto, ciertamente están relacionados con lo dispuesto en el artículo 59.2 de la LV —“Declarada la procedencia de imponer el alquiler forzoso, el titular de la vivienda deberá sufragar los gastos asumidos por la Administración en la gestión y el coste de las obras de acondicionamiento o mejora



que resulten precisas para garantizar las condiciones de habitabilidad”—, pero vuelven a suscitar la cuestión de las condiciones de habitabilidad —aunque en este caso no se alude a las mínimas—, que, como hemos visto, operan como requisito o causa justificativa que evita la declaración de vivienda deshabitada.

296. Esta eventual contradicción no puede solventarse acudiendo al concepto de vivienda desocupada porque la LV ampara la expropiación para imponer el alquiler forzoso solamente en el caso de viviendas deshabitadas así declaradas formalmente (artículo 59.1 LV).
297. Finalmente, la letra d) alude a una fase posterior, a la propia de iniciación del expediente expropiatorio (artículo 24 LEF), por ello estaría mejor ubicada en otro párrafo.
298. Aunque el proyecto no lo diga —hay que pensar que no lo hace porque no es necesario, al ser aplicable directamente la LEF—, procede advertir que el acuerdo ha de ser objeto de información pública y notificado a los interesados [artículo 75.a) LEF, con relación al artículo 21 LEF].
299. En cuanto al resto de los contenidos del artículo 27 del proyecto, el párrafo 7 prevé que la Administración expropiante “declarará la urgente ocupación de bienes y derechos exigida en la legislación expropiatoria”.
300. Si lo que quiere es simplemente identificar a la Administración que puede emitir esa declaración, como ocurre con el artículo 75.2 de la LV, sin imponer obligatoriamente el procedimiento expropiatorio urgente, nada cabría oponer al proyecto. Sin embargo, comparado con el artículo 28.9 y disposición adicional única. 11 del proyecto, y analizados los párrafos 10 y 11 del artículo 27, que responden a la tramitación urgente de los expedientes expropiatorios, se llega a la conclusión, cabalmente, que es el decreto, con tal mensaje, el que lo impone, algo que el reglamento no puede hacer por la reserva de ley que en materia de procedimiento expropiatorio debe cumplirse.
301. La excepcionalidad con la que se configura el procedimiento de expropiación forzosa urgente en el artículo 52 de la LEF y que requiere un acuerdo concreto para cada caso y precisa un razonamiento concreto y detallado que, además, sea en cada caso objetivamente convincente y justificador del empleo de este procedimiento, constituye una garantía del titular del derecho expropiado, que el normador reglamentario autonómico ha de respetar.
302. El **artículo 28** del proyecto regula la expropiación forzosa de viviendas deshabitadas y sus anejos, en concreto “la propiedad de las viviendas que no tengan la calificación de protección pública y hayan sido declaradas deshabitadas, junto con sus anejos, cuando la expropiación resulte



necesaria para garantizar su uso adecuado, de conformidad con el procedimiento establecido en la normativa de expropiación forzosa” (párrafo 1).

303. Existe, en este caso, también causa de interés social para la expropiación forzosa, al preverla de manera específica el artículo 72.1 de la LV, que contiene de forma inequívoca la intimación de expropiación forzosa en el caso de incumplimiento de la función social de la vivienda.
304. Por su parte, el artículo 72.3.c) de la LV ha fijado un plazo y la expropiación se lleva a cabo cuando a su vencimiento aquella función resulta totalmente incumplida. Dice así este último precepto: “Situación o estado de desocupación de la vivienda durante un tiempo superior a dos años sin que concurran las causas justificadas previstas como excepción a la declaración de vivienda deshabitada, y que quede acreditada la existencia de demanda de vivienda de protección pública en el término municipal o en su área funcional”.
305. Aunque la ley no anuda la expropiación directamente con la declaración de vivienda deshabitada, la desocupación, el plazo y la falta de causa justificativa permiten deducir que, sin emplear tal concepto, engloba sus características, por lo que tal exigencia no es contraria a la ley y, además, constituye una mayor garantía para el afectado, que podrá combatir, en su caso, el acto de declaración de vivienda deshabitada y el acto que declare la necesidad de la expropiación.
306. Ahora bien, tales requisitos no son, al parecer, los únicos de la expropiación porque el párrafo 7 del artículo 28 del proyecto prevé que en el acuerdo que declare la necesidad de la expropiación, para ser considerado título suficiente para la misma, “deberá acreditarse que las viviendas declaradas deshabitadas mantienen la desocupación como mínimo un año después de la firmeza en vía administrativa de la declaración y que se sitúan en ámbitos declarados asimismo por resolución firme en vía administrativa como ámbitos de acreditada demanda y necesidad de vivienda” (letra b) y “deberá acreditarse la notificación previa en legal forma de las órdenes de ejecución mencionadas en los apartados 2 y 3 mediante resolución firme en vía administrativa; así como el transcurso del plazo concedido para la adopción de las medidas sin que las mismas se hayan adoptado” (letra c).
307. A los dos años de la desocupación de la ley se añaden, (i) el año de desocupación posterior a la declaración de vivienda deshabitada, año que, ya que nada se dice al respecto, deberá cumplirse con anterioridad al dictado de la orden de ejecución; y (ii) otros seis meses derivados de la orden de ejecución o uno superior para adoptar medidas de seguridad y habitabilidad (párrafo 2 y 3).
308. En la medida en que no supone una restricción sino una ampliación de las posibilidades que tiene el titular del derecho para revertir la situación, podría estar justificado su establecimiento en sede reglamentaria.



309. De otro lado, la ley exige que quede acreditada la existencia de demanda de vivienda de protección pública en el término municipal o en su área funcional, lo que el reglamento traduce en ámbitos declarados como ámbitos de acreditada demanda y necesidad de vivienda —aunque nuevamente al citar la resolución firme en vía administrativa se ignora la declaración realizada por la norma de planeamiento—.
310. También el decreto está habilitado para tal precisión porque, en definitiva, uno de los requisitos para declarar dicho ámbito es que exista al menos 100 demandantes de vivienda en alquiler inscritos en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida y Alojamientos Dotacionales cuyas demandas no hayan podido ser atendidas en los dos años anteriores con el parque de vivienda pública disponible en el propio ámbito.
311. Más complejo resulta el análisis de las órdenes de ejecución. El artículo 28.2 del proyecto dispone que, con carácter previo al inicio de la expropiación y previa audiencia a las personas interesadas, la Administración expropiante “deberá dictar orden de ejecución para la efectiva ocupación de la vivienda y sus anejos en el plazo máximo de seis meses, salvo que proceda uno superior para poder adoptar las medidas de seguridad y habitabilidad a que se refiere el apartado siguiente”.
312. Es cierto que en el caso de las multas coercitivas, el artículo 78.2 de la LV señala que cabe imponerlas “para promover la ocupación definitiva de las viviendas deshabitadas así declaradas en resolución firme en vía administrativa”, pero una vivienda desocupada no siempre incumple su función social, cuando existe una causa de justificación, por lo que esa obligatoriedad no debe entenderse como un deber jurídico concreto que obligue al titular del derecho a que la ocupe, si ello significa que debe convertirla en su residencia habitual y permanente o de otra persona, familia o unidad convivencial.
313. Una cosa es promover la ocupación y otra obligar a la ocupación, por ello se sugeriría que la orden de ejecución fuera dirigida a hacer efectivo el cumplimiento de la función social de la vivienda, campo en el que se despliega la actuación del poder público y que no afecta al contenido esencial del derecho de la propiedad.
314. También en este caso nos enfrentamos a la vidriosa cuestión sobre la posible declaración de vivienda deshabitada cuando se trata de una vivienda que no cumple las mínimas condiciones de habitabilidad, lo que el proyecto descarta [artículo 2 y 3 g) del proyecto].
315. El artículo 28 no menciona tales condiciones mínimas de habitabilidad de la vivienda, sino que alude a las medidas de seguridad y habitabilidad “para garantizar el uso residencial en las debidas condiciones” (párrafos 3, 4 y 5), conceptos que no son idénticos, pero resultan similares y desconocemos si lo pretendido es acotarlos para que describan dos presupuestos distintos.



316. Tal vez podrían serlo cuando se proceda al desarrollo reglamentario de la declaración de inhabilitación (artículo 61 LV) y se aborden las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas para que no merezcan la catalogación de infravivienda (artículo 60.2 LV).
317. En este caso, como la ley no anuda la expropiación a la declaración de vivienda deshabitada, sino a la situación o estado de desocupación de la vivienda, podría solventarse el problema si se mantienen los términos de la ley.
318. Por último, procede advertir que el acuerdo que declare la necesidad de expropiar, artículo 28.7 del proyecto —lo que hacemos extensible también al párrafo 7 de la disposición adicional—, no solo debe ser notificado a los interesados, sino también ha de ser objeto de información pública [artículo 75.a) LEF con relación al artículo 21 LEF].

F) Capítulo IV: medidas de fomento para impulsar la movilización de las viviendas deshabitadas y promover su ocupación

319. La LV contiene diversas previsiones diseminadas a lo largo de su articulado relativas a la actividad de fomento que deben desplegar las administraciones públicas en esta materia.
320. Empezaremos por recordar que el artículo 4.3 de la LV prevé que el “departamento competente en materia de vivienda del Gobierno Vasco y las entidades locales promoverán las acciones de fomento y concertación, así como las intervenciones de advertencia y persuasión que resulten necesarias, en el ámbito de sus competencias respectivas, al objeto del cumplimiento de la función social de las viviendas, alojamientos y edificaciones”.
321. El artículo 41.3 de la LV señala que las administraciones públicas competentes, y en especial las entidades locales, por sí o asociadas y con la colaboración del Gobierno Vasco y las diputaciones forales, impulsarán el fomento de la rehabilitación, renovación y revitalización del patrimonio edificado, a fin de hacer posible la satisfacción del derecho a disfrutar de una vivienda por parte de la ciudadanía en condiciones de habitabilidad, funcionalidad, eficiencia energética, accesibilidad y seguridad adecuadas.
322. El artículo 48 de la LV se ocupa de la rehabilitación subvencionada de viviendas y locales objeto de reforma, mejora y rehabilitación, condición y denominación que tendrán las que se acojan “a las subvenciones que se establezcan por parte de la Administración Pública”.
323. El artículo 61.2 de la LV, en relación con la declaración de inhabilitación de la vivienda o alojamiento, señala que cuando esta sea firme en vía administrativa conllevará la necesaria adopción de las medidas de intervención que resulten procedentes, con



prioridad de las de fomento, rehabilitación y ayuda, para que permitan recuperar la habitabilidad del inmueble, pudiendo seguirse con la emisión de órdenes de ejecución o declaración, en su caso, de ruina e, incluso, expropiación, venta o sustitución forzosa por incumplimiento de la función social.

324. Por último, de forma destacada, el artículo 63 de la LV, dedicado a los instrumentos públicos de intervención administrativa en viviendas que no cumplen la función social, contempla en su párrafo 1, para garantizar el uso adecuado de las viviendas y el efectivo cumplimiento de la función social que les corresponde, que las administraciones competentes adoptarán las medidas de fomento y estímulo procedentes, que se desarrollarán por vía reglamentaria.
325. En general, la acción de fomento está encaminada a promover aquellas actividades que desarrollen los particulares que satisfacen necesidades públicas o se estiman de utilidad general, sin usar de la coacción, ni crear servicios públicos.
326. Si por algo se caracterizan es porque la actuación de la Administración no se encuentra dirigida a que los ciudadanos cumplan obligaciones, sino que establecen estímulos o incentivos para que efectivamente actúen como se considera oportuno.
327. Normalmente se traduce en la concesión de ayudas económicas, y el margen de discrecionalidad de la Administración suele ser máximo, tanto en la decisión de establecerlas como en los requisitos y cuantías, con el límite de la interdicción de la arbitrariedad, debiendo desarrollarse de acuerdo con principios y procedimientos que garanticen la igualdad, aunque se encuentra condicionada por las disponibilidades presupuestarias.
328. En ocasiones, tal libertad se encuentra limitada por decisiones del legislador, en tanto que el campo de la ley no tiene límites, que obviamente el Gobierno ha de cumplir.
329. Puede decirse que el artículo 63 de la LV incluye entre los instrumentos de intervención, en su párrafo 1, tales medidas de estímulo, y en su párrafo 2, medidas coactivas, consecuencias gravosas para quienes incumplan la función social de las viviendas.
330. El legislador no solo quiere imponer estas últimas, sino que exige también la adopción de medidas de fomento; por ello emplea el prescriptivo “adoptarán”, buscando probablemente un cierto equilibrio.
331. Examinado el proyecto de decreto que constituye desarrollo reglamentario de la ley, por lo menos en el campo de las viviendas deshabitadas, llama la atención el detalle con el que se regulan las medidas coactivas —cargas patrimoniales, privación de derechos, incluso se alude a las multas coactivas y sanciones— y la forma en la que se



da cumplimiento a la exigencia legal sobre la adopción de las medidas de fomento, sin que se establezcan exactamente tales medidas, pues se limita a habilitar a los titulares de viviendas deshabitadas a acogerse a programas ya aprobados por el Gobierno, de rehabilitación, programa de vivienda vacía Bizigune y programa de intermediación en el mercado de alquiler de vivienda libre ASAP.

332. En el caso de la rehabilitación, objeto del **artículo 22 del proyecto**, es una opción que además puede conllevar problemas aplicativos porque, si bien se convierten en destinatarios de las “ayudas a los proyectos de intervención encaminados a la mejora de las condiciones de accesibilidad, habitabilidad y eficiencia energética existentes”, lo serán en la medida en que cumplan las “prescripciones que se establezcan al efecto”.
333. En realidad, lo relevante son tales programas porque, aparte de su limitado valor remisorio, este decreto carece de un contenido sustantivo. Idéntica valoración cabe hacer de la prioridad del artículo 22.4 del proyecto, que dependerá de la forma en la que se diseñen tales programas.
334. En este caso, estamos ante un déficit en la labor del complemento de la LV y de la función que debe desarrollar un reglamento ejecutivo. No se trata de la mayor o menor amplitud del proyecto, ni del hecho de que tales medidas se puedan prever en otros decretos, lo cual es posible, sino que al no incluir una regulación sustantiva se defrauda su objeto (artículo 1.2 del proyecto).
335. Por otro lado, los párrafos 2 y 3 del artículo 22 generan otros problemas porque se emplea en el artículo el concepto de viviendas deshabitadas y solo son viviendas deshabitadas las desocupadas durante dos años sin causa justificada y que han sido formalmente declaradas siguiendo el procedimiento del decreto.
336. Ambos párrafos aluden al mismo concepto, pero expresado de distinta forma — “las condiciones mínimas de habitabilidad” y las “mínimas condiciones de habitabilidad”—, cuando bien el requisito de la habitabilidad (artículo 2 del proyecto) o la falta de las condiciones mínimas de habitabilidad (artículo 3.g del proyecto) impiden que sea declarada vivienda deshabitada.
337. Para zanjar dicha incongruencia tendría que emplearse en este artículo, o por lo menos en sus párrafos 2 y 3, el concepto de vivienda desocupada, que carece de connotaciones jurídicas y solo atiende a una realidad fáctica. También habría que suprimir el *in fine* del párrafo 3 del artículo 22 —“que permita revocar la declaración de vivienda deshabitada”—, porque tales viviendas no pueden ser declaradas deshabitadas ni, por tanto, procede su revocación.



338. Sucede lo mismo con los programas Bizigune y ASAP porque, si los titulares de vivienda desocupada se acogen a tales programas, existe una causa justificada que impide que la vivienda sea declarada deshabitada (artículo 3.e). Aunque aquí sí que habría que prever que las viviendas deshabitadas pudieran acogerse a tales programas para que la declaración sea revocada.
339. En todo caso, cabe pensar que lo pretendido es que los titulares de viviendas desocupadas y deshabitadas tengan la posibilidad de beneficiarse de tales programas: los de rehabilitación, para que puedan cumplir las condiciones mínimas de habitabilidad o mejorar las condiciones de accesibilidad, habitabilidad y eficiencia energética de las viviendas para ser ocupadas; y los programas Bizigune y ASAP, para que las viviendas puedan cumplir su función social.
340. Por lo que se refiere a los **artículos 23 y 24** del proyecto, aparte de la sugerencia ya formulada, se aconsejaría cierto paralelismo en su redacción.
341. Si el artículo 23.1 del proyecto identifica el decreto que regula el programa Bizigune, lo mismo tendría que suceder en el artículo 24.1 del proyecto y mencionar el Decreto 144/2019, de 17 de septiembre, por el que se regula el Programa de Intermediación en el Mercado de Alquiler de Vivienda Libre ASAP (Alokairu Segurua, Arrazoizko Prezioa).
342. El contenido del párrafo 3 del artículo 23, que no tiene su equivalente en el artículo 24, tiene un contenido eminentemente programático y podría suprimirse. Además, si los ayuntamientos también pueden aprobar tales programas (artículo 25 del proyecto) no se entiende que la colaboración quede circunscrita al impulso de la movilización de las viviendas para su incorporación a Bizigune.

G) Disposición adicional

343. La disposición adicional regula la expropiación forzosa de viviendas y anejos que no tengan la calificación de protección pública, por incumplimiento del deber de conservación, mantenimiento y rehabilitación.
344. Antes que nada, se hace precisa una puntualización. En las definiciones del artículo 3 de la LV se distinguen los conceptos de edificio —“Inmueble proyectado, construido, reformado o rehabilitado con destino a uno o varios usos urbanísticos”— y vivienda —“Edificio o parte de un edificio, de carácter privativo y con destino a uso residencial”—.
345. Por lo que se refiere al régimen legal, el artículo 4.1 de la LV dispone que tanto las personas propietarias como quien ostenta cualquier título jurídico de tenencia y disfrute de “una vivienda o alojamiento, así como del edificio y elementos comunes en su conjunto”, deben cumplir la función social que los define y caracteriza, y el artículo 4.2.a)



de la LV establece que se incumple esta función social, entre otros, en el siguiente supuesto: incumplimiento de los deberes de conservación, mantenimiento y rehabilitación por parte de los propietarios.

346. El artículo 72.1 de la LV recoge la posible expropiación de la propiedad de las viviendas y anejos no protegidos, cuando resulte necesaria para garantizar su uso adecuado, siendo causa suficiente, a los efectos que ahora nos interesan, la concurrencia de alguno o varios de los siguientes supuestos, ex artículo 72.3 de la LV: a) incumplimiento de los deberes de conservación, mantenimiento o rehabilitación cuando aquellos se contengan en los planes urbanísticos, programas, ordenanzas o cualesquiera otros medios legalmente hábiles para ello, siempre que conlleve un riesgo cierto para la seguridad de las personas; b) situación o estado de abandono que, con independencia de su utilización o no, sitúa la vivienda o el edificio en riesgo de declaración de ruina.
347. Así como tal régimen afecta, sin duda, a las viviendas, aun con dudas, este es distinto del que el artículo 41.4 de la LV articula para la expropiación de edificios, pues solo alude a ellos el artículo 41.1 de la LV.
348. A tenor del artículo 41.1 de la LV, “los propietarios de terrenos, construcciones, instalaciones y edificios tienen el deber de mantenerlos en las debidas condiciones de seguridad, salubridad, eficiencia energética, ornato público y decoro, realizando en ellos los trabajos y las obras precisas para conservarlos, o mejorarlos, a fin de mantener las condiciones requeridas para su habitabilidad, accesibilidad o uso efectivo correspondiente con un consumo energético y de recursos dentro de los límites que reglamentariamente se establezcan”.
349. Mientras que el artículo 41.4 de la LV señala que “el incumplimiento de los deberes de conservación, mejora, rehabilitación o regeneración previstos en esta ley habilitará a la Administración municipal o, en su defecto, al Gobierno Vasco para la ejecución subsidiaria de las obras o labores pertinentes, así como para la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosa o la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, sin perjuicio de otras medidas que se contengan en la legislación sobre ordenación territorial y urbanística. En caso de la inejecución injustificada de las obras o labores ordenadas, el límite máximo del deber de conservación se elevará hasta el 75 % del coste de reposición de la construcción o edificio correspondiente”.
350. Por cierto, tal régimen incide en la regulación del artículo 199 de la LSU, que ni ha sido derogado expresamente ni se le ha dado nueva redacción en la LV, también referido a los edificios, cuyo contenido reproducimos:
1. Los propietarios de terrenos, construcciones, instalaciones y edificios tienen el deber de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y



decoro, realizando los trabajos y las obras precisas para conservarlos o rehabilitarlos, a fin de mantener las condiciones requeridas para la habitabilidad o el uso efectivo.

2. El deber de los propietarios de edificios alcanza hasta el importe de los trabajos y las obras que no rebase el límite de su contenido normal, representado por:

a) En el supuesto de actuaciones aisladas, el 60 % del coste de reposición del edificio.

b) En el supuesto de actuaciones integradas, el 50 % del coste de reposición del edificio.

Todos los valores dispuestos en este apartado se calcularán sin ninguna consideración del valor del suelo.

3. Cuando la administración ordene o imponga al propietario la ejecución de obras de conservación o rehabilitación que excedan del referido límite, éste podrá requerir de aquella que sufrague el exceso. En todo caso, la Administración podrá establecer ayudas públicas, en las condiciones que estime oportunas, mediante convenio u otros instrumentos, en que podrá contemplarse la explotación conjunta del inmueble.

351. Partiendo pues del distinto contenido de los artículos 41.4 y 72.3 de la LV derivado de su objeto, del bien que puede ser objeto de expropiación, porque hemos de partir de la presunción de que cada uno de ellos ha de tener su propio contenido diferenciado, sin que resulten intercambiables, porque su plasmación también es distinta, hemos de entender que el proyecto se circunscribe a las viviendas y anejos y, aparentemente, no regula la expropiación de edificios, aunque en ocasiones el edificio entero constituye una vivienda, y ambos conceptos se solapan.
352. En este examen no es inoportuno recordar que la labor del reglamento debe estar guiada por el objetivo de dar certeza y seguridad a los que se vean privados de su propiedad, siendo necesario destacar la importancia de la calidad de la ley, entendida en un sentido amplio, que engloba a la completa regulación que establezca el régimen expropiatorio: la norma ha de ser accesible, precisa y previsible.
353. Lo primero que se distingue en el párrafo 1 es que opta por una redacción sintética, en la que se elude distinguir los dos casos previstos por la ley, con los requisitos establecidos por aquella.
354. Tal omisión puede ser soslayada ya que no debe ser entendida como la regulación de un supuesto ajeno a los previstos en la LV, ley que en todo caso resultará aplicable,



aunque, como hemos explicado, no será fácil en ocasiones distinguir entre edificios y viviendas, cuando no se trate de un edificio compuesto de varias viviendas, como supuesto expropiatorio.

355. En ese sentido, por exigencia de la LV, el incumplimiento de los deberes de conservación, mantenimiento y rehabilitación —contenidos en planes urbanísticos, programas, ordenanzas o cualesquiera otros medios legalmente hábiles para ello—, para que pueda resultar *causa expropriandi* debe ir acompañado de un “riesgo cierto para la seguridad de las personas”.
356. Así como que para concretar el “riesgo de declaración de ruina”, a falta de una definición en la LV, será preciso acudir al sentido técnico y usual asentado en la normativa urbanística. El artículo 201 de la LSU señala que “procederá la declaración de la situación legal de ruina de una construcción o edificación cuando el coste de las reparaciones necesarias para devolver la estabilidad, seguridad, estanqueidad y consolidación estructural a un edificio o construcción supere el límite del deber normal de conservación establecido en el apartado 2 del artículo 199 o cuando dichas reparaciones no puedan ser autorizadas por encontrarse el edificio en situación de fuera de ordenación”.
357. En cuanto a las órdenes de ejecución, el párrafo 2 se limita a recoger lo previsto en el artículo 72.2 de la LV y, de forma congruente, el párrafo 3 prevé que su incumplimiento podrá conllevar la expropiación de la vivienda. El artículo 72 sigue el modelo del artículo 203 de la LSU que también contempla como actuación antecedente de la expropiación el dictado de órdenes para la ejecución y es el incumplimiento injustificado de tales órdenes lo que habilita a la Administración actuante para adoptar cualquiera de estas medidas: a) ejecución subsidiaria a costa del obligado y hasta el límite del deber normal de conservación; b) imposición de multas coercitivas; c) incoación del expediente de expropiación forzosa; y d) formulación de un programa de rehabilitación.
358. Los posteriores párrafos 4 y 5 de la disposición adicional se ocupan del deber legal de conservación. El párrafo 4 prevé que “en caso de que la orden de ejecución conlleve la obligación de ejecutar obras que superen el límite del deber legal de conservación, las personas propietarias podrán instar a la Administración que ordene las obras que asuma el coste del exceso”, mientras que el párrafo 5 señala lo siguiente:

El límite de las obras que deben ejecutarse a costa de las personas propietarias en cumplimiento del deber legal de conservación y mantenimiento de las viviendas, se establece de conformidad con lo dispuesto en la normativa de suelo y rehabilitación urbana aplicable, en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original, en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea



autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso de vivienda que le es propio. En caso de incumplimiento del deber de conservación y rehabilitación de la vivienda el límite máximo del deber de conservación, se eleva hasta el 75 % del coste de reposición de la vivienda o edificio residencial.

359. Aunque ambos mencionen el deber legal de conservación, la ley solo ha establecido ese deber legal para los edificios y construcciones en el artículo 199 de la LSU, sin que la LV imponga un deber legal específico para las viviendas y anejos que se traduzca en una cuantía concreta.
360. Para subsanar tal ausencia, es natural que el proyecto acuda a la normativa de suelo y rehabilitación urbana aplicable, sin que a tales efectos resulte trascendente que el objeto de determinación sea una vivienda o un edificio, ese es el mensaje del párrafo 5, aunque luego incorpora las adaptaciones que se han considerado necesarias, partiendo del valor de reposición —la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original, en relación con las características constructivas y la superficie útil—, se ha añadido una especificación acorde con el hecho de que se trate de una vivienda —realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso de vivienda que le es propio—.
361. En cualquier caso, si se quiere seguir al régimen urbanístico, es preciso recordar que cuando la orden de ejecución de las obras supera el límite del deber legal de conservación, el artículo 199 de la LSU dice que las personas propietarias podrán “requerir” —no instar como en el proyecto— a la Administración que las ordene que asuma el coste del exceso.
362. De igual forma, la elevación del deber de conservación hasta el 75 % “en caso de incumplimiento del deber de conservación y rehabilitación”, así establecido, carece de sentido porque toda la actuación viene precedida de ese incumplimiento, y el artículo 41.4 de la LV lo anuda, concretamente, a la “inejecución injustificada de las obras o labores ordenadas”. Tal elevación la admite el artículo 15.4 del TRLSRU también en los casos de inejecución injustificada de las obras ordenadas, dentro del plazo conferido al efecto, y con motivo de la realización subsidiaria por la Administración pública competente, “sustituyendo esta al titular o titulares del inmueble o inmuebles y asumiendo la facultad de edificar o de rehabilitarlos con cargo a aquellos, o a la aplicación de cualesquiera otras fórmulas de reacción administrativa a elección de esta”.
363. El contenido del párrafo 9 es reproducción del artículo 42.2 de la LV y este se refiere específicamente a edificios y conjuntos de edificios, sin que veamos con nitidez a que es debida su incorporación al proyecto.



364. Existe, sin embargo, otro supuesto expropiatorio asociado, este sí, a unas viviendas que requieren de una intervención activa de la Administración, que se puede traducir en órdenes de ejecución, declaración de ruina e, incluso, expropiación, como es el caso de las viviendas declaradas inhabitables, artículo 61.2 de la LV, respecto de las cuales el proyecto nada dispone.
365. Aunque cabe presumir que tales viviendas, que no cumplen las condiciones mínimas de habitabilidad, se encontrarán en ese estado por haber incumplido previamente sus propietarios los deberes de conservación, mantenimiento y rehabilitación.

IV TÉCNICA NORMATIVA

366. En el análisis que se aborda son de tener en cuenta las Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones, aprobadas por acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993 y publicadas por Orden de 6 de abril de 1993, del Consejero de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico (en adelante, las directrices), aplicables en virtud de la disposición adicional tercera de la LPEDG.
367. En el título no deben hacerse indicaciones normativas (“por el que se regula”) y la materia regulada ha de ir unida al resto con la proposición “de” cuando regula completamente la materia sobre la que versa o la partícula “sobre” si quiere indicar que la materia es más amplia que la abarcada.
368. En ese sentido, se sugeriría que fuera el de “Decreto de vivienda deshabitada y de medidas para el cumplimiento de la función social de la vivienda”, con el que quedarían englobadas las destinadas a la vivienda deshabitada como a la vivienda desocupada, incluso abarcaría la medida recogida en la disposición adicional.
369. En la parte expositiva cabría mencionar también el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) nº 11.1 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU: asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.
370. Así como el artículo 3.3 de la LSU, que incluye como principios del desarrollo urbano, que la ordenación urbanística asumirá como criterios orientadores: la ocupación sostenible del suelo, que contemple su rehabilitación y reutilización, así como el uso de las viviendas vacías, como opción preferente sobre el nuevo crecimiento, evitando la segregación y dispersión urbana para posibilitar el mantenimiento de la función primaria del territorio como base de la protección de los valores ambientales de los espacios urbanos, rurales y naturales y de la correcta integración y cohesión espacial de los diversos usos o actividades con el fin de reducir la generación de movilidad (letra



c); y la construcción sostenible mediante la rehabilitación, dando prioridad a la regeneración del patrimonio construido y urbanizado en los núcleos originarios de la localidad y a la utilización de las viviendas vacías (letra d).

371. En el artículo 1 podría incorporarse como objeto del proyecto también la regulación de la expropiación forzosa de viviendas y anejos no protegidos por incumplimiento del deber de conservación, mantenimiento y rehabilitación, y reubicar su régimen en un capítulo y no en una disposición adicional, al tener la entidad suficiente para integrar un capítulo de la parte dispositiva.
372. No volveremos a insistir en aquellas recomendaciones ya formuladas sobre la confección del artículo 2 y sobre la incorporación de un artículo 3 dirigido al cómputo del plazo de dos años de desocupación.
373. Resultaría más acorde con la confección del propio artículo 4.1 que la letra b) permitiera acceder y requerir la acreditación de los “consumos de agua, gas y electricidad”, y no “los consumos anormalmente bajos de agua, gas y electricidad”. Lo importante, además, no es esa calificación de consumos anormalmente bajos sino “la carencia de suministro” o el “consumo inferior al mínimo”, que constituyen indicio suficiente para la incoación del procedimiento de declaración de vivienda deshabitada.
374. Tampoco resulta preciso reiterar las consideraciones emitidas con el objetivo de perfeccionar los contenidos del capítulo II, dedicado al procedimiento administrativo para la declaración de vivienda deshabitada. No obstante, parece oportuno añadir que la regulación prevista sobre el canon de vivienda deshabitada desborda el ámbito del citado procedimiento, y reclama un capítulo específico, pese a su contenido limitado.
375. Se sugeriría no incluir el latinismo *iuris tantum* en el artículo 8.2 del proyecto.
376. El título del capítulo III ha de ser el de Registro de “Viviendas” deshabitadas para guardar la concordancia de número.
377. En el artículo 20, en vez de vivienda deshabitada, se menciona al final vivienda “desocupada”. Tal vez convendría prever que procederá también la cancelación cuando se produzca la anulación de la declaración de vivienda deshabitada por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.
378. La redacción del artículo 22.2 del proyecto podría ser más directa: los proyectos de intervención sobre viviendas deshabitadas “deberán cumplir las condiciones mínimas de habitabilidad establecidas en el anexo...”.



379. El artículo 23.2 y artículo 24.2 tienen básicamente un contenido descriptivo ajeno a la formulación que deben tener las normas jurídicas.
380. Se ha tenido en cuenta, en general, en la redacción del proyecto el uso no sexista del lenguaje, pero en ocasiones no se ha seguido ese criterio, así con la utilización del término “los titulares” [artículo 3 e), artículo 7.2, etc...], “interesados” y “los interesados” (artículo 7.2 y 3, artículo 10.7, etc...) y “adquirente” y “los adquirentes” (Artículo 9).
381. El artículo 25 alude a las personas titulares, con una redacción más amplia que los artículos anteriores (artículos 22, 23 y 24), pues pueden acogerse a los programas, no solo las personas titulares de viviendas deshabitadas, sino también las titulares del derecho de uso sobre las mismas.
382. Al margen de los problemas advertidos sobre el alquiler forzoso de una vivienda que requiere la realización de obras de acondicionamiento y mejora que resulten precisas para garantizar las condiciones de habitabilidad, el mensaje del artículo 27.13 resulta redundante, si tales costes se tendrán en cuenta en la determinación del justiprecio, como dice el artículo 27.11.
383. Las remisiones del artículo 28.7.c) y disposición adicional.8.c) deben hacerse, en el primer caso, a los párrafos 2 y 3, porque la división de los artículos debe hacerse en párrafos, según las directrices, y en el segundo, a los apartados a) y b) del párrafo 3 del artículo 72 de la LV, porque los párrafos se dividen en apartados que se indican con letras minúsculas ordenadas alfabéticamente.
384. La disposición adicional tendría que venir identificada como “Única”.

CONCLUSIÓN

La Comisión dictamina favorablemente el proyecto de decreto de referencia, con las observaciones formuladas y, en particular, las relativas al artículo 3 a) y c), artículo 10.2, 3, 4 y 6, artículo 12.3, artículo 14 y artículo 27.7.

Lo que certificamos en Vitoria-Gasteiz, a 14 de mayo de 2021 para su conocimiento y consideración, recordándole la obligación prevista en el artículo 30.2 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de comunicar a esta Comisión la disposición o resolución que finalmente se adopte, en la forma y plazo que se establecen en el artículo 34 del Reglamento de Organización y Funcionamiento (aprobado por Decreto 167/2006, de 12 de septiembre).



Vº Bº:

Jesús María Alonso Quilchano,
Secretario

Sabino Torre Díez,
Presidente

Firmado electrónicamente