

## Viviendas vacías: Situación actual en España y políticas públicas para incentivar su ocupación

Torres Téllez, Jonathan

*Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, España*

✉ jonathantorrestellez@gmail.com

Montero Soler, Alberto

*Universidad de Málaga, España*

✉ alberto.montero@uma.es

Quaresima, Giuseppe

*Universidad de Málaga, España*

✉ peppequare@gmail.com

Documento recibido:

10 diciembre 2018

Aprobado para publicación:

15 octubre 2019

---

### Resumen

En este artículo se aborda la situación de la vivienda vacía en España a partir de los datos censales. Analizaremos las intervenciones públicas para enfrentar este problema desde la desfinanciarización, es decir, planteando cuáles serían las políticas públicas que desincentivan o sancionan el uso de la vivienda como activo financiero de una forma eficiente. Los instrumentos desarrollados para hacer frente a este fenómeno son variados: combinan incentivos, sanciones e intervenciones directas de expropiación. Además de la reflexión sobre la adecuación de las medidas implementadas, ofrecemos una discusión sobre la eficacia de estas medidas a la luz de las experiencias en otros países. Finalmente se proponen recomendaciones para el caso español.

### Palabras clave

Viviendas vacías, crisis económica, políticas públicas, desmercantilización

---

### Resumo

Este artigo aborda a situação de moradias vazias na Espanha com base em dados do censo. Analisaremos intervenções públicas para lidar com esse problema a partir da financeiriza-

ção, ou seja, levantando quais seriam as políticas públicas que desencorajam ou sancionam o uso da habitação como um ativo financeiro de maneira eficiente. Os instrumentos desenvolvidos para lidar com esse fenômeno são variados: combinam incentivos, sanções e intervenções diretas de expropriação. Além da reflexão sobre a adequação das medidas implementadas, oferecemos uma discussão sobre a eficácia dessas medidas à luz das experiências em outros países. Finalmente, são propostas recomendações para o caso espanhol.

## Palavras - chave

Moradias vazias, crise econômica, políticas públicas, des-comercialização.

---

## Abstract

This paper addresses the situation of empty housing in Spain based on census data. We will analyze public interventions to deal with this problem from financialization, that is, what public policies would be that discourage or sanction the use of housing as a financial asset in an efficient way. The instruments developed to deal with this phenomenon are varied: they combine incentives, sanctions and direct expropriation interventions. In addition to the reflection on the adequacy of the measures implemented, we offer a discussion on the effectiveness of these measures in the light of experiences in other countries. A set of recommendations are proposed for the Spanish case.

## Keywords

Empty housing, economic crisis, public policies, de-commercialization.

---

## 1. Introducción

El “problema de la vivienda”, entendido como la existencia de un desajuste entre la necesidad de alojamiento de la población y la disponibilidad de viviendas dignas de tal nombre constituye un fenómeno ampliamente extendido en las sociedades occidentales como consecuencia, esencialmente, de que la vivienda ha dejado de ser tratada (o nunca ha llegado a ser tratada) como un derecho social que debe ser satisfecho desde el sector público y ha adquirido una dimensión mercantil en donde prima su consideración en tanto que es un bien económico sometido, con mayor o menor intensidad, a las leyes del mercado.

Evidentemente, para poder conocer con profundidad esta situación se hace necesario disponer de una información más precisa acerca de la realidad inmobiliaria en sus diferentes dimensiones con el objetivo de informar adecuadamente sobre los cambios en las políticas públicas con el fin de que éstas contribuyan a reforzar la concepción de la vivienda como la base material de un derecho social frente a su visión mercantilizada y tratar de paliar, en la medida de lo posible, las consecuencias de todo orden que esta segunda perspectiva ha tenido sobre la economía, la sociedad y el territorio.

Para ello se precisa tener toda la información posible acerca del parque de viviendas existente, dividiéndolo en las categorías adecuadas a partir de sus características fundamentales y sus condiciones de uso. Esta necesidad no es menor, por lo que la cuestión de la definición y cuantificación de los distintos tipos de Viviendas No Principales que se recogen en los Censos de Viviendas no es una mera disquisición teórica sino

que tiene repercusiones sociales concretas, máxime cuando la crisis económica agudizó las necesidades habitacionales de una población que no puede satisfacer por sí misma su derecho a una vivienda digna.

De hecho, la crisis puso de manifiesto que la situación del parque inmobiliario español resulta una anomalía a nivel europeo tanto por el número de viviendas vacías y secundarias existentes como porque la presencia de estas no ha evitado incrementos continuados de precios durante los años de la burbuja inmobiliaria.

En este sentido, en esta ponencia expondremos la anomalía del caso español en lo que a viviendas desocupadas se refiere en relación con el contexto europeo y abordaremos, a continuación, una revisión de la regulación desarrollada para tratar de prevenir ese fenómeno, tanto en España como en el resto de Europa, con la finalidad de conocer cuáles son las posibles líneas de intervención pública desarrolladas al respecto y valorar cuáles podrían ser más apropiadas para el caso español.

## 2. Problemas metodológicos para determinar el censo de Viviendas no Principales (secundarias y vacías) e implicaciones para el diseño de políticas públicas

Para estudiar y analizar el fenómeno de la vivienda en España contamos esencialmente con dos fuentes estadísticas: los sucesivos Censos de Población y Viviendas elaborados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y, ya en los últimos años, la estimación del Parque de Viviendas realizada por parte del Ministerio de Fomento.

Sin embargo, a pesar de la existencia de dos fuentes estadísticas oficiales, hay una evidencia puesta de manifiesto de forma generalizada entre los investigadores de la situación de la vivienda en España y que Vinuesa (2008) sintetiza con meridiana claridad: existe un inaceptable déficit de información sobre el parque de vivienda existente en España que se extiende tanto a la evolución de las cifras de vivienda, construcción y suelo como a las relacionadas con los precios en el mercado. En este trabajo se usarán tanto los datos como las categorías y la terminología empleadas en los Censos elaborados por el INE. Estos no sólo permiten distinguir y homogeneizar los diferentes tipos de vivienda y sus usos sino que, además, facilitan la realización de análisis comparados, tanto desde una perspectiva temporal para el caso de España como de la situación a nivel internacional, cuando así sea necesario.

Pues bien, el grueso del parque residencial está integrado por las Viviendas Familiares Convencionales y dentro de las mismas la distinción censal fundamental es la que se establece entre las "Viviendas Principales" y las "Viviendas No Principales", las cuales, a su vez, se clasifican en un ulterior desglose en "Viviendas Secundarias", "Viviendas Vacías" y "Viviendas No Principales de otro tipo".

La distinción entre Viviendas Principales y Viviendas No Principales es metodológicamente clara desde el punto de vista censal. Mientras que la **Vivienda Principal** se define como una "*vivienda familiar convencional que es lugar de residencia habitual de una o más personas*" y, por lo tanto, es utilizada como residencia permanente por un hogar; la **Vivienda No Principal** se define como una "*vivienda familiar convencional que no es residencia de ningún grupo humano y que o bien se ocupa durante cortos periodos de tiempos (Viviendas Secundarias o Viviendas No Principales de otro tipo) o bien permanece vacía (Vivienda vacía)*" (Vinuesa, 2008: 18).

Como puede apreciarse, uno de los problemas metodológicos esenciales para el correcto conocimiento del parque inmobiliario español es la utilización de criterios muy heterogéneos para la definición y concreción de esas categorías (Vinuesa, 2008: 14).

Así, resulta problemático que gran parte del parque inmobiliario se defina en función de sus modos e intensidades de uso (como ocurre con las Viviendas Colectivas y con las Secundarias y Vacías). Ello no sólo dificulta un conocimiento preciso del parque inmobiliario y de sus condiciones de uso efectivo sino que también dificulta el diseño y aplicación de políticas públicas al respecto.

De hecho, es en el ámbito de las Viviendas No Principales cuando la problemática sobre la falta de una definición precisa de los diferentes grupos censales de viviendas que integran dicha categoría se pone de manifiesto con mayor intensidad<sup>1</sup>. La razón es que la consideración de una vivienda dentro de ese grupo no queda objetivada censalmente sobre la base de una serie de parámetros de identificación concretos, esto dificulta su concreción estadística y convierte la determinación de su naturaleza en responsabilidad del agente censal que, huérfano de parámetros de identificación objetivos, utiliza su criterio personal como único baremo.

De esa forma, esas carencias metodológicas a la hora de la definición de las diferentes categorías de Viviendas No Principales, de criterios objetivos que permitan determinar exactamente cuál está siendo su uso y de mecanismos de seguimiento y control a lo largo del tiempo de dicho uso, tornan la identificación y cuantificación de una parte muy significativa del parque de viviendas español en una cuestión problemática, cuando no arbitraria, y se traduce en un desconocimiento relativo de la realidad precisa de ese grupo de viviendas.

Lo grave es que este problema se amplifica en el caso de las Viviendas No Principales como consecuencia de la alta variabilidad de las funciones y usos a los que las mismas están sometidas, lo que dificulta una interpretación unívoca del fenómeno de las viviendas vacías en España (Vinuesa, 2008). Es por ello que la concreción precisa de qué es jurídicamente una vivienda vacía y, posteriormente, su identificación administrativa y el seguimiento de sus usos a lo largo del tiempo constituyen la base de partida esencial para poder actuar desde las administraciones a favor de la cobertura de dicho derecho, sobre todo porque se trata de un parque ocioso -y, en España, cuantitativamente muy importante- de viviendas susceptibles de ser puestas al servicio de la satisfacción de dicho derecho.

La cuestión de la definición y cuantificación de los distintos tipos de Viviendas No Principales no es, por tanto, una mera disquisición teórica sino que tiene repercusiones sociales concretas, máxime cuando la crisis económica agudizó las necesidades habitacionales de una población que no podía satisfacer por sí misma su derecho a una vivienda digna.

Desde esa perspectiva, habría que pensar en las Viviendas No Principales -y, especialmente, en aquellas que se encuentran vacías- como viviendas con finalidad potencialmente social, debiendo ser objeto prioritario de atención por parte de las políticas públicas de vivienda desde donde se debería incentivar su incorporación a la oferta efectiva de espacios habitacionales destinados a satisfacer dicha necesidad, forzando la preeminencia de la función social de la vivienda frente a una interpretación absoluta del derecho de propiedad.

El problema es que ni siquiera por vías indirectas se puede llegar a determinar adecuadamente la naturaleza y uso al que está siendo destinado el parque de Viviendas No Principales. Así, podría accederse a un mejor conocimiento del mismo cruzando la información que proporciona el Censo de Población y Vivienda en ma-

---

<sup>1</sup> Puede verse, al respecto, Rodríguez (2005).

teria de localización de esas viviendas, antigüedad de las mismas o su estado de conservación<sup>2</sup> con información sobre las causas de desocupación pero, sin embargo, esta última información no existe en España.

Y, además, el problema se agrava si se tiene en cuenta la naturaleza dinámica del fenómeno y se contrasta con el carácter estático y discontinuo de la información estadística sobre el parque de viviendas que proporcionan tanto el Instituto Nacional de Estadística como el Ministerio de Fomento.

En efecto, el análisis de la información suministrada por los censos tan sólo puede realizarse en términos de stocks, siendo necesario para un correcto conocimiento del fenómeno disponer de análisis dinámicos, en términos de flujos y tiempos de ocupación y desocupación durante los periodos intercensales. Sin un estudio dinámico es imposible comprender la dirección y tendencia de las modificaciones en dicho parque y evaluar los cambios en las categorías involucradas. Y ello es más necesario si cabe en el caso de las Viviendas Vacías dada la presunta naturaleza transitoria de su condición, puesto que, como ha recalcado Vinuesa (2008:19),

*"la idea de vivienda desocupada o vacía hace referencia a una situación temporal y por tanto cambiante que conduce al concepto de flujos o número de viviendas que pasan a estar vacías o que dejan de estarlo a lo largo de un determinado periodo de tiempo".*

Por lo tanto, y de forma sintética, pueden destacarse, de entrada, tres grandes dificultades para analizar la naturaleza y uso del parque de viviendas en España: a) los problemas metodológicos derivados de la carencia de homogeneidad en el uso de los criterios para identificar las diferentes categorías de viviendas que integran el parque inmobiliario; b) la limitada información estadística de la que se dispone, estando la mayor parte de ella concentrada en los datos suministrados por los Censos de Población y Vivienda que, como es sabido, son de periodicidad decenal; y c) y, como consecuencia de lo anterior, la imposibilidad de analizar el fenómeno en una clave dinámica, de flujos de ocupación y desocupación de las viviendas vacías, debiéndose limitar el análisis a su dimensión estática o de stocks.

### **3. La dimensión europea del fenómeno de las viviendas vacías y el caso particular de España**

La crisis económica ha puesto de manifiesto con total crudeza que los problemas derivados de la mercantilización de la vivienda tienen dimensión europea. Sin embargo, esta afirmación, con ser cierta, no puede ocultar que existen diferencias significativas a nivel de Estados en lo que a tratamiento de la vivienda se refiere y, por tanto, también existen diferencias entre ellos en relación con el tipo de políticas de vivienda que se diseñan e instrumentan para dar contenido sustantivo (o no) a ese derecho social.

Entre los problemas provocados por el tratamiento mercantilizado de la vivienda destaca, por la sinrazón económica, social y ecológica que implica, el fenómeno de las viviendas vacías. Un fenómeno cuya gravedad social aumenta conforme va incrementándose el desequilibrio existente entre el número de viviendas vacías y el número de personas sin hogar en Europa; cuya sinrazón económica radica, entre otros aspectos, en el despilfarro de recursos de todo orden a que da lugar; y cuyo despropósito ecológico está relacionado con un uso insostenible de los recursos y del territorio, en definitiva, de unos bienes comunes que pasan a ser objeto de apropiación y explotación privada.

---

<sup>2</sup> Así lo hace, por ejemplo, Rodríguez Alonso (2005) con los datos del Censo 2001.

Y es que resulta un atentado contra los fundamentos básicos de justicia social sobre los que debieran sustentarse Estados de bienestar avanzados, como los europeos, el que cuando la crisis económica estaba afectando a la ciudadanía más indefensa existieran más de 11 millones de viviendas vacías en Europa que coexistían con más de 4 millones de personas sin hogar<sup>3</sup>.

Este grave desequilibrio social no es casual. Los estudios sobre sinhogarismo y exclusión habitacional insisten en que entre los principales factores determinantes de esta forma de exclusión social se encuentran tanto la deficiente provisión de vivienda pública por parte de los Estados como la creciente desregulación a la que se ha visto sometido el sector de la vivienda (Teller, 2010).

De esta forma, la retirada generalizada de los poderes públicos de la regulación del sector de la vivienda y, por consiguiente, de su obligación de atender las necesidades habitacionales de la población, ha dado lugar a la construcción de parques de viviendas desproporcionados en algunos Estados, siendo paradigmático el caso de España, en tanto que es el país de la Unión Europea con mayor parque de viviendas por cada 1000 habitantes (Gráfico 1)<sup>4</sup>.

**Gráfico 1. Viviendas totales por 1000 habitantes (2008)**



Fuente: OTB (2010). Elaboración propia.

Y es que el caso español constituye la resultante de un crecimiento desaforado del sector inmobiliario sin parangón en el resto de la Unión Europea. Así, el número de totales por cada mil habitantes ha aumentado en España en el periodo 1980-2008 en un 39,5%, lo que contrasta con el crecimiento para ese mismo periodo de Estados como Alemania (18,44%), Francia (13,11%) o, por confrontarlo con el extremo opuesto, Suecia (9,9%). Sin embargo, será entre finales de los noventa e inicio del Siglo XXI cuando la construcción de vivienda adquiera en España una dinámica explosiva: durante el periodo 2000-2008, el número de viviendas

<sup>3</sup> El periódico británico The Guardian publicaba un artículo en el que destacaba, precisamente, ese escándalo social: que en Europa hubiera más de 11 millones de viviendas vacías y casi 4,1 millones de personas sin hogar. Sitio web: <http://www.theguardian.com/society/2014/feb/23/europe-11m-empty-properties-enough-house-homeless-continent-twice>

<sup>4</sup> Hay que resaltar que la comparación de datos entre los distintos países europeos es problemática a causa de las diferentes metodologías y definiciones estadísticas utilizadas por parte de los respectivos institutos de estadística nacionales.

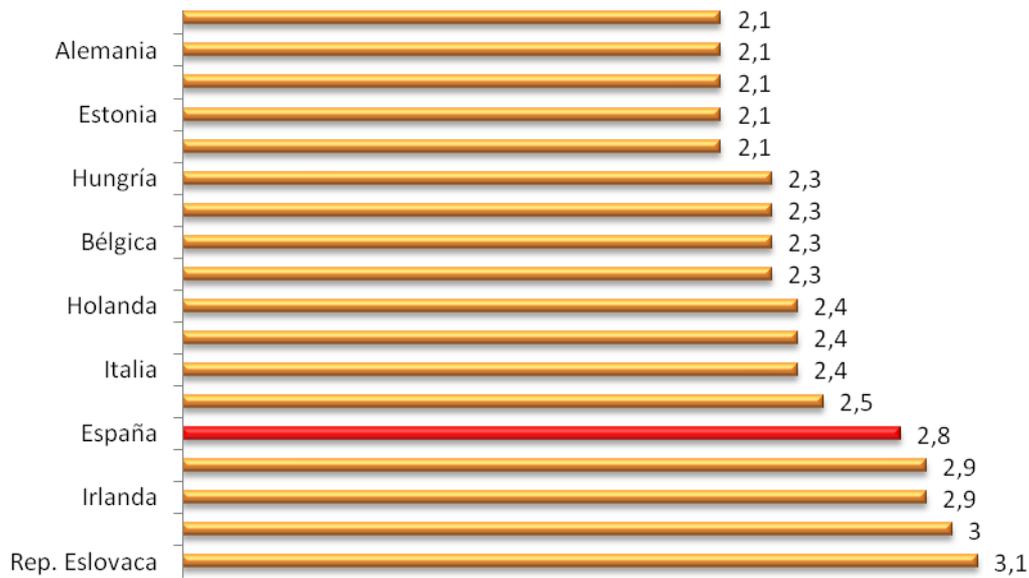
por cada 1000 habitantes aumentó en un 17,7% mientras que en Alemania lo hacía en un 4,5%, en Francia en un 3,03% o en Suecia en un 0,62%.

Los datos son aún más contundentes cuando se analizan en términos absolutos, constatándose en toda su magnitud la hipertrofia del sector de la construcción de viviendas en España durante la última década: entre los años 2000 y 2009 el número de viviendas familiares construidas creció en un 27,9%, porcentaje que, por ejemplo, más que duplica el de Italia o quintuplica el de Alemania.

Este crecimiento del parque inmobiliario español contrasta significativamente con las necesidades que pudieran deducirse del incremento de la población que experimentó España durante dicho periodo y que, en teoría, es uno de los principales determinantes de la construcción de viviendas por el lado de la demanda.

De esta forma, si bien es cierto que el crecimiento de la población española entre los años 1980-2009 fue superior al que se produjo en la mayor parte del resto de Estados europeos, también lo es el que la brecha entre los porcentajes de crecimiento de la población y del parque de viviendas fue ampliándose durante ese periodo. Así, por ejemplo, en Alemania el crecimiento de la población durante dicho periodo fue del 4,9% mientras que el de viviendas por cada mil habitantes fue del 18,4%; en Francia, los porcentajes fueron del 19,8% y 13,11%, respectivamente; y fue en Suecia en donde se produjo un crecimiento más acompasado entre ambas variables: la población creció un 11,5% y el parque de vivienda lo hizo en un 9,9%. Sin embargo, en España, la población creció en un 23,1% mientras que las viviendas por cada mil habitantes lo hicieron en un 39,5%. Es más, incluso durante el periodo 2001 y 2011, que fue el periodo intercensal durante el que se produjo un crecimiento más intenso de la población española (un 14,6%), se mantuvo la intensidad del desequilibrio entre dicho crecimiento y los porcentajes a los que crecían el número de viviendas familiares (27,5%) o el de viviendas principales (20,3%).

Por otro lado, si se atiende a la intensidad de uso de esas viviendas –variable que puede medirse a través del tamaño medio de los hogares–, también se aprecia por esa vía la desproporción que ha alcanzado en España el parque de viviendas con fines residenciales. Así, España no es sólo el país de la UE con mayor número de viviendas en términos relativos sino que también presenta uno de los tamaños medio de hogar más elevado, es decir, donde un mayor número de personas habita en cada una de esas viviendas y, por lo tanto, se hace un uso más intensivo de las mismas (Gráfico 2).

**Gráfico 2. Tamaño medio de los hogares (2008)**

Fuente: OTB (2010).

Y ello a pesar de que, en consonancia con la tendencia europea, el número medio de personas por hogar en España se ha reducido significativamente durante las últimas décadas: de 3,5 personas por hogar en 1980 a 2,7 en 2009.

Esta tendencia a la disminución en el número de personas por familia se ha visto acompañada, a su vez, por un incremento en el número de hogares desde principios de la década de los noventa, destacando nuevamente el crecimiento de hogares que se produce en España y que, tras Irlanda, es el mayor de la Unión Europea (Tabla 1).

**Tabla 1. Evolución del número de hogares (1991-2007)**

	1991	2007	% evolución 1991-2007
Portugal	3.145.734	3.852.200	22,5%
España	11.852.075	16.225.900	36,9%
Italia	19.909.003	23.902.100	20,1%
Alemania	35.246.000	39.290.500	11,5%
Francia	21.952.304	26.466.700	20,6%
Bélgica	3.953.125	4.438.500	12,3%
Países Bajos	6.161.000	7.201.900	16,9%
Irlanda	1.029.074	1.529.000	48,6%

Fuente: Eurostat

En este sentido, hay que destacar que uno de los factores que contribuyeron decisivamente a ese crecimiento diferencial en el número total de hogares fue el fuerte incremento de la inmigración que llegó a España

desde finales de la década de los noventa y que no sólo permitió aumentar la disponibilidad de mano de obra necesaria para un sector de la construcción en ebullición sino que, como contrapartida, reforzó el crecimiento del número de familias y contribuyó a dar salida a parte del parque de viviendas ya construidas y/o de nueva construcción<sup>5</sup>.

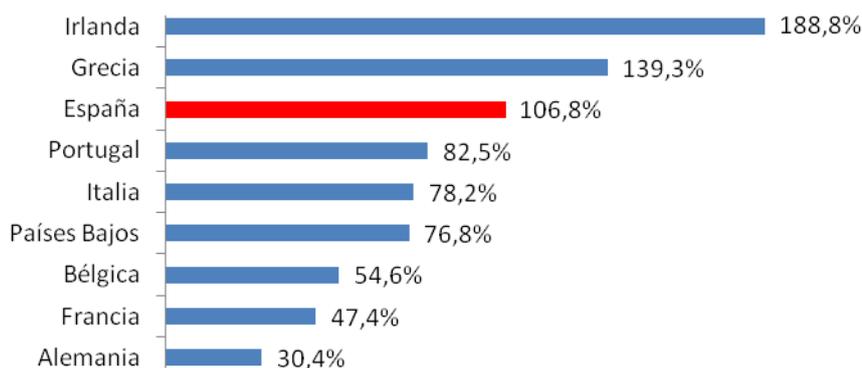
En cualquier caso, y tal y como se ha señalado, ni la evolución del factor demográfico, expresado en términos del incremento neto de población, ni la del factor sociológico, expresado en términos del aumento neto del número de hogares y de la reducción del número de habitantes por hogar, son argumentos suficientes como para explicar la dinámica explosiva del sector de la construcción de viviendas en España.

Es por ello que a esos factores deben sumársele otros, esta vez de naturaleza económica, cuya presencia contribuyó decisivamente a alimentar la burbuja inmobiliaria tanto en España como en algunas otras economías periféricas de la Unión Monetaria Europea.

Entre esos factores destaca el aumento de la renta disponible de los hogares producto de una etapa de altas tasas de crecimiento económico y de empleo y en la que, como no podía ser de otra forma, el sector de la construcción desempeñó un papel decisivo en términos de una aportación creciente al PIB de esas economías.

Así, teniendo en cuenta que, como señala Rodríguez (2010: 53), la evolución de la renta disponible de los hogares ha seguido a la del PIB por habitante, puede apreciarse que en el periodo 1995-2007 el PIB per cápita en términos nominales de las economías periféricas europeas que han acabado con problemas graves en sus sectores inmobiliarios (Irlanda, Grecia y España, básicamente) han tenido un crecimiento acumulado que supera con creces al del resto de economías de su entorno cercano y que, por ejemplo, en el caso de Irlanda sextuplica el de Alemania durante ese mismo periodo (Gráfico 3).

**Gráfico 3. Crecimiento acumulado del PIB per cápita en términos nominales (1995-2007)**



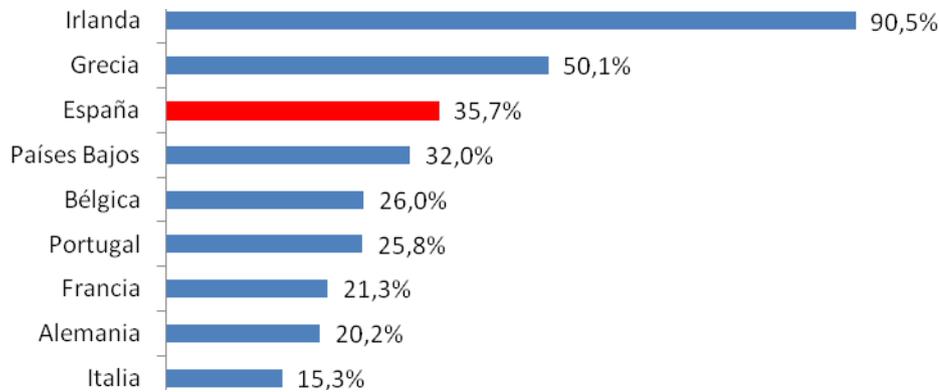
Fuente: FMI: World Economic Outlook Database. Elaboración propia

Si bien es necesario advertir de que esas diferencias en la evolución del PIB per cápita entre economías periféricas y economías centrales obedeció en gran medida al comportamiento diferencial de los precios y que,

<sup>5</sup> Mientras que en 1998 la población inmigrante apenas suponía el 1,6% del total de la población residente, para el año 2007 el porcentaje había aumentado hasta casi el 10% del total (INE).

por lo tanto, una vez expresado el crecimiento acumulado de aquél en términos constantes las distancias se acortan de forma significativa, aunque siguen estando presentes y resultan más que destacables (Gráfico 4).

**Gráfico 4. Crecimiento acumulado del PIB per cápita en términos reales (1995-2007)**



Fuente: FMI: World Economic Outlook Database. Elaboración propia

Estos factores, que actuaron incrementando tanto las necesidades de vivienda de la población como la capacidad de acceder a la misma por vía mercantil, se vieron reforzadas por unas condiciones financieras excepcionalmente favorables al endeudamiento, en especial tras la entrada en circulación del euro y para unas economías –las periféricas– que venían de una larga tradición de tipos de interés elevados y políticas monetarias restrictivas, y que facilitaron sobremanera el acceso al crédito con fines inmobiliarios a amplias capas de la población.

Así, a comienzos del Siglo XXI, y como consecuencia de la implementación de una política monetaria única para toda la Eurozona, los tipos de interés alcanzaron sus niveles más bajos en la historia monetaria reciente de muchas economías occidentales. A esos tipos de interés nominales singularmente reducidos se sumaron, en las economías periféricas europeas, unas tasas de inflación más elevadas que las de las economías del centro de la Eurozona, lo que dio lugar a aquéllas tuvieron durante periodos muy prolongados de tiempo tipos de interés reales negativos que alimentaron tanto la demanda como la oferta de crédito hipotecario para promoción, construcción y compra de vivienda (Rodríguez, 2010).

Esta facilidad en el acceso al crédito hipotecario a bajos tipos de interés se vio complementada con un relajamiento del resto de condiciones de la financiación (alargamiento del plazo de los créditos y aumento de la relación préstamo/valor, especialmente<sup>6</sup>). Estas circunstancias dieron lugar a que en economías como la española, por ejemplo, el crédito inmobiliario se expandiera a niveles sin precedentes: el conjunto del mismo creció en España a un ritmo medio anual del 22,3% entre 1997 y 2007 (Rodríguez, 2010: 61).

Y todo ello a pesar de que, por su parte, el precio de la vivienda también experimentaba una evolución desconocida en la historia reciente en la mayor parte de economías occidentales y, en concreto, en aquellas en las que, como España, iba amplificándose la dimensión de la burbuja inmobiliaria.

<sup>6</sup> Una revisión de las principales innovaciones financieras en materia hipotecaria para las economías más relevantes de la OCDE puede encontrarse en OCDE (2005, p.139).

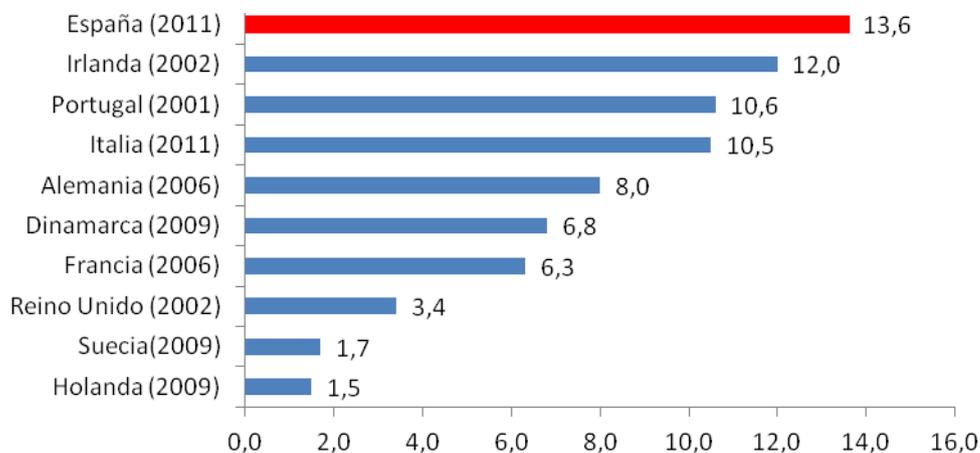
Así, tal y como destaca la OCDE (2005: 123), la situación previa al estallido de la crisis financiera internacional y, con ella, al de las burbujas inmobiliarias que se habían consolidado durante los años previos carecía de precedentes: ni en la magnitud ni en la duración de los incrementos del precio de la vivienda; ni en el grado de simultaneidad en los movimientos de precios del sector inmobiliario entre países; ni, finalmente, en el grado en el que esos precios se habían desconectado de la evolución real de las economías.

En el marco de la Eurozona la situación no era muy diferente a la descrita para el conjunto de economías occidentales. De hecho, es digno de resaltar el hecho de que la etapa de crecimiento intenso de los precios de la vivienda no se limitó exclusivamente al caso de las economías periféricas sino que también afectó a otras consideradas centrales como Holanda y, en menor medida, Francia.

Al margen de las consideraciones que pudieran extraerse en relación con los factores que impulsaron estas burbujas y las dinámicas particulares que las mismas adquirieron en cada Estado, existe una diferencia esencial en la evolución de las burbujas inmobiliarias en las economías centrales (Holanda o Francia) con respecto a las periféricas. Y es que mientras en las primeras la burbuja fue meramente de precios y no se tradujo en un incremento desproporcionado del número de viviendas construidas, en las economías periféricas el incremento de los precios alimentó un incremento en la oferta de viviendas que, como se ha señalado, superaba con creces las necesidades de la población.

Esta dinámica diferencial se ha traducido en que en las economías periféricas existan unos porcentajes de viviendas vacías que superan con creces a los de otros Estados de la Unión Europea, hayan experimentado éstos burbujas inmobiliarias o no (Gráfico 5).

**Gráfico 5. Porcentaje de viviendas vacías sobre el conjunto de las Viviendas Familiares Convencionales**



Fuente: *Housing Statistics in the European Union, 2010; INE. Elaboración propia.*

Así, pues, los datos sobre vivienda vacía evidencian, también en esta cuestión, una Europa dividida en dos: por un lado, una Europa del Norte con unos porcentajes de desocupación inferiores al 10%; y, por otro lado, una Europa periférica, con porcentajes que oscilan entre el 10% o, incluso, el 24% de Chipre.

Como puede apreciarse, el fenómeno de las viviendas vacías es singularmente llamativo para el caso de España, en donde "se cumple la paradoja de los países mediterráneos, es decir, la combinación de ratios altos de vivienda vacía junto con precios altos en el mercado inmobiliario. Es decir, vivimos en un país donde ad-

quirir una vivienda es caro, pero a la vez hay muchas casas vacías e infrautilizadas” (Etxezarreta Etxarri, 2010: 6).

Lo relevante es que este fenómeno de las viviendas vacías contraviene frontalmente los principios económicos básicos acerca del funcionamiento de los mercados competitivos y viene a poner de manifiesto la insostenibilidad del tratamiento convencional de la vivienda desde una perspectiva mercantil, es decir, en términos de oferta y demanda.

En efecto, conforme a esos principios económicos básicos según los cuales el precio quedaría determinado por la interacción entre la oferta y la demanda en el “mercado de viviendas”, la relación esperable entre viviendas vacías y precio de la vivienda debería ser una relación directa y negativa (Hoekstra y Vakili-zad, 2010): así, en la medida en que exista un exceso de demanda de viviendas con respecto a la oferta existente, el precio de las mismas aumentará y, en consecuencia, deberá esperarse una disminución del stock de viviendas vacías dadas tanto la referida presión de la demanda como el coste de oportunidad creciente para sus propietarios de mantenerlas desocupadas. En sentido contrario, un porcentaje elevado de viviendas vacías es expresivo de un exceso de oferta en el mercado e introducirá una presión sobre los precios a la baja. De todo ello se deduce, por tanto, que la existencia de precios al alza y un porcentaje elevado de viviendas vacías constituye un resultado contradictorio conforme a los postulados de funcionamiento de los mercados competitivos y que lo esperable en tal caso sería que a un alto porcentaje de viviendas vacías le siguieran precios de la vivienda en descenso y viceversa.

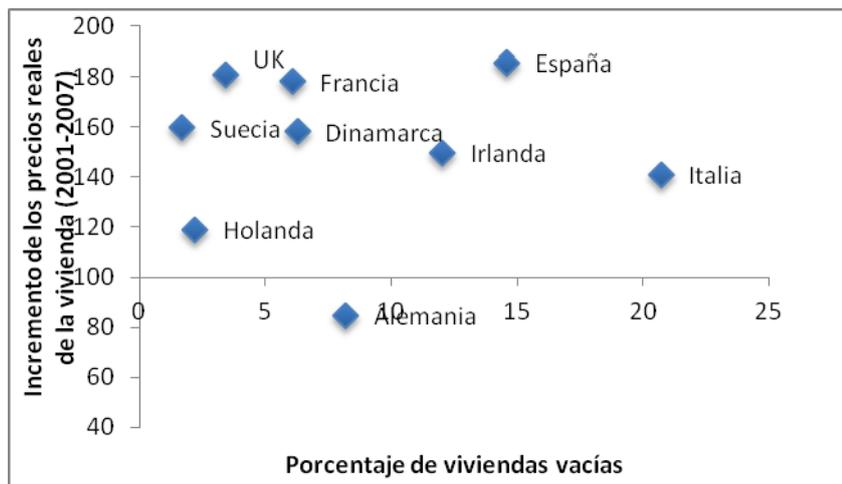
En este sentido, el porcentaje de viviendas vacías puede ser utilizado como un indicador adelantado de la evolución de los precios de la vivienda: un porcentaje elevado en un determinado momento del tiempo debería dar como resultado una suavización de los precios de la vivienda en momentos posteriores hasta que el exceso de oferta fuera absorbido por los factores que presionan desde el lado de la demanda de vivienda.

Sin embargo, el Gráfico 6 muestra que esa hipótesis encuentra tan sólo un respaldo empírico parcial. Si se representan para diferentes Estados de la Unión Europea, por un lado, el porcentaje de viviendas vacías del total del parque residencial a inicios del Siglo XXI y, por otro lado, el crecimiento de los precios en el periodo 2001-2007 se aprecia que existen Estados en los que se manifiesta el comportamiento esperado entre nivel de desocupación del parque residencial y precios (es el caso, por ejemplo, de Alemania, con un elevado porcentaje de viviendas vacías y, consiguientemente, con una caída de los precios en el periodo inmediatamente posterior o los casos de Reino Unido, Francia, Suecia o Dinamarca en los que los bajos niveles de desocupación del parque de viviendas van seguidos de aumentos de precios). Pero, al mismo tiempo y frente a esos casos, destaca la excepcionalidad del caso español, en donde un porcentaje de viviendas vacías de los más elevados de la muestra se ha visto acompañado del crecimiento de precios más elevado de la misma durante el periodo en cuestión<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Algunos autores han denominado a este fenómeno la “paradoja española”. Vid. Hoekstra y Vakili-zad (2010).

**Gráfico 6. Relación entre el porcentaje de viviendas vacías y la evolución de los precios reales de la vivienda**



Fuente: OCDE; OTB (2010).

Este fenómeno de coexistencia simultánea y/o secuencial de una gran cantidad de viviendas vacías y de precios al alza constituye, por lo tanto, uno de los elementos diferenciales del parque de viviendas español. Lo grave desde el punto de vista social es que a ello viene a sumarse, y de forma agravada como consecuencia de la crisis económica, el hecho de que esas viviendas vacías convivan también con un incremento de la población que no puede acceder a una vivienda digna, que ha sido desalojada de la suya, que habita en infraviviendas y/o que convive involuntariamente en hogares intergeneracionales.

Es por ello que analizar las políticas públicas desarrolladas en otros países europeos para enfrentar el “problema de la vivienda” es esencial para entender la particularidad española y buscar vías para reforzar las políticas públicas orientadas a proteger el derecho ciudadano a la vivienda.

#### 4. Políticas públicas sobre viviendas vacías: medidas para la desmercantilización.

La vivienda ha sido sometida a un proceso de mercantilización y financiarización particularmente pronunciado en las últimas dos décadas, tanto en España como en numerosos otros países (López y Hernández, 2011; Rolnik, 2013). En este sentido, la vivienda se ha ido alejando de su función original de proporcionar hogar y se ha desconectado de las necesidades sociales que debería satisfacer.

El elevado número de viviendas deshabitadas que existen en nuestro país es, en gran parte, una consecuencia manifiesta de este proceso y, en consecuencia, un fenómeno frente al que deberían posicionarse los poderes públicos en la medida en que quisieran revertir esa tendencia mercantilizadora.

A tal fin, en esta sección se presentan las políticas públicas que han sido desarrolladas –dentro y fuera de España– para hacer frente al fenómeno de las viviendas vacías, con el objetivo de disponer de un recetario de medidas posibles de cara a enfrentar una de las dimensiones del problema de la vivienda.

El análisis comparado de legislaciones autonómicas y europeas nos permite distinguir tres tipos de instrumentos públicos posibles:

- **incentivos**, con dos vertientes: las ayudas financieras y el apoyo a la gestión de la administración del bien;
- **sanciones**, que a su vez se subdividen en multas y cambio de régimen fiscal;
- y **expropiaciones**.

Es importante aclarar que estos instrumentos no son mutuamente excluyentes sino que, por el contrario, en muchos casos se utilizan de forma combinada.

#### 4.1. Incentivos económicos y ayudas de gestión

La mayoría de las legislaciones estudiadas contemplan un primer periodo tras la constatación de la desocupación de las viviendas durante el cual la administración brinda apoyo a los propietarios para la puesta en uso de sus propiedades.

En numerosos países la legislación da libertad a las administraciones públicas para diseñar los programas de apoyo que consideren convenientes en sus planes de vivienda. Estos apoyos se subdividen en dos tipos: (i) incentivos financieros que tienen por objeto, por ejemplo, cubrir parte de los gastos de puesta en habitabilidad de las viviendas y (ii) ayudas en la gestión de dichas viviendas, es decir, que la administración se encarga de gestionar las viviendas, encontrar a los arrendatarios y asegurar su mantenimiento. En este caso, el propietario percibe una renta estable similar a un alquiler social.

España presenta una experiencia importante en términos de oferta de programas opcionales para incentivar el alquiler de viviendas deshabitadas entre el que se encuentra a nivel estatal un acuerdo entre el Gobierno y entidades bancarias propietarias de viviendas deshabitadas para la creación de un Fondo Social de Viviendas en Alquiler cumpliendo así con el requerimiento de la ley 1/2013.

Este programa nacional, por su carácter opcional, su corta duración y su dependencia completa de la voluntad de las entidades bancarias no presenta soluciones reales al problema de las viviendas desocupadas puesto que no cuestiona la legitimidad del uso de la vivienda como activo financiero y no desincentiva el mismo a futuro.

En la legislación desarrollada por las comunidades autónomas se encuentran otros programas opcionales de incentivos para los propietarios. Así, comunidades como el **País Vasco** (Art 3. 1. Decreto 216/2002) **Castilla y León** (Decreto 99/2004, Decreto 100/2005, Programa de Fomento del Alquiler ley 9/2010), **Andalucía** (Decreto Ley 6/2013, Art. 36), **Navarra** (Ley foral 24/2013 recientemente levantada su suspensión por el Tribunal Constitucional), **Comunidad Valenciana** (Ley 2/2017) y **Extremadura** (Ley 2/2017) entre otras.

En el resto de Europa también se ofrecen este tipo de medidas. Por ejemplo, **Francia** ofrece créditos a los propietarios que deseen renovar sus viviendas para ponerlas en alquiler. El **Reino Unido** también proporciona créditos y da asistencia personalizada a los propietarios de viviendas deshabitadas para ayudarles a la puesta en uso.

En las iniciativas que se han desarrollado en España pueden existir algunas que sean correcta para cumplir con los objetivos de desfinanciarización como las del gobierno asturiano (ley 5/2008 de 30 de Diciembre de Presupuestos Generales del Principado) y sevillano (Plan Municipal de Vivienda y Suelo del TM Sevilla 2018-2023) que adquieren mediante compra viviendas vacías para convertirlas en viviendas sociales.

## 4.2. Sanciones: impuestos y multas

En las legislaciones analizadas, dos instrumentos se usan como sanciones financieras: los impuestos y las multas. En términos de instrumentos de política pública, un impuesto grava una actividad (en este caso, que las viviendas permanezcan deshabitadas) pero no la prohíbe. Una multa, por el contrario, señala el incumplimiento de una obligación y sitúa la actividad penalizada fuera del ámbito de lo permitido. Sin embargo, en términos generales, el uso que se le da al impuesto en las legislaciones sobre viviendas desocupadas es esencialmente el de sanción.

### Multas

Tan sólo dos países de la Unión Europea escogen este tipo de intervención, **Dinamarca** y **Alemania**. La legislación danesa estipula que es ilegal usar viviendas para usos que no sean habitacionales, así como dejarlas vacías. Tanto en **Múnich** como **Hamburgo**, las autoridades pueden emitir un decreto que obliga a los propietarios a alquilar la vivienda que se encuentre deshabitada. Infringir esta exhortación constituye una infracción leve que queda penalizada con multas de hasta 50.000 euros (Cornelius y Rzeznik, 2014: 49).

En el ámbito autonómico este instrumento aparece en la legislación andaluza (art. 53 de la ley 4/2013), en la navarra (art. 66 de la ley 10/2010) y en la extremeña (art. 58 de la ley 2/2017) que optan por la sanción administrativa directa en caso de no dar efectiva habitación a la vivienda, siempre que el titular de la misma sea una persona jurídica. También la Comunidad Valenciana en su artículo 19 de la ley 02/2017 prevé la multa coercitiva en caso de que las viviendas declaradas como deshabitadas no se produzca la efectiva ocupación para uso habitacional en el plazo señalado de seis meses.

A nivel local ayuntamientos como los de Barcelona, Sabadell o Terrassa han realizado acciones sancionadoras contra las personas jurídicas propietarias de viviendas vacías como ampara la Ley 4/2016 de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial de Cataluña<sup>8</sup>.

### Impuestos

La legislación estatal da la oportunidad a los ayuntamientos de doblar el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) de aquellas viviendas que estuviesen desocupadas. Numerosos ayuntamientos han adoptado esta iniciativa entre ellos los de Navarra, Barcelona, Sevilla, Armilla, 54 en el País Vasco, Zaragoza, A Coruña, etc.

La figura del recargo del IBI supone un gravamen sobre un impuesto usual. Esta es la opción elegida por las legislaciones portuguesa y escocesa para enfrentar el fenómeno de las viviendas desocupadas. En **Portugal** (Artículo 112. *Código do Imposto Municipal sobre Imóveis*) las tasas municipales son anuales y están previstas que sean elevadas llegando a multiplicarse por tres en los casos de predios urbanos que se encuentren desocupados hace más de un año y de predios en ruinas. En el **Reino Unido**, las autoridades locales tienen poder discrecional de aumentar el impuesto que equivale al IBI de hasta el 100% sobre las viviendas deshabitadas.

En la **Región Valona**, la base imponible se define al multiplicar el número de metros corrientes de fachada por el número de niveles ocupados (excluyendo subsuelo, trastero y desvanes no habitables). Las autoridades locales también fijan el ritmo de crecimiento del impuesto en función de la duración de la desocupación (Bernard, 2005a). También es esta la opción que escogen las autoridades locales de la **Región de Bruselas**,

---

<sup>8</sup> [https://elpais.com/ccaa/2017/12/13/catalunya/1513194753\\_729278.html](https://elpais.com/ccaa/2017/12/13/catalunya/1513194753_729278.html)

donde el marco regulatorio transfiere al nivel local la prerrogativa para decidir el tipo de impuesto que se desarrolla. En la **Región Flamenca** el impuesto que se aplica es el doble de la renta catastral y aumenta de manera progresiva año tras año (Bernard, 2005b). En **Luxemburgo** (*Pacte Logement du Grand Duché du Luxembourg. Loi du 22 Octobre 2008*) se da a las autoridades locales la posibilidad de crear un "impuesto anual específico" siendo estas las que determinan el monto de la tasa. En **Francia** (*Code des Impôts*) la base imponible del impuesto se constituye en función del valor al alquiler de la vivienda. La tasa del impuesto queda fijada a 12,5% de este valor el primer año, y a 25% a partir del segundo.

Como puede apreciarse, las legislaciones europeas ofrecen varias opciones para determinar la base del impuesto y algunas proponen además un crecimiento progresivo de éste.

Sea cual sea la sanción financiera que se aplique, ésta genera recursos para la administración pública. Puesto que el objetivo de la sanción es el de corregir un comportamiento para evitar su reproducción en el futuro, estos recursos deberían ser de duración limitada. Por lo tanto, no deberían ser utilizados para cubrir ningún gasto permanente de la administración sino para financiar los gastos incurridos por los trabajos de identificación y gestión de las medidas.

### **Eficacia de la política de sanciones**

De estas experiencias emergen varios problemas a los que se enfrenta la administración: que el sujeto prefiera pagar la sanción, que contraponga un recurso y que cree situaciones artificiales para beneficiarse de las exoneraciones.

Los investigadores del proyecto Tenlaw señalan que los abogados entrevistados para la realización del informe sobre Luxemburgo "opinaban que en muchos casos el monto de la multa no constituía un efecto disuasorio suficiente para los propietarios que persistían en preferir mantener sus viviendas vacías" (Santos Silva, 2014: 52).

Dos mecanismos contribuyen a solucionar el problema del monto: primero que la subida del impuesto sea exponencial y, segundo, que éste sea elevado desde el primer momento de su aplicación. En efecto, el hecho de que el impuesto sea exponencial asegura que un mayor número de propietarios se vea afectado por la sanción tarde o temprano.

El segundo problema al que se enfrenta la administración encargada de aplicar estas sanciones es la de los recursos administrativos y jurídicos a disposición de los sujetos sancionados que conlleva la suspensión del pago del impuesto mientras la acción esté siendo tramitada en justicia. Esto, según argumenta Bernard (2005b: 19), "disminuye severamente el efecto disuasorio del instrumento".

En diferentes legislaciones, como la belga y portuguesa, también quedan exoneradas de pagar el impuesto aquellas viviendas que se encuentren desocupadas por estar en proceso de renovación o remodelación. Por lo tanto, es posible solicitar un permiso de renovación, evitar así pagar el impuesto y sin embargo no realizar ninguna obra en la vivienda (Bernard, 2005b). Este problema es, sin embargo, relativamente fácil de solucionar estableciendo plazos para que la remodelación sea efectiva y asegurándose de que las viviendas deshabitadas se monitorean hasta que pasen a estar ocupadas.

### 4.3. Expropiaciones

De todos los instrumentos considerados en las legislaciones estudiadas, el de la expropiación es sin duda el que permite cumplir con el objetivo de desfinanciarizar la vivienda de manera más directa ya que la vivienda sale del círculo mercantil pasando a ser gestionada por la administración pública cuyo objetivo es precisamente darle uso.

Existen varios ejemplos de mecanismos de expropiación en diferentes países de la Unión Europea. Sin embargo, este instrumento no es de aplicación frecuente ya que el proceso necesario para que la expropiación se lleve a cabo es largo y oneroso.

En **Francia** existen fundamentalmente dos dispositivos que permiten la expropiación de viviendas vacías. El de más sencilla aplicación es el llamado de "expropiación con adjudicatario" (*Loi du 29/07/1998 de lutte contre les exclusions*) que se aplica sobre viviendas que cumplan con tres características: haber permanecido deshabitadas por más de 12 meses, ser propiedad de una persona jurídica y estar situadas en zonas donde existe un desequilibrio entre la oferta y la demanda de viviendas. Tras la motivación del procedimiento por parte de un representante del Estado a nivel regional el propietario tiene la posibilidad de poner fin al estado vacante de la vivienda y de esta manera no efectuarse el desposeimiento. La duración de la expropiación puede ir de uno a seis años e incluso extenderse hasta los doce en caso de que se realicen obras para su habilitación. Los adjudicatarios pueden ser el propio estado central, los organismos de gestión de las viviendas sociales o las administraciones locales. El monto del alquiler está fijado por decreto y le corresponde al propietario la cantidad que resulte tras haber retirado los gastos de gestión y el costo de las obras si correspondiese.

El segundo dispositivo de expropiación es iniciado por el servicio municipal de vivienda con el apoyo del alcalde. Técnicamente este segundo mecanismo es muy similar al anterior. Sin embargo, este tipo de expropiación sólo puede durar un año –renovable una vez– y puede aplicarse a todas las propiedades. Estas expropiaciones tienen por objeto específico proporcionar alojamiento temporal a personas que han sufrido un desahucio o que se encuentran sin techo (*Code de la Construction et de l'Habitation article L641-1*)

En **Bélgica**, el legislador **flamenco** introduce la posibilidad de expropiación de viviendas deshabitadas a partir del cuarto año en el registro, es decir, cuando ya han llegado al máximo nivel impositivo. El gobierno flamenco puede autorizar la expropiación del bien por causa de utilidad pública, pudiendo designar como beneficiario al propio gobierno regional, a una asociación de vivienda social, al centro público de acción social o a la comuna.

En el **Reino Unido** también existen mecanismos de expropiación sobre las viviendas deshabitadas. Destacamos el llamado "EDMO" (*Empty Dwelling Management Order*) donde la iniciativa nace de la autoridad local pero ha de ser respaldada por un Tribunal de la Propiedad Residencial. Este tipo de expropiación se aplica únicamente sobre viviendas deshabitadas a las que se les esté dando un uso "antisocial", es decir, que estén ocupadas ilícitamente o que hayan sido deterioradas. Si la autoridad local no llega a un acuerdo con el propietario para la renovación y la puesta en uso de la vivienda al cabo de un año tras constatar su desocupación, se realiza la expropiación con una duración de siete años. La autoridad local se encarga del alquiler de la vivienda durante este periodo y transfiere el monto al propietario tras cubrir los gastos incurridos (Wilson, 2012).

En **Irlanda del Norte** el ejecutivo también tiene la capacidad de “tomar posesión” de las viviendas desocupadas (Artículo 60, capítulo V, *Housing Order* 1981). Para ello se asegura de que: una vivienda está desocupada, el propietario no puede o no desea ocupar o alquilar la vivienda y que la vivienda está en condiciones de ser usada para objetivos de habitación o puede con razonable esfuerzo ponerse en tales condiciones. En su artículo 62, inciso 3. *Northern Ireland Housing Order*, prevé una compensación para el propietario de la vivienda que es una cantidad igual a la que pudiese considerarse para un arrendamiento tras el descuento de los impuestos correspondientes.

Finalmente, en **Luxemburgo**, tras tres años de permanecer la vivienda inscrita en el registro de viviendas vacías, los burgomestres y concejales municipales tienen potestad para iniciar un proceso de expropiación en caso de que constaten necesidades de vivienda no satisfechas en su localidad.

Asimismo, desde hace relativamente escaso tiempo algunas legislaciones autonómicas en España han comenzado a incluir la expropiación como un instrumento más contra las viviendas vacías aunque han encontrado el rechazo y el veto por parte del gobierno central. Sin embargo, a principios de 2018 el Tribunal Constitucional (Sentencia 16/2018) levantó la suspensión que mantenía sobre la Ley Foral de la Vivienda de 2013 de Navarra por la que imposibilitaba el empleo de la expropiación como venía recogida en la normativa. Así, la decisión del alto tribunal avala la posibilidad de efectuar las expropiaciones de aquellas viviendas vacías que estén en manos de personas jurídicas y no hayan sido ocupadas durante dos años siempre y cuando los propietarios hayan desatendido la advertencia previa del gobierno autonómico sobre esta situación.

Un mes más tarde de esta decisión el TC resolvía el recurso de inconstitucionalidad nº 4752-2017 y también levantaba la suspensión de parte de la ley catalana de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión (ley 4/2016) permitiendo el empleo del artículo 15 que versa sobre la expropiación temporal de viviendas vacías pertenecientes a personas jurídicas por causa de interés social. De este modo, el procedimiento se inicia mediante una comunicación al titular de las vivienda que esté inscrita en el Registro de viviendas vacías y viviendas ocupadas sin título habilitante, o sean susceptibles de estar inscritas, al efecto de que acredite en un mes que dispone de un contrato para su ocupación. En caso contrario comenzará el proceso que incluye la determinación de un importe a recibir por los propietarios mediante un acuerdo atendiendo a los criterios establecidos por el artículo 15.6 de la Ley 4/2016.

De este modo, hemos podido comprobar como todas las experiencias de expropiación apuestan por una acción temporal, es decir, que no hay cambio de propietario y, por ende, las viviendas expropiadas no pasan a formar parte del parque público percibiendo una renta su propietario.

## 5. A manera de conclusión

El análisis de las diferentes legislaciones ha hecho emerger los numerosos elementos que hay que tener en cuenta al legislar sobre las viviendas deshabitadas.

Así, si se considera que personas físicas no ponen sus bienes en alquiler por falta de capacidad para su puesta a punto y su gestión, el desarrollo de programas opcionales para hacer frente a estos problemas parece la medida apropiada. Si se considera que las viviendas se mantienen deshabitadas porque se adquieren con el fin de volverlas a vender una vez ganen valor comerciándolas como nuevas, las sanciones financieras pretenden penalizar este comportamiento y desincentivar su reproducción. Si la amplitud de la ganancia anticipada es tal que las sanciones no surten efecto, la expropiación parece ser el único mecanismo eficiente.

En términos generales, los planes de políticas públicas estudiados insisten en la importancia de las medidas publicitarias como elemento disuasorio. A su vez, la adopción de medidas sancionadoras envía un mensaje sobre la inaceptabilidad del uso de viviendas para cualquier uso que no sea el de habitación o recreo, es decir, la simple existencia de estos instrumentos tiene una función disuasoria.

Además, es crucial recalcar que las medidas de política pública sobre las viviendas vacías se inscriben dentro de una lógica administrativa. Así, cuando se apliquen medidas necesariamente tienen que desincentivar la financiarización de las mismas. Por este motivo, las medidas de desfinanciarización sobre las viviendas deshabitadas deben evitar asociarse con medidas que inciten el endeudamiento de las familias puesto que es esa una de los puntos de conexión entre el ámbito de la vivienda y el ámbito financiero.

Por último, es necesario señalar la importancia de crear y mantener un registro de viviendas vacías con el fin de vigilar el cumplimiento de plazos que dan pie a una intervención u otra. Esta práctica es la que se ha realizado en Cataluña y se ha puesto en marcha en Navarra, Bilbao y otros ayuntamientos del País Vasco. En Irlanda a partir del 1 de enero de 2017 comenzó a ser obligatoria para todas las autoridades locales la creación y actualización de este registro. 

## Referencias

- Ayuntamiento de Sevilla. 2018. Plan municipal de vivienda y suelo del TM Sevilla 2018-2023.
- Bernard, Nicolas. 2005a. "Le régime fiscal applicable aux immeubles inoccupés en Wallonie, en Flandres et à Bruxelles. Convergences et Ruptures". Les Echos du Logement, 1.
- Bernard, Nicolas. 2005b. "Le régime fiscal applicable aux immeubles inoccupés en Wallonie, en Flandres et à Bruxelles. Convergences et Ruptures (suite)". Les Echos du Logement, 2.
- Cornelius, Julia y Joanna Rzeznik. 2014. "National report for Germany". Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe. Bruselas.
- Etxezarreta Etxarri, Aitziber. 2010. "Vivienda vacía e intervención pública en la comunidad autónoma del País Vasco en el contexto europeo", Revista de Economía Crítica, nº10: 4-26.
- Gobierno de Castilla y León. 2013. Decreto 41/2013, de 31 de julio, por el que se regula el Programa de Fomento del Alquiler de la Comunidad de Castilla y León. Boletín Oficial de Castilla y León, núm. 149.
- Gobierno de Cataluña. 2016. Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial. Boletín Oficial del Estado, núm. 15.
- Gobierno de España. 2013. Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. Boletín Oficial del Estado, núm. 116.
- Gobierno de Luxemburgo. 2008. Pacte Logement. Loi du 22 octobre 2008. Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg, núm. 159.
- Gobierno de Portugal. 2013. Código do imposto municipal sobre imóveis. Última atualização Lei nº 51/2018, de 16 de agosto.
- Gobierno de Navarra. 2013. Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra. Boletín Oficial de Navarra, núm. 133.
- Gobierno del País Vasco. 2002. Decreto 316/2002, de 30 de diciembre, por el que se promueve e impulsa el «Programa de Vivienda Vacía», se establece su régimen jurídico y se encomienda su gestión a la Sociedad Pública «Vivienda y Suelo de Euskadi S.A./Euskadiko Etxebizitza eta Lurra, E.A» (VISESA). Boletín Oficial del País Vasco, núm. 249.
- Gobierno del Principado de Asturias. 2008. Ley 5/2008, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2009. Boletín Oficial del Principado de Asturias, núm. 302.
- Hoekstra, Joris and Cyrus Vakili-zad. 2010. "High Vacancy Rates and Rising House Prices: The Spanish Paradox", Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, Vol. 102: 55-71.
- López, Emmanuel e Isidro Hernández. 2011. "Del auge al colapso. El modelo financiero-inmobiliario de la economía española (1995-2010)", Revista de Economía Crítica, 2:39-63.

- Northern Ireland Housing Executive. 2013. Northern Ireland empty homes strategy and Action Plan 2013-2018, Department of Social Development.
- OCDE. 2005. "Recent House Price Developments: The Role of Fundamentals", *Economic Outlook*, Diciembre.
- Parlamento de Andalucía. 2013. Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 263.
- Parlamento de Extremadura. 2017. Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda de Extremadura. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 69.
- Parlamento de la Comunidad Valenciana. 2017. Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 56.
- République Française. 1998. Loi 98-657 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998. Version consolidée du 27 mars 2014.
- République Française. 2005. Code de la Construction et de l'Habitation. Versión en vigor al 1 de septiembre de 2018.
- République Française. 2013. Décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants.
- République Française. 2013. Ley 61/2013, de 18 de enero, relativa a la movilización de las propiedades públicas a favor de la vivienda y del refuerzo de las obligaciones de producción de vivienda social.
- République Française. 2014. Taxes et prélèvements additionnels aux impôts fonciers. Taxe annuelle sur les logements vacants. *Bulletin Officiel des Finances Publiques*. BOI-IF-AUT-60-20140311.
- République Française. 2015. Code général des impôts. Versión en vigor al 1 de septiembre de 2018.
- Rodríguez Alonso, Raquel. 2005. "Infrautilización del parque de viviendas en España: aparición de viviendas vacías y secundarias", *Boletín CF+S*, 29/30. Sitio de internet: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/arrodd3.html>
- Rodríguez López, Julio. 2010. "La demanda de vivienda y el esfuerzo económico", en Jesús Leal Maldonado (ed.): *La política de vivienda en España*. Madrid: Fundación Pablo Iglesias.
- Rolnik, Raquel. 2013. "Late neoliberalism: the financialization of homeownership and housing rights", *International Journal of Urban and Regional Research*. 37(3): 1058-1066.
- Santos Silva, Marta. 2014. "National report for Luxembourg". *Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe*. Bruselas.
- Teller, Nora. 2010. "Housing and Homelessness", en: Eoin O'Sullivan et al., (eds.): *Homelessness Research in Europe*. Festschrift for Bill Edgar and Joe Doherty, FEANTSA: Brussels [http://www.feantsa.org/files/freshstart/Communications/Feantsa-HomelessnessResearch\\_04.pdf](http://www.feantsa.org/files/freshstart/Communications/Feantsa-HomelessnessResearch_04.pdf)

Vinuesa, Julio. 2008. "La vivienda vacía en España: un despilfarro social y territorial insostenible", *Scripta Nova*, núm. 270 (39).

Wilson, Wendy. 2012. Empty Dwelling Management Order. House of Commons Library. Social Policy Section Standard Note.

## Sobre las autores/ About the authors

J. Torres Téllez es doctorando en Ciencias Políticas y Jurídicas. Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Líneas de investigación Derechos Humanos y derecho a la vivienda. Estancia actualmente en el Centro de Estudios Sociales de Coimbra. A. Montero Soler es dDoctor en Economía y Profesor de Economía Política en la Universidad de Málaga. G. Quaresima es Licenciado en Economía por la Universidad de Siena.

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org/ewp>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

[ewp@gigapp.org](mailto:ewp@gigapp.org)