



CONGRESO INTERNACIONAL

CONTESTED_CITIES

EJE 2

Artículo nº 2-512

**VIVIENDA VACÍA Y DEMANDA SOCIAL
POLÍTICAS EUROPEAS COMO MARCO DE UN NUEVO
MODELO RESIDENCIAL ESPAÑOL**

JUAN FRANCISCO FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ

VIVIENDA VACÍA Y DEMANDA SOCIAL

Políticas europeas como marco de un nuevo modelo residencial español

Juan Francisco Fernández Rodríguez

Universidad de Sevilla

jfernandez52@us.es

ABSTRACT

Tras el estallido de la burbuja inmobiliaria y el agotamiento de un modelo de acceso a la vivienda basado en la propiedad como inversión, y ligado al aumento de precios por la constante expectativa de revalorización, la situación de emergencia habitacional por la que atraviesa España, ante la falta de acceso al crédito, queda reflejada ante la paradoja de la proliferación de situaciones de “gente sin casas” y “casas sin gente”.

Ante la falta de respuestas a una ciudadanía con problemas crecientes de exclusión social, víctimas de desahucios, desalojos y en general inmersa en situaciones de precariedad, hacinamiento e inseguridad residencial, las protestas de movimientos ciudadanos organizados han proliferado en nuestro país, protagonizando acciones en defensa del derecho a la vivienda que, por su calado social, han servido como impulso para la aparición de las primeras medidas políticas dirigidas a dar respuesta a las demandas ciudadanas a través de la puesta en uso de la vivienda vacía existente.

La presente comunicación, partiendo de este contexto, tratará de analizar cuáles han sido las medidas legislativas en materia de vivienda puestas en marcha en nuestro país durante los últimos años para, a partir del marco de las políticas de vivienda desarrolladas en entorno europeo en esa línea, determinar el grado de éxito de las mismas, a tenor de su capacidad para dar respuesta a la demanda social y servir como germen del necesario cambio de modelo residencial español.

Para ello nos centraremos en el estudio de tres comunidades; Andalucía, Cataluña y País Vasco, en relación a las medidas de ámbito nacional, para poder concluir cuáles han sido sus aciertos, qué carencias presentan, qué dificultades han encontrado y qué líneas de oportunidad deberían fortalecer para afianzar, a largo plazo, un modelo estable de acceso a la vivienda al margen del lucro.

PALABRAS CLAVE: Justicia social, Derecho a la vivienda, Políticas públicas, Parque vacante, Puesta en uso.

1. INTRODUCCIÓN

No cabe duda de que la vivienda vacía se ha convertido en España en un problema de insostenibilidad política, económica, social y cultural de compleja resolución. Las medidas adoptadas por las políticas de vivienda durante las últimas décadas han dado lugar a un modelo de producción que trata de afrontar “el problema de la vivienda” en términos económicos. La mal entendida instrumentalización del sector de la construcción como motor de crecimiento económico del país ha desembocado en un modelo especulativo de acceso a la vivienda, ligado a fines lucrativos, mercantilistas y alejado de la concepción de la misma como derecho.

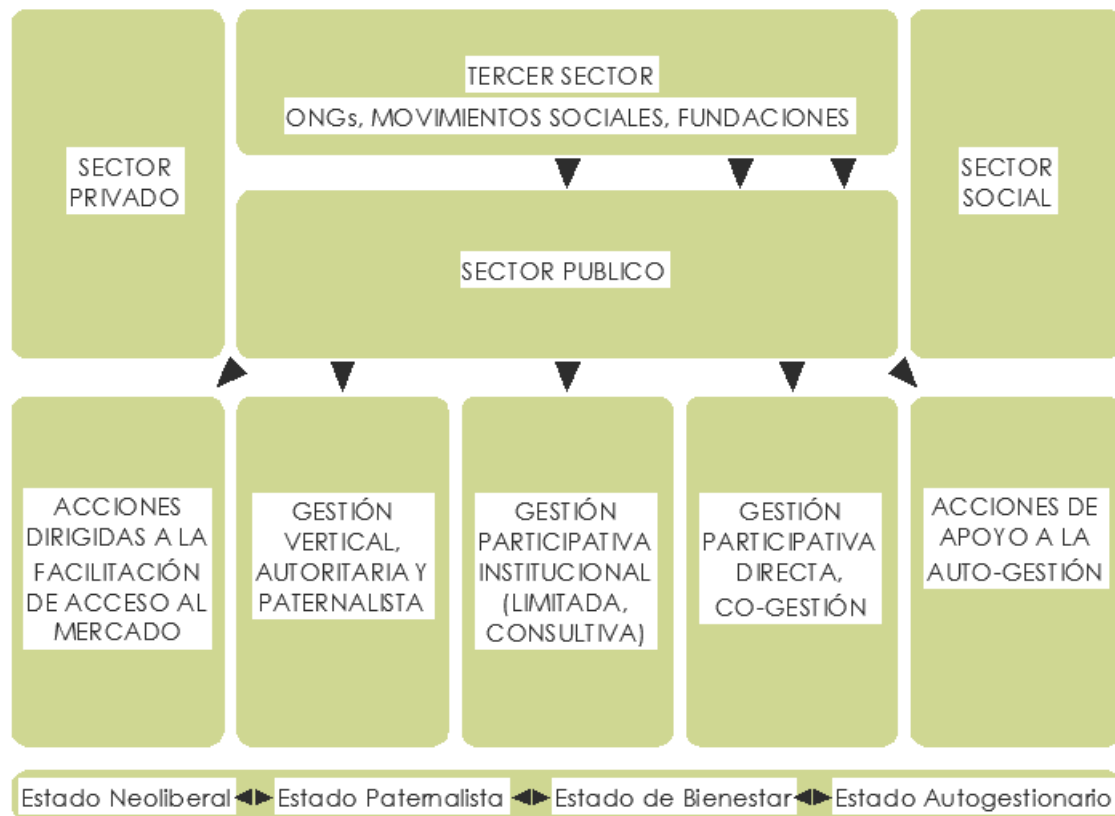
Se ha animado a las familias a convertirse en propietarias, incentivándolas con innumerables ayudas que han ido en detrimento de la conformación de un parque de vivienda pública adecuado (Alguacil, 2012), lo que ha tenido como consecuencia la formación de un parque residencial cuantitativo, de acceso en propiedad, que ha visto reducir la producción de vivienda pública hasta su eliminación, y que ha producido una gran cantidad de vivienda libre, con fines de inversión, lo que ha inflado los precios de las mismas bajo el paraguas de unas políticas de vivienda insuficientes y criterios de planificación urbanística basados en la concentración de esfuerzos financieros en nuevos territorios (Fariña, Naredo, 2010), reforzando la degradación urbana y la segregación social y espacial.

Bajo este modelo, la relación que el estado y el mercado han establecido fija unas reglas de juego en las que poco tienen que decir los ciudadanos que, tal y como el propio sistema plantea, solo pueden actuar como usuarios consumidores de un producto que se les presenta como objeto de inversión (De Manuel, 2010). Con el estallido de la burbuja y la crisis económica y financiera, miles de familias han visto reducir sus ingresos de manera drástica, lo que ha hecho que queden excluidos de ese modelo mercantilista, multiplicándose las víctimas de desahucios y ejecuciones hipotecarias, y proliferando así el número de personas sin acceso a la vivienda, mientras en paralelo crece exponencialmente el número de viviendas vacías del parque inmobiliario existente.

En función de la posición adoptada por el estado en cuanto a su facilitación en el proceso hacia mercado o sociedad (Figura 1) se definirá la tendencia del modelo de producción de vivienda. De esta forma la mayor o menor capacidad de implicación en el proceso de la sociedad marcará el paso de situaciones liberalizadoras a autogestionarias, con puntos intermedios en los que el estado adquiere una posición más paternalista o asistencialista (Pelli, 2010) pudiendo así mismo relacionarse estos modos de producción con las entidades vinculadas, estando las dinámicas de mercado asociadas al sector privado, mientras el paso a modelos autogestionarios supondría también pasar del sector público, a un tercer sector, e incluso un cuarto ligado al sector social (López Medina, 2011).

De esta forma, mientras las políticas llevadas a cabo en nuestro país en materia de vivienda se han asociado de manera unilateral a las exigencias del mercado para fomentar un modelo especulativo dentro del sector que se asume como motor de crecimiento económico y sintomático del bienestar del país, la ciudadanía, o al menos los sectores más vulnerables de la misma, queda excluida al no poder hacer frente a un modelo que deja su necesidad habitacional no resuelta.

Figura 1: Vías de producción de vivienda con economía de mercado



Fuente: A partir de Pelli (2010) y López Medina (2011)

2. CONTEXTO

2.1 El fenómeno de la vivienda vacía en España

Con la llegada de la crisis económica, la situación en España, ante el modelo de acceso a la vivienda antes descrito, pasa a caracterizarse por la incapacidad de la población para acceder a la vivienda libre como hasta entonces se venía haciendo, y ante la falta de un stock de vivienda social que pueda absorber las necesidades de esa creciente población en situación de vulnerabilidad, amplios sectores de población quedan en situación de emergencia habitacional mientras prolifera el número de viviendas vacías.

Centrándonos en este fenómeno, señalaremos que España (con un parque de unos 25 millones de viviendas) cuenta con más de 7 millones de viviendas no principales, de las que 3.5 millones permanecen vacías, según datos del Censo de Población y Vivienda 2011 publicados por el INE. Si en 1950 el 94,2% de las viviendas que existían en España eran utilizadas como residencia principal, hoy tan solo representan el 71.7%, siendo el 14.6% viviendas secundarias y el 13.70% viviendas vacías, no entrando en este dato el total de viviendas iniciadas y no finalizadas, o a la espera de tramitación de licencias de primera ocupación.

Si bien es cierto que resulta difícil definir un patrón de comportamiento en cuanto a localización de la vivienda vacía podemos señalar que las más nuevas, ligadas a este último periodo de boom inmobiliario, suelen ubicarse en zonas con gran desarrollo urbano, importante aumento de población y fuerte demanda residencial, generalmente municipios vinculados a capitales de provincia, con una posición de centralidad regional o localidades costeras que han construido vivienda secundaria en exceso que, tras el estallido de la burbuja, pasan a engrosar el porcentaje de viviendas vacías municipal (Censo INE 2011).

La paralización de las compraventas durante la crisis ha llevado a la insolvencia a un gran número de promotores, incapaces de hacer frente al pago de los créditos asumidos con las entidades financieras, que han hecho su aparición como nuevos propietarios de inmuebles. De acuerdo a la información aportada por la red técnica TINSA, solo un 14% de la obra nueva vacía estaría en manos del promotor tradicional, siendo el 86% restante propiedad de entidades financieras, que mantienen fuera del mercado una parte importante de ese stock ante la espera de una recuperación económica que permita que esas viviendas sigan generando beneficio.

2.2 Gente sin casas. Movimientos ciudadanos y reivindicación social

Como ya se ha señalado, la falta de financiación ha dado lugar a la incapacidad de acceso a la vivienda para amplios sectores de la población. No hablamos solo de nuevos accesos a los que las entidades financieras no ofrecen crédito, sino situaciones de inseguridad de permanencia para un gran número de familias que, ante la reducción de ingresos por el aumento del paro, no pueden hacer frente al pago de las hipotecas y son desahuciados o desalojados de su vivienda habitual. Así, desde 2008 y hasta 2012 se iniciaron en España 415.117 procedimientos de ejecución hipotecaria, mientras que el volumen de desalojos alcanzaba la cifra de 244.278, según datos que ofrece el Consejo General del Poder Judicial.

Esta situación genera nuevas formas de exclusión residencial, apareciendo situaciones no solo de falta de vivienda, sino de vivienda insegura o inadecuada; la re-acogida de familiares, el subarriendo de habitaciones, la ocupación de viviendas vacías, vivienda en proceso de ejecución o desahucio etc... lo que lleva a la proliferación de situaciones de hacinamiento y precariedad.

Ante la desprotección en la que numerosas personas afectadas se han encontrado, se han multiplicado las protestas frente a una situación de emergencia habitacional que dejaba sin posibilidad de acceso a la vivienda a grandes sectores de la población, mientras en paralelo proliferaba el número de viviendas vacías. Como canalización de esas protestas se crea en 2009 en Barcelona la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), con el objetivo de modificar la legislación hipotecaria, impulsar una campaña por la dación en pago retroactiva, así como fomentar la autoorganización de las personas afectadas. Junto a estas, se plantean reivindicaciones a corto y medio plazo, como impedir el desalojo de las familias y personas afectadas, conseguir alternativas de realojo e impulsar la creación de un parque suficiente de alquiler social. Surge así dentro de la plataforma en movimiento StopDesahucios, para asesorar a aquellas personas inmersas procesos de desahucio, y llevar a cabo acciones de protesta y paralización de los mismos, así como de concienciación social. De igual forma se pone en marcha la denominada “Obra social de la PAH”, una campaña que busca la reapropiación ciudadana de viviendas vacías en manos de entidades financieras procedentes de ejecuciones hipotecarias. Así, en aquellos casos en los que las concentraciones ciudadanas no consigan paralizar los desalojos, la PAH apoyará a las familias afectadas para ofrecerles una alternativa habitacional.

Por su parte, y a raíz del movimiento 15M, surge en Andalucía el Movimiento Andaluz por el Derecho a la Vivienda, como red coordinadora de los numerosos colectivos originados en las diferentes ciudades de la comunidad, y que centran sus exigencias a la administración autonómica en la línea de suprimir los desahucios y poner en uso la vivienda vacía para satisfacer las demandas ciudadanas. Una de las acciones con mayor capacidad de visibilización que generó este movimiento fue el de las “corralas”, ocupaciones colectivas y públicas de edificios vacíos como respuesta a la situación de urgencia de grupos de familias afectadas, que con el apoyo de la red de Puntos de Información de Vivienda y Encuentro (PIVE) ligados a al Intercomisión de Vivienda 15M Sevilla, en los que se les atendía, asesoraba y se promovía su autoorganización.

Aunque finalmente la mayoría de estos edificios fueron desalojados, ha sido el trabajo de visibilización ejercido por los movimientos sociales el que ha permitido, por una parte, que la ciudadanía reivindicara un papel protagonista en la gestión de su hábitat, y por otro, que en respuesta a la presión social comunidades como Cataluña o Andalucía pongan en marcha, aunque tímidamente, las primeras medidas políticas dirigidas a afrontar el problema de la vivienda en términos de derecho, tratando de dar respuesta a las demandas ciudadanas a través de la puesta en uso de la vivienda vacía existente, para hacer prevalecer su función social.

3. GESTIÓN EUROPEA DE VIVIENDA VACÍA. DECÁLOGO DE ACCIONES

En contexto europeo, y bajo dinámicas residenciales muy distintas a las españolas, encontramos medidas que tratan de paliar la aparición de vivienda vacía bajo la premisa de que no tiene sentido que el estado invierta en vivienda cuando hay parque público o privado infrautilizado. De esta forma son numerosas las medidas de fomento y penalización puestas en marcha pese a que el problema no alcanza, casi en ningún caso, los niveles experimentados en nuestro territorio.

Figura 2: Porcentaje de vivienda vacía en relación al modelo residencial de países de la Unión



Fuente: Autor

Así, España encabeza un ranking, con 3,5 millones de viviendas vacías, en el que le siguen países como Francia (2.4 millones), Italia (2 millones), Alemania (1.8 millones), Portugal (735.000), Reino Unido (700.000), Irlanda (400.000) o Grecia (300.000). Si bien en términos absolutos las más de 11 millones de viviendas vacías existentes en Europa resultan un reto para numerosos países de nuestro entorno, es en el caso de España, junto con Irlanda, donde en términos relativos, ese fenómeno es más escandaloso, rozándose en ambos casos el 15% de stock infrautilizado, bastante relacionado, a juzgar por el análisis de

características de los stock residenciales de estos países, con la mayor presencia de vivienda en propiedad, y el poco peso de sectores como el de alquiler o social (Figura 2).

De entre los países europeos preocupados por la aparición de vivienda vacía y que han desarrollado medidas efectivas para su puesta en uso destacaremos la experiencia desarrollada en Francia y Reino Unido, haciendo mención en éste último el papel de *Empty Home*, entidad sin ánimo de lucro que opera en colaboración con las autoridades locales para fomentar la búsqueda de soluciones al problema de la vivienda vacía.

3.1 Reino Unido

En Reino Unido la existencia de vivienda vacía se vincula a la aparición de problemas de inseguridad y mal funcionamiento de la ciudad, y se le trata de dar respuesta bajo premisas de carácter medioambiental, entendiendo que ante nuevas demandas es necesario primar la reutilización de vivienda ya ejecutada frente a la nueva construcción y consumo de recursos. Hecha esta distinción con el caso español, resulta interesante mencionar una figura promovida por las autoridades locales para la diagnosis de situaciones de vivienda vacía a escala municipal. Se trata de las denominadas *Empty Home Strategies*, un documento que tras localizar y caracterizar la vivienda vacía define estrategias para su puesta en uso, bajo un marco común de ámbito nacional.

De entre las acciones previstas para la puesta en uso de la vivienda vacía, una vez detectada mediante el citado estudio, estarán:

Información e incentivación a propietarios para poner su vivienda en uso. Destaca la *National Empty Homes Loans Fund*, una ayuda a la rehabilitación para la puesta en alquiler de esas viviendas durante 5 años, al 80% del precio de mercado.

Penalización, mediante tasas a la vivienda vacía. En esta línea se apoya a los ayuntamientos para que impongan incrementos de hasta el 50% en las tasas municipales a la vivienda que permanezca vacía más de dos años. Destaca también la *Empty Dwelling Management Order* (EDMO), que permite a la administración local hacerse cargo de la gestión de la vivienda vacía que suponga un problema para la comunidad durante un periodo de 7 años. El procedimiento sería aplicar primero una EDMO provisional, de 12 meses, en los que la administración local trata de que el propietario ponga la vivienda en alquiler. Pasado ese tiempo la EDMO se hace definitiva, pasando la gestión de la vivienda a manos de la administración.

Gestión de la demanda y de las necesidades de los demandantes, a través de entidades sin ánimo de lucro que median con propietarios, administración etc... Para financiar estas acciones puede disponerse de recursos procedentes de la *New Home Bonus*, una ayuda estatal concedida a los municipios en base al aumento del parque en uso de la localidad, o la *Additional Bonus*, que supone incentivos a los municipios con la vivienda más asequible.

3.2 Francia

En el caso de Francia, con mayor tasa de vivienda vacía que Reino Unido, resultan de interés las iniciativas de incentivación fiscal a propietarios para la puesta en uso de vivienda vacía, así como de penalización a los mismos si éstas no se llevan a cabo. En ese sentido la *Agence National D'Amelioration de l'Habitar* (ANAH) gestiona ayudas a propietarios para la rehabilitación y puesta en uso de vivienda vacía, firma contratos para la cesión de viviendas a la administración que la rehabilita y conserva, y ofrece ventajas fiscales para trabajos de rehabilitación destinados a poner en uso vivienda vacía.

Como medidas de penalización, en el caso en que se insista en mantener la vivienda vacía en contextos de fuerte demanda, las acciones a llevar a cabo son la grabación de impuestos

sobre vivienda vacante durante más de dos meses, en ciudades con más de 200.000 habitantes, destinándose la tasa a los fondos de la ANAH para rehabilitación. A las viviendas que no ubicándose en estos núcleos lleven más de 5 años vacías se les impone un incremento en la tasa de habitación (similar al IBI), respecto a la pagada por viviendas ocupadas. Como último recurso, si ante estas medidas las viviendas siguen sin ponerse en uso, se plantea la requisita de vivienda vacía para su gestión por entidades de intermediación, los denominados organismos *d'habitations à loyer modéré* (HLM), pagándose parte de los ingresos del alquiler obtenido al propietario requisado.

3.3 Decálogo de acciones

Junto a estas medidas, y a modo de compilación de otras muchas que en la misma línea se han puesto en marcha en diferentes países de entorno europeo, señalaremos aquellas que mejor podrían adaptarse a la situación y contexto español:

1. Instrumentos de análisis del parque de vivienda existente, así como de detección de vivienda vacía, vinculando sus resultados a las estrategias legislativas puestas en marcha posteriormente.
2. Medidas públicas para favorecer el alquiler de viviendas vacantes: Garantías para los propietarios, desgravaciones fiscales, ayuda directa.
3. Inventivos a la rehabilitación de vivienda vacía para su posterior puesta en uso: De carácter fiscal o ayuda directa.
4. Penalización de la vivienda vacía, mediante tasas en aquellos municipios en los que exista una demanda insatisfecha.
5. Alquiler o venta forzosa de vivienda vacía que llevando un largo periodo vacante no hayan puesto en marcha otras medidas para su puesta en uso.
6. Requisita gubernamental de vivienda vacía, generalmente a personas jurídicas, en municipios con fuerte demanda y cuando no hayan tomado otras medidas, para su gestión en alquiler por la administración o entidades intermediadoras.
7. Ocupación de vivienda vacía. La vivienda solo se devuelve al propietario si es para ponerla en uso y demuestra que no volverá a estar vacía.
8. Demolición de vivienda vacía. Práctica llevada a cabo cuando el nivel de degradación de la vivienda vacía es muy alta, o en casos como Suecia, con modelo *rent-setting system* de cálculo de alquileres.
9. Creación de un parque público de viviendas capaz de asumir las demanda ciudadana y contrarrestar el stock en propiedad, mediante la compra de vivienda vacía o la requisita de las mismas.
10. Gestión pública por entidades sin ánimo de lucro independientes, garantes del sector social, con un rol público-privado entre administración, sector privado y ciudadanía.

4. NUEVAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS EN ÁMBITO NACIONAL

En España las medidas adoptadas a nivel nacional y autonómico para paliar la situación de emergencia habitacional han puesto de manifiesto la mayor o menor intención de las distintas administraciones de reorientar las directrices de las políticas de vivienda desarrolladas en los últimos años hacia modelos que garanticen el acceso a la vivienda de la ciudadanía al margen del lucro. De esta forma, y con el referente de legislaciones europeas, han sido varias las legislaciones que han tratado de hacer frente al problema la vivienda

vacía para reducir la brecha entre ésta y la satisfacción de las demandas de la ciudadanía, si bien, en muchos casos, han seguido ligadas al mercado.

4.1 País Vasco

En Euskadi encontramos el programa que mayor éxito ha tenido en la movilización de vivienda vacía en nuestro país. Se trata de *Bizigune*, puesto en marcha en 2002 y dirigido a captar vivienda vacía para su incorporación a la oferta de alquiler protegido.

Para ello, las viviendas que hayan permanecido vacías durante 9 meses y que se encuentren en una zona de fuerte demanda definida por *Alokabide* (Sociedad Pública del Gobierno Vasco), pasan a formar parte de una bolsa, recibiendo los propietarios el 65% de la renta habitual en el mercado, mientras que los arrendatarios abonan un máximo de 30% de sus ingresos brutos anuales (limitados a 21.000 euros). Los propietarios cuentan además con seguridad económica y jurídica, como la garantía del pago de la renta y la devolución de la vivienda en las mismas condiciones en las que se entregó, junto con un seguro multirriesgo suscrito por *Alokabide*.

Tras el éxito de *Bizigune* se pone en marcha *ASAP* (2012), un programa de intermediación dirigido a facilitar que las viviendas de titularidad privada se incorporen al mercado del arrendamiento a un precio asequible, estableciendo un sistema de garantías similar al de *Bizigune*. En este programa aparece como novedad la figura del agente colaborador como gestor del proceso de alquiler de las viviendas captadas.

Para reforzar estos instrumentos el *Plan Director de Vivienda 2013-2016* define como línea de acción prioritaria revisar los programas de movilización de vivienda vacía existentes (*Bizigune* y *ASAP*), incorporando la captación de vivienda desocupada de promotores y entidades financieras. De igual forma plantea una política fiscal vinculada a la movilización de vivienda vacía, mediante ventajas a los propietarios que pongan en uso su vivienda vacía (bonificaciones en IRPF, IBI) o penalización a través de esta misma vía a la vivienda que permanezca vacante.

Estas medidas requieren desarrollar tareas efectivas de detección de vivienda vacía, para lo que se propone realizar diagnósticos compartidos que mejoren los sistemas de inspección hasta el momento puestos en marcha. En esa línea destacan informes como el desarrollado por el *Departamento de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Andoain*, vinculado al programa *Bizigune*, donde tras analizar diferentes indicadores de consumo, datos del padrón o visitas de inspección ocular, se llega a localizar y cuantificar la vivienda vacía del municipio, para pasar a contactar con los propietarios para su inclusión en el citado programa de mediación.

4.2 Cataluña

Otra comunidad que ya ha puesto en marcha programas orientados a garantizar el derecho a la vivienda y la puesta en uso de la vivienda vacía es Cataluña. Allí el *Pacto Nacional por la Vivienda* (2007-2016), establecía como reto prioritario mejorar el acceso a la vivienda de la población, vinculándolo a la puesta en uso del parque de vivienda existente. Para ello se plantean medidas como la aprobación de la *Ley de Derecho a la Vivienda en Cataluña* (2007), modificada en 2011, que supuso un avance en el reconocimiento de la función social de la misma, y sirve como base jurídica para articular medidas como dotar a las administraciones públicas de instrumentos para la detección e inspección de viviendas desocupadas en zonas con fuerte demanda durante más de dos años.

Una vez detectadas las viviendas vacías las administraciones diseñarán medidas específicas para evitar la desocupación, en la línea del fomento (garantías a propietarios, apoyo a la rehabilitación, cesión a la administración para su gestión) y la penalización (medidas fiscales

a la vivienda vacía o alquiler forzoso para cumplir con la función social de la propiedad). De esta forma se pone en marcha el *Programa de Mediación para el Alquiler Social (Avalloguer)*, que trata de generar una bolsa de vivienda vacía gestionada a través de programas sociales dependientes de los ayuntamientos, para facilitar el alquiler a personas con ingresos limitados, o el *Impuesto Sobre las Viviendas Vacías en Cataluña* (2014), destinado a personas jurídicas titulares de vivienda vacía en municipios de fuerte demanda, destinándose la recaudación al fomento de actuaciones previstas en los planes de vivienda de esos mismos municipios.

En esa línea destaca el caso del ayuntamiento de Terrassa, el primero de otros 136 municipios en apoyar la moción promovida por la PAH que, en aplicación de la Ley de la Vivienda catalana, penalizará a las entidades financieras propietarias de viviendas que hayan permanecido vacías durante más de dos años, con idea de recuperarlas para su puesta en uso en alquiler social.

Por último haremos mención a la *Ley de Medidas para afrontar la Emergencia Habitacional y la Pobreza Energética* (2015), recientemente suspendida cautelarmente por el tribunal constitucional tras la admisión a trámite de un recurso promovido por el gobierno central, por medidas como el de segunda oportunidad, alquiler social obligatorio a grandes propietarios, o la cesión obligatoria de pisos vacíos a la administración.

4.3 Andalucía

A nivel andaluz, y con el precedente de la *Ley Reguladora del Derecho a la Vivienda* (2010), centrada en alentar a los ayuntamientos a poner a disposición de promotores suelo barato para construir vivienda protegida, se produce un cambio de orientación por las presiones del Movimiento Andaluz por el derecho a la Vivienda en las políticas públicas, reflejado en la aprobación de la *Ley de la Función Social de la Vivienda* (2013), destinada a frenar desahucios y movilizar vivienda vacía hacia el alquiler.

Dicha ley fue impugnada por el Tribunal Constitucional, tras el recurso presentado por el Gobierno central, por medidas como la expropiación temporal de vivienda vacía en manos de personas jurídicas o la penalización mediante multa de hasta 9.000 euros a entidades bancarias que no pusieran en uso sus viviendas vacías. Además de las medidas de penalización la ley incluía acciones destinadas a fomentar la movilización de vivienda vacía, aún vigentes, como el *Programa de Intermediación en el Mercado del Alquiler (PIMA)*, destinado a viviendas vacías durante más de 6 meses con el que los propietarios recibían garantías por impagos y donde la gestión se llevaría a cabo por agentes colaboradores.

En la misma línea, el *Programa de Cesión de Vivienda a Entes Públicos para el Alquiler* (2013) trata de captar vivienda deshabitada para incrementar el parque público de vivienda en alquiler social, gestionado por entes públicos y destinado a familias en situación de exclusión social, lo que puede vincularse directamente con otros como el de *Concesión de Subvenciones a Personas en Situación de Especial Vulnerabilidad* (2014), destinado a movilizar el stock de VPO vacía en Andalucía (unas 5.600 viviendas), de forma que las entidades propietarias (promotores privados principalmente) puedan adjudicarlas a familias que actualmente no pueden asumir el pago de la renta requerida.

Todos los programas propuestos estaban, según indicaba la ley de la función social, vinculados a la creación de una bolsa por la puesta en marcha de un plan de inspección para declarar viviendas deshabitadas en base a indicios ligados a consulta de datos de padrón, consumos energéticos etc.... que no se ha llegado a desarrollar.

4.4 Ámbito nacional

Frente a las medidas puestas en marcha por las diferentes comunidades hasta ahora mencionadas, a nivel nacional la respuesta legislativa al problema de la vivienda se traduce en la aprobación del *Plan de Vivienda 2013-16*, acompañado de dos leyes complementarias; Una, de *Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana*, con el objetivo de mejorar las condiciones del parque edificatorio existente y las condiciones de vida de los ciudadanos, así como reconvertir el sector de la construcción hacia la rehabilitación y su reactivación como motor de crecimiento económico. La segunda, la *ley de Medidas de Flexibilización del Mercado del Alquiler*, que propone estrategias de atracción de la vivienda vacía para su puesta en alquiler de forma que se dinamice el sector para dar respuesta a quienes no puedan acceder a la vivienda en propiedad.

Sin embargo, solo supone mejoras para arrendadores y no arrendatarios, dado que se refuerza la libertad de pactos, dando prioridad a la voluntad entre las partes (lo que lo aleja de un mercado profesionalizado), se reduce el tiempo del arrendamiento y la garantía de permanencia para inquilinos, de 5 años a 3, y se facilita que el arrendatario pueda disponer en menor plazo de la vivienda, recuperándola si necesita destinarla a vivienda permanente transcurrido el primer año de arrendamiento, facilitándose por otro lado los procedimientos de desahucio al reducirse los plazos judiciales.

De esta forma el arrendatario gana seguridad jurídica y poder en la negociación, además de beneficios fiscales, con lo que serán medidas que los alientan a poner su vivienda en alquiler, no resultando igualmente interesantes para inquilinos que solo alquilarán cuando no tengan otra posibilidad, cuando además esa movilización de vivienda vacía no favorece su asequibilidad, buscando solo dinamizar el mercado del alquiler cuando el de la venta está totalmente agotado.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

Una vez analizadas las estrategias políticas desarrolladas en nuestro país en relación a la puesta en uso de vivienda vacía para satisfacer las demandas de la ciudadanía, y comparándolo con medidas de entorno europeo, podemos concluir que a pesar de que varias comunidades de nuestro entorno ya muestran un cambio de tendencia en la orientación de sus políticas, fruto de un trabajo de visibilización y concienciación social que necesitaba respuesta urgente por parte de la clase política, éstas han llegado generalmente tarde, y han sido tímidas si las comparamos con otras de entorno europeo, siendo en España el problema mucho más grave que en estos otros países. No obstante es positivo que cuestiones como “valor de uso”, “función social de la propiedad” o “penalización de la vivienda vacía”, comiencen a ser términos incluidos en las legislaciones de nuestro país.

De manera general las medidas dirigidas a la movilización de vivienda vacía han tratado primero de definir el concepto para luego plantear procedimientos de inspección para la creación de un registro sobre el que aplicar medidas de fomento o sancionadoras. El éxito, por tanto, de estas estrategias dependía en primera instancia de llevar a cabo un exhaustivo trabajo de detección para localizar la vivienda vacante, caracterizarla y definir la causa por la que permanece vacía, para en base a eso poder poner en marcha acciones eficaces para su puesta en uso.

La falta de ese trabajo de inspección, salvo en casos puntuales, ha conducido a que el éxito de las estrategias planteadas haya sido, hasta la fecha, reducido. En el caso andaluz, por ejemplo, las legislaciones antes mencionadas emplazaban a ayuntamientos a la redacción de *Planes Municipales de Vivienda* como diagnóstico base para la definición de posteriores líneas programáticas, siendo muy bajo el número de municipios que han llevado a cabo esta tarea.

De entre los programas de intermediación propuestos para movilizar vivienda vacía hacia el alquiler asequible seguramente *Bizigune* haya resultado el más exitoso. Primero, porque en muchos casos se vinculó a estudios sobre el estado del parque de vivienda vacía a escala local para luego tratar de incorporar esas viviendas a la bolsa creada. Segundo, porque su puesta en marcha es anterior a la llegada de la crisis y la administración vasca contaba con mayores recursos económicos que programas posteriores, razón por la que, por otro lado, muchos propietarios, ante la desconfianza suscitada por la dependencia de ayudas y garantías por parte de la administración, han preferido alquilar sus viviendas en el mercado libre, lo que les permitía además obtener mayor rentabilidad.

Además, la figura de las entidades colaboradoras definida por estos programas, si bien en algunos casos ha sido asumida por la administración, ha supuesto la reconversión de numerosos operadores inmobiliarios que, por lo general, han presentado una actitud poco proactiva para difundir los programas entre demandantes, pero sobre todo entre propietarios, con lo que las bolsas de vivienda disponibles han sido en la mayor parte de municipios escasas.

Nos centramos en evaluar las acciones de fomento de la puesta en uso de vivienda vacía ya que han sido casi las únicas que no han encontrado, de entre las propuestas por las diferentes autonomías analizadas, la oposición del gobierno nacional, que sigue apostando por un modelo residencial ligado al mercado. Las propias administraciones autonómicas, de hecho, pese a haber aprobado medidas de penalización como las antes descritas, mantienen como marco general el referente de las políticas de vivienda desarrolladas en periodos anteriores, ligadas al sector privado, siendo las regulaciones de los últimos años medidas efectistas dirigidas a paliar situaciones puntuales, pero que de manera coyuntural no han contribuido a sentar las bases para propiciar un cambio de modelo residencial en España que garantice el fortalecimiento del social frente al mercado, y la propiedad, a largo plazo.

Prueba de ello es que en la mayor parte de los casos estas regulaciones han sido aprobadas al margen de la ciudadanía, seguramente como intento de respuesta a sus demandas, pero sin una participación activa de colectivos y organizaciones sociales. Por ello en la mayor parte de los casos los movimientos sociales no han sentido como propias estas medidas, y considerándolas del todo insuficientes, han servido para acrecentar una brecha político/social que complica la posibilidad de diálogo y negociación.

Si nos acercamos a la escala local vemos que el trabajo conjunto de movimientos sociales e instituciones está permitiendo alcanzar resultados efectivos. Son numerosos los municipios que ya penalizan con incrementos en la tasa del IBI a la vivienda vacía, retiran cuentas de entidades financieras que llevan a cabo ejecuciones hipotecarias o median con las mismas para evitarlos. Seguramente los nuevos ayuntamientos surgidos tras las elecciones municipales de mayo 2015 hayan contribuido a ello, lo que también puede entenderse como una oportunidad de cambio a escala nacional, dado el momento político en el que nos encontramos.

Será necesario, eso sí, que el diálogo entre políticos y ciudadanos se reactive, que se desarrollen nuevos modelos de gobernanza capaces de incluir a organizaciones sociales como agentes dentro del mapa de actores involucrados en el problema de la vivienda (mediante fórmulas como la cooperativa de servicios públicos) y que ambos sean capaces de alcanzar acuerdos y trabajar de forma colaborativa. Para ello habrían de definirse los mecanismos legales necesarios para otorgar al sector social un rol claro, e independiente de la administración, como ocurre en otros países europeos, de forma que se garantice la presencia de entidades sin ánimo de lucro en la gestión de lo público, desplazando al mercado y al sector privado de la toma de decisión en este sector, y siendo actores que,

desde su independencia, permitan garantizar el derecho a la vivienda al margen de posibles cambios de signo político en gobiernos futuros.

Por su parte promotores privados y entidades financieras, principales propietarios de las viviendas vacías, también tendrán que colaborar. La lenta recuperación del sector hace que éstos agentes, hasta ahora a la espera de una mejora económica que les permitiera vender para mantener su cuota de beneficio, comiencen a buscar alternativas que eviten la pérdida de valor de su patrimonio. Será necesario trabajar en la línea de facilitar, con la puesta en uso de vivienda vacía, el mantenimiento del parque, involucrando para ellos a entidades sociales y ciudadanos, apostar por modelos de tenencia intermedia que puedan aportarles beneficio por pagos de cuotas asequibles etc... Será necesario, en definitiva, plantear soluciones innovadoras para hacer atractivo a los bancos la puesta en uso de vivienda vacía, siendo necesario al mismo tiempo voluntad política para poner en marcha igualmente medidas de penalización eficaces.

Los grandes actores, gobierno, sector privado y sociedad civil, pueden ser más efectivos si trabajan en conjunto para mejorar el desarrollo social. Solo la colaboración entre todos los sectores permitirá poner en uso vivienda vacía y garantizar el acceso a la vivienda asequible para la población más desfavorecida. Es necesario abordar el problema de la vivienda en términos de derecho y no de beneficio económico, primando el interés general y la satisfacción de las demandas de los ciudadanos frente a intereses de mercado, y hacerlo aprovechando el recurso de las viviendas vacías y trabajando en dos escalas temporales: Un corto-medio plazo en el que, diagnosticado el parque de vivienda vacía a escala local, se desarrollen políticas de fomento de puesta en uso de la misma y penalización para, con fórmulas innovadoras, afrontar la actual situación de emergencia social y dar respuesta a la ciudadanía; un medio-largo plazo en el que este parque de vivienda vacío recuperado sea capaz de conformar un parque “público” de alquiler que bajo la co-gestión de la administración, los ciudadanos y entidades sin ánimo de lucro, logren reforzar las carencias del actual modelo residencial y permitan fortalecer un sector público de vivienda que equilibre al de mercado, garantizando vivienda asequible bajo un sistema no especulativo estable en el tiempo.

Por tanto, y a modo de conclusión, señalaremos como líneas estratégicas:

- Colaboración entre todos los sectores y actores involucrados en el proceso residencial, con la inclusión de movimientos sociales y entidades sin ánimo de lucro.
- Puesta de la ciudadanía en el centro de la toma de decisión.
- Respuestas políticas contundentes a corto-medio plazo para solucionar la situación de emergencia.
- Plan para el medio-largo plazo que garantice que se conforma sector social fuerte al margen del lucro como contrapeso del sector privado.

BILIOGRAFÍA

Alguacil Denche, A. Alguacil Gómez, J. Arasanz Díaz, J. Fernández Evangelista, G. Paniagua Caparrós, J.L. Olea Ferreras, S. Renes Ayala, V. (2012) “La vivienda en España en el siglo XXI: Diagnóstico del modelo residencial y propuestas para otras políticas de vivienda”. Madrid: Fundación FOESSA (Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada).

Burón Cuadrado, J. (2014) “Políticas públicas de vivienda. Evolución, presente y futuro”, Ponencia marco en XXII seminario de Arquitectura y Compromiso Social. Sevilla: Universidad de Sevilla.

- De Manuel Jerez, E. (2010) “Construyendo triángulos para la gestión social del hábitat”. Hábitat y Sociedad, nº 1, p. 13-37.
- Empty property strategies. 2011-2016. London Borough of Hounslow.2011
- Fariña Tojo, J., Naredo, J.M. (2010) “Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español”. Madrid: Ministerio de Vivienda, Gobierno de España
- From empty properties to new homes. 2012 – 2015. Stratford on Avon distric council. 2012
- Informe TINSA (2015) “Radiografía del Stock de la Vivienda 2015”. Madrid: TINSA
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2013), “Censo de población y viviendas 2011”. Madrid: Boletín informativo del Instituto Nacional de Estadística.
- Leal Maldonado, J. (2005) “La política de vivienda en España.”, Documentación social 138 (Ejemplar dedicado a Vivienda y alojamiento), pp 63-80.
- López Medina, J. M. (2011) “Diseño participativo en programas de rehabilitación de vivienda”. Universidad de Sevilla
- Mancheño, M.A. (2014) Las bases para un nuevo modelo de ciudad. Conferencia II Asamblea Nacional Equo Andalucía. Puerto Real (Cádiz)
- Northern Ireland Empty Homes Strategy and Action Plan. 2013-2018. Department of social development. 2013
- Observatorio Vasco de Vivienda. (2014) Informe sobre la vivienda vacía en la CAE
- Pelli, V.S. (2010) “La gestión de la producción social del hábitat”. Hábitat y Sociedad, nº 1, p. 39-54.
- Pérez Barrasa, T. Rodríguez Coma, M. Blanco Moreno, A. (2010) “Política de gasto en vivienda”. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales
- Plataforma de afectados por la hipoteca, Observatori Desc. (2013) “Emergencia habitacional en el estado Español. La crisis de las ejecuciones hipotecarias y los desalojos desde una perspectiva de derecho”. Barcelona: Observatori Desc
- Private sector empty homes strategy. 2012 – 2015. Derby`s city council. 2012
- Rodríguez Alonso, R. (2002) “La política de vivienda en España desde la perspectiva de otros modelos europeos”. Boletín CF+S > 29/30: Notas para entender el Mercado Inmobiliario
- Rodríguez Alonso, R. (2004) “Infrautilización del parque de vivienda en España: Aparición de viviendas vacías y secundarias”. Boletín CF+S 29/30: Notas para entender el Mercado Inmobiliario
- Vinuesa Angulo, J. (2008) “La vivienda vacía en España: un despilfarro social y territorial insostenible”. Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica. Universidad de Barcelona
- Vinuesa Angulo, J. De la Riva, J.M. Palacios, A.J. (2012) “El fenómeno de las viviendas desocupadas”. Madrid: Ministerio de vivienda y fundación general de la universidad autónoma de Madrid
- Guía-Modelo para la elaboración de los Planes Municipales de vivienda y suelo (2013) Consejería de fomento y vivienda. Junta de Andalucía.