



ETXESIZITZAKO
BEHATOKIA

OBSERVATORIO
VASCO DE LA
VIVIENDA

Informe sobre la vivienda vacía en la CAE





Índice

1. Introducción	5
2. Aproximación metodológica al estudio de la vivienda vacía	6
3. La vivienda vacía en la CAE: principales resultados de la Estadística de Vivienda Vacía 2013	7
3.1.- Viviendas según el uso por TTHH	7
3.2.- Viviendas según el uso por área funcional	9
3.3.- Viviendas según el uso por dimensión municipal	11
4. La evolución de los diversos usos de vivienda en la CAE 2003-2013	12
4.1.- Evolución del número de viviendas vacías y sus tipologías	12
4.2.- Evolución de la incidencia de la vivienda vacía en la CAE y por Territorio Histórico	14
5. Caracterización de la vivienda vacía en la CAE	16
5.1.- Características principales de las viviendas vacías en 2013	16
5.2.- La vivienda vacía gestionable: grado de importancia relativa en 2013 y características principales	19
6. Aproximaciones al estudio de la incidencia de la vivienda vacía a nivel estatal	23
6.1.- Incidencia de la vivienda secundaria y vacía según ámbito territorial en el Estado	23
6.2.- Análisis del stock de vivienda vacía nueva por Comunidad Autónoma	24

7. Líneas de actuación y medidas novedosas para la movilización de la vivienda vacía	26
7.1.- Las políticas de movilización de vivienda vacía en el Estado	26
7.1.1. Euskadi	27
7.1.2. Cataluña	33
7.1.3. Andalucía	36
7.1.4. Comunidad Foral de Navarra	41
7.2.- Tendencias y orientaciones para la movilización de la vivienda vacía en Europa	44
7.2.1. Combinación de medidas incentivadoras y sancionadoras para la movilización de la vivienda vacía en los países estudiados	45
7.2.2. Reino Unido	45
7.2.3. Francia	48
7.2.4. Holanda	50
8. Conclusiones	51

Índice Tablas

Tabla 1:	Viviendas según uso por Territorio Histórico. 2013	7
Tabla 2:	Viviendas según uso y tipo de vivienda vacía sobre el total del parque de viviendas por área funcional 2013	10
Tabla 3:	Viviendas por tamaño del municipio según el tipo. 2013	11
Tabla 4:	Viviendas vacías según otras variables de caracterización en la CAE y por Territorio Histórico 2013	19
Tabla 5:	Stock de vivienda nueva sin vender en España 2013-20112	25

Índice Gráficos

Gráfico 1:	Viviendas por el tipo según el parque de viviendas por Territorio Histórico. 2013	8
Gráfico 2:	Tipó de vivienda vacía por Territorio Histórico. 2013	8
Gráfico 3:	Ranking de incidencia de la vivienda vacía por área funcional 2013	9
Gráfico 4:	Ranking de la incidencia de la vivienda de temporada y la vivienda deshabitada por área funcional 2013	10
Gráfico 5:	Evolución del número de viviendas vacías 2009-2013 (todas las secciones)	12
Gráfico 6:	Tasas de variación bienal del número de viviendas según uso 2009-2013(todas las secciones)	12
Gráfico 7:	Evolución del número de viviendas en las secciones censales urbanas 2003-2013	13
Gráfico 8:	Tasas de variación bienal del número de viviendas en las secciones urbanas según su uso	13
Gráfico 9:	Evolución del porcentaje de vivienda vacía en la CAE 2001-2013	14
Gráfico 10:	Evolución del porcentaje de vivienda de temporada en la CAE 2001-2013	14
Gráfico 11:	Evolución del porcentaje de vivienda deshabitada en la CAE 2001-2013	15
Gráfico 12:	Porcentaje de vivienda vacía por Territorio Histórico 2001-2013	15
Gráfico 13:	Última utilización de las viviendas vacías por Territorio Histórico 2013	16
Gráfico 14:	Forma de utilización de la vivienda vacía en el pasado por Territorio Histórico (%v)	17
Gráfico 15:	Viviendas vacías según su situación en relación al mercado de la vivienda 2013	17
Gráfico 16:	Viviendas vacías según dimensión en la CAE y por Territorio Histórico 2013	18
Gráfico 17:	Viviendas vacías según número de habitaciones en la CAE y por Territorio Histórico 2013.	18
Gráfico 18:	Viviendas vacías que no han sido calificadas como gestionables según las diversas variables que explican el carácter "gestionable": no venta, no alquiler, no 2º residencia. 2013	20
Gráfico 19:	Evolución de la proporción de viviendas potencialmente gestionables sobre el total de viviendas en la CAE y por Territorio Histórico	21
Gráfico 20:	Evolución de la proporción de viviendas potencialmente gestionables sobre el total de vacías según año y Territorio Histórico	21
Gráfico 21:	Viviendas potencialmente gestionables sobre el total de vacías por dimensión municipal 2013	22
Gráfico 22:	Viviendas principales y secundarias en España. 2011	23

1. Introducción

La reciente publicación de la información asociada a la Estadística de Vivienda Vacía en la CAE 2013 (en adelante EVV)¹ apunta a la pertinencia de abordar el análisis de la problemática de la vivienda vacía tanto desde una dimensión cuantitativa, como cualitativa mediante la que se describan las principales líneas de actuación en este campo.

Para ello, se destina el capítulo segundo a aproximar algunos conceptos metodológicos básicos para entender los siguientes capítulos. En este orden de cosas, el informe dedica tres de sus capítulos centrales a situar la incidencia de la vivienda vacía en el parque de viviendas de la CAE, así como a su caracterización:

- El Capítulo 3 plantea una aproximación sintética a los resultados de la estadística a la hora de cuantificar la incidencia de la vivienda vacía en la CAE y los diferentes usos de la misma.
- El Capítulo 4 se dedica a profundizar en el estudio de caracterización de la vivienda vacía en relación a variables clave que facilitan su explicación, como el tipo de propiedad, el objetivo de la misma y sus características estructurales.
- El Capítulo 5 incorpora una mirada evolutiva sobre la incidencia de la vivienda vacía en la CAE.

En el marco del Capítulo 6 se presenta una aproximación al análisis comparado de la incidencia de la vivienda vacía en la CAE con otros ámbitos territoriales a partir de los datos disponibles para 2011 del Censo de Población y Vivienda del INE, así como de la información que publica el Ministerio de Fomento sobre el análisis del stock de vivienda vacía nueva en el Estado en 2013.

En la vertiente cualitativa, se ha querido dotar de un especial peso al Capítulo 7 en el que se presentan las políticas y líneas de actuación destinadas a lograr la movilización de la vivienda vacía que se están implementando a nivel estatal y europeo.

Por último, el capítulo 8 del informe se destina a sintetizar las principales conclusiones y reflexiones en torno a las formas de aproximación a este fenómeno, los resultados asociados al diverso nivel de incidencia en la CAE y en otros ámbitos territoriales, junto con las medidas y actuaciones más novedosas que se están impulsando para abordar esta problemática.

¹ Un completo informe de síntesis de los resultados de 2013 se han publicado recientemente en la web Observatorio Vasco de la Vivienda. <https://euskadi.net/informacion/informe-de-sintesis-de-la-estadistica-de-vivienda-vacia-de-cae-2013/r41-ovse03/es/>

2. Aproximación metodológica al estudio de la vivienda vacía

Con el fin de estudiar la incidencia y caracterización de la vivienda vacía en la CAE se ha optado por recurrir como información básica para elaborar este informe a la EVV elaborada por el Gobierno Vasco. Esta estadística tiene la virtud de:

- Permitir ofrecer una mirada sumamente actualizada de este fenómeno (último trimestre de 2013) y asentarse sobre una serie de conceptos metodológicos que definen de forma clara y homogénea la vivienda vacía y sus tipologías. En el Anexo se recoge el detalle de los mismos.
- Ofrecer un elevado nivel de representatividad territorial.
- Facilitar una serie histórica de largo recorrido.

Esta operación estadística ha permitido generar en los últimos decenios información de notable utilidad para los gestores de las políticas de vivienda en la CAE, permitiendo cuantificar y caracterizar las viviendas vacías, así como su diverso peso específico por Territorio histórico y área funcional en la CAE.

También ha facilitado avanzar hacia el concepto de *vivienda gestionable*, que trata de facilitar un instrumento de utilidad a la hora de dimensionar las viviendas susceptibles de movilización en el marco de las políticas analizadas en el capítulo 7.

El estado de las viviendas, el tiempo que llevan en desuso, el motivo de encontrarse en esta situación o el ámbito territorial en el que se localizan son algunos de los factores de mayor interés.

En este orden de cosas, una de las dificultades del estudio de la incidencia de la vivienda vacía se asocia a la diversidad de metodologías de aproximación y conceptos de partida empleados en su análisis y tratamiento.

Así, existen diversas fuentes estadísticas que abordan su análisis estatal o europeo, pero se carece de una metodología homologada diseñada específicamente para confirmar la existencia de estas viviendas y sus principales características. Por ejemplo, habitualmente se suelen utilizar informaciones provenientes del Padrón que no cumplen con las condiciones necesarias para poder situar correctamente la incidencia de la vivienda vacía en un ámbito territorial concreto.

3. La vivienda vacía en la CAE: principales resultados de la Estadística de Vivienda Vacía 2013

La EVV sitúa el número de viviendas vacía en la CAE en 2013 en un total de 91.008 viviendas, lo que representa el 8,7% del parque de viviendas.

Este contingente de viviendas vacías se subdivide en dos grandes tipologías: 62.020 viviendas (el 6,0% del parque de viviendas de la CAE) se corresponden con viviendas deshabitadas en un sentido estricto, mientras 28.988 viviendas (el 2,7% restante) son viviendas de temporada.

A continuación se describe la incidencia de la vivienda vacía en la CAE según las principales variables y ámbitos de estudio que facilita la EVV.

3.1.- Viviendas según el uso por TTHH

El mayor número de viviendas vacías se registra en Bizkaia, con un total de 37.550 viviendas, el 41,3% de las que se identifican en toda la CAE. De este total de viviendas vacías del territorio bizkaino, 10.855 viviendas son de temporada y 26.695 viviendas se corresponden con viviendas deshabitadas.

Gipuzkoa es el segundo territorio en términos absolutos en el que se advierte un mayor número de viviendas vacías. Se detectan un total de 34.038 viviendas vacías (el 37,4% del total CAE), de las cuales 10.607 viviendas se corresponden con viviendas de temporada y 23.431 viviendas con viviendas deshabitadas.

En Álava se detectan 19.420 viviendas, lo que representa el 21,3% del total CAE), de las cuales 7.527 viviendas son de temporada y 11.893 viviendas son deshabitadas. Como se advierte a continuación, este volumen de viviendas vacías, en relación al menor parque de viviendas alavés, viene a situar a Álava como el territorio que se sitúa a la cabeza del ranking de incidencia de la vivienda vacía en toda la CAE.

Tabla 1: Viviendas según uso por Territorio Histórico. 2013

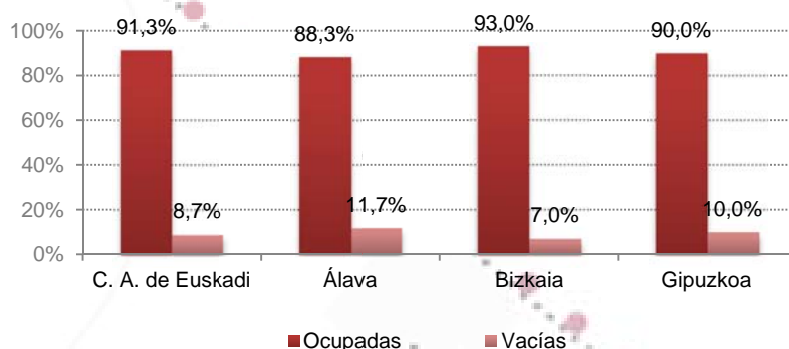
	C. A. de Euskadi	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa
Total viviendas	1.041.959	166.680	536.556	338.723
Ocupadas	950.951	147.260	499.006	304.685
Vacías	91.008	19.420	37.550	34.038
Temporada	28.988	7.527	10.855	10.607
Deshabitada	62.020	11.893	26.695	23.431

Fuente: Encuesta sobre Vivienda Vacía. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. 2013

El análisis de la diversa incidencia de la vivienda vacía por Territorio Histórico permite confirmar que es en Álava el territorio en el que se registra una mayor proporción de vivienda vacía (11,7% del parque de viviendas alavés, el 7,1% se corresponde con la vivienda deshabitada y el 4,5% con la vivienda de temporada).

En cambio, la incidencia de la vivienda vacía en Gipuzkoa (10,0%) se sitúa 1,7 puntos porcentuales por debajo del territorio alavés, correspondiendo el 6,9% a la vivienda deshabitada y el 3,1% a la de temporada. En Bizkaia se advierte la menor proporción de viviendas vacías, situándose en el 7,0%, correspondiendo el 5,0% a la vivienda deshabitada y el 2,0% a la de temporada.

Gráfico 1: Viviendas por el tipo según el parque de viviendas por Territorio Histórico. 2013

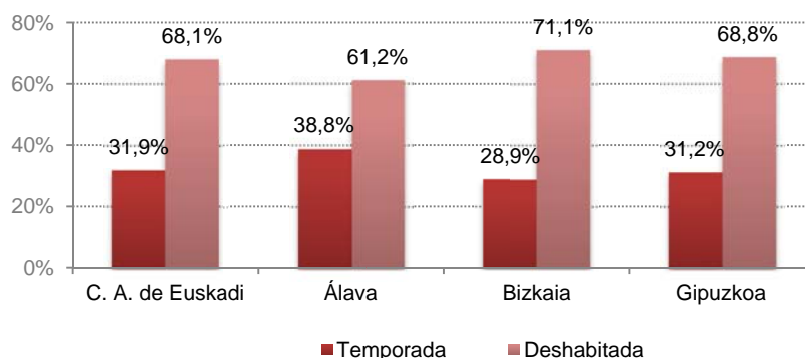


Fuente: Encuesta sobre Vivienda Vacía. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. 2013

La vivienda deshabitada es la tipología que presenta un mayor peso específico sobre el total de viviendas vacías en los tres territorios. Sin embargo, la intensidad con la que se registra la mayor preponderancia de la vivienda deshabitada resulta diferente.

Así, Bizkaia es el territorio en el que resulta superior el peso relativo de las viviendas deshabitadas (71,1%) sobre el total de viviendas vacías detectadas, mientras que Gipuzkoa (68,8%) y, en mayor medida, Álava (61,2%) presentan un menor peso relativo de este tipo de vivienda.

Gráfico 2: Tipo de vivienda vacía por Territorio Histórico. 2013



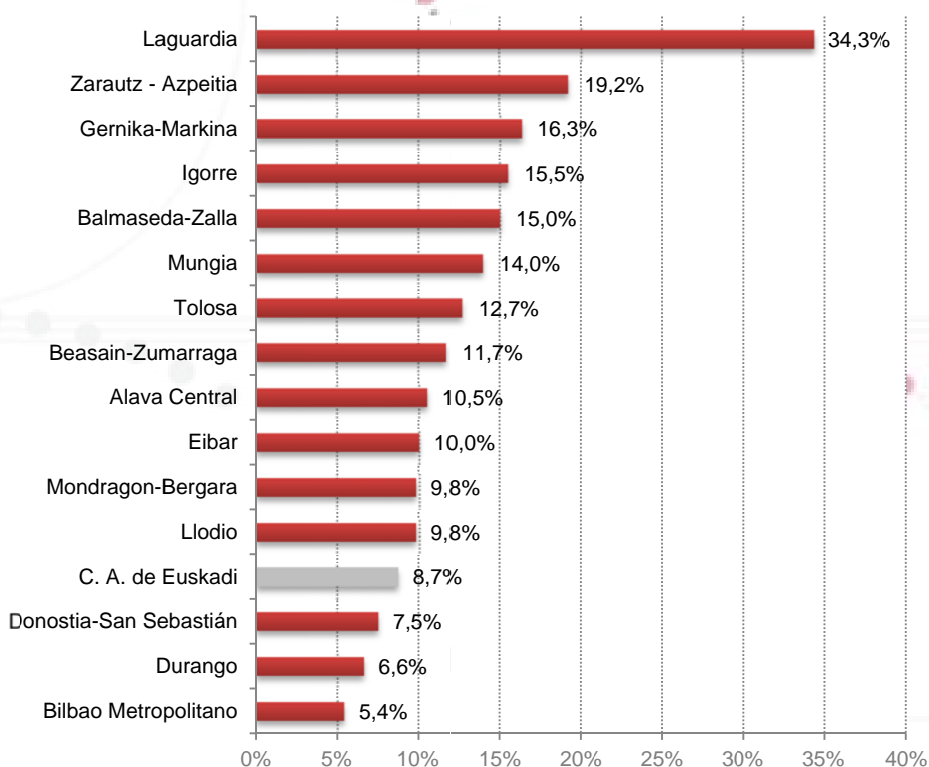
Fuente: Encuesta sobre Vivienda Vacía. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. 2013

3.2.- Viviendas según el uso por área funcional

El estudio del uso de las viviendas por área funcional permite advertir diferencias significativas en la proporción de viviendas vacías. De esta forma, la incidencia de la vivienda vacía sobre el parque de viviendas se sitúa entre la menor proporción registrada en el área del Bilbao Metropolitano (5,4%) y la máxima en Laguardia (34,3%).

Las áreas funcionales de Zarautz-Azpeitia (19,2%), Gernika-Markina (16,3%) e Igorre (15,5%) presentan también un grado de incidencia de la vivienda vacía especialmente elevada. Por su parte, las áreas funcionales de las capitales bizkaina y gipuzkoana se sitúan entre las que registran un menor grado de incidencia de la vivienda vacía, junto con el área funcional de Durango.

Gráfico 3: Ranking de incidencia de la vivienda vacía por área funcional 2013



Fuente: Encuesta sobre Vivienda Vacía. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. 2013

Por tipo de vivienda vacía, las áreas funcionales en las que el peso relativo de la vivienda de temporada resulta especialmente considerable son, por este orden, Laguardia (23,5%) Zarautz-Azpeitia (10,9%) y Gernika-Markina (10,5%). En el resto de áreas funcionales se constata una proporción de vivienda de temporada inferior a la de vivienda deshabitada, excepto en el caso del área funcional de Mungia.

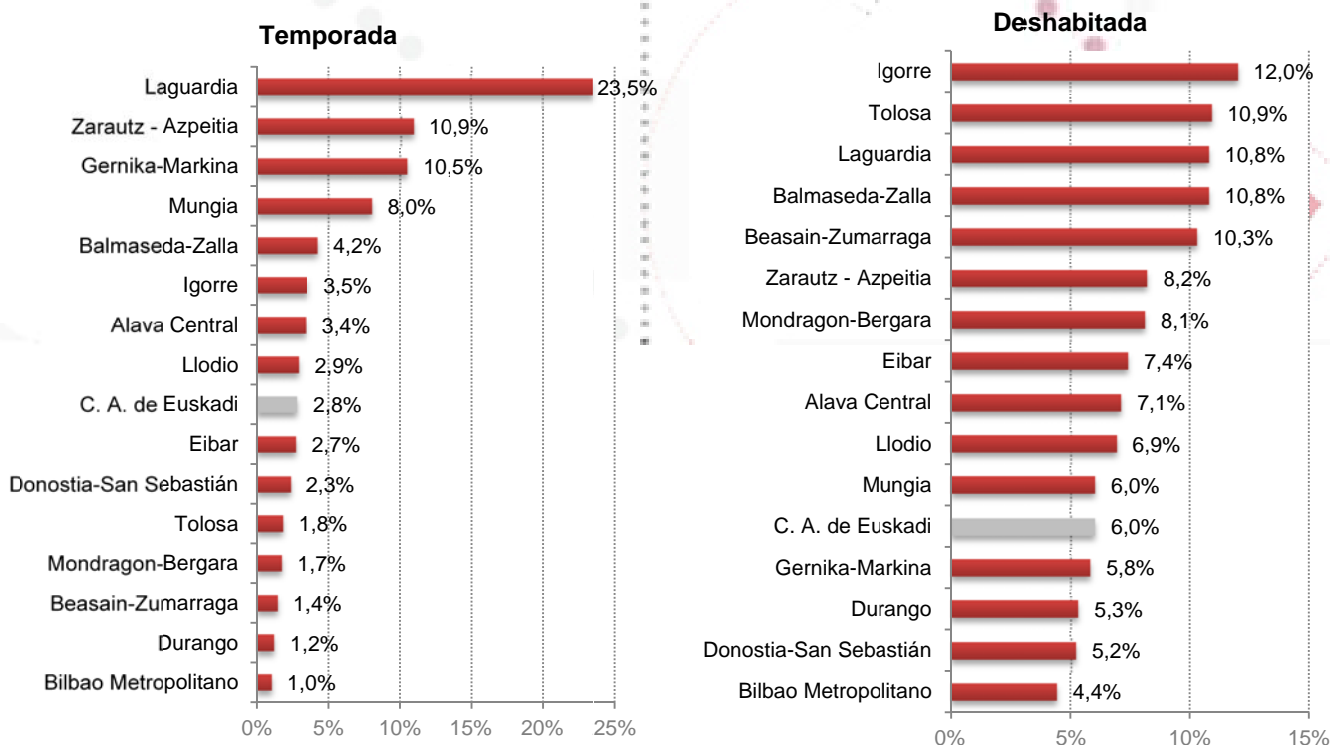
Tabla 2: Viviendas según uso y tipo de vivienda vacía sobre el total del parque de viviendas por área funcional 2013

	Ocupadas	Vacías		
		Total	Temporada	Deshabitada
C. A. de Euskadi	91,3%	8,7%	2,8%	6,0%
Alava Central	89,5%	10,5%	3,4%	7,1%
Balmaseda-Zalla	85,0%	15,0%	4,2%	10,8%
Beasain-Zumarraga	88,3%	11,7%	1,4%	10,3%
Bilbao Metropolitano	94,6%	5,4%	1,0%	4,4%
Donostia-San Sebastián	92,5%	7,5%	2,3%	5,2%
Durango	93,4%	6,6%	1,2%	5,3%
Eibar	90,0%	10,0%	2,7%	7,4%
Gernika-Markina	83,7%	16,3%	10,5%	5,8%
Igorre	84,5%	15,5%	3,5%	12,0%
Laguardia	65,7%	34,3%	23,5%	10,8%
Llodio	90,2%	9,8%	2,9%	6,9%
Mondragon-Bergara	90,2%	9,8%	1,7%	8,1%
Mungia	86,0%	14,0%	8,0%	6,0%
Tolosa	87,3%	12,7%	1,8%	10,9%
Zarautz - Azpeitia	80,8%	19,2%	10,9%	8,2%

Fuente: Encuesta sobre Vivienda Vacía. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. 2013

Como se aprecia en el siguiente gráfico resumen, la mayor presencia relativa de viviendas deshabitada se produce en Igorre (12,0%), Tolosa (10,9%), Laguardia (10,8%), Balmaseda-Zalla (10,8%) y Beasain-Zumarraga (10,3%).

Gráfico 4: Ranking de la incidencia de la vivienda de temporada y la vivienda deshabitada por área funcional 2013



Fuente: Encuesta sobre Vivienda Vacía. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. 2013

3.3.- Viviendas según el uso por dimensión municipal.

En el análisis por **ámbitos municipales** confirma la menor incidencia de la vivienda vacía conforme aumenta la dimensión municipal. En los municipios de menor dimensión (menos de 2.500 habitantes), la proporción de vivienda vacía (22,5%) llega prácticamente a triplicar la registrada en el conjunto de la CAE (8,7%), debido en gran medida a la incidencia de la vivienda de temporada.

Tabla 3: Viviendas por tamaño del municipio según el tipo. 2013

	Vacías		
	Total	Temporada	Deshabitada
Total	8,7%	2,8%	6,0%
<2500	22,5%	11,3%	11,3%
2.501-10.000	13,1%	5,4%	7,7%
10.001-20.000	9,1%	2,8%	6,4%
20.001-40.000	7,8%	2,8%	5,0%
40.001-100.000	6,4%	0,8%	5,6%
≥100.001	5,2%	0,8%	4,4%

Fuente: Encuesta sobre Vivienda Vacía. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. 2013

En los municipios de 2.501 a 10.000 habitantes también se advierte una mayor presencia relativa de vivienda vacía (13,1%) en comparación con el conjunto de la CAE. Este diferencial se asocia en mayor medida a la vivienda de temporada (5,4% frente al 2,8% en la CAE).

Es en los municipios de mayor tamaño donde se observa una significativa menor presencia relativa de viviendas vacías, especialmente en el caso de la vivienda de temporada, que dispone de un peso marginal sobre el total del parque de viviendas en estos municipios. Así, en los municipios de 40.001 habitantes a 100.000 habitantes el peso de la vivienda vacía se sitúa en el 6,4%, disminuyendo hasta el 5,2% en los de dimensión superior a 100.000 habitantes.

En todo caso, el considerable mayor parque de viviendas en los grandes municipios viene a suponer que una de cada tres viviendas vacías (32,8%) se sitúan en los municipios de más de 40.000 habitantes, proporción que asciende al 41,1% en el caso de las viviendas deshabitadas.

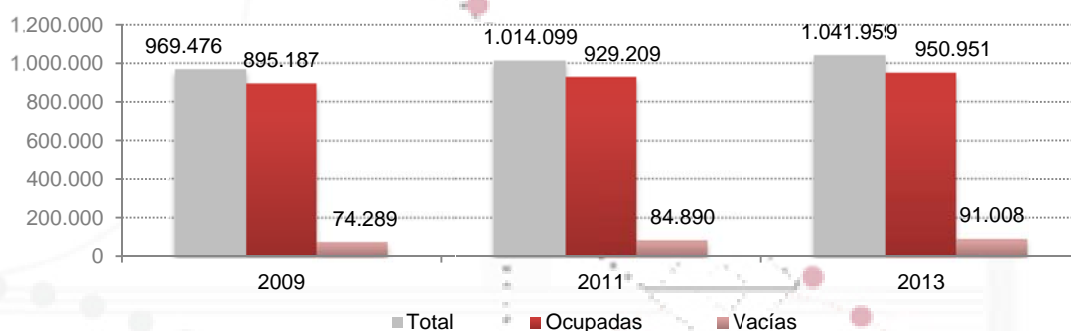
4. La evolución de los diversos usos de vivienda en la CAE 2003-2013

Desde 2009 se dispone de información en la EVV sobre la incidencia de la vivienda vacía en el conjunto de la CAE. Con anterioridad a 2009 la información que proporciona la EVV se corresponde exclusivamente con las secciones urbanas. A continuación se presenta la información de mayor interés asociada a ambas series históricas.

4.1.- Evolución del número de viviendas vacías y sus tipologías

El análisis evolutivo desde 2009 a 2013, pone de manifiesto una tendencia al incremento en el número de viviendas vacías en los últimos años en la CAE, desde las 74.289 viviendas contabilizadas en 2009 a las 91.008 viviendas en 2013 (+ 22,5% en el cuatrienio).

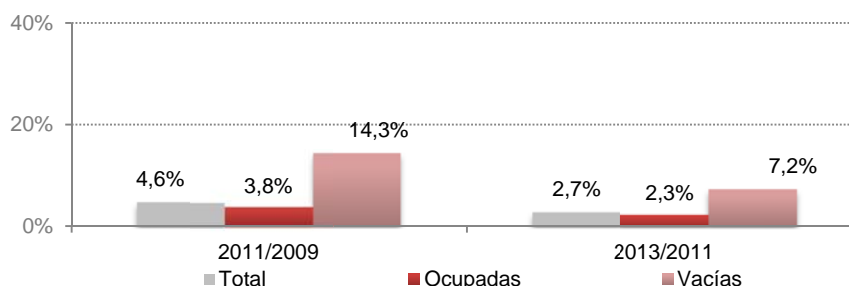
Gráfico 5: Evolución del número de viviendas vacías 2009-2013 (todas las secciones)



Fuente: Encuesta sobre Vivienda Vacía. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. 2013

La intensidad de este incremento en el número de viviendas vacías ha sido inferior a la registrada por el conjunto del parque de viviendas en este cuatrienio, que se sitúa en un tasa del 7,5% (pasando de 969.476 viviendas en 2009 a 1.041.959 viviendas en 2013), lo que viene a poner de manifiesto que se ha producido un incremento del peso relativo de la vivienda vacía en la CAE.

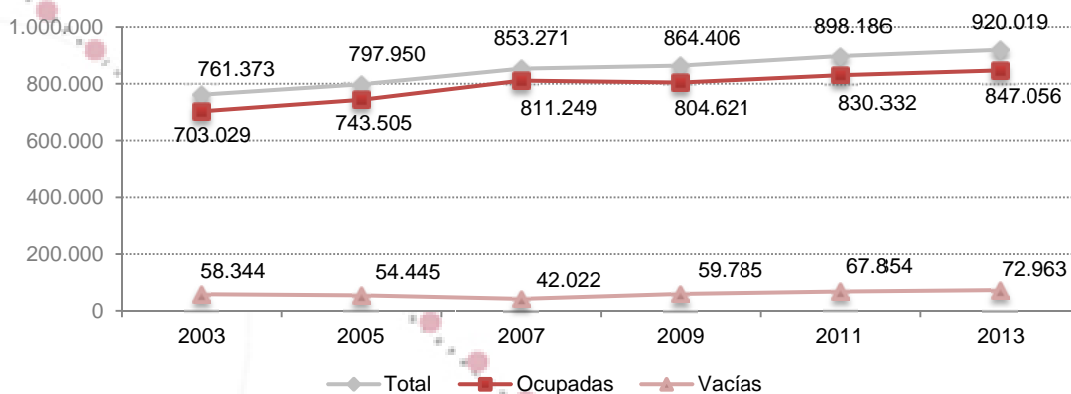
Gráfico 6: Tasas de variación bienal del número de viviendas según uso 2009-2013 (todas las secciones)



Fuente: Encuesta sobre Vivienda Vacía. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. 2013

Analizando la evolución de la vivienda vacía en las secciones censales urbanas que eran objeto de estudio exclusivo hasta 2009, se advierte una tendencia a la reducción del número de viviendas vacías en la CAE entre 2003 y 2007, mientras que en este período crecía de forma sostenida el parque de viviendas y el número de viviendas ocupadas.

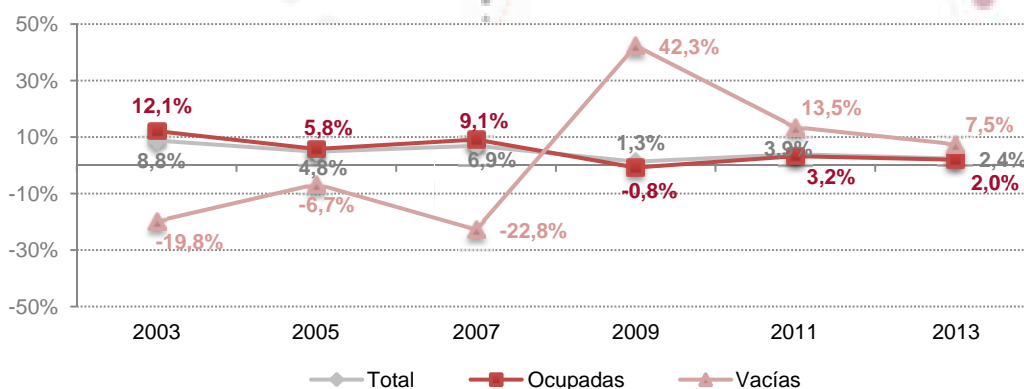
Gráfico 7: Evolución del número de viviendas en las secciones censales urbanas 2003-2013



Fuente: Encuesta sobre Vivienda Vacía. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. 2013

A partir de 2007, se ha asistido a un crecimiento constante del número de viviendas vacías que se ha prolongado hasta 2013. En todo caso, la intensidad de este crecimiento de la vivienda vacía se ha sido moderando en los últimos años, tras experimentar un fuerte incremento en 2007-2009.

Gráfico 8: Tasas de variación bienal del número de viviendas en las secciones urbanas según su uso



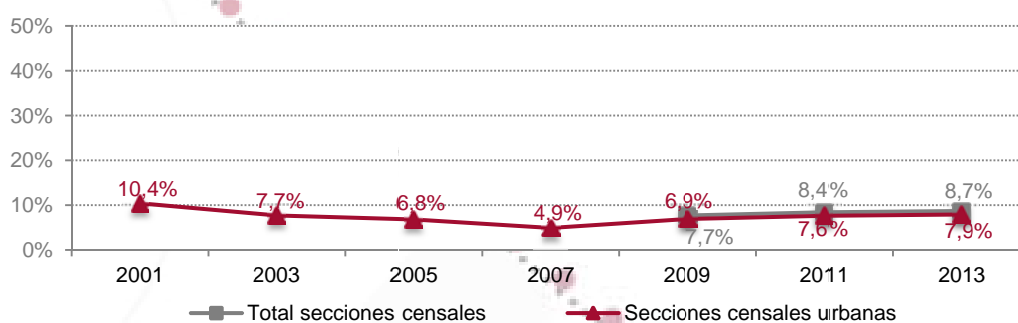
Fuente: Encuesta sobre Vivienda Vacía. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. 2013

4.2.- Evolución de la incidencia de la vivienda vacía en la CAE y por Territorio Histórico

La incidencia relativa de la vivienda vacía ha mostrado una tendencia decreciente hasta 2007 pasando del 10,4% en 2001 al 4,9% en 2007. En el bienio 2007-2009 se registra un cambio de tendencia, advirtiéndose un incremento significativo de la proporción vivienda vacía hasta alcanzar el 7,9% en 2013.

En todo caso, la incidencia de la vivienda vacía no ha llegado a recuperar en 2013 los niveles registrados a comienzos de la década pasada, quedando todavía más de dos puntos porcentuales por debajo de estos registros.

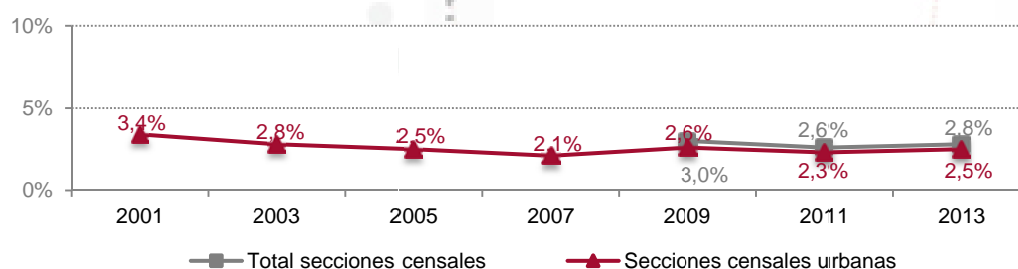
Gráfico 9: Evolución del porcentaje de vivienda vacía en la CAE 2001-2013



Fuente: Encuesta sobre Vivienda Vacía. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. 2013

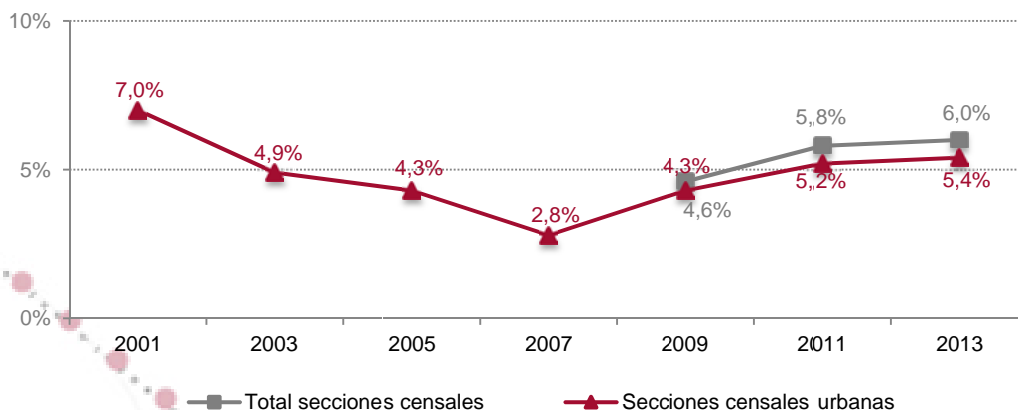
El estudio de la evolución de los diversos tipos de vivienda vacía muestra cómo es la vivienda deshabitada la que viene a explicar en gran medida el perfil evolutivo de la vivienda vacía antes descrito. Así, entre 2001 y 2007 se registra una tendencia a la reducción de la proporción de viviendas deshabitadas, desde el 7,0% en 2001 al 2,8% en 2007, para a partir de 2009 aumentar esta proporción hasta el 5,4% en 2013

Gráfico 10: Evolución del porcentaje de vivienda de temporada en la CAE 2001-2013



Fuente: Encuesta sobre Vivienda Vacía. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. 2013

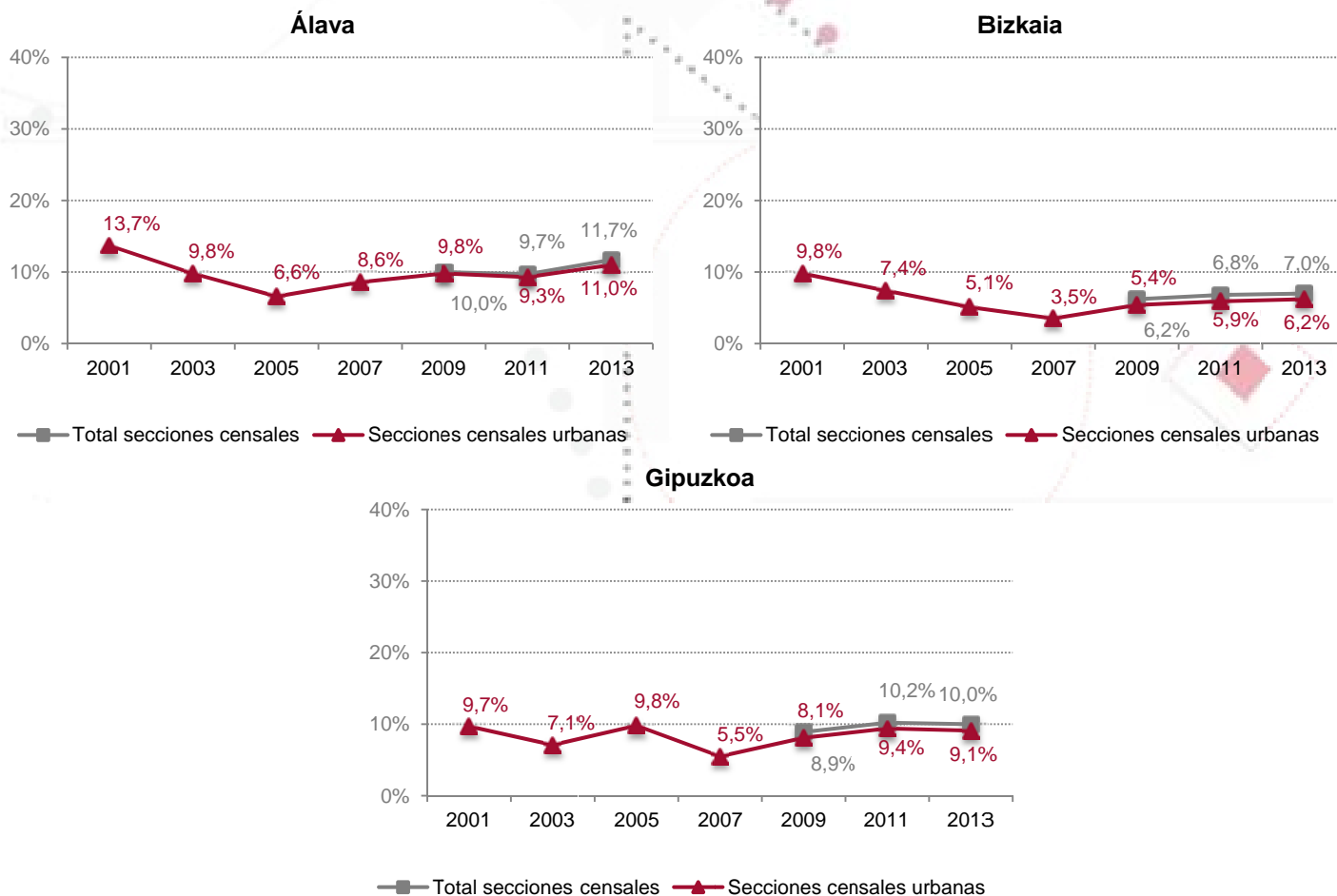
Gráfico 11: Evolución del porcentaje de vivienda deshabitada en la CAE 2001-2013



Fuente: Encuesta sobre Vivienda Vacía. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. 2013

En Álava y Bizkaia se aprecia una tendencia decreciente de la proporción de vivienda vacía entre 2001 y 2005 (2007 en el caso de Bizkaia). A partir de entonces la tendencia es ascendente. En Gipuzkoa se advierte un perfil más errático, destacando la marcada tendencia al incremento en el porcentaje de viviendas vacías entre 2007 (5,5%) y 2013 (9,1%).

Gráfico 12: Porcentaje de vivienda vacía por Territorio Histórico 2001-2013



Fuente: Encuesta sobre Vivienda Vacía. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. 2013

5. Caracterización de la vivienda vacía en la CAE

Una de las utilidades más relevantes de la EVV consiste en su potencial para profundizar en la caracterización de las viviendas vacías para el mejor diseño de las políticas de movilización. Discernir dentro del colectivo de viviendas vacías entre las que se encuentran en oferta (en venta o alquiler), conocer cuando fue su última ocupación de las viviendas y la forma en que estuvieron habitadas, así como otras variables permite comprender mejor este fenómeno.

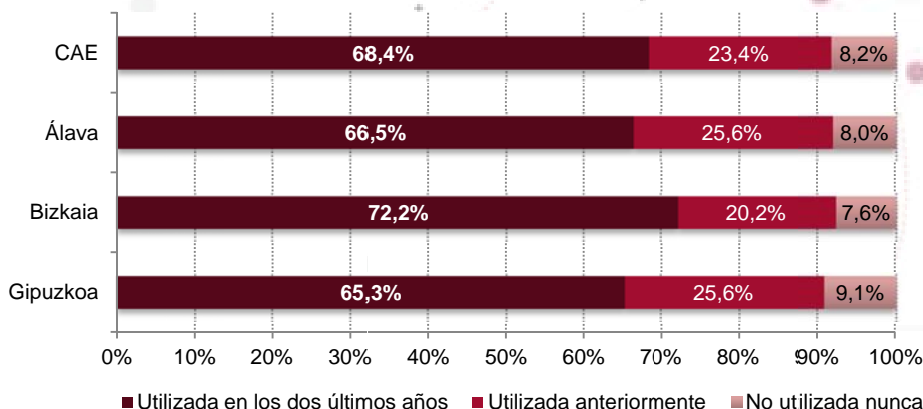
A continuación se presenta un análisis sintético de algunos de las variables de caracterización de mayor interés para este fin, junto con el estudio de las denominadas *viviendas vacías gestionables*.

5.1.- Características principales de las viviendas vacías en 2013

Algo más de dos de cada tres viviendas vacías de la CAE (68,4%) habían sido ocupadas en los dos últimos años. La proporción de viviendas vacías que no ha sido nunca usada por sus propietarios es reducida (8,2%).

El porcentaje de viviendas vacías que han sido utilizadas recientemente resulta especialmente elevado en Bizkaia (72,2%), mientras que en el resto de territorios es algo inferior (65,3% en Gipuzkoa y 66,5% en Álava).

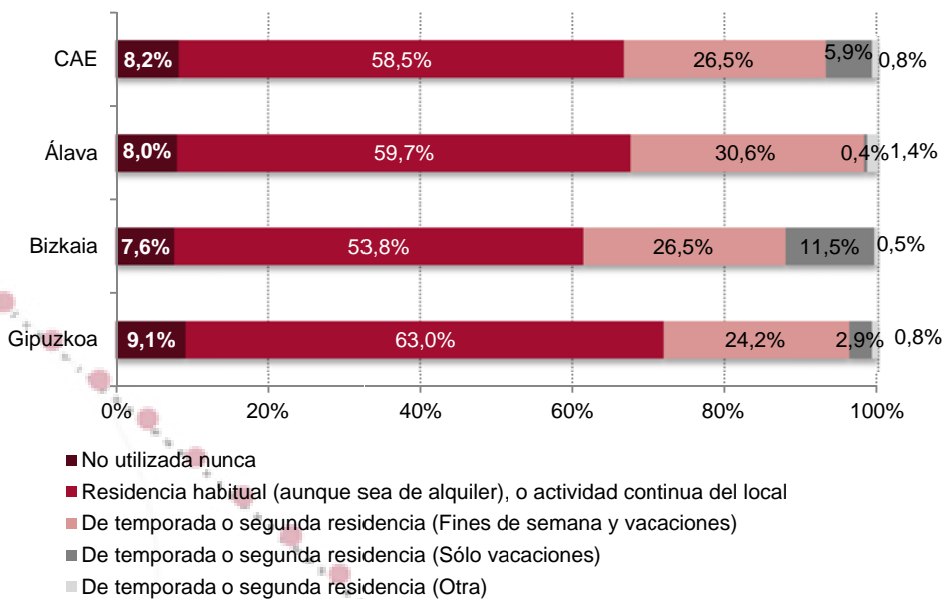
Gráfico 13: Última utilización de las viviendas vacías por Territorio Histórico 2013



Fuente: Encuesta sobre Vivienda Vacía. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. 2013

El 58,7% del total de viviendas vacías de la CAE ha sido utilizada en el pasado como residencia habitual, lo que viene a evidenciar que estas viviendas vacías han sido objeto de un uso continuado.

Gráfico 14: Forma de utilización de la vivienda vacía en el pasado por Territorio Histórico (%v)

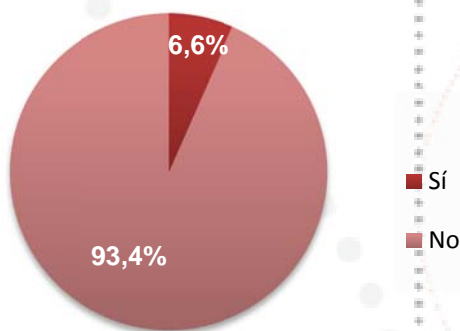


Fuente: Encuesta sobre Vivienda Vacía. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. 2013

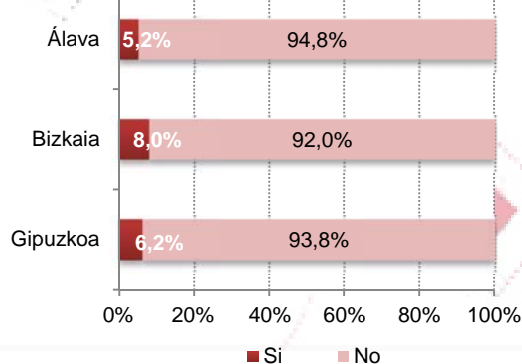
Una reducida proporción de las viviendas vacías de la CAE se encuentran ofertadas en el mercado, bien sea en venta (el 13,4% del total de este colectivo) o en alquiler (el 6,6% del total). El peso relativo de las viviendas vacías puestas en el mercado resulta similar en los tres territorios, siendo, en todo caso, algo superior en Bizkaia en relación al resto de la CAE.

Gráfico 15: Viviendas vacías según su situación en relación al mercado de la vivienda 2013

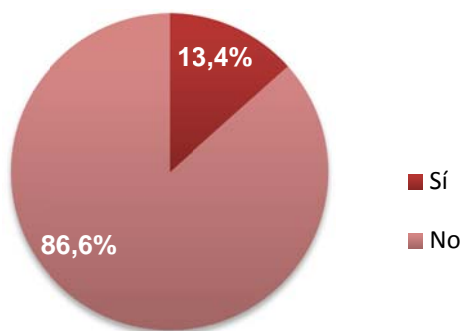
Viviendas en oferta de alquiler en la CAE



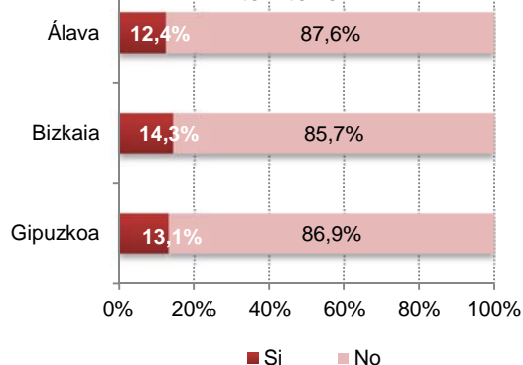
Viviendas en oferta de alquiler por territorio



Viviendas en oferta de venta en la CAE



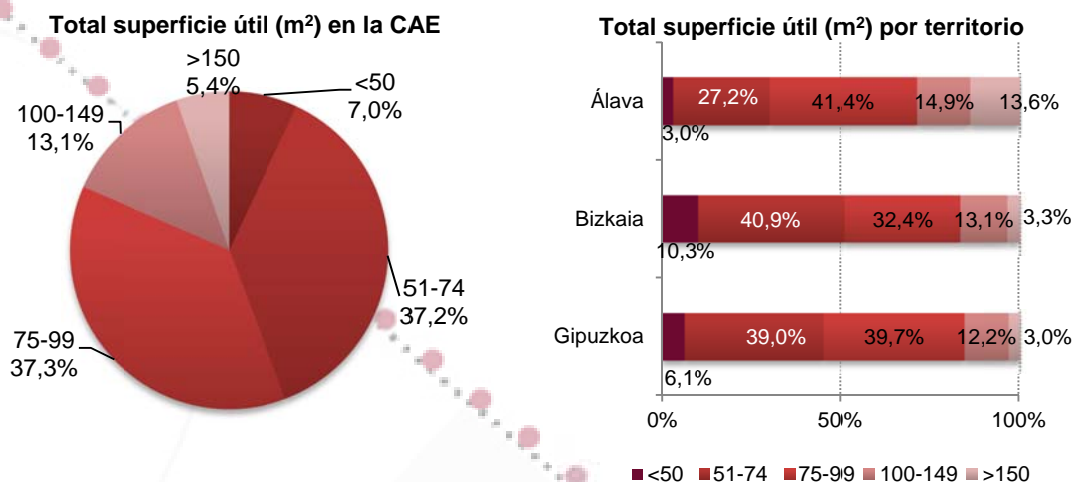
Viviendas en oferta de venta por territorio



Fuente: Encuesta sobre Vivienda Vacía. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. 2013

Por lo que respecta al análisis de las características estructurales de las viviendas identificadas como vacías en la EVV, se pone de manifiesto la superficie notable de las mismas, de forma que más de la mitad (55,8%) alcanza una superficie superior a 74 metros cuadrados.

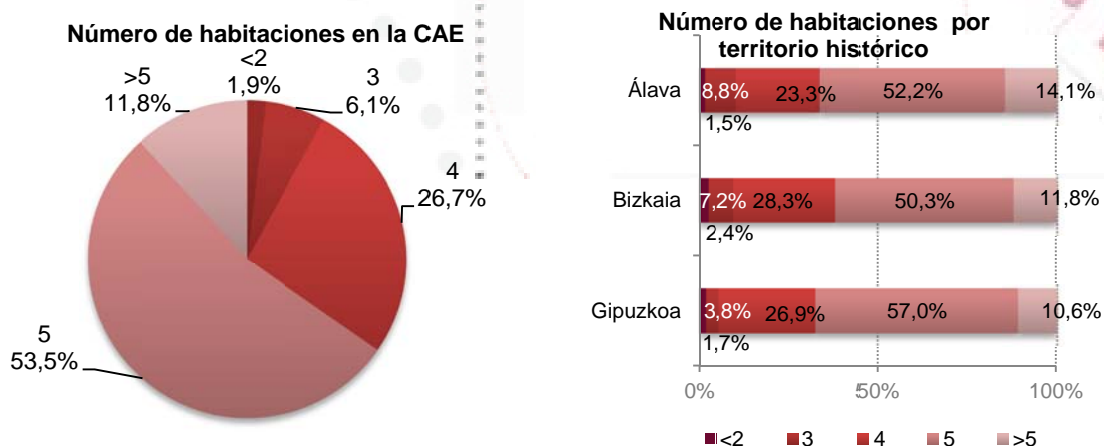
Gráfico 16: Viviendas vacías según dimensión en la CAE y por Territorio Histórico 2013



Fuente: Encuesta sobre Vivienda Vacía. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. 2013

En consonancia con la dimensión de las viviendas vacías, se comprueba como la gran mayoría dispone de al menos 3 habitaciones (incluyendo dormitorios, cocina y baños), alcanzado el 65,3% el porcentaje de viviendas vacías que dispone de más de 5 o más habitaciones.

Gráfico 17: Viviendas vacías según número de habitaciones en la CAE y por Territorio Histórico 2013.



Fuente: Encuesta sobre Vivienda Vacía. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. 2013

La mayoría de las viviendas vacías parece contar con los equipamientos y servicios que permiten alcanzar un cierto nivel de confort. Sin embargo, se detectan carencias significativas en un colectivo amplio de viviendas vacías que requeriría de mejora y rehabilitación, así, por ejemplo, una de cada cuatro viviendas vacías no dispone de gas por tubería siendo también relevante el porcentaje de viviendas que no disponen de calefacción.

Tabla 4: Viviendas vacías según otras variables de caracterización en la CAE y por Territorio Histórico 2013

	C. A. de Euskadi	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa
Número de baños				
1	64,3%	59,3%	67,8%	63,6%
2	34,2%	39,6%	30,7%	34,7%
>2	1,5%	1,1%	1,5%	1,7%
Calefacción central colectiva				
Sí	16,8%	11,7%	8,0%	27,4%
No	83,2%	88,3%	92,0%	72,6%
Calefacción central individual				
Sí	54,2%	45,9%	50,8%	61,5%
No	45,8%	54,1%	49,2%	38,5%
Aparatos no centrales de calefacción				
Sí	57,8%	75,5%	50,8%	55,1%
No	42,2%	24,5%	49,2%	44,9%
Gas distribuido por tuberías				
Sí	75,0%	64,0%	81,4%	74,9%
No	25,0%	36,0%	18,6%	25,1%
Garaje				
Sí	21,2%	21,6%	19,9%	22,2%
No	78,8%	78,4%	80,1%	77,8%
Trastero				
Sí	25,5%	42,4%	23,5%	18,5%
No	74,5%	57,6%	76,5%	81,5%

Fuente: Encuesta sobre Vivienda Vacía. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. 2013

5.2.- La vivienda vacía gestionable: grado de importancia relativa en 2013 y características principales

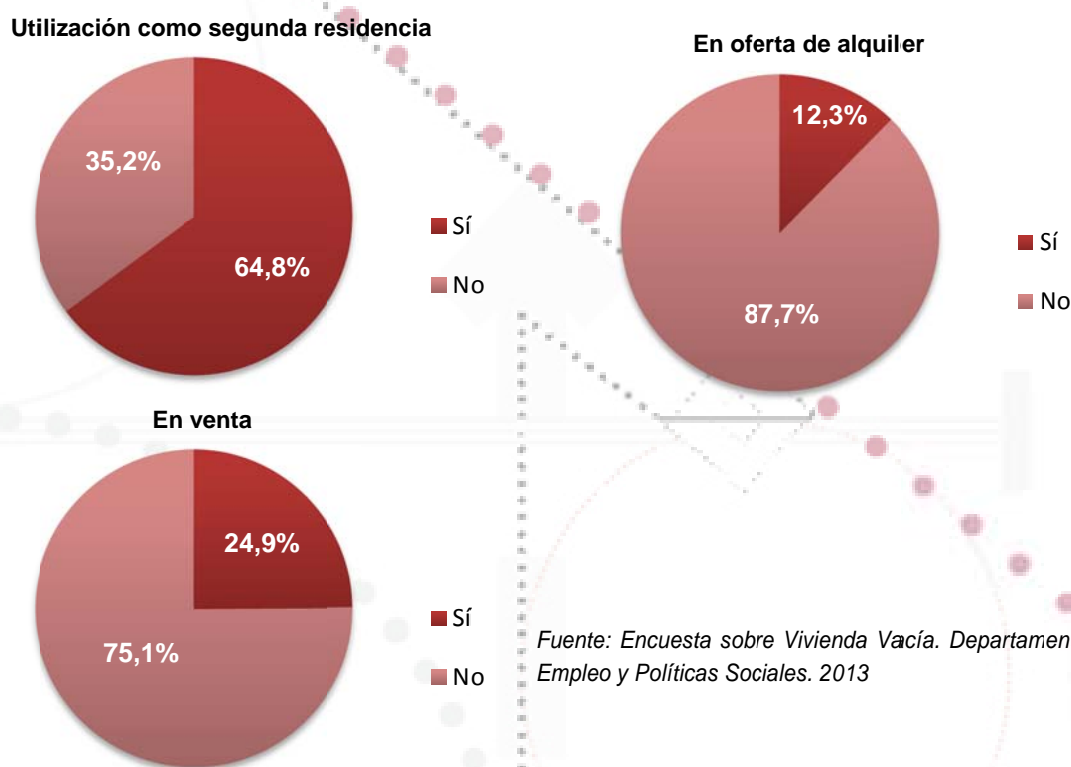
El concepto de vivienda vacía gestionable trata de agrupar aquellas viviendas susceptibles de movilización inmediata por parte de las Administraciones Públicas para su potencial oferta en el mercado de la vivienda de la CAE. Estas viviendas gestionables se corresponden con aquellas viviendas vacías que no son utilizadas como segunda residencia, ni se encontraban en el momento de realizar la encuesta en oferta en el mercado como vivienda en alquiler ni ofertadas para su venta.

En términos relativos al total de viviendas vacías, las viviendas gestionables suponen en 2013 el 46,2% de este colectivo, experimentando un cierto incremento en relación a los porcentajes observados 2009 (41,9%) y 2011 (43,8%).

En 2013 se estimaba en algo más de 42.000 el número de viviendas gestionables sobre las 91.008 viviendas vacías, representando el 4,0% del total de viviendas de la CAE. Este porcentaje viene incrementándose de forma progresiva en los últimos años, de forma que prácticamente se ha duplicado desde 2007.

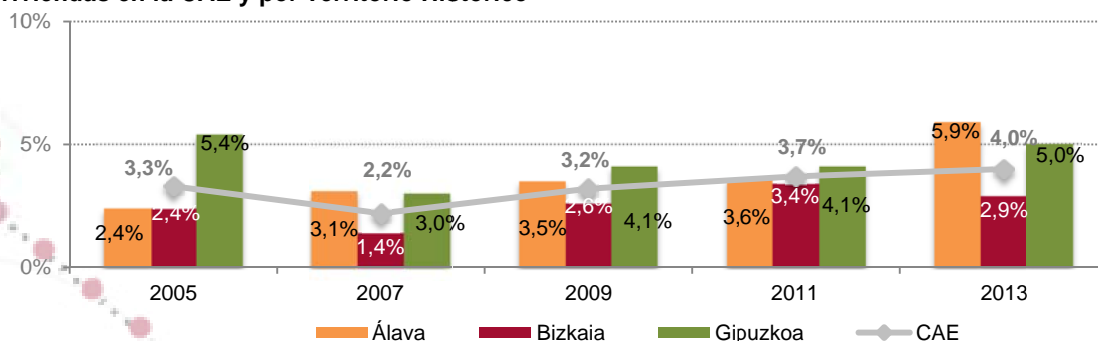
La mayor parte de las viviendas vacías que no han sido calificadas como gestionables se debe a que son habitualmente utilizadas como segunda residencia (64,8%). Resulta también considerable el porcentaje de viviendas que no son calificadas como gestionables debido a que ya se encuentran ofertas en venta (24,9%), mientras que es menor el peso relativo de las ofertas en régimen de alquiler (12,3%).

Gráfico 18: Viviendas vacías que no han sido calificadas como gestionables según las diversas variables que explican el carácter "gestionable": no venta, no alquiler, no 2º residencia. 2013



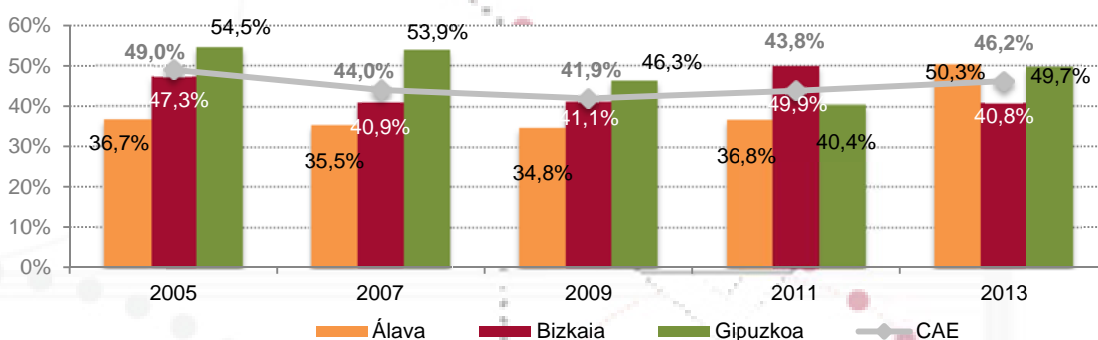
En Álava se registra la mayor importancia relativa en el porcentaje de vivienda gestionable en 2013 (5,9%) superando al observado en el resto de territorios, de forma que este ratio se sitúa en el 5,0% en Gipuzkoa, mientras que en Bizkaia es especialmente reducido (2,9%).

Gráfico 19: Evolución de la proporción de viviendas potencialmente gestionables sobre el total de viviendas en la CAE y por Territorio Histórico



Fuente: Encuesta sobre Vivienda Vacía. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. 2013

Gráfico 20: Evolución de la proporción de viviendas potencialmente gestionables sobre el total de vacías según año y Territorio Histórico



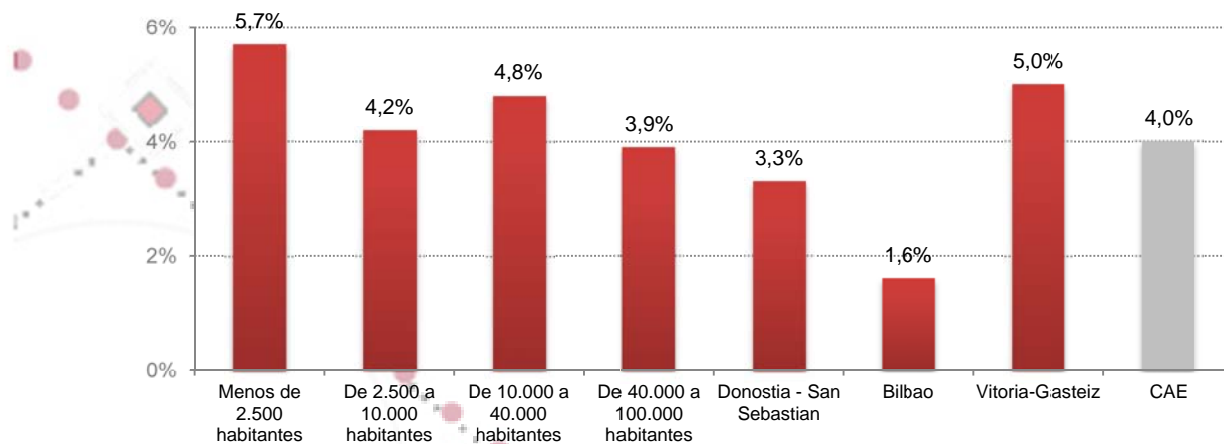
Fuente: Encuesta sobre Vivienda Vacía. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. 2013

Analizando el peso relativo de las viviendas gestionables por dimensión municipal, se advierte una mayor importancia relativa de este colectivo en los municipios de menor tamaño, alcanzando un porcentaje del 5,7% entre los municipios menores de 2.500 habitantes.

En cambio, en los municipios de mayor dimensión (de 40.000 a 100.00 habitantes) la incidencia relativa de las viviendas gestionables se sitúa en el 3,3%, por debajo de la media de la CAE (4,0%).

El peso relativo de las viviendas gestionables es significativamente diferente en las tres capitales vascas. En Vitoria-Gasteiz se advierte una considerable mayor importancia relativa de la vivienda gestionable (5,0%), mientras que su peso relativo es considerablemente inferior en Donostia (3,3%) y, especialmente, en Bilbao (1,6%).

Gráfico 21: Viviendas potencialmente gestionables sobre el total de vacías por dimensión municipal 2013



Fuente: Encuesta sobre Vivienda Vacía. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. 2013

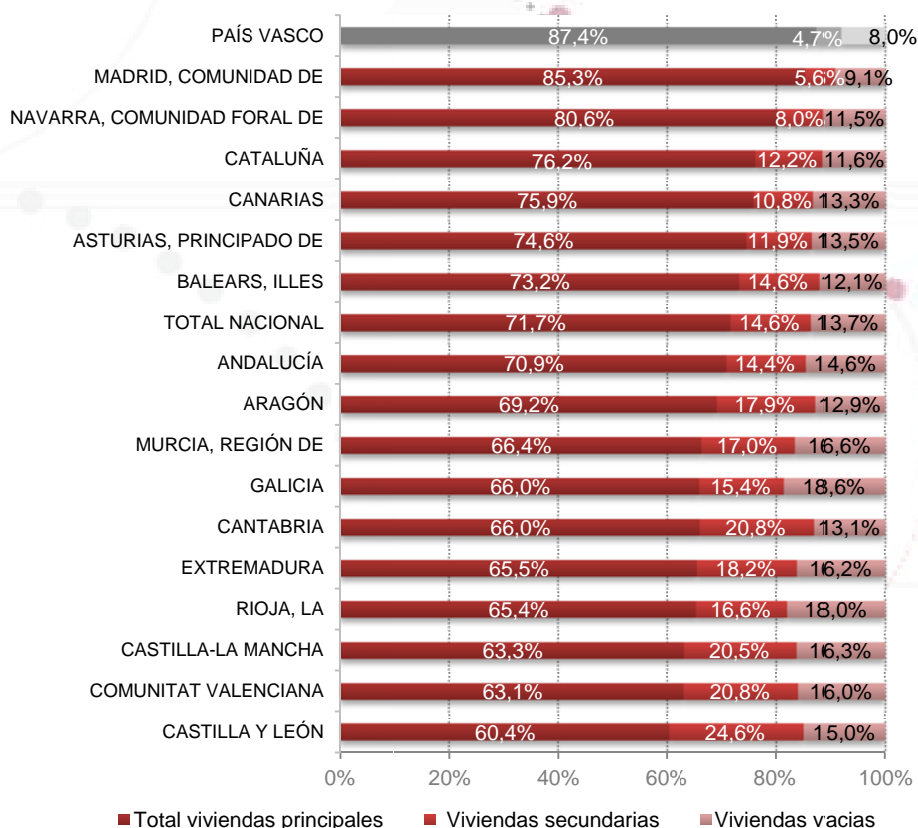
6. Aproximaciones al estudio de la incidencia de la vivienda vacía a nivel estatal

6.1.- Incidencia de la vivienda secundaria y vacía según ámbito territorial en el Estado

La información del Censo de Población y Vivienda permite realizar un análisis comparado del grado de incidencia de las viviendas secundarias y de las viviendas vacías en la CAE, en términos comparados con otras CCAA².

Un análisis en las diversas CCAA de la información del Censo permite concluir el mayor uso del parque de viviendas en la CAE en 2011 en comparación con el resto del Estado. Así, el porcentaje de viviendas principales (estimado sobre el parque total de viviendas familiares) en el conjunto del Estado (71,7%) se sitúa claramente por debajo del registrado en la CAE (87,4%). En coherencia, el peso relativo de las viviendas no principales /secundarias y vacías en el Estado (28,3%) duplica al observado en la CAE (12,6%).

Gráfico 22: Viviendas principales y secundarias en España. 2011



Fuente: Censo de Población y Viviendas. INE 2011

² En todo caso, se debe subrayar que la información corresponde al año 2011 y que la metodología de detección de las viviendas, así como las denominaciones de las mismas no coinciden, con exactitud con las que se aplican en el caso de la EVV 2013 antes descrita.

Por lo que concierne a los dos tipos de viviendas no principales, la CAE registra el menor porcentaje tanto de viviendas secundarias (4,7% frente al 14,6% del conjunto del Estado), como de viviendas vacías (8,0% frente al 13,7% en el Estado).

6.2.- Análisis del stock de vivienda vacía nueva por Comunidad Autónoma

En el marco de la notable trascendencia del stock acumulado de viviendas sin vender para el devenir de la economía española, el Ministerio de Fomento publica anualmente esta información desagregada por Comunidad Autónoma y provincia³.

Esta estadística sitúa en un total de 11.849 viviendas nuevas en diciembre de 2013, el stock de vivienda sin vender en la CAE. La mayor parte de este stock se encuentra en Gipuzkoa (6.754 viviendas), mientras que en Bizkaia se localizan 2.891 viviendas y en Álava 2.204 viviendas.

El peso relativo del stock de vivienda nueva sobre el parque de viviendas de la CAE resulta especialmente reducido si se compara con el de otros ámbitos territoriales, apenas superando el 1% del total (1,1%).

En este orden de cosas, el stock de vivienda en la CAE se sitúa en un nivel inferior a la media estatal (2,2%) y muy alejado de otras CCAA en las que este porcentaje alcanza niveles superiores como son La Rioja (4,8%), Castilla-La Mancha (3,8%) y Murcia (3,4%).

En relación a 2012 se ha producido un ligero decremento en el stock de vivienda nueva en la CAE (-0,6%), debido a la considerable reducción registrada en Bizkaia (-14,8%). En Gipuzkoa apenas varía el stock de vivienda nueva (-0,5%), mientras que en Álava se registra un notable incremento (+26,3%).

³ El stock es el diferencial sobre el que existía a 1 de enero de 2004. Como estimador de las viviendas anualmente terminadas se recurre a fuentes administrativas como son los certificados de fin de obra del Colegio de Arquitectos técnicos, mientras que la estadística de compraventas del Ministerio permite estimar las ventas a detracer en cada ejercicio para el cálculo de este stock. https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/88A7D54A-A73E-4C1C-9956-2A0DC1D0D399/122300/SVN_12.pdf

Tabla 5: Stock de vivienda nueva sin vender en España 2013-2012

	Stock 2013 vivienda nueva	% stock sobre total	% stock / parque de viviendas	Stock 2012 vivienda nueva	Stock 2013/ Stock 2012
Total Nacional	563.908		2,2%	583.453	-3,3%
Ancalucía	91.212	16,1%	2,1%	96.701	-5,7%
Aragón	16.546	2,9%	2,1%	17.486	-5,4%
Asturias (Principado de)	12.009	2,1%	1,9%	11.890	+1,0%
Balears (Illes)	14.915	2,6%	2,5%	15.285	-2,4%
Canarias	32.895	5,8%	3,2%	34.213	-3,8%
Cantabria	545	0,1%	0,1%	849	-35,8%
Castilla y León	36.715	6,5%	2,1%	37.638	-2,4%
Castilla-La Mancha	47.330	8,3%	3,8%	48.725	-2,8%
Cataluña	85.307	15,1%	2,2%	87.730	-2,8%
Comunidad Valenciana	101.266	17,9%	3,2%	103.522	-2,2%
Extremadura	82	0,1%	0,1%	1.087	-92,4%
Galicia	31.515	5,6%	1,9%	33.445	-5,7%
Madrid (Comunidad de)	43.623	7,7%	1,5%	42.821	+1,8%
Murcia (Región de)	26.420	4,7%	3,4%	28.099	-5,9%
Navarra (Comunidad Foral de)	1.368	0,2%	0,4%	1.766	-22,5%
País Vasco	11.849	2,1%	1,1%	11.926	-0,6%
Rioja (La)	9.681	1,7%	4,8%	9.728	-0,5%
Ceuta y Melilla	630	0,1%	1,0%	542	+16,2%

Fuente: Estadísticas del Ministerio de Fomento. Gobierno de España

7. Líneas de actuación y medidas novedosas para la movilización de la vivienda vacía

Las graves consecuencias de la crisis tanto en el ámbito presupuestario y la capacidad de hacer frente a políticas de gasto expansivas, como en el impacto sobre una parte importante de la población que muestra dificultades para afrontar el pago de sus viviendas, ha puesto de relieve el problema de la vivienda vacía.

En este orden de cosas, las medidas orientadas a la movilización de vivienda vacía estudiadas en este informe se enmarcan en un nuevo enfoque que pretende satisfacer las necesidades de acceso a la vivienda.

Así, en algunos países europeos como Reino Unido o Francia este tipo de medidas tienen un mayor recorrido de forma que es posible realizar un cierto balance de sus resultados para su toma en consideración.

7.1.- Las políticas de movilización de vivienda vacía en el Estado

Entre las nuevas medidas dirigidas a la movilización de la vivienda vacía promulgadas por gobiernos autonómicos destaca, el andaluz, el catalán o la menos conocida de la Comunidad Foral de Navarra suponen un salto cualitativo en la habilitación de herramientas y medios legales y técnicos a las Administraciones competentes para abordar el objetivo de reducir el parque de viviendas vacías.

El núcleo duro de estas nuevas medidas se articula en torno a una serie de normas autonómicas que presentan elementos comunes entre los que se pueden destacar los siguientes:

- El refuerzo de la función pública de la vivienda, como piedra angular del modelo, así como la definición concreta del concepto de vivienda vacía
- La promulgación de un procedimiento contradictorio para alcanzar a declarar una vivienda como vacía, junto con el establecimiento de una serie de indicios que permitan declarar una vivienda como vacía
- La creación de un cuerpo de inspectores para ayudar a fundamentar los indicios.
- La creación de un registro de vivienda vacías o deshabitadas.
- El establecimiento de sanciones y penalizaciones a las viviendas que se declaren finalmente vacía, que pueden llegar a la expropiación de las mismas en determinados casos.

De forma complementaria a esta vía sancionadora, algunas de las CCAA estudiadas han puesto en marcha otro tipo de medidas de fomento del alquiler, que tratan de incentivar la movilización desde la vertiente de la intermediación en el mercado del alquiler con programas como PIMA en Andalucía, la Bolsa de Alquiler en la Comunidad Foral de Navarra y en Cataluña el Programa de Intermediación en el Mercado del Alquiler de Viviendas y el Programa de Cesión de viviendas para el alquiler.

Euskadi ha sido pionera en este tipo de medidas en el marco de una apuesta del gobierno vasco por un modelo más equilibrado y sostenible que viene de largo. A comienzos de la década pasada se puso en marcha Bizigune que supuso una fuerte inversión pública para impulsar el alquiler del parque de vivienda ya construido y facilitar el acceso a colectivos que, en caso contrario, no podrían acceder a la vivienda.

7.1.1. Euskadi

La política de vivienda autonómica en la CAE en los últimos diez años ha sido precursora en el diseño e implementación de programas destinados, de forma específica, a promover la movilización de la vivienda vacía mediante la implementación de programas como Bizigune.

La primera parte de este apartado se destina a describir este programa así como los nuevos programas de intermediación en el mercado de alquiler, para destinar un apartado final a situar el rol de las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos en las políticas de movilización de vivienda vacía.

a.- El programa Bizigune

En 2002, el Gobierno Vasco puso en marcha el programa BIZIGUNE que ha sido un referente estatal en la apuesta institucional para abordar de forma directa la movilización de la vivienda vacía en un mercado de vivienda tan complejo como el vasco⁴.

El programa Bizigune ha tratado de responder desde su inicio al objetivo fundamental consistente en la captación de viviendas vacías para su incorporación a la oferta de alquiler protegido. El Decreto 316/2002, de 30 de diciembre que puso en marcha este Programa establecía como objetivo básico del mismo, ayudar a dar un uso social a las viviendas deshabitadas de la CAE y facilitar el acceso a una vivienda digna a precios asequibles a las personas cuyos recursos económicos no son suficientes para acceder al mercado libre.

Para ello, las viviendas que pasan a formar parte del programa deben cumplir una serie de requisitos entre los que figura como elemento más destacado a los efectos de este informe que la vivienda no haya estado ocupada en los últimos 9 meses. Adicionalmente se requiere que la vivienda se encuentre en un área donde Alokabide (sociedad pública del Gobierno Vasco para la promoción del alquiler) tenga previsto captar viviendas y que cumpla una serie de requisitos técnicos básicos que garanticen un estándar de calidad.

El éxito del programa en estos años ha sido innegable si se atiende al volumen de viviendas gestionadas desde 2003 tal y como se describe más adelante al realizar un balance del programa.

⁴ La propia existencia de una herramienta estadística propia del Gobierno Vasco (como es la Estadística de Vivienda Vacía) desde hace más de 15 años, así como la puesta en marcha desde 2002 de un dispositivo de inspección y movilización del parque de VPO, son otros instrumentos de la política de vivienda autonómica que reflejan la preocupación del gobierno por tratar de reducir la incidencia de la vivienda vacía en la CAE.

Estos buenos resultados se deben a que el programa supone la obtención de unas ventajas evidentes tanto para los propietarios como para los arrendatarios. Con la regulación actualmente vigente del programa los propietarios reciben el 65% de la renta mensual habitual en el mercado, con la garantía de recuperar su vivienda en similares condiciones mientras que los arrendatarios no abonan por ella más del 30% de sus ingresos brutos anuales disponiendo del usufructo de la vivienda durante un plazo considerable de 3 años en los nuevos contratos.

Para ello, estos arrendatarios deben estar inscritos en el en el Registro de Solicitantes de Vivienda como demandantes de vivienda en alquiler y disponer de unos ingresos anuales que no superen los 21.100 euros anuales.

Adicionalmente a las ventajas económicas las personas propietarias de las viviendas obtienen unas importantes garantías de seguridad económica y jurídica, como son las siguientes:

- La garantía del pago mensual y puntual de la renta desde el primer arriendo para un período prolongado de tiempo.
- La existencia de un informe técnico a cuenta de Alokabide, teniendo la garantía de la devolución de la vivienda en el mismo estado de conservación salvo el desgaste normal generado por el uso del arrendamiento.
- La contratación de un seguro multi-riesgo de hogar a cargo de Alokabide.

b.- El Programa de Intermediación en el Mercado de Alquiler de Vivienda Libre ASAP (Alokairu Segurua, Arrazoizko Prezioa)

El Programa ASAP fue puesto en marcha en 2012 a través del Decreto 43/2012, de 27 de marzo con el objeto de facilitar que las viviendas de titularidad privada se incorporaren al mercado del arrendamiento a un precio asequible para las personas arrendatarias. De este modo el Gobierno Vasco posibilita que los demandantes de vivienda puedan disponer de mayores opciones de acceso a la vivienda en alquiler⁵.

Este programa viene a responder a la necesidad de poner en marcha medidas de movilización de la vivienda vacía en las que la Administración asuma la función de intermediación en el mercado del alquiler. Para ello, ha establecido un sistema de garantías en forma de pólizas de seguros que garantice el cobro de la renta, los posibles desperfectos y la asistencia jurídica, con el objeto de fomentar la participación en el programa de los propietarios y propietarias de viviendas vacías

A cambio de las garantías ofrecidas, el Gobierno Vasco fija los precios máximos de los alquileres, garantizando precios más competitivos que en el mercado libre. Al igual que en el caso del Programa Bizigune, en el caso del Programa ASAP las personas adjudicatarias también provienen del Registro de Solicitantes de Vivienda como demandantes de vivienda en alquiler.

⁵ Para ello, se establece que deben tener unos ingresos anuales comprendidos entre 7.000 y 39.000 € y la renta de las viviendas no debe superar el 30% de sus ingresos anuales ponderados. También deben carecer de vivienda en propiedad, derecho de superficie o usufructo durante los dos años inmediatamente anteriores a la fecha de celebración del contrato de arrendamiento y estar empadronado en la CAE.

A la hora de baremar a las personas inscritas, entre los criterios de preferencia objeto de baremación destaca la correlación entre ingresos anuales ponderados de la unidad convivencial y renta de la vivienda, de forma que se ajuste el máximo posible el grado de solvencia para asumir el pago de la renta. También figura como criterios de preferencia el municipio en el que se demanda la vivienda, el grado de ajuste entre las características de la vivienda y el número de miembros de la unidad convivencial y la antigüedad de la inscripción en el Registro de Solicitantes de Vivienda.

Por lo que concierne a las viviendas ofertadas en el programa para formar parte del mismo, estas viviendas deben ser viviendas libres y cumplir unas condiciones mínimas de habitabilidad para su ocupación, estando situadas en los municipios o comarcas en las que exista demanda suficiente de alquiler.

Aunque a diferencia de Bizigune, el programa ASAP no incluye la remuneración a la parte arrendadora de parte de la renta, las ventajas que ofrece a las personas propietarias son considerables, de forma que se garantiza el cobro de las rentas, la defensa jurídica y la reparación de desperfectos mediante la contratación de las pólizas de seguro necesarias para cubrir estas contingencias.

A cambio de estas ventajas, el Decreto 43/2012 de 27 de marzo fija una renta máxima para los contratos de alquiler que se firmen en el marco del programa, de forma que resulte inferior a la de mercados.

La Red de Agentes Colaboradores

En el marco del programa se ha creado una Red de Agentes Colaboradores en la Intermediación. Estos agentes tienen la función de gestionar las viviendas captadas ofreciéndolas a los potenciales arrendatarios, debiéndoles mostrar estas viviendas siguiendo el orden de prioridad que se establece en las listas que le proporciona el Gobierno Vasco en atención los baremos establecidos.

Las personas propietarias deben comprometerse a atribuir en exclusiva la gestión de la vivienda al agente colaborador que la haya captado. Asimismo, deben remunerar a los agentes colaboradores de la siguiente forma:

- Una mensualidad de alquiler correspondiente al primer contrato de arrendamiento de la vivienda, así como la mitad de una mensualidad del alquiler correspondiente a cada uno de los contratos de arrendamiento posteriores al primero.
- La mitad de una mensualidad del alquiler correspondiente a cada uno de los contratos de arrendamiento posteriores al primero que se formalicen sobre la vivienda con el mismo arrendatario.
- Una mensualidad de alquiler correspondiente a cada uno de los contratos de arrendamiento posteriores al primero que se formalicen sobre la vivienda con un arrendatario distinto.
- Una comisión máxima equivalente al tres por ciento de la renta, que se devengará mensualmente mientras el contrato permanezca en vigor.

⁶ Esta renta máxima asciende a 650 euros en Donostia y Bilbao, 600 euros en Vitoria-Gasteiz, y un rango de renta que se sitúa entre 400 y 550 euros en el resto de municipios de los municipios incluidos en el programa.

c.- El balance de las medidas de movilización de vivienda vacía y planteamiento para el futuro en el marco del Plan Director de Vivienda 2013-2016

El balance de las políticas de movilización de la vivienda vacía y su necesaria adaptación al actual contexto económico y presupuestario llevó al Gobierno Vasco a plantear una reorientación de las mismas en el marco del Plan Director de Vivienda 2013-2016. En este marco, el Plan Director de Vivienda 2013-2016 de la CAE confirma la preocupación del Gobierno Vasco por situar entre las prioridades de la agenda de la política de vivienda para los próximos años el dar una respuesta integral a la vivienda vacía.

Este interés se pone de manifiesto al destinar un eje específico (Eje 5) al objetivo de disminuir la incidencia de la misma. Para ello, se plantea revisar los principales programas hasta ahora vigentes –especialmente Bizigune- y tratar de buscar nuevas vías de para la movilización de la vivienda vacía que supongan un menor coste presupuestario.

Al mismo tiempo, el Plan sitúa entre sus prioridades mejorar los sistemas de información, detección y caracterización de la vivienda vacía, mejorando los niveles de coordinación interinstitucional para afrontar este reto.

Plan Director de Vivienda 2013-2016: Actuaciones para la movilización de la vivienda vacía

5.1. Movilizar vivienda deshabitada hacia el alquiler protegido.

- Mejorar la eficiencia del Programa Bizigune.
- Revisar el programa ASAP.
- Captar vivienda desocupada de promotores y entidades financieras.⁷

5.2. Mejorar los sistemas de detección e identificación de las viviendas deshabitadas

- Desarrollar acciones destinadas a detectar viviendas deshabitadas en coordinación con las Diputaciones Forales y Ayuntamientos.
- Mejorar la caracterización de las viviendas desocupadas.
- Implementar programas de concienciación social sobre la necesidad de ocupación de las viviendas deshabitadas.

El Plan apuesta por mantener Bizigune como una de las actuaciones clave para la movilización de la vivienda vacía en el futuro. Sin embargo, se considera que las condiciones económicas en las que se puso en marcha en 2003 han cambiado significativamente siendo necesario adaptarlo al nuevo contexto económico general y al del mercado de la vivienda en particular.

⁷ Este aspecto ya se regulaba mediante la Orden de 24 de septiembre de 2009, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, de medidas financieras para la movilización de vivienda libre de nueva titularidad de promotores privados, estableciendo la cesión de hasta un máximo de doce viviendas por parte de los promotores privados titulares de viviendas libres nuevas vacías a favor de Alokabide (derogada por el Decreto Bizigune). En el marco del nuevo Plan Director de Vivienda 2013-2016 se plantea estudiar la incorporación de las viviendas desocupadas de promotores privados, así como de entidades financieras, en el programa Bizigune para facilitar el alquiler durante un periodo de tiempo determinado de estas viviendas.

El programa ha permitido mantener desde 2003 un importante parque de viviendas en alquiler, ascendiendo a 5.193 viviendas el parque que integra el Plan en 2013 y previéndose un incremento en 2014 hasta un total de 5.450 viviendas.

El otro ámbito de actuación clave para los próximos años se asocia a la necesaria revisión de las condiciones del programa ASAP con el fin de desarrollarlo y extenderlo. En este contexto, el nuevo Plan se plantea la necesidad de analizar y revisar las condiciones de este Programa, con el fin de lograr que un mayor número de viviendas de titularidad privada se incorpore al mercado del arrendamiento a un precio asequible.

En este orden de cosas, el Decreto 180/2014 de 23 de septiembre ha venido a introducir una serie de modificaciones con el fin de avanzar en un mayor nivel de implantación del programa. Este cambio normativo trata de agilizar el procedimiento de adjudicación de las viviendas e introducir una serie de mejoras en el programa para tratar de hacerlo más atractivo para las personas titulares de las viviendas vacías y para las demandantes de alquileres asequibles.

Así, a partir de ahora serán las propias personas inscritas en el Registro de Solicitantes de Vivienda las que deban solicitar las viviendas que les interesen, para lo que podrán conocer de antemano las características de las mismas, con lo que se trata de reducir el número actual de renunciadas. Asimismo, las solicitudes se podrán realizar a través de la página web del Departamento, asignándose las viviendas por orden de solicitud, lo que simplificará previsiblemente la gestión del programa.

d.- La necesaria coordinación interinstitucional en las políticas de movilización de la vivienda vacía

El importante papel de las Diputaciones Forales en la política fiscal es clave para el establecimiento de incentivos económicos a los propietarios y arrendatarios a la hora de decantarse por el mercado de alquiler o el de compra.

En el ámbito de la movilización de la vivienda vacía, la política fiscal influye directamente sobre el incentivo que pueden tener los propietarios a la hora de poner en el mercado las viviendas que permanecían en desuso. El Plan Director de Vivienda 2013-2016 identifica específicamente la necesidad de establecer medidas de coordinación con otras Administraciones de la CAE, entre las que tienen un rol fundamental las Diputaciones Forales y los propios Ayuntamientos. Así, el Plan destaca:

- El papel primordial de la coordinación institucional para poder llevar a cabo una política de vivienda eficaz, planteando en el marco del Eje 5 la necesidad de desarrollar acciones destinadas a detectar viviendas deshabitadas en coordinación con las Diputaciones Forales y Ayuntamientos.
- La necesidad de impulsar un nuevo modelo fiscal para favorecer el acceso a la vivienda en el marco del Eje 6 del Plan, para lo que resulta clave la necesaria coordinación con las Diputaciones Forales.

Para ello, el Plan incluye una serie de acciones destinadas a coordinar los esfuerzos de las Administraciones de la CAE para:

- Realizar un diagnóstico compartido de esta problemática mediante su cuantificación y caracterización desde definiciones y procedimientos homogéneos. De este modo, el Plan pone un especial hincapié en la mejora de los sistemas de detección e identificación de las viviendas deshabitadas
- A partir de este diagnóstico, se trata de diseñar medidas y programas, entre los que destaca la búsqueda de un tratamiento fiscal ventajoso que resulte atractivo para que los propietarios privados pongan en el mercado de alquiler las viviendas que se encuentren deshabitadas.

Incentivos y penalizaciones fiscales para la movilización de vivienda vacía en la CAE

Las normas forales que regulan el IRPF permiten aplicar una bonificación del 20% a los ingresos obtenidos por el alquiler por parte de los propietarios, siempre que la vivienda se destine a la residencia habitual de los inquilinos. También son deducibles en estos ingresos una serie de gastos como el importe de los intereses de los capitales ajenos invertidos en la adquisición o los gastos de rehabilitación o mejora.

Por lo que respecta al Impuesto sobre Bienes Inmuebles las normas forales que regulan este impuesto en Álava y Bizkaia permiten el establecimiento de recargos sobre el impuesto de bienes inmuebles que hasta el momento no ha sido objeto de desarrollo y aplicación en estos territorios ⁸.

Sin embargo, solo el territorio de Gipuzkoa optó por promulgar ya en 2003 un recargo de este impuesto que penalizara a los propietarios de viviendas vacías. En la actualidad, la Norma Foral 4/2012, de 4 de julio ha ido un paso más allá, al aplicar el recargo del IBI no ya sobre el concepto de vivienda vacía sino sobre el concepto de vivienda que no constituye residencia habitual de un residente en el municipio donde se ubica la vivienda. En cualquier caso, se prevén un amplio catálogo de excepciones que limita considerablemente el alcance de este recargo ⁹

Asimismo, la normativa foral permite a los Ayuntamientos de los tres territorios el establecimiento de bonificaciones del IBI para las personas propietarias que faciliten sus viviendas en alquiler a programas como el propio Bizigune.

⁸ A nivel estatal el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo contempla también la posibilidad de que los Ayuntamientos establezcan un recargo del 50% del IBI a los inmuebles urbanos de uso residencial desocupados con carácter permanente.

⁹ Entre las que destacan el excluir de este recargo, a las viviendas vinculadas a actividades de alojamiento, las viviendas arrendadas a estudiantes, las pertenecientes a personas empadronadas en residencias de la tercera edad, las viviendas que por algún motivo económico o constructivo no se puedan poner a la venta o alquiler, las que se dediquen a actividades profesionales o comerciales, así como las que se utilicen como residencia temporal de veraneo o las viviendas adquiridas por herencia durante los dos primeros años

7.1.2. Cataluña

El Pacto Nacional para la vivienda 2007-2016 firmado en 2007 por el conjunto de actores y agentes clave de Cataluña vino a establecer como uno de los cinco retos principales para el futuro, mejorar el acceso a la vivienda de la población de Cataluña, especialmente de los jóvenes.

En el marco de este reto se otorga una especial relevancia a la necesidad de utilizar el parque de viviendas ya construido, para lo que se considera imprescindible proceder a movilizar y poner en el mercado una parte considerable del parque de viviendas desocupado. La meta que se establecía para el período de vigencia del pacto era movilizar un total de 62.000 viviendas (22.000 viviendas en los cuatro años siguientes a la firma del pacto).

Para alcanzar este objetivo se plantean diversas medidas entre las que destacan las siguientes:

- La aprobación de la Ley del derecho a la vivienda que procediera a regular la función social de la propiedad y la aplicación de actuaciones para activar en el mercado de alquiler de las viviendas desocupadas.
- El incremento del número de ayudas para fomentar la movilización de las viviendas desocupadas con destino al alquiler social.
- El compromiso por parte de las diversas administraciones para aumentar la financiación y extender las redes de mediación para el alquiler social y las bolsas de vivienda para jóvenes.
- El compromiso del conjunto de instituciones y agentes para prestigiar el alquiler y dar publicidad a las ventajas que los diversos programas ofrecen a los propietarios para poner en el mercado de alquiler sus pisos desocupados.
- El impulso de la rehabilitación de viviendas vacías a cambio de que sean destinadas al alquiler a precios asequibles.

Algunos de estos ámbitos de actuación han sido llevados a la práctica desde la aprobación de este pacto mediante diversas iniciativas legislativas y programas específicos destinados a movilizar la vivienda vacía. A continuación se describen los más relevantes.

a.- La Ley 18/2007 de 28 de diciembre del derecho a la vivienda en Cataluña

La Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda supuso un considerable avance en el reconocimiento del derecho a la vivienda en Cataluña y de la función social de la misma. La trascendencia de esta Ley para facilitar la articulación de medidas de movilización de la vivienda vacía es considerable al permitir construir una base jurídica más sólida sobre la que articular las mismas.

En el capítulo tercero del título III de esta ley se aborda el tratamiento de la vivienda vacía con el objeto de dotar a las Administraciones Públicas de los instrumentos para conseguir que las viviendas desocupadas injustificadamente, en ámbitos de acreditada necesidad de viviendas, se incorporen al mercado inmobiliario. Para ello, esta norma integra el concepto de vivienda vacía, dentro del concepto más amplio de utilización y situaciones anómalas en el uso de las viviendas, llegando a establecer una definición concreta de la misma.

Definición de vivienda vacía (Ley 18/2007 de 28 de diciembre)

Vivienda que queda desocupada permanentemente, sin causa justificada, por un plazo de más de dos años. A tal efecto, son causas justificadas el traslado por razones laborales, el cambio de domicilio por una situación de dependencia, el abandono de la vivienda en una zona rural en proceso de pérdida de población y el hecho de que la propiedad de la vivienda sea objeto de un litigio judicial pendiente de resolución.

A partir de esta definición, la Ley 18/2007 de 28 de diciembre reconoce una amplia variedad de atribuciones a la Administración competente de cara a responder a esta problemática, facultándoles para realizar una amplia diversidad de actos de instrucción como los siguientes:

- Declaraciones de particulares.
- Diseño e implementación de sistemas de inspección.
- Solicitud de información administrativa (padrón y otros registros).
- Solicitud de consumos de energía a las instituciones y empresas que considere conveniente (y la obligación de respuesta consiguiente por parte de las empresas suministradoras).

Una vez detectadas las viviendas vacías, el artículo 42 de esta norma habilita a las Administraciones competentes para diseñar y poner en marcha medidas específicas para evitar la desocupación permanente de las viviendas.

Actuaciones destinada a evitar la desocupación permanente de las viviendas Ley 18/2007 de 28 de diciembre

- 1.- La Generalitat, en coordinación con las administraciones locales, debe impulsar políticas para potenciar la incorporación al mercado, preferentemente en alquiler, de las viviendas vacías o permanentemente desocupadas. A tal fin, debe velar para evitar situaciones de desocupación permanente de viviendas y debe aprobar los correspondientes programas de inspección.
- 2.- Deben darse garantías a los propietarios de las viviendas vacías o permanentemente desocupadas para el cobro de las rentas y la reparación de desperfectos.
- 3.- Deben impulsarse políticas de fomento de la rehabilitación de las viviendas que estén en mal estado para ser alquiladas, mediante subvenciones directas a los propietarios, oferta de subrogación de la Administración en la ejecución de las obras y apoyo público a contratos de masovería urbana.
- 4.- Las viviendas vacías o permanentemente desocupadas pueden cederse a la Administración pública para que las gestione en régimen de alquiler.
- 5.- La Administración puede adoptar medidas distintas de las establecidas en los puntos anteriores con los mismos objetivos de incentivar la ocupación de las viviendas y penalizar su desocupación injustificada, entre las que se incluyen medidas de carácter fiscal.
- 6.- Una vez se hayan puesto a disposición de los propietarios todas las medidas de fomento que establecen los apartados anteriores, en los ámbitos declarados como ámbitos de demanda residencial fuerte y acreditada, la Administración puede declarar el incumplimiento de la función social de la propiedad y acordar el alquiler forzoso de la vivienda¹⁰.

¹⁰ La declaración del incumplimiento debe realizarse mediante un expediente contradictorio en el cual deben detallarse las vías de fomento específicas que se hayan puesto a disposición de la propiedad para facilitarle el alquiler de la vivienda. En el acuerdo de declaración debe advertirse asimismo que, una vez transcurridos dos años desde la notificación de la declaración, si no se ha corregido la situación de desocupación, por causa imputable a la propiedad, la Administración puede expropiar temporalmente el usufructo de la vivienda, por un periodo no superior a cinco años, para alquilarla a terceros.

b.- Programa de mediación para el alquiler social

Mediante este programa, las personas propietarias de una vivienda desocupada pueden ponerla en alquiler a través de una serie de redes de mediación gestionadas por órganos dependientes de las administraciones locales en cada ámbito de actuación.

Estas redes permiten ofrecer a los propietarios y a los posibles arrendatarios un sistema de mediación en el mercado inmobiliario que pretende aumentar la oferta de alquiler a precios moderados, y al mismo tiempo, movilizar el parque de viviendas desocupadas que no se encuentran en oferta, de forma que:

- Se generan bolsas de vivienda que son gestionadas a través de programas sociales de vivienda que dependen de los ayuntamientos, los consejos comarcales y las agrupaciones de municipios.
- Se facilita el acceso al mercado del alquiler a personas y unidades de convivencia que no superan un nivel de ingresos determinado con ingresos de hasta 5,14 veces el ITSC¹¹.

Este programa ofrece ventajas tanto a los propietarios como a los arrendatarios, de forma que:

- Para los propietarios, pone a disposición diversos servicios como el seguro multiriesgo y de defensa jurídica, avales, asesoramiento y tramitación de contrato y el control del buen uso de las viviendas alquiladas.
- Para los futuros arrendatarios, el programa facilita una vivienda adecuada a sus necesidades y posibilidades económicas mediante la negociación de una renta moderada con los propietarios, así como un servicio gratuito de asesoramiento y tramitación de la ayuda al alquiler si procede.

c.- Creación de un impuesto sobre las viviendas vacías

En Julio de 2014 se ha aprobado la creación del impuesto sobre las viviendas vacías en Cataluña. Este impuesto gravará exclusivamente a las personas jurídicas titulares de los pisos vacíos por lo que, desde su diseño inicial se ha orientado específicamente a tratar de poner en el mercado de alquiler las viviendas vacías de las entidades financieras propietarias que en este momento disponen de un gran bolsa de viviendas¹².

Mediante el impuesto se va a tratar de alcanzar a movilizar en torno a 15.000 viviendas para la mayor dinamización del mercado de alquiler. A la hora de justificar la puesta en marcha de este impuesto, la Generalitat ha querido subrayar que el mismo no responde a un fin meramente recaudatorio, de forma que establece una serie de requisitos que limitan el alcance del impuesto, como son:

- Que los propietarios de la vivienda no sean personas físicas, quedando también exentas del impuesto las administraciones públicas y las entidades del tercer sector incluidas en la red de inserción.
- Que la vivienda debe estar situada en una zona de demanda fuerte y acreditada de acuerdo con el Plan por el derecho a la vivienda (unos 70 municipios). El destino de la recaudación irá dirigido al fomento de actuaciones previstas en los planes de vivienda de estos mismos municipios.

¹¹ Para el ejercicio 2014, la Ley de presupuestos de la Generalitat fija el valor de "l'indicador de renda de suficiència de Catalunya" es de 569,12 euros mensuales.

¹² En esta línea de trabajo, la Generalitat ha logrado recientemente firmar con entidades como Bankia, Caixa Catalunya o el Sareb la cesión de más de 1.000 viviendas de las que estas entidades son propietarias para dedicarlas a alquiler social durante un período de cuatro años con cuotas mensuales de entre 150 y 400 euros. Estas viviendas se sitúan precisamente en localidades catalanas en las que el Gobierno de la Generalitat tiene detectada demanda fuerte y acreditada de vivienda.

El diseño de la tasa impositiva responde a un enfoque progresivo, de forma que el importe por vivienda aumenta en función del número de viviendas vacías de que disponga cada entidad propietaria, situándose en un rango de 850 euros a 1.650 euros por vivienda vacía¹³.

d.- Plan Piloto para la puesta en marcha de pisos vacíos

En paralelo a la creación de la tasa sobre la vivienda vacía, la Generalitat también ha puesto en marcha un plan piloto para movilizar viviendas vacías de particulares que requieren de obras de rehabilitación y mejora para su puesta en el mercado de alquiler.

Este plan piloto se va a limitar, en un inicio, a un colectivo de 200 viviendas a las que se destina un presupuesto de 2,5 millones de euros. Estas viviendas se deben localizar también en los municipios catalanes en los que existe una fuerte demanda de vivienda. La Generalitat asumirá la financiación de los trabajos de rehabilitación y mejora de las viviendas seleccionadas por presupuesto máximo de 12.000 euros.

A cambio, los propietarios se comprometen a ceder por seis años a la Generalitat estas viviendas para destinarlas a alquiler social. Adicionalmente, los propietarios recibirán 75 euros mensuales para asumir los pagos correspondientes a los gastos habituales como el IBI, los gastos de comunidad, etc.

7.1.3. Andalucía

El nuevo gobierno de la Junta de Andalucía que comenzó su andadura en 2012 puso en marcha una serie de reformas y actuaciones públicas en materia de vivienda que ha tenido un eco significativo en los medios de comunicación. El grueso de estas reformas se trataron de canalizar, en un primer término, a través del Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda.

La impugnación por parte del Gobierno de España de esta norma llevó al gobierno andaluz a volver a promulgar en Octubre de 2013 los contenidos principales del anterior decreto, esta vez a través de la Ley 4/2013 de 1 de Octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función pública de la vivienda¹⁴.

El Gobierno de España volvía a impugnar esta ley dictando el Tribunal Constitucional en Diciembre de 2013 la suspensión de dos de las medidas más relevantes de la misma como son¹⁵:

¹³ Se prevé la existencia de una bonificación a la cuota en función del porcentaje de viviendas que cada entidad destine al alquiler social en relación al parque de viviendas del que es propietario, pudiendo alcanzar el 100% de la cuota cuando se destine a alquiler social más del doble de las viviendas vacías que estén sujetas al impuesto. Si el titular de los pisos destina parte de su parque de viviendas en alquiler asequible, puede disfrutar de una bonificación variable.

¹⁴ Esta ley ha venido a mantener la literalidad de la mayor parte de los artículos que integraban el Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de forma que las modificaciones que incluyen tienen que ver fundamentalmente con la ampliación de los supuestos en los que una persona se acoge al derecho de permanecer en su vivienda en los procesos de desahucio.

¹⁵ Justificando dicha suspensión por su incompatibilidad con la política económica general del gobierno central de estabilidad del sistema financiero.

- La facultad que reconoce a las Administraciones para la expropiación del uso de la vivienda a los bancos, durante un máximo de tres años, en caso de desalojos de familias que cumplan con una serie de requisitos y estén en riesgo de exclusión social.
- La previsión de multas de hasta 9.000 euros a las entidades bancarias y a sus sociedades filiales que no arrienden sus inmuebles.

Adicionalmente a estas dos medidas objeto de impugnación (actualmente en suspenso) la Ley 4/2013 de 1 de Octubre integra otros aspectos y medidas en el ámbito de la movilización de la vivienda vacía que resultan especialmente relevantes y que se describen a continuación. Asimismo, seguidamente se describen otras iniciativas recientes promovidas por la Junta de Andalucía en la materia objeto del informe como son:

- El Programa de Intermediación del Mercado de Alquiler de Viviendas y el Programa de Cesión de viviendas para el alquiler (Orden de 17 de Octubre de 2013).
- Las subvenciones a personas en situación de especial vulnerabilidad para el alquiler de viviendas gestionadas por entidades públicas (Orden de 29 de Julio de 2014).

a.- Ley 4/2013 de 1 de Octubre de medidas para asegurar la función pública de la vivienda: contenidos y actuaciones más relevantes para el tratamiento de la vivienda vacía.

Mediante la promulgación de esta ley, la Junta de Andalucía se proponía movilizar las viviendas desocupadas del territorio andaluz para su oferta en el mercado de alquiler a precios asequibles, especialmente en el caso de las que son propiedad de las entidades financieras, e inmobiliarias, así como de entidades de gestión de activos.

Para dar respuesta a este objetivo, esta integra toda una serie de actuaciones de diverso alcance y tipología, destacando en el ámbito del tratamiento de la vivienda vacía las siguientes:

1. **El refuerzo de la función social de la vivienda** y de las facultades de la Administración para abordar la problemática de la vivienda vacía. Para ello, se modifica la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía con el objeto de dotar de mayor intensidad a la función social de la vivienda¹⁶ y fortalecer las facultades y competencias de la Administración autonómica y local para velar por el cumplimiento de esta función.
2. Formulación de una **definición explícita del concepto de vivienda deshabitada**, como *aquella vivienda que no se destine efectivamente al uso residencial durante más de seis meses consecutivos en el curso de un año desde el último día efectivo de habitación*. A los efectos de esta norma quedan excluidas, entre otras, las viviendas de las personas físicas cuyo uso exclusivo sea el esparcimiento o el recreo.

¹⁶ Entre las mismas, se cita el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico.

3. Establecimiento de un **procedimiento contradictorio para declarar a las viviendas como deshabitadas** que se sustenta sobre una diversidad de **indicios de prueba**¹⁷.

La ley dedica un total de diez artículos a detallar el procedimiento contradictorio para declarar a las viviendas como deshabitadas con el fin de asegurar la proporcionalidad de la actuación administrativa y garantizar la seguridad jurídica de la ciudadanía sin mermar la capacidad de intervención de la Administración.

4. Se establecen las **potestades de inspección y sanción de la Administración** para lograr el efectivo derecho a la vivienda y en particular evitar la situación de viviendas deshabitadas, regulando la puesta en marcha de un cuerpo de inspectores, junto con un plan de inspección en materia de vivienda.

5. Se crea el **Registro de Viviendas Deshabitadas** del que pasarán a formar parte las viviendas que sean calificadas como deshabitadas. Este registro se erige como el instrumento básico para el control y seguimiento de las viviendas que hayan sido declaradas deshabitadas.

6. Se establece un **recargo del 50% del IBI** a las viviendas declaradas como deshabitadas¹⁸.


7. Se ponen en marcha diversas **actuaciones para evitar la existencia de viviendas deshabitadas** en coordinación con las administraciones locales, entre las que destacan las siguientes:

- Medidas de intermediación en el arrendamiento de viviendas que garanticen la efectiva ocupación de las mismas.
- Medidas destinadas al aseguramiento de los riesgos que garanticen el cobro de la renta, los desperfectos causados y la defensa jurídica de las viviendas alquiladas.
- Medidas incentivadoras de la puesta en el mercado de alquiler de viviendas vacías, de carácter fiscal, así como subvenciones para personas propietarias y arrendatarias y entidades intermediarias.

¹⁷ Otorgando una función probatoria significativa a los consumos de agua y electricidad, así como otros indicios como el empadronamiento, declaraciones o actos propios de la persona titular de la vivienda, declaraciones de los titulares de la vecindad o la negativa injustificada de la persona titular de la vivienda a facilitar comprobaciones a la Consejería competente.

¹⁸ Este recargo se sustenta en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo que en su artículo 72 creaba un recargo por inmuebles urbanos de uso residencial desocupados con carácter permanente cuando se tratara de "inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente, por cumplir las condiciones que se determinen reglamentariamente". En esos casos se preveía que los ayuntamientos pudieran exigir un recargo de hasta el 50 % de la cuota líquida del impuesto.


b. Orden de 17 de octubre de 2013, por la que se regula el Programa de Intermediación en el Mercado del Alquiler de Viviendas y el Programa de Cesión de viviendas para el alquiler.



Dando contenido a una de las líneas clave que establecía la Ley 4/2013 de 1 de Octubre, la Junta de Andalucía puso en marcha el Programa de Intermediación en el Mercado de Alquiler de Viviendas (PIMA). El requisito básico que deben cumplir las viviendas que pasan a formar parte de las bolsas de alquiler es que deben estar deshabitadas (al menos durante 6 meses), ser ofertadas por una renta inicial de alquiler anual no superior a 7.200 euros, no pudiendo ser de protección oficial, así como contar con el certificado de eficiencia energética que establece el Real Decreto 235/2013.

Aunque los beneficiarios del programa deben estar inscritos en el Registro municipal de demandantes de vivienda, el proceso de intermediación entre propietarios y demandantes de alquiler no es un procedimiento administrativo de adjudicación de viviendas sujeto a baremación o prelación alguna.

Una vez firmado el contrato, los propietarios pueden beneficiarse de una serie de pólizas que asegurarán durante un año, prorrogable por otro más, el impago de alquileres de hasta nueve mensualidades y defensa jurídica.




Este programa crea la figura de los agentes colaboradores¹⁹ que son los actores habilitados para intermediar entre las personas inscritas como demandantes de viviendas en alquiler y los propietarios que opten por incluir sus viviendas vacías en bolsas de vivienda. Las funciones principales de estos agentes consisten en tratar de difundir el programa (de forma que se capte el mayor número posible de viviendas para alquiler), así como formalizar los contratos de alquiler y gestionar las pólizas de seguro para cubrir los posibles riesgos de daños e impagos.

La presente orden regula también el nuevo **Programa de Cesión de Viviendas a Entes Públicos para el Alquiler**, cuyo objetivo es captar viviendas deshabitadas para incrementar los parques públicos de viviendas con alquileres sociales, gestionados por entes públicos y destinarlos a facilitar el acceso a la vivienda a las familias con menores ingresos, especialmente las que se encuentren en situaciones de emergencia o en riesgo de exclusión social.

La cesión se lleva a cabo a través de un contrato o convenio, que autoriza la gestión de la vivienda y la cesión de su uso. En dicho contrato o convenio se establecen los términos en que se llevará a cabo la gestión de las viviendas, su mantenimiento, conservación y reparación de desperfectos, plazo, así como el aseguramiento del cobro de la renta, en su caso. Las personas que ceden sus viviendas pueden recibir como contraprestación, como máximo, 5.760 euros anuales (el 80% de los 7.200 euros fijados en el caso del PIMA).

¹⁹ El programa establece una remuneración máxima tasada para sufragar estas funciones que consiste en una mensualidad del alquiler correspondiente al contrato de la vivienda, siendo el arrendador el responsable de asumir este pago.


c. Orden de 29 de julio de 2014 para la concesión de subvenciones a personas en situación de especial vulnerabilidad para el alquiler de viviendas gestionadas por entidades públicas



En esta misma línea de fomento del alquiler y movilización de la vivienda vacía, recientemente la Junta de Andalucía ha promulgado una Orden dirigida a facilitar el acceso al mercado del alquiler a familias en situación de especial vulnerabilidad.

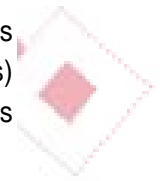
El objetivo de estas ayudas consiste en tratar de movilizar el stock de VPO actualmente vacía existente en Andalucía, de forma que las entidades públicas propietarias de las mismas (Ayuntamientos, empresas públicas, etc) puedan adjudicarlas a familias que, de otra manera, no hubieran podido asumir la renta actualmente requerida.

En este orden de cosas, Andalucía cuenta con 5.600 viviendas de protección oficial (VPO) vacías, que están principalmente en manos de promotores privados y de ayuntamientos. Desde esta perspectiva, la Junta ha propuesto que este stock de VPO se ponga en régimen de alquiler a precios asequibles y ajustados y para ello remitió un requerimiento a todos los promotores públicos y privados con pisos protegidos vacíos. Así, a estas entidades se les han ofrecido soluciones para poner en alquiler su stock de viviendas vacías, como la incorporación de estas viviendas al programa de Intermediación del Alquiler (PIMA) sin haberse logrado hasta el momento una respuesta positiva de esas entidades.



En principio, la medida se dirige a movilizar el stock de viviendas de VPO vacías existentes en Andalucía, de forma que sean los propios Ayuntamientos y la Junta las que puedan alquilar estas viviendas a familias que de otro modo no hubieran podido asumir el pago de los alquileres. En todo caso, se abre la posibilidad de incorporar al programa viviendas libres en los municipios en que no se disponga de VPOs vacías.

Esta orden habilita ayudas para facilitar el acceso al alquiler a familias con ingresos inferiores a 1,5 veces el Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples (11.182 euros netos anuales) Mediante estas ayudas las familias beneficiarias destinarán, como máximo, el 25% de sus ingresos al pago de la renta de alquiler, siendo asumida el resto de la renta por la Junta.



La Junta dispone de 4,3 millones de euros para asumir este pago. En todo caso, se establece una limitación de la renta máxima subvencionable, que no podrá superar 3,5 veces el precio de la vivienda protegida de régimen especial de cada municipio.

7.1.4. Comunidad Foral de Navarra

La Comunidad Foral Navarra fue pionera en el establecimiento de medidas fiscales para incentivar la puesta en el mercado de viviendas vacías. La Ley Foral 2/1995 de 10 de marzo que regula las Haciendas Locales ya recogía la posibilidad de que los Ayuntamientos establecieran recargos en el IBI a las viviendas vacías localizadas en su ámbito municipal.

Las recientes novedades normativas en el ámbito de las políticas de movilización de vivienda vacía en la Comunidad Foral de Navarra que se describen a continuación han venido a suponer un importante paso en la promulgación de medidas de índole coercitivo, para lo que se ha "importado" el modelo normativo andaluz descrito más arriba.

Así, el Parlamento navarro ha promulgado la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra. La peculiaridad de esta ley foral consiste en que no ha sido impulsada por el gobierno foral, de forma que ha sido aprobada por los partidos de la oposición del Parlamento Navarro²⁰.

Al igual que lo sucedido en el caso andaluz, el Gobierno de España procedió a promover un recurso contra esta ley navarra que supuso la suspensión de la misma por parte del Tribunal Constitucional²¹ motivada en dos de los artículos más controvertidos de la norma foral:

- La posibilidad del embargo temporal por tres años de las viviendas de las entidades bancarias en proceso de desahucio, y que las familias puedan permanecer en la vivienda durante esos tres años pagando un alquiler que no supere el 25% de sus ingresos.
- La posibilidad de la dación en pago de viviendas protegidas, en casos de imposibilidad o dificultad para hacer frente a las hipotecas, eliminándose así los problemas derivados de la aplicación de los límites existentes para su adquisición.

Esta Ley Foral 24/2013, de 2 de julio viene a modificar la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra, procediendo a incorporar a la misma un nuevo título destinado, de forma monográfica, a dotar a la Administración de instrumentos administrativos para evitar la existencia de viviendas deshabitadas. Los aspectos más relevantes a destacar en esta ley son los siguientes:

1. La norma establece la definición de vivienda deshabitada, presumiendo que se encuentra en esta situación cuando no se destina al uso residencial previsto por el ordenamiento jurídico o el planeamiento urbanístico durante más de seis meses consecutivos en el curso de un año desde el último día de efectiva habitación²².
2. Se establecen una serie de indicios para demostrar la no habitación, que coinciden con los recogidos en la norma andaluza.

²⁰ En todo caso, la norma recoge de forma explícita en la Disposición final primera el encargo al Gobierno de Navarra para que dicte las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo y la aplicación de lo dispuesto en esta Ley.

²¹ En Marzo de 2014 el Tribunal Constitucional ha decidido prorrogar la suspensión cautelar que había decretado sobre esta ley, hasta que resuelva el recurso presentado por el Gobierno de España a la misma.

²² Al igual que en el caso andaluz, quedan excluidas, a los efectos de lo dispuesto en la presente Ley, entre otros supuestos, las viviendas de las personas físicas cuyo uso exclusivo sea el de esparcimiento o recreo.

3. Se crea un cuerpo de inspectores de vivienda del Gobierno de Navarra, que, entre otras funciones, asume la realización de las tareas necesarias para la comprobación de los indicios referidos.
4. Se establece un procedimiento detallado para la declaración de vivienda deshabitada, semejante al ya referido en el caso andaluz.
5. Se crea el Registro de Viviendas Deshabitadas de Navarra, que debe servir como instrumento para el control y seguimiento de las viviendas que hayan sido declaradas deshabitadas.
6. Se describen diversos tipos de infracciones en materia de vivienda entre las que destacan las dirigidas a las personas propietarias de la viviendas deshabitadas:
 - Se manifiesta que será objeto de sanción muy grave, el no dar efectiva habitación a la vivienda en los términos establecidos en esta Ley Foral.
 - Se contempla la expropiación en los casos en los que se desatienda un requerimiento para destinar efectivamente la vivienda protegida a domicilio habitual y permanente durante un plazo superior a un año sin haber obtenido la preceptiva autorización administrativa de desocupación.
7. Se establecen diversos tipos de actuaciones para evitar la existencia de viviendas deshabitadas en Navarra, entre las que destacan:
 - La creación de un Parque Público de Vivienda en alquiler destinado al arrendamiento para personas con dificultades en el acceso a una vivienda y a las que se exigirá una renta en función de su nivel de ingresos, que se constituirá tanto con las viviendas que sean expropiadas, como con las viviendas que pueda adquirir o promover la Administración de la Comunidad Foral.
 - El desarrollo de programas que permitan el aseguramiento de los riesgos inherentes a la ocupación habitacional de las viviendas ofrecidas en alquiler de forma que se garantice el cobro de la renta, los desperfectos causados, la responsabilidad civil, la asistencia del hogar y la defensa jurídica.
 - El establecimiento de subvenciones y beneficios que contribuyan a la efectiva ocupación de las viviendas deshabitadas dirigidas a las personas propietarias y arrendatarias y a las entidades intermediarias.
 - La intermediación en el mercado del alquiler en el ámbito de viviendas deshabitadas a fin de favorecer su efectiva ocupación a través del impulso y facilitación de fórmulas de concertación de arrendamientos entre personas propietarias y personas o unidades de convivencia demandantes de viviendas.

Programas de fomento del alquiler (Bolsa de Alquiler) del Gobierno de Navarra

En el ámbito de la intermediación y fomento del alquiler de las viviendas vacías, Navarra dispone desde 2006 de un programa específico gestionado por Navarra de Suelo y Vivienda S.A. (NASUVINSA) y que hasta el momento ha podido contar con una bolsa de alquiler de viviendas en las que más de 600 personas propietarias han puesto su vivienda a disposición del programa.

Mediante este programa, las personas con menos recursos económicos (aquellas que cuentan con unos ingresos familiares ponderados inferiores a 1,7 veces el IPREM), pueden acceder a las viviendas de esa bolsa abonando una renta inferior la del mercado libre. La selección de estos inquilinos se realiza entre aquellas personas que están inscritas en el Censo de solicitantes de vivienda protegida. El Gobierno de Navarra se hace cargo de la diferencia entre la renta que cobran los propietarios y la que pagan las personas que van a ocupar las viviendas, de forma que las personas propietarias de estas viviendas reciben unas subvenciones que van desde un 25% hasta un 90% del importe de la renta.

Por tanto, las ventajas del programa son considerables para las personas propietarias ya que NASUVINSA garantiza:

- El cobro puntual de la renta, desde la firma del contrato de cesión a favor de NASUVINSA, por un plazo de hasta 5 años y 6 meses.
- El mantenimiento de la vivienda y su devolución en buen estado y, en su caso, la derivación del propietario a las ORVES (Oficinas de Rehabilitación de Viviendas y Edificios) si fuera necesario acometer obras de rehabilitación con anterioridad a la recepción de la vivienda en la bolsa de alquiler.
- La contratación por parte de NASUVINSA de un seguro multi-riesgo (continente) para el hogar.

El otro hito más relevante en el abordaje de la problemática de la vivienda vacía ha sido el establecimiento del **Impuesto sobre Viviendas Deshabitadas en Navarra**. Así, el Parlamento Navarro procedió a promulgar la Ley Foral 31/2013, de 31 de octubre que modificaba la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra. Mediante esta ley foral se establece un tributo que gravará la titularidad de viviendas radicadas en el término municipal que figuren en el Registro de Viviendas Deshabitadas.

Para la exacción del impuesto, los Ayuntamientos deberán mantener un censo de viviendas deshabitadas. Para ello, el Departamento competente comunicará de oficio a cada Ayuntamiento las altas y bajas que se produzcan en el Registro de Viviendas Deshabitadas referidas a su respectivo término municipal.

Los sujetos pasivos del impuesto son tanto personas físicas como jurídicas (incluyendo las propias Administraciones Públicas) titulares de la propiedad de estas viviendas deshabitadas²³. La base imponible del impuesto será la vigente para la exacción de la contribución territorial (valor catastral), siendo la cuota, de carácter semestral, el resultado de aplicar a dicha base un tipo de gravamen de entre 0,10 y 0,50%, único para todo el término municipal²⁴.

²³ La Ley establece una serie de exenciones al impuesto, entre las que destacan las asociadas a las viviendas vacías cuyos titulares sean funcionarios públicos y trabajadores que desempeñen sus labores fuera de la localidad en que esté enclavada la casa, así como aquellas otras que sean puestas a disposición de la Administración Pública para ser utilizadas como alquiler social.

²⁴ El segundo año dicho gravamen, oscila entre el 0,50 y el 1%, alcanzando el tercer año un tipo situado entre el 1 y el 1,5%.

7.2.- Tendencias y orientaciones para la movilización de la vivienda vacía en Europa

En este capítulo se abordan algunas de las iniciativas más significativas desarrolladas en algunos países de la Unión Europea para tratar de poner en el mercado el stock de viviendas vacías. Concretamente se han analizado las medidas puestas en marcha en el Reino Unido, Francia y Holanda.

En todos los países analizados, las iniciativas específicas para la movilización de viviendas vacías se dirigen a aquellas viviendas que permanecen vacías y sin ninguna intención de uso por parte del propietario. Sin embargo, las políticas de movilización de la vivienda vacía en el ámbito europeo, al igual que en el estatal, se enfrentan a la dificultad de disponer de sistemas de información consistentes y homogéneos que permitan ofrecer una imagen fiel de la incidencia y caracterización de la vivienda vacía con el objeto de diseñar medidas que faciliten su movilización.

En todo caso, entre los diversos sistemas de información estadística, uno de los sistemas que destaca por su mayor consistencia es el británico, que tiene como principal virtud el sustentarse en información asociada a los tributos municipales en materia de vivienda que incentivan la inscripción de las viviendas vacías en un registro propio²⁵.

Ausencia de estadísticas de referencia sobre la vivienda vacía en el seno de la UE

Actualmente no se dispone de información estadística homogénea a nivel europeo sobre la incidencia de la vivienda vacía facilitada por las instancias estadísticas oficiales como Eurostat. De este modo, el estudio de la vivienda vacía no forma parte de los principales indicadores en materia de vivienda que publica Eurostat²⁶ ni ha sido objeto de avances metodológicos como los que realizados en el caso de los índices de precios de la vivienda²⁷.

En ausencia de esta información armonizada a escala europea, una reciente investigación periódica realizada a escala europea por The Guardian²⁸ ha tratado de recoger las diversas magnitudes utilizadas por los diversos Estados para situar el alcance de la vivienda vacía en sus respectivos territorios.

Este estudio concluye que en Europa existen un total de 11 millones de viviendas vacías, situando al Estado español a la cabeza del ranking, con un total 3,4 millones de viviendas vacías. En Italia se situaría el número de viviendas vacías entre 2 y 2,7 millones mientras que en Francia en un total de 2,4 millones de viviendas. Por su parte, este estudio imputaba al Reino Unido un número de viviendas considerablemente inferior (700.000 viviendas).

²⁵ Hasta el cambio de normativa aprobado en 2013, las viviendas vacías se beneficiaban de importantes descuentos en los impuestos municipales bajo la hipótesis de que sus propietarios no se estaban beneficiando de los servicios públicos municipales al no residir en las viviendas.

²⁶ Las diversas estadísticas de vivienda difundidas periódicamente por Eurostat se puede analizar en http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Housing_statistics

²⁷ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/hicp/documents/Tab/Tab/CPS%202007-61-11-EN%20-%20OOH%20PROGRESS%20REPORT-REVTABLE.pdf>

²⁸ The Guardian: <http://www.theguardian.com/society/2014/feb/23/europe-11m-empty-properties-enough-house-homeless-continent-twice>

7.2.1. Combinación de medidas incentivadoras y sancionadoras para la movilización de la vivienda vacía en los países estudiados

Las políticas para la movilización de la vivienda vacía en los países analizados, combinan medidas incentivadoras y disuasorias para fomentar que los propietarios pongan en uso estas viviendas vacías en el menor plazo posible.

Las tipologías de las medidas implementadas van desde las ayudas o incentivos financieros y fiscales para la rehabilitación y posterior alquiler de las viviendas, medidas disuasorias o sancionadoras como multas o cargas fiscales sobre las viviendas vacías, hasta otras más extremas como el alquiler o venta forzosa, la expropiación e incluso la demolición o la permisividad en la ocupación de propiedades vacías.

Respecto a las medidas disuasorias o sancionadoras, tanto en el Reino Unido como en Francia existen impuestos que gravan la vivienda vacía, aunque con desigual impacto. Este tipo de medidas pueden generar ingresos adicionales para la Administración susceptibles de ser utilizados para la implementación de otro tipo de medidas destinadas a facilitar el acceso a la vivienda de la población necesitada.

Mientras que en el Reino Unido este tipo de medidas sancionadoras parecen haber resultado eficaces, atribuyéndoles un impacto importante en la movilización de viviendas, en el caso de Francia la información disponible no permite confirmar su efectividad.

7.2.2. Reino Unido

El Reino Unido es el país que cuenta con un sistema de información más potente a la hora de estudiar el fenómeno de la vivienda vacía, así como el alcance sus políticas de movilización. En este objetivo, el papel de la *Empty Homes Agency*²⁹ es crucial.

El objetivo principal de esta agencia consiste en fomentar el retorno al uso de las propiedades vacías en beneficio de aquellas personas que tienen dificultades para acceder a la vivienda. Esta entidad ha desempeñado un papel determinante a la hora de promover ante el gobierno británico medidas concretas para la movilización de viviendas vacías. A continuación se detallan las medidas más destacadas para la movilización de la vivienda vacía aplicadas en el Reino Unido en los últimos años.

a.- Ayudas financieras para la movilización de la vivienda vacía

Una de las medidas financieras más relevantes ha sido el **New Home Bonus**. Su objetivo es incentivar a nivel municipal iniciativas que fomenten el incremento del volumen de viviendas disponibles en el mercado, bien sea por la construcción de nuevas viviendas o por la movilización de viviendas usadas que se encontraban deshabitadas.

²⁹ <http://www.emptyhomes.com>

La ayuda consiste en una subvención que el gobierno central abona a los gobiernos locales por el incremento del número de viviendas en uso. Para el cálculo del importe de la subvención se tienen en cuenta diversos indicadores como, el incremento neto en el parque de viviendas municipal, el número de viviendas vacías movilizadas y el número de otro tipo de propiedades (comerciales, terciarias, etc.) convertidas en vivienda.

Asimismo, el programa contempla un *bonus* adicional a aquellos ayuntamientos que promuevan un mayor número de viviendas a precios más asequibles. Los gobiernos locales tienen total libertad para gestionar la ayuda recibida y decidir cómo se gasta, con el objetivo de que la ayuda tenga un impacto visible en las comunidades locales y contribuya a disipar las resistencias de los vecinos a la construcción de nuevas viviendas. El programa dispuso de una importante dotación presupuestaria para el período 2011-2015, contando con 2.200 millones de libras estableciendo un objetivo global para el Reino Unido de poner en el mercado 93.000 viviendas que se encontraban vacías.

La otra medida financiera relevante no tanto por su dotación presupuestaria, sino por su carácter piloto o experimental es la **National Empty Homes Loans Fund (NEHLF)**. Esta es una Iniciativa conjunta del gobierno del Reino Unido con la *Empty Homes Agency* y otras asociaciones sectoriales y locales que fue puesta en marcha en septiembre de 2013, y que recientemente ha sido cancelada.

El programa estaba financiado por el gobierno con 3 millones de libras, y consistía en proporcionar préstamos bonificados a los propietarios de las viviendas para su rehabilitación de acuerdo a unos estándares mínimos y con la condición de ponerla en el mercado de alquiler como mínimo durante los 5 años del préstamo, a un precio no superior al 80% del valor de mercado.

Los préstamos podían oscilar entre las 5.000 y 15.000 libras no pudiendo superar en ningún caso el 70% del valor de la vivienda. Se estima que el programa ha servido para devolver al mercado de la vivienda un total de 324 viviendas en el corto período de tiempo en el que ha estado vigente.

b.- Medidas fiscales para la movilización de la vivienda vacía

En el ámbito de las penalizaciones o desincentivos a los propietarios, la normativa fiscal británica facilita a los gobiernos locales poder establecer una recarga de hasta un 50% sobre el impuesto municipal a las viviendas que lleven vacías más de dos años consecutivos.

Resulta significativo constatar cómo gran parte de los municipios han aplicado esta medida. El número de viviendas movilizadas en los últimos años, dejan entrever que las medidas fiscales han tenido un impacto relevante, aunque desde la *Empty Homes Agency* se demanda una revisión más profunda del impuesto municipal y otros impuestos sobre la propiedad para fomentar que los propietarios pongan en uso las viviendas vacías con mayor rapidez.

En este orden de cosas, se debe subrayar que hasta 2013 existían deducciones fiscales que disfrutaban los propietarios de viviendas vacías en los impuestos municipales por encontrarse las viviendas deshabitadas. Algunas de estas deducciones siguen vigentes pero orientadas exclusivamente en el caso de las inversiones y gastos asociados a las obras de rehabilitación de estas viviendas vacías³⁰.

c.- Medidas sancionadoras

Las **Empty Dwelling Management Orders (EDMO)** otorgan al gobierno municipal ciertos derechos sobre la gestión de la propiedad, pero sin que estas facultades puedan afectar al derecho de propiedad privada en sí mismo.

Estas órdenes se pueden aplicar a aquellas viviendas vacías que llevan un largo período sin estar habitadas y que causan algún tipo de molestia o problema a la comunidad. Se identifican dos tipologías de EDMO:

- EDMO provisional de una duración inicial no superior a 12 meses, en el que el gobierno local trata de llegar a un acuerdo con el propietario para que ponga en el mercado su vivienda vacía.
- Si no hay acuerdo para que la persona propietaria ponga en el mercado su vivienda vacía el gobierno puede emitir un EDMO final por un período de hasta 7 años.

d. Un balance sobre el impacto de las medidas implementadas en el Reino Unido

El mayor alcance de la información disponible a través de *Empty Homes Statistics* permite, a diferencia de otros países, realizar una aproximación al impacto de las medidas implementadas en el Reino Unido en los últimos años. En todo caso, estas estadísticas no permiten cuantificar el efecto neto de las diversas medidas aplicadas de forma que los datos disponibles se asocian a la evolución del parque de vivienda y la incidencia de la vivienda vacía en el mismo.

Según los datos disponibles, entre 2012 y 2013 el número de viviendas vacías en el Reino Unido se redujo un 10,6%, lo que supone la puesta en el mercado de 75.000 viviendas en términos netos, de las cuales 27.000 eran viviendas que llevaban vacías más de 1 año. De este modo, en 2013 se contabilizaban un total de 635.127 viviendas vacías, lo que suponía un 2,8% del total del parque de vivienda.

³⁰ Resulta relevante constatar cómo estas deducciones se establecían por el supuesto menor gasto para las arcas municipales que causaban estas viviendas vacías. La existencia de estas deducciones suponía, de hecho, un incentivo para su solicitud y, por ende, la disposición de un sistema de información que ofrecía una visión actualizada sobre la incidencia y características de las viviendas vacías en Reino Unido. la disposición de un sistema de información que ofrecía una visión actualizada sobre la incidencia y características de las viviendas vacías en Reino Unido.

Asimismo, según los datos disponibles entre octubre de 2012 y octubre de 2013, el *New Homes Bonus* ha conseguido devolver al mercado 38.009 viviendas vacías. También se estima que la modificación en 2013 en la normativa fiscal que grava la vivienda vacía (*Council Tax*) en los impuestos municipales ha tenido un resultado relevante, aunque en este caso resulta complicado cuantificar el impacto más allá de los datos que ofrecen los registros municipales.

Respecto al resto de medidas, como se ha comentado anteriormente, los préstamos del *National Empty Homes Loans Fund* han servido para devolver al mercado de la vivienda un total de 324 viviendas, mientras que el impacto de los EDMOs ha sido menor, con 64 EDMOs solicitados entre 2006 y 2011, de los que se autorizaron 43.

7.2.3. Francia

En Francia existen una serie de ayudas orientadas a incentivar la puesta en el mercado de viviendas vacías gestionadas por *L'Agence Nationale de l'Habitat*.

Estas ayudas tienen como objetivo la rehabilitación de viviendas vacías a cambio de que los propietarios las pongan en el mercado de alquiler durante un período mínimo de 10 años. En este caso las ayudas oscilan entre:

- Para los obras mayores o de cierta dimensión, de hasta 1.000 euros por metro cuadrado con un límite de 80.000 euros.
- Para los trabajos y obras menores, de mejora de las viviendas de hasta 750 euros por metro cuadrado con un límite de 60.000 euros.

Estas ayudas son complementarias con otras, como las destinadas a la mejora de la eficiencia energética de las viviendas, etc. Por otra parte, también existen incentivos sobre el rendimiento de la vivienda que puede ser del 30% si se destina al mercado libre y alcanzar el 60% si la vivienda se destina al alquiler social.

a.- Medidas fiscales

En el ámbito de las medidas fiscales disuasorias o sancionadoras, en Francia existen dos tipos de figuras impositivas que se dirigen específicamente a gravar la vivienda vacía, son los siguientes:

- *Taxe sur les logements vacants*
- *Taxe d'habitation sur les logements vacants*

La *taxe sur les logements vacants* se puso en marcha hace dos décadas³¹ con el fin de gravar las viviendas vacías de las áreas urbanas con más de 50.000 habitantes en las que existe un fuerte desequilibrio entre oferta y demanda. Aunque su tipo impositivo es elevado (12,5% del valor de arriendo *-rental value-* durante el primer año, incrementándose hasta el 25% a partir del segundo año), se aplica, exclusivamente sobre viviendas que permanezcan más de 2 años sin habitar.

En todo caso, se debe subrayar que existen exenciones a la aplicación de este impuesto, de forma que la vivienda no se considera deshabitada a los efectos del impuesto si se ha ocupado un mínimo de 30 días en los últimos 2 años, está en venta o está vacía por causas involuntarias, como mal estado, etc. En la práctica, la definición de vivienda vacía que establece la normativa resulta poco precisa.

De este modo, de las 570.000 viviendas en las ciudades afectadas por este impuesto, en teoría 187.500 viviendas se encontrarían, potencialmente, dentro de los criterios previstos para ser susceptibles de la aplicación de esta tasa. Sin embargo, la información disponible permite apreciar una caída considerable en los últimos años en el número de propietarios que han venido pagando este impuesto en los últimos años³².

La otra figura impositiva clave en el ámbito de la movilización de la vivienda vacía es la *taxe d'habitation sur les logements vacants*. Esta tasa es similar al impuesto descrito con anterioridad, diferenciándose del mismo en que es también de aplicación en las zonas no afectadas por la *Taxe sur les logements vacants*.

b.- Medidas sancionadoras

Entre las medidas sancionadoras sobre la vivienda vacía aplicadas en Francia, destaca la denominada ***Réquisition de logements vacants***. Se trata de un procedimiento que prevé la normativa francesa para la expropiación de viviendas vacías. Este procedimiento otorga a la Administración la posibilidad de embargar las viviendas que lleven más de 12 meses vacías³³.

De la información analizada se desprende que su aplicación efectiva ha sido nula o muy reducida. De hecho, no se ha podido identificar ningún caso en el que se haya llevado este procedimiento

³¹ Modificado por la *Loi de finances* de 2013, que incrementa el tipo impositivo y permite aplicar el impuesto en municipios de más de 50.000 habitantes (antes 200.000).

³² Así, de los 180.000 propietarios que pagaron el impuesto en 1999, la cantidad se fue reduciendo, hasta 96.837 propietarios en 2007, sin que se produjera una reducción efectiva del número de viviendas vacías.

³³ Ley del 29 de julio de 1998, modificada por la ley Duflot del 18 de enero de 2013

7.2.4. Holanda

En Holanda las políticas de vivienda aplicadas en los últimos años han estado orientadas fundamentalmente a incentivar la compra de vivienda, con ayudas y deducciones fiscales por la compra de vivienda que llegan a alcanzar el 52% en el IRPF. Este fuerte incentivo fiscal a la compra ha llevado a un fuerte incremento de los precios y al aumento del endeudamiento privado para la adquisición de vivienda, de forma que este indicador se sitúa entre los más elevados de la UE.

Asimismo, con el fin de dinamizar el mercado de alquiler y movilizar la vivienda vacía, una de las principales medidas adoptadas recientemente ha sido la desregulación del mercado de alquiler, que era muy rígida, ya que establecía límites legales a los precios de los alquileres. Con este proceso de desregulación se pretende hacer más atractivo para los propietarios poner las viviendas en el mercado. En la actualidad las únicas medidas vigentes de control sobre propiedades vacías están dirigidas a fomentar el uso de propiedades no residenciales (industriales, terciarias, etc.).

Respecto a las medidas disuasorias o sancionadoras, el *compulsory leasing* (alquiler obligatorio) atribuye a la Administración la facultad de obligar al propietario a poner la vivienda en alquiler. El Gobierno del Reino Unido se basó en este procedimiento para instaurar los EDMOs.

Finalmente, una de las peculiaridades del caso holandés se asocia a la permisividad legal con la ocupación de viviendas. Aunque en 2010 el legislador holandés trató de ilegalizar la ocupación de propiedades, en 2011 la corte suprema de los Países Bajos determinó que el único modo legal de finalizar con la ocupación de una propiedad era mediante intervención judicial, de forma que en la práctica resulta complicado desahuciar al ocupante de una vivienda vacía si éste la conserva en buen estado.

8. Conclusiones

Según la información que proporciona la EVV para 2013 el número de viviendas vacías en la CAE en 2013 en un total de 91.008 viviendas, lo que representa el 8,7% del parque de viviendas. Este contingente de viviendas vacías se subdivide en dos grandes tipologías: 62.020 viviendas (el 6,0% del parque de viviendas de la CAE) se corresponden con viviendas deshabitadas en un sentido estricto, mientras 28.988 viviendas (el 2,7% restante) son viviendas de temporada.

Se constata una diversa incidencia territorial de la vivienda vacía en 2013. Álava (11,7%) y Gipuzkoa (10,0%) muestran la mayor presencia relativa de viviendas vacías, mientras que en Bizkaia se registra una considerable menor proporción de viviendas vacías (7,0%).

El nivel de incidencia de la vivienda vacía en la CAE es significativamente inferior que el advertido en el conjunto del Estado y en la mayor parte de las CCAA. El Censo de Población y Vivienda del INE sitúa a la CAE como la Comunidad con la menor proporción de viviendas secundarias y vacías de todo el Estado en 2011, mientras que el stock de vivienda nueva sin vender en la CAE es uno de los más reducidos del Estado según datos del Ministerio de Fomento para 2013.

El perfil evolutivo de la incidencia de la vivienda vacía en la CAE entre 2003 y 2013 se enmarca en el complejo contexto del mercado de la vivienda que se ha registrado en este período. Al comienzo de la década pasada, la fuerte actividad del mercado inmobiliario vino acompañada por una intensa reducción de la incidencia relativa de la vivienda vacía hasta 2007. Con el comienzo de la crisis, se produce un punto de inflexión de forma que a partir de 2007 comienza a aumentar la proporción vivienda vacía en la CAE, tendencia que se mantiene hasta la actualidad. En todo caso, la incidencia de la vivienda vacía alcanzada hasta 2013 no ha llegado a recuperar los niveles registrados a comienzos del 2000.

Resulta especialmente relevante la información que proporciona la EVV sobre la caracterización de las viviendas vacías. Esta información permite profundizar en el colectivo de las denominadas viviendas vacías gestionables, mediante el que se agrupan aquellas viviendas susceptibles de movilización inmediata por parte de las Administraciones Públicas para su potencial oferta en el mercado de la vivienda de la CAE.

Estas viviendas gestionables se corresponden con aquellas viviendas vacías que no son utilizadas como segunda residencia, ni se encuentran en oferta en el mercado como vivienda en alquiler ni ofertadas para su venta. Se estimaba en algo más de 42.000 el número de viviendas gestionables en 2013, representando el 4,0% del total de viviendas de la CAE. Este porcentaje viene incrementándose de forma progresiva en los últimos años, de forma que prácticamente se ha duplicado desde 2007.

Asimismo, la EVV permite también concluir que la mayor parte de las viviendas vacías de la CAE se encuentran en condiciones aptas para su puesta en el mercado. Esta constatación se refuerza al advertir que algo más de dos de cada tres viviendas vacías habían sido ocupadas en un período reciente.

Por otro lado, el análisis de las políticas y medidas de movilización de vivienda vacía que se realiza en este informe advierte de la trascendencia de los sistemas estadísticos y de información a la hora de presentar una imagen fiel de la incidencia y caracterización de la vivienda vacía para el mejor diseño de las políticas.

El estudio de estas políticas pone en evidencia la diversidad de agentes públicos y privados que deben jugar un rol relevante a la hora de implementar estrategias coordinadas que abordan esta problemática. De este modo, de entre las medidas analizadas en los diversos ámbitos institucionales, las que parecen mostrar una mayor efectividad en el objetivo de reducir la incidencia de la vivienda vacía son aquellas que se realizan de forma coordinada a nivel interinstitucional y que parten de un enfoque de partenariado público-privado.

En este ámbito destaca a nivel internacional la dilatada experiencia de la *Empty Homes Agency* como entidad impulsora de proyectos de movilización de la vivienda vacía desde un enfoque de partenariado público-privado y coordinación interinstitucional.

Otra de las variables de éxito en la implementación de estas medidas se asocia al importante rol que deben jugar los gobiernos locales, mediante la priorización de un enfoque local, de forma que se responda a las necesidades específicas de cada ciudad y barrio.

Por lo que respecta al enfoque de estas medidas, del estudio realizado se desprende el amplio espectro de enfoques y tipologías que se están aplicando, que van desde medidas incentivadoras de bonificaciones fiscales y otros beneficios directos para los propietarios, hasta medidas de carácter disuasorio o sancionador con un fuerte componente punitivo, llegando en algunos casos a plantearse la expropiación.

En la vertiente de las medidas incentivadoras se ha puesto de manifiesto la existencia de una diversidad de programas de fomento del alquiler en las CCAA estudiadas. Entre las mismas destaca el programa Bizigune, con más de diez años desde su puesta en marcha, que evidencia la fuerte apuesta del gobierno vasco por impulsar el alquiler del parque de vivienda ya construido y facilitar el acceso a colectivos que, en caso contrario, no podrían acceder a la vivienda y que supone un considerable esfuerzo presupuestario.

En esta misma vertiente, se han ido implementado otra serie de programas de intermediación en el mercado del alquiler (como ASAP en la CAE, PIMA en Andalucía, el Programa de bolsas de alquiler de la Comunidad Foral y el programa catalán de intermediación en el mercado del alquiler y el programa de cesión de viviendas) en los que la Administración asume un rol facilitador de garantías para los propietarios que tratan de favorecer la puesta en el mercado de las viviendas vacías siempre que cumplan determinados requisitos.

En todo caso, entre todas las medidas, las que más han sido objeto de un mayor eco en los medios de comunicación españoles son las de carácter punitivo o sancionador. Este tipo de medidas se han incorporado en el seno de normas autonómicas que recientemente se han promulgado en Andalucía, Cataluña o Navarra dirigidas específicamente a luchar contra la vivienda vacía y que, cuando sean aplicadas, pueden suponer la aplicación de sanciones y recargos impositivos de notable calado sobre las viviendas que así sean declaradas.

Estas normas incluyen herramientas de interés sobre las que es posible articular un nuevo modelo de política de movilización de la vivienda vacía como son la propia definición del concepto de vivienda vacía, la creación de registros de vivienda vacía y de funcionarios inspectores para su detección, así como el desarrollo de un procedimiento detallado para identificar y en su caso sancionar a los propietarios con suficientes garantías jurídicas.

Aún es pronto para poder realizar un balance de este tipo de medidas dado su reciente promulgación, más aún cuando algunas de ellas se integran en leyes que han sido impugnadas por el gobierno español ante el Tribunal Constitucional.

A nivel local, la normativa estatal y algunas normativas autonómicas y locales ha permitido que los Ayuntamientos establezcan recargos específicos sobre el IBI con el fin de incentivar la puesta en el mercado de viviendas vacías. Hasta el momento no se dispone de evidencias que permitan afirmar que estos recargos hayan tenido un impacto directo en la movilización de vivienda vacía basadas en la Ley de Haciendas Locales. Tampoco se han identificado evaluaciones ex ante que a nivel local justifiquen que la imposición de este recargo fuera a tener un efecto directo sobre esta movilización.

Desde la perspectiva internacional se constata cómo este tipo de medidas impositivas ya estaban siendo aplicadas desde hace años con resultados especialmente positivos en el caso del Reino Unido donde la mayoría de los gobiernos municipales ha implantado recargos impositivos a las viviendas vacías. Como elemento de prudencia a la hora de estudiar la posible transferibilidad con éxito de este tipo de medidas al ámbito estatal, se debe destacar que el marco institucional británico (normativo, fiscal, de partenariado público-privado) ha podido tener una influencia decisiva para lograr la reducción considerable del número de viviendas vacías en Reino Unido.

En cambio, las medidas más extremas que contemplan el embargo y la expropiación de las viviendas vacías y que se contemplan en algunas de las normativas autonómicas estudiadas no parece que hayan alcanzado resultados especialmente efectivos en los países en los que se vienen aplicando desde hace años a la hora de incentivar la movilización de vivienda vacía.

ANEXO METODOLOGICO: DEFINICIONES DE LA ENCUESTA DE VIVIENDA VACÍA

Vivienda familiar:

Toda habitación o conjunto de habitaciones y sus dependencias que ocupan un hueco, un edificio o una parte estructuralmente separada del mismo y que, por la forma en que han sido construidas o transformadas, están destinadas a ser habitadas por una o varias personas y, en la fecha de referencia, no se utilizan totalmente para otros fines. El recinto puede estar habitado por una, por varias familias o encontrarse desocupado o vacío. Se considerará que una vivienda está vacía cuando no está habitada por personas.

El recinto puede estar parcialmente destinado a otros fines (consulta médica, peluquería, sastrería, etc.). Sólo aquellos recintos construidos inicialmente como viviendas, pero que en la época de la estadística se utilizan exclusivamente para otros fines no se recogen como viviendas (viviendas que se han transformado totalmente en oficinas, talleres, almacenes, etc.).

Las viviendas familiares se clasifican en principales y vacías, dentro de este último grupo se incluyen las viviendas secundarias y desocupadas.

Principales (ocupadas):

Cuando se utilizan toda o la mayor parte del año (más de 6 meses al año) como residencia habitual de una o más personas (con independencia de que estén o no empadronadas).

Vacía:

Todas aquellas viviendas que no se consideran vivienda principal. Se subdividen en:

a. De temporada o secundarias: cuando se utilizan solamente parte del año, de forma periódica o esporádica y no constituye la residencia habitual de una o varias personas. Puede ser, por tanto, una casa de campo, playa o ciudad que se emplee en vacaciones, verano, fines de semana, trabajos temporales o en otras ocasiones.

b. Deshabitadas o desocupadas: cuando, sin encontrarse en estado ruinoso, ni en ninguna de las situaciones anteriormente consideradas, **habitualmente se encuentran deshabitadas** (no habitadas por personas).