

El alquiler forzoso de la vivienda desocupada

La expropiación temporal del usufructo del art. 42 del *Projecte de Llei de Dret a l'Habitatge* de Cataluña, de 12 de diciembre de 2006.

Ignacio Marín García
Rosa Milà Rafel

Facultad de Derecho
Universitat Pompeu Fabra

Abstract

La aprobación el pasado 12 de diciembre del [Proyecto de Llei del Dret a l'Habitatge](#) (Proyecto de Ley del Derecho a la Vivienda) levantó revuelo en la sociedad catalana por razón de su artículo 42, que prevé la expropiación del usufructo de la vivienda que, desocupada durante dos años, haya estado otros dos años sin haber sido alquilada. No obstante, esta prescripción no operaría con carácter general sino sólo respecto de aquellas viviendas situadas en zonas determinadas en que exista una fuerte demanda residencial acreditada.

El sometimiento de la vivienda a la función social de la propiedad privada es una medida novedosa en España, pero que ya existe en otros países de nuestro entorno, como Francia o Reino Unido, aunque con diferencias sustanciales. A pesar de la bondad de su finalidad –hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda–, la medida no supera el juicio de constitucionalidad porque no es apta para lograr el fin perseguido y porque existen alternativas más eficaces y menos gravosas para los derechos de los propietarios.

On December 12th 2006 the Catalan government approved a draft bill ([Proyecto de Llei del Dret a l'Habitatge](#)), which turned out to be very controversial. Section 42 of the draft bill enables the government to expropriate the usufruct of a dwelling, which, once unoccupied for two years, has not been rented for another two years after the due notification of this obligation. Nevertheless, this provision only applies to dwellings situated in certain areas, those considered to be high residential demand areas by the authority.

Subjecting housing property to general interest is an innovative measure in Spain, but already existing in other European countries like France or United Kingdom. Despite the goodness of its aim –to guarantee the constitutional right to housing–, the measure is not respectful at all with the current interpretation of the Spanish Constitution, since it does not properly advance the stated aim and because more effective and less burdensome alternatives for the proprietors are possible.

Sumario

1. Presentación del art. 42 PLDH
2. Situación de hecho
3. Presupuestos del art. 42 PLDH
 - 3.1. Vivienda desocupada [art. 3. d) PLDH]
 - 3.2. Agotamiento de las vías de fomento del alquiler
 - 3.3. Inclusión dentro del Plan Territorial Sectorial de Vivienda de Cataluña
 - 3.4. Declaración previa de incumplimiento de la función social de la propiedad
4. Expropiación forzosa del derecho de usufructo: competencia, procedimiento, constitucionalidad y justiprecio
 - 4.1. Competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña
 - 4.2. Procedimiento especial para la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad
 - 4.3. Constitucionalidad de la expropiación del usufructo por incumplimiento de la función social de la propiedad de vivienda
 - a) Antecedentes legislativos
 - b) Constitucionalidad del art. 42.6 PLDH
 - 4.4. Justiprecio
5. Tratamiento de las viviendas desocupadas en el derecho comparado: Francia y Reino Unido
 - 5.1. Francia
 - 5.2. Inglaterra y Gales
6. Eficacia de la medida y alternativas
 - 6.1. Eficacia de la medida
 - 6.2. Medidas alternativas
 - a) Medidas fiscales
 - b) Reforma de la legislación procesal y sustantiva en materia de arrendamientos urbanos
 - c) Políticas de suelo y vivienda
7. Conclusiones
8. Tabla de sentencias citadas
9. Bibliografía

1. Presentación del art. 42 PLDH

Actualmente se encuentra en tramitación parlamentaria el *Projecte de Llei del Dret a l'Habitatge*¹ (Proyecto de Ley del Derecho a la Vivienda, en adelante PLDH), aprobado el 12 de diciembre de 2006 por el Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya. El Parlament dio luz verde a la tramitación del Proyecto el pasado 28 de febrero, tras rechazar las enmiendas a la totalidad de los grupos parlamentarios CiU y PP².

El proyecto ha suscitado polémica en diversos sectores de la sociedad catalana. La causa de esta controversia es el artículo 42 PLDH, rubricado "Actuaciones dirigidas a evitar la desocupación permanente de las viviendas", cuyo apartado sexto establece que:

"(...) la Administración competente podrá acordar el alquiler forzoso³ de la vivienda previa declaración del incumplimiento de la función social de la propiedad. En el expediente de declaración ha de advertirse que la Administración, una vez transcurridos dos años desde su notificación, puede proceder a la expropiación del usufructo de la vivienda para alquilarla a terceros. (...) El plazo de alquiler forzoso no podrá ser superior a seis años".

La expropiación temporal del usufructo responde a la necesidad de incorporar al mercado inmobiliario todos aquellos inmuebles injustificadamente desocupados en ámbitos con acreditada necesidad de vivienda. Esta nueva regulación, según la propia Exposición de Motivos, "pretende ir mucho más allá de las tradicionales medidas de mero fomento de la construcción y adquisición de vivienda que se han venido aplicando hasta ahora y transformar el mercado de la vivienda de la forma más estructural posible".

No obstante lo anterior, la expropiación temporal del usufructo aparece en el artículo 42 PLDH como *ultima ratio*. En primer lugar, se fomenta la decisión voluntaria del propietario o del titular del derecho de usufructo de alquilar la vivienda vacía, para lo cual el PLDH contiene un mandato a la Generalitat para que, en coordinación con las administraciones locales, impulse políticas para potenciar su incorporación en el mercado, preferentemente de alquiler.

Agotadas las vías de fomento, si el inmueble continúa vacío, la Administración puede dictar la declaración de incumplimiento de la función social de la propiedad, siempre que el inmueble pertenezca a un ámbito en que, según el Plan Territorial Sectorial de Vivienda, exista una fuerte demanda residencial acreditada. Notificado el acto de declaración al propietario, se le concede un

¹ *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* núm. 12, de 27.12.2006, p. 54.

² *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya - Ple* núm. 4, de 28.2.2007, p. 4.

³ Aunque el legislador se refiera al arrendamiento forzoso de la vivienda desocupada, lo que la Administración realmente lleva a cabo es la expropiación temporal del derecho de usufructo para poner luego el inmueble en el mercado de alquiler.

plazo de dos años para ocupar la vivienda. En caso contrario, la Administración podrá acordar la expropiación del usufructo de la misma por un período máximo de seis años.

2. Situación de hecho

De 1970 a 2005 el parque inmobiliario español se multiplicó por 2,23, pero en este período se ha producido un declive de la vivienda en alquiler, ya que en 1970 rozaba un tercio del total de hogares (30,1%) y en 2005 no alcanza la décima parte (9,1%)⁴. España es uno de los países del mundo con mayor porcentaje de familias con vivienda de propiedad (84%), muy por encima de la media de la Unión Europea (66%)⁵.

La reducción del número de viviendas en alquiler ha ido acompañada de una fuerte escalada de los precios⁶, cuya evolución se sitúa por encima de la inflación. Los alquileres experimentaron en 2006 un aumento del 4,3%, año en que el IPC creció un 2,7%. Esto es todavía más significativo si tenemos en cuenta que la renta pagada por el arrendatario se encuentra controlada durante los cinco primeros años del contrato de arrendamiento, pues no puede incrementarse más que el IPC [art. 18.1 de la [Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos](#) (BOE núm. 282, de 25.11.1994) (en adelante, LAU)].

Por otro lado, en los últimos años se ha puesto en evidencia el incremento considerable de viviendas vacías. En 2001 el porcentaje de viviendas desocupadas se situó en un 16,2%, frente al 12,7% de 1970. Al margen de las segundas residencias, en 2001 había en España 3.393.342 de viviendas desocupadas, número que supera en un millón al de viviendas alquiladas⁷. El importante volumen de viviendas vacías revela que no vivimos un problema de falta de vivienda, sino de acceso a ella, motivado por la diferencia entre los salarios y el precio de adquisición. En un contexto de tipos de interés relativamente bajos, la revalorización acelerada de los inmuebles⁸ los convirtió en el activo con más atractivo del mercado. La función de estas viviendas no es su uso como tales, sino cobijar una inversión.

⁴ *Síntesis de indicadores del Banco de España*, de 4.4.2007.

⁵ *El País*, de 26.4.2007, p. 89.

⁶ En la Comunidad Autónoma de Cataluña el precio mensual medio de los alquileres es de 750,60 €, según el *Informe sobre el sector de l'habitatge a Catalunya. Primer semestre de 2006*, Departament de Medi Ambient i Habitatge, p. 20.

⁷ Un total de 2.387.907 inmuebles, según la *Síntesis de indicadores del Banco de España*, de 4.4.2007.

⁸ Un 133% entre los años 1997 y 2004, según la *Síntesis de indicadores del Banco de España*, de 4.1.2007.

3. Presupuestos del art. 42 PLDH

3.1. Vivienda desocupada [art. 3. d) PLDH]

El primer presupuesto a tener en cuenta es el de *vivienda vacía*, que el art. 3.d) PLDH define del modo siguiente:

“Vivienda vacía es aquella que se encuentra permanentemente desocupada durante un plazo superior a dos años, sin causa justificada. Se entiende por causa justificada un traslado por razones laborales, cambio de domicilio por situación de dependencia, o abandono de viviendas en zonas rurales en proceso de pérdida de población”.

El plazo tomado es relativamente breve, dos años, y el proyecto de ley no es generoso en cuanto a las causas de justificación, pues sólo incluye tres y únicamente dos son aplicables en ámbitos urbanos: traslado por razones laborales y cambio de domicilio por situación de dependencia.

Por “traslado laboral” hemos de entender el cambio de centro de trabajo que implica el cambio del lugar de residencia habitual (art. 40 CC). La necesidad de cambio de residencia se valora teniendo en cuenta la distancia, la posibilidad de utilización de medios públicos de transporte y las facilidades ofrecidas por el empresario. Véase en este sentido, la STSJ Madrid, Social, Sec. 1ª, 6.3.2006 (Ar. 1313; MP: Ignacio Moreno González-Aller) y STSJ Andalucía, Málaga, Social, 20.3.1995 (Ar. 1026; MP: Luis Jacinto Maqueda Abreu).

La “situación de dependencia”, definida en el art. 2.2 de la [Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia](#) (BOE núm. 299, de 15.12.2006), es el “estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que (...) precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o (...) de otros apoyos para su autonomía personal”.

Echamos de menos en el art. 3.d) PLDH una lista de causas de justificación más amplia, como la que lleva a cabo la *Housing Act 2004* británica⁹, o una cláusula general que se refiera a un concepto jurídico indeterminado –“que la desocupación obedezca a justa causa”–, como la mención del art. 1.1 de la Ley 24/1977.

Así el art. 1.1 de la Ley 24/1977, de 1 de abril, de expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad de viviendas de protección oficial (BOE núm. 80, 4.4.1977) prevé que “[e]xistirá causa de interés social a efectos de la expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad respecto de las viviendas de protección oficial (...) cuando se mantenga habitualmente deshabitada la vivienda, a no ser que la desocupación obedezca a justa causa”.

La jurisprudencia ha considerado que constituye justa causa, a efectos del art. 1.1 de la Ley 24/1977, la falta de disponibilidad dineraria requerida para la adquisición del mobiliario y accesorios de cocina [STS, 3ª, 10.11.1982 (Ar. 7250; MP: Ricardo Santolaya Sánchez)]; el padecimiento de una enfermedad que justifique la desocupación [STS, 3ª, 13.11.1999 (Ar. 8805; MP: Fernando Ledesma Bartret)], pero no cuando el seguimiento de la enfermedad se realice en un ambulatorio situado en la misma localidad que

⁹ La *Housing Act 2004* es objeto de análisis en el apartado 5.2 del presente trabajo.

el inmueble desocupado [STSJ de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, 18.7.1997 (RJCA 1916; MP: Alberto Andrés Pereira)].

Cuando la Administración competente detecte la desocupación permanente de una vivienda o un edificio de viviendas procederá a la apertura del correspondiente expediente administrativo y, en su caso, calificará mediante resolución administrativa la vivienda como “vacía”. “El expediente se tramitará según las prescripciones recogidas en la legislación de procedimiento administrativo” (art. 41.3 PLDH).

Según el art. 41.4 PLDH, “[e]n la detección de las utilizaciones anómalas¹⁰ de las viviendas, se tendrán especialmente en cuenta: declaraciones o actos propios del titular de la vivienda; declaraciones y comprobaciones del personal al servicio de las administraciones públicas que tenga atribuidas las funciones de inspección en materia de vivienda y de los agentes de la autoridad en general; negativa injustificada del titular de la vivienda a facilitar comprobaciones de la Administración cuando no se desprenda la existencia de ninguna causa verosímil que pueda fundamentarla y cuando consten además otros indicios de falta de ocupación; [y] anuncios publicitarios”.

Por otro lado, cualquier ciudadano, que tenga conocimiento de la existencia de una vivienda permanentemente desocupada, puede exigir, en ejercicio de la *acción pública*, ante los órganos administrativos y ante la jurisdicción contenciosa-administrativa, la apertura del correspondiente expediente administrativo, así como el impulso de las demás fases del procedimiento de expropiación (art. 6 PLDH).

Una vez detectada la situación anómala, el art. 41.5 PLDH prevé que “a efectos comprobatorios, y de forma justificada aplicando criterios de ponderación en la elección del medio probatorio” la Administración podrá valerse de los datos del padrón municipal y otros registros públicos de residentes u ocupantes, así como de consumos extraordinariamente bajos de agua, gas o electricidad. Este precepto se ocupa de precisar que “[a] estos efectos, los responsables de los registros públicos y las compañías suministradoras deberán facilitar los datos requeridos” (art. 41.5 PLDH *in fine*).

La información relativa a los consumos tiene la consideración de datos de carácter personal, de acuerdo con el art. 3. a) de la [Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal](#) (BOE núm. 298, de 14.12.1999) (en adelante, LOPD). No obstante, según el art. 11 LOPD, en este caso la comunicación de estos datos no exige el consentimiento previo del interesado, puesto que es una cesión prevista legalmente (en particular, en el art. 41.5 PLDH).

¹⁰ “Se considera utilización anómala de una vivienda o edificio de viviendas: a) la desocupación permanente definida en el art. 3.d. de esta Ley; b) la sobreocupación (...) [y] la de infravivienda (...)” (apartados 1 y 2 del art. 41 PLDH).

3.2. Agotamiento de las vías de fomento del alquiler

Consciente el legislador de lo excepcional de la medida expropiatoria, insta a la Generalitat y a los entes locales a adoptar políticas de fomento para la incorporación al mercado de alquiler de las viviendas vacías. Estas políticas, según el art. 42 PLDH, serán de cuatro tipos:

- a) Otorgamiento de garantías a los propietarios, dirigidas a asegurar el cobro de las rentas y la reparación de los desperfectos (art. 42.2 PLDH).
- b) Fomento de la rehabilitación de las viviendas en mal estado para ser alquiladas, mediante subvenciones directas a los propietarios y oferta de subrogación de la Administración en la realización de las obras (art. 42.3 PLDH).
- c) Cesión a la Administración pública de viviendas vacías o permanentemente desocupadas para su gestión en alquiler a cambio de pacto en el cobro y otras condiciones de cesión, dentro de programas específicamente destinados a esta finalidad en los Planes de vivienda (art. 42.4 y 70.4 PLDH).

El *Departament de Medi Ambient i Habitatge* establecerá un sistema de concertación público-privado para estimular que propietarios e inversores privados pongan sus viviendas en el mercado de alquiler de viviendas. Según el art. 70.2 PLDH estos estímulos pueden consistir en garantías y avales para el cobro y ayudas para la puesta en condiciones de habitabilidad. No obstante, el PLDH no concreta ni el alcance de las garantías ni los requisitos para su otorgamiento. El sistema será gestionado por una red de mediación social subvencionada por el Gobierno de la Generalitat, que podrá ser integrada por administraciones públicas locales, entidades sin ánimo de lucro o agentes inmobiliarios, que se sujeten a las condiciones y al sistema de control establecido reglamentariamente.

En este ámbito de actuaciones, la Generalitat parece inspirarse en la labor de la [Sociedad Pública de Alquiler \(SPA\)](#), sociedad anónima de capital público adscrita al Ministerio de Vivienda que tiene como objetivo dinamizar el mercado de viviendas de alquiler. La SPA actúa como intermediario entre inquilino y propietario, asegurando la percepción de la renta y la conservación adecuada del inmueble. A su vez, la SPA ofrece préstamos para financiar obras de mejora de viviendas cuyo destino sea el alquiler.

- d) Otras medidas. Por último, la Administración puede utilizar otros mecanismos, entre ellos los de carácter fiscal, con el mismo objetivo de incentivar la ocupación de las viviendas y penalizar la desocupación injustificada (art. 42.5 PLDH). En particular, el Gobierno de la Generalitat impulsará las actuaciones necesarias para que la Administración del Estado elabore y apruebe el Reglamento que permita hacer efectiva la previsión de la Ley de Haciendas Locales relativa al establecimiento potestativo por parte de los Ayuntamientos de un recargo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles sobre viviendas vacías o permanentemente desocupadas (DA 2ª PLDH).

El art. 72.4 del [Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo](#) (BOE núm. 59, de 9.3.2004) (en adelante, TRLRHL), establece que "[para el caso de] inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter

permanente, por cumplir las condiciones que se determinen reglamentariamente, los ayuntamientos podrán exigir un recargo de hasta el 50 por 100 de la cuota líquida del impuesto. Dicho recargo, que se exigirá a los sujetos pasivos de este tributo y al que resultarán aplicables, en lo no previsto en este párrafo, sus disposiciones reguladoras, se devengará el 31 de diciembre y se liquidará anualmente por los ayuntamientos, una vez constatada la desocupación del inmueble, juntamente con el acto administrativo por el que ésta se declare.”

A nivel estatal, la [Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio](#) (BOE núm. 285, de 29.11.2006) elimina los beneficios fiscales a favor de los arrendatarios, pero los amplía con relación al arrendador: mantiene la reducción del 50% de los rendimientos íntegros (art. 23.2.1º) e introduce una reducción del 100% (art. 23.2.2º) si el arrendatario tiene entre 18 y 35 años y unos rendimientos netos del trabajo o de actividades económicas superiores al IPREM (indicador público de renta de efectos múltiples, fijado en 6.841,55 € para 2007).

A nivel autonómico, la [Ley catalana 31/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas](#) (DOGC núm. 3791, de 31.12.2002) establece una deducción por alquiler de vivienda habitual en la parte de la cuota íntegra del IRPF correspondiente a la Generalitat (art. 1.1 y 1.2) para arrendatarios jóvenes (hasta 32 años), discapacitados, parados, ancianos viudos o miembros de una familia numerosa.

“Una vez agotadas las vías de fomento referidas en los apartados anteriores (...) la Administración competente podrá acordar el arrendamiento forzoso¹¹ (...)” (art. 42.6 PLDH).

3.3. Inclusión dentro del Plan Territorial Sectorial de Vivienda de Cataluña

El art. 42.6 PLDH limita la aplicación de la medida expropiatoria a aquellos ámbitos calificados como áreas de fuerte y acreditada demanda residencial por el Plan Territorial Sectorial de Vivienda de Cataluña y otros instrumentos de desarrollo previstos en el proyecto de ley.

El art. 12.1 PLDH precisa que el Plan Territorial Sectorial de Vivienda¹² desarrolla las previsiones del Plan Territorial General de Cataluña¹³, siendo siempre coherente con otros planes territoriales –Planes Territoriales Parciales y Planes Directores Territoriales¹⁴-. La elaboración del Plan

¹¹ Léase “expropiación temporal del derecho de usufructo”.

¹² Los planes de incidencia territorial que elaboren los departamentos de la Generalitat tendrán el carácter de planes territoriales sectoriales y se formularán cuando el Consejo Ejecutivo lo determine [arts. 17 a 19 de la [Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial](#) (BOE núm. 18, de 21.1.1984), modificada por [Ley 31/2002, de 30 diciembre, de medidas fiscales y administrativas](#) (BOE núm. 15, de 17.1.2003)].

¹³ El Plan Territorial General define los objetivos de equilibrio territorial de interés general para Cataluña y es el marco orientador de las acciones que se emprendan a fin de crear las condiciones adecuadas para atraer la actividad económica a los espacios territoriales idóneos (arts. 4 a 11 de la [Ley 13/1983](#)). El Plan Territorial General vigente actualmente es el aprobado por la [Ley 1/1995, de 16 de marzo, por la que se aprueba el Plan Territorial General de Cataluña](#) (BOE núm. 125, de 26.5.1995).

¹⁴ Los planes territoriales parciales definen los objetivos de equilibrio de una parte del territorio de Cataluña y son el marco orientador de las acciones que se emprendan (arts. 12 a 16 de la [Ley 23/1983](#)). Por otro lado, los planes directores territoriales concretan las directrices generales del planeamiento contenidas en el Plan territorial general de Cataluña o en los planes territoriales parciales en las áreas y para los aspectos sobre los cuales inciden (arts. 19 bis a 19 quáter de la [Ley 23/1983](#)).

Territorial Sectorial de Vivienda corresponde al Departamento de Medio Ambiente y Vivienda en colaboración con otros departamentos y, particularmente, el de Política Territorial. Su aprobación inicial y provisional es competencia del Conseller del Departamento, mientras que es el gobierno quien debe aprobar definitivamente el Plan, dando cuenta al Parlamento, dentro del plazo máximo de un año desde la fecha de publicación de la Ley (DA 1ª PLDH).

El Plan Territorial Sectorial de Vivienda contendrá una estimación de las necesidades, los déficits y los desequilibrios en materia de vivienda. En este sentido, el Plan incluirá, entre otros, los análisis previstos en el 12.2 PLDH, a partir de los cuales es posible identificar los ámbitos con demanda residencial fuerte y acreditada.

El art. 12.2 PLDH prevé que “(...) el Plan Territorial de vivienda incluirá, entre otros, los siguientes análisis:

- a) Cuantificación del suelo residencial susceptible de nuevos desarrollos.
- b) Cuantificación del suelo residencial creado de nuevo en los últimos diez años.
- c) Cuantificación de las viviendas con protección oficial existentes, identificación de su tipología y determinación de su situación en el territorio.
- d) Cuantificación de las diversas modalidades de uso de las viviendas: principal, secundario y vacío, y de sus respectivas evoluciones previsibles.
- e) Cuantificación de los suelos y edificios de administraciones o empresas públicas desocupados y susceptibles de ser destinados a vivienda vinculada a políticas de vivienda social.
- f) Análisis de los datos demográficos básicos relacionados con la vivienda, especialmente en referencia a los colectivos vulnerables, como jóvenes mayores de edad empadronados con sus padres, mujeres maltratadas, inmigrantes, personas sin techo, entre otras.
- g) Análisis sobre los datos sobre el estado del parque edificado y de las necesidades de mantenimiento, mejora o sustitución (...).”

3.4. Declaración previa de incumplimiento de la función social de la propiedad

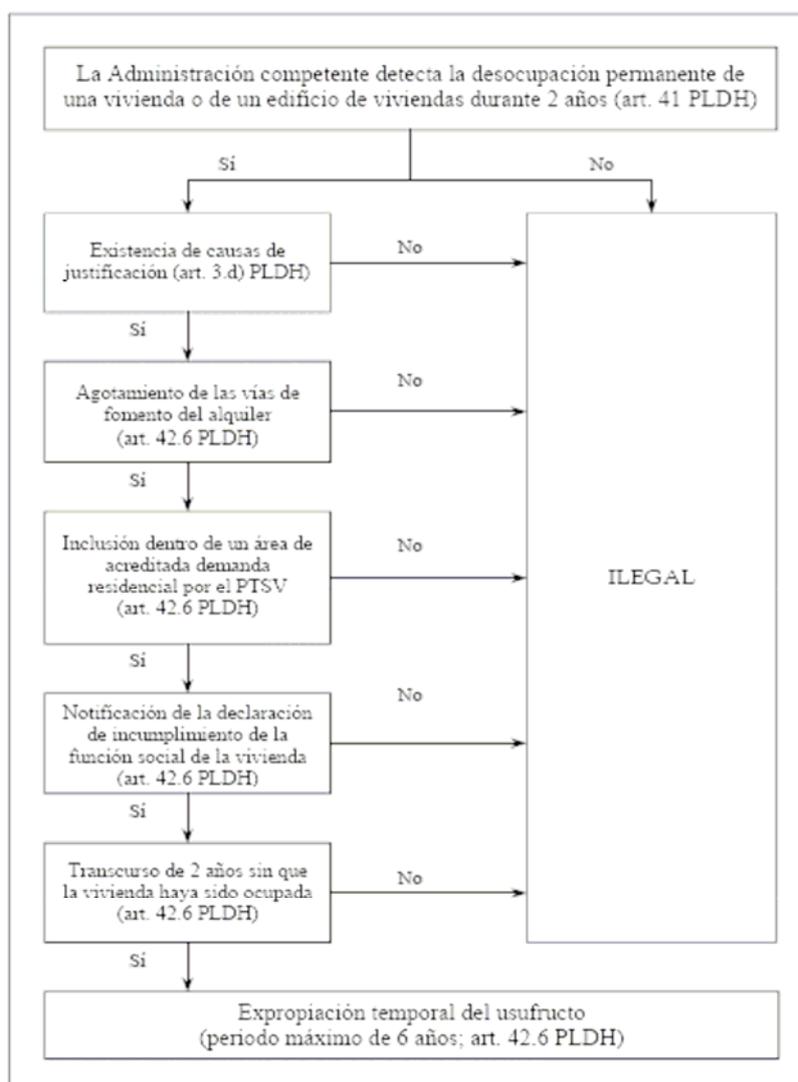
Transcurridos dos años durante los cuales el inmueble haya estado permanentemente desocupado, el art. 42.6 PLDH¹⁵ dispone que la Administración puede declarar el incumplimiento de la función social de la propiedad. La notificación de la declaración al propietario o al titular de un derecho de usufructo sobre el inmueble¹⁶ marca el inicio de un nuevo plazo de dos años, durante el cual el interesado debe ocupar la vivienda vacía,

¹⁵ El art. 42.6 PLDH prevé que “[u]na vez agotadas las vías de fomento referidas en los apartados anteriores, en los ámbitos cualificados por el Plan Territorial Sectorial de Vivienda y demás instrumentos de desarrollo previstos en esta ley, como de una fuerte y acreditada demanda residencial, la Administración competente podrá acordar el alquiler forzoso de la vivienda previa declaración del incumplimiento de la función social de la propiedad. Al expediente de declaración se debe advertir que la Administración, una vez transcurridos dos años desde su notificación, puede proceder a la expropiación del usufructo de la vivienda para alquilarla a terceros. En el expediente de justiprecio se valorará la indemnización correspondiente al derecho de usufructo temporal, teniendo también en consideración los gastos invertidos por la Administración en la gestión y las eventuales obras de mejora efectuadas en la vivienda, concretando además la forma en que la propiedad podrá recuperar el uso de la vivienda una vez transcurrido el plazo de alquiler forzoso. El plazo de alquiler forzoso no podrá ser superior a seis años. El procedimiento se ajustará a lo previsto en las legislaciones urbanística y de expropiación forzosa”.

¹⁶ El art. 42.6 PLDH no distingue entre propietario y titulares de derechos reales limitados sobre el inmueble (usufructo).

arrendándola o por otro medio. Finalizado este plazo sin que la vivienda haya sido ocupada de manera efectiva, la Administración incoará el procedimiento de expropiación forzosa del usufructo. Expropiación del usufructo que tendrá una duración máxima de seis años, sin perjuicio que el inmueble vuelva a ser expropiado si su titular incumple de nuevo la función social de la propiedad.

A continuación, presentamos un diagrama de los presupuestos para que el acuerdo de expropiación forzosa del derecho de usufructo de la vivienda desocupada sea conforme a derecho:



4. Expropiación forzosa del derecho de usufructo: competencia, procedimiento, constitucionalidad y justiprecio

4.1. Competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña

El art. 33.3 CE reconoce la garantía expropiatoria al establecer que “nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las Leyes”. Por otro lado, según el art. 149.1.18ª CE, corresponde al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación sobre expropiación forzosa.

La Ley de Expropiación Forzosa actualmente vigente es la de 16 de diciembre de 1954 (BOE núm. 381, de 17.12.1954) (en adelante, LEF), desarrollada por un Reglamento ejecutivo, aprobado por el Decreto de 25 de abril de 1957 (en adelante, RLEF).

No obstante, el art. 159.4. a) de la [Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña](#) (BOE núm. 172, de 20.7.2006) atribuye a la Generalitat “la competencia ejecutiva, en todo caso, para determinar los supuestos, las causas y las condiciones en que las administraciones catalanas pueden ejercer la potestad expropiatoria”. Y es, en ejecución de esta competencia, que la Comunidad Autónoma de Cataluña pretende aprobar el art. 42 PLDH, que prevé como *causa expropriandi* la desocupación permanente de una vivienda –en el sentido definido en el art. 3. d) PLDH–.

La STC 37/1987, Pleno, de 26 marzo (MP: Jesús Leguina Villa; BOE núm. 89, de 14.4.1987), en el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria, precisa que “(...) la uniformidad normativa impuesta por la Constitución supone la igual configuración y aplicación de las mencionadas garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado (...), [lo cual] no excluye que por Ley autonómica puedan establecerse, en el ámbito de sus propias competencias, los casos o supuestos en que procede aplicar la expropiación forzosa, determinando las causas de expropiar a los fines de interés público a que aquella deba servir” (FJ 5º) [en el mismo sentido, STC 17/1990, Pleno, de 7 febrero (MP: Carlos de la Vega Benayas; BOE núm. 52, de 1.3.1990)].

4.2. Procedimiento especial para la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad

La jurisprudencia ha denominado *expropiación-sanción* a la modalidad expropiatoria que actúa como sanción ante el incumplimiento de la función social de la propiedad. Ahora bien, según el TC “no estamos ante sanciones, sino ante un instrumento de acción pública en pro del cumplimiento de la función social de la propiedad (art. 33.2 CE), instrumento que se incardina a todos los efectos (incluido, claro está, el indemnizatorio) en el instituto típico, que es la expropiación forzosa por causa de utilidad pública” [FJ 3º de la STC 319/1993, Pleno, de 27 de octubre (MP: Álvaro Rodríguez Bereijo; BOE núm. 286, de 30.11.1993)].

Por su parte, la Ley de Expropiación Forzosa establece, en el capítulo II del título III, particularidades¹⁷ sobre el sistema general para el caso de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, aplicables a la expropiación del usufructo prevista en el 42.6 PLDH.

En primer lugar, con carácter general, para proceder a la expropiación forzosa es “indispensable la previa declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado” (art. 9 LEF). Sin embargo, según prevé el art. 71 LEF, “existirá causa de interés social para la expropiación forzosa (...) cuando con esta estimación expresa se haya declarado específicamente por una Ley la oportunidad de que un bien o una clase de bienes se utilicen en el sentido positivo de una determinada función social y el propietario incumpla esta directiva”. En terminología del art. 87 RLEF, “el incumplimiento de la función social de la propiedad es una de las causas de interés social”.

Una segunda particularidad consiste en que la resolución administrativa en la que se declara la necesidad concreta de ocupación del bien o de adquirir el derecho¹⁸ se sustituye, en estos casos, por la declaración legal en la que concurren los requisitos del art. 72 LEF. La administración expropiante debe observar, por lo demás, las mismas garantías de información pública, notificación, audiencia de interesados y recurso que se regulan en el título II de la Ley (art. 75 LEF).

El art. 72 LEF establece, para la aplicación del supuesto anterior, los requisitos siguientes:

- “1. La declaración positiva de que un determinado bien o categoría de bienes deben sufrir determinadas transformaciones o ser utilizados de manera específica.
2. Que dicha declaración sea formulada por Ley o por Decreto acordado en Consejo de Ministros.
3. Que la Ley contenga inequívocamente la intimación de expropiación forzosa frente al incumplimiento.
4. Que para la realización de la específica función señalada se haya fijado un plazo y a su vencimiento aquélla función resultare total o sustancialmente incumplida por el propietario”.

Los anteriores requisitos se cumplen en la medida expropiatoria aparejada al incumplimiento de la función social de la vivienda en el proyecto catalán.

¹⁷ El procedimiento para la expropiación, objeto de este capítulo, será el general con las particularidades establecidas en el art. 75 LEF.

¹⁸ Según el art. 15 LEF, “declarada la utilidad pública o el interés social, la Administración resolverá sobre la necesidad concreta de ocupar los bienes o adquirir los derechos que sean estrictamente indispensables para el fin de la expropiación (...).”

1. El Proyecto reconoce como una de sus finalidades “[d]elimitar los contenidos de la función social de la propiedad en relación a los bienes inmuebles de carácter residencial y establecer los parámetros que permitan identificar y corregir las situaciones de incumplimiento de dicha función social” [art. 2.i)]. En concreto, el art. 5 PLDH declara que la desocupación permanente e injustificada de una vivienda constituye un incumplimiento de la función social de la propiedad y el art. 41 PLDH considera utilización anómala de las viviendas su desocupación permanente definida en el art. 3.d). Sin embargo, esta delimitación de la función social de la vivienda es demasiado genérica, pues no atiende a su tipología y particularidades. Se trata de una opción de política legislativa, consistente en fijar un criterio general capaz de operar sobre cualquier tipo de inmueble. Así por ejemplo, las segundas residencias no escapan a la aplicación de la medida expropiatoria si concurren los requisitos del art. 42.6 PLDH.
2. En caso de aprobarse el Proyecto, la previsión anterior estará contenida en una norma con rango de ley.
3. El art. 42.6 PLDH establece, claramente, que para evitar la desocupación permanente de viviendas la Administración competente podrá acordar su alquiler forzoso previa declaración de incumplimiento de la función social de la propiedad.
4. Y, por último, una vez transcurridos dos años desde la notificación del incumplimiento de la función social de la propiedad, la Administración puede proceder a la expropiación del usufructo para alquilar la vivienda a terceros (42.6 PLDH *in fine*).

4.3. Constitucionalidad de la expropiación del usufructo por incumplimiento de la función social de la propiedad de vivienda

a) Antecedentes legislativos

Con anterioridad a la elaboración del Proyecto de Ley del Derecho a la Vivienda, en la década de los setenta, se aprobaron otras disposiciones que preveían medidas expropiatorias para supuestos de incumplimiento de la función social de la propiedad, tanto urbana como rústica.

En cuanto a la propiedad urbana, el art. 1.1 de la [Ley 24/1977, de 1 de abril, de expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad de viviendas de protección oficial](#), establece que “existirá causa de interés social cuando se mantenga habitualmente deshabitada la vivienda, a no ser que la desocupación obedezca a justa causa, cuando la vivienda se utilice para fines distintos del de domicilio del propietario, su cónyuge, ascendientes o descendientes o cuando sus adquirentes utilicen otra vivienda construida con la protección del Estado, excepto las ocupadas por titulares de familias numerosas, en los casos y condiciones legalmente establecidos”.

En materia urbanística, cabe destacar el art. 34 de la [Ley 6/1998 de Régimen del Suelo y Valoraciones](#) (BOE núm. 89, de 14.4.1998), según el cual “[l]a expropiación por razón de urbanismo podrá aplicarse

de acuerdo con las finalidades previstas en la legislación urbanística y, asimismo, por incumplimiento de la función social de la propiedad, con los requisitos previstos en la Ley de Expropiación Forzosa”.

En materia de propiedad agraria, el art. 1 de la [Ley 34/1979, de 16 de noviembre, sobre fincas manifiestamente mejorables](#) (BOE núm. 281, de 23.11.1979), establece que “la calificación de una finca rústica como manifiestamente mejorable implicará el reconocimiento del incumplimiento de la función social de la propiedad y producirá los efectos de la declaración de interés social prevenidos en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario respecto a la expropiación forzosa, sin perjuicio de las modificaciones introducidas en la Ley”.

Así, el art. 241.1 del Texto Refundido de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (BOE núm. 30, de 3.2.1973) prevé que “cuando, para la resolución de un problema social de carácter no circunstancial, se estime necesaria la expropiación de una finca rústica o de una parte de la misma, el Instituto podrá llevarla a cabo con la debida indemnización en dinero de curso legal y previa la declaración de interés social, todo ello con arreglo a los preceptos del presente Título”.

En particular, según el art. 2.1 de la Ley 34/1979 “la calificación de una finca rústica como manifiestamente mejorable, podrá producirse en 1) las fincas que lleven sin explotarse dos años, como mínimo, siendo susceptibles de explotación agraria; 2) en las que de modo manifiesto no se aprovechen correctamente los medios o recursos disponibles como consecuencia de obras construidas o auxiliadas por el Estado u otros entes públicos; y 3) en aquellas cuya superficie sea superior a cincuenta hectáreas de regadío o a quinientas hectáreas de secano o aprovechamiento forestal, en las que, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y en el artículo 71 de la Ley de Expropiación Forzosa, deban realizarse las intensificaciones de cultivos o aprovechamientos que, atendiendo al interés nacional, sean necesarias para incrementar adecuadamente el empleo, en función de las condiciones objetivas de la explotación”.

Algunas Comunidades Autónomas, como Andalucía y Extremadura, tomaron el modelo estatal y aprobaron respectivamente la [Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria](#) (BO de la Junta de Andalucía núm. 65, de 6.7.1984) y la [Ley 1/1986, de 2 de mayo, sobre la Dehesa en Extremadura](#) (DO de Extremadura núm. 40-suplemento, de 15.5.1986).

El art. 20 de la Ley andaluza 8/1984 prevé que “[e]l Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, podrá acordar la expropiación o (*sic*) del uso de una finca como sanción al incumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra” que “se realizará mediante la declaración de finca manifiestamente mejorable en los supuestos regulados en la legislación general del Estado según los criterios objetivos que se fijan por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía (...)”.

Por otro lado, el art. 20 de la Ley extremeña 1/1986 establece que “[l]a calificación de una dehesa en deficiente aprovechamiento, cualquiera que sea la naturaleza pública o privada de su titular, implicará el reconocimiento del incumplimiento de la función social de la propiedad y dará lugar a la exacción del impuesto regulado en la presente Ley y, en su caso, por interés social, la expropiación en uso o expropiación forzosa de la misma”.

b) Constitucionalidad del art. 42.6 PLDH

El Tribunal Constitucional no ha fijado con claridad qué es la función social del derecho de propiedad, sino que la jurisprudencia constitucional sobre la materia se ha ocupado del contenido esencial del derecho, aquél que no puede verse limitado por su función social

(MONTANCHEZ RAMOS, 2005, p. 164). Procede preguntarse pues si la previsión expropiatoria del art. 42.6 PLDH infringe o no la garantía establecida en el art. 53.1 CE, en relación con el art. 33 CE, por no respetar el contenido esencial del derecho de propiedad.

De acuerdo con la doctrina constitucional, la determinación del contenido esencial de los derechos fundamentales viene marcada en cada caso por el elenco de facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito. De este modo, se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección¹⁹.

Según Luis María Díez-PICAZO (2005, p. 116), la jurisprudencia constitucional ha dejado atrás la concepción estricta de los derechos fundamentales, basada en la noción de contenido esencial, mediante el uso cada vez más frecuente del principio de proporcionalidad en el control de los actos de los poderes públicos²⁰. Para superar el test de proporcionalidad la medida ha de cumplir cumulativamente los requisitos siguientes:

- a) Adecuación de la intervención al fin que se propone.
- b) Necesidad de la intervención, esto es, inexistencia de una alternativa menos gravosa.
- c) Que no suponga un sacrificio excesivo del derecho e interés objeto de la intervención.

El TC ha declarado en varias sentencias la constitucionalidad de la *expropiación-sanción* que encuentra cobertura en la función social de la propiedad prevista en el art. 33.2 CE y 128 CE²¹. La STC 37/1987, Pleno, de 26 de marzo (MP: Jesús Leguina Villa; BOE núm. 89, de 14.4.1987) lidera la jurisprudencia constitucional en la materia, aunque no aplica expresamente el test de proporcionalidad. La Sentencia, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra determinados artículos de la antes citada Ley andaluza de Reforma Agraria, establece que estos no infringen el contenido esencial del derecho a la propiedad privada, pues:

“(…) la fijación del contenido esencial de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social,

¹⁹ STC 11/1981, de 8 de abril (MP: Luis Díez-Picazo y Ponce de León; BOE núm. 99, de 25.4.1981), FJ 10º.

²⁰ STC 76/1990, Pleno, de 26 de abril (MP: Jesús Leguina Villa; BOE núm. 129, de 30.5.1990); 66/1991, Pleno, de 22 de marzo (MP: Fernando García-Mon y González Regueral; BOE núm. 98, de 24.4.1991); 151/1997, Segunda, de 29 de septiembre (MP: Carles Viver Pi-Sunyer; BOE núm. 260, de 30.10.1997) y 37/1998, Segunda, de 17.2.1998 (MP: Carles Viver Pi-Sunyer; BOE núm. 65, de 17.3.1998), entre otras.

²¹ En este sentido, SSTC 42/1989, Segunda, de 16 de febrero (MP: Fernando García-Mon y González Regueral; BOE núm. 52, de 2.3.1989); 17/1990, Pleno, de 7 de febrero (MP: Carlos de la Vega Benayas; BOE núm. 52, de 1.3.1990); 186/1993, Pleno, de 7 de junio (MP: Fernando García-Mon y González Regueral; BOE núm. 159, de 5.7.1993) y 319/1993, Pleno, de 27 de octubre (MP: Álvaro Rodríguez Bereijo; BOE núm. 286, de 30.11.1993).

entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo” (FJ 2º).

En esta Sentencia, el TC afirma que la medida sería inconstitucional si “privase en realidad de todo contenido útil del dominio sin una indemnización adecuada a esta privación total del derecho”. Dicho contenido puede “medirse desde el punto de vista del aprovechamiento económico o rentabilidad de la nuda propiedad o de las facultades que el propietario conserve tras la operación expropiatoria” (FJ 4º). Concluye el Tribunal que la medida no priva al propietario de toda utilidad económica durante el tiempo que dure la expropiación del uso y disfrute de sus tierras, pues:

- a) El arrendamiento o convenio forzoso tiene un plazo de duración limitado de doce años.
- b) El arrendamiento o convenio forzoso genera una contraprestación económica a favor del propietario conforme a los valores expropiatorios establecidos en la legislación estatal.
- c) Si al finalizar el período del arrendamiento o convenio forzoso, la finca no ha experimentado mejora alguna, que es la finalidad que la Ley persigue, sino que incluso se han producido daños o lesiones que menoscaben su valor económico, el propietario podrá exigir, en su caso, las oportunas responsabilidades patrimoniales conforme a la legislación general.

Considerando todo lo anterior, concluimos, en primer lugar, que la medida expropiatoria prevista busca su fundamento en una interpretación amplia del interés social, en particular, el derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE).

En segundo lugar, la medida expropiatoria respeta el contenido esencial del derecho de propiedad (arts. 33 y 53.1 CE), puesto que no despoja al propietario expropiado de toda utilidad económica sobre el bien: la expropiación del usufructo sobre la vivienda desocupada tiene una duración temporal máxima de seis años y el propietario recibe a cambio una indemnización (art. 42.6 PLDH).

No obstante, la expropiación del usufructo del art. 42.6 PLDH no supera el test de proporcionalidad. Si bien la adecuación de la medida al fin perseguido pueda ser más o menos discutible, ésta no parece necesaria debido a la existencia de alternativas menos gravosas para los derechos de los propietarios e igualmente beneficiosas para la sociedad, las cuales presentamos en el epígrafe sexto.

Hay que considerar que el propio art. 42.6 PLDH condiciona la expropiación del usufructo al agotamiento de las vías de fomento del alquiler previstas en los apartados 1 a 5 del precepto y, en principio, sólo sería aplicable una vez fracasadas estas medidas menos gravosas para el propietario. Sin embargo, este intento de proporcionar el uso de la expropiación naufraga por la vaguedad en la formulación de las vías de fomento y por la imposibilidad de evaluar cuándo se produce su agotamiento. Puede ocurrir, incluso, que la Administración responsable de las vías de

fomento sea una y la Administración expropiante otra. Todo ello impide que el titular afectado alegue con éxito que estas medidas no han sido implementadas en grado suficiente, hecho que hace que la proporcionalidad pretendida por el legislador catalán en el propio art. 42 PLDH se desvanezca.

4.4. Justiprecio

El art. 33.3 CE garantiza al expropiado la “indemnización correspondiente”. Según el art. 42 LEF el justiprecio de los derechos reales sobre bienes inmuebles se determina conforme al [Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre](#) (BOE núm. 251, de 20.10.1993) (en adelante, TRLITPAJD), cuyo art. 10.2.a) prevé que “[e]l valor del usufructo temporal se reputará proporcional al valor total de los bienes, en razón del 2% por cada período de un año, sin exceder del 70%”.

De acuerdo con el art. 10.1 TRLITPAJD, la base imponible de este impuesto está constituida por el valor real del bien transmitido o del derecho que se constituya o ceda, siendo deducibles las cargas que lo disminuyan. La jurisprudencia ha considerado que el valor real debe coincidir con el valor normal de mercado, entendiéndose por tal el precio de los bienes que se acordaría entre sujetos independientes. Entre otras, la STS, 3ª, Sec. 2ª, 1.12.1993 (Ar. 9293; MP: Emilio Pujalte Clariana); STSJ Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 16.5.1997 (JT 847; MP: Joaquín Vives de la Cortada Ferrer-Calbetó); y STSJ Castilla-La Mancha, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 2ª, 3.7.2000 (JT 1745; MP: Vicente Rouco Rodríguez).

A esta valoración hay que restar el importe de los gastos en que ha incurrido la Administración para colocar la vivienda en el mercado de alquiler, ya que el art. 42.6 PLDH establece que “[e]n el expediente de justiprecio se valorará la indemnización correspondiente al derecho de usufructo temporal, teniendo también en consideración los gastos invertidos por la Administración en la gestión y las eventuales obras de mejora realizadas en la vivienda”. Esta mención plantea la duda sobre qué gastos son deducibles en la determinación del *quantum* indemnizatorio: ¿sólo los gastos necesarios para adecuar la vivienda a las condiciones mínimas de habitabilidad o también cualquier otro gasto en que la Administración incurra?

5. Tratamiento de las viviendas desocupadas en el derecho comparado: Francia y Reino Unido

Los estados europeos que disponen de normas que persiguen la desocupación de las viviendas son diversos, entre ellos Holanda, Suecia o Dinamarca. El trabajo expone la legislación adoptada en la materia por dos de los estados de la Unión Europea más representativos: Francia y Reino Unido. En el primero de ellos, observamos que el ámbito de aplicación de medidas análogas a la prevista por el art. 42.6 PLDH es más reducido -inmuebles propiedad de personas jurídicas y espacios habitacionales vacantes-. Paralelamente, en Reino Unido la aplicación de la medida es mucho más tamizada, debido al alto grado de concreción respecto de las viviendas objeto de la medida y a la fijación *ex lege* de parámetros de valoración de la idoneidad de la expropiación.

5.1. Francia

En Francia se han adoptado tres medidas tendentes a penalizar a los propietarios que mantengan sus viviendas desocupadas. Sin embargo, no disponemos de datos sobre su aplicación efectiva.

a) Impuesto porcentual de alquiler

Desde que el 1 de enero de 1999 entrara en vigor el [art. 232 del Code General des Impôts](#) [art. 52 Loi n° 98-657 du 29 juillet (JO du 31 juillet 1998)], el Estado francés grava con un impuesto aquellas viviendas situadas en poblaciones de más de 200.000 habitantes donde existe una demanda residencial no satisfecha y que han permanecido vacías al menos dos años consecutivos. La base del impuesto es el valor de alquiler del inmueble (*valeur locative*) y su tipo impositivo aumenta en función del tiempo de desocupación: 10%, el primer año de imposición; 12,5%, el segundo; y, 15%, a partir del tercero. El producto neto de este impuesto lo recibe la *Agence nationale de l'habitat*.

Art. 232 del Code General des Impôts: "I. - Il est institué, à compter du 1er janvier 1999, une taxe annuelle sur les logements vacants dans les communes appartenant à des zones d'urbanisation continue de plus de deux cent mille habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, au détriment des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées, qui se concrétise par le nombre élevé de demandeurs de logement par rapport au parc locatif et la proportion anormalement élevée de logements vacants par rapport au parc immobilier existant. Un décret fixe la liste des communes où la taxe est instituée.

II. - La taxe est due pour chaque logement vacant depuis au moins deux années consécutives, au 1er janvier de l'année d'imposition, à l'exception des logements détenus par les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte et destinés à être attribués sous conditions de ressources.

III. - La taxe est acquittée par le propriétaire, l'usufruitier, le preneur à bail à construction ou à réhabilitation ou l'emphytéote qui dispose du logement depuis le début de la période de vacance mentionnée au II.

IV. - L'assiette de la taxe est constituée par la valeur locative du logement mentionnée à l'article 1409. Son taux est fixé à 10 % la première année d'imposition, 12,5 % la deuxième année et 15 % à compter de la troisième année.

V. - Pour l'application de la taxe, n'est pas considéré comme vacant un logement dont la durée d'occupation est supérieure à trente jours consécutifs au cours de chacune des deux années de la période de référence définie au II.

VI. - La taxe n'est pas due en cas de vacance indépendante de la volonté du contribuable.

VII. - Le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions de la taxe sont régis comme en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties.

VIII. - Le produit net de la taxe est versé à l'Agence nationale de l'habitat " .

b) Ocupación de espacios habitacionales vacantes

Al amparo del [art. L641-1 y L641-2 del Code de la Construction et de l'Habitation](#) [art. 52 Loi n° 98-657 du 29 juillet y art. 72 Loi n° 2006-872 du 13 juillet (JO du 16 juillet 2006)], la Administración francesa puede tomar posesión total o parcial de espacios habitacionales vacantes para asignarlos a personas sin alojamiento o que hayan sido desahuciadas. Esta desposesión tiene una duración inicial de un año, renovable hasta un máximo de cinco.

Art. L641-1 del Code de la Construction et de l'Habitation: "Sur proposition du service municipal du logement et après avis du maire, le représentant de l'Etat dans le département peut procéder, par voie de réquisition, pour une

durée maximum d'un an renouvelable, à la prise de possession partielle ou totale des locaux à usage d'habitation vacants, inoccupés ou insuffisamment occupés, en vue de les attribuer aux personnes mentionnées à l'article L. 641-2. Ce pouvoir s'étend à la réquisition totale ou partielle des hôtels, pensions de famille et locaux similaires, à l'exception des hôtels et pensions de famille affectés au tourisme. A titre transitoire, le représentant de l'Etat dans le département peut, après avis du maire, exercer le droit de réquisition prévu au présent article dans toutes les communes où sévit une crise du logement. La durée totale des attributions d'office prononcées postérieurement au 1er janvier 1959 ne peut excéder cinq ans, sauf dérogation accordée à titre exceptionnel pour une durée supplémentaire de deux ans au plus dans les conditions fixées par décret”.

Art. L641-2 del Code de la Construction et de l'Habitation : “Sont seules susceptibles de bénéficier des dispositions du présent titre: (1) Les personnes dépourvues de logement ou logées dans des conditions manifestement insuffisantes; (2) Les personnes à l'encontre desquelles une décision judiciaire définitive ordonnant leur expulsion est intervenue”.

c) Requisa de inmuebles desocupados cuyos titulares sean personas jurídicas

Según prevé el [art. L642-1 del Code de la Construction et de l'Habitation](#) (art. 52 Loi n° 98-657 du 29 juillet), la Administración francesa puede requisar el derecho de usufructo de un inmueble cuya titularidad corresponda a una persona jurídica, siempre y cuando el inmueble hubiese permanecido vacante durante más de 18 meses y estuviese situado en municipios donde personas desfavorecidas o de rentas modestas no tengan acceso a vivienda. Estos inmuebles serán cedidos a un tercero, que costeará los gastos de rehabilitación del inmueble para su uso como vivienda y lo arrendará a personas designadas por la Administración cuyos ingresos no superen un determinado umbral.

Art. L642-1 del Code de la Construction et de l'Habitation : “Afin de garantir le droit au logement, le représentant de l'Etat dans le département peut réquisitionner, pour une durée d'un an au moins et de six ans au plus, des locaux sur lesquels une personne morale est titulaire d'un droit réel conférant l'usage de ces locaux et qui sont vacants depuis plus de dix-huit mois, dans les communes où existent d'importants déséquilibres entre l'offre et la demande de logement au détriment de personnes à revenus modestes et de personnes défavorisées. La réquisition donne la jouissance des locaux à un attributaire, à charge pour lui de les donner à bail à des personnes bénéficiaires visées à l'article L. 642-5. La réquisition ouvre le droit pour l'attributaire de réaliser des travaux, payés par lui, de mise aux normes minimales de confort et d'habitabilité. L'attributaire informe le titulaire du droit d'usage de la nature des travaux et de leur délai d'exécution ; il lui communique le tableau d'amortissement du coût de ces travaux. Par dérogation au premier alinéa, lorsque l'importance des travaux de mise aux normes minimales de confort et d'habitabilité le justifie, la durée de la réquisition peut être supérieure à six ans, dans la limite de douze ans. Les locaux régulièrement affectés à un usage autre que l'habitation peuvent, à l'expiration de la réquisition, retrouver leur affectation antérieure sur simple déclaration “.

Art. L642-5 del Code de la Construction et de l'Habitation: “Les locaux sont donnés à bail aux personnes justifiant de ressources inférieures à un plafond fixé par décret et désignées par le représentant de l'Etat dans le département en raison de leurs mauvaises conditions de logement “.

5.2. Inglaterra y Gales

La [Housing Act 2004](#) (en adelante, HA 2004), que entró en vigor el 18 de enero de 2005, incorpora en sus artículos 132 y siguientes la figura de la *Empty Dwelling Management Order* (en adelante,

EDMO). Esta figura no ha sido implementada hasta julio de 2006²², motivo por el cual no disponemos de datos relativos a su efectividad.

La EDMO es un acto administrativo dictado por la *local housing authority* competente en el municipio, bajo la supervisión del *Residential Property Tribunal*. En una primera fase, la EDMO tendrá carácter provisional, *interim EDMO*, y su duración máxima será de 12 meses (*Schedule 7, Part 1 HA 2004*).

Durante su vigencia, la *local housing authority* puede encargarse de la gestión del inmueble y reformarlo para que sea ocupado, pero, en todo caso, ello requiere la cooperación y el consentimiento del *relevant proprietor*. La *Housing Act 2004* define "*relevant proprietor*" como el arrendatario con una vigencia pendiente del contrato de arrendamiento de siete años o más –si hubiera más de uno, aquél con el período restante de vigencia más corto– y, en su defecto, el titular dominical [art. 132.4.c) *HA 2004*].

Art. 132.4.c) *HA 2004*: " *«relevant proprietor»*, in relation to a dwelling, means-

(i) if the dwelling is let under one or more leases with an unexpired term of 7 years or more, the lessee under whichever of those leases has the shortest unexpired term; or

(ii) in any other case, the person who has the freehold estate in the dwelling".

Antes de dictar la *interim EDMO*, la *local housing authority* debe solicitar la autorización previa del *Residential Property Tribunal* y, éste, sólo la autorizará si:

1. La vivienda ha permanecido completamente desocupada –esto es, no ocupada ni legal ni ilegalmente– durante al menos 6 meses y no pertenece a ninguna entidad pública [arts. 133.2 y 134.2.a) *HA 2004*].
2. No hay una perspectiva razonable que la vivienda sea ocupada en un futuro próximo [art. 134.2.b) *HA 2004*].
3. Notificación al *relevant proprietor* y evaluación de las posibilidades de ocupación de la vivienda [art. 134.2.c) y d) *HA 2004*].
4. Ausencia de las excepciones prescritas (art. 134.6 *HA 2004*; art. 3 *Housing Order* inglesa y art. 3 *Housing Order* galesa).

La *Housing Act 2004* permite excepcionar la aplicación de esta medida a través de sus normas de desarrollo (*order*) [(art. 134.5.a) *HA 2004*]. La potestad reglamentaria corresponde a la Secretaría de Estado en Inglaterra y a la Asamblea Nacional galesa en Gales. El art. 134.6 *HA 2004* lista, a título de ejemplo, una serie de viviendas que podrían quedar excluidas: las segundas residencias, las viviendas cuyo *relevant proprietor* haya cambiado de residencia temporalmente, aquéllas que

²² En este sentido, BEVAN (2006, p. 1416).

estén en obras de rehabilitación o reforma, aquéllas cuyos *relevant proprietors* están a la espera de obtener los permisos para la realización de dichas obras, aquéllas que hayan sido efectivamente puestas en venta o en el mercado de alquiler, y aquéllas que formen parte de una herencia yacente.

La Secretaría de Estado aprobó las normas que desarrollan la *Housing Act 2004* para Inglaterra²³, cuya entrada en vigor se produjo el 6 de abril de 2006, e introdujo excepciones no contempladas en el texto legal, idénticas a las introducidas con posterioridad por la Asamblea Nacional de Gales (25.10.2006)²⁴. Las nuevas excepciones, referidas al *relevant proprietor*, son: ausencia a causa de edad avanzada, discapacidad, enfermedad, toxicomanía o alcoholismo o atención a una persona que se halle en estas circunstancias; y prestación de servicios como miembro de las fuerzas armadas. Otras excepciones, referidas a la vivienda, son: su utilización residencial por un ministro de culto; la imposibilidad de disponer por orden judicial; que sea objeto de investigaciones policiales en un procedimiento penal; la ocupación por un empleado del *relevant proprietor* en ejercicio de sus obligaciones laborales; que el inmueble sea objeto de un procedimiento de ejecución hipotecaria; y la ocupación estacional de carácter temporal, ya sea por el *relevant proprietor* o por sus invitados.

Art. 3 de la *Housing Order 2006* de Inglaterra y art. 3 de la *Housing Order 2006* de Gales: [A] *dwelling falls within a prescribed exception if –*

(a) *it has been occupied solely or principally by the relevant proprietor and is wholly unoccupied because the relevant proprietor –*

(i) *is temporarily resident elsewhere;*

(ii) *is absent from the dwelling for the purpose of receiving personal care by reason of old age, disablement, illness, past or present alcohol or drug dependence or past or present mental disorder;*

(iii) *is absent from the dwelling for the purpose of providing, or better providing, personal care for a person who requires such care by reason of old age, disablement, illness, past or present alcohol or drug dependence or past or present mental disorder; or*

(iv) *is a serving member of the armed forces and is absent from the dwelling as a result of such service.*

(b) *it is used as a holiday home (whether or not it is let as such on a commercial basis) or is otherwise occupied by the relevant proprietor or the relevant proprietor's guests on a temporary basis from time to time;*

(c) *it is genuinely on the market for sale or letting;*

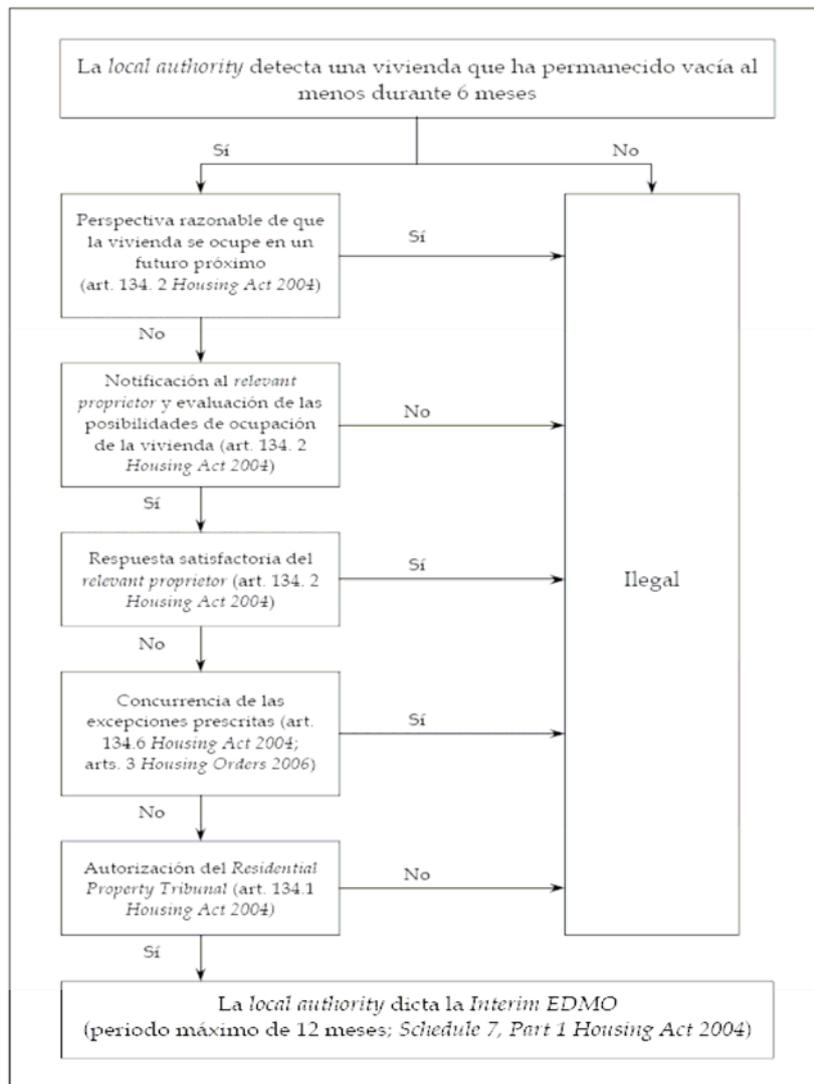
(d) *it is comprised in an agricultural holding within the meaning of the Agricultural Holdings Act 1986 or a farm business tenancy within the meaning of the Agricultural Tenancies Act 1995;*

²³ *The Housing (Empty Dwelling Management Orders) (Prescribed Exceptions and Requirements) (England) Order 2006* (SI Number: 2006/367).

²⁴ *The Housing (Empty Dwelling Management Orders) (Prescribed Exceptions and Requirements) (Wales) Order 2006* (SI No. 2823).

- (e) it is usually occupied by an employee of the relevant proprietor in connection with the performance of the employee's duties under the terms of the employee's contract of employment;
- (f) it is available for occupation by a minister of religion as a residence from which to perform the duties of the minister of religion's office;
- (g) it is subject to a court order freezing the property of the relevant proprietor;
- (h) it is prevented from being occupied as a result of a criminal investigation or criminal proceedings;
- (i) it is mortgaged, where the mortgagee, in right of the mortgage, has entered into and is in possession of the dwelling; or
- (j) the person who was the relevant proprietor of it has died and six months has not elapsed since the grant of representation was obtained in respect of such person".

A continuación, presentamos un diagrama de los presupuestos para que la *interim EDMO* dictada por la *local authority* sea conforme a derecho:



Si la *local housing authority* cumple con los requisitos legales, el *Residential Property Tribunal* difícilmente desaprobará una *interim EDMO*. El único argumento válido sería que la vivienda no fuese habitable (BEVAN, 2006, p. 1417).

Una vez expire la primera *interim EDMO*, ésta puede ser sustituida por una nueva *interim EDMO* o bien por una *final EDMO*, si su levantamiento implica que la vivienda sea nuevamente desocupada. En tal caso, no es necesaria una nueva autorización del *Residential Property Tribunal*.

Art. 136.1.a) de la *Housing Act 2004*: “A local housing authority may make a final EDMO to replace an interim EDMO made under section 133 if they consider that, unless a final EDMO is made in respect of the dwelling, the dwelling is likely to become or remain unoccupied; (...)”.

Bajo una *final EDMO*, la *local housing authority* puede arrendar el inmueble y repararlo sin el consentimiento del *relevant proprietor*. La *final EDMO* tiene una duración máxima de 7 años, aunque es posible solicitar su revocación si el propietario procede a su venta u ocupación.

BEVAN (2006, p. 1417) considera que el impacto real de esta medida recaerá sobre aquellos inmuebles en estado de abandono manifiesto, lo que evidencia la facilidad con la que los propietarios pueden evadir los efectos de esta legislación.

6. Eficacia de la medida y alternativas

6.1. Eficacia de la medida

El objetivo de la expropiación temporal del usufructo es hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda [art. 2.a) PLDH] mediante la incorporación al mercado inmobiliario de todos aquellos inmuebles injustificadamente desocupados en ámbitos con acreditada necesidad de vivienda. El fin último, no obstante, es lograr una disminución del precio de los alquileres e incluso del precio de compra, ya que la obligación de arrendar toda vivienda desincentiva la adquisición de inmuebles por parte de aquéllos que los compran con fines especulativos.

Para evaluar la eficacia de la medida, hemos de atender a las peculiaridades del mercado de vivienda. El hecho que cada inmueble no sea intercambiable por otro, debido a sus prestaciones particulares y a su situación geográfica, conlleva que las distintas viviendas sean entre ellas sustitutivos imperfectos. Esta característica implica que propiamente no exista un mercado de viviendas, sino diversos mercados en función de la tipología y ubicación de cada vivienda. Cada uno de estos mercados presenta una oferta y una demanda con características propias. Por ello, no podemos pensar que un aumento de la oferta de vivienda de alquiler conduzca *ceteris paribus*

²⁵ *The Housing (Empty Dwelling Management Orders) (Prescribed Exceptions and Requirements) (England) Order 2006* (SI Number: 2006/367).

²⁶ *The Housing (Empty Dwelling Management Orders) (Prescribed Exceptions and Requirements) (Wales) Order 2006* (SI No. 2823).

a un descenso generalizado del precio, pues esto ocurriría sólo si el aumento del número de viviendas se produjese en cada uno de estos múltiples mercados.

Para disminuir el precio de los alquileres la medida expropiatoria debería ser aplicada de manera efectiva y sin cortapisas en cada uno de los mercados “de fuerte y acreditada demanda residencial”, posibilidad que ponemos en duda debido a los elevados recursos necesarios para llevarlo a cabo y a la fuerte oposición social que podría hallar. Por tanto, a pesar de la eficacia teórica de la medida sobre el precio del alquiler, en la práctica esta intervención resultará ineficaz para alcanzar el fin propuesto.

Por otro lado, con independencia del efecto de la medida sobre el nivel de precios, el PLDH no precisa ni la fijación de la renta ni los futuros arrendatarios de los inmuebles. En consecuencia, la medida no se dirige a paliar las dificultades de acceso a la vivienda sufridas por determinados colectivos (jóvenes, tercera edad, inmigrantes, parados...), sino que pretende un descenso generalizado del precio de los alquileres sin establecer quiénes serán los beneficiarios de la medida y en qué modo y condiciones.

Asimismo, en cualquier caso, la medida expropiatoria no produciría efecto alguno hasta el transcurso de un mínimo de cinco años desde la entrada en vigor de la ley: dos años de desocupación del inmueble, otros dos años tras la notificación de la declaración de incumplimiento de la función social y al menos un año adicional para su expropiación efectiva y su puesta en el mercado de alquiler. Lapso temporal que puede alargarse si el particular impugna la expropiación ante la jurisdicción ordinaria.

Expuestos los escasos beneficios esperados, de hecho prácticamente nulos, conviene valorar los costes asociados a la implementación de la medida expropiatoria: los costes generados por los procedimientos de expropiación, la fase previa de inspección y la fase posterior de gestión de la vivienda expropiada. Todo ello sin olvidar los costes originados por la elevada litigiosidad que seguramente desencadenarán los eventuales desacuerdos entre propietario y Administración.

6.2. Medidas alternativas

No cabe duda que es necesario ampliar los ámbitos de actuación para lograr la incorporación de viviendas al mercado de alquiler.

a) Medidas fiscales

“*[T]akings are simply the most distorting kind of taxes*” (COOTER, 2000, p. 286). Todo impuesto conlleva una interferencia en las decisiones de los agentes económicos que causa una pérdida de bienestar o coste de eficiencia también denominado “exceso de gravamen”. Lo deseable es que la política fiscal esté orientada a la minimización del “exceso de gravamen” (MUSGRAVE y MUSGRAVE, 1989, p. 216). Cuanto más selectiva sea la base imponible de un impuesto, mayor será el coste de eficiencia. Por este motivo, la expropiación es el impuesto menos aconsejable: recae sobre un tipo concreto de bien y es una exacción en especie. El carácter selectivo de la

expropiación prevista en el art. 42.6 PLDH es todavía más marcado, ya que, además de una exacción en especie sobre un tipo concreto de bien (las viviendas desocupadas) tiene por objeto un derecho específico (el usufructo) y sólo de aquellos inmuebles situados en zonas determinadas (las de acreditada demanda residencial). Además, el coste de eficiencia es todavía mayor si tenemos en cuenta que el bien expropiado es destinado al uso de un particular, lo que comporta que el bien no sea asignado a la persona que más lo valora²⁷, puesto que asumimos –aunque el PLDH nada establece– que la transacción no será a precio de mercado. Incluso, a falta de un criterio legalmente establecido, la asignación de bienes a los particulares puede llegar a ser arbitraria.

En cuanto a las alternativas a la expropiación forzosa del usufructo, el propio art. 42.5 PLDH alude a la implementación de medidas de carácter fiscal con el fin de incentivar el alquiler de viviendas penalizando su desocupación. Éstas son medidas fiscales muchos más neutrales, es decir, con un coste de eficiencia mucho menor. En este sentido, el Gobierno Vasco estudia gravar las viviendas deshabitadas con un impuesto de 9 € diarios (más de 3.000 € anuales), medida que se pretende incluir en el Anteproyecto vasco de Ley de Vivienda. La imposición de un canon también está siendo estudiada por la Comunidad Autónoma catalana. El castigo tributario puede llevarse a cabo también mediante el desarrollo reglamentario del [art. 72.4 del TRLRHL](#) por el Ministerio de Economía y Hacienda con el objeto de aplicar un recargo de hasta el 50% sobre el impuesto municipal sobre bienes inmuebles (IBI).

Esta sanción fiscal a los propietarios que no alquilan sus viviendas es insuficiente en vista de la tasa de revalorización de los inmuebles, un 13,9% en el año 2005²⁸. Los beneficios de la mera tenencia del inmueble, aun sin arrendar, superan con creces el montante del impuesto tanto si el gravamen es de 9 €/día como si consiste en un recargo del 50% en el IBI.

Ahora bien, toda medida fiscal de fomento del alquiler debe articularse como un incentivo al arrendamiento (por ejemplo, el [art. 23.2 Ley 35/2006](#)) y no como una sanción a la desocupación (por el ejemplo, el impuesto vasco y el recargo en el IBI). El efecto del castigo tributario de la desocupación puede ser perverso sobre aquella categoría de propietarios para la que suponga una carga fiscal significativa –en ningún caso para una sociedad mercantil, puesto que el importe minorará su base imponible por ser fiscalmente un gasto deducible–. Aquellos particulares que, reacios a alquilar, no estén dispuestos a soportar dicha carga fiscal pondrán a la venta la vivienda a precio de mercado, pero los colectivos sociales mencionados seguirán sin poder acceder a ella a causa de su falta de poder adquisitivo.

²⁷ “[V]oluntary transactions move resources from lower- to higher-valued uses, as required for efficiency, whereas involuntary transactions can move resources in the opposite direction” (COOTER, 2000, p. 285).

²⁸ Según la *Síntesis de indicadores del Banco de España*, de 4.1.2007.

b) Reforma de la legislación procesal y sustantiva en materia de arrendamientos urbanos

La clave para la ampliación del mercado de vivienda de alquiler se encuentra en reforzar las garantías del propietario del inmueble vacío para que se sienta seguro cuando lo alquila. Ello resulta difícil porque la agilización de los procedimientos de desahucio topa con la lentitud de nuestra Administración de Justicia, que somete irremediabilmente al propietario a unos costes de transacción muy elevados si pretende el desahucio por falta de pago ([art. 27.2.a LAU](#) y [art. 250.1.1º LEC](#)). Su inicio es posible desde el primer impago, pero a la práctica el desahucio no acaba siendo efectivo hasta el transcurso de un año. Durante este período el propietario no sólo deja de percibir lo que le corresponde por el arrendamiento, sino que además sufre la indisponibilidad del inmueble y, si el arrendatario es insolvente, los costes derivados de la reclamación judicial.

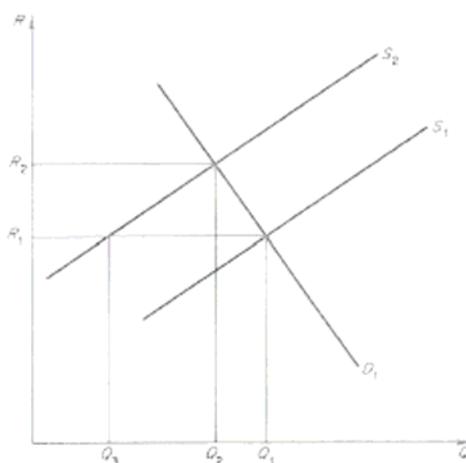
La [Disposición Adicional 3ª de la Ley 23/2003, de 10 de julio, de Garantías en la Venta de Bienes de Consumo](#) (BOE núm. 165, de 11.7.2003), ya modificó la LEC con el fin de agilizar la tramitación de los juicios de desahucio, impidiendo la enervación del desahucio cuando el arrendatario ya lo hubiera enervado en una ocasión anterior o cuando hubiese sido el arrendatario requerido al pago con al menos dos meses de antelación a la presentación de la demanda ([art. 22.4 LEC](#)). La Ley 23/2003 también compatibilizó el ejercicio de la acción de desahucio junto con el de la acción de reclamación de cantidad, sin límite de cuantía. Por su parte, la [Disposición Adicional 12ª de la Ley 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la LOPJ](#) (BOE núm. 309, de 26.12.2003), posibilitó la creación de las Oficinas de Señalamiento Inmediato en los Juzgado de Primera Instancia, las cuales, en el momento de presentación de la demanda de desahucio, señalarán la vista y la fecha y hora del lanzamiento, además de efectuar las notificaciones pertinentes.

La Proposición de Ley núm. 112/000113, relativa a la modificación de la LEC en materia de enervación del juicio de desahucio, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso (BOCG, serie B, núm. 128-1, de 5.11.2004), suprimía, en cualquier caso, dicha posibilidad de enervación del desahucio. Igualmente, con el propósito de descongestionar los Juzgados de Primera Instancia, la Proposición de Ley 622/000026, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Senado [BOCG, serie III-A, núm. 29(a), de 30.5.2005], pretendía crear los Juzgados de Vivienda, competentes para conocer de los litigios sobre arrendamientos urbanos. Finalmente, la Proposición de Ley 622/000048, relativa a la modificación de la LOPJ y de la LEC en orden a una mayor agilidad de los desahucios por falta de pago, presentada por el Grupo Parlamentario Catalán en el Senado [BOCG, serie III-A, núm. 50(a), de 1 de febrero], a) perseguía la reducción de los plazos del procedimiento de desahucio para dictar sentencia -tres días- y para ejecutarla -sin requerir el transcurso de veinte días tras la notificación de la resolución del [art. 548 LEC](#)-; b) establecía que las costas fuesen a cargo del demandado - a menos que el juez acordase lo contrario tras la celebración de la vista-; c) exigía la conformidad del actor para la eficacia de la enervación; d) posibilitaba incorporar en la demanda la solicitud de ejecución considerando título de ejecución directa la sentencia condenatoria notificada que no hubiese sido recurrida -con señalamiento de la fecha y la hora del lanzamiento en el plazo máximo de un mes-; y e) prevenía un procedimiento de ejecución de resolución extrajudicial de pleno derecho del contrato de arrendamiento por falta de pago.

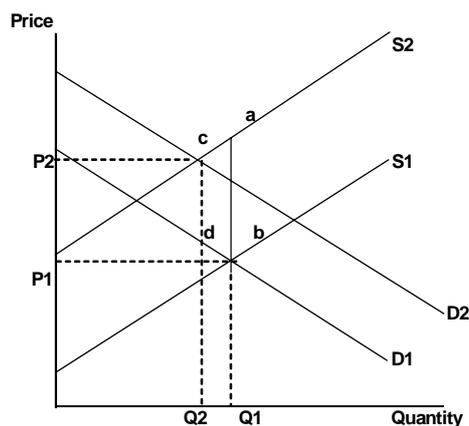
Asimismo, el alto grado de intervención pública del contrato de arrendamiento de vivienda frena la entrada en el mismo, a pesar de que haya una gran demanda de vivienda de alquiler. Los principales obstáculos son: duración mínima de cinco años ([art. 9.1 LAU](#)); control de la renta durante estos cinco primeros años ([art. 18.1 LAU](#)), y denuncia no libre por el arrendador durante este mismo período ([art. 11 LAU](#)). Esta situación revela una protección, quizás excesiva, del

arrendatario que aminora la disposición a alquilar de los propietarios y que tiene por efecto una reducción de la oferta de viviendas de alquiler, un incremento de la renta y la exigencia de garantías de pago inasumibles por el arrendatario. La regulación actual acentúa la inelasticidad de una oferta ya de por sí poco sensible a las variaciones en el precio. Por regla general, los propietarios son reacios a alquilar sus inmuebles, primero, por los riesgos que esto entraña – esencialmente el impago de la renta y eventuales desperfectos –, y, segundo, porque su reserva de utilidad (aquéllo que obtienen sin el alquiler) es muy alta, dada la revalorización sostenida experimentada en el mercado inmobiliario.

El control de la renta busca proteger al arrendatario contra incrementos desproporcionados, amparando así a los colectivos sociales más desfavorecidos. Sin embargo, el efecto del control de la renta en el mercado es el opuesto: reducción del número de viviendas disponibles, deterioro de la calidad del alojamiento y aumento del precio de alquiler inicial del alojamiento en perjuicio de los colectivos sociales que se perseguía proteger.



El gráfico ilustra las consecuencias derivadas de la imposición de un control sobre la renta desde la perspectiva de la oferta (HIRSCH, p. 82). En el mercado de alquileres el número de viviendas de alquiler era Q_1 y la renta R_1 . Un desplazamiento hacia la izquierda de la curva de la oferta (antes S_1 , ahora S_2) – debido a un encarecimiento del coste de los *inputs* o, simplemente, a la exigencia de un precio mayor – provoca un nuevo equilibrio en que el número de viviendas de alquiler es Q_2 y la renta R_2 , pero un control sobre la renta impedirá siempre alcanzar R_2 y habrá escasez de oferta de inmuebles en el mercado de alquiler (cantidad inferior a Q_2). Así por ejemplo, cuando la renta no pueda experimentar aumento alguno, lo cual significa que R es constante e igual a R_1 , el déficit de viviendas de alquiler será $Q_1 - Q_3$, la diferencia entre el número de viviendas de alquiler demandadas (Q_1) y las ofertadas (Q_3). Ésta es la circunstancia del mercado español de viviendas de alquiler, puesto que la renta inicialmente pactada se mantiene constante en términos reales durante los cinco primeros años. A su vez, la imposibilidad de fijar una renta mayor implica que el propietario reduzca los gastos en reparaciones y mantenimiento del inmueble en detrimento del arrendatario.



Si añadimos al análisis precedente el efecto que el control de la renta tiene sobre la demanda, observamos que el bienestar social decrece (GÓMEZ POMAR, 2007, p. 20). La protección a favor del arrendatario expande la demanda (de D_1 a D_2), lo que conlleva que la pérdida de excedente del arrendador, segmento a-b (distancia entre S_1 y S_2 , antes del control de la renta), es mayor que la ganancia de excedente del arrendatario, segmento c-d (distancia entre D_1 y D_2 , después del control de renta).

Bajo un régimen de renta controlada y de duración mínima del contrato de arrendamiento sin posibilidad de denuncia libre por parte del arrendador, los arrendadores prefieren inquilinos de corta duración (uno o dos años) antes que de larga duración (cinco años), ya que de este modo pueden renegociar periódicamente el contrato de arrendamiento y salvar la restricción que impide aumentos en la renta superiores al del IPC durante los cinco primeros años. No obstante, el tipo de arrendatario es desconocido en el momento de contratar. Según BASU y EMERSON (2000) el propietario fijará entonces una renta inicial más alta que cubra el riesgo que el inquilino sea de larga duración, esto es, actualizará las eventuales escaladas en el precio de alquiler.

Concluimos que el mal funcionamiento del mercado de alquiler, debido a su regulación, tiene como consecuencia el crecimiento del mercado de compra, ya que eleva su demanda y sus precios.

c) Políticas de suelo y vivienda

El reto se encuentra realmente en el aumento de políticas de vivienda en la práctica urbanística o fuera de ella. Las leyes urbanísticas deben ir acompañadas de instrumentos que permitan una política de suelo y vivienda que satisfaga las necesidades de determinados sectores de la población. Para ello, proponemos, como medida alternativa al art. 42.6 PLDH, reforzar los instrumentos legalmente ya previstos y su desarrollo efectivo mediante planes de vivienda fundamentalmente dirigidos a la creación de viviendas de alquiler asequible.

A nivel estatal, el Congreso de Diputados aprobó, el pasado 10 de mayo de 2007, la nueva Ley del Suelo (en adelante, LS) que tiene como objetivos prioritarios frenar la espiral de precios desorbitados de los inmuebles, revertir una etapa de decrecimiento de la vivienda protegida y concluir con la anomalía de la gran cantidad de viviendas desocupadas. La nueva legislación preserva un 30% del suelo residencial para la construcción de viviendas protegidas y establece la cesión obligatoria de entre el 5% y el 15 % del suelo que se transforme en urbanizable, que se

incluirá en el patrimonio público del suelo y que se destinará a vivienda de precio protegido y otros usos sociales. Además, la LS establece un nuevo régimen de valoración del suelo, de forma que las parcelas rústicas se valorarán en función de su uso actual y no de las expectativas de futuro. Por su parte, el [Plan Estatal de vivienda \(2005-2008\)](#) instituye medidas para fomentar el arrendamiento del parque residencial desocupado (arts. 41 a 43).

En Cataluña, sería conveniente aumentar los porcentajes de reservas de suelo para vivienda protegida - 33% en Cataluña frente al 50% de la Comunidad de Madrid y el 75% del País Vasco - y hacer un mayor esfuerzo para la puesta en práctica del resto de intervenciones reguladas en el [Texto refundido de la Ley de Urbanismo aprobada por el Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio](#) (DOGC núm. 4436, de 28.7.2005): la normativa en materia de patrimonios públicos del suelo; delimitación efectiva de áreas de tanteo y retracto; introducción de reservas expropiables para patrimonio público; y aumento de las posibilidades de obtención de suelo de sistemas destinados a vivienda dotacional.

7. Conclusiones

La dificultad constatada de acceso a la vivienda por parte de determinados sectores sociales (jóvenes, jubilados, parados, inmigrantes...) ha motivado que el gobierno catalán, en cumplimiento del mandato contenido en el art. 47 CE, haya introducido en el Proyecto de Ley de Derecho a la Vivienda la medida expropiatoria del art. 42.6 PLDH, que tiene como fin provocar un descenso generalizado del nivel de precios de alquiler a través de la incorporación al mercado de arrendamiento de los inmuebles desocupados.

Si bien la medida prevista por el art. 42.6 PLDH podría llegar a considerarse constitucional en el sentido que respeta el contenido esencial del derecho de propiedad, ésta no supera el test de proporcionalidad empleado por la jurisprudencia actual del TC, ya que además de no ser adecuada, con carácter general, al fin propuesto, tampoco es necesaria, puesto que existen medidas alternativas menos gravosas para los propietarios de las viviendas desocupadas.

La medida no resulta adecuada porque su eficacia se ve obstaculizada por la idiosincrasia del mercado de viviendas de alquiler, dado que su fragmentación puede neutralizar completamente el efecto perseguido, el descenso de precios. A su vez, las medidas alternativas existentes evidencian que la medida expropiatoria no es necesaria, ya que es posible articular soluciones al problema de acceso a la vivienda mediante instrumentos urbanísticos, medidas fiscales y la reforma de la LAU y de la LEC. Estas actuaciones alternativas no sólo serían menos gravosas, sino incluso más efectivas y presupuestariamente más convenientes, pues supondrían un importante ahorro de costes: pago de los justiprecios, costes administrativos (procedimiento de expropiación, fase previa de inspección y fase posterior de gestión de la vivienda expropiada) y judiciales (recursos presentados por los expropiados contra decisiones de la Administración).

En suma, el legislador catalán, a través del art. 42.6 PLDH, traslada la responsabilidad de la Administración pública en materia de vivienda a los propietarios, a quienes restringe su autonomía privada con la finalidad de proporcionar vivienda de alquiler asequible. Bajo el pretexto de la función social de la vivienda, el legislador catalán obliga a los propietarios de más de un inmueble a cargar con la desidia e inanidad de las Administraciones públicas a la hora de implementar políticas de vivienda asequible. Esperamos que el *Pla Nacional d'Habitatge*, elaborado por el gobierno catalán y apoyado por la oposición, contribuya a paliar la falta de vivienda asequible.

8. Tabla de sentencias citadas

Tribunal Constitucional

<i>Sala y fecha</i>	<i>Ref.</i>	<i>Magistrado Ponente</i>
Pleno, 8.4.1981	RTC 1981\11	Luis Díez-Picazo y Ponce de León
Pleno, 26.3.1987	RTC 1987\37	Jesús Leguina Villa
Segunda, 16.2.1989	RTC 1989\42	Fernando García-Mon y González Regueral
Pleno, 7.2.1990	RTC 1990\17	Carlos de la Vega Benayas
Pleno, 26.4.1990	RTC 1990\76	Jesús Leguina Villa
Pleno, 22.3.1991	RTC 1991\66	Fernando García-Mon y González Regueral
Pleno, 7.7.1993	RTC1993\186	Fernando García-Mon y González Regueral
Pleno, 27.10.1993	RTC 1993\319	Álvaro Rodríguez Bereijo
Segunda, 29.9.1997	RTC 1997\151	Carles Viver Pi-Sunyer
Segunda, 17.2.1998	RTC 1998\37	Carles Viver Pi-Sunyer

Tribunal Supremo

<i>Sala y fecha</i>	<i>Ref.</i>	<i>Magistrado Ponente</i>
3ª, Sec. 2ª, 1.12.1993	RJ 1993\9293	Emilio Pujalte Clariana
3ª, 10.11.1982	RJ 1982\7250	Ricardo Santolaya Sánchez
3ª, 13.11.1999	RJ 199\ 8805	Fernando Ledesma Bartret

Tribunales Superiores de Justicia

<i>Sala y fecha</i>	<i>Ref.</i>	<i>Magistrado Ponente</i>
Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 16.5.1997	JT 1997\847	Joaquín Vives de la Cortada Ferrer-Calbetó
Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, 18.7.1997	RJCA 1997\1916	Alberto Andrés Pereira
Castilla-La Mancha, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 2ª, 3.7.2000	JT 2000\1745	Vicente Rouco Rodríguez

9. Bibliografía

Kaushik BASU y Patrick M. EMERSON (2000), "The Economics of Tenancy Rent Control", *The Economic Journal*, 110, pp. 939-962.

Linda BEVAN (2006), "Was the Indignation at the Introduction of Empty Dwelling Management Orders Warranted?", *Solicitors Journal*, pp. 1416-1417.

Dolors CLAVELL I NADAL (2006), "El derecho a la vivienda: propuestas legislativas", *Jornadas sobre derecho urbanístico y derecho a la vivienda. Los nuevos retos en el 50 aniversario de la Ley del Suelo*, Barcelona, 20 y 21 de septiembre de 2006 (en prensa).

Robert D. COOTER (2000), *The Strategic Constitution*, Princeton University Press, Princeton.

DEPARTAMENT DE MEDI AMBIENT I HABITATGE (2006), *Informe sobre el sector de l'habitatge a Catalunya. Primer semestre de 2006*.

Luis María Díez-PICAZO (2005), *Sistema de derechos fundamentales*, 2ª ed., Thomson-Civitas, Madrid.

Vicente ESCUIN PALOP (2004), *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Thomson-Civitas, 2ª ed., Madrid.

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ (2006), *Curso de derecho administrativo II*, Thomson-Civitas, 13ª ed., Madrid.

Fernando GÓMEZ POMAR (2007), "European Contract Law and Economic Welfare: A View from Law and Economics", *InDret 1/2007* (www.indret.com).

Werner Z. HIRSCH (1988), *Law and Economics. An Introductory Analysis*, Academic Press, 2ª ed., San Diego.

Siobhan MCGRATH (2005), "Adjudication under the Housing Act 2004 - Residential Property Tribunals", 9 *Landlord & Tenant Review* 35.

Jesús Alberto MESSÍA DE LA CERDA BALLESTEROS (2003), *La cesión o comunicación de datos de carácter personal*, Thomson-Civitas, Madrid.

Manuel MONTANCHEZ RAMOS (2005), "Concepto constitucional de la propiedad: especial referencia a la propiedad urbana", Francisco J. BASTIDA (coord.), *Propiedad y Derecho Constitucional*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid.

Richard A. MUSGRAVE y Peggy B. MUSGRAVE (1989), *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, 5ª ed., Singapur.

Antonio-Enrique PÉREZ LUÑO y Alfonso Rodríguez DE QUIÑONES Y DE TORRES (1996), "Comentario al artículo 33 CE", en Oscar ALZAGA VILLAMIL (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo III, Edersa, Madrid.