

## LA VIVIENDA PÚBLICA VACÍA

Ponencia de José Cholbi Diego, síndic de greuges de la Comunitat Valenciana, durante las XXX Jornadas de Coordinación de los defensores del Pueblo de España celebradas en Santader (17/18 de septiembre de 2015)

Han transcurrido ya más de treinta años desde que nuestro legislador constituyente reconociera a todos los ciudadanos el derecho a una vivienda digna y proclamara la función social del derecho de propiedad, pero desde la experiencia que compartimos quienes estamos llamados a velar por la efectiva aplicación de dichos derechos y objetivos programáticos, resulta cada vez más evidente que la consecución de los mismos dista mucho de ser real y efectiva.

Antes al contrario, procesos sociales como la grave crisis económica que, desgraciadamente, hemos padecido, han venido a poner de manifiesto las enormes carencias que arrastra nuestra sociedad en la consecución de la efectividad del derecho a una vivienda digna, no sólo como consecuencia de los condicionamientos económicos que impone el mercado, sino también como consecuencia de una normativa y unas políticas públicas de vivienda que no han podido (o no han sabido) adaptarse a las necesidades reales de la ciudadanía y al sentido y características de las nuevas estructuras y relaciones sociales y económicas.

En este sentido, es evidente que los problemas para acceder a la vivienda se han visto aumentados en los últimos tiempos, debido a la difícil situación económica que ha afectado de manera especialmente intensa, como es sabido, tanto a las pequeñas economías familiares como al sector inmobiliario.

Desde el primer punto de vista, los particulares han sufrido de manera especialmente intensa la crisis económica, de modo que su capacidad de ahorro para acceder a una vivienda se ha visto manifiestamente reducida. Por otro lado, la crisis que ha afectado al sector inmobiliario no ha producido una reducción significativa de los precios de venta al público de las viviendas, que permanecen en niveles todavía inasequibles para la economía de muchos ciudadanos.

La acción conjunta de ambas situaciones, unido a las mayores dificultades que existen en este momento para acceder a la financiación ajena tradicionalmente ejercida por las entidades financieras, ha conducido a que la brecha que existe entre el precio de las viviendas y la capacidad de ahorro de los ciudadanos, especialmente la de los pertenecientes a los colectivos más desfavorecidos, se haya visto incrementada paulatinamente de manera significativa.

Esta situación de crisis y el aumento de demanda de vivienda pública por parte de los ciudadanos, ha provocado que la presión hacia el sistema público de vivienda haya aumentado también correlativamente y ha puesto de manifiesto las (graves) carencias que el mismo presenta. Una primera conclusión que creo que, sin embargo, resulta necesario subrayar, es que dichas carencias no encuentran su origen *en* la crisis económica (que no deja de ser una situación coyuntural), como acontece con otros ámbitos de nuestras políticas públicas, sino quizá también en el propio modelo de gestión de la vivienda pública, que es un elemento estructural.

Entre los distintos aspectos señalados, la problemática que plantea la existencia de viviendas públicas vacías es quizá uno de los más graves. Grave, por una parte, porque implica la existencia de un recurso público que no está siendo utilizado y, con ello, una vulneración del principio de eficiencia que debe marcar la actuación de los poderes públicos; y grave, al mismo tiempo, porque al ser una situación visible para los ciudadanos, es un elemento que socava poderosamente la confianza en el correcto funcionamiento de los poderes públicos y en la efectividad de nuestro modelo de Estado de bienestar.

Y es que, en relación con el específico epígrafe de la intervención ('La vivienda pública vacía'), la incidencia del fenómeno, al menos en el plano teórico, debería ser muy escaso e incluso, inexistente, pues la vivienda pública, por su propia naturaleza y fines, debería encontrarse siempre movilizada y, por ello, no existir vivienda que, perteneciendo al parque público, permaneciera en situación de desocupación.

En este esquema teórico, el único periodo de desocupación que debería presentar la vivienda pública es el representado por el periodo de necesaria rehabilitación entre sus ocupantes. No obstante, creo que es una sensación compartida que es precisamente en

este punto en el que más situaciones de desocupación se producen; situaciones que además tienden a prolongarse en el tiempo. Resulta así habitual que los ciudadanos que acuden a nuestras Instituciones nos trasladen la idea de que “en su barrio” hay muchas viviendas públicas vacías y que ellos mismos nos pueden indicar cuáles son y dónde están.

Esta demora en la rehabilitación conduce a que un porcentaje importante del parque de vivienda pública esté inutilizado y, con ello, debe ser uno de los ámbitos esenciales de mejora de la labor de los poderes públicos con competencia en la materia, en la medida en la que ello, por un lado, redundaría en una adecuada eficiencia del sistema a la hora de garantizar el derecho de acceso a una vivienda y, por otro lado, determinaría un mantenimiento de la confianza de los ciudadanos en la labor de las Administraciones públicas en este ámbito.

Pero, más allá de esta primera cuestión, que aunque sintomática pudiera encontrar una primera explicación y, con ello, una solución basada en la optimización de recursos financieros, el fenómeno de la vivienda pública vacía encuentra su explicación *también* en otros fenómenos y causas que, sin embargo, resultan más preocupantes y, se nos antojan de más difícil solución, en la medida en la que responden a **causas de naturaleza estructural** en la conformación del propio sistema.

Como es sabido, una de las principales decisiones adoptadas a la hora de diseñar las políticas públicas tendentes a garantizar el derecho de los ciudadanos al acceso a una vivienda digna, fue la decisión de priorizar el acceso en régimen de propiedad, frente a otras soluciones posibles, como es el acceso en régimen de alquiler. Esta decisión provoca, sin embargo, determinadas consecuencias que el tiempo ha puesto de manifiesto que terminan generando graves problemas para la gestión de ***una política eficiente de vivienda***.

En primer lugar, por cuanto que la promoción de vivienda con algún grado de protección pública en régimen de propiedad, determina una descapitalización del parque público de vivienda, en la medida en la que provoca la salida de un bien (la vivienda) hacia manos privadas y, con ello, la imposibilidad de reutilizar más adelante

ese mismo bien para atender a ciudadanos que precisen de una vivienda pública y, en general, de utilizarlo en el diseño de la política pública de vivienda.

En este sentido, es cierto que todas nuestras legislaciones autonómicas en materia de vivienda prevén específicas cláusulas destinadas a garantizar el uso de la vivienda por la persona del adjudicatario; pero no deja de ser también cierto que la experiencia diaria que nos ofrece nuestra labor nos muestra como estas previsiones suelen ser ineficaces. Salvo en el caso de que medie la denuncia de un tercero (generalmente, un vecino), la Administración no tiene noticia de estas conductas que, tenemos la sensación, no suelen ser infrecuentes.

Y es que supuestos como éste nos ponen de manifiesto dos de las principales deficiencias que, en mi opinión, explican la existencia de vivienda pública vacía.

Por un lado, los problemas de control de la Administración pública actuante (local, pero creemos que en este ámbito, especialmente autonómica) sobre el parque de viviendas con algún grado de protección pública. No existen, en este sentido, registros centralizados de viviendas públicas, que permitan a la Administración conocer qué viviendas existen, a quiénes fueron adjudicadas y cuál es el grado efectivo de cumplimiento de los deberes por parte del adjudicatario de la vivienda.

En segundo lugar, la inexistencia de un plano de situación de la vivienda pública, tanto en régimen de propiedad como de alquiler, determina que la labor inspectora y que, con ello, el régimen sancionador llamado a garantizar el cumplimiento de la obligación de ocupación y uso por el adjudicatario, devenga "*papel mojado*".

En resumidas cuentas, la primera medida para afrontar la poco entendible existencia de vivienda pública vacía pasa precisamente por hacer efectivo el régimen de inspección, control y sanción de las conductas de abandono de la vivienda adjudicada, en cuanto conductas poco cívicas que determinan la pérdida de un recurso esencial para la satisfacción de un derecho constitucional de la ciudadanía. Y, a su vez, dicha efectividad de las citadas actuaciones de control y sanción pasa, primero y de manera ineludible, por conocer con precisión cuál es el estado de las viviendas de un sector.

Esta necesidad, no debemos olvidarlo, se hace especialmente intensa en gran medida debido a la variedad de promociones de vivienda existentes en nuestras Comunidades,

en las que, junto con las promociones de vivienda impulsadas por las Administraciones públicas, la promoción privada de viviendas protegidas ha sido muy elevada y respecto de las cuáles el grado de registro y control es mucho menor.

No obstante, estimo que es preciso hacer hincapié en el hecho de que, siendo necesaria la actuación inspectora y sancionadora en caso de no ocupación y uso de la vivienda pública, no debe ser el único instrumento de intervención de la Administración pública, en la medida en la que en muchas ocasiones dicho abandono pueda responder a la existencia de una problemática social más compleja. En este sentido, la política de vivienda no puede consistir exclusivamente en la concesión de la vivienda, pues si no se dan las adecuadas condiciones económicas, sociales, familiares, labores, de inserción, etc., la posibilidad de que dicha adjudicación mejore las condiciones del demandante, y se haga estable y definitiva, decaen y, con ello, provocará que termine aumentando el número de viviendas vacías o ilegalmente subarrendadas.

En definitiva, las políticas de acompañamiento social devienen imprescindibles, también para afrontar el problema de la vivienda pública vacía y, como tal medida preventiva, creo que debemos destacarla, con carácter previo al recurso a las políticas inspectoras y sancionadoras. La experiencia nos muestra que la gestión de la vivienda pública en alquiler, sin estar exenta de generar vivienda vacía por estos motivos, es **más eficaz**, al existir un control más cercano, directo y efectivo de los recursos por parte tanto del departamento con competencias en materia de vivienda, como por parte de los servicios sociales. La necesidad de renovar los alquileres y la actuación de fomento de los servicios sociales con las personas adjudicatarias, que suelen, por las circunstancias que determinaron precisamente la concesión de la vivienda, requerir algún tipo de intervención social, determina que se tenga un conocimiento más exacto de la situación del inmueble y que, con ello, sea más sencillo prevenir y detectar la desocupación de los inmuebles.

Otros de los fenómenos que la crisis económica ha generado, en materia de vivienda, ha sido la dificultad que encuentran los ciudadanos, no ya solamente para acceder a una vivienda libre, sino incluso a una vivienda de promoción pública, especialmente en régimen de propiedad. La promoción pública de vivienda en régimen de propiedad, ideada para permitir el acceso a precios más competitivos que el determinado por el

mercado, se sitúa en cuantías muy superiores a las que pueden hacer frente las economías familiares en un contexto de crisis económica.

Ello determina que no sean pocas las viviendas que, promovidas al amparo de los Planes de Vivienda, no hayan sido efectivamente adjudicadas y se encuentren por ello en situación de desocupación, frustrando con ello los fines sociales para los que fueron promovidas.

Nuevamente, creo que en este ámbito es preciso repensar el modelo de promoción de vivienda no ya tan sólo con vocación de futuro, respecto de las viviendas que hayan de construirse y destinarse a la política social de viviendas, sino también respecto de las viviendas que ya están construidas y que no han podido ser ocupadas por existir una manifiesta disonancia entre las condiciones que ofrecen (especialmente en lo relativo a su precio de adquisición) y la realidad social en la que tienen que ser adjudicadas.

En un sistema social en el que el acceso a la vivienda se ha convertido en una necesidad básica para los colectivos más vulnerables de la sociedad, no parece razonable que existan viviendas protegidas de promoción pública o privada que estén desocupadas por el mero hecho de que las condiciones iniciales que les fueron impuestas, se hayan convertido en inasumibles, precisamente, para los colectivos a quienes iban dirigidas estas promociones de vivienda protegida.

En este sentido, dos son las reflexiones que el sentido común parece imponer y que la técnica jurídica debería ser capaz de instrumentar.

En primer lugar, y respecto de las viviendas protegidas promovidas en régimen de propiedad, debería preverse y establecerse un mecanismo sencillo para que se proceda a la revisión de las condiciones establecidas, tanto en lo referente a los módulos establecidos para calcular el precio final de las viviendas como, y especialmente, en lo referente a las condiciones exigidas a los destinatarios finales de dichas promociones.

En las viviendas protegidas, en definitiva, por su propia naturaleza y destino, no debería constituir un principio inamovible la cláusula *rebus sinc stantibus*, pareciendo más adecuado que, dentro de unos límites, la oferta y condiciones de las viviendas corriera pareja a las condiciones económicas y sociales de los ciudadanos a quienes se dirige la oferta.

Pero, sobre todo, y de acuerdo con las consideraciones que venimos desarrollando, esta situación quizá no sea sino un síntoma más del problema estructural que presenta una política pública de vivienda basado en el acceso en régimen de propiedad.

En tanto en cuanto se arbitra este cambio de condiciones que permita compaginar la realidad de la oferta con las circunstancias de la demanda, debería ser posible reconvertir parte de ese parque de vivienda vacía sin adjudicar (y con ello, infrautilizada) en un parque de vivienda destinado al arrendamiento, que la experiencia nos muestra que, por un lado, es el modelo al que debe tender el sistema y, por otro, es un mecanismo de acceso a la vivienda más sencillo y efectivo para los colectivos sociales con mayores dificultades a la hora de ver satisfecho su derecho a la vivienda.

Como se apunta por ello en el documento de trabajo, sería preciso que la normativa en materia de vivienda previese y permitiese tanto el cambio de calificación de las promociones de vivienda que se encuentran vacías por no haber sido posible su adjudicación, de propiedad a alquiler, como que coyunturalmente, se estableciese la posibilidad de proceder al cambio de uso de dichas viviendas desocupadas.

Esta última posibilidad, que en una situación social como la existente presenta el carácter de, nos atreveríamos a decir, necesidad acuciante, no vendría a constituir si no una manifestación de la función social de la propiedad que proclama nuestra Constitución y que hemos destacado a lo largo de estas jornadas.

Pasando a otro orden de cuestiones, cuando abordamos el problema de la vivienda vacía, estimo que deberíamos hacer mención también a esta problemática desde un punto de vista más general, marcado por la existencia de un importante número de viviendas del parque inmobiliario español que se encuentra desocupado y a las políticas precisas para conseguir movilizarlas y lograr que sirvan para absorber la demanda que, como hemos señalado, las viviendas públicas no son capaces de absorber.

Dos son, pues, las cuestiones que en realidad se plantean: la primera, determinar cuál es el contorno preciso del fenómeno y, la segunda, indagar cuáles son las políticas más eficientes para lograr la movilización de dicha vivienda, respetando todos los derechos e intereses en juego.

Y es que, en efecto, una de las principales conclusiones que se extrae cuando se intenta un acercamiento a la problemática de la vivienda vacía en España, es el de la dificultad que existe para conocer y delimitar con precisión cuáles son los contornos del fenómeno: uno de los principales hándicaps que se observa en relación con esta cuestión, es la dificultad de proceder a la cuantificación de las viviendas que podrían ser objeto de cesión real y de utilización por parte de la Administración pública en el diseño de sus políticas de vivienda.

Y es que sería preciso realizar, en primer lugar, una diferenciación entre las viviendas que están realmente vacías y respecto de las cuales una política de estímulo podría hacerlas entrar en el parque de viviendas utilizables por la Administración, de aquellas otras que se encuentran desocupadas, pero que difícilmente serán objeto de cesión por parte de sus propietarios. Asimismo, en aquel caso, deberíamos de ser capaces de distinguir aquellas que podrían considerarse aptas para albergar arrendamientos sociales, de aquellas que por su situación, precio de la renta o gastos, hacen inviable ese destino, o implican un coste demasiado elevado de acondicionamiento a estos efectos.

Si realizamos estas operaciones mentales, creemos que la cifra que arrojan las estadísticas se encontraría matizada. Se trata en definitiva, de deslindar el concepto más genérico de “vivienda vacía”, del más concreto y útil a nuestros efectos de “vivienda vacía idónea para satisfacer el derecho de los ciudadanos a una vivienda digna”.

El primer paso pues para diseñar una política de movilización de la vivienda vacía en España al objeto de constituir una bolsa de viviendas para alquiler social, vendría dado por la constitución y funcionamiento de un Registro de viviendas vacías, cuyos propietarios estuvieran dispuestos a cederlas a estos efectos, previa comprobación de su idoneidad para la ocupación de inquilinos.

Al mismo tiempo, constituye el principal reto, pues supone vencer una tradicional resistencia de la sociedad al alquiler de la vivienda propia. Dicha reticencia debe ser vencida a través del ofrecimiento de garantías adecuadas al propietario. Garantías que no sólo deben ser económicas (es decir, una adecuada remuneración), sino principalmente garantías relacionadas con la correcta conservación del inmueble

por los inquilinos y con su devolución en condiciones idóneas. Por ello, más allá de la creación de un registro, el éxito de las políticas de movilización dependen de la experiencia positiva que se logre crear y de la sensación de seguridad que le sobrevenga. La inversión en los sistemas de control, inspección y rehabilitación es por ello el elemento esencial de un sistema de esta naturaleza.

Partiendo este punto, es preciso seguir insistiendo en políticas de creación de redes públicas de viviendas privadas en régimen de alquiler, que intervengan en el mercado como agencias mediadoras, con efectos catalizadores entre la oferta y la demanda, mediante el establecimiento de una política propia precios y régimen de acceso a la vivienda.

En lo que si estimo que habría que ser cautos, es en la puesta en práctica de políticas desincentivadoras, tales como el gravamen vía impuestos o las políticas sancionadoras o expropiadoras. En una realidad social como la española, donde la tenencia de vivienda, en muchas ocasiones vacía, es el resultado de un proceso de herencias familiares en zonas, generalmente, rurales, habría que valorar con sumo cuidado la puesta en marcha de este tipo de políticas públicas, acertando con el destinatario de la medida y la forma de ejecución.

Finalmente, me permitirán que termine estas reflexiones volviendo a las ideas iniciales que he expuesto. En la actualidad, la situación económica que hemos padecido determina no solamente que las dificultades para acceder a la vivienda se hayan multiplicado exponencialmente, sino también que asistamos a una regresión en el disfrute del derecho.

Por ello, una adecuada política de vivienda no solamente debe tender a garantizar el derecho a la vivienda de quienes no poseen una, sino también prevenir la pérdida de quienes ya disfrutaban de la efectividad de dicho derecho. Aplicado al problema que nos ocupa, ello obliga a las Administraciones públicas a redoblar sus esfuerzos para evitar que las viviendas pasen a situación de desocupación y se conviertan en viviendas vacías.

Es preciso que las Administraciones públicas continúen dirigiendo sus recursos, principalmente financieros, a las políticas de rehabilitación de vivienda. Pero, al mismo

tiempo, y sin que sea contradictorio, es preciso programar adecuadamente dichas políticas de rehabilitación, especialmente en barrios en los que residen personas con bajo nivel de recursos económicos o en situación de exclusión social. Son estos, en efecto, barrios en los que en los edificios, además de la cuestión de las bajas o nulas posibilidades económicas para acometer un proyecto de rehabilitación, se unen otros elementos que no deben pasar desapercibidos, como es el hecho de que nos encontramos ante edificios antiguos, con una baja calidad inicial de construcción, que no han tenido, a lo largo de su vida útil, un adecuado mantenimiento, precisamente motivado por la falta de recursos de sus moradores. El sentimiento que subyace es que no debería recurrirse en estos casos al tradicional mecanismo de dictar órdenes de ejecución sin arbitrar previamente ayudas públicas.

Sólo de esta manera se conseguirá que el necesario desarrollo de una política de vivienda basado en el mantenimiento del parque de vivienda existente, en detrimento de la construcción de vivienda nueva, sea compatible con el mantenimiento del derecho a la vivienda y no se termine conduciendo a la creación de nueva vivienda vacía, por la imposibilidad de sus propietarios de acometer dichas reformas, y a un nuevo y correlativo aumento de la demanda de vivienda.

Muchas gracias por su atención.

\*\*\*\*\*