



¿ESCASA OFERTA DE VIVIENDA EN ALQUILER? Estímulos fiscales para reducir la vivienda vacía

Low offer of housing for rent? Tax incentives to reduce empty housing

SOFÍA BORGIA SORROSAL
Universidad Francisco de Vitoria, España

KEYWORDS

*Empty dwelling
Rental
Tax incentives
Deductions
Decent Housing
Social Housing
Reductions*

ABSTRACT

Spain has had an affordable housing problem for twenty years. In 2001 the National Institute of Statistics published a study announcing that the country had 3.1 million unoccupied houses. Ten years later, after the crisis in the real estate sector, another study showed the existence of more homes of up to 3.4 million empty homes. This work aims to carry out a review of the fiscal policies carried out both in Spain and in other countries so that empty homes go on the rental market.

PALABRAS CLAVE

*Vivienda vacía
Alquiler
Incentivos
Deducciones
Vivienda digna
Vivienda Social
Reducciones*

RESUMEN

España arrastra un problema de vivienda accesible desde hace veinte años. En 2001 el Instituto Nacional de Estadística publicaba un estudio en el que se anunciaba que el país contaba con 3,1 millones de casas desocupadas. Diez años después, tras la crisis del sector inmobiliario otro estudio evidenciaba la existencia de más hogares de hasta 3,4 millones de hogares vacíos. Este trabajo pretende realizar una revisión de las políticas fiscales llevadas a cabo tanto en España como en otros países para que las viviendas vacías salgan al mercado del alquiler.

Recibido: 12/ 08 / 2022

Aceptado: 19/ 10 / 2022

1. Introducción

El artículo 47 C.E. establece un fuerte mandato para los poderes públicos que deben poner en marcha la normativa y los medios necesarios para conseguir que el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada sea real y efectivo.

No obstante, el objetivo no es proporcionar el acceso a la propiedad de una vivienda. La Constitución habla del “derecho a disfrutar de una vivienda”. De modo que, lo que garantiza dicho artículo es, sobre todo, el uso y disfrute de una vivienda, ya sea a título de propietario, inquilino o usufructuario (Nogal, 2021). Lo que se tutela es el uso de un determinado inmueble como vivienda por parte del titular de este derecho. Además, el derecho a una vivienda no exige que el uso y disfrute de ésta tenga que ser individualizado. Mientras otros derechos sociales reconocidos en la Constitución deben ser ejercidos a nivel individual, el derecho a una vivienda permite que su ejercicio sea colectivo.

Es evidente que los derechos sociales (económicos y culturales) ponen límites a la discrecionalidad de la actuación estatal, tanto desde un punto de vista legislativo como presupuestario (Alexy, 2001, p. 495). El Estado ha asumido una serie de obligaciones que le vienen impuestas en la Constitución y su prioridad debe ser cumplir con esas obligaciones. El simple establecimiento de legislación de desarrollo no es instrumento suficiente para garantizar el derecho a la vivienda. Es más, la existencia de una legislación de desarrollo del derecho no garantiza, si quiera, que los poderes públicos estén cumpliendo con el mandato constitucional.

Cuando hablamos de esas obligaciones que tiene el Estado en relación con los derechos sociales, y concretamente con el derecho a una vivienda digna, hacemos referencia, entre otras muchas cosas, a las decisiones de gasto del Estado. Habrá que comprobar si las decisiones de gasto adoptadas van encaminadas con carácter prioritario a mejorar la garantía de este tipo de derechos o se están destinando a otros fines incumpliendo así sus obligaciones y violando los derechos sociales como el derecho a una vivienda digna. Y si bien es cierto que los tribunales no pueden tomar decisiones sobre los Presupuestos Estatales, si pueden indicar qué medidas sería conveniente llevar a cabo para garantizar un derecho que está siendo vulnerado.

El artículo 47 C.E. instaura un derecho para todos los españoles y en aras de garantizar y hacer efectivo dicho derecho, ordena a los poderes públicos que promuevan las condiciones y la normativa necesarias (Herranz Castillo, 2003). En este caso, al hablar de poderes públicos están incluidas tanto la Administración del Estado como las Comunidades Autónomas, que ostentan competencias en materia de vivienda. Por otra parte, dadas las competencias que en materia de vivienda otorga la Ley de Bases del Régimen Local a las Administraciones locales, hay que incluir dentro de los poderes públicos implicados a la Administración Local.

En Comentarios a la Constitución Española de 1978, Bassols Coma define muy bien qué se entiende por vivienda digna y dice que “la vivienda constituye un marco o dimensión espacial de carácter privado e imprescindible para la vida personal y social del individuo, y en particular para el desarrollo de la vida familiar” (1996). En este mismo sentido se ha manifestado el Parlamento Europeo, en su Resolución de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos, en la que se pide a la Comisión y a los Estados miembros que se aseguren de que el derecho a una vivienda adecuada sea reconocido y ejecutable como un derecho humano fundamental mediante disposiciones legislativas europeas y nacionales aplicables, y que garanticen la igualdad de acceso para todos a una vivienda digna (P9_TA, 2021).

En este contexto, España arrastra un problema de vivienda accesible desde hace veinte años. En 2001 el Instituto Nacional de Estadística publicaba un estudio en el que se anunciaba que el país contaba con 3,1 millones de casas desocupadas. Diez años después, tras la crisis del sector inmobiliario otro estudio evidenciaba la existencia de hasta 3,4 millones de hogares vacíos, la mayor parte fuera de las grandes ciudades como Madrid o Barcelona.

España lleva casi desde principios de siglo con el punto de mira en la vivienda vacía. Prácticamente desde 2001, cuando el crédito fácil alimentaba a la burbuja inmobiliaria. Ese año el Instituto Nacional de Estadística (INE) publicó que había 3,1 millones de casas desocupadas. Diez años más tarde, tras la crisis del 2008 y en plena oleada de desahucios, los datos del INE arrojaban más hogares vacíos: hasta 3, 4 millones.

Este trabajo pretende hacer un análisis de las medidas más recientes que, desde un punto de vista fiscal, han sido adoptadas en España para movilizar la vivienda vacía e integrarla en el mercado del alquiler a precios accesibles, tanto a nivel nacional como autonómico (García, 2019).

Posteriormente se analizarán también las principales medidas que, en este mismo sentido, se han llevado a cabo en otros países para terminar con un apartado de conclusiones en el que se propondrá la adopción de aquellas medidas que han resultado más efectivas para la movilización de las viviendas vacías de cara a dar solución al actual problema de acceso a la vivienda a precios accesibles.

2. Objetivos

Los principales objetivos de este trabajo son:

-Examinar uno de los principales problemas de España y de otros países de nuestro entorno más cercano: la escasez de vivienda a precios asequibles cuando contamos con un alto número de viviendas vacías.

-Analizar las principales medidas, de carácter fiscal que se han ido adoptando en España, tanto a nivel estatal como autonómico, para tratar de movilizar el parque de viviendas desocupadas y dar solución al actual problema que supone el acceso a una vivienda.

- A la luz de las medidas que ya se han adoptado en nuestro país y en otros países, el trabajo pretende hacer propuestas normativas, desde el punto de vista fiscal, que puedan ayudar a sacar al mercado del alquiler parte de las viviendas que están desocupadas actualmente.

3. Metodología

El estudio parte de la revisión de las principales medidas fiscales con las que contamos a nivel estatal para estimular la puesta a disposición por parte de los propietarios de vivienda (personas físicas o jurídicas) haciendo especial referencia a las propuestas recogidas en la que será la primera Ley de vivienda en España.

A continuación, se han revisado las medidas que, en este mismo sentido y haciendo uso de sus competencias normativas en la materia, han ido aprobando algunas Comunidades Autónomas.

Seguidamente, se realiza un estudio de Derecho Comparado sobre las principales medidas implementadas por otros países para aumentar la oferta de vivienda en alquiler y garantizar así el acceso a una vivienda de la población.

4. Análisis de las medidas previstas a nivel estatal por el Proyecto de Ley de vivienda

Con la nueva Ley de vivienda próxima a su aprobación debemos revisar lo que en este punto anuncia ya el Proyecto de Ley. Este Proyecto de Ley en su Disposición Final 2ª modifica el apartado 2 del artículo 23 de la Ley 35/2006 e introduce nuevos supuestos de reducción del rendimiento neto por arrendamiento de vivienda.

Es en el propio Proyecto de Ley para la vivienda digna el que afirma en su Exposición de Motivos que: "Las políticas públicas deben favorecer la existencia de una oferta suficiente y adecuada de vivienda, que responda a la demanda existente y permita el equilibrio del mercado, asegurando la transparencia y adecuado funcionamiento del mismo" (Proyecto de Ley 121/000089). Es fundamental garantizar una oferta de vivienda suficiente y en este sentido se manifiesta la Disposición Final 2ª que recoge una serie de incentivos fiscales aplicables en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, IRPF, a los arrendadores de inmuebles destinados a vivienda. En particular, establece una mejora de la regulación del IRPF para estimular el alquiler de vivienda habitual a precios asequibles, a través de la modulación de la actual reducción del 60 por ciento en el rendimiento neto del alquiler de vivienda, estableciendo que, en los nuevos contratos de arrendamiento, el porcentaje de reducción será del 50%, que podrá incrementarse hasta el 90 por ciento siempre que se cumplan determinados requisitos.

En cuanto a los nuevos supuestos de reducción de los rendimientos netos por arrendamiento de vivienda, se establece lo siguiente:

«Con efectos para los contratos de arrendamiento de vivienda celebrados a partir de la entrada en vigor de esta ley, se introducen las siguientes modificaciones en 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:

Uno. Se modifica el apartado 2 del artículo 23, que queda redactado de la siguiente forma: «2. En los supuestos de arrendamiento de bienes inmuebles destinados a vivienda, el rendimiento neto positivo calculado con arreglo a lo dispuesto en el apartado anterior se reducirá:

a) En un 90 por ciento cuando se hubiera formalizado por el mismo arrendador un nuevo contrato de arrendamiento sobre una vivienda situada en una zona de mercado residencial tensionado, en el que la renta inicial se hubiera rebajado en más de un 5 por ciento en relación con la última renta del anterior contrato de arrendamiento de la misma vivienda, una vez aplicada, en su caso, la cláusula de actualización anual del contrato anterior.

b) En un 70 por ciento cuando no cumpliéndose los requisitos señalados en la letra a) anterior, se produzca alguna de las circunstancias siguientes:

1.º Que el contribuyente hubiera alquilado por primera vez la vivienda, siempre que ésta se encuentre situada en una zona de mercado residencial tensionado y el arrendatario tenga una edad comprendida entre 18 y 35 años. Cuando existan varios arrendatarios de una misma vivienda, esta reducción se aplicará sobre la parte del rendimiento neto que proporcionalmente corresponda a los arrendatarios que cumplan los requisitos previstos en esta letra (Informe de la Comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español, febrero de 2014, Anexo: Tratamiento fiscal de la vivienda, p. 164). Hasta la reforma fiscal de 2014, la Ley contemplaba una reducción de hasta el 100% cuando el arrendatario fuese menor de 30 años.

2.º Cuando el arrendatario sea una Administración Pública o entidad sin fines lucrativos a las que sea de aplicación el régimen especial regulado en el Título II de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, que destine la vivienda al alquiler social con una renta mensual inferior a la establecida en el programa de ayudas al alquiler del plan estatal de vivienda, o al alojamiento de personas en situación de vulnerabilidad económica a que se refiere la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se

establece el ingreso mínimo vital, o cuando la vivienda esté acogida a algún programa público de vivienda o calificación en virtud del cual la Administración competente establezca una limitación en la renta del alquiler.

c) En un 60 por ciento cuando, no cumpliéndose los requisitos de las letras anteriores, la vivienda hubiera sido objeto de una actuación de rehabilitación en los términos previstos en el apartado 1 del artículo 41 del Reglamento del Impuesto que hubiera finalizado en los dos años anteriores a la fecha de la celebración del contrato de arrendamiento.

d) En un 50 por ciento, en cualquier otro caso. Los requisitos señalados deberán cumplirse en el momento de celebrar el contrato de arrendamiento, siendo la reducción aplicable mientras se sigan cumpliendo los mismos.

Es cierto que el Proyecto de Ley de vivienda introduce muchos supuestos nuevos que dan derecho a la reducción de los ingresos por arrendamiento, pero se trata de supuestos que no dejan de ser excepcionales o puntuales y, sin embargo, anuncia una disminución de la reducción que, hasta ahora es del 60%, aplica a todos los arrendadores de vivienda habitual, sin necesidad de cumplir ningún requisito excepcional.

En definitiva, estamos ante una disminución de la actual reducción del 60% que pasa a ser del 50%, lo que no creo que se traduzca en un incremento de la oferta de vivienda en alquiler.

5. Medidas adoptadas en España por las distintas Comunidades Autónomas para dar solución al problema de la vivienda a través del uso de la vivienda vacía

Antes de pasar a analizar las medidas más relevantes adoptadas por las distintas Comunidades Autónomas para reducir el número de viviendas vacías y minimizar el actual problema de acceso a la vivienda, vamos a revisar la situación que los datos oficiales muestran sobre el parque de vivienda vacía en España.

5.1. Distribución de la propiedad de viviendas en España, de acuerdo con los datos del Gobierno de España

- Pequeños propietarios (85%) vs Grandes Tenedores (15%). Hay que tener en cuenta que la mayor parte de la propiedad de los grandes tenedores se concentra en Barcelona, Madrid y la Costa.

El 58% de las viviendas vacías 1,9 millones, se encuentran en municipios de menos de 50.000 habitantes.

5.2. Distribución de la propiedad de la vivienda en alquiler en España, de acuerdo con los datos del Consejo General de Economistas.

- Pequeños propietarios (90%) vs Grandes Tenedores (10%). Un 4,2% en 40 empresas de grandes tenedores.

Se estima que en Madrid y Barcelona el 80% de las viviendas vacías no se encuentran en condiciones de ser alquiladas (necesitan reparaciones).

5.3. Parque público de vivienda, de acuerdo con los datos del Gobierno de España

En España es del 1, 6% mientras que países de nuestro entorno como Francia o Dinamarca tienen un 12% de parque público de vivienda.

En cuanto a las viviendas de VPO España cuenta con un 2,5% frente a la media europea que se sitúa en un 9,3%.

Ante esta situación Comunidades Autónomas y Ayuntamientos siguen tratando de movilizar el máximo de casas vacías para revertir la cronificación del gran problema que arrastra España: la falta de vivienda en alquiler a precios asequibles. En especial, las que están en manos de la banca y del *banco malo*, con quienes las Administraciones han ido firmando convenios.

A continuación, se enumeran algunas de las medidas aplicadas por regiones y municipios. En general, nos encontramos con incentivos para quienes alquilen sus pisos y sanciones, e incluso expropiaciones de uso, para quienes tienen sus pisos vacíos.

5.4. Baleares

Desde 2018 la Ley de vivienda permite en Baleares intervenir viviendas vacías mediante una cesión temporal de uso. La norma obliga a los grandes tenedores a inscribir las viviendas que llevan más de dos años vacías en un registro autonómico previsto a tal efecto. La Administración podrá disponer de estos inmuebles siempre que se demuestre una necesidad de vivienda y que no se haya podido resolver por otras vías.

La primera expropiación temporal, por parte del Gobierno autonómico, tuvo lugar en 2021 con la intervención de 56 viviendas vacías propiedad de entidades bancarias. La Ley de vivienda establece la obligación de que la Administración pague a los propietarios un justiprecio que le permitirá hacer uso de las mismas durante un plazo de siete años.

5.5. Cataluña

Esta Comunidad Autónoma estableció en 2015 un impuesto cuyos sujetos pasivos son entidades financieras y grandes tenedores (personas físicas o jurídicas que disponen de diez inmuebles o más). El impuesto ha tenido

una gran repercusión en el número de viviendas nuevas ofertadas en arrendamiento, siendo su importe de entre 850 y 1650 euros anuales por cada inmueble. Asimismo, el ayuntamiento ha llegado a expropiar el uso de algunos bancos pertenecientes a entidades financieras por permanecer vacíos durante un periodo superior a dos años.

Por otra parte, el Ayuntamiento de Barcelona, con la intención de incrementar el parque de vivienda pública, ha adquirido más de mil casas en los últimos seis años.

Por otra parte, la Ley catalana de vivienda prevé el alquiler forzoso, por un máximo de diez años (Vérged, 2018).

5.6. País Vasco

En el País Vasco el llamado programa *Bizigune* creado en 2013 tiene como objetivo detectar las viviendas vacías existentes en la Comunidad y sacarlos al mercado del alquiler como alquiler protegido.

Una vez que los propietarios de las viviendas vacías las pongan a disposición de la sociedad pública *Alokabide*, será ésta quien se encargue de todos los trámites del arrendamiento y garantice el pago de la renta y que los propietarios reciban el inmueble en perfecto estado al terminar el periodo del arrendamiento.

En estos casos, los arrendatarios harán frente a una renta media de unos 230 euros mensuales y será el Gobierno autonómico quien se haga cargo del importe restante, hasta los 600 euros, que como máximo recibe el propietario.

En 2021 entró en vigor un Decreto que penaliza con un canon a los inmuebles que lleven vacíos más de dos años. La penalización se materializa en un canon fiscal de 10€ anuales por metro cuadrado de la vivienda vacía (dicha cuantía podrá incrementarse en un 10% por cada año que siga desocupado).

Asimismo, está previsto el alquiler forzoso y la expropiación de viviendas vacías en aquellas zonas donde la escasez de vivienda sea muy alta.

5.7. Comunidad Valenciana

El Decreto 130/2021 de 1 de octubre, para la movilización de las viviendas vacías, afecta a todas aquellas personas, físicas o jurídicas, que poseedoras de más de diez inmuebles mediante la opción de declarar una vivienda como deshabitada.

Una vez que se produce la declaración, los propietarios cuentan con un plazo de seis meses para proceder a la venta, alquiler o cesión del uso del inmueble en cuestión antes de que se les imponga una sanción.

Asimismo, el Decreto contempla la creación de un Registro de Viviendas Vacías que servirá para aplicar una Ordenanza aprobada por el Ayuntamiento que prevé un recargo del 30% en el impuesto municipal de IBI a quienes poseyendo más de diez inmuebles tengan alguno vacío.

5.8. Andalucía

Sevilla y Cádiz son las ciudades de Andalucía que más recursos han invertido en la generación de un parque de vivienda de alquiler social.

Andalucía había aprobado en 2013 una Ley que justificaba la expropiación de viviendas a aquellas personas jurídicas que no las sacasen al mercado del alquiler. No obstante, dicha norma fue objeto de un proceso de inconstitucional que acabó con su supresión.

6. ¿Qué políticas públicas pueden implementar los gobiernos para reducir el número de viviendas ociosas? Estudio comparado.

Podemos clasificar a las medidas fiscales para tratar de reducir el número de viviendas vacías en tres tipos:

- a) Incentivos fiscales o crediticios
- b) Castigos impositivos (Alabern 2020).
- c) Expropiación y/o demolición de inmuebles.

A continuación, revisaremos las principales medidas adoptadas en otros países.

6.1. Francia

Al mismo tiempo Francia ha estado impulsando el mercado del alquiler mediante incentivos fiscales a los adquirentes de vivienda nueva con el objeto de cederla en arrendamiento, nos referimos a la llamada *Ley Pinel*, aprobada en diciembre de 2015 y cuyas medidas acaban de ampliarse hasta 2024.

Esta Ley ofrece una reducción de impuestos en la compra de una nueva propiedad, siempre que dicha propiedad se ceda en régimen de alquiler durante 6 años como mínimo.

Las deducciones previstas por la Ley eran del 12%, 18% y 21% a aquellos propietarios que cedan el uso de su vivienda en arrendamiento por un plazo de 6, 9 o 12 años. A partir de 2023 estos porcentajes han sufrido una pequeña disminución y han pasado a ser de: el 10,5%, 15% y 17,5% respectivamente.

El número de adquisiciones por año, con derecho a deducción, está limitado a dos con un límite de 300.000€ y 5.500 € por metro cuadrado. El inmueble debe ser alquilado para su uso como vivienda habitual y los ingresos del arrendatario no pueden superar unas determinadas cuantías que estarán fijadas en función de la zona geográfica.

La fiscalidad de los rendimientos por arrendamiento en Francia

a) Incentivos fiscales

Francia cuenta con un sistema llamado “De Renta Asequible” llamado sistema *Cosse*, como su creadora la ex ministra de Vivienda *Emmanuelle Cosse*.

De acuerdo con este sistema los arrendadores pueden obtener una reducción de entre el 15% y el 85% de las rentas obtenidas por el arrendamiento.

Este programa de reducciones comenzó el 1 de marzo de 2022 y finalizará el 31 de diciembre de 2024.

Para poder beneficiar de estas reducciones los propietarios deben firmar un acuerdo con la Agencia Nacional de Mejoramiento de la Vivienda (*Anah*) que se abrió el 1 de abril de 2022.

El inmueble debe cederse en unas condiciones determinadas y durante un periodo mínimo de tiempo. Así, si no se solicitó una subvención para la realización de obras de rehabilitación, la duración del contrato de arrendamiento será por un periodo mínimo de 6 años. Sin embargo, si se ha solicitado esta ayuda la duración del arrendamiento deberá ser de nueve años mínimo.

El arrendador puede optar entre tres opciones de arrendamiento: intermedio, social o muy social.

El importe de la deducción fiscal varía en función de la renta, pero también en función de la zona en la que se encuentre el inmueble. Dependiendo de la zona las deducciones podían oscilar en 2021 entre el 15% y el 85%. En 2022, las deducciones se han reducido un poco y oscilan entre el 15% y el 65%.

No obstante, si el propietario opta por la intermediación, que implica ceder la gestión del arrendamiento a una Agencia Inmobiliaria con vocación social u otro Organismo homologado, para que el inmueble sea arrendado a personas en situación de precariedad, la deducción fiscal será del 85% con independencia de la zona en la que se encuentre la vivienda.

Asimismo, el volumen de recursos con el que pueden acceder los arrendatarios a este tipo de alquileres varía en función del tipo de arrendamiento. Por ejemplo; en París los ingresos de una pareja sin hijos no pueden superar los 57.357 euros anuales para el tipo de arrendamiento intermedio o los 36.042 euros para el tipo de arrendamiento de carácter social.

Incentivos a la rehabilitación

Francia prevé deducciones fiscales para aquellos casos en los que los administrados adquieren una vivienda y la rehabilitan con la finalidad de arrendarla. En esta circunstancia se puede llegar a disfrutar de una deducción de entre el 12% y el 21% del precio de la propiedad durante seis a 12 años.

b) Imposición o castigo fiscal a las viviendas vacías

En 1999 Francia introdujo un impuesto a las viviendas vacías en las grandes ciudades. Comenzó a aplicarse sólo para las áreas de más de 200 mil habitantes, incluyendo 680 municipios. En Francia se considera que una vivienda está vacía cuando lleva sin ser habitada más de 2 años (Borgia, 2018). La escala del impuesto fue:

-10% del valor de renta el primer año;

-12,5% el segundo año

-desde 15% el tercer año.

La introducción de dicho impuesto redujo en un 13% en número de viviendas vacías en Francia.

En 1999 pagaron el impuesto 180 mil viviendas, en 2003 fueron 127 mil y en 2007 fueron 96 mil.

Francia también utiliza incentivos fiscales y subvenciones a los propietarios privados de vivienda para que la rehabiliten y la pongan posteriormente en alquiler. Así en 2017 Francia multiplicó por tres el Impuesto sobre Bienes Inmuebles para las viviendas vacías.

6.2. Reino Unido

En 1992 Reino Unido aprobó la creación de una Agencia encargada de intermediar con incentivos fiscales y/o penalizaciones para evitar que los propietarios mantengan vacías sus viviendas. Esta Agencia firma convenios con bancos para utilizar las viviendas embargadas con la finalidad de alquiler social.

a) Incentivos fiscales

Por otra parte, en 2013 se incorporó el impuesto a la vivienda vacía, y tras 15 años de políticas públicas sobre el tema vivienda vacante, el porcentaje de viviendas vacías ha tenido una disminución del orden del 30%.

b) Ayudas directas

Reino Unido cuenta con un paquete de ayudas directas o subsidios a los arrendatarios que pueden llegar a cubrir el 100% del coste del alquiler.

6.3 Alemania

a) Limitación al precio de la vivienda

Alemania aprobó por ley la limitación y congelación del precio de los alquileres hasta 2025, precio que se había duplicado en los últimos 10 años. Transcurrido este plazo la ley limitará las subidas al 1,3% anual.

Si un inmueble se queda vacío tras haberse marchado el arrendatario, el propietario puede subir el precio que como máximo podrá exceder en un 10% a la renta media local.

Sin embargo, nos encontramos con muchas exenciones a esta normativa: Así en muchas ciudades y municipios no existe un índice de alquiler vinculante. En estos casos, el freno de alquiler es ineficaz. El alquiler puede entonces ser hasta un 20 por ciento superior al alquiler comparativo local. Esta regulación prevé más excepciones: por ejemplo, el freno de alquiler no se aplica a los edificios nuevos que se alquilaron por primera vez después del 1 de octubre de 2014. Eso significa que los propietarios son libres de determinar el monto del alquiler en este caso. La misma regla rige si se alquila una casa o un apartamento por primera vez después de una renovación extensa.

b) Rehabilitación y demolición de viviendas vacías

En aquellos municipios con más del 10% de viviendas vacías la administración del gobierno local puede proceder a la demolición de viviendas vacías que no sean aptas para ser ofrecidas en arrendamiento. Asimismo, los propietarios pueden ser obligados a iniciar obras de rehabilitación para poder ofrecer posteriormente la vivienda en alquiler.

c) Sanciones por tener una vivienda vacía

En algunas zonas de Alemania, mantener un piso vacío puede dar lugar a una multa a pagar al municipio, por hacer un uso indebido de la vivienda.

A continuación, mostramos medidas mucho más extremas y discutibles desde el punto de vista del respeto y protección de la propiedad, en pro de la función social a la que está llamada toda propiedad privada. De hecho, el artículo 33 de nuestra Constitución establece que el derecho a la propiedad privada estará delimitado por su función social.

6.4. Dinamarca

En Dinamarca, se imponen multas para los propietarios que mantengan sus viviendas desocupadas más de seis semanas. Y se puede multar si no se informa al municipio que la vivienda lleva más de seis semanas vacía.

6.5. Países Bajos

En Países Bajos la ocupación de una vivienda vacía está descriminalizada, por una ley de 1981, si la misma lleva al menos un año ociosa.

6.6. Uruguay

En 2017 Montevideo aprobó un impuesto aplicable a las viviendas que estuviesen vacías durante un periodo superior a un año.

Por otra parte, en 2018 se aprobó la Ley N° 19.676, que prevé un procedimiento de ejecución sobre inmuebles vacíos, siempre que cumplieren los siguientes requisitos:

1. Haber estado sin ocupar durante, al menos, dos años.
2. Estar en situación y grave deterioro o ruina
3. Ubicados en zonas urbanas

7. Conclusiones

El artículo 47 C.E. establece un fuerte mandato para los poderes públicos que deben poner en marcha la normativa y los medios necesarios para conseguir que el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada sea real y efectivo. En este sentido nos encontramos con medidas como la reducción contemplada en el artículo 23.2 de la Ley 35/2006 trata de dar cumplimiento a dicho mandato, incentivando a los propietarios de inmuebles para que los saquen al mercado del alquiler de vivienda habitual.

No obstante, el objetivo no es proporcionar el acceso a la propiedad de una vivienda. La Constitución habla del "derecho a disfrutar de una vivienda". De modo que, lo que garantiza dicho artículo es, sobre todo, el uso y disfrute de una vivienda, ya sea a título de propietario, inquilino o usufructuario. Lo que se tutela es el uso de un determinado inmueble como vivienda por parte del titular de este derecho. Además, el derecho a una vivienda no exige que el uso y disfrute de ésta tenga que ser individualizado. Mientras otros derechos sociales reconocidos en la Constitución deben ser ejercidos a nivel individual, el derecho a una vivienda permite que su ejercicio sea colectivo.

Es evidente que los derechos sociales (económicos y culturales) ponen límites a la discrecionalidad de la actuación estatal, tanto desde un punto de vista legislativo como presupuestario (Alexy 2001, p. 495). Cuando hablamos de esas obligaciones que tiene el Estado en relación con los derechos sociales, y concretamente con el

derecho a una vivienda digna, hacemos referencia, entre otras muchas cosas, a las decisiones de gasto del Estado. Habrá que comprobar si las decisiones de gasto adoptadas van encaminadas con carácter prioritario a mejorar la garantía de este tipo de derechos o se están destinando a otros fines incumpliendo así sus obligaciones y violando los derechos sociales como el derecho a una vivienda digna. Y si bien es cierto que los tribunales no pueden tomar decisiones sobre los Presupuestos Estatales, si pueden indicar qué medidas sería conveniente llevar a cabo para garantizar un derecho que está siendo vulnerado.

El Estado ha asumido una serie de obligaciones que le vienen impuestas en la Constitución y su prioridad debe ser cumplir con esas obligaciones. El simple establecimiento de legislación de desarrollo no es instrumento suficiente para garantizar el derecho a la vivienda. Es más, la existencia de una legislación de desarrollo del derecho no garantiza, si quiera, que los poderes públicos estén cumpliendo con el mandato constitucional.

El artículo 47 C.E. instaura un derecho para todos los españoles y en aras de garantizar y hacer efectivo dicho derecho, ordena a los poderes públicos que promuevan las condiciones y la normativa necesarias. Es más, la mayoría de los textos Constituciones europeos reconocen la función social de la vivienda a pesar de la propiedad privada (Cobos, 2021).

El principal objetivo de este trabajo era revisar las medidas adoptadas por los poderes públicos en nuestro país y en otros con el objeto de ver si era posible importar algunas de las medidas que han sido adoptadas con éxito en otros países.

En definitiva, la fiscalidad constituye una potente herramienta para reforzar las políticas públicas.

Tras revisar las políticas llevadas a cabo en otros países, vemos que no existe una solución definitiva al problema de la escasez de vivienda a precio asequible. Sin embargo, si encontramos países como Francia o el Reino Unido donde hace años que se introdujeron determinadas políticas fiscales que sí han servido para movilizar el parque de viviendas vacías e incrementar la oferta de vivienda en alquiler a precios más asequibles.

Hasta la fecha España, a la espera de que se apruebe la nueva Ley de Vivienda, no ha adoptado grandes medidas a nivel estatal para mejorar el acceso a la vivienda. Las ayudas de España se encuentran, desde hace décadas, entre las de menor cuantía (en términos del PBI) de toda la OCDE.

Contamos con: algunas ayudas directas y subsidios en función del volumen de renta y alguna reducción de rendimiento neto en el IRPF. Y muy pocas CC. AA. han introducido un impuesto a las viviendas vacías: País Vasco, Cataluña, Valencia y Navarra.

Parece imprescindible aumentar la oferta de vivienda, puesto que los subsidios a la demanda con una oferta rígida generan una subida de precios que terminan asumiendo los arrendatarios.

Por otra parte, los estímulos a la oferta mediante impuestos a las viviendas vacías han demostrado su efectividad y su bajo coste presupuestario.

Pero para abordar todas estas cuestiones con éxito debemos llegar a un consenso sobre lo que denominamos vivienda vacía: tiempo de desocupación, distinción o no de 2ª residencias, etc.

Y por último resulta imprescindible dotar de verdadera seguridad jurídica al propietario de vivienda. Los incentivos fiscales (positivos o negativos) no funcionarán si la legislación vigente no dota de mayor seguridad jurídica a los tenedores de vivienda.

Referencias

- Alabern, J. E. V. (2020). *La fiscalidad de la vivienda desocupada*. Aranzadi Thomson Reuters.
- Bassols Coma, M, (1996); en "Comentarios a la Constitución Española de 1978" dirigidos por Oscar Alzaga Villamil, Tomo IV. 1996.
- Bonificación en el Impuesto de Bienes Inmuebles para las propietarias de viviendas que las tiene en alquiler dentro del «Programa de Vivienda Vacía». (2022, febrero 14). *BOG. Boletín Oficial de Guipúzcoa*. vLex.
- Bonificación en el impuesto de Bienes Inmuebles para las propietarias de viviendas que las tiene en alquiler dentro del «Programa de Vivienda Vacía». 2019. (2019, febrero 12). *BOG. Boletín Oficial de Guipúzcoa*. vLex.
- Bonificación en el Impuesto de Bienes Inmuebles para las propietarias de viviendas que las tienen en alquiler dentro del Programa Vivienda Vacía. (2021, febrero 11). *BOG. Boletín Oficial de Guipúzcoa*. vLex.
- Bundesministerium de Finanzen; <http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Home>
- Bundeszentralamt für Steuern; http://www.bzst.de/DE/Home/home_node.html
- Cobos, C. F., & Madrigal, F. J. A. (2021). *Fundamento y límites constitucionales de la fiscalidad patrimonial*. Aranzadi.
- Concesión de subvenciones 2020 para regular las ayudas por obras al objeto de promover la movilización de vivienda vacía en Errenteria BDNS (Identif.): 510347. (2020, junio 23). *BOG. Boletín Oficial de Guipúzcoa*. vLex.
- El programa de vivienda vacía del País Vasco: Instrumento para el fomento de alquileres protegidos* (Open Access content. Open access content; <http://rightsstatements.org/vocab/InC/1.0>; info:eu-repo/semantics/openAccess). (2021). OAIster.
- El programa incluye el impuesto a la vivienda vacía y a refrescos con azúcar. (2019, junio 11). *Levante El Mercantil Valenciano*. vLex.
- García, A. N. (2019). *Políticas fiscales para fomentar el acceso a una vivienda*. Aranzadi.
- Garijo, M. R. (2016). Derecho a una vivienda e impuestos autonómicos sobre viviendas vacías en España. Una perspectiva constitucional. *Crónica tributaria*, 161, 185-207.
- González, E. M. C., & Puente, J. G. (2020). *Reformas recientes y pendientes del sistema tributario español*. Aranzadi Thomson Reuters.
- González, L. M. A. (2020a). Capítulo 6. El impuesto catalán sobre las viviendas vacías. *La fiscalidad de la vivienda desocupada, 2020, ISBN 978-84-1346-819-8, págs. 191-215*, 191-215.
- González, L. M. A. (2020b). Capítulo 9. El impuesto andorrano sobre las viviendas vacías. *La fiscalidad de la vivienda desocupada, 2020, ISBN 978-84-1346-819-8, págs. 285-308*, 285-308.
- Guerrero, P. P. (2021). *Invisibles e invisibilizadas. La especial vulnerabilidad de las personas en situación de sinhogarismo frente a la violencia* (p. 1) [[Http://purl.org/dc/dcmitype/Text](http://purl.org/dc/dcmitype/Text), UNED. Universidad Nacional de Educación a Distancia].
- Herrero, C. I. (2016). Tasas sobre pisos vacíos: Algunas notas de urgencia. *Diario La Ley*, 8815, 1.
- HM Treasury; <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-treasury>
- HM Revenue Customs; <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-revenue-customs>
- Informe de la Comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español, Febrero de 2014, Anexo: Tratamiento fiscal de la vivienda, p. 164.
- Javier Garrido-Jimenez, F, Magrinya, F, Consuelo del Moral-Avila, M., & Delgado-Mendez, L. (2019). Impact of unfinished residential developments on municipal economic forecasts: Evidence from medium-sized Spanish cities. *JOURNAL OF HOUSING AND THE BUILT ENVIRONMENT*, 34(2), 489-509.
- Llop, N. L. (2020). *Propuesta de un modelo de provisión y gestión de vivienda social en clave europea* [[Http://purl.org/dc/dcmitype/Text](http://purl.org/dc/dcmitype/Text), Universitat Rovira i Virgili].
- Ministère de L'Economie Des Finances; <http://www.economie.gouv.fr/>
- Moisy, B. C. (1998). Mesures per al foment de l'habitatge a les grans ciutats. *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona*, 29, 63-68.
- Nogal, C. C. (2021). El derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y su apoyo por el ordenamiento tributario. *Revista Jurídica de la Universidad de León*, 8, 267-285.
- P9_TA(2021)0020 Acceso a una vivienda digna y asequible para todos Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos (2019/2187(INI)).
- Valencia subirá los tramos altos del IRPF y creará un impuesto a la vivienda vacía. (2020, noviembre 12). *Diario Expansión*. vLex.
- Verdu Martinez, M. T. (2018). Tools about empty housing in Spain. Comparative study. *CIUDAD Y TERRITORIO- ESTUDIOS TERRITORIALES-CYTET*, 50(197), 577-608.
- Vérgez, J. C. (2018). A vueltas con la constitucionalidad del nuevo impuesto catalán sobre las viviendas vacías. *La problemática de la residencia fiscal desde una perspectiva interna e internacional, 2018*, 40.