

# Promesas vacías o soluciones habitacionales: la expropiación temporal de viviendas vs. EDMOs

*Empty promises or housing solutions:  
temporary expropriation of dwellings  
vs. EDMOs*

por

CRISTINA ARGELICH COMELLES\*  
*Profesora Doctora de Derecho civil  
Universidad de Cádiz*

**RESUMEN:** El propósito de este trabajo consiste en realizar un estudio comparado de la intervención estatal para mejorar el acceso a la vivienda en España, Inglaterra y Gales, por los problemas comunes que presenta la política de vivienda. En este sentido, se analizarán el sistema autonómico de expropiación temporal de viviendas y las órdenes de gestión de viviendas vacías o EDMOs previstas en la *Housing Act 2004* de Inglaterra y Gales, que implican una transferencia coactiva inferior. Con posterioridad a su análisis, examinaremos los elementos positivos y los defectos prácticos que presentan ambos instrumentos. Finalmente, se atenderá a la conveniencia de la incorporación de las EDMOs mediante un *legal transplant* en España y a las medidas alternativas que ambos sistemas jurídicos ofrecen.

---

\* Agradezco a *The University of Manchester* y al profesor Neil Cobb la estancia de investigación postdoctoral y los medios facilitados para la realización de este trabajo.

*ABSTRACT: The aim of this paper is to make a comparative analysis of state intervention in improving access to housing in Spain, England and Wales, because of their common difficulties regarding housing policy. To this end, we will make a comparative analysis of the regional system of temporary expropriation of housing use and EDMOs provided in the Housing Act 2004 in England and Wales, which are less intrusive than comparable tools in Spain. After this analysis, we will examine the advantages and disadvantages of these instruments. Finally, we will consider the convenience of incorporating EDMOs in Spain as a legal transplant, and we review the alternative measures that both legal systems provide.*

**PALABRAS CLAVE:** Acceso a la vivienda. Política de vivienda. Expropiación temporal. EDMOs. Viviendas vacías. Vivienda asequible. Ayudas a la compra. Propiedad compartida. Propiedad temporal.

**KEY WORDS:** Access to housing. Housing policy. Temporary expropriation. EDMOs. Empty dwellings. Affordable housing. Help to Buy. Shared Ownership. Leasehold.

**SUMARIO:** I. EL ACCESO A LA VIVIENDA EN ESPAÑA, INGLATERRA Y GALES.—II. *LAW IN THE BOOKS*: EL MECANISMO DE EJECUCIÓN DE LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DE VIVIENDAS Y DE LAS EDMOS: 1. LA CONFIGURACIÓN DE LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DE VIVIENDAS: A) *Las dificultades en la determinación del objeto, la temporalidad y el régimen jurídico*; B) *Los sujetos de la expropiación: la adecuación constitucional de las personas jurídicas financieras*. C) *Las reglas de distribución del justiprecio como alteración máxima de la expropiación*. 2. LA CONFIGURACIÓN DE LAS *EMPTY DWELLING MANAGEMENT ORDERS*: UN ESTUDIO COMPARADO CON LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA DE ACCESO A LA VIVIENDA: A) *Interim Empty Dwelling Management Order: objeto, excepciones y procedimiento*. B) *Final Empty Dwelling Management Order: procedimiento y facultades*.—III. *LAW IN ACTION*: VENTAJAS, INCONVENIENTES Y MEJORAS PARA UN *LEGAL TRANSPLANT* DE LAS EDMOS ANTE EL FRACASO EXPROPIATORIO.—IV. INSTRUMENTOS ALTERNATIVOS DE ACCESO A LA VIVIENDA DE ESPAÑA Y EL REINO UNIDO.—V. CONCLUSIONES.

## I. EL ACCESO A LA VIVIENDA EN ESPAÑA, INGLATERRA Y GALES

La intervención administrativa en la política de vivienda ha sido el mecanismo utilizado en España, Inglaterra y Gales para mejorar su acceso, en un

contexto común de incremento de los precios, sobreoferta y crecimiento de las viviendas vacías, así como para mitigar los desajustes en la distribución según el régimen de tenencia. Las estadísticas sobre vivienda de la Oficina Estadística de la Unión Europea (EUROSTAT, 2017) cuantifican en un 70,1% los europeos que residen en una vivienda en propiedad; este dato aumenta en España hasta el 78,2%, mientras que en el Reino Unido corresponde a un 63,5%. La universalización de la propiedad como régimen de tenencia, particularmente en España, dificulta el acceso a la vivienda en condiciones de mercado (NASSRE, 2014, 11-28), lo que contribuye significativamente al aumento de las viviendas vacías en un escenario de crisis hipotecaria. El acceso a la vivienda en régimen de arrendamiento es todavía escaso en España porque representa el 21,8%, situándose la media de los Estados miembros de la Unión Europea en un 29,9% y los datos del Reino Unido en un 36,5%. En el ámbito interno, se distribuyen en una proporción de un 12,7% en arrendamiento ordinario y de un 9,1% en arrendamiento protegido, en el Reino Unido corresponden a un 18,2% y a un 18,3% respectivamente, mientras que en la media europea suponen un 19,7% y un 10,9%. Para subvenir a estas dificultades compartidas, derivadas de los desajustes prácticos de la política de vivienda, se han previsto diferentes mecanismos que centrarán la atención de este trabajo. En algunas Comunidades Autónomas, se ha articulado la expropiación temporal del uso de las viviendas deshabitadas o de aquellas pertenecientes a personas vulnerables que sean sujetos de un lanzamiento. En cambio, en el Reino Unido se ha acudido a las órdenes de gestión de viviendas vacías o *Empty Dwelling Management Orders* —en adelante EDMOs—, previstas en la *Housing Act<sup>1</sup> 2004* de Inglaterra y Gales, que entraron en vigor mediante su desarrollo en *The Housing Act 2004 (Commencement) núm. 5 and Transitional Provisions and Savings) (England) Order<sup>2</sup> 2006* y en *The Housing Act 2004 (Commencement núm. 3 and Transitional Provisions and Savings) (Wales) Order<sup>3</sup> 2006*.

Con la finalidad de contextualizar el objeto de esta investigación, resultan necesarios los datos judiciales y estadísticos de España y del Reino Unido para conocer el estado actual del acceso a la vivienda. En España, se han realizado 656.211 ejecuciones hipotecarias y 477.407 lanzamientos<sup>4</sup> desde el año 2008 (CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, 2017, 60). El último Censo de Población y Viviendas del año 2011 (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, 2013) reveló que existen 3.443.365 viviendas vacías, una cifra que supone un 19,04% respecto del total de viviendas. Desde el primer Censo de Edificios y Viviendas de 1950, cuando ya se habían creado algunas medidas de mejora del acceso a la vivienda como la prórroga forzosa, el número de viviendas se ha triplicado y la cantidad de viviendas deshabitadas se ha octuplicado, en particular se ha incrementado un 10,8% en la última década<sup>5</sup> (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, 1950, 19-21, e INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, 1991). Estos datos constituyen la expresión objetiva del

grave problema de acceso a la vivienda que se produce en la actualidad en España. Sin embargo, desde el inicio de la normativa autonómica de expropiación temporal de viviendas nunca se ha aplicado este instrumento (PONCE SOLÉ, 2015), por lo que esta regulación convierte la mejora del acceso a la vivienda en una promesa vacía. A pesar de la ausencia de datos oficiales acerca de la aplicación de la expropiación temporal del uso de viviendas, se han realizado consultas a las diferentes Administraciones para obtenerlos. Por el momento, solamente se ha recibido respuesta de Navarra<sup>6</sup> y del País Vasco<sup>7</sup>, donde no se ha llevado a cabo ninguna expropiación temporal del uso de viviendas, así como de Andalucía<sup>8</sup>. En este territorio se incoaron dos expedientes, conforme a lo previsto en el Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda<sup>9</sup> —norma derogada por la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda<sup>10</sup>—, pero no se llegaron a concluir debido a la suspensión y posterior resolución del recurso interpuesto mediante la STC 93/2015 de 14 de mayo<sup>11</sup>.

Por lo que respecta al acceso a la vivienda en Inglaterra, se determinaron sus defectos en la última evaluación sobre la política de vivienda, que comprende el periodo inmediatamente anterior a la aprobación de la *Housing Act 2004*, conocida como *Lessons from the past, challenges for the future for housing policy. An evaluation of English housing policy 1975-2000* (STEPHENS, WHITEHEAD, MUNRO, 2005, 61-71; HOLMANS, STEPHENS, FITZPATRICK, 2008, 158-159, y STEPHENS, WHITEHEAD, 2014, 208). El informe indica que el principal fracaso de la política de vivienda fue la incapacidad de ofertarla en una proporción suficiente al aumento de la demanda y de las necesidades de vivienda libre y protegida, como consecuencia de la reducción de las ayudas para promocionar la construcción de estas últimas. El aumento del acceso a la vivienda en propiedad y el incremento de los precios contribuyeron a disminuir la desigualdad en su acceso, pero excluyeron a las personas más desfavorecidas y a las que accedían a una vivienda por primera vez. A ello se le añade que los problemas actuales de la política de vivienda no distan mucho de los que se producían en los años setenta, por la distribución desigual de los ingresos y el elevado coste de la vivienda (STEPHENS, WHITEHEAD, 2014, 219). Podemos precisar que las necesidades de vivienda de las personas vulnerables como consecuencia de una crisis económica o de las vulnerables de larga duración se encuentran satisfechas en la actualidad mediante la *Housing Benefit* o vivienda social, regulada en *The Housing Benefit Regulations 2006*. El informe finaliza señalando que en el arrendamiento protegido no se previeron los cambios en la ubicación de la demanda residencial, para destinar fondos públicos a la cobertura de estas necesidades habitacionales. Además, el incremento del valor de las viviendas, aunque ha favorecido a quienes ya disponían de una vivienda en este periodo, ha dificultado su asequibilidad, especialmente en los territorios

con más demanda residencial (GRAY, 2015, 1-16). La calidad de las viviendas en el periodo evaluado mejoró significativamente, pero las restricciones financieras y normativas —en especial, de las autoridades locales—, así como las presiones económicas en el sector privado contribuyeron a que los intentos de regeneración no tuvieran suficiente efectividad.

Las viviendas vacías suponen la manifestación más negativa del desarrollo de la política de vivienda en cualquier territorio. Los factores que explicaban su existencia en Inglaterra antes de la aplicación de las EDMOs se concretaban en la ausencia de inversión en el mercado residencial —particularmente en Londres donde se había preferido mantener el control de grandes áreas reteniendo la vivienda libre en régimen de propiedad—, la subasta de viviendas que necesitaban de la realización de obras de conservación, y las dificultades para obtener rentas a precio de mercado, especialmente en los arrendamientos de larga duración (DIXON, CROSBY, MARSTON, POTTINGER, 2002, 273). Conviene señalar que dejar las viviendas vacías en este estado tiene importantes costes, como la falta de amortización de los servicios disponibles en la vivienda y la reducción del valor de las viviendas habitadas si se encuentran en un entorno de viviendas deshabitadas, por la influencia que tiene el valor del área o *Area Value* (CATT, 1986, 325). En Inglaterra, en el periodo posterior a la aprobación de las EDMOs, la cantidad de viviendas vacías disminuyó de las 783.000 del año 2008 a las 720.000 del año 2011, y de 327.000 viviendas deshabitadas de largo plazo a 279.000 (HENDERSON, 2015, 67). De conformidad con los últimos datos oficiales del 3 de octubre de 2016 (DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT, 2017), se han contabilizado 589.766 viviendas vacías en Inglaterra. Esta cifra supone una disminución de 10.413 viviendas en relación con las 600.179 del último informe de 5 de octubre de 2015, y de 193.234 respecto de las existentes en el año 2008. Las viviendas vacías de Inglaterra representan el 2,5% del total de viviendas, un dato que contrasta con el 19,04% de España. Las viviendas desocupadas a largo plazo, que constituyen el 0,8% del total de viviendas, han experimentado una caída de 3.451 viviendas respecto de las 203.596 que figuraban en el informe anterior, y una reducción de 126.855 viviendas en relación con las contabilizadas en el año 2008. La reducción de 193.234 viviendas vacías experimentada en Inglaterra en el periodo 2008-2016, a diferencia del incremento producido en España, alumbría posibles soluciones para este problema. Después de once años de vigencia de las EDMOs, se han ejecutado 108 veces (THE GUARDIAN, 2015), 17 de las cuales en el 2014, año a partir del cual no se han publicado más datos sobre su incidencia. Resulta necesario precisar que en 2014 solo se dictó una orden en Londres, y que 15 de estas 108 órdenes corresponden al norte de Inglaterra y el resto al este de Inglaterra. La política de vivienda de Inglaterra ha sido satisfactoria<sup>13</sup> por la reducción objetiva de viviendas vacías y su efecto preventivo, a pesar del reciente retroceso en la aplicación de las EDMOs. A este

éxito de las EDMOs, se le ha sumado el impuesto municipal a las viviendas vacías conocido como *Council Tax* o *Tax Charges*, al que nos referiremos más adelante y que comparte con las EDMOs el efecto disuasorio. Sin embargo, los datos en los barrios más acomodados de Londres varían, porque en los barrios de Kensington y Chelsea han aumentado las viviendas deshabitadas y este efecto disuasorio de la Council Tax no se produce, pese a poderse concretar este recargo entre 1.000 y 10.000 libras mensuales (THE GUARDIAN, 2017). Una posible explicación es que en los últimos 10 años, hasta octubre de 2016, los precios de la vivienda en Kensington se duplicaron a un promedio de 1,2 millones de libras, lo que provoca que los propietarios dividan las propiedades con fines especulativos, como sucede en Kensington y Westminster, mientras que en Brompton y Hans Town, el barrio con más viviendas deshabitadas a largo plazo, los precios subieron un 312% (THE GUARDIAN, 2017).

## II. *LAW IN THE BOOKS: EL MECANISMO DE EJECUCIÓN DE LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DE VIVIENDAS Y DE LAS EDMOS*

La regulación de las EDMOs y de la legislación autonómica de acceso a la vivienda presentan un contenido distinto. Las principales diferencias consisten en que en España la expropiación es el paso previo a la constitución de un arrendamiento, y en el caso de las EDMOs, que pueden derivar en el arrendamiento entre otras actuaciones, no se produce la expropiación de ningún derecho. Por el contrario, coinciden en que ambas son medidas de carácter temporal. En el caso de la legislación autonómica, esta expropiación puede acordarse por un plazo de entre tres y diez años, según la norma que la disponga, a diferencia de las EDMOs, que tienen un plazo inicial de un año hasta un máximo de siete años.

Las EDMOs tienen por objeto las viviendas deshabitadas, mientras que el supuesto de hecho habilitador de la expropiación temporal de viviendas varía en función de la legislación que lo prevea, pudiendo diferenciar dos conjuntos normativos. Por una parte, identificamos el iniciado por el legislador de Andalucía en dos normas<sup>14</sup>, y secundado por los legisladores de Navarra<sup>15</sup>, Canarias<sup>16</sup>, el País Vasco<sup>17</sup> en la medida expropiatoria, la Comunidad Valenciana<sup>18</sup> y Extremadura<sup>19</sup>, relativo a la protección de los sujetos de una ejecución hipotecaria de la que se derive un lanzamiento sin solución habitacional. Por otra parte, en la legislación catalana<sup>20</sup> y en la vasca se puede apreciar una bifurcación del supuesto de hecho habilitador de la medida. En la primera norma catalana del año 2007, la expropiación —actualmente derogada<sup>21</sup>— se refería únicamente a la deshabitación de las viviendas durante dos años, al igual que las EDMOs y que el legislador vasco en el instrumento denominado *alquiler forzoso de la vivienda deshabitada*. En cambio, las dos disposiciones catalanas vigentes del 2015 y 2016 tienen como objeto, respectivamente, la deshabitación por el incumplimiento de

las condiciones de habitabilidad y la protección de los colectivos vulnerables, en términos parcialmente análogos a los previstos por el legislador andaluz.

## 1. LA CONFIGURACIÓN DE LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DE VIVIENDAS

La expropiación temporal de viviendas no puede categorizarse como una medida de arrendamiento forzoso, aunque también persiga el destino de la vivienda al uso habitacional, porque la Administración no impone la celebración de un arrendamiento sin su participación como parte en el contrato, sino que utiliza el mecanismo expropiatorio como paso previo e interviene como parte arrendadora. La expropiación forzosa supone el ejercicio de una potestad ablatoria o restrictiva real sobre un bien o derecho patrimonial, a cambio de una compensación del equivalente económico del bien expropiado. Desde un punto de vista administrativo, el ejercicio de esta potestad supone una transferencia coactiva expropiatoria, porque elimina el contenido del derecho de uso mediante la consecución de un acto concreto de utilidad pública o interés social (GARCÍA DE ENTERRÍA, FERNÁNDEZ, 2013, 122-126, y ESCUÍN PALOP, 2011, 939), y se corresponde desde una perspectiva civil con una limitación del dominio. En contraste, el arrendamiento forzoso implica una transferencia coactiva no expropiatoria de la facultad de libre aprovechamiento inherente al derecho de propiedad, concretada en el ejercicio imperativo de un acto de administración mediante la constitución del arrendamiento. En consecuencia, se sitúa en el ámbito de los límites en interés público del dominio, puesto que aunque el beneficiario sea un sujeto privado, este instrumento pretende satisfacer el fin público de la mejora del acceso a la vivienda.

Para proceder a expropiar temporalmente el uso de la vivienda, debe articularse un procedimiento administrativo de expropiación forzosa, que se encuentra regulado en la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa<sup>22</sup> —en adelante LEF— y en el Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa<sup>23</sup> —en adelante REF—, en virtud de la competencia estatal sancionada en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> CE. Este procedimiento puede configurarse de dos maneras: por una parte, puede tener carácter *autónomo*, de conformidad con la normativa de Andalucía, Navarra, Canarias, el País Vasco, la Comunidad Valenciana, Extremadura<sup>24</sup> y la Ley 4/2016, de Cataluña; y, por otra parte, puede derivar de otro procedimiento administrativo *previo*, como en el artículo 42.6 de la Ley 18/2007, de Cataluña, donde provenía del procedimiento de declaración del incumplimiento de la función social de la propiedad, y en el artículo 4.3 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, que deriva del procedimiento administrativo de ejecución forzosa mediante la ejecución subsidiaria de las obras necesarias para cumplir con las condiciones de habitabilidad de las viviendas. En todas las normas<sup>25</sup> que esta-

blecen la expropiación temporal del uso de viviendas, se prevé la declaración de urgente ocupación, motivo por el cual se trata de una expropiación *urgente*, de acuerdo con el artículo 52 LEF; ello responde a la necesidad de mejora del acceso a la vivienda<sup>26</sup> y de reducción del número de ejecuciones hipotecarias y lanzamientos aludidos al inicio de estas líneas. La expropiación temporal del uso de viviendas se configura de manera diferente en los distintos territorios en los que ha sido prevista, motivo por el cual dedicaremos los siguientes subapartados a analizar los elementos más controvertidos.

A) *Las dificultades en la determinación del objeto, la temporalidad y el régimen jurídico*

La expropiación temporal del uso de las viviendas se dispone por incumplir la función social del derecho de propiedad, una vulneración que determinará posteriormente el objeto de intervención. Para apreciar dicho incumplimiento, esta legislación atiende a dos elementos: a la deshabitación —en particular el tiempo de deshabitación— y a las circunstancias relativas a la vivienda deshabitada y a su propietario. En relación con el tiempo de deshabitación, el artículo 3 d) de la Ley 18/2007, de Cataluña, exige para considerar una vivienda como deshabitada que esté en esta situación durante más de dos años, del mismo modo que sucede en el caso de las EDMOs. Para apreciar este hecho, aunque no se haya creado un censo de viviendas deshabitadas debido a la derogación<sup>27</sup> del artículo 12 de la Ley 18/2007, existe un Registro de viviendas vacías y de viviendas ocupadas sin título habilitante, dispuesto por la disposición adicional primera del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña. Este precepto sirve para autointegrar el artículo 4.3 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, que prevé la expropiación temporal del usufructo si la vivienda está deshabitada por el incumplimiento de las condiciones de habitabilidad. En el País Vasco, el artículo 56 LVPV exige un plazo de deshabitación de dos años y, entre otras medidas<sup>28</sup>, se podrá aplicar el arrendamiento forzoso de las viviendas declaradas deshabitadas, según establece el artículo 59, o la expropiación total del derecho de propiedad, de acuerdo con el artículo 72.3 c).

Las circunstancias referentes a la vivienda deshabitada y a su propietario, previstas en Andalucía, Navarra, Canarias, la Comunidad Valenciana y Extremadura<sup>29</sup>, se concretan en que la vivienda sea objeto de un procedimiento de ejecución hipotecaria instado por entidades financieras, sus filiales inmobiliarias o entidad de gestión de activos, cuyo propietario —incluyendo también a avalistas y trabajadores autónomos— se encuentre en especiales circunstancias de emergencia social. Asimismo, la medida expropiatoria del legislador vasco lo extiende a los procedimientos de desahucio por impago de rentas y lo reduce, en el caso de ejecución hipotecaria, solo al propietario, sin admitir ni a los avalistas ni a los trabajadores autónomos, de acuerdo con el artículo 74

LVPV. La concreción de las circunstancias que pueden ocasionar emergencia o exclusión social resulta difícil, porque constituye un concepto jurídico indeterminado aunque necesario para poder ser beneficiario del arrendamiento fruto de la expropiación temporal del uso de la vivienda. Se puede integrar este concepto con el de *especial vulnerabilidad*<sup>30</sup> (NÚÑEZ IGLESIAS, 2014, 2011) y así definir las circunstancias de emergencia o exclusión social como aquellas que puedan afectar a familias con menores de edad, mayores dependientes, personas con discapacidad, víctimas de violencia de género o personas desempleadas sin derecho a prestación. Ninguna de estas leyes determina si la emergencia social debe ser previa al lanzamiento derivado de la ejecución hipotecaria o si tiene que estar originada por esta situación. Para ser beneficiario, todas las normas expropiatorias excepto la Ley 18/2007, el Decreto-ley 1/2015, y el artículo 15 de la Ley 4/2016, de Cataluña —no así en el artículo 17 de la citada norma—, establecen como requisito que se produzca una situación de emergencia o exclusión social, a lo que el artículo 74 LVPV añade una situación de carencia habitacional, es decir, que dicha situación de emergencia o exclusión social provoque un déficit en la cobertura habitacional del beneficiario. Podemos inferir, por tanto, que la emergencia social se producirá si la especial vulnerabilidad es preexistente al lanzamiento y cuando la especial vulnerabilidad venga generada por esta situación. No se apreciará la emergencia social cuando, aunque se produzca el lanzamiento, afecte a personas que no se encuentren en estas circunstancias, y en el caso del artículo 74 de la Ley 3/2015 si, además, no tienen carencia habitacional.

La concreción del incumplimiento de la función social del derecho de propiedad en un objeto expropiatorio difiere en función de la norma que lo dispone, pudiendo agrupar la legislación en tres ámbitos. Los legisladores de Andalucía, Navarra, Canarias, el País Vasco y la Ley 4/2016, de Cataluña, establecen la expropiación del *uso* de las viviendas que vayan a ser deshabitadas como consecuencia del lanzamiento de su ocupante derivado de una ejecución hipotecaria, en quien concurren unos determinados requisitos de vulnerabilidad. Asimismo, la legislación de la Comunidad Valenciana y Extremadura se refiere al mismo supuesto que el dispuesto en este primer conjunto normativo, salvo porque el objeto de la expropiación recae sobre el *usufructo*. Finalmente, la Ley 18/2007 y el Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, se refieren al *usufructo* de una vivienda deshabitada, relacionándolo en el último caso con la deshabitación como consecuencia del incumplimiento de las condiciones de habitabilidad, pero sin vincularlo a la ejecución hipotecaria ni a la vulnerabilidad de su ocupante. El hecho de que se expropie el uso o el usufructo de la vivienda significa que no alcanza a la nuda propiedad. Por ello, no se trata de una expropiación plena o total porque solo afecta a una facultad del dominio, según permite el artículo 2 REF. Debemos referirnos, en primer término, al hecho de que ninguna normativa estatal define qué debe entenderse por *vivienda*, ni tampoco cuándo se considera

que está *deshabitada*, un elemento fundamental porque estas normas inciden en la deshabitación existente o en la inmediata. Podemos definir la vivienda deshabitada como aquella que, además de reunir los requisitos para que la edificación sea calificada de vivienda, es decir, que cumpla con las condiciones de habitabilidad, que esté deshabitada sin causa justificada —en el caso de la Ley 18/2007, de Cataluña, y en el País Vasco—, o sin incurrir en una exclusión normativa —en el resto de la legislación—, durante un determinado plazo.

Una vez establecida la definición de vivienda deshabitada, es necesario advertir, en cuanto al contenido de la expropiación en el Derecho Civil estatal, que el derecho de *usufructo* habilita a poder disfrutar de los bienes ajenos con la obligación de conservar su forma y sustancia, excepto que el título de su constitución o la ley autoricen otra cosa, según prevé el artículo 647 del Código Civil. Sin embargo, el derecho de *uso* solo permite que el usuario ejerza el derecho real a poseer y utilizar el bien que constituye su objeto, en atención a sus necesidades y a las de su familia, de conformidad con el artículo 524 del Código Civil. En consecuencia, la principal implicación práctica respecto del objeto de la expropiación es que el derecho de uso, con carácter general, es intransmisible, en virtud del artículo 525 del Código Civil, porque se trata de un derecho personalísimo, a diferencia del derecho de usufructo, que puede transmitirse. Complementariamente y en sentido opuesto, aunque el artículo 562-4 del Código Civil de Cataluña<sup>31</sup> configura el derecho de uso como intransmisible, permite disponer de este si media el consentimiento del propietario. En este sentido, resulta necesario señalar que en Cataluña, debido a la configuración del derecho de uso, habría sido suficiente su expropiación sin alcanzar al derecho de usufructo que establecen la Ley 18/2007 y el Decreto-ley 1/2015, como se realiza en la Ley 4/2016, de Cataluña, pese a que la percepción de los frutos se encuentre también limitada. Sin embargo, en la actualidad dos normas prevén la expropiación temporal de viviendas, en dos modalidades vigentes referidas al uso y una al usufructo, por lo que habría sido conveniente una mayor armonización del objeto de la expropiación en Cataluña.

A la consideración sobre la intransmisibilidad del derecho de uso, se le añade que las finalidades de la expropiación, previstas en el artículo 1.1 LEF, se concretan en el arrendamiento y la ocupación temporal, además de la venta, la permuta, el censo, o la mera cesación del ejercicio del derecho expropiado. En consecuencia, el arrendamiento<sup>32</sup> es la única finalidad que puede articularse mediante la expropiación forzosa, no así la ocupación temporal porque está vetada para las viviendas en virtud de la prohibición expresa contenida en el artículo 109 LEF. A pesar de que ambos derechos admitan la posibilidad de percibir frutos en su disposición —aunque con contenido diferente, según expresan el artículo 471 del Código Civil para el usufructo en un sentido amplio, y el artículo 524 del Código Civil para el uso limitándolo a la satisfacción de las necesidades del usuario y su familia—, lo cierto es que el único derecho que

otorga la posibilidad de arrendar la vivienda y disponer enteramente de los frutos es el usufructo. El derecho de uso solo sería susceptible de una cesión a favor del beneficiario de la expropiación, pero el beneficiario y futuro arrendatario tendría que satisfacer la totalidad del justiprecio en la normativa catalana, y una parte en concepto de contribución a su pago en el resto de la legislación. Dicha contribución impide *per se* calificar la cesión posterior del inmueble de gratuita por completo, porque a pesar de la inexistencia de precio, se ha producido el abono de una contraprestación previa al arrendamiento.

Para que esta aparente imposibilidad jurídica de arrendar una vivienda sobre la que la Administración solamente ha expropiado el derecho de uso no se convierta en una imposibilidad material de constituir el arrendamiento, podemos entender que aunque el uso y el usufructo no son derechos asimilables ni equivalentes, ambos deben permitir ceder la vivienda de manera forzosa para cumplir con el fin de la expropiación. Las normas que han previsto la expropiación temporal del uso de viviendas pretenden crear una medida de arrendamiento forzoso, aunque intervenga la Administración como parte, de modo que poco sentido tendría que la Administración expropiase el derecho de uso de una vivienda deshabitada para que, posteriormente, no se pudiese ceder. Además, la intransmisibilidad del derecho de uso puede quedar en entredicho cuando, en atención a la satisfacción de determinados intereses públicos, se altera esta característica<sup>33</sup>. De esta manera, se evita que el uso de conceptos taxativos impida el correcto alcance de la medida, como sucedió en el arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas<sup>34</sup> en el que se podía mantener ocupada una vivienda sin habitarla y evitar la aplicación de este instrumento. Debe considerarse, por tanto, que el objeto de la expropiación se refiere al uso habitacional de la vivienda. En consecuencia, se tiene que prescindir de la restricción conceptual para armonizar la normativa y poder constituir un arrendamiento, bien sea de forma ordinaria o considerando que la cesión en virtud del derecho de uso expropiado es onerosa por haber satisfecho el justiprecio, aunque sea en forma de contribución a su pago.

La configuración de la expropiación en los territorios donde se ha previsto tiene como elemento común que la intervención sobre el objeto es temporal<sup>35</sup>, por un plazo máximo que oscila entre tres y diez años. Se establece un plazo de tres años improrrogables en Andalucía, Canarias, en la medida expropiatoria prevista en el artículo 74 LVPV, del País Vasco, en el artículo 17 de la Ley 4/2016, de Cataluña, y en Extremadura<sup>36</sup>. Este plazo de tres años se dispone prorrogable a tres años más en la Comunidad Valenciana<sup>37</sup>. En Navarra, se prevé un plazo máximo de cinco años improrrogables<sup>38</sup>, un plazo que también se dispuso en el artículo 42.6 de la Ley 18/2007, de Cataluña, ya derogado. Este plazo también lo establece el País Vasco en el artículo 59 LVPV —que articula el arrendamiento forzoso de viviendas deshabitadas mediante la expropiación temporal del uso de viviendas—, pero puede prorrogarse hasta cinco

años más. Finalmente, se determina un plazo mínimo de cuatro años y máximo de diez años en el artículo 4.3 del Decreto-ley 1/2015 y en el artículo 15 de la Ley 4/2016, de Cataluña. Por lo que respecta al plazo de la expropiación, el artículo 13.2 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos<sup>39</sup> —en adelante LAU 1994— dispone que el arrendamiento otorgado por un usufructuario o quien tenga un derecho de goce sobre la vivienda arrendada se extingue a la finalización del derecho del arrendador, motivo por el cual una vez ha concluido el plazo de la expropiación, por vencimiento del derecho que permite el arrendamiento, se extingue también este. Sería oportuno que la finalidad tuitiva que cumple el artículo 9 LAU 1994, respecto del plazo mínimo, y el artículo 10, sobre la prórroga del arrendamiento, fuese respetado por el plazo de la expropiación temporal del uso de viviendas. En consecuencia, el plazo de la expropiación debería coincidir con el previsto en materia de arrendamientos urbanos, de tres años de plazo mínimo y un año más de prórroga, para evitar agravios comparativos. Además, cabe señalar que en ninguna de estas normas se prevén unos elementos reglados para que la Administración decida discrecionalmente el plazo de la expropiación, puesto que el uso de cualquier potestad discrecional debe informarse de unos elementos reglados para que su ejercicio no sea arbitrario. Convendría un desarrollo reglamentario de este extremo para evitar apreciaciones subjetivas, como la recuperación de la inversión para garantizar las condiciones de habitabilidad, en el caso del artículo 4.3 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, en lugar de atender a la necesidad habitacional del beneficiario.

La temporalidad de la expropiación permite corregir y orientar una finalidad no satisfecha sin esta intervención pública. Cuando desaparece esta característica, aunque la *expropiación-sanción* o expropiación total del derecho de propiedad haya sido admitida como apta por el Tribunal Constitucional<sup>40</sup>, se desvanece la finalidad correctiva de la medida, sustituyéndola por un instrumento definitivo e irreversible. A través de un mecanismo eventual como la expropiación temporal, lo que en un inicio supone una imposición, para dar cumplimiento al *deber de destinar la vivienda libre al uso habitacional*<sup>41</sup> (MOREU CARBONELL, 2014, 385-386), de manera habitual y sin exigir la permanencia, puede ser asumido por el propietario como una obligación natural; se trata de una obligación de medios<sup>42</sup> (VALLADARES RASCÓN, ORDÁS ALONSO, 2013, 226-230), en atención a que la finalidad de la medida consiste en el destino habitacional de las viviendas, bien sea de forma voluntaria o impuesta. La extensión de esta obligación plantea diferencias sustanciales entre España y el Reino Unido. En España, solamente el propietario tiene el deber de destinar la vivienda al uso habitacional, mientras que en el Reino Unido el *relevant proprietor*, es decir, el propietario o el arrendatario de más de siete años, debe destinarla de forma efectiva al uso habitacional. Por el contrario, en el arrendamiento de vivienda protegido, el arrendatario tiene el *deber de habitar la vivienda*, es decir, de

destinarla al uso habitacional de manera permanente. Este deber implica una obligación de resultado, porque dicho incumplimiento comporta el desahucio del beneficiario o arrendatario que no destine la vivienda a su domicilio habitual y permanente, según dispone el artículo 138.6 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial<sup>43</sup>, y la comisión de una infracción grave en virtud del artículo 153 b) apartado 6.

Para finalizar, el régimen jurídico aplicable al arrendamiento derivado de la expropiación temporal del uso es el del arrendamiento de vivienda, según el artículo 4.2 LAU 1994. Este régimen conlleva dos consecuencias. En primer lugar, la ejecución del contrato y la litigiosidad que pueda derivarse, aunque la Administración actúe como parte arrendadora, se ventilarán en la jurisdicción civil. Esta apreciación se debe a la competencia objetiva por razón de la materia que establece el artículo 249.1.6.<sup>a</sup> de la Ley de Enjuiciamiento Civil<sup>44</sup>, y a la inexistencia de un foro especial de competencia por la intervención de la Administración. En segundo lugar, de conformidad con el artículo 5 LAU 1994, se excluyen de la legislación de arrendamientos urbanos, y por ende del ámbito de aplicación de la expropiación temporal del uso, las viviendas asignadas por razones laborales, las viviendas militares, las viviendas adscritas al aprovechamiento de la finca, las viviendas universitarias y la cesión de una vivienda para finalidades turísticas.

*B) Los sujetos de la expropiación: la adecuación constitucional de las personas jurídicas financieras*

La expropiación temporal del uso, como medio para arrendar una vivienda, se ejecuta en dos fases: en la primera fase, se realiza la expropiación temporal del uso de la vivienda, interviniendo como sujetos la Administración expropiante, el beneficiario y el sujeto expropiado; y, en la segunda fase, mediante la formalización del contrato de arrendamiento, los dos primeros sujetos devendrán partes del contrato de arrendamiento como arrendador y arrendatario respectivamente. Los sujetos que centrarán la atención de este subapartado son el beneficiario y el sujeto expropiado, por las particularidades que presenta su determinación. La expropiación forzosa requiere de un beneficiario cuya concreción difiere según la norma a la que nos refiramos. En la Ley 18/2007, en el Decreto-ley 1/2015, en la Ley 4/2016, de Cataluña, no se establecen unos requisitos para poder ser beneficiario; en consecuencia, puede expropiarse temporalmente el uso a favor de un tercero ajeno a la vivienda. En el resto de la normativa, se exige al beneficiario el cumplimiento de una serie de requisitos, que se refieren a establecer la residencia habitual y permanente en la vivienda objeto de la expropiación, ostentar la condición inicial de propietarios de la vivienda, que el lanzamiento

pueda generar una situación de emergencia o exclusión social, y cumplir con determinados requisitos de falta de capacidad económica.

Por lo que respecta al sujeto expropiado, puede referirse a una persona *física o jurídica*, como se prevé en el artículo 4.3 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, para quienes adquieran una vivienda en un procedimiento de ejecución hipotecaria, en el artículo 59 LVPV para el titular de la vivienda deshabitada, en el artículo 15 de la Ley 4/2016, de Cataluña, para el titular de la vivienda que se encuentre en situación de exclusión residencial, y en el artículo 17 de la misma norma para el ejecutante. Pero también puede dirigirse solamente a una persona *jurídica*<sup>45</sup> como en el resto de normas, en relación con las entidades financieras, sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos inmobiliarios, a las que denominaremos *personas jurídicas financieras* porque actúan en el mercado inmobiliario con ánimo de lucro. Recaerán en el ámbito subjetivo de aplicación cuando hayan instado un procedimiento de ejecución hipotecaria —y de desahucio por impago de rentas en el artículo 74 LVPV, del País Vasco— y resulten adjudicatarias de la vivienda objeto de ejecución en la subasta judicial. Estas normas focalizan la intervención en materia de vivienda en las personas jurídicas, sin diferenciar entre públicas o privadas. Sin embargo, únicamente podrá recaer en personas jurídicas públicas si son titulares de viviendas libres, porque estas carecen de la característica de la inalienabilidad de los bienes de dominio público, a diferencia de las viviendas protegidas. Igualmente, las normas tampoco precisan qué pasaría si los procedimientos de asignación de viviendas públicas se alargasen más allá de los seis meses, plazo máximo durante el que una vivienda puede estar desocupada sin una intervención pública, aunque parece que por el objeto, referido a una vivienda protegida, tampoco sería susceptible de intervención. Resulta paradójico que estas normas no se apliquen a otras personas jurídicas que puedan actuar en el mercado inmobiliario con el mismo ánimo de lucro, como por ejemplo entidades inmobiliarias, promotoras y fondos de inversión. La diferencia de trato debería estar justificada de manera objetiva y razonable para no incurrir en la contravención del artículo 14 CE, relativo al derecho a la igualdad (MOREU CARBONELL, 2014, 401, y ARGELICH COMELLES, 2014, 193-194). En este caso, esta diferencia de trato es, además, contraria a los principios del proceso de reestructuración bancaria, porque existen entidades como la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria<sup>46</sup>, cuyo objeto social es la desinversión en el mercado inmobiliario, sobre la que no se está interviniendo.

La mayor parte de las normas de expropiación temporal del uso han sido recurridas ante el Tribunal Constitucional —excepto el Decreto-ley 1/2015 y la Ley 4/2016, de Cataluña, y las recientemente aprobadas en la Comunidad Valenciana y Extremadura—, y en aplicación del artículo 161.2 CE se ha suspendido su eficacia. El motivo de impugnación de carácter sustantivo viene determinado por la apreciación de una discriminación arbitraria entre los propietarios de vi-

viendas incursos en procedimientos de ejecución hipotecaria, ya que solamente se expropia el uso de la vivienda a los propietarios que sean personas jurídicas financieras, vulnerando el principio de igualdad y no discriminación del artículo 14 CE. Los motivos de impugnación de carácter competencial, comunes a estas normas, cuestionan su encaje porque definen el contenido esencial del derecho de propiedad, una materia de competencia estatal en virtud del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> CE, e implican un trato desigual al no disponerse en todo el Estado, según lo establecido en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> CE. Sobre la vulneración de la igualdad, podemos afirmar que el trato desigual<sup>47</sup> afecta al propietario y a la entidad financiera como sujetos diferenciados. Respecto de la aplicación de estas medidas a las personas jurídicas financieras, es necesario señalar que estas entidades no requieren de manera inmediata la vivienda expropiada porque forma parte de su actividad económica, y ven cubiertos los costes que supone la expropiación forzosa mediante la indemnización correspondiente. El Tribunal Supremo ha expresado sobre esta eventual vulneración, en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador, que la diligencia<sup>48</sup> de una persona jurídica para cumplir el ordenamiento jurídico es mayor a la exigible a una persona física, porque en este caso el límite es el artículo 1104 del Código Civil. La posición de las entidades financieras en el ámbito económico tiene un carácter particular porque su actividad es de interés económico general, y una parte de ellas han recibido ayudas públicas<sup>49</sup> para su restructuración, e incluso algunas tienen capital público, como en el ámbito de la vivienda constituye un claro ejemplo la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria. Sobre el principio de igualdad, el Tribunal Constitucional expresó en la STC 50/1991, de 11 de marzo<sup>50</sup>, que exige tratar de distinto modo a lo que es diferente, y la STC 186/1993 de 7 de junio<sup>51</sup> precisó que los derechos y deberes de los ciudadanos no requieren de un tratamiento unitario en todo el territorio estatal. En consecuencia, es posible afirmar que las normas de expropiación temporal del uso de viviendas no vulneran la igualdad respecto del establecimiento como sujeto pasivo de las personas jurídicas financieras.

*C) Las reglas de distribución del justiprecio como alteración máxima de la expropiación*

Toda expropiación se rige por el principio de indemnidad porque es una técnica de conversión de derechos, del bien expropiado a su valor económico, incrementado en un 5% por el premio de afección, que cubre el daño moral de la expropiación. En la expropiación temporal de viviendas, la persona beneficiaria deberá pagar a la Administración expropiante el *justiprecio completo*, como se prevé en el artículo 4 del Decreto-ley 1/2015 y en las expropiaciones previstas en los artículos 15 y 17 de la Ley 4/2016, de Cataluña, o una cantidad

en concepto de *contribución al pago del justiprecio*, en una cuantía que no ultrapase el justiprecio y que no supere cierta proporción de los ingresos de la unidad familiar, esto es: en el País Vasco, un importe no superior al 30% de los ingresos, y no superior al 15% si los ingresos no alcanzan el salario mínimo interprofesional, de conformidad con el artículo 74.6 LVPV; en Extremadura, una cuantía no superior al 30% de los ingresos de la unidad familiar sin excepción, como prevé el artículo 2 LESVE; o un valor no superior al 25% de los ingresos, en Andalucía, Navarra, Canarias y la Comunidad Valenciana<sup>52</sup>. Estas normas no precisan los criterios objetivos para calcular la contribución del beneficiario, ya que fijan solamente el máximo, que oscila entre el 25% y el 30% de los ingresos de la unidad familiar, pero sin establecer un mínimo o unos baremos para el cálculo<sup>53</sup>. Tampoco prevén la contingencia del impago de la contribución al justiprecio del beneficiario, aunque en este caso quien satisfará el justiprecio será la Administración expropiante<sup>54</sup>, como sucede en una expropiación ordinaria. A pesar de esta elusión normativa, todas las normas establecen que se controlará el pago de las cantidades a las que esté obligado el beneficiario. De esta previsión se desprende que el incumplimiento del pago puede conllevar la pérdida de la condición de beneficiario, originando a su vez el derecho de reversión por parte del sujeto expropiado. Para evitar este supuesto, que si la medida se aplicase ostensiblemente cabe suponer que sería frecuente, estas normas deberían haber previsto supuestos de exención cuando el beneficiario tenga insuficiencia económica o falta de ingresos para afrontar el pago del justiprecio.

La contribución al pago del justiprecio permite suplir dicha obligación por razones de justicia social, puesto que se trata de personas que van a ser lanzadas de su vivienda y en cuyo favor se realiza la expropiación. A efectos prácticos, poco sentido tendría que a una persona con insuficiencia económica se le hiciese pagar de forma completa el justiprecio. Sin embargo, tampoco le resultará posible satisfacer esta contribución para la obtención de un beneficio consistente en la utilización de la vivienda por el plazo de la expropiación. Esta contribución del beneficiario supone una exención parcial del pago del justiprecio al que de manera ordinaria está obligado el beneficiario, en virtud del artículo 5.2 apartado 5 REF. Cuando las normas disponen esta aportación al justiprecio, lo prevén para no incumplir con dicha obligación. Este elemento permite afirmar que, si por razón del instrumento utilizado para constituir un arrendamiento se tiene que alterar su configuración ordinaria, no es apropiado para las situaciones que pretende mitigar, tales como la carencia habitacional ante el lanzamiento producido por la insuficiencia económica del deudor hipotecario, y de este sujeto junto con el arrendatario en el caso del País Vasco. Además, la exigencia que tiene la expropiación en cuanto a la satisfacción de una indemnización permite afirmar que se trata de una medida que siempre se encontrará vinculada a la disponibilidad presupuestaria<sup>55</sup> de la Administración

expropiante. Únicamente Andalucía delimita esta vinculación presupuestaria estableciendo que, en términos anuales, el gasto destinado a esta actuación será el equivalente al realizado en los recargos por presentación extemporánea de las fianzas de los arrendamientos y suministros, así como sus intereses de demora. La supeditación de la eficacia de la medida a la disponibilidad presupuestaria denota que, de aplicarse, sería un instrumento que no podría tener todo el alcance deseable. Finalmente, la expropiación no es un instrumento apropiado para esta finalidad si requiere de esta financiación, porque contraviene los principios de eficiencia y economía del gasto público, según los artículos 31.2 y 33.3 CE.

## 2. LA CONFIGURACIÓN DE LAS *EMPTY DWELLING MANAGEMENT ORDERS*: UN ESTUDIO COMPARADO CON LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA DE ACCESO A LA VIVIENDA

En relación con las medidas relativas a las viviendas vacías que puede ejecutar la Administración, en Inglaterra y en Gales existe una orden de gestión de viviendas vacías denominada *Empty Dwelling Management Order* o EDMO (DRISCOLL, 2007, 243, y ESCAJEDO, GARRIDO, GORROTXATEGUI, 2011). Esta orden la dicta una autoridad local, siguiendo un procedimiento establecido en la *Housing Act 2004* —en las secciones 132 a 138 y en las *Schedules 6 y 7*—, y en ningún caso supone la expropiación de la vivienda objeto de la intervención. Este mecanismo se impone como consecuencia de la deshabitación de la vivienda durante dos años por parte del *relevant proprietor* o el titular de la vivienda deshabitada y, en su defecto, quien sea arrendatario de la vivienda durante como mínimo siete años. La ampliación del sujeto que deshabita la vivienda al arrendatario en estas condiciones se debe a que en el Reino Unido no solo se le considera como una parte del contrato sino como un *leaseholder*<sup>56</sup>, es decir, tiene un dominio pleno limitado a la duración del arrendamiento, que puede ser enajenado o gravado.

### A) Interim Empty Dwelling Management Order: *objeto, excepciones y procedimiento*

Una EDMO se puede dictar de forma provisional, con una duración máxima de un año; se trata de la *Interim Empty Dwelling Management Order*<sup>57</sup>, en adelante IMO. Su finalidad consiste en garantizar el uso habitacional de la vivienda deshabitada transfiriendo su gestión a la *Local Housing Authority* o autoridad local de vivienda —en adelante LHA—, por un periodo de hasta doce meses. Durante su vigencia, la autoridad local puede gestionar la vivienda mediante diferentes acciones tendentes a asegurar la posesión de la vivienda, por ejemplo,

a través de un arrendamiento, o ejecutar una actividad que debía haber efectuado el arrendador, como la realización de obras de conservación. Además, la LHA está habilitada para cobrar las rentas del arrendamiento con el consentimiento del *relevant proprietor*, y disponer de este dinero y del que genere el ejercicio de su responsabilidad en la gestión de la vivienda. Para poder ejecutar una IMO, la autoridad local tiene que formalizar una solicitud al *Residential Property Tribunal*<sup>58</sup> —en adelante RPT— (MCGRATH, 2005, 35-37), que es el órgano administrativo habilitado para adoptar las decisiones necesarias para su válida constitución. La sección 134 *Housing Act 2004* establece que antes de que la LHA formalice la solicitud, para que el RPT pueda evaluar correctamente los intereses de la comunidad y el efecto de la orden sobre el titular de la vivienda y sobre terceros, debe probar los siguientes elementos: los intentos de notificación al *relevant proprietor* informando de la eventual existencia de una EDMO; las acciones que se están efectuando al respecto para asegurar la ocupación de la vivienda; la asistencia proporcionada al *relevant proprietor* para que habite la vivienda; la información que corrobore que la vivienda concurre en una de las excepciones que posteriormente se analizarán; y la clasificación de esa vivienda como objeto de la *Council Tax*, de conformidad con la *Local Government Finance Act*<sup>59</sup> 2012.

La autorización que la autoridad local solicita al RPT debe confirmar el cumplimiento de los requisitos para el dictado de una IMO, referidos a la deshabitación, a su permanencia en defecto de intervención y a la ausencia de exclusiones de la medida. La vivienda tiene que haber estado deshabitada completamente, es decir, no puede estar habitada ni legal ni ilegalmente —admitiendo a precaristas y a quienes ocupen la vivienda sin consentimiento—, durante dos años, y no puede pertenecer a ningún ente público, como disponen las secciones 133 (2) y 134 (2) a). Este plazo de dos años, que coincide con el previsto por el legislador catalán en la Ley 18/2007, se ha visto sujeto a una modificación respecto del inicialmente establecido de seis meses por considerarlo demasiado exigente<sup>60</sup> (WILSON, 2016, 19, HENDERSON, 2015, 67, DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT, 2012, 4, y DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT, 2011, 41). En segundo lugar, esta deshabitación debe continuar en un futuro próximo, según exige la sección 134 (2) b), se tiene que notificar al *relevant proprietor*, y se deben evaluar las posibilidades de habitación de dicha vivienda, de conformidad con la sección 134 (2) c) y d). Finalmente, en el supuesto de hecho concreto, no tiene que concurrir ninguna exclusión de las que prevé la sección 134 (6). Es necesario aludir que en la legislación de Andalucía, Navarra y Canarias se dispone un catálogo de excepciones a la medida expropiatoria, que incluye los inmuebles de uso turístico<sup>61</sup>, las viviendas de esparcimiento o recreo, y las viviendas arrendadas por temporadas<sup>62</sup>.

Respecto de las exclusiones de las IMOs, la primera de ellas se refiere a las segundas residencias, una excepción también contenida en Andalucía,

Navarra, Canarias y el País Vasco<sup>63</sup>, aunque en este último caso se establece como justa causa que ampara la deshabitación. Podemos señalar también que la vivienda secundaria quedaría excluida si interpretamos la definición de vivienda del artículo 3 a) de la Ley 18/2007, de Cataluña, con el artículo 3 c), que define la vivienda secundaria o segunda residencia como la que es utilizada de modo intermitente o en estancias temporales. Un ejemplo se encuentra en las segundas o ulteriores residencias, respecto de las cuales no cabe considerar si están habitadas o no<sup>64</sup>, sino que se excluyen *per se*. Por ello, la cuestión relevante se centra en la prueba de que estas viviendas son de esparcimiento o de recreo, para que se pueda apreciar la excepción. Asimismo, se identifican como exclusiones las viviendas cuyo *relevant proprietor* haya cambiado de residencia temporalmente, las viviendas en las que se estén realizando obras de rehabilitación o reforma, las viviendas cuyo *relevant proprietor* esté a la espera de obtener los permisos para efectuar estas obras, las que se hayan puesto a la venta u ofertado en arrendamiento de forma efectiva, como también se prevé en el País Vasco en el artículo 56.2 LVPV, y las que formen parte de una herencia yacente. Además de estas causas, en el País Vasco se contiene otra, referida a la desocupación cuando el titular de la vivienda sea una entidad sin ánimo de lucro que la destine a atender a colectivos vulnerables.

Estas exclusiones están desarrolladas con el mismo contenido en el artículo 3 *Housing (Empty Dwelling Management Orders) (Prescribed Exceptions and Requirements)* (England) Order<sup>65</sup> 2006, de Inglaterra, y en el artículo 3 *Housing Order (Empty Dwelling Management Orders) (Prescribed Exceptions and Requirements)* (Wales) 2006, de Gales<sup>66</sup>. Podemos clasificarlas entre las que obedecen a razones subjetivas, relacionadas con el *relevant proprietor*, u objetivas, respecto de la vivienda. En lo que se refiere al *relevant proprietor* amplían los casos a dos. En primer lugar, la ausencia a causa de la edad avanzada, discapacidad, enfermedad, toxicomanía o alcoholismo, o por atender a una persona que se encuentre en estas circunstancias. El artículo 3 d) de la Ley 18/2007, de Cataluña, se refiere al cambio de domicilio por una situación de dependencia, definida en el artículo 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<sup>67</sup> como 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. Por su parte, el legislador vasco amplía la causa contenida en la norma catalana a los supuestos de traslado de domicilio por razones de salud, de dependencia o emergencia social que justifiquen la necesidad de desocupar temporalmente la vivienda, según el artículo 56.2 LVPV. La segunda excepción referida al *relevant proprietor* se concreta en la ausencia como consecuencia de la prestación de servicios como integrante de las fuerzas armadas. Esta excepción no podría incluirse en nuestro ordenamiento jurídico,

porque contraviene el derecho a la igualdad del artículo 14 CE. En nuestro ordenamiento jurídico, solo es admisible una causa genérica que no discrimine en función del cargo o profesión que se ejerza. El legislador vasco, en el artículo 56.2 LVPV, y el legislador catalán, en la justa causa prevista en el artículo 3 d) de la Ley 18/2007, consideran que constituye una causa justificada para la deshabitación continuada el traslado de domicilio por razones laborales. Este traslado debe entenderse como el cambio del centro de trabajo que conlleve el cambio del lugar de la residencia habitual —debido a la movilidad geográfica que permite el artículo 40 del Estatuto de los Trabajadores<sup>68</sup>—, según se desprende del concepto de *domicilio*<sup>69</sup> del artículo 40 del Código Civil, equiparable a la residencia habitual (GÓMEZ LAPLAZA, 2009, 159). Para apreciar la necesidad del cambio de residencia, debe atenderse a la distancia, la posibilidad de utilización de transporte público y los medios ofrecidos por el empleador.

Por lo que respecta a las excepciones que se refieren a la vivienda, las *Housing Orders* de Inglaterra y Gales las extienden a los siguientes supuestos: la utilización residencial por un ministro de culto; la imposibilidad de disponer de la vivienda por orden judicial; que la vivienda sea objeto de investigación en un procedimiento penal; la ocupación de la vivienda por un empleado del *relevant proprietor* en ejercicio de sus obligaciones laborales; que la vivienda sea objeto de un procedimiento de ejecución hipotecaria; y la ocupación de la vivienda de carácter temporal por el *relevant proprietor* o por sus invitados. En correspondencia con la litigiosidad de la vivienda dispuesta en esta exclusión, en Cataluña, se considera como justa causa de deshabitación que la vivienda sea objeto de un litigio judicial pendiente de resolución. Esta justa causa se prevé porque resulta preferente la correcta —y sin alteración de las circunstancias iniciales— resolución judicial del litigio, cuyo objeto es la vivienda deshabitada, que su expropiación temporal para destinarla al uso habitacional. Conviene apuntar que, en la legislación catalana, se dispone como justa causa de deshabitación el abandono de la vivienda en una zona rural en proceso de pérdida de población. En relación con la pérdida de población, en Inglaterra y en Gales se desarrollan las circunstancias en las que se debe encontrar la vivienda antes de dictar una IMO en las *Housing Orders* (DRISCOLL, 2007, 11, y DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT, 2004). Estas circunstancias están relacionadas con el ejercicio antisocial del derecho de propiedad y los incumplimientos de los deberes del propietario, y pueden ocasionar pérdida de población si no se produce una intervención pública. Estas circunstancias se refieren a: que la zona en la que se encuentre la vivienda esté experimentando un problema significativo y persistente de índole antisocial; que este problema se deba a la conducta antisocial de quien reside en la vivienda; que el propietario de la vivienda sea un arrendador del sector privado; que el propietario de la vivienda no tome medidas para eliminar el problema y resulte apropiado que lo haga; y que una IMO combinada con

otras medidas adoptadas por la autoridad local u otras personas junto con esta reduzca o elimine ese problema.

Ninguna de las disposiciones analizadas detallan de forma pormenorizada qué sucedería en otros casos en los que la deshabitación pudiese cuestionarse como suficiente para impulsar estas medidas. Algunos supuestos podrían referirse a cuando una vivienda se encuentre habitada de forma parcial, por ejemplo mediante una ocupación del 10%, o su destino al uso habitacional durante un mes en el transcurso de un año. En estos casos, entendemos que esta deshabitación, aunque sea parcial, habilita igualmente al ejercicio de estas medidas por dos razones: además de un argumento meramente formalista, esto es, que no se encuentra previsto como una causa que enerve dicha expropiación, se trata de una habitación tan parcial o defectuosa que la podemos equiparar a la deshabitación, con las consecuencias que de esta calificación se derivan. Otros casos que cabe analizar comprenden a las viviendas desocupadas porque son objeto de una oferta de venta o de arrendamiento por precio superior al del mercado, o al del mercado durante el último año, o al del promedio de los últimos cinco años, o a un precio superior al precio medio en la localidad para viviendas semejantes. En estos casos, no puede reputarse como causa justificada la expectativa de obtener un precio más elevado en la venta de la vivienda, porque de esta manera se podría mantener deshabitada una vivienda ofreciendo un precio fuera de mercado por elevado. Recientemente, debido a la crisis inmobiliaria, se produce un nuevo supuesto sobre el que debemos pronunciarnos, que es el relativo a la construcción de un edificio de viviendas prácticamente en su totalidad pero que permanezca en estado de construcción. No sería exigible su destino al uso habitacional ni el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad porque la edificación no podría calificarse de vivienda, debido a que su construcción no ha finalizado. En este caso, la eventual imposición de una IMO tendría que ordenar la realización de las obras necesarias para destinar la vivienda al uso habitacional. Respecto de la legislación autonómica, solamente se podría ejecutar la expropiación temporal del usufructo prevista en el artículo 4.3 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, que es la única que vincula la deshabitación al incumplimiento de las condiciones de habitabilidad y faculta a la Administración a ejecutar subsidiariamente las obras de conservación necesarias para arrendar la vivienda.

Retomando el procedimiento administrativo para ordenar y ejecutar una IMO, una vez que el RPT aprecia la concurrencia de los requisitos analizados y autoriza a la LHA a aplicarla, su cumplimiento debe efectuarse en los términos presentados su propuesta de EDMO; en consecuencia, si quiere modificar la orden, debe solicitar de nuevo la aprobación del RPT. Cuando el RPT apruebe una orden que determine el arrendamiento de la vivienda, puede incluir en ella la indemnización al *relevant proprietor*, y cabe la posibilidad de que durante su ejecución ordene a la LHA que indemnice a terceros por cualquier injerencia en

sus derechos. La autoridad local puede ejecutar una IMO a pesar de cualquier recurso pendiente contra la orden de gestión, sin perjuicio de cualquier resolución posterior sobre la eliminación de dicho recurso. Asimismo, debe proceder a su revocación si lo considera apropiado. Finalmente, se hace responsable de las obras que se tengan que realizar para garantizar el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad —de igual forma que se prevé en el artículo 4 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña—, recuperando la inversión con las rentas que se deriven del arrendamiento de la vivienda, que en ningún caso estarán fuera del precio de mercado.

Las facultades y obligaciones que otorga el dictado de una IMO a la LHA, según la sección 135 *Housing Act 2004*, se concretan en que debe asegurarse de que la vivienda se esté ocupando y de su adecuado estado de conservación, por ejemplo contratando un seguro ante la eventual destrucción o incendio de la vivienda. Respecto del *relevant proprietor*, la autoridad local puede concluir que, debido a su ausencia, no existen posibles acciones para que destine la vivienda de manera voluntaria al uso habitacional, en cuyo caso deberá proceder a ejecutar una EDMO definitiva, que se analizará en el siguiente subapartado. La decisión de revocar la orden provisional por una de definitiva no impediría que la autoridad local ejecute medidas coercitivas<sup>70</sup> —que puede realizar durante todo el procedimiento—, destine las rentas del arrendamiento de la vivienda a compensar a terceros por los efectos negativos de la orden, y pague los gastos de la administración de la vivienda o *relevant expenditure*<sup>71</sup>.

Al vencimiento del plazo de vigencia de la IMO, la autoridad local, previa deducción de todos los gastos efectuados en la vivienda, incluso los referidos al mobiliario, deberá devolver al *relevant proprietor* los ingresos restantes provenientes de su arrendamiento y sus intereses (ANGEL, 2006, 6-7). La orden puede prever el tipo de interés que debe aplicarse a esta cuantía y los plazos en los que debe efectuarse el pago. La LHA tiene la obligación de establecer correctamente los ingresos y gastos de la vivienda para facilitar su inspección, verificación y copia por parte del *relevant proprietor*. Este podrá solicitar al RPT una orden que declare que el importe de los balances no constituye un gasto de la vivienda y requerir que la autoridad local realice los ajustes financieros necesarios, siguiendo los criterios establecidos por el RPT. Cuando llegado el vencimiento de la orden la renta exceda de los gastos efectuados en la vivienda, la LHA deberá abonar la cuantía correspondiente al *relevant proprietor*; en el supuesto contrario, podrá reclamarle el importe que acordó para revocarla, y en el caso de que sea un arrendatario, una cuantía igual a los gastos pendientes de pago. En el caso de que la autoridad local considere que el *relevant proprietor* se ha negado injustificadamente a prestar el consentimiento para ocupar la vivienda, puede requerirle la satisfacción de un importe que no exceda de la cuantía necesaria para cubrir los gastos efectuados en la vivienda. En el caso de que una IMO se sustituya por una EDMO definitiva, cualquier

superávit o déficit puede ser compensado, siempre que en la orden se habilite esta posibilidad. Las cuantías recuperables por la LHA son consideradas, hasta el momento de su pago, una carga sobre la vivienda, considerada como una *Local Land Charge*<sup>72</sup>.

#### B) Final Empty Dwelling Management Order: *procedimiento y facultades*

Una vez que ha finalizado la vigencia de una IMO, se puede sustituir por otra o por una *Final Empty Dwelling Management Order* —en adelante FMO—, regulada en la sección 136 *Housing Act 2004*, que es una EDMO definitiva por un plazo de siete años en interés de la comunidad o de terceros, sin que la LHA requiera de una nueva autorización del RPT. Para decidir si resulta conveniente su implementación, la autoridad local debe tener en cuenta los intereses de la comunidad y el efecto que tendrá su imposición en el *relevant proprietor* y terceros, como realiza el RPT en el caso de una IMO. Con anterioridad a su aprobación, en un plazo de siete días, la LHA tiene que notificar a los afectados una copia de la orden, que contenga la descripción general de la gestión de la vivienda, y en la que se indique la razón para hacerla efectiva, su inicio y cese, así como el derecho de recurso en un plazo máximo de 28 días. En el caso de que modifique los términos de la orden, deberá realizar de nuevo esta notificación. Al finalizar el plazo del recurso, la FMO entrará en vigor hasta un plazo máximo de siete años, salvo que deje de tener efecto con anterioridad o posterioridad<sup>73</sup>. El propietario puede solicitar su finalización, y será aceptada por la autoridad local cuando la vivienda sea ocupada o se ponga a la venta, aunque puede enajenar la vivienda con esta orden en vigor. Si la vivienda se encuentra ocupada por arrendatarios, no se puede revocar la orden sin el permiso del propietario. Ante su incumplimiento, el *relevant proprietor* puede acudir al RPT para que compela a la autoridad local a la ejecución de la orden en sus términos, su modificación o su revocación. Igualmente, el acreedor de cualquier compensación podrá dirigirse a este órgano administrativo para exigir el pago de una indemnización por daños y perjuicios.

La FMO debe contener un modelo de gestión, cuyos términos deben ser notificados cuando la LHA esté considerando la posibilidad de ordenarla. El modelo de gestión es un plan que establece las acciones que podrá realizar la autoridad local, y debe incluir los siguientes elementos: las obras que vaya a efectuar en la vivienda; una estimación de la inversión a realizar en la vivienda; la renta que se podría obtener de la vivienda, correspondiente al precio de mercado; la cuantía que la LHA tenga que abonar a un tercero por la afectación a sus derechos como consecuencia de la orden y la forma de su pago; el abono de los fondos restantes al *relevant proprietor* después de haber deducido los gastos efectuados en la vivienda y las indemnizaciones correspondientes; una

previsión de gastos extras para ejecutar correctamente la orden; y una previsión relativa a ulteriores compensaciones después de su finalización. Cuando la renta que se obtenga de la vivienda sea inferior a la del precio de mercado, la FMO deberá detallar la diferencia entre la renta obtenida y los gastos e indemnizaciones efectuados, el pago de cualquier cantidad restante al *relevant proprietor*, y la deducción de cualquier cuantía pendiente que la LHA le pueda exigir. La orden de gestión también puede indicar el destino de la renta al pago de los gastos de la vivienda o intereses, la compensación de pagos pendientes, la compensación de los déficits eventuales entre la IMO y la FMO, y la recuperación de los gastos efectuados en la vivienda. La autoridad local tiene la obligación de mantener actualizados los ingresos y gastos efectuados en la vivienda para que los pueda consultar el *relevant proprietor* o quien tenga un interés legítimo. Respecto de los acuerdos financieros sobre la terminación de la orden, si a su finalización queda pendiente de pago algún gasto, la LHA lo abonará en los términos que se hayan establecido en la orden. Sin embargo, si una vez ejecutada la cuantía de la renta es inferior al importe de los gastos efectuados, el *relevant proprietor* solamente deberá abonar el importe que haya acordado pagar como condición para revocar la orden; cuando la vivienda esté arrendada, deberá satisfacer el importe de cualquier servicio pendiente en virtud del contrato de arrendamiento. En el caso de que la FMO se sustituya por otra FMO, no debe compensarse al final de la primera orden cualquier superávit o déficit, si así se prevé en el plan de gestión.

Las facultades que la LHA tiene al ejecutar esta orden son más amplias que en el caso de una IMO, porque puede ordenar el arrendamiento de la vivienda y ejecutar las obras<sup>74</sup> de conservación por sí misma, sin la autorización del RPT. Sin embargo, deberá comunicar al *relevant proprietor* estas acciones, y este dispondrá de un plazo de catorce días para oponerse, aunque no se requiera de su consentimiento. Podemos advertir que esta forma de gestión en ningún caso supone una expropiación total, porque tiene una duración máxima limitada y es posible solicitar su revocación si el propietario enajena o habita la vivienda. Las obligaciones que se derivan de la ejecución de la FMO, reguladas en la sección 137 *Housing Act 2004*, se refieren a que la autoridad local tiene el deber de asegurar el uso habitacional de la vivienda y realizar una gestión adecuada de acuerdo con las acciones contenidas en la orden, incluyendo el seguro contra el riesgo de destrucción de la vivienda, incendio o menoscabo por otras causas. A estos efectos, debe revisar el cumplimiento de la orden, tomar medidas para asegurar la ocupación en el caso de que la vivienda esté deshabitada, y mantener vigente la orden si es necesario para garantizar el uso habitacional de la vivienda. Con posterioridad a este control sobre la ejecución de la orden, deberá modificarla si lo considera conveniente, y tendrá que revocarla cuando la vivienda esté deshabitada y concluya que no existen medidas apropiadas para asegurar su ocupación. Igualmente, la LHA deberá decidir si tiene que abonar

una indemnización a terceros por los perjuicios ocasionados por esta gestión definitiva, su importe, y la información sobre los recursos ante esta decisión. Esta indemnización también la podrá reclamar el tercero que se vea perjudicado por la EDMO, según prevé la sección 138. En relación con la gestión de la vivienda por parte de la autoridad local, el propietario de la vivienda, pese a que no la pueda usar ni gestionar, encuentra protegido su derecho mediante tres acciones. En primer lugar, la LHA se compromete a buscar una persona que habite la vivienda. En segundo lugar, la ocupación de la vivienda origina un derecho al cobro de la renta a favor del propietario. La renta únicamente se podrá ver reducida si la autoridad local ha realizado obras en la vivienda. En el caso de que la renta no cubra su coste, el propietario no debe satisfacerlo, salvo que enajene la vivienda. Finalmente, la autoridad local es responsable de los desperfectos que se puedan ocasionar en la vivienda por parte de los arrendatarios.

### III. *LAW IN ACTION: VENTAJAS, INCONVENIENTES Y MEJORAS PARA UN LEGAL TRANSPLANT DE LAS EDMOS ANTE EL FRA-CASO EXPROPIATORIO*

En los últimos años, las Comunidades Autónomas aludidas a lo largo de este trabajo han dispuesto la expropiación temporal del uso de viviendas para su posterior arrendamiento. Una de las contrariedades comunes a todas las normas es que se han articulado como una solución de contingencia frente a la sobreoferta de viviendas, el creciente endeudamiento y el aumento de los lanzamientos. La expropiación forzosa presenta problemas (ARGELICH COMELLES, 2016, 1-5) de aplicación en este ámbito, puesto que toda expropiación comporta privación de derechos, aunque sea temporal y afecte a una facultad del dominio. Además, la falta de reflexión sobre las medidas a adoptar para reducir las viviendas vacías y mejorar el acceso a la vivienda, más allá de trasladar las previsiones ya dispuestas en algunas Comunidades Autónomas, conlleva que se repitan imprecisiones como la aludida respecto del objeto de la expropiación y su disponibilidad, la focalización del sujeto expropiado en las personas jurídicas financieras, y los desajustes respecto del pago del justiprecio en algunas normas.

Por otra parte, la utilización del mecanismo expropiatorio no respeta el *principio de proporcionalidad ni el de idoneidad*<sup>75</sup> del artículo 103 CE, puesto que se puede arrendar forzosamente una vivienda sin expropiarla, y por tanto supone un sacrificio patrimonial no justificado para el sujeto expropiado, infringiendo los principios de eficiencia y economía del artículo 31.2 y 33.3 CE. Para efectuar un arrendamiento forzoso de vivienda sin acudir a la expropiación basta con que, encomendándonos a una regulación *de lege ferenda*, el legislador prevea que la Administración pueda ordenar su arriendo en virtud

de un acto administrativo que, en caso de no ser atendido por el particular, pueda ser ejecutado forzosamente en virtud de la denominada ejecución subsidiaria de los actos administrativos (ARGELICH COMELLES, 2017, 66-69). Otro inconveniente que plantea la expropiación temporal del uso de viviendas es que queda limitado en los municipios por la naturaleza del instrumento, al carecer de la capacidad de declarar la *causa expropriandi* porque no son titulares de la potestad legislativa, cuando se trata de la Administración más cercana al ciudadano y, por tanto, la que conocerá mejor donde se produce demanda residencial acreditada y viviendas deshabitadas. Finalmente, la expropiación se demora en el tiempo por las garantías que debe cumplir el procedimiento, puesto que está configurado como una transferencia coactiva expropiatoria; la principal consecuencia es que supone un mecanismo poco ágil en este ámbito y no permite atender con celeridad la necesidad urgente de vivienda del beneficiario, de manera que esta medida resulta más efectista que efectiva. Muy probablemente, dado el contexto de acceso a la vivienda actual y la situación económica, esta medida y otras que puedan plantearse se van a perpetuar en el tiempo, cuando inicialmente se crearon como una solución a corto plazo, al igual que ha sucedido con la prórroga de vigencia de la suspensión de los lanzamientos de dos años a cuatro. En una línea parecida al mecanismo expropiatorio autonómico, pero con carácter definitivo o irreversible como nuestra expropiación total del derecho de propiedad, se ha articulado en Inglaterra la *Compulsory Purchase Order* u orden de compra obligatoria. Esta orden supone la compra obligatoria de una vivienda para satisfacer un interés público, de manera que implica la misma intervención que la expropiación total del derecho de propiedad. La *Compulsory Purchase Order* se demora veinte meses desde el inicio del procedimiento hasta su consecución (CERANIC, MARKWELL, DEAN, 2017, 565-566), un problema del que también adolece la expropiación autonómica, y que permite defender otras alternativas como las EDMOs. Existe otro instrumento que implica la venta forzosa de una vivienda, denominado *Enforced Sale*. Esta medida se puede ejecutar cuando una autoridad local ha realizado obras de conservación en un inmueble y el propietario no ha pagado los gastos, con la finalidad de que los asuma. Este mecanismo es más efectivo que el anterior y tiene un uso extendido en ciudades como Manchester, en más de 300 propiedades (HENDERSON, 2015, 77). Ninguno de estos instrumentos deberían incorporarse en España porque supondrían la extensión de los problemas que presenta el mecanismo expropiatorio.

Considerando una posible aplicación de la expropiación temporal, ninguna de estas normas autonómicas, por falta de competencia, reflexiona sobre qué cambios deberían efectuarse en las prestaciones de las partes del arrendamiento de vivienda por la intervención de la Administración como parte arrendadora. En este sentido, el contenido del contrato debe ser revisado en relación con las siguientes prestaciones. En lo que se refiere al destino de la vivienda al uso

pactado, conviene precisar que este uso se concretará en el habitacional sin exigir la permanencia. En contraposición, recuérdese que este deber se agrava en su exigencia en las viviendas protegidas, porque debe mantenerse habitada la vivienda. Respecto de la fianza, regulada en el artículo 36 LAU 1994, se debería suprimir la exigencia de su depósito en un organismo público recaudador, porque al ser la Administración parte arrendadora ya se garantiza un control público sobre la fianza, aunque el organismo público depositante difiera de la Administración arrendadora. En cuanto a las obras de conservación, previstas en el artículo 21 LAU 1994, debe señalarse que aunque la norma únicamente exija el consentimiento del arrendador o las ordene la autoridad competente, también deberá prestarlo el sujeto expropiado como nudo propietario y poseedor mediato, por la afectación que se produce en su derecho. A pesar de que el artículo 21 LAU 1994 disponga que las obras de conservación se ejecutan a cargo del arrendador, en este caso solamente la Administración arrendadora podrá ordenar su realización, bajo apercibimiento de ejecución subsidiaria por sí o a través de un tercero que la Administración ordene en caso de incumplimiento, como sucede en el Decreto-ley 1/2015, de Cataluña. En cuanto al subarrendamiento, se debe limitar en el caso de que sea total, una posibilidad existente pese a su falta de previsión<sup>76</sup> explícita en el artículo 8 LAU 1994. En caso contrario, se estarían suprimiendo los requisitos para ser beneficiario en la práctica, basados en unas determinadas condiciones económicas y necesidades habitacionales. En los casos de sustitución del arrendatario, los subrogantes, además de cumplir con los requisitos para la subrogación previstos en el artículo 16 LAU 1994, deben reunir las mismas exigencias que el beneficiario originario de la medida, para evitar el agravio comparativo que se produciría en caso contrario.

Ante los numerosos inconvenientes y cambios legislativos desatendidos de la expropiación temporal de viviendas, la principal ventaja que poseen las EDMOs es que se configuran como un instrumento de aplicación progresiva y de último recurso, con la finalidad de conseguir el cumplimiento voluntario del propietario. Por este motivo, y por la intervención proporcionada que supone frente a la expropiación, creemos que su incorporación mediante un *legal transplant*<sup>77</sup> en España puede ser un buen mecanismo para mejorar el acceso a la vivienda. Sin embargo, su implementación requiere de algunos matices fruto de leves desajustes en su aplicación. Los *Local Councils* ingleses han aludido que las EDMOs presentan un procedimiento de aplicación demasiado complejo, y que carecen de unidad de actuación porque, debido a la intensidad de la intervención, se plantean diferentes orientaciones políticas sobre cuáles son las medidas más adecuadas (HENDERSON, 2015, 69). Podría parecer, en una primera aproximación, que parte del éxito de las EDMOs radica en que es precisamente la Administración más cercana al ciudadano quien la aplica, que es la que mejor puede conocer donde existen viviendas deshabitadas y demanda residencial. Sin embargo, la expectativa de reducir las viviendas vacías no puede

alcanzarse por completo debido al contexto político e institucional. El complicado encaje práctico de los EDMO se manifiesta también en las resoluciones de los RPTs, que distinguen los diferentes inconvenientes de su aplicación: la diversidad de situaciones en la práctica y la respuesta de los propietarios ante los requerimientos de la LHA; y los comportamientos estratégicos para evitar la imposición de una EDMO, como la solicitud de ocupación de la vivienda por parte del propietario, reclamaciones referentes a la falta de adecuación de la EDMO en la práctica, o demandas relativas a la salud de su propietario (SANDERCOCK, 2003, 401-407). Para evitar estos inconvenientes, los *Local Councils* prefieren utilizar mecanismos como las *Compulsory Orders* y las *Tax Charges* o *Council Tax* (THE GUARDIAN, 2015).

Respecto de este último instrumento, y a diferencia del impuesto autonómico sobre las viviendas vacías previsto en Cataluña, el País Vasco y Navarra<sup>78</sup>, la *Council Tax* permite aplicar un recargo del 50% en este impuesto municipal por mantener una vivienda deshabitada durante dos años. Este recargo tiene dos excepciones, relativas a que se trate de un anexo a la vivienda o que el *relevant proprietor* se encuentre prestando servicio en el extranjero con las fuerzas armadas, una excepción que también se prevé en las EDMOs y que no sería trasladable en España. En la determinación de la base liquidable de la *Council Tax*, el ayuntamiento podrá decidir otorgar un descuento si la vivienda está siendo objeto de una gran reforma o de cambios estructurales y si ha sido renovada. En este sentido, resulta destacable una reciente investigación, según la cual en determinados barrios acomodados de Londres —Kensington y Chelsea— muchas viviendas vacías están siendo objeto de renovación y solo se utilizan por sus propietarios cuando se encuentran esporádicamente en la ciudad (THE GUARDIAN, 2017). En caso de que la vivienda vacía se encuentre a la venta y pertenezca a un propietario que haya fallecido, el impuesto se devengará a partir de los seis meses posteriores al fallecimiento. Además, se han previsto exenciones al pago de este impuesto cuando algún miembro de la unidad familiar se encuentre en prisión, cuando se haya producido un traslado para cuidar de una persona o atender necesidades hospitalarias, cuando la vivienda haya sido recuperada por sus legítimos propietarios, cuando no pueda ser legalmente ocupada —por estar, por ejemplo, abandonada<sup>79</sup>—, o cuando se encuentre vacía porque ha sido objeto de una *Compulsory Purchase Order* y tenga que ser demolida. Mediante la aprobación de la *Local Government Act*<sup>80</sup> 2003, se eliminaron progresivamente las reducciones de este impuesto municipal, limitándolas desde el 50% al 10% y hasta su desaparición por decisión de las autoridades locales. Este impuesto deberá abonarse en el ayuntamiento donde radique la vivienda deshabitada, y el recargo no se configura con carácter finalista sino meramente recaudador e indirectamente sancionador, como sucede también en el País Vasco y Navarra, aunque en el País Vasco se dispone que con estos ingresos se dote el patrimonio municipal de suelo. Resulta necesario advertir

del riesgo de convertir el impuesto en un mecanismo sancionador, porque esta sanción indirecta podría ser evitada con su pago (ARGELICH COMELLES, 2016, 1-12), máxime cuando estas viviendas deshabitadas pertenezcan a entidades financieras, como sucede en España. En Cataluña, por el contrario, se ha articulado como un impuesto finalista, lo que constituye una excepción al principio de unidad de caja porque la cuantía recaudada se encuentra afectada a la satisfacción de un determinado gasto público: la adquisición de viviendas para destinarlas al arrendamiento social, esto es, un arrendamiento con la renta determinada por la Administración.

Como reflexión final, probablemente la explicación más realista sobre los desajustes en la aplicación de estas medidas en el caso de Inglaterra —o su ausencia en el caso de España— es su impopularidad y el excesivo intervencionismo que supone en las relaciones jurídico-privadas, a pesar del contexto actual de acceso a la vivienda. Para solucionar los inconvenientes que presentan las EDMOs, garantizar su éxito y pensando en su eventual *legal transplant* en España, cabe proponer la creación de un ente público de carácter regional e independiente, como una agencia, encargado de ejecutar las EDMOs. Asimismo, debería reflexionarse sobre si convendría reducir el plazo de dos años de deshabitación que requieren las EDMOs para poder ser aplicadas, un plazo que también se exige en el artículo 3 de la Ley 18/2007, de Cataluña. La demora en la intervención de la vivienda puede ocasionar efectos perjudiciales como la exclusión de las viviendas que sean más susceptibles de ser arrendadas, y provocar desajustes entre la norma y la financiación de la medida, especialmente respecto del coste de las obras de conservación necesarias (BAKER, 2012, 47).

#### IV. INSTRUMENTOS ALTERNATIVOS DE ACCESO A LA VIVIENDA DE ESPAÑA Y EL REINO UNIDO

En las legislaciones de acceso a la vivienda de España y el Reino Unido, existen algunas alternativas para destinar las viviendas vacías al uso residencial. En España, disponemos de diferentes instrumentos *de lege lata* estatales y autonómicos para evitar la expropiación, con la finalidad de promover el uso habitacional de las viviendas deshabitadas o proteger a colectivos vulnerables ante un lanzamiento. Las medidas estatales de mejora de acceso a la vivienda se concretan en la suspensión de los lanzamientos y en el arrendamiento derivado de la dación en pago de la vivienda habitual. Respecto del primer mecanismo, podemos señalar que el supuesto de hecho habilitador de la suspensión de los lanzamientos, regulado en la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social<sup>81</sup>, está formado por los casos en los que, en un proceso judicial o extrajudicial de ejecución hipotecaria, se haya adjudicado al acreedor o

quien ostente un mandato representativo la vivienda habitual y única vivienda en propiedad del deudor hipotecario. El deudor hipotecario deberá encontrarse en los supuestos de especial vulnerabilidad y en las circunstancias económicas establecidas, con independencia del valor de la vivienda por el que la entidad se la haya adjudicado en la subasta. En este caso, se suspenderá el lanzamiento por el tiempo<sup>82</sup> restante desde su ejecución hasta el 15 de mayo de 2020, por la prórroga de vigencia que se ha producido. Dicha suspensión plantea un problema en su ejecución, por la inexistencia de precio en la relación jurídica posterior. Por este motivo, se debería crear un mecanismo para compensar económicamente al propietario de la vivienda por el lucro cesante, y así evitar el efecto que esta falta de compensación ha tenido en instituciones como la prórroga forzosa. Por lo que respecta al arrendamiento derivado de la dación en pago de la vivienda habitual, el anexo del Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos<sup>83</sup> prevé la posibilidad de efectuarla cuando el acreedor de un préstamo hipotecario sobre la vivienda habitual, que se haya adherido al Código de Buenas Prácticas de las entidades financieras, realice un procedimiento de ejecución hipotecaria. En este caso, deberá aceptar obligatoriamente la entrega de la vivienda hipotecada y la cancelación de la deuda, por su efecto *pro soluto*, si el deudor está comprendido en las previsiones del artículo 2 del Real Decreto-ley 6/2012 y solicita la dación en pago de su vivienda habitual en el plazo de doce meses desde la solicitud de reestructuración de la deuda. Asimismo, permite articular un derecho de uso en virtud de un arrendamiento con posterioridad a la dación en pago, cuya renta se limita. La dación en pago tiene carácter subsidiario respecto de la restructuración de la deuda, y no se configura como una dación en pago ordinaria porque no se obtiene por el acuerdo libre y voluntario entre el deudor y el acreedor.

Las medidas autonómicas alternativas a la expropiación temporal se refieren a la propuesta de arrendamiento social previa a la ejecución hipotecaria, la cesión obligatoria de viviendas y la obligación de realojamiento de personas en riesgo de exclusión residencial, de Cataluña, y al arrendamiento con opción de compra para evitar el lanzamiento del deudor hipotecario de la Comunidad Valenciana. La propuesta de arrendamiento social, prevista en el artículo 5 de la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética<sup>84</sup>, deberá formularse por parte del adquirente de una vivienda habitual como consecuencia de acuerdos de compensación o dación en pago de préstamos o créditos hipotecarios, o antes de la firma de la compraventa de una vivienda que se produzca por la imposibilidad de devolver el préstamo hipotecario. Paralelamente, antes de interponer cualquier demanda judicial de ejecución hipotecaria o de desahucio por impago de rentas, el demandante también debe ofrecer a los afectados una propuesta de arrendamiento social. Para que pueda

formalizarse esta propuesta, el procedimiento tiene que recaer en personas o unidades familiares que no tengan una alternativa propia de vivienda y que estén dentro de los parámetros del riesgo de exclusión residencial. Esta propuesta podrá ser considerada de arrendamiento social, con una duración máxima de tres años, si cumple con determinados requisitos de limitación de la renta y se ha realizado el ofrecimiento de otra vivienda ubicada en el mismo término municipal. En el artículo 7 de la misma norma, el legislador catalán dispone la cesión obligatoria de viviendas, también prevista por el legislador aragonés en el artículo 24 del Decreto-ley 3/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda<sup>85</sup>. Este instrumento permite incorporar las viviendas cedidas al Fondo de viviendas en alquiler para políticas sociales, por un periodo de tres años, siempre que se cumplan determinadas condiciones. En primer lugar, el propietario de la vivienda debe ser el sujeto pasivo no exento del impuesto sobre las viviendas vacías. Si distintos sujetos pasivos ostentan la titularidad de diferentes viviendas, se prioriza la aplicación de la cesión obligatoria a los que disfruten de menos bonificaciones en el impuesto sobre las viviendas vacías. En segundo lugar, el propietario tiene que disponer de viviendas vacías en un municipio en el que exista, como mínimo, una unidad familiar en la que concurra una situación de riesgo de exclusión residencial y que carezca de solución habitacional. La cesión obligatoria de viviendas también resulta aplicable a los sujetos pasivos que cumplen con estos requisitos establecidos y que dispongan de viviendas vacías en los municipios de Cataluña que no estén ubicados en territorios con demanda residencial fuerte y acreditada.

Por su parte, el artículo 16 de la Ley 4/2016, de Cataluña, prevé un sistema transitorio y excepcional para realojar a las personas o unidades familiares que se encuentren en riesgo de exclusión residencial y que puedan perder la vivienda habitual, siempre que no tengan ninguna posibilidad de acceder al uso legítimo de otra vivienda. El apartado quinto de la citada disposición condiciona la cesión de una vivienda alternativa a la participación de las personas afectadas en un plan de acompañamiento económico, social y laboral, adecuado a su situación y orientado recuperar su plena autonomía. La vigencia de las medidas establecidas se encuentra limitada a tres años a partir del día siguiente a la entrada en vigor, es decir, hasta el 30 de diciembre de 2019, sin perjuicio de la duración de los contratos de arrendamiento que se hayan concertado, según el apartado sexto. A los efectos de proceder al realojamiento, el precepto establece unos supuestos de pérdida de la vivienda, consistentes en: la transmisión de viviendas derivadas de acuerdos de compensación o dación en pago de préstamos o créditos hipotecarios sobre la vivienda habitual o la firma de la compraventa de una vivienda que tenga como causa de la venta la imposibilidad del prestatario de devolver el préstamo o crédito hipotecario; o la ejecución hipotecaria o el

desahucio por impago de rentas. La previsión de los supuestos que pueden originar un lanzamiento supone una mejora en relación con la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas de Andalucía, Navarra, Canarias, la Comunidad Valenciana y Extremadura, no así la del País Vasco que fue la primera que amplió el ámbito de aplicación al lanzamiento derivado del desahucio por impago de rentas. Finalmente, en la Comunidad Valenciana, la Ley 2/2017 habilita, en el marco de un procedimiento judicial o extrajudicial para la ejecución de una garantía hipotecaria, la creación de un arrendamiento con opción de compra para evitar el lanzamiento del deudor hipotecario de su vivienda habitual. Para que pueda concretarse, el deudor hipotecario tendrá que encontrarse en las circunstancias de emergencia social exigidas, que el inmueble objeto de la ejecución hipotecaria sea su única vivienda, y que esté destinada al uso habitacional con carácter habitual.

En relación con las experiencias de perfeccionamiento de los arrendamientos urbanos, como elemento clave de la distribución equitativa del régimen de tenencia, encontramos la *masovería urbana*, prevista en los artículos 3 k), 42 y 74 de la Ley 18/2007, de Cataluña, como un arrendamiento *ad meliorandum*, es decir, aquel cuya renta se satisface con mejoras en la vivienda. El primer precepto de los referidos ha sido recientemente modificado por la disposición final séptima de la Ley 3/2017, de 15 de febrero, del libro sexto del Código Civil de Cataluña, relativo a las obligaciones y los contratos, y de modificación de los libros primero, segundo, tercero, cuarto y quinto<sup>86</sup>. En este contrato, el propietario de la vivienda cede su uso a cambio de que el masovero realice las obras de reparación, mantenimiento o mejora necesarias para que el inmueble sea habitable o para mantener sus condiciones de habitabilidad. El contenido del contrato se rige por lo que hayan convenido las partes y, en su defecto, su duración será de cinco años, lo que contrasta con el plazo mínimo de los arrendamientos urbanos de tres años, previsto en el artículo 9 LAU 1994, y la prórroga de un año contenida en el artículo 10. La realización de estas obras tiene que constar en el contrato y el propietario puede resolverlo si no las realiza en el plazo acordado. Por consiguiente, cabría sustituir la medida de expropiación temporal del usufructo para ejecutar obras que garanticen las condiciones de habitabilidad, prevista en el artículo 4.3 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, por este tipo de arrendamiento *ad meliorandum*. También en el ámbito de los arrendamientos urbanos, sería conveniente establecer una regulación sobre los pisos compartidos, más allá de lo dispuesto en el artículo 1543 del Código Civil, para que los arrendatarios de estas viviendas tuvieran la misma protección que los arrendatarios sometidos a la LAU 1994, especialmente respecto del plazo mínimo y la prórroga del contrato.

En el ámbito de la iniciativa privada, es necesario apuntar como otra posibilidad las denominadas *cooperativas de vivienda*, siguiendo el modelo *Andel* de Dinamarca (CABRÉ ROMANS, ANDRÉS GALLART, 2014, HOUSING

EUROPE, 2017, y ETXEZARRETA, MERINO, 2013, 111). Según este modelo, que recibe este nombre por el municipio danés, la propiedad de las viviendas pertenece a una cooperativa y sus socios disponen de un derecho de uso indefinido con una renta reducida. Este modelo se complementa con el español, relativo a la constitución de una cooperativa para la adjudicación de viviendas en propiedad. Aunque excede del ámbito concreto de este trabajo, cabe señalar que la vivienda protegida tendrá un papel fundamental en la correcta resolución del acceso a la vivienda, por la existencia de viviendas vacías en este ámbito frente a la necesidad habitacional que se produce. En consecuencia, la iniciativa pública en su propia esfera va a determinar en buena medida el éxito de las medidas implementadas que afecten al Derecho Privado. Esta afirmación encuentra su explicación en que antes de intervenir en el ámbito civil, una injerencia oportuna y conveniente ante la desafortunada gestión privada del uso habitacional de la vivienda, resulta necesario e incluso ejemplificante una correcta actuación de la Administración en el destino completo al uso habitacional de sus viviendas protegidas.

En cuanto a las medidas para favorecer el destino habitacional de la vivienda del Reino Unido, en 1980 se inició el *Low Cost Home Ownership*, en un contexto en el que la vivienda en propiedad había alcanzado su límite —cuya prueba fue la crisis de los años noventa— y se requerían alternativas más allá de promover el arrendamiento en el mercado libre, debido a la exclusión práctica por falta de capacidad económica (COWAN, O'MAHONY, COBB, 2016, 38). Este programa contaba con las siguientes medidas: la propiedad temporal o *Shared Ownership*, a la que nos referiremos posteriormente por su incorporación por parte del legislador catalán; la denominada *Affordable Housing*, cuyo objetivo consistía en planificar la edificación de una zona residencial para obtener un precio más bajo e incluir medidas como la propiedad temporal y el arrendamiento social o *Social Rented Housing*; y, para finalizar, se introdujo un nuevo producto de renta variable compartida, conocido como *HomeBuy*, que permitió a las personas seleccionar una vivienda libre mediante un préstamo hipotecario sin intereses sobre el 25% del valor de la vivienda, accediendo a una propiedad compartida. Las dos primeras medidas reducían la subvención directa por parte de la Administración, fomentando la reducción del coste de la vivienda en la misma ubicación donde existían viviendas a precio de mercado. Respecto de la última medida, aunque no proporcionase directamente una vivienda, presentaba como ventajas que el incremento del valor no suponía ningún coste para la Administración, los gastos iniciales de la compra se reducían y se eliminaba el depósito previo a la compra (WHITEHEAD, MONK, 2011, 330). Además, los compradores podían elegir entre más viviendas y reducían los riesgos al contratar un préstamo hipotecario.

En la misma línea de fomento del destino habitacional de las viviendas, en el año 2011 se creó el *New Homes Bonus* en Inglaterra (MULLINER, MALIE-

NE, 2013, 402, y WILSON, MURPHY, BARTON, 2016, 2-33). Su finalidad es destinar los recursos recaudados mediante la *Council Tax*, respecto de las viviendas de nueva construcción y las viviendas vacías que se han destinado al uso habitacional, a incrementar las *affordable homes* o viviendas asequibles de nueva construcción durante seis años, cuyas formas se concretan en las tres modalidades de *Help To Buy* o las ayudas a la compra, y la *Shared Ownership* o propiedad compartida, previstas para todo el Reino Unido. Las *Help to Buy equity loan* permiten obtener un préstamo a bajo interés para la adquisición de una vivienda. De la cuantía total del préstamo, el particular adelanta un 5% de su valor, un 20% lo presta la Administración —que puede alcanzar hasta un 40% en Londres—, y la cuantía restante se ve sujeta a un préstamo hipotecario de un 75% en el Reino Unido, salvo en Londres que solamente puede alcanzar un 40% (FINLAY, WILLIAMS, WHITEHEAD, 2016, 6-116). Para obtener esta ayuda a la compra, se exige el cumplimiento de una serie de requisitos: la vivienda debe ser de nueva construcción; su precio no puede superar las 600.000 libras esterlinas en Inglaterra o 300.000 en Gales; el solicitante debe ser el único propietario y demostrar insuficiencia económica; y la vivienda no se puede arrendar después de su compra. La segunda modalidad, denominada *Help to Buy ISA*, bonifica el ahorro con la finalidad de adquirir una vivienda, porque la Administración aumenta dicho ahorro en un 25%, hasta 3.000 libras esterlinas (VAN LOHUIZEN, 2015, 4-12). Para acceder a este incremento público del ahorro, la vivienda que se vaya a adquirir debe tener un precio de hasta 250.000 libras —o de hasta 450.000 en Londres—, tiene que ser la única vivienda en propiedad y residencia habitual del solicitante, y resultar compatible con la *Help to Buy equity loan*. La primera aportación puede ser de hasta 1.200 libras y, a partir de ese momento, las ulteriores aportaciones corresponderán a 200 libras. Identificamos un último sistema de garantía hipotecaria destinado a las entidades financieras, conocido como *Help to Buy mortgage guarantee*, para los préstamos hipotecarios formalizados antes del 31 de diciembre de 2016. Esta ayuda protege al acreedor respecto de las pérdidas y permite al deudor hipotecario acceder a los préstamos hipotecarios que estuviesen disponibles en las entidades financieras por el 95% del valor de la vivienda, sin garantizar el pago de las cuotas del préstamo hipotecario (ELSINGA, PRIEMUS, CAO, 2009, 67-80). Estas modalidades de *Help to Buy* presentan como inconvenientes que pueden favorecer las zonas más ricas porque las viviendas tienen un valor superior y, en consecuencia, la recaudación de estos impuestos será mayor (NHF, 2010, 3-6). Además, la bonificación de las viviendas de nueva construcción no ha sido eficaz para financiar de manera alternativa las viviendas sociales, sino que se ha destinado en zonas con alta demanda residencial, y de esta manera se ha contribuido a sostener la distribución poblacional en función de esta demanda residencial (TCPA, 2010, 12-13). Finalmente, las áreas residenciales que se han enfocado hacia actividades para regenerarse y renovarse pueden experimentar

una pérdida del número de hogares, como consecuencia de los ingresos limitados en aplicación de la *New Homes Bonus* (ELLIS, 2011, 15). Por lo que respecta a la eventual previsión de las *Help to Buy* en España podemos decir que, por los problemas aludidos y porque contribuirían a perpetuar el acceso a la vivienda en propiedad, no sería recomendable su incorporación.

Por su parte, la *Shared Ownership* permite acceder a la propiedad compartida de una vivienda mediante las asociaciones de vivienda o *Housing Associations* (BRAMLEY, DUNMORE, 1996, 105-131, COWAN, 2010, 56-60, PEAKER, 2013, 119-122, y WALLACE, 2012, 205-226). Existen dos estadios en la aplicación de la *Shared Ownership*: en el primero, el comprador adquiere una cuota de entre el 25% y el 75% de la vivienda mediante un *trust*<sup>87</sup>; y, en el segundo, el comprador tiene el derecho a utilizar la vivienda mediante un arrendamiento a largo plazo de 99 o 125 años, denominado *long leasehold* (GROVER, 2014, 644). Esta configuración obedece a que la figura de la *Shared Ownership* no se encuentra prevista en el *Land Law* propiamente, de manera que su ejecución se ha re conducido hacia instituciones ya dispuestas<sup>88</sup>, porque en el momento de su implementación no se previó el *trust of land*, que habría sido una mejor opción (BRIGHT, HOPKINS, 2011, 377-380). Para poder realizar una compra a través de este sistema de tenencia intermedia, el futuro propietario debe cumplir uno de los siguientes requisitos: acreditar unos ingresos de 80.000 libras esterlinas al año —o de 90.000 en Londres—, siempre que se trate de la primera adquisición de una vivienda; ser propietario de una vivienda sin disponer de capacidad económica suficiente para adquirir otra; o haber accedido a otra vivienda mediante este sistema. Las viviendas sujetas a la propiedad compartida se disfrutan en régimen de arrendamiento. En caso de que cualquier propietario quiera vender la propiedad temporal de la vivienda, la *Housing Association* puede encontrar un comprador para la vivienda y, además, goza de un derecho de tanteo o *first refusal*. Cualquier propietario está habilitado para incrementar la participación en la *Shared Ownership* mediante lo que se conoce como *staircasing*, que consiste en adquirir las partes restantes de la vivienda. Su valor variará en función de la tasación de la vivienda, de conformidad con el valor que la *Housing Association* le haya otorgado. Cuando el comprador tenga más de 55 años, puede comprar hasta el 75% del valor de la vivienda mediante el programa *Older People's Shared Ownership*. Una vez que el propietario adquiera el 75% de la vivienda, no tendrá que abonar ninguna renta por el resto. Si el adquirente es una persona discapacitada, puede solicitar el programa *Home Ownership for people with a Long-term Disability* para comprar el 25% de la vivienda, cuando las viviendas ofertadas en el programa ordinario de las *Help to Buy* no satisfagan sus necesidades habitacionales, o acogerse al régimen general de la *Shared Ownership* y adquirir hasta el 75% de la vivienda.

Recientemente, el legislador catalán ha incorporado mediante un *legal transplant* la propiedad compartida o *Shared Ownership* y la propiedad temporal o

*Leasehold Property*, originarias del Reino Unido, como medidas de acceso a la vivienda que buscan mejorar su acceso fragmentando el dominio y reduciendo su coste. Conviene advertir que la Ley 19/2015, de 29 de julio, de incorporación de la propiedad temporal y de la propiedad compartida al libro quinto del Código Civil de Cataluña<sup>89</sup>, que regula estas instituciones en los artículos 547-1 y 556-1 respectivamente, fue impugnada ante el Tribunal Constitucional, que en un primer momento procedió a suspender<sup>90</sup> su aplicación levantándola posteriormente<sup>91</sup>. La propiedad compartida confiere a uno de los dos titulares la posesión, el uso, el disfrute exclusivo del bien y el derecho de adquirir la cuota del otro titular de manera gradual (NASARRE, SIMÓN, 2013, 3063-3122, y NASARRE, 2016, 165-189). Su duración es de treinta años, salvo que las partes fijen un plazo diferente, en cuyo caso no puede superar los 99 años, según dispone el artículo 556-4. Complementariamente, podemos asimilar a la propiedad compartida el arrendamiento con opción de compra porque, si bien es cierto que se trata de una institución de naturaleza distinta, la renta satisfecha se destinará a la compra de la vivienda en caso de ejecutar la opción de compra. Por otro lado, la propiedad temporal otorga a su titular el dominio de un bien por un plazo cierto y determinado, a cuyo vencimiento se restituye al titular originario. La propiedad temporal guarda cierta relación con el censo enfiteútico, regulado en los artículos 1628 a 1656 del Código Civil, por cuanto es un instrumento de transmisión del dominio con pagos aplazados mediante la constitución de una garantía real. En la *Leasehold Property* o propiedad en arrendamiento, el arrendador o *freeholder* —referido a una *Housing Association*— concede un arrendamiento a largo plazo o *long lease* al adquirente, que es el deudor de un préstamo cuya garantía es el contrato de arrendamiento. Cuando se haya celebrado el contrato de arrendamiento, el comprador adquiere la propiedad de la vivienda por un periodo de noventa años, si se trata de viviendas en régimen de propiedad horizontal, o de cincuenta años para las viviendas unifamiliares, a cuyo vencimiento el propietario recupera la titularidad de la vivienda. En contraste, en el artículo 547-4 del Código Civil de Cataluña se establece un plazo mínimo de diez años para los inmuebles y de un año para los muebles, y un plazo máximo de 99 años. Esta inversión en los plazos de la propiedad temporal podría encontrar su explicación en que en el Reino Unido el 60% de la población habita en viviendas unifamiliares, mientras que en España el 66,5% de la población reside en viviendas en régimen de propiedad horizontal (EUROSTAT, 2017). En el Reino Unido, es posible solicitar una extensión del contrato cuando se cumplan estos requisitos: que la vivienda constituya la residencia principal del solicitante; que el contrato originario haya sido garantizado por un mínimo de 21 años, teniendo en cuenta que la mayor parte se garantizan por un periodo de 99 años; y que no se esté satisfaciendo una renta por el uso del suelo, denominada *ground rent*, o que la renta se encuentre fuera del precio de mercado.

## V. CONCLUSIONES

I. El acceso a la vivienda en España y en Inglaterra y Gales adolece de problemas comunes, como la generalización de la propiedad como mecanismo de acceso a la vivienda, la falta de asequibilidad por la desinversión en vivienda protegida y unas cifras elevadas de viviendas deshabitadas, unos problemas que en España se incrementan por los lanzamientos producidos recientemente. Respecto de la configuración de la expropiación temporal del uso de viviendas, se plantean inconvenientes en cuanto a la disponibilidad del objeto de la expropiación para la posterior constitución de un arrendamiento. Asimismo, merece una especial consideración la alteración que se produce en el pago del justiprecio, ya que constituye una garantía esencial de la expropiación. De la particular configuración del justiprecio, se derivan problemas por la disponibilidad presupuestaria de la Administración expropiante, el voto práctico a los municipios, y la falta de agilidad del mecanismo cuando se requiere de soluciones urgentes. A estos desajustes, se les añaden algunos inconvenientes de índole constitucional por falta de competencia, y el cuestionamiento del principio de igualdad respecto de su aplicación a las personas jurídicas financieras. Además, en el arrendamiento derivado de la expropiación temporal del uso de viviendas deberán revisarse cuatro prestaciones de las partes: el depósito de la fianza en un organismo público recaudador, el consentimiento del propietario en las obras de conservación, el subarrendamiento total y la sustitución del arrendatario.

II. Con la finalidad de dar una respuesta conveniente y proporcionada al grave problema de acceso a la vivienda que tenemos en España, y en atención al fracaso del sistema expropiatorio, cabe recomendar encarecidamente la incorporación de las EDMOs mediante un *legal transplant*. En este sentido, deberán resolverse los desajustes prácticos y los problemas relativos a la política de vivienda que las autoridades locales inglesas aluden, creando un ente público de carácter regional encargado de gestionar su ejecución. De esta manera, se evitaría recurrir al impuesto a las viviendas vacías de Cataluña, el País Vasco y Navarra o a la *Council Tax* como mecanismo recaudatorio e indirectamente sancionador, por la fácil elusión práctica mediante su pago. Igualmente, además de impulsar los mecanismos *de lege lata* existentes en España con la finalidad de incrementar el uso habitacional, debería atenderse al programa denominado *Low Cost Home Ownership*, que pretende mediante cuatro medidas —una de las cuales, la propiedad compartida, ha sido incorporada por el legislador catalán—, favorecer la asequibilidad de la vivienda, así como introducir mejoras tendentes a facilitar el acceso a la vivienda mediante la propiedad temporal. Por el contrario, no sería aconsejable la previsión de la *Compulsory Purchase Order* y de la *Enforced Sale* porque contribuirían a perpetuar los problemas que plantea el mecanismo expropiatorio, así como las *Help to Buy*, que facilitarían que la propiedad siga siendo la vía principal de acceso a la vivienda.

## ÍNDICE DE LAS RESOLUCIONES CITADAS

- STS de 18 de octubre de 1978
- STS de 25 de abril de 1983
- STS, Tercera, de 21 de mayo de 1986
- STS de 8 de abril de 1992
- STS de 17 de febrero de 1993
- STS de 10 de marzo de 1997
- STS de 8 de mayo de 1999
- STS de 20 de mayo de 1999
- STS de 21 de febrero de 2000
- STS de 27 de marzo de 2002
- STS de 5 de septiembre de 2007
- STS, Tercera, de 29 de junio de 2010
- STC 37/1987 de 26 de marzo
- STC 227/1988 de 29 de noviembre
- STC 170/1989 de 19 de octubre
- STC 50/1991, de 11 de marzo
- STC 186/1993 de 7 de junio
- STC 204/2004 de 18 de noviembre
- STC 48/2005 de 3 de marzo
- STC 148/2012 de 5 de julio
- STC 93/2015 de 14 de mayo

## BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, H. (2014). Artículo 26. Habitabilidad de la vivienda. En: F. Crespo Aullé, V. Guilarte Gutiérrez (dirs.), *Comentarios a la ley de arrendamientos urbanos*. Valladolid: Lex Nova.
- ANGEL, C. (2006). EDMO - empty threat? *New Law Journal*, vol. 156, núm. 7245, 1-7.
- ARCHER, R. W. (1974). The leasehold system of urban development: Land tenure, decision making and the land market in urban development and land use. *Regional Studies*, vol. 8, núm. 3-4, 225-238.
- ARGELICH COMELLES, C. (2014). Viviendas desocupadas y viviendas deshabitadas en la reciente legislación autonómica sobre acceso a la vivienda. En: M. T. Areces Piñol (coord.), *Los retos jurídicos ante la crisis*. Cizur Menor: Aranzadi (187-211).
- (2016). El impuesto a las viviendas vacías como sanción a la deshabitación. *Diario La Ley*, núm. 8886, 1-12.
- (2016). La historia de un fracaso o la expropiación temporal del uso de las viviendas vacías. *Diario La Ley*, núm. 8879, 1-5.
- (2017). La expropiación temporal del uso de viviendas: ¿es posible revertir su fracaso? *CEFLegal: revista práctica de derecho*, núm. 194, 35-72.

- BAKER, C. (2012). Empty homes: strategy or sticking plaster? *Journal of Housing Law*, vol. 15, núm. 3, 45-47.
- BELLOD REDONDO, J. F. (2013). ¿Cuánto cuesta el rescate bancario?: una estimación provisional. *Contribuciones a la Economía* [En línea], disponible en [www.eumed.net/ce/2013/cuanto-cuesta-rescate-bancario.html](http://www.eumed.net/ce/2013/cuanto-cuesta-rescate-bancario.html).
- BERROCAL LANZAROT, A. I. (2012). La protección del deudor hipotecario en el actual contexto de crisis económica. *Cuadernos de Derecho y Comercio*, núm. 58, 18-19.
- BEVAN, L. (2006). Was the Indignation at the Introduction of Empty Dwelling Management Orders Warranted? *Solicitors journal*, núm. 1, 1416-1417.
- BRAMLEY, G., DUNMORE, S. (1996). Shared ownership: Shortterm expedient or longterm major tenure? *Housing Studies*, vol. 11, núm. 1, 105-131.
- BRIGHT, S., HOPKINS, N. (2011). Home, Meaning and Identity: Learning from the English Model of Shared Ownership. *Housing Theory and Society*, vol. 28, núm. 4, 377-397.
- CABRÉ ROMANS, E., ANDRÉS GALLART, A. (2014). Learning from each other: Catalonia meets Denmark. Scanning innovation in housing policies. *Housing Europe* [En línea], disponible en <http://www.housingeurope.eu/blog-291/learning-from-each-other-catalonia-meets-denmark>.
- CAFFARENA LAPORTA, J. (2011). Comentario al artículo 40. En: Ministerio de Justicia, *Comentario del Código Civil*. Tomo I. Madrid: Ministerio de Justicia (252-255).
- CATT, C. (1986). Empty houses — 2. *Structural Survey*, vol. 4, núm. 3, 244-253.
- CERANIC, B., MARKWELL, G., DEAN, A. (2017). ‘Too many empty homes, too many homeless’ — A novel design and procurement framework for transforming empty homes through sustainable solutions. *Energy Procedia*, núm. 111, 558-567.
- CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (2017). *La justicia dato a dato: año 2016. Estadística Judicial*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial [En línea], disponible en <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estudios-e-Informes/Justicia-Dato-a-Dato/>.
- COWAN, D. (2010). Shared ownership: Some problems of law and policy. *Journal of Housing Law*, vol. 13, núm. 4, 56-60.
- COWAN, D., O’MAHONY, L. F., COBB, N. (2016). *Great Debates in Land Law*. London: Palgrave.
- DAVEY, F., SMITH, D. (2008). *The Housing Act 2004 and Residential Lettings. A practical Guide*. Coventry: Royal Institution of Chartered Surveyors.
- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (2004). Interim and Final Management Orders [En línea], disponible en [http://www.tunbridgewells.gov.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0006/24459/Interim-and-Final-Management-Orders.pdf](http://www.tunbridgewells.gov.uk/__data/assets/pdf_file/0006/24459/Interim-and-Final-Management-Orders.pdf).
- (2011). Laying the foundations: a housing strategy for England [En línea], disponible en <https://www.gov.uk/government/publications/laying-the-foundations-a-housing-strategy-for-england--2>.
- (2011). Pickles acts to protect the rights of homeowners [En línea], disponible en <https://www.gov.uk/government/news/pickles-acts-to-protect-the-rights-of-homeowners>.
- (2012). *Bringing Empty Homes back into use. Application guidance for Community and Voluntary Groups*. London: Crown [En línea], disponible en <https://www.gov.uk/government/publications/bringing-empty-homes-back-into-use-application-guidance--2>.

- (2017). Dwelling Stock Estimates: 2016, England [En línea], disponible en [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/609282/Dwelling\\_Stock\\_Estimates\\_2016\\_England.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/609282/Dwelling_Stock_Estimates_2016_England.pdf).
- DIRECCIÓN GENERAL DEL CATASTRO (2017). *Estadísticas Catastrales: Catastro inmobiliario urbano. Resumen por Intervalos población, por usos y bienes inmuebles y valor catastral* [En línea], disponible en <http://www.catastro.mnhap.es/jaxi/tabla.do?path=/est2016/catastro/urbano/&file=01005.px&type=pcaxis&L=0>.
- DIXON, T., CROSBY, N., MARSTON, A., POTTINGER, G. (2002). Can valuation factors be prescribed?: the case of collective enfranchisement and leasehold extension of flats in England and Wales. *Journal of Property Research*, vol. 19, núm. 3, 253-280.
- DRISCOLL, J. (2007). *Housing: The New Law. A Guide to the Housing Act 2004*. London: Lexisnexis Butterworths.
- ELLIS, H. (2011). *Policy analysis of housing and planning reform*. London: Town & Country Planning Association.
- ELSINGA, M., PRIEMUS, H., CAO, L. (2009). The Government Mortgage Guarantee as an Instrument in Housing Policy: Self-supporting Instrument or Subsidy? *Housing Studies*, vol. 24, núm. 1, 67-80.
- ESCAJEDO, L., GARRIDO, P., GORROTXATEGUI, M. (2011). Políticas de movilización de vivienda en algunos países de Europa. *Colección Realidad Urbana* [En línea], núm. 2, disponible en <http://www.ehu.eus/documents/1877918/0/Realidad+Urbana+2.+Vivienda+Vacía+en+Europa>.
- ESCUÍN PALOP, V. (2011). La expropiación forzosa como límite de los derechos e intereses patrimoniales. En C. Blasco, M. Clemente, J. Orduña, L. Prats, R. Verdera (coords.), *Estudios Jurídicos en Homenaje a Vicente L. Montes Penadés*. Valencia: Tirant lo Blanch (937-958).
- ETXEZARRETA, A., MERINO, S. (2013). Las cooperativas de vivienda como alternativa al problema de la vivienda en la actual crisis económica. *Revesco*, núm. 113, 92-119.
- EUROSTAT (2017). *Estadísticas sobre vivienda* [En línea], disponible en [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing\\_statistics/es](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing_statistics/es).
- FINLAY, S., WILLIAMS, P., WHITEHEAD, C. (2016). *Evaluation of the Help to Buy Equity Loan Scheme*. London: Department for Communities and Local Government.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T. R. (2013). *Curso de Derecho Administrativo II*. Cizur Menor: Aranzadi.
- GÓMEZ LAPLAZA, C. (2009). Artículo 40. En: R. Bercovitz Rodríguez-Cano (coord.), *Comentarios al Código Civil*. Cizur Menor: Aranzadi (158-161).
- GRAY, D. (2015). Are prices of new dwellings different? A spectral analysis of UK property vintages. *Cogent Economics and Finance*, núm. 3, 1-16.
- GROVER, R. (2014). Leasehold enfranchisement and graphs of relativity. *Journal of Property Investment & Finance*, vol. 32, núm. 6, 642-652.
- HENDERSON, S. R. (2015). State intervention in vacant residential properties: an evaluation of empty dwelling management orders in England. *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 33, 2015, 61-82.
- HOLMANS, A., STEPHENS, M., FITZPATRICK, S. (2007). Housing Policy in England since 1975: An Introduction to the Special Issue. *Housing Studies*, vol. 22, núm. 2, 147-162.

- HOUSING EUROPE (2017). Spain: a boost in construction. Cooperatives invest in new, quality homes. *Housing Europe* [En línea], disponible en <http://www.housingeurope.eu/blog-946/spain-a-boost-in-construction>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (1950). *Censo de edificios y viviendas*, Tomo I. Madrid: Hijos de E. Minuesa.
- (1991). *Censo de Población y Viviendas 1991* [En línea], disponible en <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fe243&file=inebase&L=0>.
  - (2013). *Censo de Población y Viviendas 2011* [En línea], disponible en [http://www.ine.es/censos2011\\_datos/cen11\\_datos\\_inicio.htm](http://www.ine.es/censos2011_datos/cen11_datos_inicio.htm).
- MCGRATH, S. (2005). Adjudication under the Housing Act 2004 - Residential Property Tribunals, *Landlord & Tenant Review*, vol. 9, núm. 2, 35-37.
- MENÉNDEZ REXACH, A. (2013). La responsabilidad de la Administración expropiante en caso de impago del justiprecio por el beneficiario. *Justicia Administrativa*, núm. 60, 7-24.
- MOREU CARBONELL, E. (2014). Sanción y expropiación de viviendas deshabitadas por incumplimiento de su función social o en circunstancias de emergencia social. En: M. T. Alonso Pérez (dir.), *Vivienda y crisis económica (Estudio jurídico de las medidas propuestas para solucionar los problemas de vivienda provocados por la crisis económica)*. Cizur Menor: Aranzadi (369-420).
- MULLINER, E., MALIENE, V. (2013). Austerity and reform to affordable housing policy, *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 28, 397-407.
- NASARRE AZNAR, A. (2016). New Trends in Condominium Law and Access to Housing in Post-crisis Spain. En: A. Lehavi, *Private Communities and Urban Governance*. Cham: Springer (165-190).
- (2011). La insuficiencia de la normativa actual sobre acceso a la vivienda en propiedad y en alquiler: la necesidad de instituciones jurídico-privadas alternativas para facilitar el acceso a la vivienda. Algunas propuestas. En: S. Nasarre Aznar (dir.), H. Simón Moreno (coord.), *El acceso a la vivienda en un contexto de crisis*. Madrid: Edisofer, 2011 (117-172).
  - (2014). La vivienda en propiedad como causa y víctima de la crisis hipotecaria. *Teoría y derecho: revista de pensamiento jurídico*, núm. 16, 10-37.
- NASARRE, S., SIMÓN, H. (2013). Fraccionando el dominio. Las tenencias intermedias para facilitar el acceso a la vivienda. *Revista crítica de derecho inmobiliario*, núm. 739, 3063-3122.
- NATIONAL HOUSING FEDERATION (2010). *Response: The new homes bonus*. London: National Housing Federation.
- NÚÑEZ IGLESIAS, A. (2014). La suspensión de los lanzamientos en la ejecución hipotecaria. En: A. Núñez Iglesias (dir.), J. A. Escartín Ipiéns, M. A., Martos Calabrús (coords.), *La protección del deudor hipotecario. Aproximación a la Ley de Medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social*. Granada: Comares (193-212).
- PEAKER, G. (2013). Shared ownership: a flawed model? *Journal of Housing Law*, vol. 16, núm. 6, 119-122.
- PONCE SOLÉ, J. (2015). ¿Ha expropriado el Tribunal Constitucional las competencias autonómicas en materia de vivienda? A propósito de la STC de 14 de mayo de 2015, declarando la inconstitucionalidad de la regulación andaluza sobre expropiación de viviendas vacías en manos de bancos, *Blog Transjus* [En línea], disponible en <https://>

- transjusblog.wordpress.com/2015/06/04/ha-expropriado-el-tribunal-constitucional-las-competencias-autonomicas-en-materia-de-vivienda-a-proposito-de-la-stc-de-14-de-mayo-de-2015-declarando-la-inconstitucionalidad-de-la-regulacion-an-2/.
- SANDERCOCK, L. (2003). Towards Cosmopolis: Utopia as construction site. En: S. Campbell, S. S. Fainstein (eds.), *Readings in Planning Theory*. Oxford: Blackwell (401-407).
- SIMÓN MORENO, H. (2011). Propuestas de regulación para habitar parcialmente una vivienda. En: S. Nasarre Aznar (dir.), H. Simón Moreno (coord.), *El acceso a la vivienda en un contexto de crisis*. Madrid: Edisofer, 2011 (225-248).
- STEPHENS, M., WHITEHEAD, C. (2014). Rental housing policy in England: post crisis adjustment or long term trend? *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 29, núm. 2, 201-220.
- STEPHENS, M., WHITEHEAD, C., MUNRO, M. (2005). *Lessons from the past, challenges for the future for housing policy. An evaluation of English housing policy 1975-2000*. London: ODPM Publications [En línea], disponible en <http://paulhodgson.net/Architectre/SocialHousing/An%20evaluation%20of%20English%20housing%20policy%201975-2000/English%20housing%20policy%201975-2000%20summary.pdf>.
- TCPA (2010). *The future of planning report: Distilling the TCPA roundtable debates*. London: Town and Country Planning Association.
- THE GUARDIAN (2015). Powers to bring empty houses into use ‘ignored’ [En línea], disponible en <https://www.theguardian.com/money/2015/feb/11/powers-empty-houses-ignored-empty-dwelling-management>.
- (2017). Empty homes: normal rules do not apply to super-rich in London, ignored’ [En línea], disponible en <https://www.theguardian.com/society/2017/aug/01/empty-homes-normal-rules-do-not-apply-to-super-rich-inlondon>.
- TORNOS MAS, J. (2014). El acceso a la vivienda y la nueva función social del derecho de propiedad. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100, 2853-2871.
- VALLADARES RASCÓN, E., ORDÁS ALONSO, M. (2013). Artículo 7.1. Condición y efectos frente a terceros del arrendamiento de viviendas. En: R. Bercovitz Rodríguez-Cano (coord.), *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos*. Pamplona: Aranzadi (223-230).
- VAN LOHUIZEN, A. (2015). *How much help is Help to Buy? Help to Buy and the impact on house prices*. London: Shelter.
- WALLACE, A. (2012). Shared Ownership: Satisfying Ambitions for Homeownership? *International Journal of Housing Policy*, vol. 12, núm. 2, 205-226.
- WHITEHEAD, C., MONK, S. (2011). Affordable home ownership after the crisis: England as a demonstration project. *International Journal of Housing Markets and Analysis*, vol. 4, núm. 1, 326-340.
- WILSON, W. (2016). Empty Dwelling Management Orders (EDMOs). *Briefing paper*, n. 04129 [En línea], disponible en <http://researchbriefings.parliament.uk/Research-Briefing/Summary/SN04129>.
- WILSON, W., MURPHY, C., BARTON, C. (2016). The New Homes Bonus (England). *Briefing paper*, n. 05724 [En línea], disponible en <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN05724>.

## NOTAS

<sup>1</sup> Publicada en el *United Kingdom Official Documents* de 18 de noviembre de 2004 [En línea], disponible en [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/34/pdfs/ukpgacs\\_20040034\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/34/pdfs/ukpgacs_20040034_en.pdf).

<sup>2</sup> Publicada en *Statutory Instrument Number: 2006/1060* [En línea], disponible en [http://www.legislation.gov.uk/uksi/2006/1060/pdfs/uksi\\_20061060\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/uksi/2006/1060/pdfs/uksi_20061060_en.pdf).

<sup>3</sup> Publicada en *Statutory Instrument Number: 2006/1535* [En línea], disponible en [http://www.legislation.gov.uk/wsi/2006/1535/pdfs/wsi\\_20061535\\_mi.pdf](http://www.legislation.gov.uk/wsi/2006/1535/pdfs/wsi_20061535_mi.pdf).

<sup>4</sup> Debe señalarse que estos datos no distinguen en función del régimen de tenencia de la vivienda, ni en el régimen de propiedad según si se encuentra sujeta a un préstamo hipotecario o si se trata de una vivienda libre de esta carga.

<sup>5</sup> En el primer censo de viviendas, el total de viviendas eran 6.370.280, mientras que las viviendas vacías correspondían a 150.920. El último censo de 2011 expresa que el total de viviendas es de 25.208.623 y el de viviendas vacías de 3.443.365. El incremento del número total de viviendas en la última década ha sido del 20,3%.

<sup>6</sup> El Departamento de Desarrollo Económico del Gobierno de Navarra ha facilitado esta información oficial.

<sup>7</sup> La información oficial ha sido proporcionada por el Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco.

<sup>8</sup> Esta información se ha provisto por la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía. Esta información ha sido provista por el Servicio de Atención al Ciudadano de Servicios Centrales, adscrito a la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía. Los Decretos de iniciación de los expedientes de expropiación están compuestos por: el Decreto 190/2013, de 15 de octubre de 2013, por el que se incoa procedimiento para la expropiación temporal del derecho de uso de la vivienda sita en la calle Alonso de Ercilla, núm. 7, 3.<sup>º</sup> B, de Huelva, y se declara el interés social y la necesidad de ocupación con respecto al citado inmueble, publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 16 de octubre de 2013, y el Decreto 236/2013, de 10 de diciembre, por el que se incoa procedimiento para la expropiación temporal del derecho de uso de la vivienda sita en la calle Río Trueba, núm. 5, 1.<sup>º</sup> A, en Torremolinos (Málaga), y se declara el interés social y la necesidad de ocupación con respecto al citado inmueble, publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 22 de enero de 2014.

<sup>9</sup> Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 11 de abril de 2013.

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

<sup>11</sup> RJ 93, 2015.

<sup>12</sup> Publicada en *Statutory Instrument Number: 2006/213* [En línea], disponible en [http://www.legislation.gov.uk/uksi/2006/213/pdfs/uksi\\_20060213\\_311216\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/uksi/2006/213/pdfs/uksi_20060213_311216_en.pdf).

<sup>13</sup> HENDERSON (2015, 67) y BAKER (2012, 47) aludén que su escasa aplicación conduce a considerar inicialmente que ha sido un fracaso. Sin embargo el último autor precisa que por su utilización como último recurso ante la deshabitación y por su efecto disuasorio, no debe apuntarse esta conclusión. «Although the very low number of such applications may be thought to indicate that the law has little part to play in this area, it should not be concluded that EDMOs represent a flawed and failed strategy. The powers were intended to be and remain ones of last resort. Their existence doubtless has—and will continue—to provide a hefty weapon in reserve, helping to persuade an owner either to take action or to work with an authority in securing the occupation and habitability of an empty home».

<sup>14</sup> Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda, Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 11 de abril de 2013. Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, Boletín Oficial del Estado de 2 de noviembre de 2013. En adelante, se abreviará como LFSVA.

<sup>15</sup> Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra, Boletín Oficial del Estado de 27 de julio de 2013. En adelante, se referirá esta norma como LFVN.

<sup>16</sup> Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda, Boletín Oficial del Estado de 11 de julio de 2014. En adelante, nos remitiremos a esta norma como LMVC.

<sup>17</sup> Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, Boletín Oficial del Estado de 13 de julio de 2015. En adelante, esta norma se mencionará como LVPV.

<sup>18</sup> Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana, Boletín Oficial del Estado de 7 de marzo de 2017. En adelante, aludiremos a esta norma como LFSVCV.

<sup>19</sup> Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda de Extremadura, Boletín Oficial del Estado de 22 de marzo de 2017. En adelante, se referirá esta norma como LESVE.

<sup>20</sup> Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, Boletín Oficial del Estado de 27 de febrero de 2008. Decreto-ley 1/2015, de 24 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria, Boletín Oficial del Estado de 1 de junio de 2015. Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial, Boletín Oficial del Estado de 18 de enero de 2017.

<sup>21</sup> El artículo 42.6 previó la expropiación temporal del usufructo de las viviendas vacías para su arriendo. Este apartado se derogó mediante el artículo 161 de la Ley 9/2011, 29 de diciembre, de promoción de la actividad económica, publicada en el Boletín Oficial del Estado de 14 de enero de 2012.

<sup>22</sup> Boletín Oficial del Estado de 17 de diciembre de 1954.

<sup>23</sup> Boletín Oficial del Estado de 20 de junio de 1957.

<sup>24</sup> Véanse el artículo 5 LFSVA, el artículo 1 LFVN, el artículo 1 LMVC, los artículos 59 y 74 LVPV, el artículo 13 LFSVCV y el artículo 2 LESVE.

<sup>25</sup> Véanse la disposición adicional 1 LFSVA, el artículo 7 LFVN, la disposición adicional 4 LMVC, el artículo 4.4 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, el artículo 75 LVPV, los artículos 15 y 17 de la Ley 4/2016, de Cataluña, el artículo 13 LFSVCV, y el artículo 2 LESVE.

<sup>26</sup> NASARRE AZNAR (2011, 148), sobre la *ratio legis* de las normas de acceso a la vivienda expresa que «la reformulación del derecho privado, que debe impulsar de nuevo el mercado de la vivienda por sí mismo —sin necesidad de intervención pública, excepto el marco legislativo adecuado—, pasa por superar la «alternativa dominio-alquiler» y llegar a una «combinación entre dominio y alquiler». BERROCAL LANZAROT (2012, 18-19), alude que el 60% de los procesos de ejecución hipotecaria habían finalizado con el lanzamiento del ocupante de la vivienda.

<sup>27</sup> La derogación se produjo mediante la Ley 9/2011, de 29 de diciembre, de promoción de la actividad económica, publicada en el Boletín Oficial del Estado de 31 de diciembre de 2011.

<sup>28</sup> Vienen previstas en el artículo 63.2: a) Ejercicio del derecho de adquisición preferente y del desahucio administrativo; b) Expropiación por incumplimiento de la función social; c) Venta o sustitución forzosa; d) Órdenes de ejecución; e) Canon sobre las viviendas deshabitadas; f) Alquiler forzoso en el caso de las viviendas deshabitadas; g) Imposición de multas coercitivas; h) Imposición de sanciones.

<sup>29</sup> Estas circunstancias se prevén en la disposición adicional 1 LFSVA, en el artículo 7 LFVN, en la disposición adicional 4 LMVC, en el artículo 13 LFSVCV, y en el artículo 2 LESVE.

<sup>30</sup> Se dispone en la disposición adicional 1 LFSVA, en el artículo 7 LFVN, en la disposición adicional 4 apartado 14 LMVC, y en el artículo 74.10 LVPV, con el mismo contenido. NÚÑEZ IGLESIAS (2014, 201), define a la *vulnerabilidad* como «una especie de fragilidad material o moral a la que está expuesto el individuo, que le impide a priori ejercer convenientemente sus derechos, o que le coloca en una situación de inferioridad o de desequilibrio, haciéndole merecedor de protección».

<sup>31</sup> Sobre la distinción entre el derecho de uso y el derecho de habitación en el Código Civil de Cataluña respecto del Código Civil español, véase SIMÓN MORENO (2011, 227-237).

<sup>32</sup> El arrendamiento forzoso como carga expropiatoria se regula específicamente en: el artículo 93 del Decreto 118/1973, de 12 de enero, por el que se aprueba el texto de la Ley de Reforma

y Desarrollo Agrario —publicado en el Boletín Oficial del Estado de 3 de febrero de 1973—, relativo a la ejecución de Planes Generales de Transformación de Grandes Zonas; *ídem*, artículos 154-160, en el sistema de fincas rústicas de mejora forzosa; o con fines de almacenamiento de cosechas, véanse el artículo 18 del Decreto-ley de 23 de agosto de 1937, de Ordenación Triguera —publicado en el Boletín Oficial del Estado de 25 de agosto de 1937—, y finalmente el artículo 10 del Decreto-ley de 10 de agosto de 1954 por el que se dictan normas sobre el cultivo de la vid, que fue publicado en el Boletín Oficial del Estado de 31 de agosto de 1954.

<sup>33</sup> Un ejemplo se encuentra en el artículo 64.2 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, publicada en el Boletín Oficial del Estado de 29 de diciembre de 2004, que dispone que un juez, excepcionalmente, podrá autorizar que la persona protegida concierte con la sociedad pública correspondiente la permuta del uso atribuido de la vivienda familiar por el uso de otra vivienda.

<sup>34</sup> Esta medida se previó en la disposición transitoria 23 de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 31 de diciembre de 1946, Boletín Oficial del Estado de 31 de marzo de 1947, en la disposición adicional 2 de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1956 mediante la Ley de Bases de 22 de diciembre de 1955, que fue texto articulado por el Decreto de 13 de abril de 1956, Boletín Oficial del Estado de 21 de abril de 1956, y en la disposición adicional 2 del Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre 1964, por el que se aprobó el Texto refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964, Boletín Oficial del Estado de 29 de diciembre de 1964).

<sup>35</sup> En la legislación administrativa existen modalidades de expropiación temporal en materia de legislación sectorial de aguas o de protección civil. Véase, acerca de la expropiación temporal en la legislación de aguas, la STS. 3.<sup>a</sup>, de 21 de mayo de 1986, *RJ* 1986, 2991.

<sup>36</sup> Véanse la disposición adicional 1 LFSVA, la disposición adicional 4 LMVC, el artículo 74 LVPV y el artículo 2 LESVE.

<sup>37</sup> Véase el artículo 13 de la Ley 2/2017, de la Comunidad Valenciana.

<sup>38</sup> Véase el artículo 7 de la Ley Foral 24/2013, de Navarra.

<sup>39</sup> Boletín Oficial del Estado de 25 de noviembre de 1994.

<sup>40</sup> Respecto de la *expropiación-sanción*, las SSTS de 27 de marzo de 2002, *RJ* 2002, 3837, y de 21 de febrero de 2000, *RJ* 2000, 3053, sustentan su aplicación en la declaración de constitucionalidad de esta medida realizada por la STC 37/1987 de 26 de marzo, RTC 1987, 37, y por la STC 319/1993 de 17 de octubre, RTC 1993, 319, que explica al respecto que «no estamos ante sanciones, sino ante un instrumento de acción pública en pro del cumplimiento de la función social de la propiedad». En el mismo sentido se pronuncian las SSTS 186/1993 de 7 de junio, RTC 1993, 186, 319/1993 de 27 de octubre, RTC 1993, 319, y 148/2012 de 5 de julio, RTC 2012, 148.

<sup>41</sup> MOREU CARBONELL (2014, 385-386), sobre el deber de destinar la vivienda al uso habitacional habitual expresa que solo así «podrá articularse un régimen sancionador y en su caso, acordarse la expropiación forzosa en caso de incumplimiento. El legislador estatal no impone inequívocamente el deber de mantener habitadas las viviendas (a salvo el régimen de las viviendas protegidas), a cuyo incumplimiento no asocia ninguna medida de policía ni sancionadora [...] [e]l deber de ocupación efectiva impuesto a los propietarios de viviendas es un límite inherente a la función social de la propiedad (art. 33 de la Constitución)».

<sup>42</sup> VALLADARES RASCÓN, ORDÁS ALONSO (2013, 226-230) explican que la LAU 1994 no establece una obligación de residencia permanente del arrendatario, incluso sin el artículo 7, porque lo que protege la LAU es la necesidad permanente de vivienda, y su ocupación regular.

<sup>43</sup> Boletín Oficial del Estado de 7 de septiembre de 1968.

<sup>44</sup> Boletín Oficial del Estado de 8 de enero de 2000.

<sup>45</sup> Atiéndanse el artículo 5 LFSVA, en el artículo 1 LFVN, en el artículo 26 LMVC, en el artículo 74.1 LVPV, en el artículo 13 LFSVCV, y en el artículo 2 LESVE.

<sup>46</sup> La Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria fue concebida inicialmente en la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, publicada en el Boletín Oficial del Estado de 15 de noviembre de 2012, prevista de forma específica en el Real Decreto 1559/2012, de 15 de noviembre, por el

que se establece el régimen jurídico de las sociedades de gestión de activos, publicado en el Boletín Oficial del Estado de 16 de noviembre de 2012, y desarrollada mediante la Circular 5/2015, de 30 de septiembre, del Banco de España, por la que se desarrollan las especificidades contables de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria, S. A., publicada en el Boletín Oficial del Estado de 2 de octubre de 2015.

<sup>47</sup> MOREU CARBONELL (2014, 412): «[e]l trato diferente se justifica, como he dicho, por el distinto alcance del potencial social y económico de las personas jurídicas respecto de las personas físicas. El principio de igualdad en la ley no impide un trato desigual, siempre que se asiente sobre una premisa objetiva, razonable, motivada, proporcional y con fundamento constitucional. Y, desde luego, el propio artículo 47 de la Constitución obliga a los poderes públicos a adoptar medidas que eviten la especulación».

<sup>48</sup> Sobre la diligencia exigible a las entidades bancarias en relación con el cumplimiento de la legalidad, véanse las SSTS de 5 de septiembre de 2007, *RJ* 2007, 5439, de 25 de abril de 1983, *RJ* 1983, 2127, de 10 de marzo de 1997, *RJ* 1997, 2483, de 8 de abril de 1992, *RJ* 1992, 3187, de 8 de mayo de 1999, *RJ* 1999, 3101, y de 20 de mayo de 1999, *RJ* 1999, 3355.

<sup>49</sup> Sobre la cuantificación de estas ayudas públicas, véase BELLOD REDONDO (2013), que expresa que «[e]l importe solicitado es de 39.465 millones de euros, equivalente al 3,7% del PIB [...] [s]e trata de una cantidad muy importante, superior a las nóminas de los funcionarios de todo el Estado (33.290 millones de euros); siete veces superior a las Inversiones Reales del Estado (5.252 millones de euros) o diez veces superior al presupuesto del Ministerio de Sanidad (3.385 millones de euros) para el año 2013».

<sup>50</sup> RTC 1991/50.

<sup>51</sup> RTC 1993, 186.

<sup>52</sup> De conformidad con la disposición adicional 1 LFSVA, el artículo 7 LFVN, la disposición adicional 4 LMVC, y el artículo 13 LFSVCV.

<sup>53</sup> MOREU CARBONELL (2014, 411), propone el pago periódico del justiprecio como una renta mensual durante el plazo de la expropiación.

<sup>54</sup> Cfr., MOREU CARBONELL (2014, 412) que considera que en ciertos casos excepcionales de emergencia social debería ser la Administración quien asumiera la totalidad del pago del justiprecio. Cabe considerarlo como una posibilidad para mejorar la técnica legislativa, pero ello ya sucedería de manera ordinaria, sin necesidad de que las normas lo prevean. MENÉNDEZ REXACH (2013, 22-23) expresa que existen razones para fundamentar la responsabilidad de la Administración, en este caso porque la existencia del beneficiario depende de una decisión de la Administración.

<sup>55</sup> En este sentido, TORNOS MAS (2014, 2864), afirma que «estamos ante normas que responden a la urgencia política, a la necesidad de tener que ofrecer respuestas rápidas a los ciudadanos a las reivindicaciones que están presentes en los medios (crisis del acceso a la vivienda, reclamaciones de plataformas antidesahucios...), urgencia que prevalece sobre la construcción pausada de las respuestas legales que deben adoptarse». Cfr. MOREU CARBONELL (2014, 409), quien considera que «[m]e parece una buena forma de rentabilizar estos fondos que, normalmente, solo benefician a la entidad bancaria encargada de gestionarlos. De todas formas, es previsible que dichos fondos no sean suficientes para financiar todas las expropiaciones».

<sup>56</sup> ARCHER (1974, 225-238). SIMÓN MORENO (2015, 126-127), sobre la conceptualización del *leaseholder* expresa que «en el Derecho inglés [...] el arrendatario tiene un derecho de propiedad por tiempo limitado (el denominado *lease hold*). La conceptualización del *lease hold* como un dominio pleno por tiempo limitado implica que su titular (*lease holder*) puede llevar a cabo actos de enajenación o gravamen de su derechos». SIMÓN MORENO (2013, 334), explica sobre la naturaleza del *leasehold* que «siempre se le ha atribuido una naturaleza dual al aplicarse normas del derecho de propiedad (por su condición de *legal estate*) y del derecho contractual (por la especial regulación entre el arrendador —*landlord*— y el arrendatario —*tenant*—, que se recoge tanto en la Rent Act de 1977 como en la Housing Act de 1988».

<sup>57</sup> DRISCOLL (2007, 11), alude a las diferencias entre las IMO y las FMO: «This starts life as an IMO which lasts for up to 12 months, giving the local authority powers to manage

the property (or to arrange with someone else, a registered social landlord (RSL) perhaps, or a managing agent, to do so). If during the currency of an IMO there is still no prospect of somebody suitable being found to apply for the license an FMO can be made which can last for up to five years». DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (2004).

<sup>58</sup> Los RPT fueron creados para ejercer potestades administrativas en relación con los edificios residenciales, en cinco regiones de Inglaterra mediante los denominados *Rent Assessment Panels*. Están compuestos por un comité de evaluación de los arrendamientos, constituido de conformidad con el artículo 10 de la *Rent Act 1977*, publicada en el *United Kingdom Official Documents* de 29 de julio de 1977 [En línea], disponible en <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1977/42/contents>. Cada sección tiene un presidente o *Chairman*, nombrado por el *Lord Chancellor*, que decide los miembros que deben debatir y decidir sobre un caso concreto. El presidente normalmente será un abogado o un inspector. El resto de miembros son nombrados por el Departamento de Gobierno local, y pueden ser abogados, inspectores o juristas. Existen dos tipos de miembros: los nombrados para evaluar las rentas o *Rent Assessment Panels* y otros miembros. De entre estos miembros, los presidentes deciden quiénes participarán en el comité de evaluación de arrendamientos o *Rent Assessment Committees*. Estos comités pueden constituirse como tribunales de valoración de los arrendamientos o *Leasehold Valuation Tribunals*, cuando se trate de arrendamientos o de *Residential Property Tribunals* en el resto de casos previstos en la *Housing Act 2004*.

<sup>59</sup> Publicada en el *United Kingdom Official Documents* de 31 de octubre de 2012 [En línea], disponible en <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/17/contents>.

<sup>60</sup> DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (2011). HENDERSON (2015, 67), explica que el Partido Conservador ya había aludido este cambio en considerar el plazo inicial de seis meses de demasiado intervencionista. «Prior to the election the Conservative Party had indicated its desire to abolish EDMOs. This changed following the election, when the Coalition government stated that amendments would be made. With the policy considered ‘draconian and heavy handed’, proposals included: extending the time frame to two years; ensuring a three month gap between indicating the intention to apply and an application; ensuring that EDMOs were applied to the ‘very worst’ properties, especially those causing a significant nuisance; and strengthening the community evidence base for EDMOs. The proposals were subsequently implemented in late 2012».

<sup>61</sup> Se refiere a los establecimientos turísticos, a los establecimientos de apartamentos turísticos, a los establecimientos de camping, a los establecimientos de turismo rural y a las viviendas de uso turístico. Esta exclusión también se contiene en Cataluña si se interpreta el artículo 3 a) de la Ley 18/2007, referente al concepto de vivienda, con el artículo 3 l), relativo al concepto de vivienda turística o vivienda con actividades económicas, ya que es aquella que no constituye domicilio habitual y permanente y que se utiliza para la obtención de rendimientos de actividades económicas.

<sup>62</sup> El régimen aplicable a estos contratos es el del arrendamiento para uso distinto del de vivienda, de conformidad con el artículo 3 LAU 1994. Las viviendas arrendadas por temporadas se excluyen porque se trata de arrendamientos cuyo uso habitacional no tiene carácter habitual. La clave reside en saber qué viviendas que no estén destinadas al uso turístico —porque ya quedan excluidas— se arriendan por temporadas, como puede ser un ejemplo una vivienda de estudiantes. En la práctica resulta difícil de conocer y, por tanto, esta previsión necesita perfilarse. Al final de la exclusión contenida en las normas aludidas se establece como requisito que las viviendas tengan una ocupación no inferior a treinta días en un año. Eso conlleva una elusión normativa porque hace pasar por una posible exclusión lo que no lo es: por ejemplo, una vivienda que esté ocupada durante treinta días en un año y que el resto del año esté vacía, solo con el ánimo de evitar la expropiación temporal del uso de viviendas. Una posible explicación sería que se pretenda evitar de facto la aplicación a personas físicas, ya que estas pueden arrendar fácilmente durante un plazo de treinta días. Las personas jurídicas difícilmente lo harán por los costes de mantenimiento de las viviendas vacías.

<sup>63</sup> Véanse, respectivamente, el artículo 5 LFSVA, el artículo 1 LFVN, el artículo 24 LMVC, y el artículo 56.2 LVPV.

<sup>64</sup> El artículo 3 d) de la Ley 18/2007, de Cataluña, exige para considerar una vivienda deshabitada que dicha deshabitación sea de forma permanente. En las segundas residencias la deshabitación es interrumpida, y por ello no pueden reputarse deshabitadas permanentemente.

<sup>65</sup> Publicada en *Statutory Instrument Number: 2006/367* [En línea], disponible en [http://www.legislation.gov.uk/uksi/2006/367/pdfs/uksi\\_20060367\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/uksi/2006/367/pdfs/uksi_20060367_en.pdf).

<sup>66</sup> Publicada en *Statutory Instrument Number: 2006/246* [En línea], disponible en [http://www.legislation.gov.uk/wsi/2006/2823/pdfs/wsi\\_20062823\\_mi.pdf](http://www.legislation.gov.uk/wsi/2006/2823/pdfs/wsi_20062823_mi.pdf).

<sup>67</sup> Boletín Oficial del Estado de 15 de diciembre de 2006.

<sup>68</sup> Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, publicado en el Boletín Oficial del Estado de 29 de marzo de 1995.

<sup>69</sup> GÓMEZ LAPLAZA (2009, 159), respecto del concepto *residencia habitual*: «la expresión puede referirse, aparte de al hecho de residir en un lugar (elemento material), a un concepto subjetivo («animus manendi», voluntad de residir de modo estable) o a un concepto objetivo (prescindiendo de la voluntariedad, la residencia normal y la presumible para el futuro próximo)». CAFFARENA LAPORTA (2011, 252), explica del concepto objetivo de *residencia habitual* que es «la residencia normal y la presumible en un futuro próximo».

<sup>70</sup> Por ejemplo, la LHA podría tener acceso completo a la propiedad y, posteriormente, declarar que por ausencia de las condiciones de habitabilidad y la inviabilidad de realizar obras para solucionar este hecho, imponiendo una orden de compra obligatoria o *Compulsory orechase order* a la que nos referiremos más adelante.

<sup>71</sup> Los gastos pertinentes son gastos efectuados por la LHA, con el consentimiento del *relevant proprietor*, incluidos los gastos administrativos o cualquier otro gasto efectuado con el fin de asegurar la ocupación o la adecuada gestión de la vivienda, incluyendo el coste de asegurarla.

<sup>72</sup> La *Locals Land Charge* es una restricción o prohibición impuesta a una determinada finca para asegurar el pago de una deuda o para limitar su uso. Esta carga es obligatoria para los sucesivos propietarios y ocupantes de la finca. Su objetivo es descubrir cualquier restricción u obligación legal en la finca para garantizar que los eventuales compradores tengan la garantía de que la finca está libre de cargas respecto de anteriores titulares.

<sup>73</sup> Cuando se ordene una FMO para reemplazar una FMO existente que ha expirado, si la fecha de entrada en vigor de la nueva orden es posterior a la fecha en la que caduca el pedido existente, la orden existente continúa vigente hasta esa fecha posterior. En el caso de que se proponga una nueva FMO pero se haya recurrido, el RPT realizará una orden extendiendo la vigencia de la FMO hasta la fecha en la que debiese cesar su efectividad.

<sup>74</sup> Cfr. BEVAN (2006, 1417), que explica que si la LHA cumple con las exigencias que el RPT exige, no desaprobará una IMO, excepto que la vivienda no fuese habitable. Contra este argumento cabe señalar que la IMO habilita para la realización de las obras necesarias para garantizar las condiciones de habitabilidad de la vivienda, de modo que en todo caso debería conceder la IMO. Sobre el papel del *Residential Property Tribunal*, atiéndase DAVEY, SMITH (2008, 151-181).

<sup>75</sup> La STS, 3.<sup>a</sup>, de 29 de junio de 2010, RJ 2010, 5418, justifica que el ejercicio de la potestad expropiatoria debe ser proporcionado, es decir, que tiene que producir el mínimo sacrificio a la situación patrimonial del sujeto expropiado. Por su parte, la STC 48/2005 de 3 de marzo, RTC 2005, 48, manifiesta que la valoración de la necesidad en relación con la proporcionalidad debe hacerse «en el sentido de que no exista otra medida menos lesiva para la consecución de tal fin con igual eficacia».

<sup>76</sup> El arrendatario puede subarrendar la vivienda arrendada de forma parcial, de conformidad con el artículo 8 LAU 1994, un precepto que tiene como antecedente inmediato el artículo 10 de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964 —Boletín Oficial del Estado de 29 de diciembre de 1964—, que lo preveía tanto de forma total como parcial. Para ello debe

mediar el consentimiento del arrendador que la norma exige que sea previo y escrito, aunque cabe admitirlo si es posterior y tácito porque el consentimiento puede inducirse de cualquier otro documento escrito del arrendador en el que se contenga. A pesar de la literalidad del artículo 8.2 que regula el subarrendamiento, este puede producirse de manera total o parcial, porque no se prohíbe el subarrendamiento total de forma expresa en este apartado, y además en el apartado anterior lo menciona en relación con la cesión, motivo por el cual no tendría sentido permitir la cesión total pero no el subarrendamiento. Además, en las causas de resolución del artículo 27, no se especifica si la cesión o el subarrendamiento inconsentido que legitima dicha causa tienen que tener carácter total o parcial; en consecuencia, cabe admitir ambos para que en caso de subarrendamiento total pueda resolverse el contrato.

<sup>77</sup> El *legal transplant* es el término utilizado para referirse al método de adoptar y promulgar normas o instituciones de otro Estado por otro en la misma línea de las disposiciones existentes en el país originario.

<sup>78</sup> Véase la Ley 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías, y de modificación de normas tributarias y de la Ley 3/2012, de Cataluña, Boletín Oficial del Estado de 9 de septiembre de 2015, el canon por vivienda deshabitada, regulado en el artículo 57 de la Ley 3/2015, del País Vasco, y el artículo 2 de la Ley Foral 31/2013, de 31 de octubre, de modificación del artículo 132 y del Capítulo VIII del Título II de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, Boletín Oficial del Estado de 27 de noviembre de 2013.

<sup>79</sup> La vivienda se considerará abandonada cuando no sea posible su uso habitacional y cuando necesite obras estructurales para cumplir con las condiciones de aislamiento necesarias para el uso habitacional.

<sup>80</sup> *United Kingdom Official Documents* de 18 de setiembre de 2003 [En línea], disponible en [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/26/pdfs/ukpga\\_20030026\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/26/pdfs/ukpga_20030026_en.pdf).

<sup>81</sup> Boletín Oficial del Estado de 15 de mayo de 2013.

<sup>82</sup> El plazo de la medida ha sido ampliado mediante la Ley 25/2015 y el Real Decreto-ley 5/2017, en relación con el previsto inicialmente en el Real Decreto-ley 27/2012, de dos años. Por tanto, se trata de una medida de contingencia y temporal desde su entrada en vigor y hasta el 15 de mayo de 2020. En este sentido, conviene precisar que el plazo de la suspensión no es estanco, por cuanto no se concede de cuatro años completos a toda suspensión, sino desde el inicio del proceso de ejecución hipotecaria y hasta la finalización de la vigencia de la norma.

<sup>83</sup> Boletín Oficial del Estado de 10 de marzo de 2012. Este anexo ha sido modificado por los artículos 2.3 de la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social, Boletín Oficial del Estado de 29 de julio de 2015, 2.3 del Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social, Boletín Oficial del Estado de 28 de febrero de 2015, y 8.8 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, Boletín Oficial del Estado de 15 de mayo de 2013.

<sup>84</sup> Boletín Oficial del Estado de 9 de septiembre de 2015.

<sup>85</sup> Boletín Oficial del Estado de 18 de diciembre de 2015.

<sup>86</sup> Boletín Oficial del Estado de 22 de febrero de 2017.

<sup>87</sup> El *trust* supone que el beneficiario o *beneficial interest*, que habitualmente será una *Housing Association* y la persona que ocupa la vivienda, adquiere un derecho real sobre el inmueble propiedad del *trustee*. En consecuencia, todo el valor de la propiedad y su eventual incremento corresponden a este beneficiario.

<sup>88</sup> En este sentido, resulta ilustrativa la explicación que ofrecen sobre los problemas de implementación COWAN, O'MAHONY, COBB (2016, 40): «[i]f shared ownership at the level of policy ticks all the right boxes, it creates a considerable headache for the lawyers implementing it. The problem is that shared ownership does not appear in our land law lexicon. It does not exist except in the minds of housing policy experts who dreamt it up and those who have turned that dream into a reality. Like Frankenstein's monster, the lawyers

have fashioned the different bits of tenure available to them at the time into the shape of something equivalent to shared ownership, and, with a jolt of electricity, it carne to life. And, continuing the Frankenstein theme, they are having considerable difficulty controlling it, for it has taken on a life of its own».

<sup>89</sup> Boletín Oficial del Estado de 8 de septiembre de 2015.

<sup>90</sup> Boletín Oficial del Estado de 3 de junio de 2016.

<sup>91</sup> Boletín Oficial del Estado de 8 de octubre de 2016.

*(Trabajo recibido el 19-7-2017 y aceptado para su publicación el 4-10-2017)*