

Informe núm. 1

# La expropiación temporal del uso de viviendas vacías en la Comunidad Valenciana: propuestas legislativas para su recuperación e instrumentos análogos

Marzo 2022



**Autora:**

Cristina Argelich Comelles.  
Profesora Ayudante Doctor de Derecho civil, acreditada a  
Contratado Doctor, en la Universidad Autónoma de Madrid.

**Edita:**

© 2022 Càtedra d'habitatge i dret a la ciutat  
de la Universitat de València.  
<http://catedrahabitatge.es/>

**Financiació:**

Generalitat Valenciana. Vicepresidència Segona i  
Conselleria d'Habitatge i Arquitectura Bioclimàtica.

**ISBN:** 978-84-09-39399-2

# Contenidos

1. Objeto del informe y contexto estadístico .....	1
2. La expropiación temporal del usufructo de viviendas vacías en la Ley 2/2017, de la Comunidad Valenciana, y su declaración parcial de inconstitucionalidad .....	4
3. Planteamiento de una expropiación temporal del usufructo de viviendas en la Comunidad Valenciana acorde a su régimen competencial .....	5
4. Propuestas de regulación en la Comunidad Valenciana análogas y alternativas a la expropiación temporal del uso de viviendas vacías .....	8
5. Conclusiones .....	18
6. Referencias bibliográficas .....	19

## 1. Objeto del informe y contexto estadístico

Este informe jurídico aborda la institución de la expropiación temporal del uso de viviendas vacías, previamente dispuesta en el art. 13 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana<sup>1</sup>. Esta disposición fue declarada parcialmente inconstitucional por la Sentencia<sup>2</sup> 80/2018, de 5 de julio de 2018, por falta de armonización con la legislación de expropiación forzosa y de arrendamientos urbanos (Quicios, 2021: 183-202), cuya competencia exclusiva corresponde al Estado.

El objeto del informe consiste en presentar propuestas legislativas acordes al régimen competencial de la Comunidad Valenciana para:

1. Reintroducir en el ordenamiento valenciano la institución de la expropiación temporal del uso de viviendas vacías; y,

2. De manera alternativa y en caso de una nueva declaración de inconstitucionalidad, presentar instituciones análogas a la expropiación temporal del uso de viviendas, así como alternativas regulatorias existentes en el Derecho comparado europeo, que pueden disponerse mediante un trasplante legal, a fin de mitigar la existencia de viviendas deshabitadas.

Para ello, el informe se estructura en tres ejes principales.

- En primer lugar, realiza un examen jurídico de la expropiación temporal del usufructo de viviendas, que fue regulada por el art. 13 de Ley

2/2017, de la Comunidad Valenciana, así como su declaración parcial de inconstitucionalidad.

- En segundo lugar, presenta una fundamentación jurídica y propuesta legislativa con el objetivo de poder reintroducir en el ordenamiento jurídico valenciano la institución de la expropiación temporal del uso de viviendas vacías, vigente en otras Comunidades Autónomas como las Islas Baleares.
- Finalmente, el informe recomienda a la Comunidad Valenciana regular en una norma con rango de ley diversas propuestas legislativas análogas a la expropiación temporal del uso de viviendas, así como la previsión de aquellas instituciones extranjeras cuya aplicación ha sido positiva, en atención a las estadísticas y el examen técnico de los que se nutre el informe y que fundamentan sus conclusiones.

La mejora del acceso a la vivienda es un reto que los legisladores estatal y autonómicos han abordado con múltiples medidas, dispuestas en el periodo 2013-2018. Los instrumentos autonómicos para hacer frente a la crisis hipotecaria de 2007 regulados en los últimos años son:

A) Por una parte, los referidos a las viviendas vacías, consistentes en la expropiación temporal del uso de viviendas, el impuesto autonómico a las viviendas vacías y las sanciones municipales al respecto; y,

B) Por otra parte, instrumentos de negociación o de mediación inmobiliaria, como la propuesta de arrendamiento social previa a la ejecución hipotecaria o el desahucio por impago de rentas –articulado en Cataluña, Murcia y la Comunidad Valenciana–, la obligación de realojamiento de las personas en riesgo de exclusión residencial de Cataluña, el derecho de tanteo y retracto de la Administración de

<sup>1</sup> Boletín Oficial del Estado de 7 de marzo de 2017.

<sup>2</sup> RTC 2018/80.

viviendas sujetas a ejecución hipotecaria y sitas en zonas de mercado residencial tensionado –previsto en Cataluña, País Vasco y Extremadura–, y las mediaciones de consumo de Cataluña y Murcia.

El contexto de acceso a la vivienda en España difiere de la media de la Unión Europea. En España, existen 3,4 millones de viviendas vacías, según el último Censo de población y viviendas de 2011 del Instituto Nacional de Estadística<sup>3</sup>; debido a las incorrecciones en el método para su cálculo, el próximo Censo de población y de viviendas de 2021, cuya publicación se espera en 2023, no dispondrá de datos respecto de las viviendas vacías. Desde el primer Censo de edificios y de viviendas de 1950<sup>4</sup> hasta la actualidad, el número total de viviendas se ha triplicado, mientras que las viviendas vacías se han octuplicado.

Conforme a las estadísticas de EUROSTAT (2021), España tiene una distribución de la población, en función del régimen de tenencia, de un 76,2% en propiedad, un 15,8% en arrendamiento de mercado libre y un 8% en arrendamiento social, lo que sitúa el arrendamiento en un 23,8% del total. La media de la Unión Europea corresponde a un 69,8% de régimen de tenencia en propiedad, un 21,1% en arrendamiento libre, y un 9,1% en arrendamiento social, siendo el arrendamiento un 30,2% del total. Finalmente, el Instituto Nacional de Estadística<sup>5</sup> ha indicado en su Estadística de Ejecuciones Hipotecarias que en el año 2020 aumentaron un 30% las ejecuciones hipotecarias, que en el primer trimestre de 2021 se han incrementado un 84,1% -un 69,1% correspondientes a personas físicas-, en el segundo trimestre de 2021 han aumentado en 41,2% más en tasa anual, y en el tercer trimestre de 2021 han experimentado un crecimiento de un 20,1% en tasa anual.

<sup>3</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2011).

<sup>4</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (1950: 19-21)

<sup>5</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2021).

Tras estas precisiones contextuales, es momento de examinar estadísticamente la aplicación de las medidas autonómicas de acceso a la vivienda. De conformidad con el objeto de este informe, atenderemos primeramente a la aplicación de la expropiación temporal del uso de viviendas en España, por orden cronológico. En octubre de 2013, en Andalucía se incoaron dos procedimientos administrativos que caducaron<sup>6</sup>. En marzo de 2021, en Baleares se anunció la expropiación de 56 viviendas de grandes tenedores (Europa press, 2021), de conformidad con su previsión en la Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears<sup>7</sup>, cuya aplicación final se ha reducido a 16 viviendas por las ventas de las que quedaban sujetas a la medida (El mundo, 2021). Lo mismo sucedió con sus antecedentes legislativos directos dispuestos en otros Estados europeos:

A) En Francia y Bélgica, la expropiación de viviendas vacías solamente se ha aplicado una vez en la región de Valonia y ninguna en Francia<sup>8</sup>; y,

B) En el Reino Unido, Inglaterra previó la *Compulsory Purchase Order* u

<sup>6</sup> Esta información ha sido provista por el Servicio de Atención al Ciudadano de Servicios Centrales, adscrito a la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía. Los Decretos de iniciación de los expedientes de expropiación están compuestos por: el Decreto 190/2013, de 15 de octubre de 2013, por el que se incoa procedimiento para la expropiación temporal del derecho de uso de la vivienda sita en la calle Alonso de Ercilla, núm. 7, 3.º B, de Huelva, y se declara el interés social y la necesidad de ocupación con respecto al inmueble, publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 16 de octubre de 2013, y el Decreto 236/2013, de 10 de diciembre, por el que se incoa procedimiento para la expropiación temporal del derecho de uso de la vivienda sita en la calle Río Trueba, núm. 5, 1.º A, en Torremolinos (Málaga), y se declara el interés social y la necesidad de ocupación con respecto al inmueble, publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 22 de enero de 2014.

<sup>7</sup> Boletín Oficial del Estado de 13 de julio de 2018.

<sup>8</sup> Fue en el municipio valón de *Philippeville*, en 1998. Véase la revista *Mouvement communal* (1998 : 435-439).

orden de compra obligatoria, a modo de venta forzosa del derecho de propiedad sobre una vivienda vacía que, por demorarse veinte meses desde el inicio del procedimiento hasta su consecución, no se ha aplicado (Ceranic, Markwell y Dean, 2017: 558-567; Henderson, 2015: 77).

Existen otros mecanismos para ordenar el arrendamiento de las viviendas vacías; así, encontramos las *Empty Dwelling Management Orders* u órdenes de gestión de viviendas vacías del Reino Unido, que se prevé entre las medidas alternativas propuestas en este informe, cuya gestión conjunta entre el propietario y la autoridad local de vivienda puede evolucionar de temporal a definitiva. Esta medida presenta unas estadísticas de aplicación superiores y un efecto disuasorio constatable; desde el inicio de su aplicación en 2010, que existían más de 300.000 viviendas vacías en el Reino Unido, se han reducido hasta 206.236 las viviendas vacías cuantificadas en 2017, pues no disponemos de más datos actualizados al respecto (House of commons, 2019: 1-24)<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> En el periodo de 2004-2010 se aplicaron 28 órdenes, y a partir de junio de 2010 un total de 38, de conformidad con los datos proporcionados por los *Residential Property Tribunals*. El total de viviendas vacías ha disminuido de más de 300.000 viviendas en 2010 hasta 206.236 viviendas en la actualidad, lo que supone que estas viviendas constituyen menos del 2% del total de viviendas.

## 2. La expropiación temporal del usufructo de viviendas vacías en la ley 2/2017, de la comunidad valenciana, y su declaración parcial de inconstitucionalidad

La Ley 2/2017, de la Comunidad Valenciana, regula la expropiación temporal del usufructo de viviendas vacías en su art. 13. A estos efectos, se dispone la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación para la expropiación forzosa del usufructo de la vivienda deshabitada por un plazo máximo de tres años, prorrogables por tres años más. Los sujetos pasivos de esta medida se concretan en las entidades financieras, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos que resulten adjudicatarias del remate de la ejecución hipotecaria. La contraparte, es decir, el sujeto beneficiario, se integrará por las personas o unidades de convivencia que se encuentren en circunstancias de exclusión o emergencia social afectadas por procedimientos de ejecución hipotecaria.

El Anexo I dispone los requisitos para acreditar el riesgo de exclusión residencial, que coinciden con los exigidos en la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda<sup>10</sup>, de Andalucía, en la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la

vivienda en Navarra<sup>11</sup>, y en la Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda<sup>12</sup>, y en la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda<sup>13</sup>, del País Vasco, aunque en este último caso lo amplía al lanzamiento derivado del desahucio por impago de las rentas del arrendamiento de vivienda. Los beneficiarios quedarán obligados al pago de un justiprecio en concepto de contribución, en una proporción correspondiente a un 25%, como se prevé en las normas andaluza, navarra y canaria.

En cuanto a su declaración parcial de inconstitucionalidad, esta fue establecida en la Sentencia<sup>14</sup> 80/2018, de 5 de julio de 2018. Los fundamentos para el juicio de inconstitucionalidad parcial de la Ley 2/2017, de la Comunidad Valenciana, se basan en el reparto competencial en esta materia, y en este apartado atenderemos únicamente a los hechos que motivaron la presentación del recurso. El art. 13 se impugnó respecto de la regulación del contenido esencial del derecho de propiedad, y en particular la función social de este derecho. Asimismo, se impugnó porque el art. 149.1.1ª de la Constitución española atribuye al Estado la fijación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes. Finalmente, se cuestionaba que el precepto impugnado afectase a la regulación estatal sobre la actividad económica y la atención de las necesidades de vivienda de las personas en situación de vulnerabilidad.

<sup>10</sup> Boletín Oficial del Estado de 2 de noviembre de 2013.

<sup>11</sup> Boletín Oficial del Estado de 27 de julio de 2013.

<sup>12</sup> Boletín Oficial del Estado de 11 de julio de 2014.

<sup>13</sup> Boletín Oficial del Estado de 13 de julio de 2015.

<sup>14</sup> RTC 2018/80.

### 3. Planteamiento de una expropiación temporal del usufructo de viviendas en la Comunidad Valenciana acorde a su régimen competencial

El régimen competencial en materia de vivienda de la Comunidad Valenciana se distribuye conforme a los arts. 148 y 149 de la Constitución española:

1. El legislador autonómico ostenta la competencia exclusiva en materia de vivienda y urbanismo; y,

2. El legislador estatal ostenta las competencias conexas en materia de expropiación forzosa, legislación de arrendamientos urbanos, la regulación del suelo y la regulación de las medidas de fomento del acceso a la vivienda, contenidas en los Planes Estatales de Vivienda, siendo el último vigente el de 2022-2025.

Una vez expuesto el régimen competencial, en la Comunidad Valenciana puede articularse una regulación intermedia que, sin vulnerar el reparto competencial, permita la expropiación temporal de viviendas vacías para su arrendamiento. Para ello, recomendamos que se regule en una norma con rango de ley, preferiblemente una Ley ordinaria, para evitar la pérdida de vigencia que un Decreto-ley no convalidado tendría.

En primer lugar, el establecimiento del “deber de destinar la vivienda al uso habitacional”, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que interpreta el antiguo art. 13 impugnado, se trata de un “objetivo perseguido por el poder público

mediante su política de vivienda” y que, por tanto, “no forma parte del contenido efectivo del derecho de propiedad como manifestación de su función social”. Por ende, si se plantea exactamente en estos términos en una futura regulación valenciana, su previsión no tendría que plantear problemas de constitucionalidad.

En cuanto a la declaración de interés social a efectos de expropiación forzosa de la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social, una declaración necesaria para la incoación del procedimiento expropiatorio de urgencia, en la redacción dada por el art. 13 se declaró su inconstitucionalidad porque se trata de una “medida adicional a las previstas en la ley estatal para la misma situación de necesidad que rompe la coherencia de la acción pública en esta materia con objetivos económicos”. Por ello, una futura regulación en la Comunidad Valenciana debería contener, aproximadamente, lo que se contiene en el art. 19 de la Ley 5/2018, de las Islas Baleares: “la declaración de necesidad de rehabilitación”.

En atención a las competencias urbanísticas locales, y a las competencias en materia de vivienda y urbanismo autonómicas, esta finalidad de “necesidad de rehabilitación” encajaría como declaración de interés social a los efectos de iniciar un procedimiento expropiatorio. Los términos para su previsión podrían ser los siguientes, previstos en el referido precepto de la norma balear: “cuando el cumplimiento del deber de conservación y rehabilitación haga necesaria la expropiación o la ocupación temporal de elementos privativos o comunes de uso privativo de un inmueble, la administración competente podrá incoar un expediente de expropiación de estos elementos. A estos efectos, habrá que presentar un proyecto específico que acredite la necesidad de ocupación temporal o definitiva que justifique la imposibilidad de utilizar vías alternativas menos onerosas para los derechos de

propiedad afectados. La aprobación del proyecto lleva implícita la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos afectados, respetando a estos efectos las previsiones de la legislación de expropiación forzosa”.

En la Comunidad Valenciana, el objeto de la expropiación recaía en el usufructo de las viviendas deshabitadas; este objeto también se dispone en la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda<sup>15</sup>, de Cataluña, el Decreto-ley 1/2015, de 24 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria<sup>16</sup>, de Cataluña, y la Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda de Extremadura<sup>17</sup>. En la mayoría de las normas autonómicas recae sobre el derecho de uso, de carácter indisponible de conformidad con el art. 525 del Código Civil; por el contrario, el derecho de usufructo es disponible y permite obtener frutos o rentas sin ninguna restricción. Por ello, para cumplir con el arrendamiento como uno de los fines de la expropiación previstos en el art. 1 de la Ley de Expropiación Forzosa, es más adecuado que el objeto de la expropiación sea el usufructo en la regulación que se aborde en la Comunidad Valenciana, pues permite constituir un arrendamiento sin restricciones, lo que facilita la ejecución de la medida.

En cuanto al plazo, la norma valenciana dispuso la ejecución de la medida de tres años prorrogables por tres años más. En este sentido, es recomendable que el plazo de la expropiación coincida con el plazo mínimo previsto en el art. 9 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, de 5 años cuando el arrendador es persona física y de 7 años cuando es persona jurídica, para evitar que

en la ejecución del contrato de arrendamiento existan discordancias respecto del plazo expropiatorio y el plazo arrendaticio.

En cuanto al beneficiario, puede dirigirse a las “personas en especiales circunstancias de emergencia social” a las que ya se refería la norma, pero vinculándolo a la necesaria “rehabilitación de las viviendas”, que fundamenta la declaración de interés social de la expropiación, para atender a estos colectivos vulnerables. Establecía ya la regulación valenciana que la “situación de emergencia social” se deberá revisar anualmente, a contar desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente, algo que podría de nuevo preverse porque no plantea inconvenientes.

A continuación, se abordará más detalladamente, por su importancia, la necesaria remisión de una regulación en la Comunidad Valenciana al procedimiento de expropiación forzosa estatal, el establecimiento de los requisitos económicos del beneficiario sin afectaciones a las reglas estatales del pago del justiprecio, así como recomendaciones a la consideración de gran tenedor y la imprevisión del legislador estatal de medidas destinadas a mitigar la existencia de viviendas vacías.

### 3.1. Remisión a la normativa estatal en materia de procedimiento expropiatorio: salvedad de los requisitos económicos del beneficiario

El procedimiento de expropiación temporal del derecho de usufructo de la vivienda en una futura regulación en la Comunidad Valenciana deberá ajustarse a la legislación de expropiación forzosa estatal, en virtud de su competencia exclusiva ex art. 149.1.18<sup>a</sup> de la Constitución Española. Por tanto, para evitar problemas de constitucionalidad de la medida, lo más recomendable es que toda la regulación del procedimiento administrativo se remita al procedimiento

<sup>15</sup> Boletín Oficial del Estado de 27 de febrero de 2008.

<sup>16</sup> Boletín Oficial del Estado de 1 de junio de 2015.

<sup>17</sup> Boletín Oficial del Estado de 22 de marzo de 2017.

expropiatorio de urgencia de la legislación estatal, sin especificidades. Para el cálculo del valor del usufructo a efectos indemnizatorios, y de acuerdo con la normativa estatal, se determinará a razón del 2% del valor total del bien en pleno dominio por cada anualidad de expropiación.

Debe evitarse la alteración de las reglas del pago del justiprecio, pues todas las normas autonómicas incluida la valenciana establecían una “contribución del beneficiario”, de hasta un máximo del 25% en relación con los ingresos anuales de la unidad de convivencia, a efectos del Indicador Público de Renta a Efectos Múltiples, cuando el art. 5 del Reglamento de Expropiación Forzosa establece claramente que el justiprecio debe pagarlo por completo el beneficiario. Finalmente, el beneficiario de la medida, en el momento de solicitarla, deberá cumplir con los requisitos exigidos al beneficiario y acreditarlos. Es recomendable la previsión de la necesidad de un informe de los servicios sociales del municipio sobre la situación de emergencia o exclusión social, pues establecer esta disposición no altera el procedimiento expropiatorio.

### 3.2. Recomendaciones a la consideración de gran tenedor de vivienda en una futura regulación en la Comunidad Valenciana y ausencia de medidas específicas para las viviendas vacías en el Proyecto de Ley por el Derecho a la vivienda

El Proyecto de Ley por el Derecho a la vivienda, que se encuentra en fase de tramitación parlamentaria en el Congreso de los Diputados, no prevé en su futura regulación medidas para mitigar la existencia de viviendas vacías, salvo el aumento del recargo en el Impuesto de Bienes Inmuebles. Esta nueva regulación no obsta que la Comunidad Valenciana, o cualquier otra Comunidad Autónoma, regule medidas para destinar al uso habitacional aquellas viviendas que se encuentren

vacías. Es necesario recordar que el art. 148.1.3ª de la Constitución Española atribuye la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda a las Comunidades Autónomas, y que el art. 47 no configura el derecho a la vivienda ni como derecho fundamental, ni como derecho subjetivo frente a la Administración, cuya tutela pueda ejercerse ante los tribunales.

La futura norma regula un recargo en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles del 50% para los propietarios de viviendas vacías durante más de dos años, ampliable al 100% cuando la desocupación supere los tres años, e incrementable en un 50% más en titulares de dos o más inmuebles desocupados en el mismo municipio, regulado en la Disposición Final Tercera. Esta regulación no obsta a la previsión en la Comunidad Valenciana de un impuesto a las viviendas vacías.

Es necesario indicar que la consideración cuantitativa de gran tenedor, referida al propietario de 10 inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de 1.500 metros cuadrados de uso residencial excluyendo garajes y trasteros, como dispone el art. 3.1 k) de la futura Ley por el Derecho a la Vivienda, en el caso de establecerse como único sujeto expropiado en la Comunidad Valenciana, necesitaría replantearse. Cabe entender, para evitar un trato discriminatorio y una futura impugnación de la norma, que un gran tenedor es la persona jurídica cuya actividad empresarial se refiera al sector inmobiliario, evitando esta calificación para otros sujetos que carezcan de actividad empresarial en el sector inmobiliario.

## 4. Propuestas de regulación en la comunidad valenciana análogas y alternativas a la expropiación temporal del uso de viviendas vacías

Se dedicará este apartado del informe a formular propuestas de regulación concretas en el ámbito competencial de la Comunidad Valenciana para el destino al uso habitacional de las viviendas vacías. Se recomienda su articulación en una norma con rango de Ley, preferiblemente una Ley ordinaria, para evitar la eventual pérdida de vigencia que un Decreto-ley no convalidado tendría, así como adoptar mediante un trasplante legal otras medidas existentes en los Estados europeos de nuestro entorno. En suma, estas medidas que se proponen implican una cesión temporal del uso de viviendas vacías para su arrendamiento, sin necesidad de expropiar, o incentivan su arrendamiento.

### 4.1. Medidas de cesión temporal del uso de viviendas deshabitadas para arrendamiento

Entre las medidas que suponen una cesión temporal de viviendas vacías para su arrendamiento sin acudir a la expropiación, encontramos diversas opciones.

- En primer lugar, se propone la cesión obligatoria de viviendas vacías de personas jurídicas para alquiler social, ya articulada en Cataluña y Aragón.
- En segundo lugar, se propone el arrendamiento forzoso de vivienda por fases mediante la ejecución subsidiaria de las obligaciones; se

trata de una adaptación del mecanismo que se utiliza para el cumplimiento forzoso de las competencias locales en materia de urbanismo cuando, tras el incumplimiento grave y reiterado de los deberes derivados de la función social del derecho de propiedad, la Administración local acondiciona una propiedad para destinarla a otro uso a cargo del propietario, como se realiza con los solares vacíos.

- Finalmente, se propone la intermediación de la Administración para conectar oferta y demanda de vivienda, e incluso redirigirla mediante incentivos positivos hacia las zonas rurales despobladas.

#### 4.1.1. La cesión obligatoria de viviendas de personas jurídicas para alquiler social de la Ley 24/2015, de Cataluña, y de la Ley 10/2016, de Aragón, como trasplante legal para la Comunidad Valenciana

Respecto de la legislación que dispone la cesión obligatoria de viviendas en Cataluña y Aragón, adelantamos que las normas han sido declaradas constitucionales<sup>18</sup> en las SSTC de 22 de febrero de 2018 y de 19 de septiembre de 2018. El art. 7 de la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética<sup>19</sup>, de Cataluña, dispone la cesión obligatoria de viviendas vacías que sean propiedad de personas jurídicas. Esta cesión de viviendas también se ha implementado con una configuración semejante, por tratarse de una normativa posterior, mediante la cesión y uso de viviendas desocupadas prevista en el art. 24 de la Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad

<sup>18</sup> Respectivamente, RTC 2018/16 y RTC 2018/97.

<sup>19</sup> Boletín Oficial del Estado de 9 de septiembre de 2015.

Autónoma de Aragón<sup>20</sup>. La cesión obligatoria de viviendas se inspira en la cesión voluntaria de las viviendas que no están efectivamente ocupadas existente en el Reino Unido, además de la cesión forzosa de las viviendas existente en Escocia mediante una orden denominada *Compulsory Leasing Order*. La cesión permite que la autoridad ceda la vivienda que puede utilizarse como vivienda social y el propietario recibe una compensación económica por la cesión. Durante la vigencia de esta orden, que puede ser provisional o definitiva, la autoridad asume los derechos y responsabilidades del propietario de la vivienda.

En la normativa catalana, la finalidad consiste en incorporar esas viviendas al denominado *Fondo de viviendas en alquiler para políticas sociales*, por un periodo de tres años, siempre que se cumplan dos condiciones. Por una parte, el propietario de la vivienda debe ser el sujeto pasivo no exento del impuesto sobre las viviendas vacías, es decir, el obligado tributario, de acuerdo con lo establecido por la Ley 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías, y de modificación de normas tributarias y de la Ley 3/2012<sup>21</sup>. Si existen viviendas de distintos sujetos pasivos que cumplan las condiciones establecidas por el art. 5.6 b), se prioriza la aplicación de la cesión obligatoria a los sujetos pasivos que disfruten de menos bonificaciones en el impuesto sobre las viviendas vacías. Por otra parte, este sujeto pasivo tiene que disponer de viviendas vacías en un municipio en el que exista, como mínimo, una unidad familiar en la que concurra una situación de riesgo de exclusión residencial y que carezca de solución habitacional.

La cesión obligatoria de viviendas también resulta aplicable a los sujetos pasivos que cumplan con estos requisitos establecidos, y

que dispongan de viviendas vacías en los municipios de Cataluña que no estén ubicados en territorios con demanda residencial fuerte y acreditada. La declaración de cesión obligatoria se formaliza mediante un procedimiento administrativo contradictorio, en el que debe acreditarse la concurrencia de todos los requisitos necesarios, así como de las condiciones en las que se realizará la cesión. En este caso, la cesión de la vivienda a la Administración debe efectuarse en las condiciones económicas establecidas por el art. 5, que son las relativas a la propuesta de arrendamiento social previa al lanzamiento. En la cesión obligatoria rige el principio de subsidiariedad, conforme a la Disposición Final 1, ya que la Administración tiene la obligación de facilitar a los ayuntamientos correspondientes la información que necesiten para ejecutar estas medidas, en el plazo de siete días hábiles a contar desde el día del requerimiento.

Por su parte, en Aragón, esta medida tiene como sujetos pasivos a las entidades financieras, las sociedades inmobiliarias bajo su control, y los denominados grandes propietarios de viviendas, un concepto equiparable a los grandes tenedores de vivienda. Estos entes deberán poner a disposición de la Administración las viviendas situadas en este territorio que sean de su propiedad. En el caso de las de las personas jurídicas financieras referidas también deberán poner a disposición las viviendas que provengan de un procedimiento de ejecución hipotecaria, de pago o dación en pago de deudas con garantía hipotecaria, cuando el parque de viviendas resultante de los convenios, las medidas de promoción y las viviendas del sector público sean insuficientes. El órgano competente en materia de vivienda designará a una persona o una unidad de convivencia para ocupar estas viviendas, y el titular de la vivienda estará obligado a otorgar título suficiente para el uso, bajo la fórmula preferente de arrendamiento u otras

<sup>20</sup> Boletín Oficial del Estado de 17 de enero de 2017.

<sup>21</sup> Boletín Oficial del Estado de 15 de agosto de 2015.

que permitan la correspondiente contraprestación.

El titular del departamento competente en materia de vivienda emitirá una orden en la que se determinarán las condiciones básicas del arrendamiento, las rentas aplicables y el modelo de contrato. La renta, que no podrá ser superior al 30% de los ingresos de la persona o unidad de convivencia, se graduará en función de dichos ingresos, atendiendo a los gastos fijos relacionados con la vivienda y considerando el número de miembros de la unidad de convivencia. En particular, en los supuestos de especial vulnerabilidad, la renta no podrá superar el 25% de los ingresos de la persona o unidad de convivencia, y las mujeres víctimas de violencia de género, con menores o ascendientes a cargo y cuyos ingresos no superen una vez el Indicador Público de Renta a Efectos Múltiples, tendrán acceso preferente y quedarán exentas de renta en tanto no superen el mencionado nivel de ingresos.

Esta norma establece unas causas justificadas para no aceptar la persona o la unidad de convivencia propuesta por la Administración, que se encuentran reguladas en el art. 26. Cuando se produzca un incumplimiento o demora por parte de la persona o entidad titular de la vivienda de estas obligaciones, el titular del departamento competente en materia de vivienda impondrá multas coercitivas, salvo causas debidamente justificadas, cuya cuantía viene determinada sobre el valor catastral de la vivienda. Los ingresos procedentes de las multas coercitivas tendrán carácter finalista, generarán crédito en los programas de gasto de la dirección general competente en materia de vivienda y serán destinados por esta a actuaciones en materia de vivienda. Esta previsión guarda cierto paralelismo con el impuesto sobre las viviendas vacías dispuesto en Cataluña, cuya cuantía recaudada debe destinarse a la adquisición de viviendas para destinarlas a arrendamiento social.

#### 4.1.2. Un arrendamiento mediante la intermediación de la Administración por fases para el destino habitacional de las viviendas vacías

Otra posible alternativa a la expropiación como instrumento para arrendar una vivienda vacía consiste en crear un arrendamiento mediante la intervención de la Administración. Ello permite que, en lugar de imponer directamente el arrendamiento forzoso, se pueda negociar hasta el final su existencia y términos, de modo que se convenza al propietario de la necesidad de formalizar ese arrendamiento antes de imponerlo. La distribución de las fases del arrendamiento forzoso que se propone serían las siguientes:

A) Declaración de incumplimiento del uso habitacional. En una primera fase, la Administración declara el incumplimiento del uso habitacional, conforme a los requisitos establecidos para apreciar la deshabitación previstos en las normas autonómicas, en particular el tiempo de deshabitación, y las circunstancias económicas exigidas. Obsérvese que esta fase cumple la misma función que el acuerdo de necesidad de ocupación en el procedimiento de expropiación forzosa. La Administración, con posterioridad a esta declaración, debe requerir al propietario para que destine la vivienda al uso habitacional por sí, mediante la persona que considere oportuna, o formalizando un arrendamiento. Este acto administrativo puede ordenarlo un Ayuntamiento, en virtud de su competencia en materia de urbanismo, o directamente la Administración autonómica; por tanto, la regulación de este instrumento permite participar a las entidades locales en la gestión de sus viviendas vacías que, por su proximidad, conocerán directamente donde existen viviendas vacías y quienes se encuentren en necesidad habitacional. El plazo en el que debería destinarse voluntariamente la vivienda al uso habitacional tendría que ser de tres meses, porque coincide con el que dispone como excepción al plazo mínimo en caso de

necesidad el arrendador, su cónyuge o determinados parientes, según prevé el art. 9.3 de la Ley de Arrendamientos Urbanos.

B) Imposición de la celebración del arrendamiento mediante un acto administrativo, y libre pacto sobre las prestaciones del contrato. Si no se habita la vivienda en este plazo, aunque debería permitirse el cumplimiento voluntario de dicho requerimiento en cualquiera de las fases del procedimiento de arrendamiento forzoso que propone este informe, se pasaría a la segunda fase: consiste en que la Administración impone al propietario la celebración de un arrendamiento mediante un acto administrativo. La contraparte está formada por quien se encuentre sometido al lanzamiento de su vivienda habitual y carezca de solución habitacional, en atención a la constancia de esta situación por parte de los servicios sociales del municipio correspondiente. En todos estos casos, deberá articularse un registro de aspirantes a arrendatarios, como se previó en el arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas en las Leyes de Arrendamientos Urbanos de 1946 y 1956, para otorgar seguridad jurídica a los sujetos pasivos de la medida de arrendamiento forzoso. En el caso de que el propietario incumpla la obligación de arrendar la vivienda, como se trata de un deber, la Administración tiene dos alternativas para hacer efectivo su cumplimiento dentro de los medios de ejecución forzosa de los actos administrativos, entre los que se encuentran el apremio sobre el patrimonio y la compulsión sobre las personas, que no proceden en este caso. La primera opción de que dispone consiste en sancionar este comportamiento si el legislador lo ha tipificado como una infracción. La segunda iniciativa posible es recurrir a la ejecución subsidiaria de los actos administrativos, que constituye la tercera fase del arrendamiento que se propone.

C) Ejecución subsidiaria de las obligaciones como medio de ejecución forzosa de los actos administrativos

aplicado para la consecución del arrendamiento, y libre pacto sobre las prestaciones del contrato. Este medio de ejecución forzosa en el ámbito del arrendamiento no tiene parangón, aunque se utiliza en caso de incumplimiento de las obras de conservación ordenadas por la Administración, o para rehabilitar los solares vacíos en núcleos urbanos. Esta fase consiste en que la Administración, de forma subsidiaria, dará cumplimiento a esta obligación del propietario. Por tanto, formalizará el contrato de arrendamiento, cuyas partes serán el propietario y un beneficiario que la propia Administración determine, y cuya legislación aplicable será la Ley de Arrendamientos Urbanos. Por tanto, esta medida tendrá el plazo mínimo del arrendamiento de vivienda del art. 9 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, correspondiente a cinco años si el arrendador es una persona física y a siete años si es una persona jurídica. Una vez se haya perfeccionado por voluntad de la Administración y del beneficiario este contrato, es posible que para que pueda hablarse de contrato las partes pacten su contenido. Si no existe acuerdo entre las partes sobre el contenido contractual y sus prestaciones, para evitar que no se realice el arrendamiento forzoso, vendrá determinado por la Administración; en este último caso la imposición del arrendamiento y de todos los efectos impide que se pueda calificar esta relación jurídica de contrato.

#### 4.1.3. La intermediación de la Administración para el arrendamiento como *win-win* público-privado en materia de destino habitacional de las viviendas vacías

La solución a las viviendas vacías también pasa por lo que podríamos denominar un *win-win* público-privado habitacional; el papel de la Administración debe evolucionar con la finalidad de conectar la sobreoferta de vivienda y la ingente demanda, e incluso estimulando que la demanda se redirija hacia las zonas rurales despobladas. Esta intermediación que se propone permite que la Administración no intervenga como parte

en las relaciones jurídico-privadas que se deriven, reservando su papel al control público de su eficacia sin incidencia directa en las prestaciones del contrato. En otras palabras, la Administración se libera de las vicisitudes de la fase de ejecución del contrato para centrar su actividad en el favorecimiento efectivo del acceso a la vivienda.

#### 4.2. Instituciones reguladas en Estados europeos para mitigar la existencia de viviendas vacías: recomendación como trasplante legal en la Comunidad Valenciana

Respecto de las propuestas de regulación de instituciones articuladas en otros Estados, este informe atenderá a aquellas que presentan mayores beneficios para la solución efectiva de las viviendas vacías.

- En primer lugar, las órdenes de gestión de viviendas vacías de Inglaterra y Gales.
- En segundo lugar, el programa de vivienda asequible del Reino Unido y sus medidas, en particular, la propiedad compartida y la propiedad temporal, así como la regulación posterior de las viviendas asequibles de nueva construcción.
- Finalmente, también se examinará la cooperativa de vivienda como posibilidad para favorecer el acceso a la vivienda.

##### 4.2.1. Las órdenes de gestión de viviendas vacías o *Empty Dwelling Management Orders* de Inglaterra y Gales

En el Reino Unido se dispuso la *Empty Dwelling Management Order* –en adelante EDMO–, es decir, una orden de gestión de viviendas vacías que aprueba una autoridad local, siguiendo un procedimiento establecido en la *Housing Act 2004*, que en ningún caso supone su expropiación. Esta

se impone como consecuencia de la deshabitación de la vivienda por parte del *relevant proprietor* o el titular de la vivienda deshabitada y, en su defecto, quien sea arrendatario de la vivienda durante como mínimo siete años. Una EDMO se puede aprobar de forma provisional, con una duración máxima de un año; se trata de la *Interim empty dwelling management order*, en adelante IMO. Esta orden permite transferir la gestión de una propiedad residencial a la *Local Housing Authority* –o autoridad local de vivienda, en adelante LHA– por un periodo de hasta doce meses.

La sección 133 (2) de la *Housing Act 2004* considera una vivienda como *deshabitada*, a los efectos de aprobar una IMO, cuando ninguna parte de la vivienda está ocupada o cuando el *relevant proprietor* no pertenezca al sector público. Esta consideración acerca del *relevant proprietor* se debe a que existen formas de ocupación parcial de las viviendas, como el arrendamiento de habitaciones en una vivienda. Establece la imposibilidad de aprobar una IMO si la vivienda está ocupada, bien sea legal o ilegalmente, es decir, prescindiendo del consentimiento del propietario. La sección 134 (2) (a) califica como deshabitada la vivienda que lo haya estado, conforme a los criterios para apreciar la deshabitación, durante al menos seis meses.

Durante la vigencia de una EDMO, la LHA puede gestionar la vivienda mediante diferentes acciones como la realización de reparaciones, la administración de la vivienda o su arrendamiento. Una vez finalizada la IMO, se puede sustituir por otra IMO, por un periodo sucesivo de seis meses hasta dos años, para acordar finalmente, si es necesario para el destino habitacional de la vivienda, una *Final empty dwelling management order* –en adelante FMO–, como EDMO definitiva; esta orden no requiere de una nueva autorización del *Residential Property Tribunal*, en adelante RPT. La LHA puede acordar una IMO a pesar de cualquier recurso pendiente contra la orden de gestión, sin perjuicio de

cualquier orden que pueda hacerse sobre la eliminación de dicho recurso. En este sentido, cabe precisar que se deberá indemnizar al tercero afectado como consecuencia de la orden. La LHA debe ejecutar las acciones que considere apropiadas para la formalización de una FMO o de revocación de la IMO.

La FMO tiene por objeto reemplazar una IMO cuando la vivienda es probable que se convierta en deshabitada, o lo esté de forma efectiva y se hayan tomado todas las medidas apropiadas para asegurar la ocupación de la vivienda. Mediante la FMO, regulada en la sección 136 de la *Housing Act 2004*, la LHA tiene un poder de gestión más amplio sobre la vivienda, que consiste en su arrendamiento forzoso y en la ejecución de obras de conservación en la vivienda, aún en contra de la voluntad del *relevant proprietor*. Cabe advertir que esta forma de gestión en ningún caso supone una expropiación, porque tiene una duración máxima de siete años, y es posible solicitar su revocación si el propietario enajena o habita la vivienda. Sin embargo, aunque no se necesite el consentimiento del propietario, se le debe comunicar el arrendamiento y dispone de un plazo de catorce días para oponerse.

El propietario mantiene esta condición, aunque no puede usar ni gestionar la vivienda, pero su derecho de propiedad se protege mediante tres acciones. En primer lugar, la LHA se compromete a buscar una persona que habite la vivienda. El segundo lugar, la habitación de la vivienda origina un derecho al cobro de la renta a favor del propietario. La renta únicamente se podrá ver reducida si la LHA ha realizado obras en la vivienda para garantizar las condiciones de habitabilidad. Sin embargo, si el dinero de la renta no cubre el coste de las reparaciones, el propietario no debe satisfacerlo. La LHA puede recuperar la inversión si el propietario enajena la vivienda. Finalmente, la LHA también es responsable, mientras exista la FMO, de los desperfectos que se puedan ocasionar en la

vivienda por parte de los arrendatarios, a diferencia del mecanismo expropiatorio autonómico. Asimismo, la LHA deberá pagar una indemnización a terceros por los perjuicios ocasionados por esta gestión definitiva, determinar su importe y la información sobre los recursos ante esta decisión. Esta indemnización también la podrá reclamar el tercero que se vea perjudicado por la EDMO, según prevé la sección 138. Con una FMO, la LHA puede arrendar la vivienda y realizar obras sin el consentimiento del *relevant proprietor*, en contraposición a nuestra Ley de Arrendamientos Urbanos.

#### 4.2.2. El programa de vivienda asequible o *Low Cost Home Ownership* del Reino Unido y sus medidas: especial referencia al *Affordable Housing*, *Social Rented Housing* y *HomeBuy*

En cuanto a las medidas para favorecer el destino habitacional de la vivienda del Reino Unido, en 1980 se inició el *Low Cost Home Ownership*, en un contexto en el que la vivienda en propiedad había alcanzado su límite –cuya prueba fue la crisis de los años noventa– y se requerían alternativas más allá de promover el arrendamiento de mercado libre, debido a la exclusión práctica por falta de capacidad económica<sup>22</sup>. Este programa contaba con las siguientes medidas:

A) La propiedad temporal y la propiedad compartida, a las que nos referiremos posteriormente por su previsión por parte del legislador catalán;

B) La denominada *Affordable Housing*, cuyo objetivo consistía en planificar la edificación de una zona residencial para obtener un precio más bajo e incluir medidas como la propiedad temporal y el arrendamiento social o *Social Rented Housing*; y,

<sup>22</sup> COWAN, D., O'MAHONY, L. F., COBB, N., *Great Debates in Land Law*, London, Palgrave, 2016, p. 38.

C) Para finalizar, se introdujo un nuevo producto de renta variable compartida, conocido como *HomeBuy*, que permitió a sus beneficiarios seleccionar una vivienda libre mediante un préstamo hipotecario sin intereses sobre el 25% del valor de la vivienda, accediendo a una propiedad compartida.

Las dos primeras medidas reducían la subvención directa por parte de la Administración, fomentando la reducción del coste de la vivienda en la misma ubicación donde existían viviendas a precio de mercado. Respecto de la última medida, aunque no proporcionase directamente una vivienda, presentaba como ventajas que el incremento del valor no suponía ningún coste para la Administración, los gastos iniciales de la compra se reducían y se eliminaba el depósito previo a la compra<sup>23</sup>. Además, los compradores podían elegir entre más viviendas y reducían los riesgos al contratar un préstamo hipotecario.

#### 4.2.2.1. *La propiedad compartida o Shared Ownership de Inglaterra y su trasplante legal en Cataluña*

La *Shared Ownership* permite acceder a la propiedad compartida de una vivienda mediante las asociaciones de vivienda o *Housing Associations* (Bramley y Dunmore, 1996: 105-131; Cowan, 2010: 56-60; Peaker, 2013: 119-122; Wallace, 2012: 205-226). Existen dos estadios en la aplicación de la *Shared Ownership*:

A) En el primero, el comprador adquiere una cuota de entre el 25% y el 75% de la vivienda mediante un *trust*<sup>24</sup>; y,

B) En el segundo, el comprador tiene el derecho a utilizar la vivienda mediante un arrendamiento a largo plazo de 99 o 125 años, denominado *long leasehold* (Grover, 2014: 644).

Esta configuración obedece a que la figura de la *Shared Ownership* no se encuentra prevista en el *Land Law* propiamente, de manera que su ejecución se ha reconducido hacia instituciones ya dispuestas<sup>25</sup>, porque en el momento de su previsión no se previó el *trust of land*, que habría sido una mejor opción (Bright y Hopkins, 2011: 377-397).

Para poder realizar una compra a través de este sistema de tenencia intermedia, el futuro propietario debe cumplir uno de los siguientes requisitos:

1. Acreditar unos ingresos de 80.000 libras esterlinas al año –o de 90.000 en Londres–, siempre que se trate de la primera adquisición de una vivienda;
2. Ser propietario de una vivienda sin disponer de capacidad económica suficiente para adquirir otra;
3. O haber accedido a otra vivienda mediante este sistema.

Las viviendas sujetas a la propiedad compartida se disfrutaban en régimen de arrendamiento, para cuya traslación a la Comunidad Valenciana deberá remitirse el régimen de ejecución del contrato a la Ley de Arrendamientos Urbanos. En caso de que cualquier propietario quiera vender la propiedad temporal de la vivienda, la *Housing Association* puede encontrar un comprador para la vivienda y, además, goza de un derecho de tanteo o *first refusal*.

<sup>23</sup> WHITEHEAD, C., MONK, S., "Affordable home ownership after the crisis: England as a demonstration project", *International Journal of Housing Markets and Analysis*, vol. 4, 1, 2011, p. 330.

<sup>24</sup> El *trust* supone que el beneficiario o *beneficial interest*, que habitualmente será una *Housing Association* y la persona que ocupa la vivienda, adquiere un derecho real sobre el inmueble propiedad del *trustee*. En consecuencia, todo el

valor de la propiedad y su eventual incremento corresponden a este beneficiario.

<sup>25</sup> En este sentido, resulta ilustrativa la explicación que ofrecen Cowan, O'Mahony y Cobb (2016:40) sobre los problemas de aplicación, basados en la falta de regulación específica en el Derecho de propiedad de la propiedad compartida como institución.

Cualquier propietario está habilitado a incrementar la participación en la *Shared Ownership* mediante lo que se conoce como *staircasing*, que consiste en adquirir las partes restantes de la vivienda. Su valor variará en función de la tasación de la vivienda, de conformidad con el valor que la *Housing Association* le haya otorgado. Cuando el comprador tenga más de 55 años, puede comprar hasta el 75% del valor de la vivienda mediante el programa *Older People's Shared Ownership*. Una vez que el propietario adquiera el 75% de la vivienda, no tendrá que abonar ninguna renta por el resto. Si el adquirente es una persona con discapacidad, puede solicitar el programa *Home Ownership for people with a Long-term Disability* para comprar el 25% de la vivienda, cuando las viviendas ofertadas en el programa ordinario de las *Help to Buy* no satisfagan sus necesidades habitacionales, o acogerse al régimen general de la *Shared Ownership* y adquirir hasta el 75% de la vivienda.

El legislador catalán reguló como un trasplante legal la propiedad compartida y la propiedad temporal mediante la Ley 19/2015, de 29 de julio, de incorporación de la propiedad temporal y de la propiedad compartida al libro quinto del Código civil de Cataluña<sup>26</sup>, en sus arts. 547-1 y 556-1 respectivamente (Nasarre y Simón Moreno, 2013: 3063-3122; 2016: 165-190). La propiedad compartida confiere a uno de los dos titulares la posesión, el uso, el disfrute exclusivo del bien y el derecho de adquirir la cuota del otro titular de manera gradual. Su duración es de treinta años, salvo que las partes fijen un plazo diferente, en cuyo caso no puede superar los 99 años, según dispone el art. 556-4. Complementariamente, podemos asimilar a la propiedad compartida el arrendamiento con opción de compra porque, si bien es cierto que se trata de una institución de naturaleza distinta, la renta satisfecha se

destinará a la compra de la vivienda en caso de ejecutar la opción de compra.

#### 4.2.2.2. *La propiedad temporal o el Leasehold de Inglaterra y su trasplante legal en Cataluña*

La propiedad temporal otorga a su titular el dominio de un bien por un plazo cierto y determinado, a cuyo vencimiento se restituye al titular originario. La propiedad temporal guarda cierta relación con el censo enfitéutico, regulado en los arts. 1628 a 1656 del Código Civil, por cuanto es un instrumento de transmisión del dominio con pagos aplazados mediante la constitución de una garantía real. En la *Leasehold Property* o propiedad en arrendamiento del Reino Unido, el arrendador o *freeholder* – referido a una *Housing Association*– concede un arrendamiento a largo plazo o *long lease* al adquirente, que es el deudor de un préstamo cuya garantía es el contrato de arrendamiento. Cuando se haya celebrado el contrato de arrendamiento, el comprador adquiere la propiedad de la vivienda por un periodo de noventa años, si se trata de viviendas en régimen de propiedad horizontal, o de cincuenta años para las viviendas unifamiliares, a cuyo vencimiento el propietario recupera la titularidad de la vivienda.

En sentido diverso, en el art. 547-4 del Código Civil de Cataluña se establece un plazo mínimo de diez años para los inmuebles y de un año para los muebles, y un plazo máximo de 99 años. Esta inversión en los plazos de la propiedad temporal podría encontrar su explicación en que en el Reino Unido el 60% de la población habita en viviendas unifamiliares. En el Reino Unido, es posible solicitar una extensión del contrato cuando se cumplan estos requisitos:

1. Que la vivienda constituya la residencia principal del solicitante;
2. Que el contrato originario haya sido garantizado por un mínimo de 21 años,

<sup>26</sup> Boletín Oficial del Estado de 8 de septiembre de 2015.

teniendo en cuenta que la mayor parte se garantizan por un período de 99 años; y,

3. Que no se esté satisfaciendo una renta por el uso del suelo, denominada *ground rent*, o que la renta se encuentre fuera del precio de mercado.

#### 4.2.3. Viviendas asequibles de nueva construcción o *New Homes Bonus* de Inglaterra: especial atención a las *Help to Buy* o ayudas a la compra de vivienda

En la misma línea de fomento del destino habitacional de las viviendas, en el año 2011 se creó el *New Homes Bonus* en Inglaterra (Mulliner y Maliene, 2013: 402; Wilson, Murphy y Barton, 2016: 2-33). Su finalidad es destinar los recursos recaudados mediante la *Council Tax*, respecto de las viviendas de nueva construcción y las viviendas vacías que se han destinado al uso habitacional, a incrementar las *affordable homes* o viviendas asequibles de nueva construcción durante seis años, cuyas formas se concretan en tres modalidades de *Help To Buy* o ayudas a la compra.

Las *Help to Buy equity loan* permiten obtener un préstamo a bajo interés para la adquisición de una vivienda. De la cuantía total del préstamo (Finlay, Williams y Whitehead, 2016: 6-16), el particular adelanta un 5% de su valor, un 20% lo presta la Administración –que puede alcanzar hasta un 40% en Londres–, y la cuantía restante se ve sujeta a un préstamo hipotecario de un 75% en el Reino Unido, salvo en Londres que solamente puede alcanzar un 40%. Para obtener esta ayuda a la compra, se exige el cumplimiento de una serie de requisitos:

1. La vivienda debe ser de nueva construcción;

2. Su precio no puede superar las 600.000 libras esterlinas en Inglaterra o 300.000 en Gales;

3. El solicitante debe ser el único propietario y demostrar insuficiencia económica; y,

4. La vivienda no se puede arrendar después de su compra.

La segunda modalidad, denominada *Help to Buy ISA*, bonifica el ahorro con la finalidad de adquirir una vivienda, porque la Administración aumenta dicho ahorro en un 25%, hasta 3.000 libras esterlinas (Van Lohuizen, 2015: 4-12). Para acceder a este incremento público del ahorro, la vivienda que se vaya a adquirir debe tener un precio de hasta 250.000 libras –o de hasta 450.000 en Londres–, tiene que ser la única vivienda en propiedad y residencia habitual del solicitante, y resultar compatible con la *Help to Buy equity loan*. La primera aportación puede ser de hasta 1.200 libras y, a partir de ese momento, las ulteriores aportaciones corresponderán a 200 libras. Identificamos un último sistema de garantía hipotecaria destinado a las entidades financieras, conocido como *Help to Buy mortgage guarantee*, para los préstamos hipotecarios formalizados antes del 31 de diciembre de 2016. Esta ayuda protege al acreedor respecto de las pérdidas y permite al deudor hipotecario acceder a los préstamos hipotecarios que estuviesen disponibles en las entidades financieras por el 95% del valor de la vivienda, sin garantizar el pago de las cuotas del préstamo hipotecario (Elsinga, Priemus y Cao, 2009: 67-80).

#### 4.2.4. Cooperativas de vivienda o el modelo *Andel* de Dinamarca

En el ámbito de la iniciativa privada, es necesario apuntar como otra posibilidad las denominadas *cooperativas de vivienda*, siguiendo el modelo *Andel* de Dinamarca (Cabré y Andrés Gallart, 2014; Housing Europe, 2017; Etxezarreta y Merino, 2013: 92-119; Simón Moreno, 2020: 31-40). Según este modelo, que recibe este nombre por el municipio danés, la propiedad de las viviendas pertenece a una cooperativa y sus socios disponen de un derecho de uso

indefinido con una renta reducida. Este modelo se complementa con el español, relativo a la constitución de una cooperativa para la adjudicación de viviendas en propiedad; de conformidad con los datos de la Confederación de Cooperativas de Vivienda de España de 2021, las 206 cooperativas de vivienda registradas gestionaban 11.283 viviendas, con una inversión total de 1.754 millones de euros (Ejeprime, 2022). En este sentido, otra posibilidad, mediante la remisión a la legislación estatal sobre cooperativas para su constitución y organización, sería abordar la regulación de una figura cercana a las cooperativas de vivienda en la Comunidad Valenciana conforme al modelo danés. Ello permitiría que las viviendas construidas bajo este régimen se pudiesen ceder en arrendamiento con una renta reducida, pues otorgan más seguridad en la tenencia que la que garantiza el plazo mínimo del arrendamiento de vivienda.

## 5. Conclusiones

**Primera.** Como fórmulas de expropiación temporal del uso de viviendas, recomendamos al legislador de la Comunidad Valenciana, en atención a sus competencias, su regulación en una norma con rango de Ley, preferiblemente una Ley ordinaria por los motivos referidos, atendiendo a la configuración propuesta en este informe. Igualmente, recomendamos la regulación de las figuras análogas propuestas, como la cesión obligatoria de las viviendas de personas jurídicas para crear un Fondo de Vivienda Social, en la línea de la regulación catalana y aragonesa, el arrendamiento forzoso por fases mediante la ejecución subsidiaria, la intermediación de la Administración, y el trasplante legal de las diversas medidas dispuestas en el Reino Unido, principalmente. El fundamento es que consiguen la finalidad de recuperar la regulación de acceso a la vivienda en la Comunidad Valenciana. Asimismo, permiten materialmente el mismo fin: que las viviendas vacías se destinen al uso habitacional mediante un control administrativo de la ejecución de la medida. Finalmente, como soluciones complementarias, recomendamos una regulación acerca de un programa de vivienda asequible para la Comunidad Valenciana y las cooperativas de vivienda. Todas estas medidas permiten incentivar el destino habitacional de las viviendas vacías con una intervención mediata de la Administración.

**Segunda.** El Proyecto de Ley por el Derecho a la vivienda no afecta a una regulación futura de esta materia en el ámbito de la Comunidad Valenciana, pues no dispone medidas destinadas a mitigar la existencia de viviendas vacías, salvo el recargo en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles. A los efectos de reequilibrar el acceso a la vivienda, sería conveniente plantear mecanismos que no dependan de situaciones coyunturales relativas a la falta o sobreoferta de viviendas, a la capacidad económica o a la coyuntura económica, para que pueda articularse un verdadero sistema de acceso a la vivienda como solución estable.

## 6. Referencias bibliográficas

- BRAMLEY, G., DUNMORE, S. (1996), "Shared ownership: Short-term expedient or long-term major tenure?", *Housing Studies*, vol. 11, 1.
- BRIGHT, S., HOPKINS, N. (2011), "Home, Meaning and Identity: Learning from the English Model of Shared Ownership", *Housing Theory and Society*, vol. 28, 4.
- CABRÉ ROMANS, E., ANDRÉS GALLART, A. (2014), "Learning from each other: Catalonia meets Denmark. Scanning innovation in housing policies", *Housing Europe*, disponible en: <http://www.housingeurope.eu/blog-291/learning-from-each-other-catalonia-meets-denmark>.
- CERANIC, B., MARKWELL, G., DEAN, A. (2017), "Too many empty homes, too many homeless – A novel design and procurement framework for transforming empty homes through sustainable solutions", *Energy Procedia*, 111.
- COWAN, D. (2010), "Shared ownership: Some problems of law and policy", *Journal of Housing Law*, vol. 13, 4.
- COWAN, D., O'MAHONY, L. F., COBB, N. (2016), *Great Debates in Land Law*, London, Palgrave.
- EJEPRIME (2022), "La vivienda cooperativa despega en España: crece un 70% en cinco años", de 7 de febrero, disponible en: <https://www.ejeprime.com/residencial/la-vivienda-cooperativa-despega-en-espana-crece-un-70-en-cinco-anos.html>.
- EL MUNDO (2021), "El Govern balear ejecuta la expropiación de 16 pisos para destinarlos a vivienda social", de 9 de diciembre, disponible en: <https://www.elmundo.es/baleares/2021/12/09/61b1ff7bfdddfc73a8b45cd.html>.
- ELSINGA, M., PRIEMUS, H., CAO, L. (2009), "The Government Mortgage Guarantee as an Instrument in Housing Policy: Self-supporting Instrument or Subsidy?", *Housing Studies*, vol. 24, 1.
- ETXEZARRETA, A., MERINO, S. (2013), "Las cooperativas de vivienda como alternativa al problema de la vivienda en la actual crisis económica", *Revesco*, 113.
- EUROPA PRESS (2021), "El Gobierno balear inicia la expropiación de 56 casas de grandes tenedores, con un coste de 1,8 millones por siete años", de 2 de marzo, disponible en: <https://www.europapress.es/illes-balears/noticia-govern-inicia-expropiacion-56-viviendas-grandes-tenedores-coste-total-18-millones-siete-anos-20210302123352.html>.
- EUROSTAT (2021), *Estadísticas sobre vivienda, 2021*, disponible en: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Housing\\_statistics/es&direction=next&oldid=523331](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Housing_statistics/es&direction=next&oldid=523331).
- FINLAY, S., WILLIAMS, P., WHITEHEAD, C. (2016), *Evaluation of the Help to Buy Equity Loan Scheme*, London, Department for Communities and Local Government.
- GROVER, R. (2014), "Leasehold enfranchisement and graphs of relativity", *Journal of Property Investment & Finance*, vol. 32, 6.
- HENDERSON, S. R. (2015), "State intervention in vacant residential properties: an evaluation of empty dwelling management orders in England", *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 33.

HOUSE OF COMMONS (2019), *Briefing paper Empty Dwelling Management Orders (EDMOs)*, disponible en: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN04129/SN04129.pdf>.

HOUSING EUROPE (2017), "Spain: a boost in construction. Cooperatives invest in new, quality homes", *Housing Europe*, disponible en: <http://www.housingeurope.eu/blog-946/spain-a-boost-in-construction>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (1950), *Censo de edificios y viviendas*, Tomo I, Madrid, Hijos de E. Minuesa.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2011), *Censo de población y viviendas*, disponible en: [https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176992&menu=ultiDatos&idp=1254735572981](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176992&menu=ultiDatos&idp=1254735572981).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2021), *Estadística de ejecuciones hipotecarias*, disponible en: <https://www.ine.es/daco/daco42/eh/eh0121.pdf>.

*Mouvement communal (1998)*, de 8 de septiembre.

MULLINER, E., MALIENE, V. (2013), "Austerity and reform to affordable housing policy", *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 28.

NASARRE AZNAR, S. (2021), "La tormenta perfecta que precede a la Ley de vivienda", *Hay Derecho*, de 13 de octubre, disponible en: <http://hayderecho.com/2021/10/13/tormenta-perfecta-precede-ley-vivienda/>.

NASARRE AZNAR, S. (2016), "New Trends in Condominium Law and Access to

Housing in Post-crisis Spain", en LEHAVI, A. (ed.), *Private Communities and Urban Governance*, Cham, Springer.

NASARRE AZNAR, S., SIMÓN MORENO (2013), H., "Fraccionando el dominio. Las tenencias intermedias para facilitar el acceso a la vivienda", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 739.

PEAKER, G. (2013), "Shared ownership: a flawed model?", *Journal of Housing Law*, vol. 16, 6, 2013.

QUICIOS MOLINA, M. S. (2021), "COVID y arrendamientos de vivienda", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, Núm. Extra 3.

SIMÓN MORENO, H. (2020), "Las cooperativas de viviendas en régimen de cesión de uso ¿una alternativa real a la vivienda en propiedad y en alquiler en España?", *Revesco: revista de estudios cooperativos*, 134.

VAN LOHUIZEN, A. (2015), *How much help is Help to Buy? Help to Buy and the impact on house prices*, London, Shelter.

WALLACE, A (2012). "Shared Ownership: Satisfying Ambitions for Homeownership?", *International Journal of Housing Policy*, vol. 12, 2.

WHITEHEAD, C., MONK, S. (2011), "Affordable home ownership after the crisis: England as a demonstration project", *International Journal of Housing Markets and Analysis*, vol. 4, 1.

WILSON, W., MURPHY, C., BARTON, C. (2016), "The New Homes Bonus (England)", *Briefing paper*, 05724, disponible en: <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN05724>.

