

Sergi Llorens Aguado

¿Es posible la expropiación de viviendas vacías?

Basta echar una ojeada a la prensa de los pasados días 24 de octubre y posteriores, en que el *conseller* de Medio Ambiente y Vivienda de la Generalitat, Salvador Milà, presentó públicamente el borrador del anteproyecto de Ley del derecho a la vivienda en Cataluña, para constatar la polvareda levantada por el anuncio de que en él se prevé la expropiación de viviendas vacías. Casualidad o no, el anuncio tuvo lugar la misma semana que se celebraba en Barcelona el salón inmobiliario internacional conocido como Barcelona Meeting Point.

Las reacciones no se hicieron esperar. Así, la Asociación de Promotores y Constructores rechazó la medida en tanto que intervencionista, la tachó de desestabilizadora y generadora de inseguridad jurídica, y puso en tela de juicio la constitucionalidad de la misma. La titular del Ministerio de Vivienda, si bien en un primer momento pareció prestarle apoyo, finalmente aclaró que el anteproyecto de ley del suelo en que trabaja su departamento no prevé la expropiación de viviendas vacías. Desde el PSC, socio mayoritario del gobierno de Cataluña, se advirtió que en el trámite parlamentario haría falta matizar. Y tampoco quedó exento de la polémica el tripartito municipal, ya que desde el grupo socialista se descalificó la iniciativa, con el consiguiente enfrentamiento con los responsables del grupo municipal ICV-EUiA. Por supuesto, durante aquellos días los medios de comunicación se hicieron eco de todo tipo de opiniones, más o menos autorizadas, algunas de ellas vertidas con la única intención de erosionar políticamente al *Govern*. Incluso el propio *conseller* Milà hubo de tranquilizar a la opinión pública en los días posteriores al anuncio, aclarando que únicamente se aplicaría la expropiación como medida extrema.

Lo primero que deseamos aclarar es nuestra alineación con los –pocos, a tenor de lo visto y leído– que consideran que la crítica realizada al anteproyecto a través de los medios es injusta, ya que se ha abusado del impacto mediático del posible ejercicio de la potestad expropiatoria, sin analizar el texto en su conjunto.

El anteproyecto de ley, tal y como reza su título, constituye un intento de regular legalmente el derecho a la vivienda en tanto que derecho constitucional. El texto es ambicioso y pretende convertirse en un verdadero código de la vivienda para Cataluña. Regula muchos y variados aspectos, como los criterios e instrumentos de planificación de la vivienda, la calidad y los requisitos de habitabilidad exigibles, los deberes de conservación y rehabilitación de los propietarios, o las funciones de los distintos agentes que intervienen en los procesos de edificación y en la transacción inmobiliaria, por citar algunos de los que preocupan en el actual contexto inmobiliario.

Es desde esta clave social del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada –que los poderes públicos deben garantizar, lo cual resulta en extremo complejo en los tiempos que corren– como debe leerse la posibilidad de aplicar la expropiación forzosa a las viviendas vacías. El proyecto legislativo parte de la idea de que toda vivienda desocupada de manera permanente incumple flagrantemente su función social.

Se trata de una medida quasi sancionadora, en la línea de otros precedentes legislativos, y

obedece a una demanda de buena parte de la sociedad, que asiste impotente a una escalada de precios –que dificulta en extremo, cuando no imposibilita, su acceso a una vivienda– provocada, al menos en parte, por una abrumadora demanda de vivienda como inversión de una altísima rentabilidad que pasa a engrosar el *stock* de vivienda deshabitada de manera automática. No podemos dejar de apuntar el igual o mayor rechazo suscitado por la iniciativa en otros sectores sociales, lo cual indica, entre otras cosas, que el ahorro tradicional no es ajeno a la búsqueda de refugio en la extensa oferta residencial existente.

Cosa bien distinta es la posibilidad de poner en práctica estas expropiaciones, para lo cual se aprecian al menos dos órdenes de obstáculos de carácter jurídico. Un primer inconveniente viene dado por la dificultad misma de definir lo que debe entenderse como vivienda deshabitada o desocupada de manera permanente, más aún si tenemos en cuenta que el hipotético organismo expropiante corre con la carga de la prueba. Esas dificultades no son distintas que las debidas a este mismo vacío legal en la legislación de haciendas locales, que en la práctica ha impedido a los municipios aplicar a los pisos vacíos el recargo previsto en el impuesto sobre bienes inmuebles.

La definición legal de vivienda desocupada exigiría un pronunciamiento sin ambigüedades por parte del legislador, por razones obvias de seguridad jurídica que debe presidir toda actuación de carácter coercitivo. Y no resulta tarea sencilla, debido a la multitud de situaciones que pueden llegar a contemplarse, por ejemplo: ¿debe considerarse como tal una segunda residencia que se ocupa como máximo durante uno o dos meses al año? Se precisa, quizás, de una gran dosis de firmeza política para que la medida sea verdaderamente eficaz. En este punto, el anteproyecto de la Generalitat de Cataluña no ayuda demasiado, ya que lejos de definir lo que se entiende por vivienda permanentemente desocupada, incorpora una lista de lo que podríamos denominar medios de prueba, entre los que incluye datos del censo de habitantes, consumos de suministros o declaraciones de vecinos, entre otros. Con estas premisas, auguramos que abogados y tribunales de justicia tienen el trabajo garantizado si la Administración pretende hacer uso de la potestad expropiatoria con este fin.

El segundo orden de dificultades a que hemos aludido tiene que ver con el precio de las expropiaciones. Sabemos que la tendencia de la legislación sobre valoraciones, aplicable en casos de expropiación forzosa, ha aproximado progresivamente el justiprecio (la indemnización que recibe el sujeto expropiado) al valor de mercado del bien o derecho de que se trate. Y si de viviendas terminadas y en correcto estado de conservación estamos hablando, podemos presumir que la valoración de las mismas será, si no idéntica, muy similar a la que obtendría el propietario en caso de decidir libremente la puesta a la venta del inmueble, y ello sin que se reste valor económico por el hecho de hallarnos ante un incumplimiento grave de la función social de la propiedad. Dicho de otra manera, la falta de uso adecuado de la vivienda no penalizará en absoluto al sujeto pasivo de la expropiación. Al menos, no hay ninguna previsión legal al respecto, y tampoco parece que vaya a haberla.

Ante el panorama descrito, tal y como matizó el propio *conseller* en su día, no se nos antojaba la expropiación de viviendas vacías como medida generalizada de coerción para la puesta en circulación del ingente parque inmobiliario desocupado que existe en la práctica totalidad de municipios. Al contrario, las perspectivas son de incremento, lo que seguirá dejándose notar en el precio de la vivienda por mucho tiempo.

* * *

P. D.: Una vez redactadas estas reflexiones, justo un mes después de la presentación pública del anteproyecto, se dio a conocer una segunda versión del mismo en el marco del Consell Assessor de l'Habitatge de Catalunya.

Este nuevo borrador, muy próximo ya a iniciar el trámite parlamentario, ofrece algunos de los matices reclamados por algunos y anunciados por otros. Así, la desocupación permanente de una vivienda queda encuadrada entre los supuestos en que las administraciones competentes arbitrarán vías positivas de fomento y concertación, pudiendo establecer medidas fiscales que propicien el cumplimiento de la función social de la vivienda y penalicen la desocupación injustificada. Únicamente allí donde se acredite una fuerte demanda residencial, y una vez agotadas las vías de fomento, las administraciones quedan facultadas para adoptar medidas de intervención y, en último término, hacer uso de la potestad de expropiación forzosa. Ésta puede limitarse al usufructo, para incorporar la vivienda al mercado de alquiler durante un tiempo determinado.

Además, a la anterior definición de vivienda vacía (la que no cumple con su destino durante un plazo superior a dos años) se añade que se considerará como tal sólo cuando no quede incluida en las categorías de residencia habitual o de segunda residencia. Se ha optado, por tanto, también a la hora de definir lo que es vivienda vacía, por un concepto restrictivo que en la práctica se excluye de la posibilidad de aplicación de las medidas expropiatorias, establecidas ya únicamente, a su vez, para casos extremos.