



# La cuestión de la vivienda vacía

*Un diálogo entre Montevideo y Valencia*

*Teresa Revert Esteve*

*Septiembre 2021*

*Trabajo final de Grado*

*Grado en Fundamentos de la Arquitectura*

*Tutor UPV: Rafael Ramón Temes Córdovez*

*Tutor FADU: Gonzalo Bustillo León*



ESCOLA TÈCNICA  
SUPERIOR  
D'ARQUITECTURA



UNIVERSITAT  
POLITÀCNICA  
DE VALÈNCIA

## Resumen

La coexistencia de viviendas vacantes junto con la dificultad para el acceso a la vivienda resulta una contradicción vigente en la actualidad. Se entiende que hay un problema con el número de viviendas vacantes a partir del momento en el que estas superan una 'tasa de fricción' prudente y el tiempo de espera en el mercado o la cantidad de viviendas vacías son excesivos para responder correctamente a las demandas de la sociedad. Este fenómeno se enmarca en un contexto en el que el sector inmobiliario ha adquirido un peso excesivo en la economía, donde la vivienda se ha convertido en un activo financiero que además está sujeto a las dinámicas del mercado y donde suceden fenómenos de transformación del espacio urbano como la gentrificación y turistificación. Todos estos factores, sumados a la situación global de vulnerabilidad causada por el virus covid 19, generan un escenario que insta a una revisión de la gestión del parque de vivienda vacante. El diagnóstico de esta situación se convierte en una cuestión de interés ya que no todos los estados consideran la existencia de vivienda vacía un problema, ni en aquellos que se identifica como tal se hace una misma lectura de ello. Tras esta reflexión, se plantea un trabajo cuyo objetivo es aportar conocimiento académico sobre la vacancia residencial, sus contextos de crisis y políticas públicas que permiten su gestión y movilización. Además del desarrollo de un marco teórico en base al conocimiento académico existente, se dará una aproximación a la situación de la vivienda vacía a través de dos casos de estudio: Montevideo (Uruguay) y Valencia (España). En ellos, se analizará el panorama y situación actual de la vivienda vacía en ambas ciudades, así como las repercusiones en materia de política pública que permiten su movilización. Todo ello con el fin de poder sintetizar unas conexiones y aprendizajes entre ambos casos.

Palabras clave: Vivienda vacante; políticas públicas; Montevideo; Uruguay; Valencia; España; urbanismo

## Resum

La coexistència d'habitatges vacants juntament amb la dificultat per a l'accés a l'habitatge resulta una contradicció vigent en l'actualitat. S'entén que hi ha un problema amb el nombre d'habitatges vacants a partir del moment en el qual aquestes superen una 'taxa de fricció' prudent i el temps d'espera en el mercat o la quantitat d'habitatges buits són excessius per a respondre correctament a les demandes de la societat. Aquest fenomen s'emmarca en un context en el qual el sector immobiliari ha adquirit un pes excessiu en l'economia, on l'habitatge s'ha convertit en un actiu financer que a més està subjecte a les dinàmiques del mercat i on succeeixen fenòmens de transformació de l'espai urbà com la gentrificació i turistificació. Tots aquests factors, sumats a la situació global de vulnerabilitat causada pel virus covid-19, generen un escenari que insta una revisió de la gestió del parc d'habitatge vacant. El diagnòstic d'aquesta situació es converteix en una qüestió d'interés ja que no tots els estats consideren l'existència d'habitatge buit un problema, ni en aquells que s'identifica com a tal es fa una mateixa lectura. Després d'aquesta reflexió, es planteja un treball l'objectiu del qual és aportar coneixement acadèmic sobre la vacància residencial, els seus contextos de crisi i les polítiques públiques que permeten la seua gestió i mobilització. A més del desenvolupament d'un marc teòric sobre la base del coneixement acadèmic existent, es donarà una aproximació a la situació de l'habitatge buit a través de dos casos d'estudi: Montevideo (l'Uruguai) i València (Espanya). En ells, s'analitzarà el panorama i situació actual de l'habitatge buit en totes dues ciutats, així com les repercussions en matèria de política pública que permeten la seua mobilització. Tot això amb la finalitat de poder sintetitzar unes connexions i aprenentatges entre tots dos casos.

Paraules clau: Habitatge vacant; política pública; Montevideo; Uruguai; València; Espanya; urbanisme

## Abstract

The coexistence of vacant dwellings together with the difficulty of access to housing is a contradiction that is currently in force. It is understood that there is a problem with the number of empty dwellings from the moment they exceed a safe 'friction rate' and the waiting time on the market or the amount of vacant dwellings is excessive to respond correctly to the demands of society. This phenomenon is framed in a context in which the real estate sector has acquired an excessive weight in the economy, where housing has become a financial asset that is also affected by market dynamics, and where urban space transformation phenomena such as gentrification and touristification are taking place. All these factors, added to the global situation of vulnerability caused by the covid 19 virus, lead to a scenario that calls for a review of the management of the vacant housing stock. The diagnosis of this situation becomes a matter of interest since not all states consider the existence of vacant housing as a problem, nor do those that identify it as such have the same approach to it. After this reflection, the aim of this paper is to provide academic knowledge on residential vacancy, its crisis contexts and public policies that allow its management and mobilisation. In addition to the development of a theoretical framework based on the existing academic knowledge, it will be given an approach to the situation of vacant housing through two case studies: Montevideo (Uruguay) and Valencia (Spain). In them, the panorama and current situation of empty housing in both cities will be analysed, as well as the public policy implications that allow its mobilisation. All this in order to be able to synthesize some connections and lessons learned between the two cases.

Key words: Vacant dwelling; public policies; Montevideo; Uruguay; Valencia; Spain; urbanism

### *Agradecimientos*

*A Gonzalo y Rafa, por brindarme la ayuda necesaria para poder sacar adelante este trabajo. Gracias por guiarme sabiamente durante estos meses.*

*A mi familia, amigos y amigas, por acompañarme durante esta etapa de evolución personal y profesional.*

## **ÍNDICE**

<b>Introducción</b>	<b>8</b>
Fundamentación y antecedentes	
Objetivos generales y específicos	
Estrategia metodológica y materiales de investigación	
<b>Capítulo 1. Aproximación teórica al fenómeno de los inmuebles vacantes</b>	<b>10</b>
1.1. La vacancia como antítesis del desarrollo urbano sostenible	
1.2. Calificación de una vivienda como 'vacía'	
1.3. El exceso de vivienda vacante dentro del mercado	
1.4. Instrumentos para la movilización de las viviendas vacantes	
<b>Capítulo 2. Diálogo entre dos ciudades</b>	<b>26</b>
<b>Capítulo 3. Situación de vacancia y antecedentes en Montevideo</b>	<b>30</b>
3.1. Montevideo y sus instrumentos de gobierno	
3.2. Cifras de vacancia	
3.3. Etapa de innovación académica y política	
3.4. Marco jurídico: de la edificación inapropiada a los inmuebles vacíos.	
3.5. Instrumentos para la movilización de vivienda vacante de aplicación en la ciudad de Montevideo	
<b>Capítulo 4. Situación de vacancia y antecedentes en Valencia</b>	<b>60</b>
4.1. Valencia y sus instrumentos de gobierno	
4.2. Cifras de vacancia	
4.3. Contexto de crisis y recuperación del derecho a la vivienda	
4.4. Marco jurídico: del inmueble desocupado a la vivienda vacía	
4.5. Instrumentos para la movilización de vivienda vacante de aplicación en la ciudad de Valencia	
<b>Capítulo 5. Aprendizajes</b>	<b>94</b>
5.1. Panorama político y académico	
5.2. Herramientas para el diagnóstico	
5.3. Un patrón territorial común	
5.4. Posibles líneas de investigación	
5.5. Apreciaciones finales	
<b>Capítulo 6. Bibliografía y anexos</b>	<b>102</b>
6.1. Fuentes bibliográficas	
6.2. Anexo de figuras	
6.3. Anexo del marco jurídico	

# Introducción

## *Fundamentación y antecedentes*

Este trabajo surge de un intercambio de estudios en Montevideo tras conocer una nueva generación de políticas públicas orientadas a la utilización del stock de inmuebles vacantes de la ciudad. La preocupación personal por la situación de la vivienda desocupada junto al conocimiento de un caso particular de intervención en este campo, llevan a formular este trabajo.

La vivienda vacante es un tema que preocupa a nivel internacional desde las últimas décadas. Fruto de esta preocupación, un gran número de autores y autoras han llevado a cabo estudios e investigaciones en este campo del conocimiento académico. Entre ellos, cabe destacar los estudios de Thomas Kingsley y Margery Austin Turner (1993) sobre el mercado de la vivienda y la tasa de fricción de la vivienda vacante; los estudios de David Kraut (1999) sobre vacancia en áreas urbanas de Estados Unidos; Julio Vinuesa, José María de la Riva y Antonio J. Palacios (2008) por sus estudios sobre el fenómeno de las viviendas desocupadas y su situación en España; los estudios de Martina Gentili y Joris Hoekstra (2011) sobre vivienda vacía en países del Sur de Europa y sus mercados inmobiliarios; los estudios de Leire Escajedo, Pilar Garrido, Miren Gorrotxategui (2011) sobre las políticas de movilización de vivienda en países europeos; el trabajo de Galen Newman et al. (2019) sobre la evaluación de las causas de las viviendas vacantes en ciudades estadounidenses; los estudios de Jonathan Torres, Alberto Montero y Giuseppe Quaresima (2019) sobre la vivienda vacía en España y las políticas públicas para desincentivar el uso de la vivienda como activo financiero; Mariona Segú y Benjamin Vignolles (2018) sobre medidas fiscales para la reducción de la tasa de vacancia en Francia; y en última instancia, Gonzalo Bustillo y Mariana Ures (2020) por su trabajo sobre los inmuebles vacantes y sus políticas públicas en el panorama internacional.

## *Objetivos generales y específicos*

El objetivo propuesto por este trabajo es aportar conocimiento académico sobre la vacancia residencial, sus contextos de crisis y políticas públicas. Como objetivos específicos se han marcado:

1. Profundizar en el marco teórico disponible sobre la vivienda vacante y la identificación de conceptos clave.
2. Aproximación y análisis de la situación de la vivienda vacía y los instrumentos reguladores públicos en Montevideo, Uruguay.
3. Aproximación y análisis de la situación de la vivienda vacía y los instrumentos reguladores públicos en Valencia, España.
4. Síntesis de conclusiones sobre la situación en Montevideo y Valencia con sus políticas públicas.

## *Estrategia metodológica y materiales de investigación*

La metodología de trabajo ha consistido en estructurar un marco teórico sobre la vivienda vacía y su problemática a través del conocimiento académico desarrollado hasta el momento. Con este fin, se ha llevado a cabo una recopilación y análisis de fuentes bibliográficas para la identificación de conceptos clave sobre el tema en cuestión.

Después se ha analizado, mediante fuentes secundarias, la situación del parque de vivienda vacante junto a las políticas públicas para su movilización en dos casos: Montevideo, Uruguay y Valencia, España.

Finalmente se ha articulado una conclusión que busca establecer un diálogo o conexiones entre los casos analizados, así como posibles líneas propositivas que surjan de la comparación y del marco teórico general considerado.

# **Capítulo 1.**

## **Aproximación teórica al fenómeno de los inmuebles vacantes**

## 1.1. La vacancia como antítesis del desarrollo urbano sostenible

La utilización ineficiente de las infraestructuras de nuestro territorio deja un paisaje constituido por espacios vacíos e inmuebles que nadie habita, son paisajes de 'ruinas modernas' como los llama Julia Schulz-Dornburg. Desde el urbanismo, teóricos como Julio Vinuesa y David Porras (2017), instan a abandonar el modelo de desarrollo urbano gobernado por el negocio inmobiliario que permite el exceso de espacios e inmuebles vacantes y perpetra un derroche de recursos territoriales, económicos y sociales.

En el caso de las ciudades, donde se localiza el grueso de la población mundial<sup>1</sup>, la vivienda compone en su gran mayoría el tejido urbano: suple la demanda de alojamiento y funciona como elemento principal de estructuración del espacio urbano. La realidad de que la vivienda ocupe una gran parte del suelo es un motivo para optimizar el parque residencial evitando cometer un 'despilfarro territorial' y una oportunidad para pensar propuestas innovadoras que permitan su continua utilización.

Michael Pagano y Ann Bowman (2000) constataron a través de un estudio que ciertas ciudades de Estados Unidos experimentan un gran aumento de la población y de su territorio a la par que altos niveles de áreas vacantes<sup>2</sup>. A su vez, las ciudades que tenían proporciones bajas de parcelas vacantes, sí que presentaban un alto índice de inmuebles abandonados<sup>3</sup>.

Según Pagano y Bowman (2000), es evidente que la densidad urbana disminuye a la vez que la ciudad se expande y, por consiguiente, aumentará la vacancia<sup>4</sup> cuando haya un crecimiento metropolitano (Bomfim, 2004, 13; Andrews, 1971). De esta forma, la expansión de las ciudades genera flujos de migración de la población de los centros a las periferias, dejando vacías sus viviendas. Durante el periodo de postguerra, se observó que en ciudades europeas y americanas el crecimiento urbano supuso un desplazamiento de la población, servicios, industria y puestos de trabajo de las zonas centrales (Bomfim, 2004, 21; Leavitt y Saegert, 1990).

<sup>1</sup>Actualmente el 56,15% de la población mundial vive en ciudades o zonas urbanas, se prevé que para 2050, la población urbana se duplique y 7 de cada 10 personas vivan en ciudades. (Desarrollo Urbano <<https://www.bancomundial.org/es/topic/urbandevelopment/overview#1>>)  
<sup>2</sup>El término 'áreas vacantes' hace referencia al conjunto de los espacios urbanos vacíos.

**Figura 1.1.** Viviendas abandonadas (Schulz-Dornburg, 2012)

**Figura 1.2.** 'Architecture of density. (Michael Wolf)



## Ciudades menguantes

Estas situaciones en las que existen altos índices de vacancia en las centralidades de las ciudades son un síntoma de las 'shrinking cities' o ciudades menguantes (Couch y Cocks, 2013). El fenómeno de 'shrinking city' hace referencia al proceso de despoblación de una ciudad por causas complejas como pueden ser la desindustrialización, las migraciones internas o el agotamiento de recursos naturales.

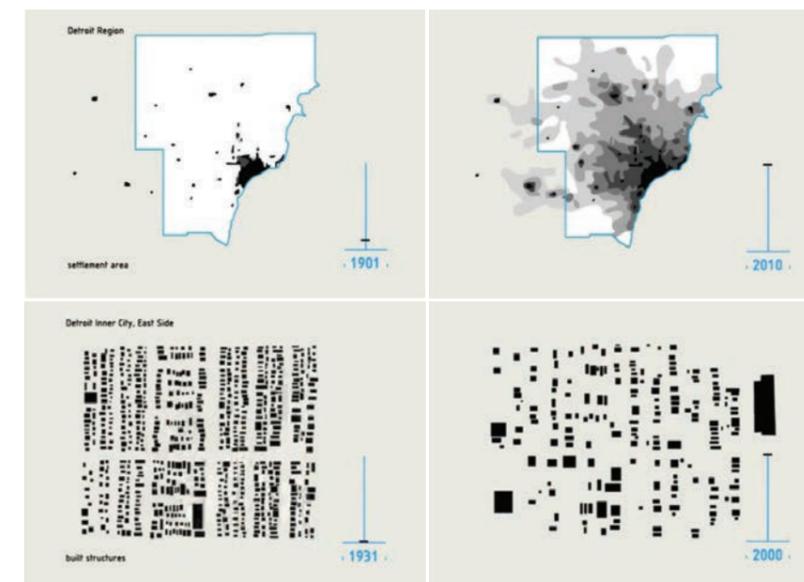
El caso más paradigmático es el de la ciudad de Detroit, en Estados Unidos. Desde 1900 a 1950, el boom automovilístico causó un aumento demográfico y la ciudad pasó de tener 285.700 a 1.850.000 millones de personas en ese periodo. Este suceso se vio reflejado en una expansión del área metropolitana que fue ocupada mayoritariamente por población de clase media blanca, que huía del centro de la ciudad. Desde el proyecto 'Shrinking cities'<sup>5</sup> catalogan la reducción de la densidad en la ciudad de Detroit como dramática, pues presenta en la actualidad un abandono de un tercio de su superficie originado por una bajada drástica de la población, 674.841 personas en el año 2019. Dentro de algunas iniciativas que han buscado la reurbanización y reutilización de las infraestructuras vacías de la ciudad está la conversión de edificios bancarios en espacios comunitarios autogestionados por grupos locales.

**Figura 1.3.** '¿A quién pertenece la ciudad? ¿Es la vacancia un lujo?' (<https://www.vanalen.org/projects/shrinking-cities/>)



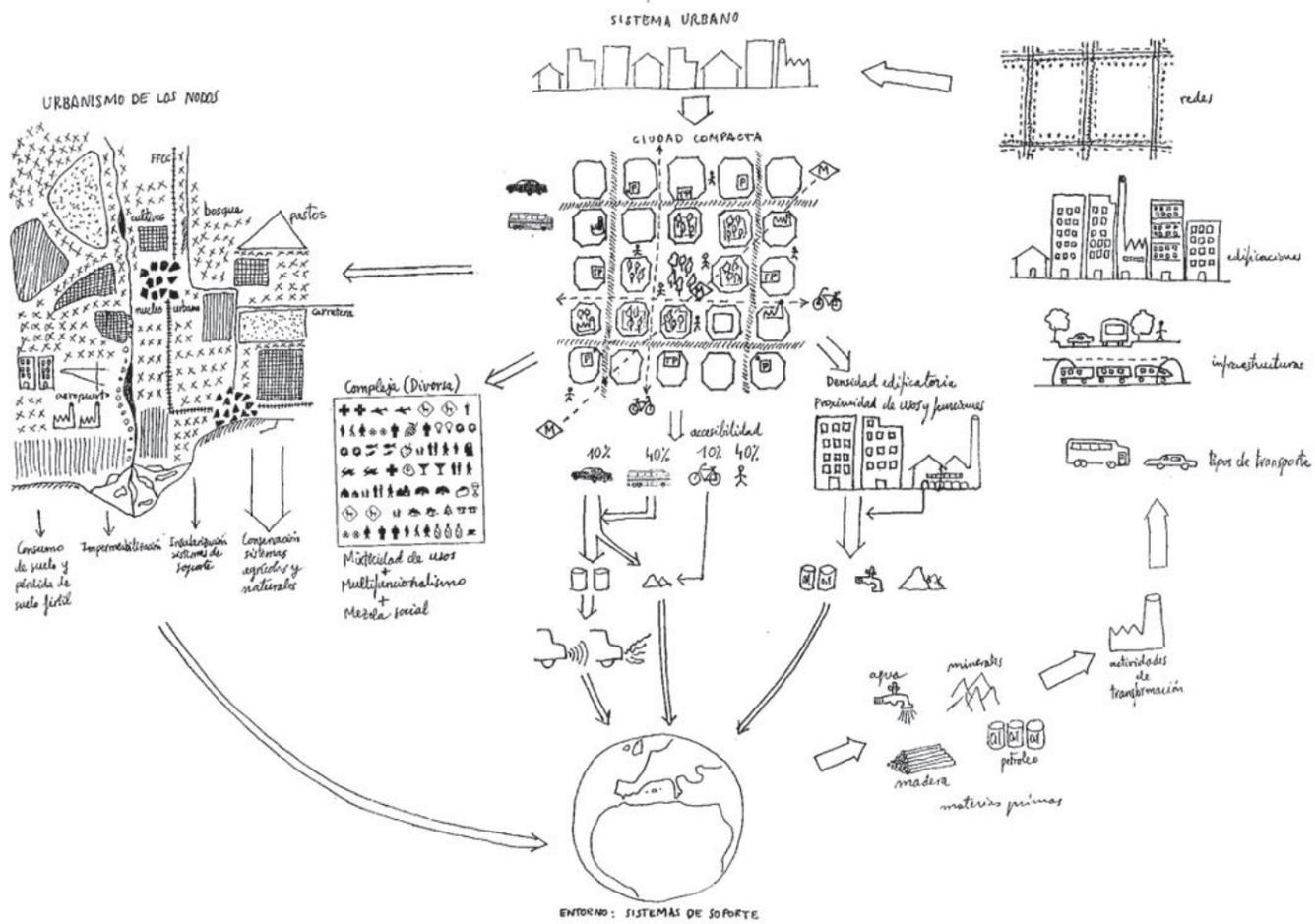
<sup>3</sup>En el primer caso las ciudades se encontraban dentro del 'Sunbelt' estadounidense y en el segundo caso, las ciudades se ubicaban en las regiones del norte.  
<sup>4</sup>En este trabajo el término 'vacancia' se refiere a los espacios urbanos vacíos o edificados que no están siendo utilizados.  
<sup>5</sup><http://www.shrinkingcities.com/index.php?Fid=21&L=1.html>

**Figura 1.4.** Arriba, expansión territorial de la región de Detroit 1901-2010. Abajo, trama urbana del centro de Detroit 1931-2000. (<http://www.shrinkingcities.com/detroit.0.html%3F&L=1.html>)



El porcentaje de vacancia de una ciudad o barrio es un indicador fundamental del grado de desarrollo sostenible de éste. Para evitar un progresivo vaciamiento es necesario "apostar por modelos de ciudad compacta, complejizando las áreas urbanizadas existentes y poniendo en uso el patrimonio urbano infrautilizado, y hacerlo contando con la participación ciudadana" (Fernández et al. 2019; Fariña y Naredo, 2010).

**Figura 1.5.** El modelo de ciudad mediterránea compacta y diversa. (Rueda, 2003)

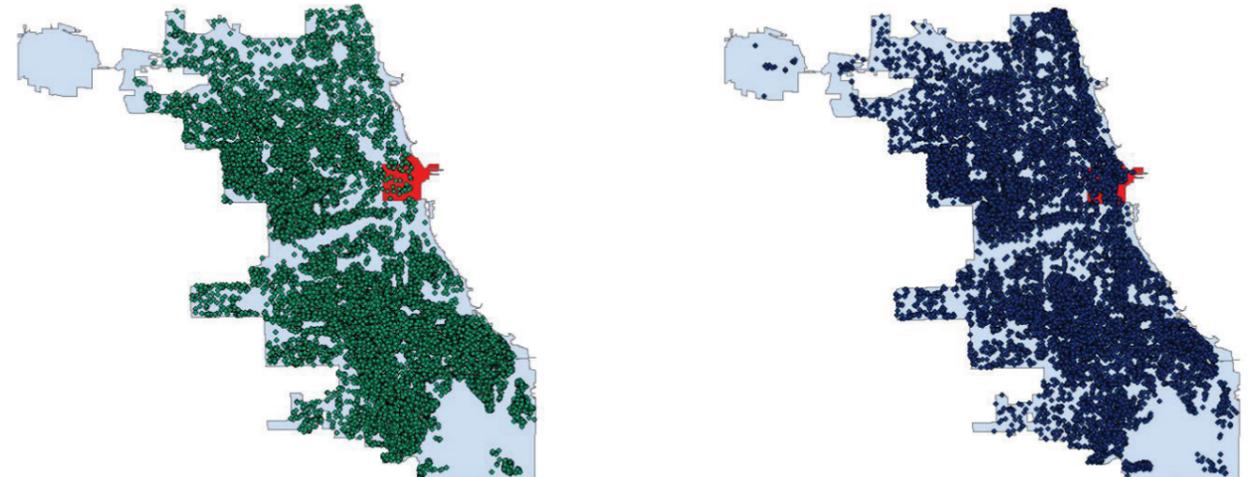


## El impacto en el entorno

Un proceso de vaciamiento prolongado en cualquier zona de una ciudad acarrea una decadencia física y social en el barrio (Morckel, 2013). Por este motivo, se dice que las cifras de vivienda vacía en una zona o barrio deben ser observadas para conocer su grado de bienestar socioeconómico, en tanto en cuanto las vacancias se entienden como generadores de altos costos sociales y de impactos medioambientales negativos (Wyatt, 2008), así como causantes de la caída de los precios de la propiedad, del aumento del crimen (referenciar) y del abandono barrial.

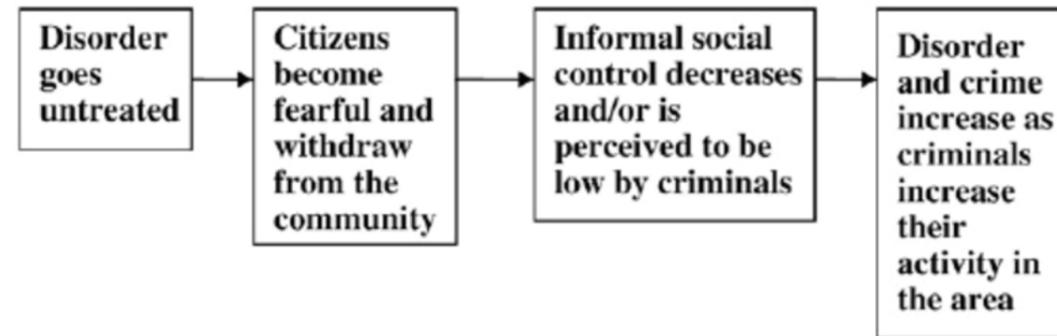
La relación de la delincuencia y la vacancia ha sido estudiada por varios teóricos como Spelman (1993) con su trabajo 'Abandoned buildings: Magnets for crime?' donde analiza con una perspectiva estadounidense la criminalidad en los barrios con viviendas vacías y abandonadas; Branas, Rubin y Guo (2012) en su trabajo 'Vacant properties and Violence in Neighborhoods' donde relacionan la vacancia con violencia en la zona; o Lee (2017) con sus estudios que relacionan el crimen con los edificios vacantes en la ciudad de Chicago. De este último, se han extraído dos planos que muestran la vacancia para el periodo de noviembre 2014-2015, y los crímenes sucedidos durante el mismo periodo. [Figura 1.6.] El fenómeno 'Broken windows' o teoría de las ventanas

**Figura 1.6.** Planos comparativos de edificios vacantes y crímenes en Chicago. (Lee, 2017)



rotas sugiere que los signos visibles de crimen y desorden cívico que no son tratados incentivan que haya más crimen y desorden. Los ciudadanos se asustan y huyen hacia otras zonas más seguras, disminuyendo el control social y aumentando aún más el desorden. (Hinkle y Weisburd, 2008)

Figura 1.7. La hipótesis de 'la ventana rota'. (Joshua y Weisburd, 2008)



Un estudio del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano estadounidense identificó que existe un **'tipping point'** o **punto de inflexión**, ubicado entre el 3-6% en las tasas de vacancia barrial a partir del cual las consecuencias son irreversibles si no hay una intervención pública externa. Sucede en el momento en el que la vacancia deja de ser un síntoma de la decadencia del barrio y pasa a ser una de sus causas (Kraut, 1999, 1145-1146). Parar este 'circulo vicioso' se consigue aplicando políticas públicas contra el abandono y la vacancia. Durante los últimos tiempos, este remedio ha fomentado procesos de 'gentrificación' (Branas et al. 2012) que, si bien consiguen su objetivo final de reocupación del barrio, desplazan a gente de clase popular que vivía allí con anterioridad y atraen a especuladores como sucedió en el caso del Lower East Side en Nueva York.

Figura 1.8. Fotografías de las protestas en Lower East Side. (Rosenthal, 1984)

Figura 1.9. Fotografías de las protestas en Lower East Side. (Momber, 1987)



## 1.2. Calificación de una vivienda como 'vacía'

### Formas de interpretar la vacancia

#### A. Vacancia transicional y estructural

La vacancia de cualquier tipo supone un gasto territorial y de otros recursos (Vinueza y Porras, 2016). Sin embargo, las vacancias habitacionales forman parte del adecuado funcionamiento del mercado inmobiliario y son una condición necesaria para la movilidad de los bienes dentro de él (Couch y Cocks, 2013). Este porcentaje inevitable de viviendas vacantes recibe el nombre de 'vacancia transicional' y co-rresponde a la situación de desocupación de la vivienda en el transcurso del cambio de ocupantes. La **vacancia transicional** también recibe el nombre de **vacancia natural** o **friccional**. Todos estos términos aluden al stock de viviendas que están disponibles dentro del mercado para su compra y alquiler. Una vez ha transcurrido un plazo de tiempo 'normal' desde la puesta en venta de una vivienda, y esta no ha sido ocupada, es necesario revisar si es debido a un alto número de viviendas vacías en el mercado o si sucede por otras razones.

Aunque está condicionada por el momento y el estado del mercado nacional, regional y local (Couch y Cocks, 2013), tanto para Europa como para USA, se puede asumir como regla general que una tasa de vacancia sana para el mercado no superará el 6%. Tasas entre 8-10% indicaran que se ha alcanzado un punto crítico, 'tipping point', donde la vacancia pasa a convertirse en problemática y recibe el nombre de **vacancia estructural** (Huukka, 2015).

#### B. Vacancia temporal y permanente

Otro punto de vista desde el que analizar la vacancia problemática y la 'natural' es según la frecuencia del uso de la vivienda. De esta forma, se diferencian **'vacancias temporales'** o **'de corto plazo'** y **'vacancias permanentes o de largo plazo'**. No existe un consenso universal respecto al tiempo necesario exceder para que un inmueble pase a considerarse de vacancia permanente. Los teóricos

John Accordino y Gary Johnson (2000) establecen en su trabajo un mínimo de dos años para considerar edificios como abandonados y vacantes.

Según criterios temporales, el parque de viviendas se puede dividir en: las viviendas ocupadas permanentemente, refiriéndose a las viviendas principales; las que están vacantes temporalmente, como las viviendas secundarias o vacacionales; y, por último, las de vacancia permanente, que son las viviendas desocupadas y abandonadas.

### Abandono y vacancia

Kraut (1999), seguido de Hillier et al (2003), diferencian la propiedad abandonada de la propiedad vacante como aquella que deja de ser cuidada y ocupada pero además tiene impuestos o servicios impagos, es decir, está sujeta a un proceso de desinversión. Las políticas con relación a los procesos de deterioro urbano se suelen enfocar a las viviendas abandonadas, y no a las vacías, puesto que muestran un claro deterioro edilicio. La existencia de propietarios que pagan impuestos también dificulta la intervención pública y el uso de mecanismos legales para resolver la problemática entorno a las viviendas vacantes que pueden tener efectos tan adversos en el barrio como las propiedades abandonadas (Spelman, 1993).

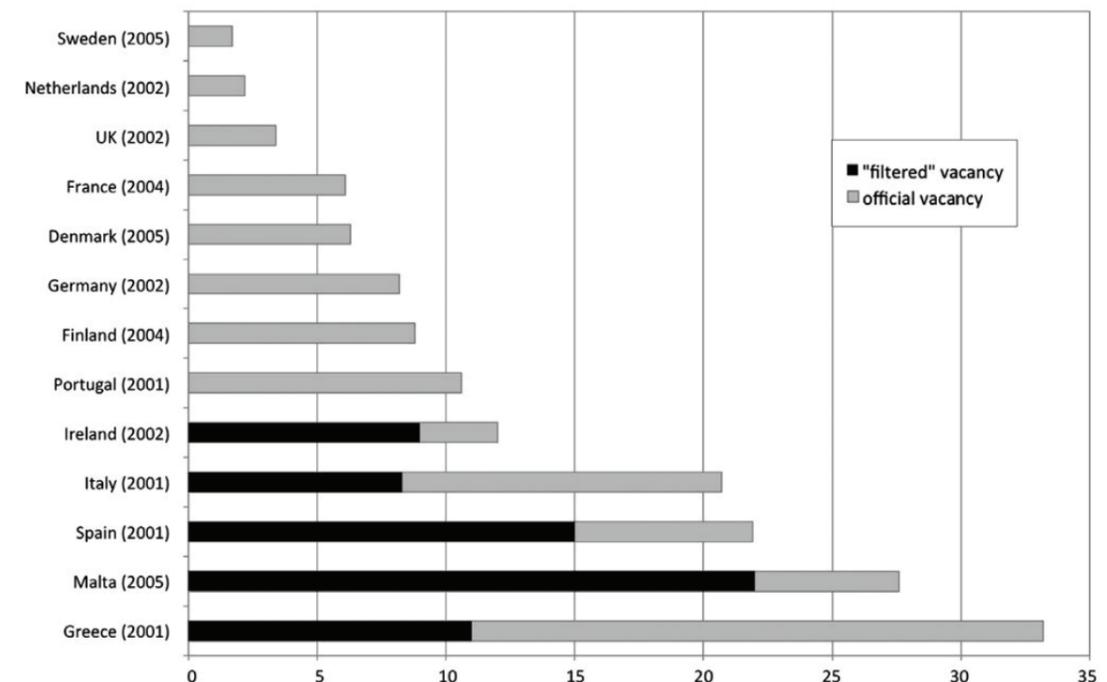
### El papel de las viviendas secundarias

Leal (2004) señala que existen notables complicaciones a la hora de catalogar cada vivienda según su régimen de ocupación. La primera radica en la variedad de estilos de vida: mientras algunas personas dedican sus días a estar en su primera residencia, otras pueden llevar unas dinámicas laborales o personales que impidan estar de manera continuada y prolongada en su vivienda 'principal'. El segundo motivo va intrínsecamente ligado al primero, y corresponde a la observación por parte del trabajador que realiza el censo. Cuando una vivienda no está habitada durante las visitas realizadas para el censo, se presupone que la vivienda sufre una desocupación cuando la realidad es que sus habitantes están a menudo fuera de casa o que se corresponde a una segunda residencia con

ocupación temporal (Leal, 2004). Es un límite difícil de discernir para las administraciones que impide conocer las dimensiones reales del parque de vivienda vacante en un país y establecer comparaciones internacionales (Hoekstra y Vakili, 2006). En el caso de Francia se estableció un impuesto llamado 'taxe d'habitation' que pagan todas las personas que habitan una vivienda. De esta forma, las instituciones conocen de manera precisa y actualizada el estado de ocupación de cada inmueble.

Según han constatado Gentili y Hoekstra (2019) este fenómeno es particularmente importante en los países que poseen gran cantidad de viviendas secundarias, como sucede en el sur de Europa. A menudo se calculan como parte del parque de viviendas desocupadas y se hace una falsa lectura del escenario existente. Para llevar a cabo una panorámica real de la situación de vacancia europea, ellos filtraron los datos de 13 países, separando los porcentajes de vivienda vacía total del número viviendas secundarias y vacacionales. En el cuadro se presenta en gris claro las tasas de viviendas vacantes según la definición oficial de vivienda vacía de cada país, y en negro la tasa de **vacancia 'filtrada' ('filtered' vacancy)**, es decir, la tasa de vacancia sin incluir a las viviendas secundarias. Como resultado, se obtienen los datos reales de la vivienda vacía en Grecia (11%), Malta (22%), España (15%) e Italia (8,3), que son inferiores a las tasas oficiales de vacancia.

Figura 1.10. Estadísticas de vivienda vacante oficial y 'filtrada' para países europeos en 2005 (Gentili y Hoekstra, 2018)



## *El término ‘vivienda vacía’ a efectos de este trabajo*

El objeto de este trabajo corresponde a la parte del parque de viviendas que por unas razones u otras, está siendo infrautilizado.

Se empleará el término ‘vivienda vacía’ para referirse a los inmuebles en situación de ser intervenidos por las políticas públicas que luchan contra los regímenes ‘inadecuados’ de tenencia que afectan a la vocación económica de la vivienda, a su papel como pieza dentro de la trama urbana y a su naturaleza como satisfactor de un derecho básico.

Es importante recalcar que, en cada contexto la tenencia inadecuada es entendida de una forma distinta y, por lo tanto, definir lo que es una vivienda vacía de manera absoluta no es posible. Para cada lugar, los poderes públicos nombran ‘vivienda vacía’ a aquella que responde a una forma de tenencia y ocupación problemática definida en su propia normativa vigente.

### ***1.3. El exceso de vivienda vacante dentro del mercado***

Los bienes inmuebles son un activo compuesto por propiedades construidas y el terreno donde se encuentran y, al igual que todos los activos, están sujetos a la ley de la oferta y la demanda. Según lo planteado por Etxezarreta (2010), el mercado inmobiliario parece no tratarse de un mercado perfecto donde la intersección entre la curva de demanda y la de oferta determina el precio de equilibrio del bien en cuestión (Etxezarreta, 2010, 6). Las irregularidades presentes en su funcionamiento pueden tener respuesta en el hecho de que el mercado inmobiliario se encuentra fuera de lo que se denominaría mercado ‘eficiente’ y ‘de competencia perfecta’ (Aranda, Castillo y Rodríguez, 2003). Su complejidad es dictada por la particularidad de los bienes inmuebles y sus atributos en comparación con los bienes de otros mercados. (Aranda, Castillo y Rodríguez, 2003)

De acuerdo con esta teoría, los precios aumentan y los inmuebles vacantes se reducen cuando la demanda supera a la oferta y viceversa (Glaeser & Gyourko, 2005;

Huucka, 2015). Dentro de este mercado, siempre existirá una vacancia natural que permitirá la movilidad de las viviendas en el mercado (Huucka, 2016). Dicho de otra forma, la estabilidad entre oferta y demanda se conseguirá manteniendo una vacancia transicional razonable.

Sin embargo, hay estudios que informan de cómo la teoría no logra explicar el funcionamiento del mercado de la vivienda en distintos contextos (Huuhka, 2016; Zabel, 2014). Un ejemplo de este desajuste se vio en ciudades estadounidenses en el siglo XX donde se produjo un desplazamiento de la población y de los principales motores económicos de las ciudades y un gran número de inmuebles quedaron abandonados por no haber una adaptación entre oferta y demanda (Cohen, 2000). Cuando existe un exceso de vivienda vacante, se observa una incapacidad del mercado para autorregularse.

### *La especulación y la vacancia*

Como bien explica Raquel Rolnik<sup>6</sup>, dentro del mercado inmobiliario la vivienda está siendo sujeta a un proceso de mercantilización y transformación en activo financiero. La inversión en vivienda y su noción como un bien rentable ha llevado a procesos de especulación a manos de propietarios privados. Kraut (1999, 1154) hace referencia a este suceso en su trabajo que aborda los efectos negativos de la vacancia y las razones de los propietarios para mantener sus propiedades desocupadas. Según el autor, los especuladores tienden a comprar varias propiedades dentro de una misma área, lo cual distorsiona el mercado y crea una escasez significativa de viviendas en un mercado donde la oferta es fija. Muchas de estas propiedades compradas permanecen vacías durante largos periodos de tiempo esperando su revalorización. A su vez, este proceso hace crecer artificialmente los precios en la zona en la que se lleva a cabo la especulación (Kraut, 1999). Tal situación puede desembocar en un escenario paradójico donde, a su vez, conviven un aumento de precios de la vivienda con altas tasas de vacancia, como sucede en el caso del mercado inmobiliario español (Hoekstra y Vakili-zad, 2010).

<sup>6</sup>Raquel Rolnik es una arquitecta y urbanista brasileña que ha sido relatora especial de la ONU para el Derecho a la Vivienda Adecuada desde 2008 a 2014. (“La crisis de alquiler es fruto de que la vivienda sea un activo financiero” <[https://elpais.com/ccaa/2017/06/10/catalunya/1497098054\\_070054.html](https://elpais.com/ccaa/2017/06/10/catalunya/1497098054_070054.html)>)

## ***1.4. Instrumentos para la movilización de las viviendas vacantes***

Los instrumentos de intervención pública hacen referencia al conjunto de políticas que se han previsto para la movilización de los inmuebles o viviendas vacantes en un contexto de exceso. Dependiendo de la lectura que se haga de la cifra de vacancia, los objetivos serán diferentes y las políticas se particularizarán. En algunos países como Francia, Bélgica o Inglaterra, las medidas están más orientadas a la movilización y reinserción de las viviendas en el mercado, mientras que en los países mediterráneos se adopta un carácter menos intervenido y se tiende a fomentar políticas de construcción de vivienda social para suplir las carencias del parque de vivienda (Escajedo et al. 2011).

Para poder establecer una clasificación tipológica de los instrumentos de intervención pública respecto a la vacancia, algunos autores como Escajedo et al. (2011), Verdú (2013) y Bustillo y Ures (2020) han trabajado analizando las políticas de cada país con el fin de extraer a través de una panorámica internacional una aproximación a las medidas existentes.

En este trabajo, la clasificación de las medidas se realiza según su naturaleza directa o indirecta. Se refiere por directa a aquellas acciones donde los organismos públicos son los que gestionan la movilización de los inmuebles vacantes de primera mano, e indirecta si solamente actúan como impulsores para que otros actores lo hagan.

### **A. Medidas de acción indirecta**

Las medidas de este tipo tratan de conjugar la voluntad del propietario del inmueble vacante junto con los objetivos de las políticas públicas. El riesgo que se asume es alto puesto que su cumplimiento recae únicamente en la voluntad del propietario y su disposición a colaborar para alcanzar los objetivos marcados por las autoridades. De esta forma, se busca que por iniciativa propia los particulares devuelvan al mercado las viviendas desocupadas que poseen, bien destinándolas a alquiler, impulsando iniciativas privadas, o adhiriéndose a programas impulsados por las administraciones.

A su vez, existen dos maneras de estimular a los propietarios para que movilicen sus viviendas:

#### **1. Medidas incentivadoras**

Son de carácter fiscal y financiero y se materializan en dos tipos: ayudas financieras, como por ejemplo para cubrir los gastos de puesta en habitabilidad, o el apoyo a la gestión del bien, buscando arrendatarios para las viviendas (Torres et al. 2019). Su objetivo es prestar apoyo a los propietarios para la puesta en uso de los inmuebles.

#### **2. Medidas impositivas**

Al igual que las anteriores, son una forma de incentivar la movilización de la vivienda vacante, aunque se adopta un carácter negativo. Se define como el pago de un canon sobre la vivienda desocupada y puede realizarse mediante dos instrumentos: los impuestos, un tributo que grava la vacancia de la vivienda cuando se mantiene por un periodo de tiempo determinado; y las multas, que penalizan la acción y la sitúan fuera del espacio de lo permitido.

Es importante señalar que, en ocasiones, el objetivo de las medidas impositivas para la vivienda vacía se tergiversa y las medidas impositivas se convierten a su vez en un instrumento recaudatorio. (Escajedo et al. 2011)

### **B. Medidas de acción directa**

En el otro extremo, se ubican las medidas que consiguen directamente con su aplicación cumplir el objetivo final de ocupación del bien. Esta toma de acción por parte de las administraciones públicas puede ser contraria a los intereses del propietario e incide en el derecho a la propiedad privada. Estas iniciativas buscan responder a situaciones de emergencia habitacional donde las medidas de acción indirecta han demostrado ser instrumentos de regulación ineficaces (Verdú, 2013). Existen dos maneras de actuar de manera directa:

#### **1. Expropiación del uso**

Se obliga al propietario a ceder el uso de la vivienda vacía a la administración pública, quien la gestiona y le da a cambio una compensación económica mensual

correspondiente a un alquiler justipreciado, sin ser alterado el régimen de tenencia en propiedad. También se conoce como 'alquiler forzoso'.

## 2. Expropiación del dominio

Consiste en la apropiación del bien por parte de las entidades públicas a cambio de una indemnización a su anterior propietario. Es la medida menos recurrida por las administraciones puesto que el proceso necesario para llevarla a cabo es largo y pesado. No obstante, resulta ser la más eficaz para que una vivienda vacía vuelva ocuparse y a cumplir su función social.

## **Capítulo 2. Diálogo entre dos ciudades**

**Figura 2.1.** Plano de Montevideo  
(Elaboración propia)



Río de la Plata

### ***Ciudad de Montevideo***

Coordenadas: 34°52'00"S 56°10'00'O

Área: 200 km<sup>2</sup>

Habitantes: 1.318.755

Densidad de población: 2.602 hab/km<sup>2</sup>

— Límite ciudad

— Limite barrios

1 km



**Figura 2.2.** Plano de Valencia  
(Elaboración propia)



Río Turia

Mar Mediterraneo

L'Albufera

### ***Ciudad de Valencia***

Coordenadas: 39°28'12"N 0°22'35'O

Área: 134,65 km<sup>2</sup>

Habitantes: 800.215

Densidad de población: 5.850,78 hab/km<sup>2</sup>

— Límite ciudad

— Limite distritos

1 km



## **Capítulo 3. Situación de vacancia y antecedentes en Montevideo**

### 3.1. Montevideo y sus instrumentos de gobierno

Montevideo es la capital y centro financiero de la República Oriental de Uruguay. Se sitúa en la desembocadura del río de la Plata, frente a las costas de Argentina y cuenta con una población de 1.269.552 personas<sup>7</sup>, según el censo de 2011, concentrando el 40,12 % de la población total del país.

Desde 2010, todo el territorio uruguayo se vio afectado por la entrada en vigor de la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana (Ley N° 18.567 y sus posteriores ajustes en las leyes: 18.644, 18.653 y 18.659) por la que el departamento de Montevideo se dividió en 8 municipios y 62 barrios [Figura 3.3]. En cada municipio se constituyó un gobierno propio municipal, lo que en la práctica se traduce en la existencia de un tercer nivel de gobierno más próximo al ámbito local y a la participación ciudadana. Previamente, en Montevideo ya se había comenzado a desarrollar un sistema de descentralización de la política, que sirvió de antecedente a nivel nacional, y según el cual su territorio se dividía en 18 jurisdicciones. (Intendencia de Montevideo, 2013, 18)

<sup>7</sup> INE 2011

Figura 3.2. América invertida (Torres García, 1943)



Figura 3.1. Foto aérea de Montevideo. (Google maps, 2021)



Figura 3.3. Foto del Puerto y Ciudad Vieja desde el Cerro. (Elaboración propia, 2021)



**Figura 3.4.** Montevideo y sus barrios. (Elaboración propia, 2021)

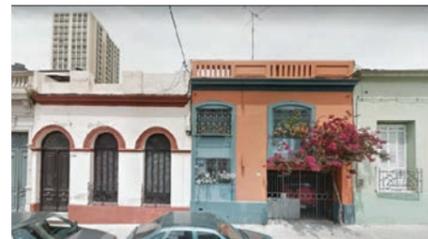
1	Ciudad Vieja	32	Manga, Toledo Chico
2	Centro	33	Paso de las Duranas
3	Barrio Sur	34	Peñarol, Lavalleja
4	Cordón	35	Villa del Cerro
5	Palermo	36	Casabó, Pajas Blancas
6	Parque Rodó	37	La Paloma, Tomkinson
7	Punta Carretas	38	La Teja
8	Pocitos	39	Prado, Nueva Savona
9	Buceo	40	Capurro, Bella Vista, Arroyo Seco
10	Parque Batlle, Villa Dolores	41	Aguada
11	Malvín	42	Reducto
12	Malvín Norte	43	Atahualpa
13	Punta Gorda	44	Jacinto Vera
14	Carrasco	45	La Figurita
15	Carrasco Norte	46	Larrañaga
16	Bañados de Carrasco	47	La Blanqueada
17	Maroñas, Parque Guaraní	48	Villa Muñoz, Retiro, Goes
18	Flor de Maroñas	49	La Comercial
19	Las Canteras	50	Tres Cruces
20	Punta de Rieles, Bella Italia	51	Brazo Oriental
21	Jardines del Hipódromo	52	Sayago
22	Ituzaingó	53	Conciliación
23	Unión	54	Belvedere, Paso Molino
24	Villa Española	55	Nuevo París
25	Mercado Modelo, Bolívar	56	Tres Ombúes, Pueblo Victoria
26	Castro, Pérez Castellanos	57	Paso de la Arena, Santiago Vázquez
27	Cerrito de la Victoria	58	Colón Sureste, Abayubá
28	Las Acacias, Marconi	59	Colón Centro y Noroeste
29	Aires Puros	60	Lezica, Melilla
30	Casavalle	61	Villa García, Manga Rural
31	Piedras Blancas	62	Manga



**Figura 3.5.** Ciudad Vieja (Elaboración propia, 2021)



**Figura 3.6.** Centro (Elaboración propia, 2021)



**Figura 3.7.** Barrio Sur (Google maps, 2021)



**Figura 3.8.** Barrio Sur (Google maps, 2021)



**Figura 3.9.** Cordón (Elaboración propia, 2021)



**Figura 3.10.** Palermo (Elaboración propia, 2021)



**Figura 3.11.** Carrasco (Google maps, 2021)



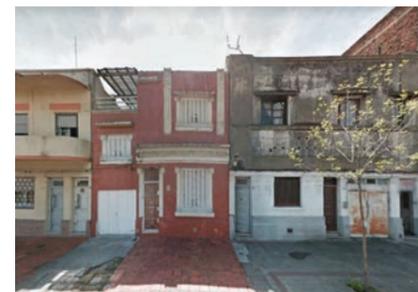
**Figura 3.12.** Cerrito (Google maps, 2021)



**Figura 3.13.** La Teja (Google maps, 2021)



**Figura 3.14.** El Prado (Google maps, 2021)



**Figura 3.15.** Bella Vista (Google maps, 2021)



**Figura 3.16.** Aguada (Google maps, 2021)



**Figura 3.17.** Reducto (Google maps, 2021)

### 3.2. Cifras de vacancia

#### Desglose de la vacancia en el censo

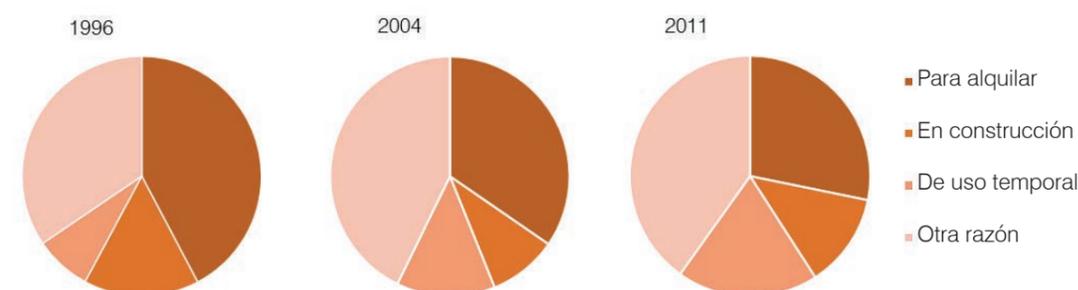
Siguiendo los estudios de Alicia Rubini (2010), para estudiar la situación real de vacancia se debe conocer el desglose que lleva a cabo el INE dentro del grupo de viviendas catalogadas como 'desocupadas' según su distancia respecto al uso habitacional.

El censo registra cuatro subgrupos dentro de las viviendas desocupadas: para alquilar, en construcción, de uso temporal y otras. Las viviendas que se encuentran en alquiler o en venta forman parte del porcentaje vacante de viviendas necesario para el buen funcionamiento del mercado, aunque siempre en un porcentaje moderado. Las viviendas desocupadas que se encuentran en construcción o reparación se presuponen que se incorporaran a corto plazo al grupo de viviendas vacías en alquiler o venta o al de viviendas ocupadas. Las viviendas de uso temporal, es decir, las secundarias y vacacionales, cumplen con un uso habitacional, aunque durante determinados periodos del año. Dentro de la categoría 'otra razón' se incluyen: las viviendas ruinosas, destruidas o inhabitables, aquellas que no permiten ser ocupadas sin que medien importantes reparaciones; las vacantes, que engloban a las viviendas desocupadas por razones legales o por voluntad de los propietarios; y el conjunto de las ignoradas por no poder ser clasificadas en las categorías anteriores o por no disponer de información sobre su situación<sup>8</sup>.

Como se puede ver en la figura 3.18, desde 1996 las viviendas que están para alquilar y el conjunto compuesto por viviendas ruinosas, destruidas e inhabitables corresponden a los motivos principales de desocupación de los inmuebles. De igual forma, el porcentaje de viviendas de uso temporal ha aumentado en el periodo de 1996 a 2011.

<sup>8</sup>Definiciones extraídas del Anexo metodológico de 'Informe Censos 2011: Montevideo y Área Metropolitana'  
<sup>9</sup>Ver referencia en el marco teórico.

**Figura 3.18.** Motivos de desocupación de las viviendas. Fuente: CPV INE 1996, 2004 Fase I, 2011 (Elaboración propia, 2021)



Basándose en el trabajo de Gentili y Hoekstra (2019)<sup>9</sup>, se excluye el grupo de viviendas 'de uso temporal' con el objetivo de obtener una tasa de vacancia 'filtrada' que recoja el total de viviendas que no están cumpliendo con su función residencial. En la figura 3.19 y 3.20 se puede observar el descenso del número de viviendas después de haber descontado la cifra de viviendas de uso temporal.

**Figura 3.19.** Motivos de desocupación de las viviendas. Fuente: CPV INE 1996, 2004 Fase I, 2011 (Elaboración propia, 2021)

Año	Para alquilar	En construcción	De uso temporal	Otra razón	Total desocupadas
1996	12.034	4.441	2.184	9.818	28.477
2004	19.902	5.362	7.674	24.607	57.545
2011	13.687	6.149	9.221	19.468	48.525

**Figura 3.20.** Motivos de desocupación de las viviendas 'filtradas'. Fuente: CPV INE 1996, 2004 Fase I, 2011 (Elaboración propia, 2021)

Año	Para alquilar	En construcción	Otra razón	Total desocupadas 'filtrado'
1996	12.034	4.441	9.818	26.293
2004	19.902	5.362	24.607	49.871
2011	13.687	6.149	19.468	39.304

Tras procesar los datos de vacancia [Figura 3.20], se puede observar que el porcentaje correspondiente a las viviendas de uso temporal ha ido creciendo progresivamente desde 1996, donde éste representaba un 0,48% del total de las viviendas particulares. El porcentaje se triplica en 2004 alcanzando el valor de 1,54% y, en el siguiente periodo intercensal 2004-2011, se produce un crecimiento más moderado del 0,23%, situándose en 1,77%.

**Figura 3.21.** Vacancia filtrada. Fuente: CPV INE 1996, 2004 Fase I, 2011 (Elaboración propia, 2021)

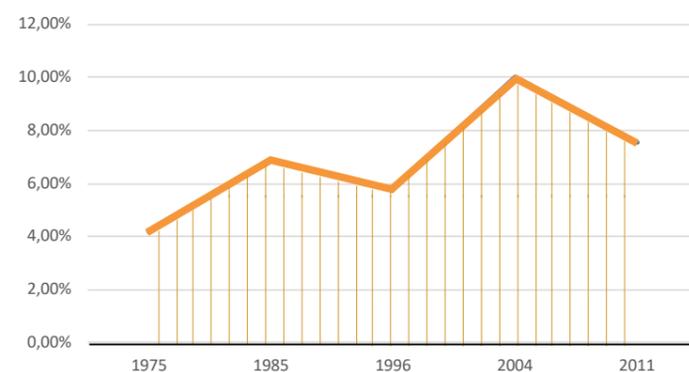
Año	Total viviendas particulares	Tasa de vacancia (%)	Tasa viviendas uso temporal (%)	Tasa de vacancia 'filtrada' (%)
1996	453.874	6,27	0,48	5,79
2004	498.291	11,55	1,54	10,01
2011	520.538	9,32	1,77	7,55

### Las cifras reales

El Censo de Población y Vivienda realizado en 2011 revela que en Montevideo se compone de un total de 520.538 viviendas, de las cuales 39.304 están desocupadas, es decir, el equivalente a una tasa de vacancia del 7,55%.

Observando los datos del censo de 1996 y de 2004, con cifras de vacancia del 5,79% y 10,01% respectivamente, y el historial de cifras de Montevideo recogido por Rubini (2010) en su trabajo, donde aporta unos valores del 4,2% y 6,9% correspondientes a los censos de 1975 y 1985 respectivamente, las cifras actuales podrían considerarse llamativas. Como se observa, la tasa de vacancia en la ciudad tiene una tendencia ascendente que alcanza su valor máximo en 2004 con un valor del 10,01%, de acuerdo con los datos del censo. Lo llamativo de las cifras actuales radica en la posibilidad de que empiecen a describir un estancamiento de su crecimiento o incluso una nueva tendencia a la baja. Al margen de esta posibilidad, la realidad que muestran los datos es que desde 1985 la tasa de vacancia se ha ido alejando de los valores aceptables para el correcto funcionamiento de un mercado inmobiliario, que tal y como se explicaba en el marco teórico (Kraut, 1999), se sitúa entre el 3 y el 6%.<sup>10</sup>

**Figura 3.22.** Evolución de la tasa de vacancia. Fuente: CPV INE 1996, 2004 Fase I, 2011 (Elaboración propia, 2021)

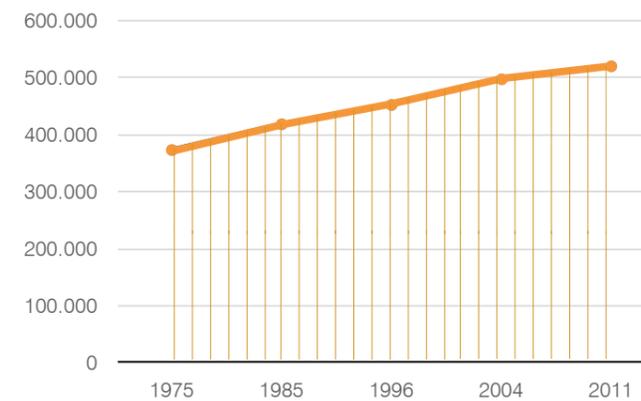


<sup>10</sup> Ver marco teórico, página 16.

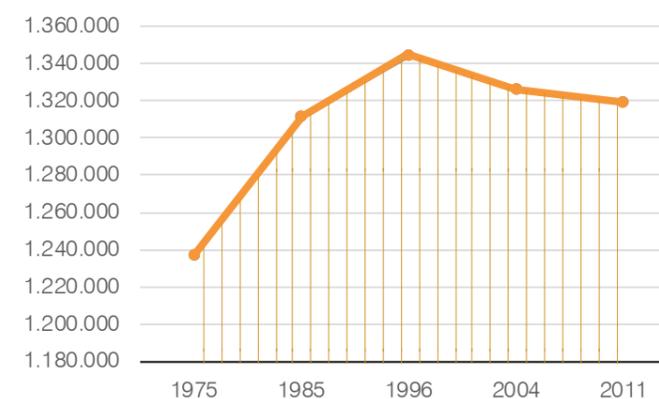
En el periodo intercensal 2004-2011 coincidieron distintas variaciones en lo referente a: el número de viviendas, la tasa de vacancia y la población total. El número de viviendas existentes aumentó un 4,46%, pasando de 498.291 a 520.538 viviendas, mientras que la tasa de vacancia disminuyó un 2,46%, situándose en un 7,55% frente al 10,01% de 2004. Este aumento de dotación de viviendas sucedió a la vez que la población de Montevideo decrecía levemente, pasando de 1.325.968 en 2004 a 1.319.108 en 2011.

Mirando un periodo intercensal más amplio, de 1963 a 2011, se puede observar cómo se ha producido desde 1963 un aumento progresivo en el número de viviendas total que se verifica también para el periodo 2004-2011. Sin embargo, la población alcanzó su máximo en el año 1996, a partir del cual se produjo un cambio de tendencia hacia el descenso desde 1996 hasta 2011.

**Figura 3.23.** Evolución de las viviendas particulares. Fuente: CPV INE 1996, 2004 Fase I, 2011 (Elaboración propia, 2021)



**Figura 3.24.** Evolución demográfica. Fuente: CPV INE 1996, 2004 Fase I, 2011 (Elaboración propia, 2021)



### La heterogeneidad en la distribución de la vacancia: la zona central

<sup>11</sup>En este trabajo se considera como “zona central” el sector definido como área central en el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (POT).

El trabajo de Rubini (2010), elaborado con datos hasta el censo de 2004, señalaba que las tasas de vacancia residencial no se repartían de manera homogénea sobre el territorio. Mientras que la tasa de vacancia absoluta en la ciudad de Montevideo<sup>11</sup> se establecía en un porcentaje del 10,01% en 2004, muchos barrios superaban esta cifra con creces, como era el caso de Ciudad vieja con 26,3%, seguida de Barrio sur con 17,4% y Aguada con 16,5%, todos ellos ubicados en la zona central de Montevideo. En el otro extremo se encontraban Pajas Blancas y Casabo, con un 3,6%, y La Paloma con un 4,1% de tasa de vacancia. Esto indicaba que el fenómeno de vivienda vacante era específico de algunas zonas de la ciudad y que afectaba de manera más intensa a las áreas centrales de Montevideo. (Rubini, 2010, 108)

**Figura 3.25.** Comparativa de la vacancia por barrios. Fuente: 1975, 1985, 1996, fase I 2004 y Rubini (2010) (Elaboración propia, 2021)

Barrio	1975	1985	1996	2004	2011
Ciudad Vieja	7,4	2,7	13,4	26,3	17,65
Villa Muñoz, Retiro	4,7	6,9	8,2	15,8	10,89
Centro	7,7	4,7	9,4	15,3	10,76
Aguada	4,3	4,8	7,8	16,5	10,64
Reducto	4,3	6,8	7,6	13,9	9,81
La Figurita	4,4	6,6	8,2	13,9	9,47
Palermo	3,6	3	12,6	10,8	9,3
Tres cruces	7,5	12,6	7,8	10,8	8,9
Cordon	4,6	5,5	9,4	12,2	8,59
Carrasco	2,1	4,8	4,4	7,7	8,52
Capurro, Bella Vista	3,9	4	6,7	13,1	8,44
Cerrito	3,1	7,5	5,5	12,5	8,44
Malvin	4,2	7,4	5,6	6,7	8,42
Brazo Oriental	3,5	7,1	5,7	12	8,37
Punta carretas	5,9	4,8	9,1	8	8,36
Unión	3,6	6,3	6,8	10,5	8,3
La Comercial	3,7	8,3	6,4	13	8,12
Mercado Modelo, Bolivar	3,2	7,4	5,5	11,7	8,01

Como se ha comentado, y así se observa en el cuadro n°4, las cifras de 2011 muestran un cremento en el total de viviendas y aun así la tasa de vacancia por barrios desciende de forma generalizada. Haciendo un análisis territorializado de las zonas con más tasa de vacancia de la ciudad, los datos muestran que Ciudad Vieja, Villa Muñoz, Retiro, Centro y Aguada, se mantiene como las áreas con más viviendas desocupadas, con 26,3%, 15,8%, 15,3% y 16,5% en 2004 y 17,65%,10,89%,10,76% y 10,64% en 2011<sup>12</sup>.

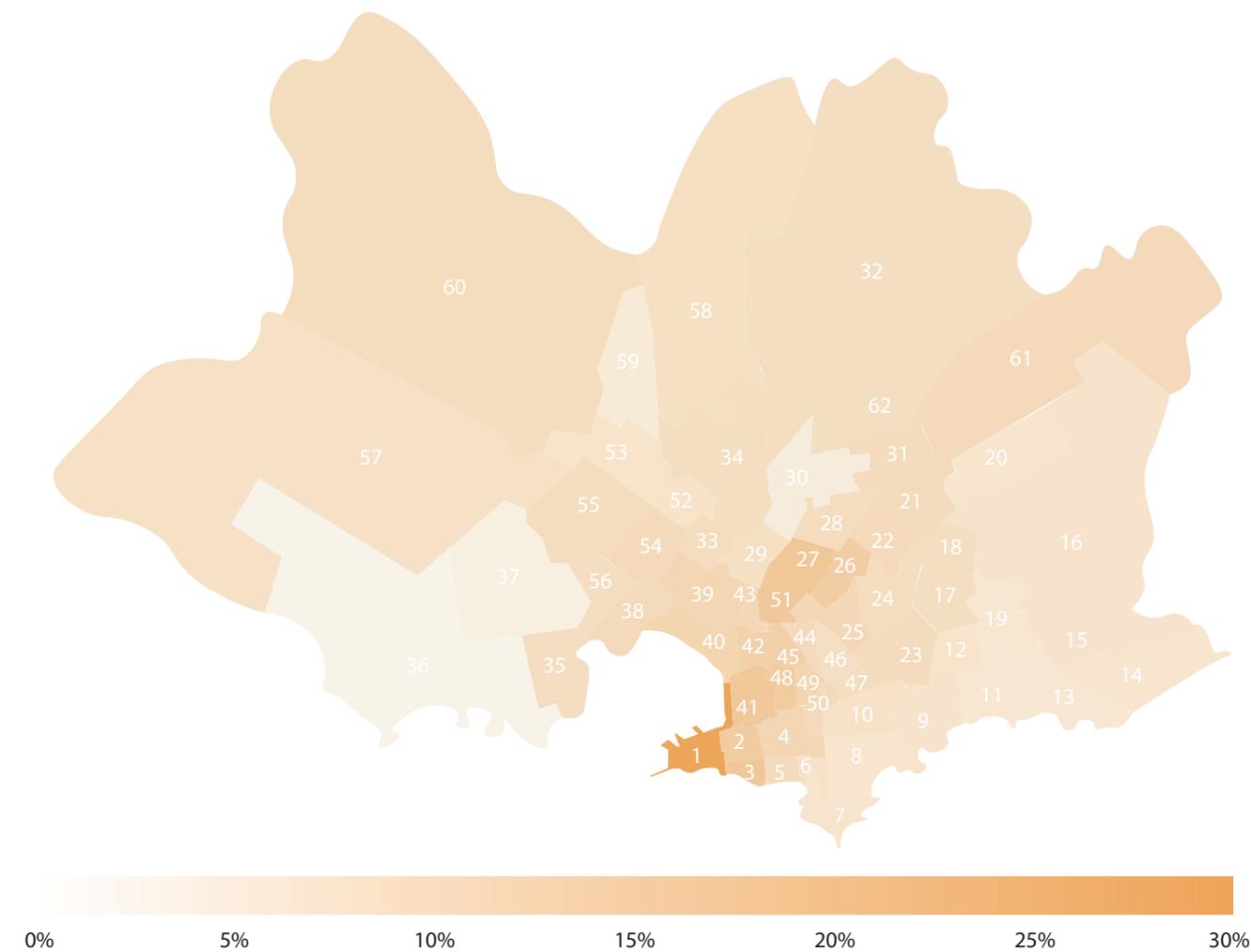
Esto demuestra que en 2011 se mantiene el mismo patrón territorial que ya en 2004 indicaba la relevancia que adquiriría la problemática del stock vacante en las áreas centrales de Montevideo. De hecho, la zona central es el único sector que desde 1975 nunca presentó un decrecimiento de su tasa de vacancia. (Rubini, 2010, 5). La tendencia a mantener estos patrones territoriales de distribución de la vacancia viene determinada por cambios en la demanda residencial en la ciudad de Montevideo que, a su vez, es causada por transformaciones en la distribución espacial de la población. Como explica Rubini (2010, 95): 'El área central, que abarca los sectores más antiguos y consolidados de la ciudad, ha perdido población de forma sostenida, mientras que el área periférica, menos consolidada y carente de infraestructuras y servicios, presenta la contracara de este proceso a partir de su crecimiento poblacional y su expansión urbana.'

A continuación, se muestran dos figuras que comparan la evolución de la tasa de vacancia entre 2004 y 2011 en los barrios de Montevideo. Se comprueba así de forma gráfica las tendencias comentadas anteriormente elaboradas con la información del INE correspondiente en el cuadro n°4.

<sup>12</sup>Aunque Barrio sur formaba parte de los barrios con más tasa de vacancia en 2004, se excluye de la comparación por no tener los datos del censo de 2011.

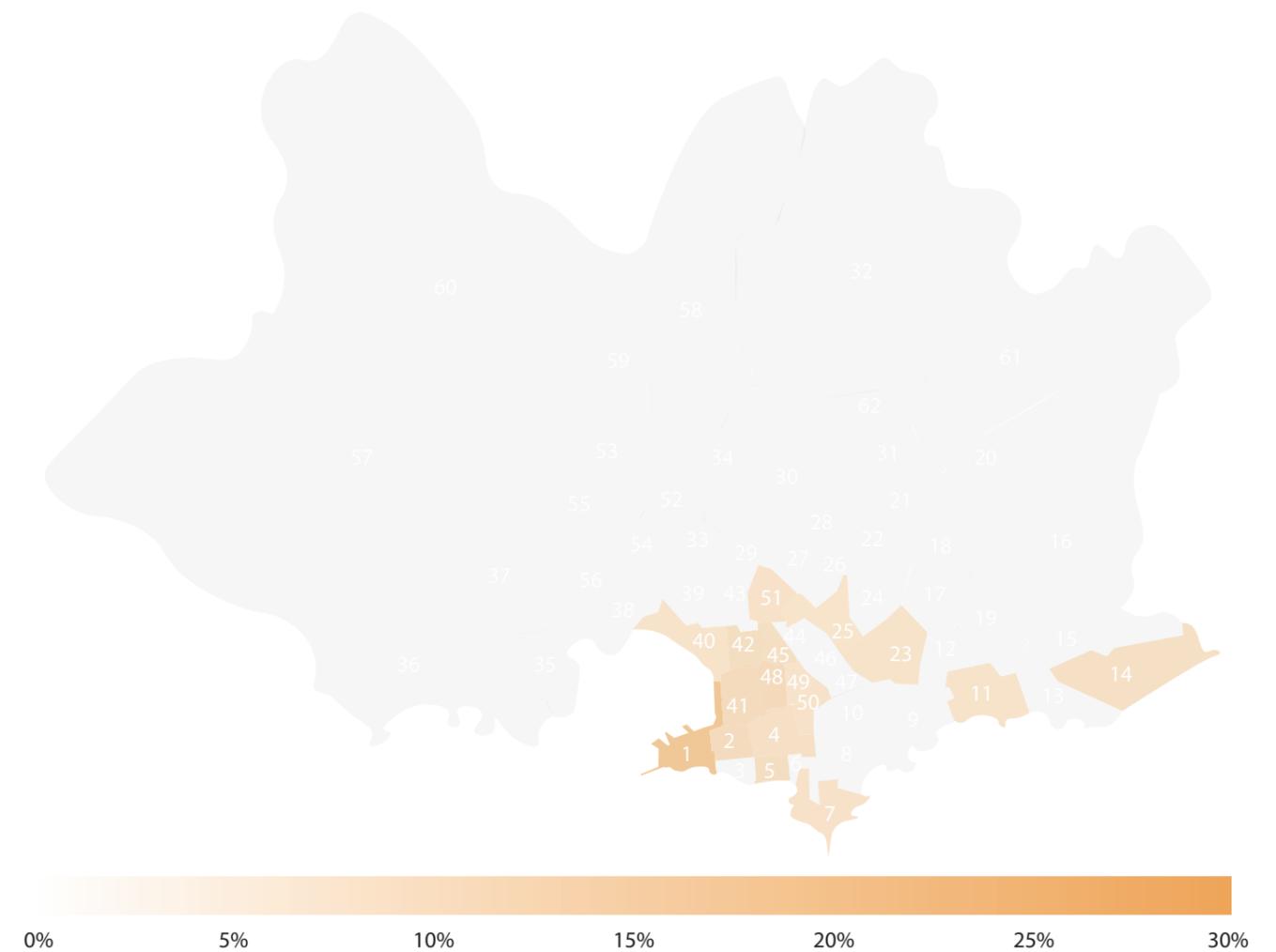
El patrón de distribución de vacancia perpetuado en la zona central que se ha comentado anteriormente es parte de la problemática identificada por Rubini en 2010 y que responde a 'un claro desajuste entre oferta y demanda que se acentúa en el tiempo y se concentra en algunos espacios de la ciudad'. El mercado debería ser capaz de regularse automáticamente con el paso del tiempo, pero la tasa de vacancia de 2011 no indica que el mercado haya sido capaz de alcanzar un nuevo equilibrio con esta autorregulación y, en consecuencia, se podría decir que se está produciendo una utilización ineficiente del parque de viviendas en la ciudad de Montevideo.

**Figura 3.26.** Tasa de vacancia por barrios en 2004. Fuente: fase I 2004 y Rubini (2010) (Elaboración propia, 2021)



**Figura 3.27.** Tasa de vacancia por barrios en 2011. Fuente: Bustillo y Ures (2020) (Elaboración propia, 2021)

(\*) No se han obtenido datos para los barrios en gris para el censo de 2011



### 3.3. Etapa de innovación académica y política

Siguiendo a Bustillo y Ures (2020, 25), la publicación del Censo 2004 y la del informe de la FADU “Áreas Vacantes Industriales. Hacia la Reapropiación Social de las Áreas Urbanas Consolidadas” aportaron datos valiosos sobre las cifras problemáticas de vacancia, convirtiéndose en fuentes relevantes para el estudio del fenómeno en Montevideo. Ambos documentos pusieron de relieve una situación que había pasado desapercibida en el ámbito académico e institucional, y supusieron el inicio de un periodo de formación y debate en torno al tema.

En 2006, el Intendente Municipal de Montevideo, Ricardo Ehrlich, crea un Grupo de Trabajo Municipal de Stock Habitacional por resolución n°3290 cuyo principal objetivo es ‘asesorar a la administración respecto a la definición de políticas habitacionales orientadas a la utilización del stock habitacional vacío, tanto público como privado’. El grupo revisó la información proveniente del Censo 2004 separada por secciones censales e intentó individualizar la ubicación de las fincas vacantes. Este proceso dio lugar a la producción de un trabajo sobre el estudio del stock habitacional vacío titulado “La caída de un mito y propuestas de acción”, que fue presentado en el Seminario Regional ‘Aportes para el diagnóstico habitacional’ el 29 de Julio de 2009, donde se pone de manifiesto la preocupación sobre la inexistencia de una cuantificación precisa de la ubicación y estado de conservación de las viviendas vacías. El trabajo se publicó en la revista Vivienda Popular n°19 en octubre de ese mismo año junto al artículo ‘Preguntas para hacerle al Censo’ de Benjamín Nahoum donde se hace una revisión de la metodología empleada por el Grupo de Trabajo para la individualización de los inmuebles vacantes.

Con el apoyo del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR, la Dirección Nacional de Vivienda del MVOTMA realizó en 2008 un estudio de los datos del Censo de 2004. El convenio recogió datos sobre la razón de desocupación a través de una encuesta dirigida a un subconjunto de las viviendas que el censo había catalogado como ‘vacías’ (Rubini, 2010, 126).

En 2009 se crea el “Grupo Interinstitucional Fincas Abandonadas” (en adelante grupo FINCAS) impulsado desde la ‘Defensoría del vecino de Montevideo’, que estuvo integrado por la Intendencia de Montevideo, la DINAVI- MVOTMA, el INAU, el MIDES, los Municipios B y C (a partir de su creación en 2011) y la Defensoría del Vecino de Montevideo. Este grupo surge para dar respuesta a la problemática de las fincas abandonadas, vacías y desocupadas, y apela a la colaboración interinstitucional como única alternativa para la resolución de fenómenos complejos y multifacéticos. (Defensoría del Vecino de Montevideo, 4)

Tras un periodo de trabajo de siete años, en 2014 presentaron la publicación “Fincas Abandonadas. Respuestas interinstitucionales para un fenómeno urbano de afectaciones múltiples”, donde se muestran las distintas estrategias desarrolladas por el grupo de trabajo, enfocadas particularmente a la intervención de los casos de inmuebles con “intrusión de terceros” o inmuebles “ocupados”. En el documento se incluía un primer relevamiento en territorio realizada sobre ‘inmuebles visiblemente abandonados’ “IVABC.2 Relevamiento, conceptualización y caracterización de inmuebles visiblemente abandonados en los municipios B y C”, desarrollado por los arquitectos Mariana Ures y Gonzalo Bustillo en el marco de una consultoría contratada por la Defensoría del Vecino de Montevideo.

Desde el ámbito institucional, se buscó dar respuesta a la problemática sobre inmuebles abandonados diagnosticada por el grupo FINCAS y en 2012 se presentó un “Proyecto de Ley de Inmuebles Judicialmente Declarables en Abandono” (PLIDJA) por parte de los Diputados Asti y Guarinoni. La siguiente versión del proyecto de ley fue presentada en 2015 por el diputado Mauricio Guarinoni con la intención de convertirse en la primera ley nacional que regulara el stock edilicio en situación de abandono (Bustillo y Ures, 2020, 25)

En el año 2015, el grupo FINCAS elaboró una propuesta de Programa para la “Inclusión social y recuperación de fincas abandonadas-ocupadas en áreas centrales de Montevideo para el período 2016-2020” pero que finalmente no fue aprobada por todas las instituciones

Figura 3.28. Carátula del estudio “La caída de un mito y propuestas de acción” de la revista Vivienda Popular n°19. (<https://issuu.com/viviendapopular/docs/vp19>)

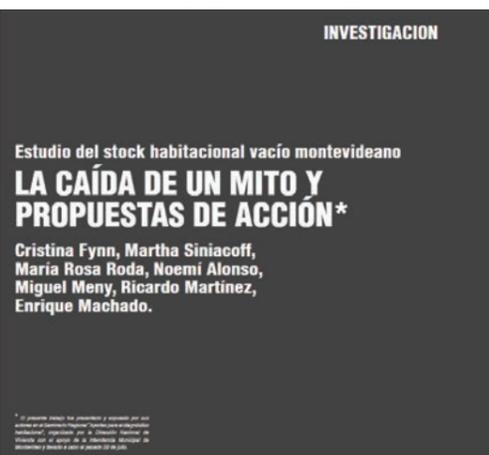
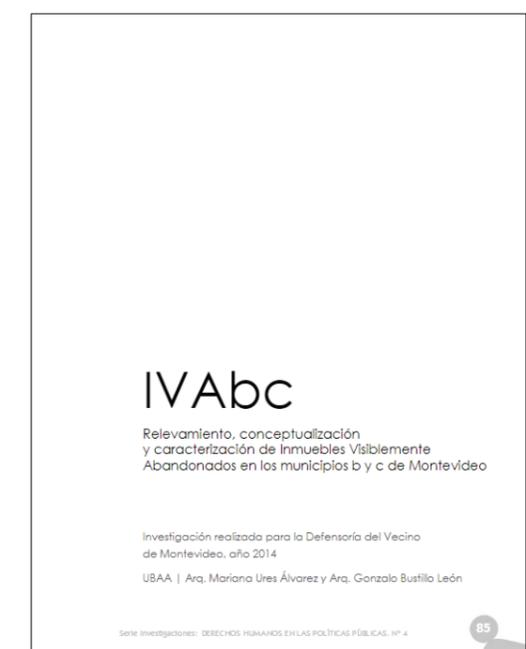


Figura 3.29. Carátula del estudio “Fincas Abandonadas. Respuestas interinstitucionales para un fenómeno urbano de afectaciones múltiples” (Intendencia de Montevideo, 2014)

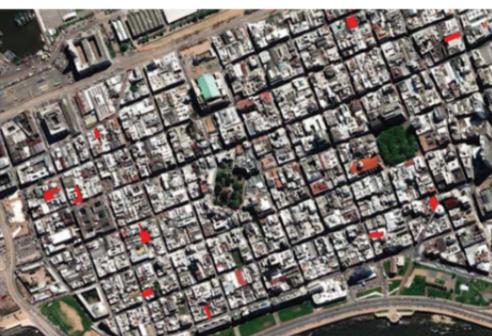


Figura 3.30. Carátula del trabajo “IVABC.2 Relevamiento, conceptualización y caracterización de inmuebles visiblemente abandonados en los municipios B y C” (<https://issuu.com/marianaures/docs/ivabc>)





**Figura 3.31.** Carátula de la publicación 'Proyecto Fincas Abandonadas. Hacia una política departamental de recuperación de inmuebles abandonados' (Intendencia de Montevideo, 2019)



**Figura 3.32.** Plano de fincas que forman parte del proyecto 'Fincas abandonadas' (Intendencia de Montevideo, 2019)

participantes. En el texto presentado se señalaba como diagnóstica la “paradoja” de un stock de “fincas abandonadas” en zonas centrales y a la vez un déficit endémico de viviendas accesibles en áreas consolidadas (Bustillo y Ures, 2020, 25).

En 2017 el denominado ‘grupo FINCAS’ deja de funcionar y, por su parte, la Intendencia de Montevideo dentro de una serie de políticas orientadas al ‘acceso a hábitat digno y a soluciones habitacionales para las familias más vulnerables’ (Intendencia de Montevideo, 2019, 11), crea en 2017 el Programa Piloto Fincas Abandonadas mediante la resolución N° 335/17. Su objetivo es la recuperación de los inmuebles abandonados, deteriorados y deudores ubicados en áreas centrales e intermedias de Montevideo mediante la utilización de las herramientas legales vigentes que habilitan la actuación sobre el suelo urbano privado vacante para darle un uso público. Para el proyecto, la Intendencia de Montevideo establece una ‘definición operativa’ de ‘inmueble abandonado’ donde hace referencia a criterios de ‘conservación, cuidado, uso, endeudamiento y situación dominial’. El objeto de intervención del proyecto se centra en los inmuebles abandonados comprobables más de 10 años y con deudas superiores al 80% de su valor de tasación.

En 2018 se promulga la Ley n.º 19.676 sobre la gestión de ‘Inmuebles urbanos, vacíos y degradados’ impulsado desde el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) con el objetivo de lograr un mayor aprovechamiento de la ciudad. La ley sustituiría al proyecto de ley no aprobado de Asti y Guarinoni que abordaba los inmuebles abandonados. En referencia a la sustitución de una ley por otra, Benjamin Nahoum hace una comparativa entre las dos en el artículo ‘Parecido no es lo mismo’ (Nahoum, 2018)<sup>13</sup> para la revista Brecha, y realiza ciertas observaciones respecto a la poca afectación que tendrá la ley sobre las viviendas únicamente vacías: ‘Con relación al alcance, el proyecto del MVOTMA refiere sólo a inmuebles urbanos, y dado que requiere necesariamente que estén vacíos y degradados (no una cosa u otra, sino ambas) deja de lado los terrenos baldíos (sin duda, una parte importante del problema), a los que no alcanza el concepto de degradación en la redacción aprobada. Es más, si la degradación se resuelve, aunque el inmueble

<sup>13</sup><https://brecha.com.uy/parecido-no-lo/>

continúe vacío, ya no habrá acción judicial sobre éste. Entonces, ¿por qué vacíos y degradados, y no degradados solamente?’

El proyecto REACTOR<sup>14</sup> (IM Departamento de Desarrollo Urbano et al) se constituyó en octubre de 2019 en el marco de un convenio de trabajo entre el gobierno departamental, con el liderazgo de la arquitecta Silvana Pissano, Directora del Departamento de Desarrollo Urbano de la Intendencia, y la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) que entre otras tareas propuso ‘construir de manera participativa una agenda de usos cívicos para los inmuebles recuperados por el programa Fincas Abandonadas de la IM y avanzar en formas de gestión y uso colaborativo de estas fincas como bienes comunes urbanos.’. En 2020, a través de los talleres colaborativos, desarrollan un prototipo: la Casa de Piedra, gestionado por un grupo motor que será ‘quienes gestionarán el espacio y la red de colectivos para la recuperación de inmuebles vacantes.’

En marzo de 2019 la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU), la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), el Centro Cooperativista Uruguayo (CCU) y la Asociación Civil Comisión Plaza Uno firmaron un acuerdo para el desarrollo de un proyecto piloto para introducir una cooperativa dispersa en inmuebles abandonados en Ciudad Vieja en el marco del proyecto FINCAS ABANDONADAS (Intendencia de Montevideo, 2019).

A esta iniciativa se le sumó el ‘Programa Piloto de Alquiler Social: Recuperación y Puesta en Valor de Inmuebles para Alquiler Social en la Ciudad Vieja’ liderado por la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI-MVOTMA) y la Intendencia de Montevideo. El proyecto reacondicionaría inmuebles del MVOTMA y de la Intendencia para ofrecer 130 viviendas en alquiler social que deberán ser ocupadas al menos en un 10% por residentes de la zona, a fin de no desplazar a otros barrios a los habitantes originarios. (IM, 2019). Además, existen más proyectos con distintos usos para la reocupación de los inmuebles abandonados: covivienda feminista, centros de estadía transitoria, casa trans y Centros diurnos para personas en situación de calle.

**Figura 3.33.** Taller colaborativo del proyecto REACTOR (<https://www.reactoruy.com/que-hicimos?pgid=kb6no3io-b588fach-6375-455c-a2ad-1c05b34b1e17>)



**Figura 3.34.** Taller colaborativo del proyecto REACTOR (<https://www.reactoruy.com/que-hicimos?pgid=kb6no3io-b588fach-6375-455c-a2ad-1c05b34b1e17>)

<sup>14</sup><https://www.reactoruy.com/proyecto-reactor>

**Figura 3.35.** Tabla de referencias del apartado 3.3. Etapa de innovación académica y política (Elaboración propia, 2021)

3.3. Etapa de innovación académica y política	
Áreas Vacantes Industriales. <i>Hacia la Reapropiación Social de las Áreas Urbanas Consolidadas</i> Comisión Social Consultiva, Facultad de Arquitectura - Universidad de la República, Grupo Promotor para el Desarrollo de Montevideo <a href="http://www.fadu.edu.uy/unidad-permanente-vivienda/files/2013/04/04-AREAS-VACANTES-INDUSTRIALES.pdf">http://www.fadu.edu.uy/unidad-permanente-vivienda/files/2013/04/04-AREAS-VACANTES-INDUSTRIALES.pdf</a>	2004
Censo 2004 Fase I. <i>Departamento de Montevideo. Síntesis de Resultados.</i> Instituto Nacional de Estadística. INE (Instituto Nacional de Estadística) <a href="https://www.ine.gub.uy/censo-2004-fase-i">https://www.ine.gub.uy/censo-2004-fase-i</a>	2005
<i>La caída de un mito y propuestas de acción</i> Fynn, Cristina et al <a href="https://issuu.com/viviendapopular/docs/vp19">https://issuu.com/viviendapopular/docs/vp19</a>	2009
<i>Preguntas para hacerle al Censo</i> Benjamín Nahoum <a href="https://issuu.com/viviendapopular/docs/vp19">https://issuu.com/viviendapopular/docs/vp19</a>	2009
<i>Fincas abandonadas II. Ampliando y profundizando la visión sobre la problemática</i> Defensoría del vecino de Montevideo <a href="https://issuu.com/gonzalobustillo/docs/vaacm_cap_2_f08ebdc7d8adc1">https://issuu.com/gonzalobustillo/docs/vaacm_cap_2_f08ebdc7d8adc1</a>	2009
<i>Los Determinantes de Las Viviendas Desocupadas En Montevideo</i> Rubini, Alicia <a href="https://repositorio.utdt.edu/handle/utdt/1332">https://repositorio.utdt.edu/handle/utdt/1332</a>	2010
<i>Proyecto de Ley de Inmuebles Judicialmente Declarables en Abandono" (PLIDJA)</i> Asti y Guarinoni	2012
<i>Fincas Abandonadas. Respuestas interinstitucionales para un fenómeno urbano de afectaciones múltiples</i>	2014
<i>IVABC.2 Relevamiento, conceptualización y caracterización de inmuebles visiblemente abandonados en los municipios B y C</i> Mariana Ures y Gonzalo Bustillo <a href="https://issuu.com/marianaures/docs/ivabc">https://issuu.com/marianaures/docs/ivabc</a>	2014
<i>Inclusión social y recuperación de fincas abandonadas-ocupadas en áreas centrales de Montevideo para el período 2016-2020</i> FINCAS <a href="https://acortar.link/t45Mxz">https://acortar.link/t45Mxz</a>	2015
<i>Ley n.º 19.676 sobre la gestión de 'Inmuebles urbanos, vacíos y degradados'</i> Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) <a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19676-2018">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19676-2018</a>	2018
<i>Parecido no es lo mismo</i> Benjamín Nahoum <a href="https://brecha.com.uy/parecido-no-lo/">https://brecha.com.uy/parecido-no-lo/</a>	2018
<i>REACTOR</i> Silvana Pissano <a href="https://www.reactoruy.com/proyecto-reactor">https://www.reactoruy.com/proyecto-reactor</a>	2019
<i>Proyecto Fincas Abandonadas. Hacia una política departamental de recuperación de inmuebles abandonados. Montevideo</i> Intendencia de Montevideo <a href="https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/proyectorfincas20919web.pdf">https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/proyectorfincas20919web.pdf</a>	2019
<i>Programa Piloto de Alquiler Social: Recuperación y Puesta en Valor de Inmuebles para Alquiler Social en la Ciudad Vieja</i> Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI-MVOTMA) y la Intendencia de Montevideo	2019
<i>Inmuebles Vacantes. Panorama de Conocimiento Académico y Políticas Públicas a Nivel Internacional</i> Mariana Ures y Gonzalo Bustillo <a href="https://issuu.com/pampa.uy/docs/vaci_os_urbanos_-_final">https://issuu.com/pampa.uy/docs/vaci_os_urbanos_-_final</a>	2020

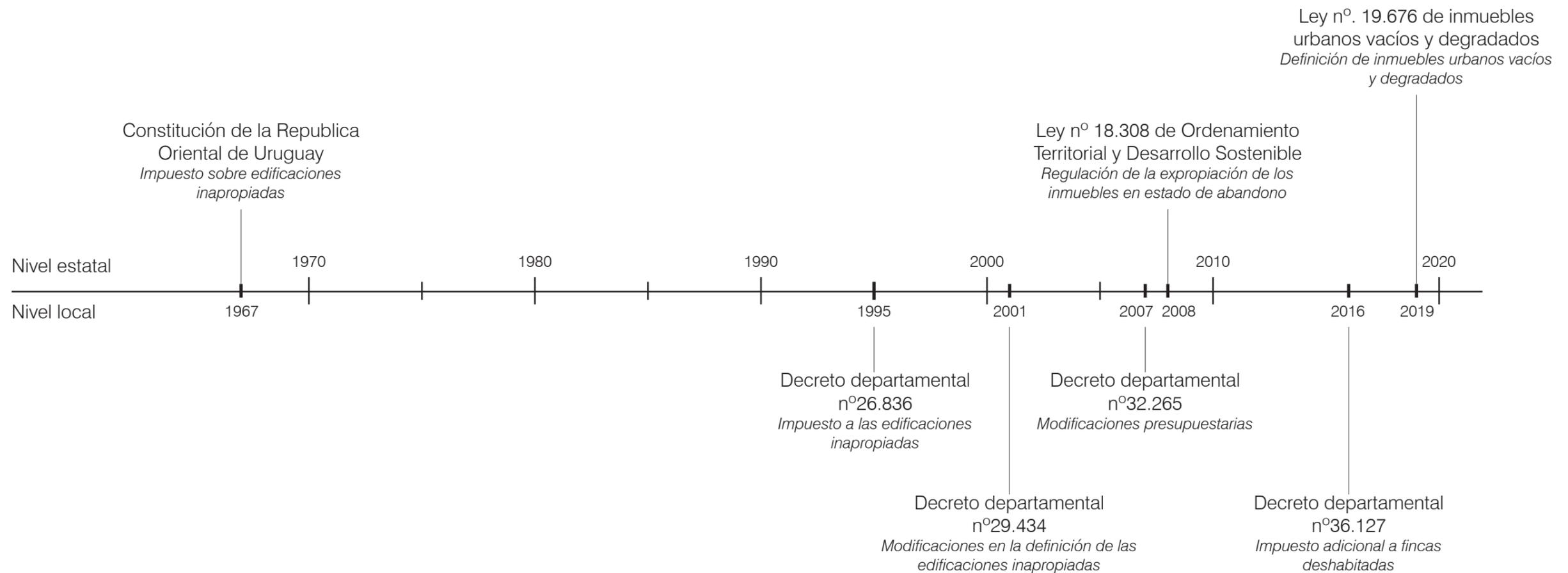
### 3.4. Marco jurídico: de la edificación inapropiada a los inmuebles vacíos

La recopilación de la información respecto a este campo ha sido llevada a cabo mediante la revisión bibliográfica de la publicación del proyecto 'Fincas abandonadas' de la Intendencia de Montevideo presentada en octubre 2019 y del trabajo 'Inmuebles Vacantes. Panorama de conocimiento académico y políticas públicas a nivel internacional' de Gonzalo Bustillo y Mariana Ures publicado en 2020, junto con la revisión de fuentes oficiales del Gobierno de Uruguay y del Gobierno Departamental de Montevideo.

La normativa expuesta a continuación recoge la regulación tanto a nivel estatal como local que se aplica a la ciudad de Montevideo en materia de vivienda y que tiene vigencia en la actualidad. Desde 2018 existe la ley n. 19.676 que hace referencia explícita a los inmuebles urbanos vacíos, sin embargo, al no existir previamente una definición concreta de lo que se entiende por vivienda vacía, la normativa que se ha podido aplicar a los inmuebles vacantes ha ido cambiando en función de los términos y las definiciones empleadas para su redacción, y en concreto para referirse a la vivienda vacía.

El marco jurídico se complementa con el 6.3. *Anexo del marco jurídico* donde se recogen los fragmentos correspondientes a la normativa enumerada.

**Figura 3.36.** Cronología del marco jurídico relacionado con la vivienda (Elaboración propia, 2021)



## Nivel estatal

### Constitución de la República Oriental del Uruguay

La carta magna uruguaya fue jurada el 18 de julio de 1830, fecha tras la que ha sufrido modificaciones. En la actualidad, el texto vigente corresponde al año 1967 con ciertas enmiendas posteriores<sup>15</sup>.

Dentro del documento, en el artículo 297 2º, se definen los medios de obtención de recursos económicos departamentales, entre los cuales se encuentra el impuesto a **edificaciones inapropiadas**. La regulación del gravamen no está concretada en la Constitución y queda relegada a una posterior definición en los decretos de cada Gobierno departamental.

*“2º) El impuesto a los baldíos y a la edificación inapropiada en las zonas urbanas y suburbanas de las ciudades, villas, pueblos y centros poblados.”* (Constitución de la República Oriental de Uruguay)

### Ley n° 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

La ley, aprobada en 2008, establece el marco regulador general para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. En este sentido, en el artículo 37 se establecen los deberes de los propietarios de inmuebles en relación con el interés general (usar, conservar y cuidar), restituyendo así su función social. De esta forma, el texto responsabiliza a los propietarios de mantener un uso habitacional en los inmuebles residenciales.

Además, la ley establece una serie de acciones legales contra el uso inapropiado de los inmuebles en: el artículo 63, donde se regula la expropiación de los **inmuebles en estado de abandono** por más de 10 años; el artículo 65 sobre la prescripción adquisitiva; y el artículo 70, donde se regula la aplicación de sanciones a la ocupación ilegal de inmuebles con fines de asentamiento humano. (Ver en el anexo 6.3.)

### Ley n° 19.676 de inmuebles urbanos vacíos y degradados

La presente ley fue presentada por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y la Agencia Nacional de Vivienda (ANV), promulgada el 26 de octubre de 2018 y reglamentada el 26 de agosto de 2019, y el Decreto reglamentario N° 242/2019, 26 de agosto 2019.

Es la primera vez que, a nivel estatal, se concreta una ley específica para los inmuebles catalogados como vacíos. Su objetivo es ‘promover el cumplimiento de los deberes relativos a la propiedad inmueble, de forma de evitar y revertir los procesos en los que se combinen las situaciones de vacío y degradación de inmuebles urbanos.’ (artículo 2º de la ley) e incluye definiciones como **inmueble vacío, inmueble degradado, inmueble en situación de ruina, inmueble deteriorado, inmueble con edificación paralizada e inmueble en situación de baldío**. El inmueble se presumirá ‘vacío’ cuando durante el periodo de 24 meses no presente conexión o consumo de agua potable o energía eléctrica en las condiciones reglamentadas. (Ver en el anexo 6.3.)

## Nivel local

Como se ha visto hasta el momento, el Gobierno Central de Uruguay establece un marco jurídico escueto en relación con la vivienda vacía que posteriormente el Gobierno Departamental de Montevideo ha completado con la publicación de una serie de decretos sobre la materia.

### Decreto departamental n° 26.836

El 7 de septiembre 1995 la junta departamental de Montevideo aprueba el decreto por el que se concretan los ingresos inmobiliarios contemplados en la Constitución de la República y la definición del sujeto del impuesto, las **edificaciones inapropiadas**. En el artículo 11 se establece que ‘dicho impuesto consistirá en un adicional del 300% a la Contribución Inmobiliaria y se liquidará

<sup>15</sup>El texto vigente en la actualidad se titula "Constitución 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004

y percibirá juntamente con ella'. Dentro del mismo artículo, la descripción de edificación inapropiada hace referencia al estado de conservación de las fincas, a las estructuras inconclusas y a aquellas que no se ajustan a la reglamentación sobre ocupación del solar, pero en ningún momento cataloga como inapropiado el desuso habitacional de los inmuebles.

*“Se considerarán inapropiadas las edificaciones que cumplan una o más de las siguientes condiciones:*

- a) fincas declaradas ruinosas, con alto grado de deterioro o en riesgo de derrumbe.*
- b) edificaciones clausuradas o tapiadas.*
- c) edificios parcialmente construidos o estructuras inconclusas.*
- d) que la superficie construida determine una ocupación efectiva del solar inferior a un porcentaje mínimo que la reglamentación establecerá por zonas.”* (Decreto departamental n° 26.836)

#### *Decreto departamental n° 29.434*

El gobierno departamental aceptó el 3 de abril 2001 el decreto presentado por la Intendencia Municipal de Montevideo que contenía el presupuesto del correspondiente periodo de gobierno. En el artículo 33 del documento se presenta la modificación de partes del artículo 11 del Decreto Departamental N° 26.836 de 14 de setiembre de 1995 relacionadas con la definición de **edificación inapropiada**. Lo más destacable de la modificación es la aparición del adjetivo 'desocupado' como condición de edificación inapropiada, aunque en este caso, el inmueble también deberá cumplir la condición de estar clausurado o tapiado y poseer una apariencia perjudicial para el espacio público. De esta forma, quedan excluidas todas aquellas edificaciones que pese a estar clausuradas o tapiadas por razones de seguridad, se integren armónicamente al entorno urbano y no constituyan un elemento de degradación urbana o visual.

*“Se consideran inapropiadas las edificaciones que reúnan una o más de las siguientes condiciones:*

- a) Fincas declaradas ruinosas o con alto grado de deterioro.*

*b) Edificaciones clausuradas o tapiadas o que, por estar desocupadas o subocupadas, su apariencia signifique un grave menoscabo para el espacio público.*

*c) Edificios parcialmente construidos o estructuras inconclusas, con permiso municipal vencido.*

*d) Construcciones que no posean permiso municipal y cuyo valor sea superior al 20 % del valor del terreno, según informe técnico de la Intendencia Municipal.*

*e) Construcciones que no hayan gestionado la respectiva inspección final o la habilitación de funcionamiento de uso no residencial, cuando corresponda.*

*f) Locales donde se hubieran implantado actividades que no cuenten con el Informe de Viabilidad de Usos, cuando corresponda. En este caso, el ámbito territorial de aplicación del impuesto alcanzará a todo el Departamento.*

*g) Construcciones que no se ajustan a la reglamentación vigente y deban ser motivo de tolerancia a las normas generales.”* (Decreto departamental n° 29.434)

Tras la aprobación del decreto por parte del Gobierno Departamental, la Intendencia de Montevideo debía reglamentar el Impuesto a la edificación inapropiada. Con este objetivo, se aprueban dos resoluciones:

- *Resolución n.° 276/02 del 21 de enero de 2002, presentada con el fin de regular el monto del impuesto sobre las edificaciones inapropiadas*

- *Resolución n.° 5622/04 del 22 de noviembre de 2004, donde se añaden modificaciones en las condiciones para considerar una edificación inapropiada. En este caso, se incluyen los inmuebles que aún sin estar clausurados o tapiados, presentan un estado de abandono y suponen un factor de degradación física y visual para su entorno.*

#### *Decreto departamental n.° 32.265*

El 20 de octubre de 2007 se aprueba el decreto que introduce modificaciones presupuestarias de la Intendencia Municipal de Montevideo a partir del 1 de Enero de 2008. En el artículo 18 se mantiene la definición de edificación inapropiada vigente hasta la resolución n.° 5622/04 del 22 de noviembre de 2004.

*Decreto Departamental N° 36.127*

El 28 de octubre de 2016 se aprueba el decreto de presupuesto quinquenal para la Intendencia de Montevideo, a regir desde el 1 de enero de 2017, siendo el vigente en la actualidad. En el artículo 8 del documento se introduce por primera vez un impuesto adicional de **fincas deshabitadas** dentro de los ingresos inmobiliarios, con la intención de dirigirse exclusivamente a las fincas deshabitadas por más de un año que no tributen el impuesto por edificación inapropiada.

*“Artículo 8º- Crear un adicional del 100% (cien por ciento) al Impuesto de Contribución Inmobiliaria que gravará a las fincas en la zona urbana y suburbana del Departamento que se hallen deshabitadas en forma permanente durante el lapso de al menos un año.”*  
(Decreto Departamental N° 36.127)

Como se ha podido observar, a nivel estatal y local se siguen unas las líneas de actuación distintas que buscan completarse entre sí. El Gobierno Central a través de la Constitución, dicta la existencia de un impuesto sobre edificaciones inapropiadas que debe ser reglamentado por el Gobierno Departamental de Montevideo mediante decretos departamentales, 26.836, 29.434 y 32.265. La definición del término ‘edificación inapropiada’ va sufriendo algunas modificaciones a la vez que se publican los decretos, aunque sin incluir la vacancia residencial como factor único para considerar una edificación inapropiada. En 2016, finalmente se aprueba el decreto n°. 36.127 que impone un gravamen a las fincas deshabitadas. La ley más reciente que afecta directamente a las viviendas vacías es la ley de Inmuebles Urbanos Vacíos y Degradados que fue aprobada en asamblea general por el Gobierno de Uruguay en 2019 y que define el inmueble vacío como aquel que esté desocupado un plazo superior a 24 meses.

**Figura 3.35.** Tabla de referencias del apartado 3.4. Marco jurídico: de la edificación inapropiada a los inmuebles vacíos (Elaboración propia, 2021)

3.4. Marco jurídico: de la edificación inapropiada a los inmuebles vacíos.	
<b>Nivel estatal</b>	
Constitución de la República Oriental del Uruguay, capítulo X, artículo 297 2º <a href="https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion">https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion</a>	1967
Ley n° 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible <a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008</a>	2008
Ley n°. 19.676 de inmuebles urbanos vacíos y degradados <a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19676-2018">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19676-2018</a>	2019
<b>Nivel local</b>	
Decreto departamental n° 26.836 <a href="https://www.gub.uy/junta-departamental-montevideo/institucional/normativa/decreto-departamental-n-26836-fecha-07091995">https://www.gub.uy/junta-departamental-montevideo/institucional/normativa/decreto-departamental-n-26836-fecha-07091995</a>	1995
Decreto departamental n° 29.434 <a href="https://www.gub.uy/junta-departamental-montevideo/institucional/normativa/decreto-departamental-n-29434-fecha-03042001">https://www.gub.uy/junta-departamental-montevideo/institucional/normativa/decreto-departamental-n-29434-fecha-03042001</a>	2001
Resolución n.º 276/02 <a href="http://www.montevideo.gub.uy/asl/asl/sistemas/gestar/resoluci.nsf/WEB/Intendente/276-02">http://www.montevideo.gub.uy/asl/asl/sistemas/gestar/resoluci.nsf/WEB/Intendente/276-02</a>	2002
Resolución n.º 5622/04 <a href="http://www.montevideo.gub.uy/asl/asl/sistemas/gestar/resoluci.nsf/WEB/Intendente/5622-04">http://www.montevideo.gub.uy/asl/asl/sistemas/gestar/resoluci.nsf/WEB/Intendente/5622-04</a>	2004
Decreto departamental n.º 32.265 <a href="https://www.gub.uy/junta-departamental-montevideo/institucional/normativa/decreto-departamental-n-32265-fecha-30102007">https://www.gub.uy/junta-departamental-montevideo/institucional/normativa/decreto-departamental-n-32265-fecha-30102007</a>	2007
Decreto Departamental N° 36.127 <a href="https://www.gub.uy/junta-departamental-montevideo/institucional/normativa/decreto-departamental-n-36127">https://www.gub.uy/junta-departamental-montevideo/institucional/normativa/decreto-departamental-n-36127</a>	2016

### 3.5. Instrumentos para la movilización de vivienda vacante de aplicación en la ciudad de Montevideo

Las medidas contenidas en las normas estatales y locales vigentes en Montevideo responden a las dos líneas de acción para la movilización de la vivienda vacía, directa e indirecta. A continuación, se expone una clasificación de todos los instrumentos según estos criterios.

#### Medidas de acción indirecta

Desde el Gobierno Departamental, en 2016, se creó un **impuesto adicional de fincas deshabitadas**<sup>16</sup> para aquellos inmuebles que no estén gravados por el impuesto de edificación inapropiada. Según el decreto, se entienden por fincas deshabitadas aquellas cuyo consumo de energía eléctrica y/o agua durante un año civil sea inferior en un 90% al promedio histórico del consumo para dicha finca. El impuesto corresponde a un 100% del impuesto de contribución inmobiliaria establecida por la Constitución como mecanismo recaudatorio.

Por parte del Gobierno Central, mediante la ley de **Inmuebles urbanos vacíos y degradados**<sup>17</sup>, se busca garantizar el cumplimiento del deber de uso y cuidado de los propietarios de inmuebles. Para que el inmueble se vea afectado por esta ley debe cumplir tres condiciones: estar vacío durante un plazo no menor a veinticuatro meses, ubicarse en suelo urbano y estar degradado. Si se cumplen estas condiciones, los titulares del derecho de propiedad del inmueble deberán rehabilitarlo en el plazo de un año, de lo contrario se procederá a la venta judicial. De esta forma, la medida evita la degradación de los inmuebles, paso previo a un posible abandono y desocupación.

<sup>16</sup>Decreto Departamental N° 36.127 Ley n°. 19.676 de Inmuebles urbanos vacíos y degradados

#### Medidas de acción directa

Dentro de los instrumentos de movilización del parque de viviendas vacantes, la expropiación de uso está contemplada en la reglamentación estatal de Uruguay y se encuentra diversificada en dos medidas reguladas por distintas leyes.

**La expropiación por incumplimiento de los deberes territoriales**<sup>18</sup> permite emprender acciones legales sobre los inmuebles que se encuentren en estado de abandono por más de 10 años y que, a su vez, posean potencialidades productivas o de utilidad social. De esta forma, los inmuebles que cumplan estas condiciones pueden pasar a integrar la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda en Montevideo<sup>19</sup>.

**El remate judicial** es otra vía de expropiación regulada por la Ley de Inmuebles urbanos vacíos y degradados que se lleva a cabo tras el incumplimiento por parte del propietario del inmueble a su obligación a rehabilitarlo. El precio base del inmueble en el primer remate será del 75 % del valor de tasación de catastro, pudiendo descender hasta el 50% en el segundo remate. El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOTMA) o bien por la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) pueden ejercer el derecho de preferencia y quedar como el mejor postor por el precio resultante del remate.

El **Proyecto Fincas Abandonadas**, impulsado por la Intendencia de Montevideo, nace bajo la posibilidad de utilizar instrumentos legales como la expropiación y el remate judicial. Su objetivo es la recuperación de inmuebles abandonados para destinarlos a viviendas de interés social, proyectos sociales y culturales. La intervención tiene lugar sobre 'los inmuebles que están en situación de abandono comprobable (más de diez años) y cuya deuda con el gobierno departamental supera el 80% de su valor de tasación.' (IM, 2019: 11-12) Es un proyecto piloto que se apoyó en el instrumento operativo de la cartera de tierras, donde se incorporan los inmuebles expropiados por el incumplimiento de los deberes territoriales.

<sup>18</sup>Ley 18.308, artículo 13.

<sup>19</sup>La Cartera de Tierra para Vivienda creada por Decreto de la Junta Departamental N° 24.654/90 para adjudicar tierras y fincas para cooperativas, realojos, parcelas para el plan lote, entre otros. (<https://montevideo.gub.uy/institucional/dependencias/tierras-y-vivienda>)

## **Capítulo 4. Situación de vacancia y antecedentes en Valencia**

## 4.1. Valencia y sus instrumentos de gobierno

Valencia es un municipio situado en la costa este de España. Se trata de la capital de la provincia de Valencia y de la Comunidad Valenciana a su vez, una de las 17 comunidades autónomas que componen el país. A fecha de 2020, contaba con una población de 800.215 personas frente a las 5.057.353 personas que habitan la comunidad autónoma, concentrando un 15,82% de los habitantes de la comunidad.

La ciudad de Valencia cuenta con un gobierno local, el Ayuntamiento de Valencia, a parte del gobierno autonómico que le corresponde por comunidad, la Generalitat Valenciana. Su territorio se divide en 19 distritos, cada uno de ellos subdividido en sendos barrios hasta alcanzar en su totalidad la cifra de 87 barrios. En materia de política urbana, cada distrito cuenta con las Juntas Municipales de Distrito. Se trata de órganos partícipes del Servicio de Descentralización y que tienen como objetivo principal acercar la toma de decisiones a los ciudadanos a través de entes políticos de menor escala. A su vez, estas Juntas cuentan con los Consejos de Distrito como catalizadores de la participación ciudadana.



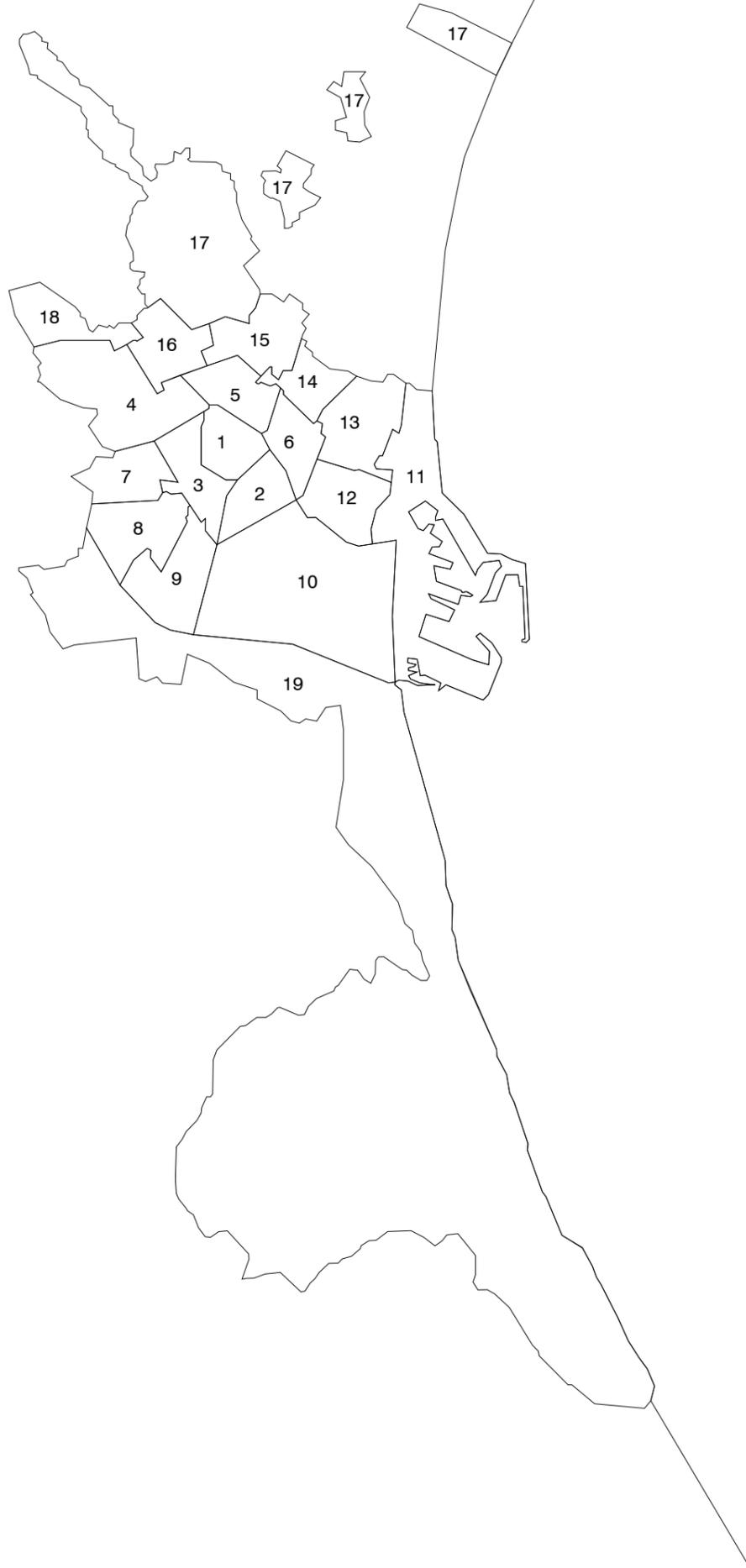
**Figura 4.2.** Perspectiva sobre los tejados de la ciudad (<https://www.institutfrancais.es/valencia/>)

**Figura 4.1.** Foto aérea de Valencia (Google maps, 2021)



**Figura 4.3.** Valencia y sus distritos  
(Elaboración propia, 2021)

- 1 Ciutat Vella
- 2 l'Eixample
- 3 Extramurs
- 4 Campanar
- 5 Saïda
- 6 Pla del Real
- 7 Olivereta
- 8 Patraix
- 9 Jesús
- 10 Quatre Carreres
- 11 Poblats Marítims
- 12 Camins al Grau
- 13 Algiròs
- 14 Benimaclet
- 15 Rascanya
- 16 Benicalap
- 17 Pobles del Nord
- 18 Pobles de l'Oest
- 19 Pobles del Sud



**Figura 4.4.** Ciutat Vella (Google maps, 2021)



**Figura 4.5.** Eixample (Google maps, 2021)



**Figura 4.6.** Extramurs (Google maps, 2021)



**Figura 4.7.** Campanar (Google maps, 2021)



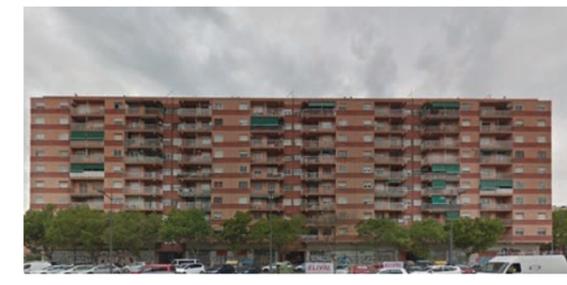
**Figura 4.8.** La Saïda (Google maps, 2021)



**Figura 4.9.** Pla del Real (Google maps, 2021)



**Figura 4.10.** Jesús (Google maps, 2021)



**Figura 4.11.** Quatre Carreres (Elaboración propia, 2021)



**Figura 4.12.** Poblats Marítims (Google maps, 2021)



**Figura 4.13.** Benimaclet (Google maps, 2021)



**Figura 4.14.** Pobles de l'Oest (Google maps, 2021)



**Figura 4.15.** Pobles del Sud (Google maps, 2021)

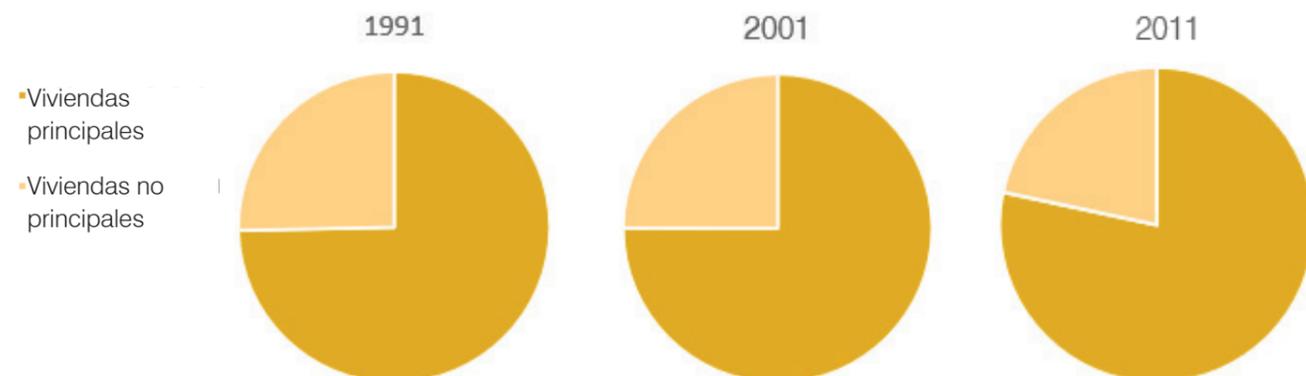
## 4.2. Cifras de vacancia

### La vivienda vacía en el censo

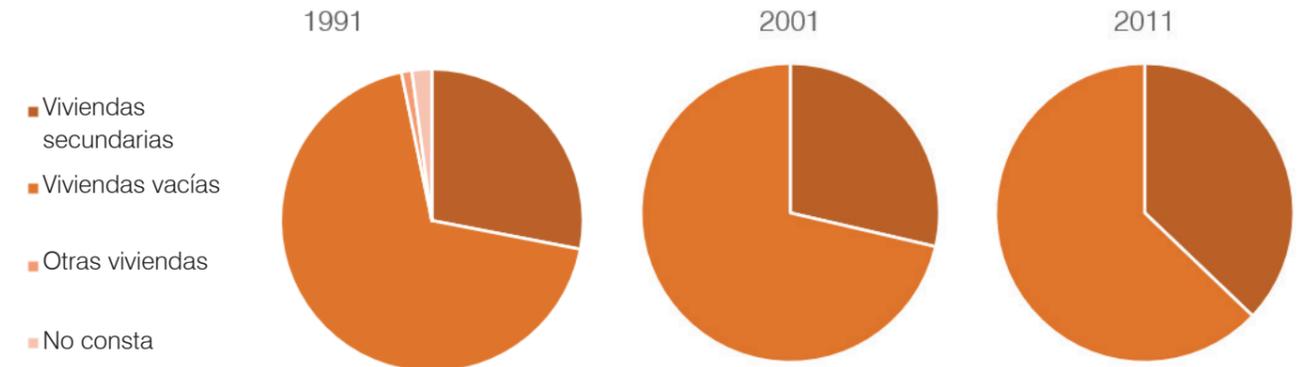
Para conocer datos estadísticos sobre la vivienda en España, se debe acudir a los Censos elaborados por el INE que son publicados cada 10 años. En ellos, se clasifican las viviendas familiares según su uso en: viviendas principales y no principales, secundarias y desocupadas.

La categoría de vivienda desocupada o vacía hace referencia a las viviendas familiares que no son residencia habitual de ninguna persona ni son utilizadas de forma estacional, periódica o esporádica por nadie. Las viviendas secundarias, que no constituyen residencias habituales, pero son utilizadas parte del año, conforman otra categoría y, por lo tanto, quedan excluidas del grupo de viviendas desocupadas. En el censo de 1991, aparecían dos categorías más, 'Otras viviendas' y 'No consta', las cuales han sido eliminadas en las publicaciones recientes de 2001 y de 2011. El siguiente informe estadístico correspondería a 2021, pero no estará disponible hasta 2022 y por lo tanto queda excluido de ser objeto de análisis de este trabajo. El peso de las viviendas no principales sobre el parque total de viviendas familiares para el caso de Valencia puede observarse en la Figura 4.16. Desde 1991, se ha mantenido la proporción entre viviendas principales y no principales, constituyendo ésta última una cuarta parte sobre el total. Aun así, las cifras de 2011 muestran una leve bajada en el número de viviendas no principales, situándose en un 22%.

**Figura 4.16.** Uso de las viviendas familiares. Fuente: INE 1991, 2001, 2011 (Elaboración propia, 2021)



**Figura 4.17.** Uso de las viviendas familiares no principales. Fuente: INE 1991, 2001, 2011 (Elaboración propia, 2021)



En la figura Figura 4.17. se puede observar el desglose del conjunto de Vivienda no principal y la importancia que adquieren las viviendas desocupadas dentro de este grupo. El porcentaje de viviendas desocupadas sobre el total de viviendas no principales experimentó un pico en 2001, cuando pasó de un 68,73% en 1991 a un 71,37%, tras el cual volvió a descender hasta 62,89% en 2011. Por el contrario, en el caso de las viviendas secundarias se advierte una tendencia al aumento consecutivo de su porcentaje desde 1991 donde presentaba un 28,03%, seguido en 2001 por un 28,63%, y finalmente un 37,11% en 2011.

## Dificultades en torno a la cuantificación de las viviendas desocupadas

El teórico Joris Hoekstra en su trabajo '¿Por qué hay tanta vivienda vacía en el Sur de Europa?' (2011) debate sobre hipótesis relacionadas con altas tasas de vacancia en países del sur de Europa. Una de ellas radica en que gran parte del parque de viviendas vacías está compuesto por vivienda secundaria, perteneciente tanto a población autóctona como a personas procedentes del norte de Europa. Si se revisan las tasas de viviendas secundaria en comparación con las de las viviendas desocupadas para el caso de Valencia, ésta última tiene una mayor presencia dentro del conjunto de viviendas no principales. Autores como Vinuesa, exponen la dificultad detrás de la cuantificación precisa de las viviendas secundarias y desocupadas puesto que se realiza en función del 'uso' más próximo o alejado al uso habitacional de la vivienda: *'No hay que perder de vista que, en relación con una buena parte de las Viviendas No Principales, la información obtenida es fruto de la percepción del propio agente censal, lo que necesariamente incorpora dudas sobre su fiabilidad. El procedimiento censal para la obtención de información sobre las viviendas No Principales es inadecuado'*. (Vinuesa, 2008, 17)

Por su parte, el INE establece que para el Censo de 2021 no se medirán las viviendas vacías según este procedimiento basado en la visita del agente censal. En su lugar, habrá una clasificación en función del consumo eléctrico que busca aportar datos objetivos sobre la situación de cada vivienda. La clasificación de vivienda se planteará mediante dos grupos, el de viviendas principales y viviendas no principales, como se ha estado haciendo hasta el momento. Las viviendas no principales se agruparán según su registro de consumo eléctrico, dejando atrás la distinción entre viviendas secundarias y desocupadas.<sup>20</sup>

Hasta el momento, el censo no aporta datos sobre los motivos de desocupación o el estado de las viviendas vacías, pero sí registra su localización y permite realizar estudios sobre los patrones territoriales del fenómeno de la vivienda vacante.

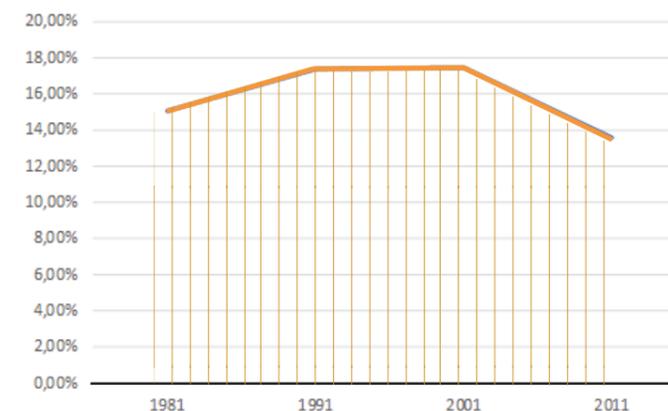
<sup>20</sup>[https://www.eldiario.es/economia/ine-no-medira-viviendas-vacias-hay-proximo-censo\\_1\\_7797872.html](https://www.eldiario.es/economia/ine-no-medira-viviendas-vacias-hay-proximo-censo_1_7797872.html)

## Las tasas de vacancia

La existencia de datos oficiales 'filtrados'<sup>21</sup> sobre las viviendas desocupadas en España facilita una lectura de la situación de vacancia tanto a nivel estatal como local. Se ha utilizado esta información junto a datos censales de población y vivienda recogidos por el INE para aproximarse al estado de la vacancia residencial en Valencia.

Así pues, el censo de 2001 indicaba que la ciudad de Valencia contaba con 374.545 viviendas de las cuales 65.464 estaban desocupadas, es decir, una tasa de vacancia del 17,48%. Si comparamos estos valores generales con los datos de 2011, se observa que existe un claro descenso de la vacancia: tanto en número total de viviendas vacías, con 57.195; como en la tasa de vacancia, con un porcentaje del 13,62% [figura 4.18]. En 2011, el parque de viviendas familiares aumentaba respecto al 2001 en un 11%, situándose en una cifra de 419.930 viviendas. En el mismo periodo intercensal, 2001-2011, se produjo tanto un aumento en la dotación de las viviendas como un descenso de la tasa de vacancia. También se comparan estas cifras con las de censos anteriores, del año 1991. Para dicho año se indica que el total de viviendas es de 328.079 de las cuales hay desocupadas 57.102, lo que supone una tasa de vacancia del 17,40%.

Como se puede observar en la figura 4.18, existe una tendencia creciente en la tasa de vacancia entre 1981 y 1991, pasando del 15,1% al 17,40%, en el periodo intercensal 1991-2001 se produce una desaceleración del crecimiento de dicha tasa que aumenta únicamente al 17,48% y finalmente se observa una nueva tendencia decreciente en el periodo 2001-2011 que reduce este valor al 13,62%, reduciéndose en un 3,86%.

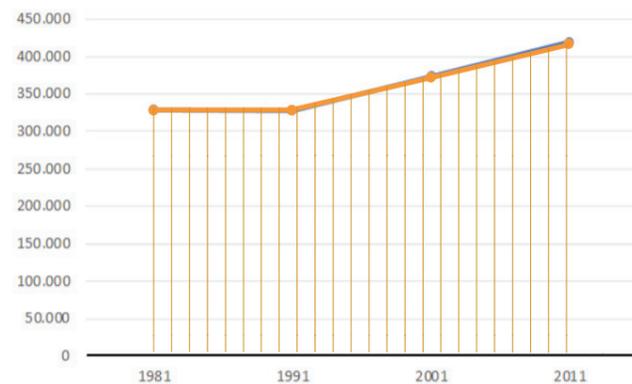


<sup>21</sup>En referencia a la tasa de vacancia que se calcula excluyendo del recuento a las viviendas secundarias y vacacionales.

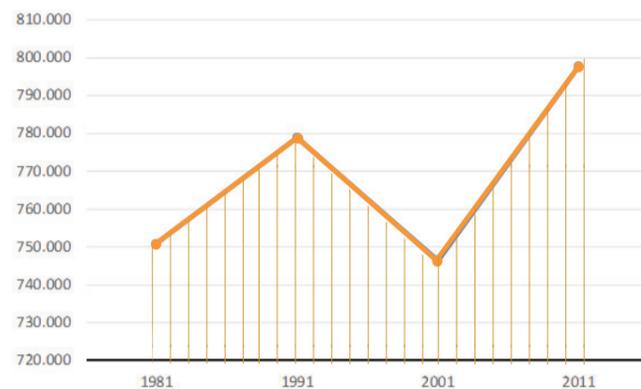
**Figura 4.18.** Evolución de la tasa de vacancia filtrada. Fuente: INE 1981, 1991, 2001, 2011 (Elaboración propia, 2021)

Otro factor que se ha tenido en cuenta en el análisis ha sido la población total y su evolución junto a la del número de viviendas totales. Entre 2001 y 2011 se presenta un crecimiento demográfico del 6,4%, pasando de 746.612 personas en 2001 a 798.033 en 2011. En este mismo periodo, el número total de viviendas familiares experimentó un crecimiento de unidades, siguiendo una correspondencia con el aumento de la demanda resultante del crecimiento de población

**Figura 4.19.** Evolución de viviendas totales. Fuente: INE 1981, 1991, 2001, 2011 (Elaboración propia, 2021)



**Figura 4.20.** Evolución demográfica. Fuente: INE 1981, 1991, 2001, 2011 (Elaboración propia, 2021)



Tras este análisis de datos, se puede concluir que para el periodo intercensal 2001-2011 la dotación en viviendas aumenta a la vez que descienden las cifras de vacancia, es decir, aunque se hayan añadido viviendas de nueva construcción al mercado, no se ha producido un aumento en el stock de vivienda vacante, al contrario, este ha descendido. Esto podría deberse a un aumento de la demanda de vivienda que estaría equilibrando el mercado con respecto a la oferta, consiguiendo a la vez que se adquieran las nuevas viviendas incorporadas al parque y que se reabsorban las viviendas vacías existentes.

### La heterogeneidad en la distribución de la vacancia: Ciutat Vella

Resulta pertinente comparar la vacancia que existe en los distintos distritos de la ciudad de Valencia tanto en valor absoluto como porcentual, ya que como explicaba Rubini (2010), las tasas de vacancia no se reparten de forma homogénea sobre el territorio.

Como se ha mencionado anteriormente, en 2001 la tasa de vacancia de Valencia se sitúa en el 17,48%, sin embargo, la oscilación de esta entre los 19 distritos que componen la ciudad alcanza los 20 puntos. El distrito número 1, Ciutat Vella, alcanza una tasa de vacancia del 30,18%, un valor que casi dobla la media de la ciudad. Del mismo modo, los distritos de L'Eixample o Extramurs superan el 20% con valores del 23,11% y 23,09% respectivamente. Por el contrario, Benimaclet (10,19%) y Algirós (11,30%) superan levemente el 10% de vacancia.

**Figura 4.21.** Datos de vacancia por distritos 2001. Fuente: INE 2001 (Elaboración propia, 2021)

Distrito	Total	Tipos de vivienda		Condición de ocupación			Porcentaje de vacancia
		Viviendas principales	Viviendas secundarias	Viviendas ocupadas	Viviendas desocupadas	Otros	
<b>València</b>	374.545	275.593	26.257	309.081	65.464	7.231	17,48
<b>1. Ciutat Vella</b>	16.224	9.602	1.401	11.328	4.896	325	30,18
<b>2. l'Eixample</b>	24.447	16.731	1.815	18.798	5.649	252	23,11
<b>3. Extramurs</b>	26.765	18.739	1.745	20.585	6.180	101	23,09
<b>4. Campanar</b>	13.865	10.255	1.106	11.504	2.361	143	17,03
<b>5. la Saïdia</b>	22.987	17.780	1.423	20.007	2.980	804	12,96
<b>6. el Pla del Real</b>	14.872	10.375	1.631	12.193	2.679	187	18,01
<b>7. l'Olivereta</b>	23.071	18.215	1.053	19.521	3.550	253	15,39
<b>8. Patraix</b>	25.051	20.471	1.311	21.867	3.184	85	12,71
<b>9. Jesús</b>	23.219	18.409	1.164	19.647	3.572	74	15,38
<b>10. Quatre Carreres</b>	32.280	25.164	1.203	26.581	5.699	214	17,65
<b>11. Poblat Marítim</b>	28.611	20.999	1.637	22.819	5.792	183	20,24
<b>12. Camins al Grau</b>	27.966	20.210	1.785	22.221	5.745	226	20,54
<b>13. Algirós</b>	19.819	14.446	927	17.580	2.239	2.207	11,30
<b>14. Benimaclet</b>	14.851	10.884	575	13.337	1.514	1.878	10,19
<b>15. Rascanya</b>	19.716	15.513	1.235	16.859	2.857	111	14,49
<b>16. Benicalap</b>	17.544	14.125	727	14.946	2.598	94	14,81
<b>17. Pobles del Nord</b>	2.986	2.350	133	2.493	493	10	16,51
<b>18. Pobles de l'Oest</b>	5.900	4.430	178	4.670	1.230	62	20,85
<b>19. Pobles del Sud</b>	14.371	6.895	5.208	12.125	2.246	22	15,63

En 2011, este patrón se ha mantenido vigente, aunque la tasa de vacancia general ha disminuido hasta el 13,62%. Así, en distritos como Ciutat Vella, Pobles del Nord o Pobles de l'Oest se supera el 20% de tasa de vacancia, con valores del 27,50%, 24,46% y 20,53% respectivamente. Se puede observar que Ciutat Vella sigue siendo el distrito con mayor tasa de vacancia, pero su diferencia respecto a las tasas de otros distritos se ha reducido levemente. En este nuevo censo, son los distritos de Jesús (7,21%) y Patraix (7,78%) los que cuentan con una menor tasa.

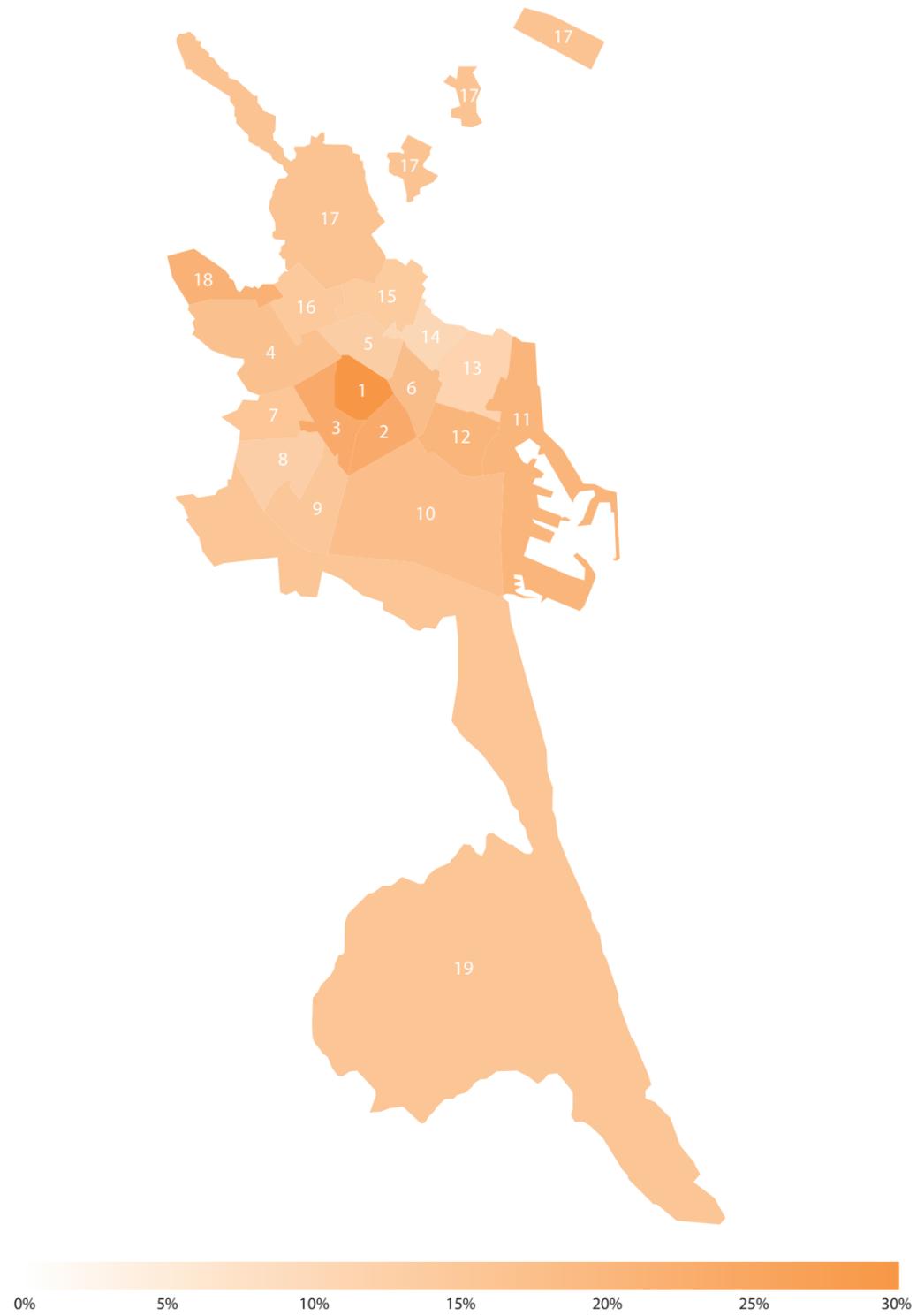
Como muestran los datos, existe un cambio de paradigma en la distribución de la vacancia en Valencia. En el año 2001, el fenómeno se concentraba en las áreas centrales, Ciutat Vella, Eixample, Extramurs y el Pla del Real, y también se extendía por los distritos del sureste, en particular en aquellos cercanos al puerto y al mar, como son Poblat Marítims, Camins al Grau, Quatre Carreres y Pobles del Sud. Para el siguiente censo, en 2011, la distribución de las áreas con las tasas más altas de vacancia varía. Las zonas centrales ya no sufren la vacancia con tanta intensidad, menos en el caso de Ciutat Vella que se mantiene como el distrito con más viviendas vacías. Le siguen Pobles del Nord, Pobles de l'Oest y Poblat Marítims, ubicados en la periferia de la ciudad.

Figura 4.22. Datos de vacancia por distritos 2011. Fuente: INE 2011 (Elaboración propia, 2021)

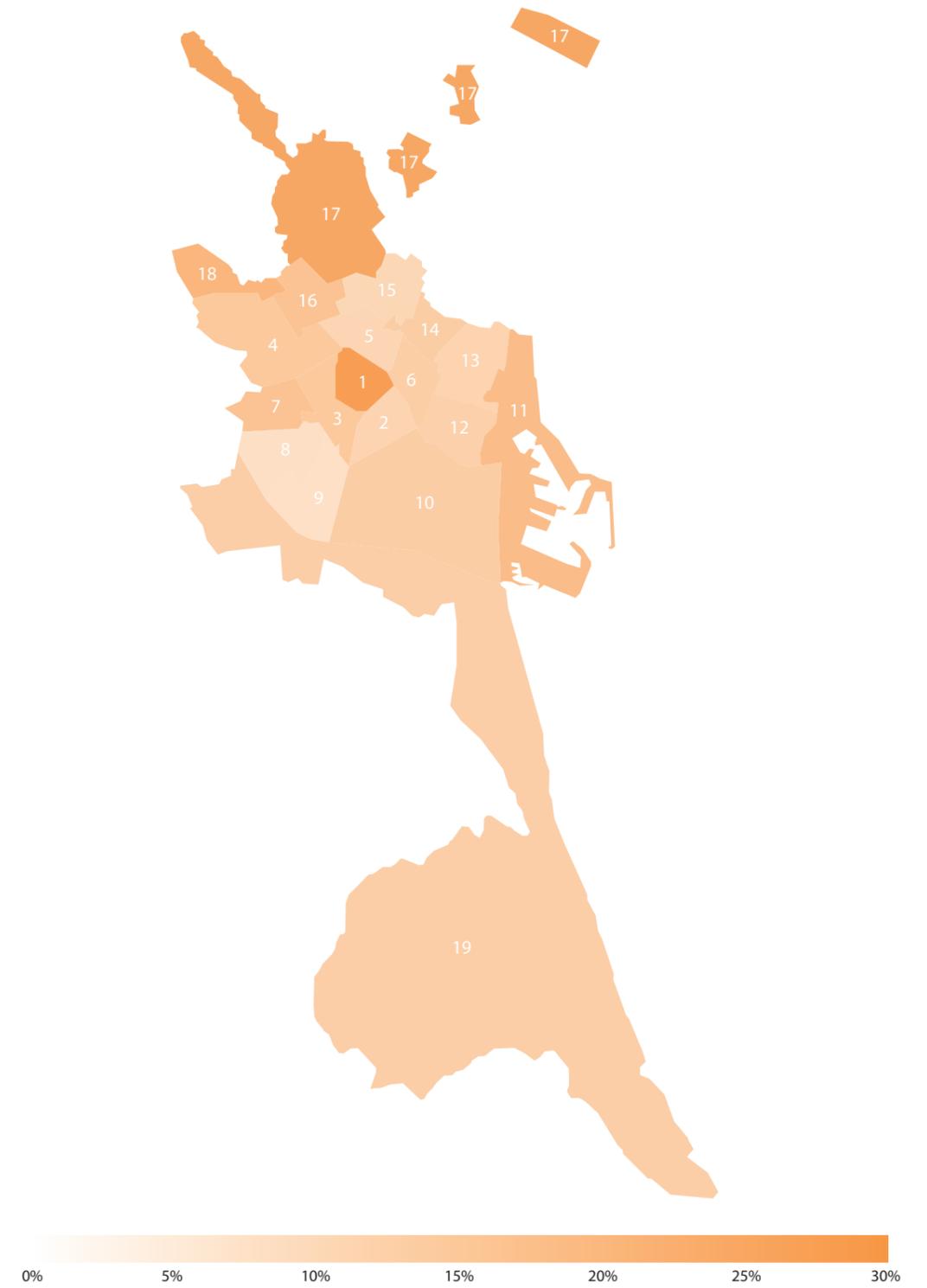
Distrito	Total	Tipos de vivienda		Condición de ocupación		Porcentaje de vacancia
		Viviendas principales	Viviendas secundarias	Viviendas ocupadas	Viviendas desocupadas	
<b>València</b>	419.930	328.980	33.755	362.735	57.195	13,62
<b>1. Ciutat Vella</b>	18.725	12.215	1.360	13.575	5.150	27,50
<b>2. l'Eixample</b>	22.760	19.345	945	20.290	2.470	10,85
<b>3. Extramurs</b>	28.005	22.000	1.855	23.855	4.150	14,82
<b>4. Campanar</b>	18.710	14.775	1.155	15.935	2.775	14,83
<b>5. la Saïdia</b>	25.190	20.825	1.805	22.630	2.560	10,16
<b>6. el Pla del Real</b>	16.045	12.345	1.635	13.980	2.065	12,87
<b>7. l'Olivereta</b>	25.910	20.355	1.375	21.730	4.180	16,13
<b>8. Patraix</b>	25.645	23.075	575	23.650	1.995	7,78
<b>9. Jesús</b>	24.270	22.090	430	22.520	1.750	7,21
<b>10. Quatre Carreres</b>	36.600	29.700	1.995	31.695	4.905	13,40
<b>11. Poblat Marítims</b>	31.125	24.255	1.230	25.485	5.640	18,12
<b>12. Camins al Grau</b>	30.955	25.925	1.330	27.255	3.700	11,95
<b>13. Algirós</b>	22.095	15.835	3.720	19.555	2.540	11,50
<b>14. Benimaclet</b>	16.730	12.085	2.350	14.435	2.295	13,72
<b>15. Rascanya</b>	23.780	20.540	775	21.320	2.460	10,34
<b>16. Benicalap</b>	21.995	17.725	700	18.420	3.575	16,25
<b>17. Pobles del Nord</b>	3.495	2.365	270*	2.640	855	24,46
<b>18. Pobles de l'Oest</b>	7.915	5.480	810	6.290	1.625	20,53
<b>19. Pobles del Sud</b>	19.980	8.040	9.450	17.485	2.495	12,49

Esta tendencia que se ha comentado, así como la zonificación de esa distribución de vacancia que resulta particularmente centrada en ciertos puntos se observa también gráficamente en las siguientes figuras.

**Figura 4.23.** Tasa de vacancia por distritos en 2001. Fuente: INE 2001 (Elaboración propia, 2021)



**Figura 4.24.** Tasa de vacancia por distritos en 2011. Fuente: INE 2011 (Elaboración propia, 2021)



### 4.3. Contexto de crisis y recuperación del derecho a la vivienda

<sup>22</sup><https://www.rtve.es/noticias/20201222/radiografia-desahucios-espana-crisis-coronavirus/2060812.shtml>

A principio de 2008 se produjo el estallido de la burbuja inmobiliaria en España y el comienzo de una crisis inmobiliaria enmarcada en un contexto de crisis económica mundial. La crisis acentuó los problemas de acceso a la vivienda y dio paso a un periodo marcado por los desahucios, en el que se llegó a alcanzar la cifra máxima en 2014, cuando se ejecutaron 68.091 desalojos, 186 al día.<sup>22</sup>

**Figura 4.25.** El escándalo de los 11 millones de casas vacías de Europa' (<https://www.theguardian.com/society/2014/feb/23/europe-11m-empty-properties-enough-house-homeless-continent-twice>)

#### Scandal of Europe's 11m empty homes

Housing campaigners denounce 'shocking waste' of homes lying empty while millions cry out for shelter



▲ There are more than 700,000 vacant homes in the UK, something housing campaigners say is a shocking waste. Photograph: Martin Godwin

Llama la atención que simultáneamente, The Guardian publicara una noticia titulada 'El escándalo de los 11 millones de casas vacías de Europa' donde se relataba la existencia de un stock residencial en España de 3.400.000 viviendas en 2014, la cifra más alta de toda Europa.

Estos datos se corroboraban por el Censo de Población y Viviendas del Instituto Nacional de Estadística de 2013, que aportaba datos sobre la tasa de vacancia total española estableciéndola en un 13,7%, es decir, del total de 25.208.623 viviendas, 3.443.365 estaban vacías. (INE, 2013)

Siguiendo a María Teresa Verdú, 'Hay que señalar que los datos estadísticos disponibles tienen ciertas carencias (Vinuesa, de la Riva, Palacios, 2008) que dificultan un análisis riguroso del comportamiento del fenómeno de la vivienda vacía.'. Por ejemplo, no se está registrando las condiciones de habitabilidad de las viviendas vacías y, por lo tanto, es difícil calcular el número de viviendas que podrían reintroducirse en el mercado del alquiler directamente.

**Figura 4.26.** Vivienda vacía en la UE en 2014 Fuente: María Teresa Verdú (2018)



La vulneración del derecho a la vivienda, recogido en el artículo 47 de la Constitución, padecido durante la crisis fue recriminado por el Relator Especial de la ONU:

*'A pesar de que en las disposiciones de la Constitución se reconoce que la vivienda es un derecho básico, en la práctica es considerada un simple bien de consumo, que se compra y se vende. En este contexto, debe recuperarse la función social de la vivienda y aplicarse plenamente el artículo 47 de la Constitución. Todos los sectores de la sociedad, incluidos los promotores inmobiliarios, los constructores, las agencias inmobiliarias, los grupos de la sociedad civil y otros agentes de los sectores público y privado, deben participar en la realización de este derecho humano básico'* (Naciones Unidas, 2008)

Por su parte, desde el Gobierno central se elaboró el Plan de Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas a 2013-2016 mediante el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril. En el texto consolidado del Plan se reconoce la existencia de un elevado stock de vivienda vacía, aunque únicamente haciendo alusión al derivado de la burbuja especulativa (viviendas vacías a estrenar), y la dificultad simultánea al acceso a la vivienda en España.

*'La crisis económico-financiera se manifestó con especial gravedad en el sector de la vivienda, y puso de manifiesto la necesidad de reorientar las políticas en esta materia. En efecto, tras un largo periodo produciendo un elevado número de viviendas, se había generado un significativo stock de vivienda acabada, nueva y sin vender (en torno a 680.000 viviendas). Ello contrastaba con las dificultades de los ciudadanos para acceder al disfrute de una vivienda, especialmente de los sectores más vulnerables, debido a la precariedad y debilidad del mercado de trabajo, a lo que se unía la restricción de la financiación por parte de las entidades de crédito.'* (Real Decreto 233/2013)

A partir del Plan de 2013-2016, se insta a un cambio en las tendencias de tenencia de vivienda en favor del alquiler. Con este fin, se plantea incentivar al sector privado para que aumente el mercado de vivienda en alquiler mediante ayudas a la rehabilitación, regeneración y renovación. Esto permitía reintroducir viviendas en desuso en el mercado a

la vez que se desincentivaba la adquisición de viviendas y la construcción de vivienda nueva.

En 2017, la Comunitat Valenciana trató de completar la legislación estatal sobre vivienda a través de la ley 2/2017 apelando a la función social de la vivienda. En ella, se justificaba la decisión de redactar la ley a fin de garantizar el derecho a la vivienda que no sólo se recoge en la Constitución Española, también en el artículo 11 del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, ratificado por España el 28 de septiembre de 1976; el artículo 25 de la Declaración de derechos humanos de 10 de diciembre de 1948; y la Carta social europea de 1961. Además, también señalaba que 'la Nueva agenda urbana de las Naciones Unidas (Hábitat III) y la futura Agenda urbana para la Unión Europea exigen que la vivienda sea una de las principales prioridades en las políticas de los gobiernos' (Ley 2/2017). El texto consolidado de la ley recogía el derecho universal a la vivienda y su interés general e interpretaba que la situación actual respecto a las viviendas vacantes afecta directamente al cumplimiento de la función social de la vivienda.

*'Por último, la función social de la vivienda obliga a disponer de mecanismos que permitan hacer efectivas estas medidas, desde las relacionadas con el incremento y mejora del parque público de vivienda a las que tienen que ver con la puesta en marcha de mecanismos que permitan movilizar y poner en el mercado el importante stock de vivienda que, en estos momentos, están desocupadas en la Comunitat Valenciana y que, según las estadísticas oficiales del Instituto Nacional de Estadística, alcanza un elevadísimo porcentaje en torno al 15 % de todo el conjunto de viviendas que hay en territorio valenciano'* (Ley 2/2017)

Por esta razón, la ley proponía una serie de medidas para la movilización de la vivienda vacía y favorecer su salida al mercado con el fin de cubrir las necesidades de la población.

*'...las consecuencias del incumplimiento de dicha función. Y ello porque la no ocupación de viviendas, en definitiva, supone un funcionamiento ineficiente de tales infraestructuras y servicios y un despilfarro de recursos*

*públicos que hoy son tan necesarios.'* (Ley 2/2017)

En este caso, el blanco de las medidas y su definición como vivienda deshabitada o desocupada refiere únicamente a las de grandes tenedores, con la intención de movilizar las viviendas en poder de las entidades financieras. Para garantizar la buena aplicación de la ley, se constituyó el Registro de Viviendas Deshabitadas como instrumento de control de viviendas deshabitadas que debía coordinarse entre administración autonómica y municipal.

El Alto tribunal ha declarado la constitucionalidad de casi la totalidad de las normas autonómicas, al menos hasta que el Estado fije unas condiciones básicas uniformes con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales<sup>23</sup>. El Alquiler forzoso y la expropiación temporal de uso, propuestas dentro de la ley 2/2017, fueron recurridas ante el Tribunal Constitucional. La expropiación temporal del uso fue declarada inconstitucional, tratándose de la única herramienta que de momento ha sido declarada inconstitucional (Torró y Hervás, 2018). El alquiler forzoso, sin embargo, acabó declarándose constitucional.

En 2018, se publicó el Plan de vivienda estatal 2018-20 que seguía lo establecido ya en el plan de 2013-16 con algunas modificaciones. Para frenar las consecuencias de la crisis económica en relación al derecho a la vivienda, el plan de 2018-21, incorpora por primera vez dentro de su programa la protección a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual que permite el disfrute de las viviendas desocupadas y disponibles de las entidades de crédito, o de otros tenedores de vivienda, para ser ocupadas en régimen de alquiler, previéndose una ayuda económica para el mismo que puede alcanzar hasta el 100% de la renta.

Desde 2010, la Generalitat Valenciana mediante la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, tiene activa la Red Alquila, cuyos objetivos son: racionalizar los procesos de conexión entre demanda y oferta de vivienda para atender las necesidades de acceso a una vivienda en la Comunitat Valenciana; impulsar la captación de viviendas para alquilar a través de la

**Figura 4.27.** Carátula 'Habitat III' (<https://www.plataformaarquitectura.cl/cl/797935/esta-es-la-nueva-agenda-urbana-promulgada-en-habitat-iii>)



<sup>23</sup>F.J.8, de la STC 16/2018, de 22 de febrero: «(...) en tanto que esa legislación estatal no se haya dictado, resultará sumamente difícil atribuir a la legislación autonómica una invasión competencial.»

<sup>24</sup><https://www.lasprovincias.es/valencia-ciudad/solo-nueve-pisos-202102184651-nt.html>

movilización del parque de viviendas vacías disponibles, incentivando a los propietarios, y dinamizar la mediación en el mercado de alquiler; difundir e informar sobre la bolsa de viviendas de alquiler existente en la Comunitat Valenciana; ofertar viviendas en alquiler a precios adecuados a las posibilidades de los demandantes; y establecer un sistema de protección jurídica, tanto del inquilino como al propietario.

El Ayuntamiento de Valencia también ha tomado medidas con el fin de movilizar el stock de vivienda vacía. El 'programa reviuere', programa municipal de reforma y alquiler de vivienda vacías tiene como objeto la captación de viviendas vacantes para su incorporación al mercado del alquiler. En 2020, sólo 9 de los 57.195 pisos vacíos en Valencia recibieron ayudas a través de este programa.<sup>24</sup>

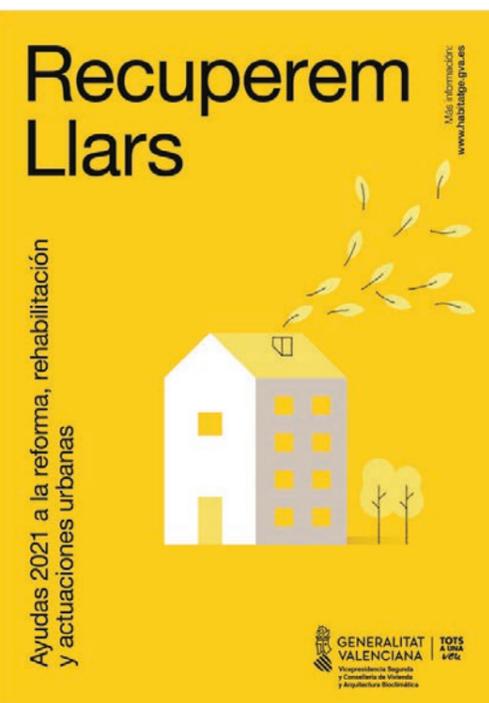
En el ciclo de Ayudas de 2021 impulsado por la Generalitat Valenciana para paliar los efectos de la crisis del Covid-19, se encuentra el programa 'Recuperem llars'. Este se aprobó mediante la ORDEN 6/2021, de 17 de junio 2021, por la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática y tiene como objetivo el aumento de la oferta de viviendas con fines sociales, sobre todo en municipios en riesgo de despoblación, la recuperación del patrimonio y la disminución de la brecha creciente entre el mundo urbano y el mundo rural. Las ayudas irán destinadas a la adecuación de la vivienda a unas condiciones dignas de habitabilidad. A cambio, el inmueble pasará a ser de propiedad pública y se destinará a fines sociales en un período mínimo de 50 años.

El proyecto de decreto para la movilización de las viviendas vacías y deshabitadas, que se encuentra en exposición pública, presenta también un programa llamado 'Xarxa lloga'm', que, de aprobarse, pasaría a formar parte de las medidas para la movilización del stock de inmuebles vacíos de la Generalitat Valenciana. El programa busca desplegar agentes inmobiliarios que actúen como intermediarios en la captación voluntaria de viviendas en desuso para que sean ofertadas en alquiler a unos precios máximos establecidos por el Consell.

Como se ha visto, desde el año 2013 las políticas tanto a nivel estatal como a nivel autonómico y municipal en

torno a la movilización de las viviendas vacías vienen impulsadas desde la protección de la función social de ésta.

**Figura 4.28.** Carátula Recuperem llars (<https://habitatge.gva.es/es/web/arquitectura/plan-reviure>)



**Figura 4.29.** Tabla de contenido apartado 4.3. (Elaboración propia, 2021)

4.3 Contexto de crisis y recuperación del derecho a la vivienda	
'El fenómeno de las viviendas desocupadas' Vinesa Angulo, J, de la Riva Ámez, J.m. y Palacios García, A.J	2008
'Informe A/HRC/7/16/ Add.2, del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, de 7 de febrero de 2008. Misión España' Naciones unidas	2008
'La constitucionalidad de la expropiación forzosa y la potestad sancionadora en referencia al uso de viviendas deshabitadas' Torró Soler, R. y Hervás Más, J.	2018
"Herramientas En Relación Con La Vivienda Vacía En España. Estudio Comparado." CIUDAD Y TERRITORIO. ESTUDIOS TERRITORIALES. Martínez Verdú, María Teresa	2018

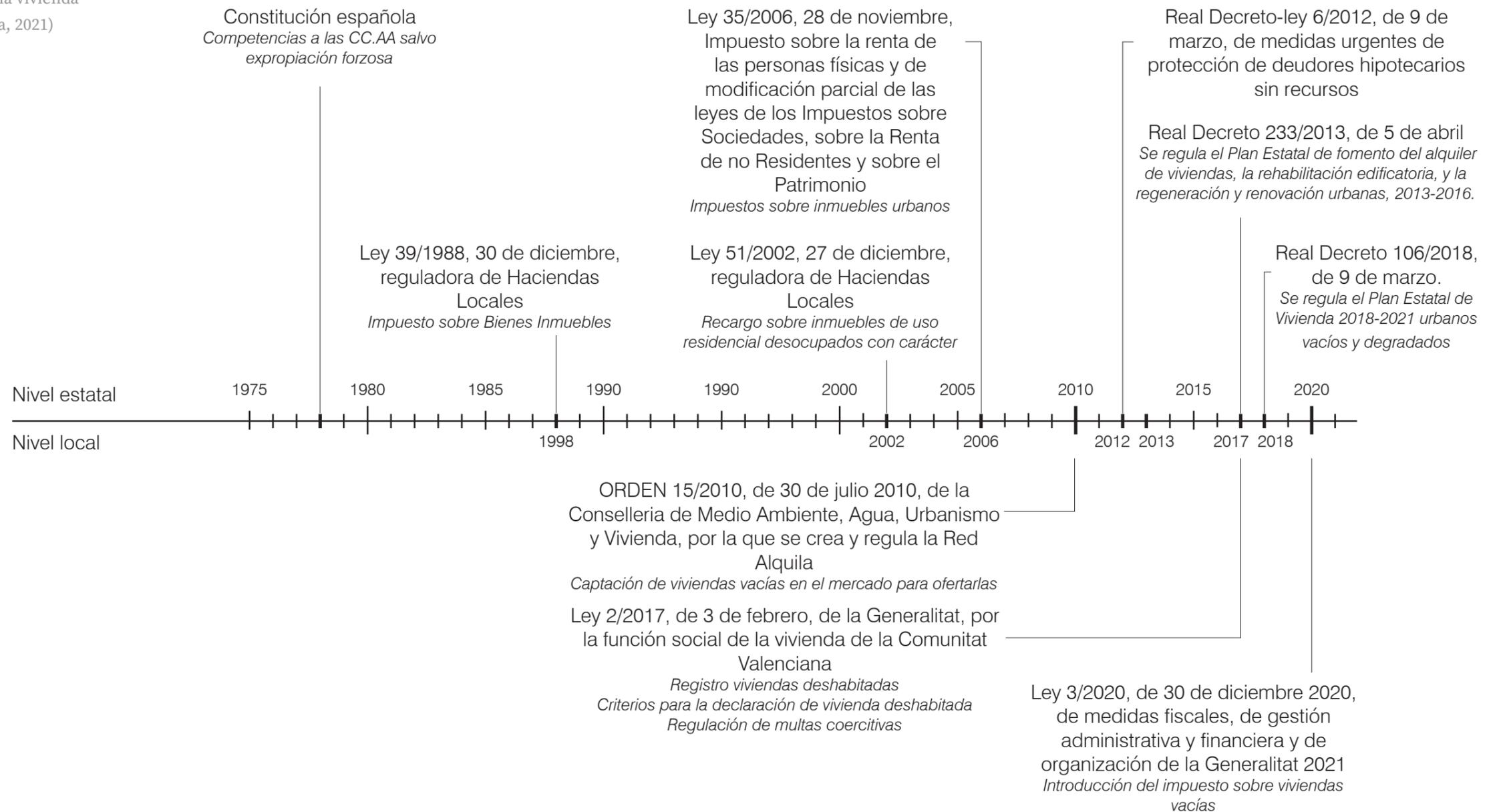
#### 4.4. Marco jurídico: del inmueble desocupado a la vivienda vacía

La regulación jurídica expuesta a continuación ha sido extraída a través de la revisión bibliográfica de la publicación 'Herramientas en relación con la vivienda vacía en España. Estudio comparado' realizada por María Teresa Verdú Martínez (2018) junto con la revisión de fuentes oficiales del Gobierno de España, la Generalitat Valenciana y el Ayuntamiento de Valencia.

Para exponer el conjunto de normas vigentes relacionadas con la vivienda vacía, se han tenido en cuenta los dos niveles de gobierno: el estatal, correspondiente al Gobierno Central, y el local, en referencia a las competencias del Gobierno autonómico y el Ayuntamiento de la ciudad

El marco jurídico se complementa con el 6.3. *Anexo del marco jurídico* donde se recogen los fragmentos correspondientes a la normativa enumerada.

**Figura 4.30.** Cronología del marco jurídico relacionado con la vivienda vacía (Elaboración propia, 2021)



## *Nivel estatal*

### *Constitución Española (1978)*

La carta magna española entró en vigor el 29 de diciembre de 1978. Tras su creación sólo se han llevado a cabo dos reformas de artículos ciertos artículos, manteniendo vigente hasta la fecha la primera versión de 1978.

En el texto del documento se definen las competencias del Gobierno Central y las Comunidades Autónomas en materia de vivienda. El artículo 148.1.3º se otorga jurisdicción a las comunidades para legislar sobre vivienda, siempre que no entren en conflicto con competencias exclusivas del gobierno central, como se manifiesta en el artículo 149.1.18º, para el caso de la expropiación forzosa.

*“Artículo 148.1.3º Competencia en materia de vivienda puede ser asumida por las CC.AA siempre que no entre en conflicto con la distribución constitucional de competencia entre el Estado y las CC.AA.*

*Artículo 149.1.18º Competencia exclusiva del estado sobre Legislación sobre expropiación forzosa”*  
(Constitución española, 1978)

### *Ley 39/1988, 30 de diciembre, reguladora de Haciendas Locales.*

La norma se publica el 30 de diciembre de 1988 con objeto de regular un sistema de obtención de recursos para las entidades locales mediante tributos. Mediante esta ley, se implantaba el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

### *Ley 51/2002, 27 de diciembre, reguladora de Haciendas Locales.*

El de 27 de diciembre 2002 se publica la presente ley que incluyó en el Artículo 73.4º de la ley 39/1988 la posibilidad de que los Ayuntamientos pudieran exigir un recargo de hasta el 50 % de la cuota líquida del Impuesto de Bienes Inmuebles, en el supuesto de inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente.

*‘Tratándose de inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente,*

*por cumplir las condiciones que se determinen reglamentariamente, los Ayuntamientos podrán exigir un recargo de hasta el 50 por 100 de la cuota líquida del impuesto. Dicho recargo, que se exigirá a los sujetos pasivos de este tributo y al que resultará aplicable, en lo no previsto en este párrafo, las disposiciones reguladoras del mismo, se devengará el 31 de diciembre y se liquidará anualmente por los Ayuntamientos, una vez constatada la desocupación del inmueble, juntamente con el acto administrativo por el que ésta se declare.’*  
(Ley 51/2002)

### *Ley 35/2006, 28 de noviembre, Impuesto sobre la renta de las personas físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio*

La ley, publicada el 28 de noviembre 2006, imputa un impuesto del 2% sobre su valor catastral, como norma general, a los inmuebles urbanos que no estén alquilados, excluyendo las viviendas habituales.

*‘Artículo 85: imputa una renta inmobiliaria a todo inmueble urbano que no esté afecto a actividades económicas, ni sea generador de rendimientos del capital (es decir que no esté arrendado), excluida la vivienda habitual y el suelo no edificado. La renta imputada en la declaración será la que resulte de aplicar el 2 % al valor catastral, salvo en municipios cuyos valores catastrales se hayan revisado en cuyo caso será del 1,1 %.’* (Ley 35/2006)

### *Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos*

En el contexto de crisis que sufría España en el año 2012, se publica el presente decreto-ley con el fin de paliar los efectos de ésta sobre los deudores sin recursos. Bajo esta circunstancia, ponen en marcha diversos mecanismos para ayudar a las personas en el umbral de exclusión a permanecer en sus viviendas. Este texto se vio modificado por la Ley 1/2013, de 14 de mayo (derogada en la actualidad), por la Ley 25/2015, de 28 de julio, y por el Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo, siguiendo en la dirección de protección de los deudores.

*Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021*

El plan se presentó el 9 de marzo de 2018 con la voluntad de regular las políticas en materia de vivienda del ciclo 2018-2021, siguiendo el cambio de modelo iniciado con el Plan Estatal 2013-2016. En el capítulo III, se citan una serie de objetivos que se materializan a través de programas propuestos como los programas de ayudas al alquiler y fomento del parque del alquiler, que promoverían la ocupación de viviendas en desuso, el programa de ayuda a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual, que permitiría una ocupación ininterrumpida de las viviendas, y el programa de fomento de la regeneración y renovación urbana y rural permitiría la reinserción de viviendas en el mercado. Todas estas medidas van encaminadas a una utilización más eficiente del parque de viviendas.

### *Nivel local*

Como se ha visto anteriormente, el Gobierno Central marca unas directrices con los Planes de vivienda y las leyes que posteriormente completa la Generalitat. A este nivel de competencia, se produce un mayor acercamiento hacia la identificación y regulación de las viviendas vacantes.

*ORDEN 15/2010, de 30 de julio 2010, de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, por la que se crea y regula la Red Alquiler*

La Generalitat impulsa esta orden cuyo objeto es la creación y regulación de la bolsa de viviendas de la Red Alquiler. Este programa está creado con propósitos relacionados con la adecuación entre la oferta y demanda habitacional mediante el fomento del alquiler. Entre los objetivos concretos se encuentra la captación de viviendas vacías en el mercado para ofertarlas mediante alquiler. Según lo establecido en el artículo 6, no es necesario que la vivienda esté declarada 'deshabitada' para poder entrar en la bolsa del programa. (Ver en anexo 6.3.)

*Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana*

El texto consolidado de la ley recoge el derecho universal a la vivienda y su interés general e interpreta que la situación actual respecto a las viviendas deshabitadas afecta directamente al cumplimiento de la función social de la vivienda. Con este propósito, se despliegan una serie de mecanismos legales recogidos en los artículos 11, 13, 14, 15, 16, 19 y 21.

El artículo 11.4 establece la creación de un registro público de viviendas deshabitadas al servicio de la administración. Supone una herramienta indispensable para el conocimiento de la situación de vacancia de la ciudad.

El artículo 13 contemplaba la expropiación forzosa del usufructo temporal en aras de mantener la ocupación de las viviendas por parte de las personas que se encuentren en circunstancias de exclusión o emergencia social afectadas por procedimientos de ejecución hipotecaria, pero fue anulada posteriormente.

En el artículo 14, 15 y 16 se establecen los criterios para declarar deshabitada una vivienda únicamente cuando sean propiedad de grandes tenedores. Se considerará como deshabitada cualquier vivienda que no se destine al uso residencial previsto o que esté más de un año sin uso habitacional, salvo que exista un uso alternativo justificado. Para declarar la desocupación de una vivienda por más de un año se acudirán, entre otras posibilidades, al consumo de suministros de agua, luz, gas y servicios de telecomunicaciones.

Además, el texto también regula las multas coercitivas correspondientes a las viviendas deshabitadas en el artículo 19. (Ver en anexo 6.3.)

*Ley 3/2020, de 30 de diciembre 2020, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2021.*

El 30 de septiembre de 2021, la Generalitat aprueba una

serie de modificación respecto a la gestión financiera para complementar a la Ley de Presupuestos para 2021, en vigor a partir del 1 de enero del 2021. En la sección quinta del texto consolidado, se introduce el impuesto sobre viviendas vacías que queda regulado según el artículo 33. 'Artículo 33. Impuesto sobre viviendas vacías

*El impuesto sobre las viviendas vacías es un tributo propio de la Generalitat Valenciana, de naturaleza directa, que graba las viviendas deshabitadas, como instrumento para incentivar la oferta de alquiler en el ámbito de aplicación del impuesto y garantizar la función social de la propiedad de una vivienda.'* (Ley 3/2020)

En este caso, la ley entiende por vivienda vacía aquella que no se destine al uso residencial legalmente prevista o esté desocupada por un periodo superior a dos años y sea propiedad de grandes tenedores. Para la definición de grandes tenedores, la ley recurre a la definición dispuesta en la Ley 2/2017, explicada anteriormente en este trabajo. (Ver en anexo 6.3.)

Tras esta recopilación de las regulaciones vigentes que aplican para la ciudad de Valencia, se ha podido observar la dirección que toma cada nivel de gobierno en relación con las políticas de vivienda y vivienda vacía. El Gobierno Central, desde la creación de la Constitución en 1978, relega la competencia en materia de vivienda a las Comunidades Autónomas. De esta forma, se puede ver como las aproximaciones más cercanas que ha realizado hacia una normativa sobre viviendas vacías son la ley 51/2002, donde crea un recargo para inmuebles de uso residencial desocupados con carácter permanente, y la ley 35/2006, dirigida a impuestos sobre inmuebles urbanos que nos estén arrendados. Por el contrario, desde 2010, a nivel autonómico y municipal se ha seguido una política dirigida expresamente hacia la vivienda vacía y deshabitada con una serie de mecanismos legales para hacer frente al uso no habitacional de las viviendas.

Figura 3.31. Tabla de contenido apartado 4.4. (Elaboración propia, 2021)

4.4. Marco jurídico: del inmueble desocupado a la vivienda vacía	
Nivel estatal	
Constitución Española <a href="https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf">https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf</a>	1978
Ley 39/1988, 30 de diciembre, reguladora de Haciendas Locales. <a href="https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1988-29623">https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1988-29623</a>	1988
Ley 51/2002, 27 de diciembre, reguladora de Haciendas Locales. <a href="https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2002-25286">https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2002-25286</a>	2002
Ley 35/2006, 28 de noviembre, Impuesto sobre la renta de las personas físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio <a href="https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-20764">https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-20764</a>	2006
Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos <a href="https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-3394">https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-3394</a>	2012
Ley 1/2013, de 14 de mayo <a href="https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-8469">https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-8469</a>	2013
Ley 25/2015, de 28 de julio <a href="https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-2985">https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-2985</a>	2015
Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 <a href="https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-3358">https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-3358</a>	2018
Nivel local	
ORDEN 15/2010, de 30 de julio 2010, de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, por la que se crea y regula la Red Alquiler <a href="https://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/va-o15-2010-maauv.html">https://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/va-o15-2010-maauv.html</a>	2010
Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana <a href="https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-2421">https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-2421</a>	2017
Ley 3/2020, de 30 de diciembre 2020, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2021. <a href="https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-1859">https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-1859</a>	2020

#### **4.5. Instrumentos para la movilización de vivienda vacante de aplicación en la ciudad de Valencia**

Las medidas reguladas por el marco jurídico vigente para el caso de Valencia responden a las dos maneras de confrontar la movilización de la vivienda vacante, de forma directa e indirecta. A continuación, se expone una síntesis de todos los instrumentos legales relacionados con la vivienda vacía.

##### **Medidas de acción indirecta**

La ciudad de Valencia dispone en la actualidad un conjunto de medidas de acción indirecta que está compuesto por tres grandes grupos de mecanismos legales: el fomento al alquiler, los impuestos y las multas coercitivas.

Las medidas para el fomento del alquiler de viviendas se comienzan a impulsar a nivel estatal por primera vez con el Plan estatal de 2013-2016, seguido también por el Plan siguiente de 2018-2021. Con el fin de ampliar el parque de viviendas en alquiler o cedidas en uso, el Plan de vivienda de 2018-2021, cuenta con ayudas a la financiación de viviendas de nueva construcción o a la rehabilitación de viviendas existentes con la condición de ser destinadas a arrendamiento durante un plazo mínimo de 25 años. Esta ayuda también puede ser obtenida por las obras que se encuentren inconclusas bajo las mismas condiciones. La cuantía de la ayuda depende de la superficie útil de la vivienda, pudiendo alcanzar los 350 o 300 euros por m<sup>2</sup> y nunca sobrepasar el límite máximo de 36.750 o 31.500 euros por vivienda.

Previamente, la Generalitat ya había creado en 2010 la **Red alquiler**, cuya bolsa de viviendas puede estar integrada por viviendas vacías según la voluntad de los propietarios. En los últimos años, desde 2017, la Generalitat ha creado un registro de viviendas deshabitadas que ha permitido establecer un sistema de obtención y oferta de viviendas privadas inscritas para su puesta en alquiler. La administración hace de intermediario y se hace responsable de garantizar el cobro de la renta, los desperfectos causados, la responsabilidad civil, la asistencia del hogar y la defensa jurídica. También existe el **alquiler solidario**

para pisos vacíos, dirigido a los propietarios que quieren mantener su propiedad, pero necesitan llevar a cabo algún tipo de rehabilitación a la que no pueden hacer frente. La Generalitat pública recibe la cesión del usufructo de la vivienda, a través de la Entidad Valenciana de Vivienda y Suelo, por un periodo mínimo de 8 años durante la que se destinara a alquiler solidario. La administración se hará cargo de la rehabilitación pertinente junto a los gastos derivados de la gestión.

Existen una serie de impuestos que gravan la tenencia de inmuebles desocupados. **El recargo para inmuebles de uso residencial desocupados** con carácter permanente otorga a los Ayuntamientos la posibilidad de establecer un recargo a los bienes inmuebles urbanos de uso residencial desocupados con carácter permanente de hasta el 50% de la cuota líquida del impuesto de Bienes Inmuebles, justificando el impuesto como facilitador del acceso de todos los ciudadanos al disfrute de una vivienda digna y adecuada. El **impuesto sobre inmuebles urbanos que no están arrendados**, excluyendo la vivienda habitual y el suelo no edificado. El impuesto es del 2% sobre el 2% al valor catastral, salvo en municipios cuyos valores catastrales se hayan revisado en cuyo caso será del 1,1%. Y, por último, la Generalitat tiene su propio **impuesto sobre viviendas vacías** dirigido a las viviendas inscritas en el Registro de viviendas vacías propio de la Generalitat Valenciana que grava las viviendas deshabitadas, entendidas como tal aquellas que no se destinen a uso residencial o se encuentren desocupadas por un periodo superior a dos años, sin causa justificada. El impuesto va dirigido a las personas jurídicas que tengan la condición de grandes tenedores. La base imponible está constituida por el total de metros cuadrados construidos y con ella se calcula la cuota íntegra. Está regulado por el artículo 33 y supone un instrumento para incentivar la oferta de alquiler en el ámbito de aplicación del impuesto y garantizar la función social de la propiedad de una vivienda.

En relación con las multas, sólo están reguladas a nivel autonómico. **La multa coercitiva sobre vivienda deshabitada** se aplicará tras haber pasado el plazo de seis meses establecidos para la ocupación de las viviendas declaradas como 'deshabitadas' según la

misma ley. La cuantía de la multa es equivalente al precio mensual de un alquiler establecido para las viviendas de protección pública, multiplicado por la cantidad de meses transcurridos desde el anterior pago mientras se mantenga la situación de vivienda deshabitada.

### *Medidas de acción directa*

Por parte de la Generalitat, se trató de legislar sobre **la expropiación forzosa** del usufructo temporal de las viviendas deshabitadas, pero el Tribunal Supremo declaró esta medida inconstitucional puesto que entraba en conflicto con las competencias del Estado que según la Constitución se reserva la exclusividad sobre esta cuestión.

## Capítulo 5. Aprendizajes

El estudio de los casos de Valencia y Montevideo permite extraer ciertas conclusiones relacionadas con el papel que adquieren el ámbito político y académico en el debate sobre la vivienda vacía, las formas de diagnosticar el fenómeno y los patrones territoriales de distribución de la vacancia sobre las ciudades.

### ***5.1. Panorama político y académico***

La revisión realizada muestra diferencias sobre el estado de discusión académica y política en el que se encuentra cada ciudad.

Montevideo ha sido el escenario de una 'etapa formativa' (Bustillo y Ures, 2020, 29) en las últimas décadas durante la que ha existido un trabajo conjunto entre el mundo académico y las instituciones. En este sentido se pueden observar dos piezas clave. Por un lado, las investigaciones sobre la vacancia en la ciudad que han permitido una aproximación al panorama real, a través de trabajos como el de Rubini (2010), que analizaba los determinantes de la vacancia y, estudios de campo como 'IABC.2 Relevamiento, conceptualización y caracterización de inmuebles visiblemente abandonados en los municipios B y C' de Mariana Ures y Gonzalo Bustillo. Por otro lado, la colaboración interinstitucional a través de la creación del grupo de trabajo FINCAS, que produjo publicaciones como 'Fincas Abandonadas. Respuestas interinstitucionales para un fenómeno urbano de afectaciones múltiples' y 'Proyecto Fincas Abandonadas. Hacia una política departamental de recuperación de inmuebles abandonados', permitió sentar las bases para la primera experiencia piloto de actuación del proyecto FINCAS en Ciudad Vieja.

En el caso de Valencia, la estrategia para abordar el problema del exceso de viviendas vacías se realiza unilateralmente desde las instituciones de gobierno. Tras la revisión realizada, se ha observado una carencia de antecedentes académicos respecto a la situación en la ciudad. Si bien es cierto que son varios los teóricos que han trabajado sobre el panorama español, como es el caso de Joris Hoekstra (2010) y Julio Vinuesa, José María de la Riva y Antonio J. Palacios (2008), sus estudios no permiten

una aproximación rigurosa para el caso de Valencia. De esta forma, lo más destacable es la innovación política en materia de vivienda vacía experimentada en los últimos 10 años a nivel local, para completar los Planes de vivienda estatales, impulsada desde la protección de la función social de la vivienda. El 'programa revivre', cuyo propósito era movilizar parte de las viviendas vacías existentes en Valencia no ha alcanzado su objetivo. Sería importante estudiar por qué existe tal desconexión entre los esfuerzos políticos y los resultados de las medidas aplicadas.

### ***5.2. Herramientas para el diagnóstico***

En el análisis jurídico de los casos, se ha observado una disparidad de términos empleados desde los organismos públicos para abordar la problemática de la vivienda vacía. En Montevideo conviven el término de 'inmueble vacío', como aquel desocupado por un plazo superior a 24 meses, y 'finca deshabitada', cuando hayan estado desocupadas por más de un año. La forma judicial de declaración de esos dos estados del inmueble indica a ser realizada a través de los datos referentes al consumo de agua y energía eléctrica comparados con promedios históricos de consumo.

En el caso de Valencia, se ha alcanzado el uso del término 'vivienda vacía o deshabitada', identificada como aquella que esté desocupada más de dos años. Para su declaración administrativa se tienen en cuenta el padrón de habitantes, los consumos de agua, electricidad, gas y telecomunicaciones, así como otros indicadores de pérdida residencial. El registro de viviendas deshabitadas de la Generalitat funciona como un instrumento unificador que se encarga de incluir todos aquellos inmuebles que cumplan con estos criterios. A él se acude desde el conjunto de todas las resoluciones que incidan en la situación de no habitación.

En los dos casos, el método de diagnóstico del uso no habitacional recae sobre datos objetivos, que indican el tipo de uso según criterios de periodicidad, que se produce en la vivienda. Los censos de estadísticas oficiales, que en ambos casos reciben el nombre de INE, también han resultado

una fuente útil para conocer el tratamiento que reciben las viviendas vacantes desde organismos autónomos. Dentro del INE español, las 'viviendas desocupadas' aparecen en del grupo de viviendas no principales y se identifican según la visita de un agente censal. Los censos de Uruguay van más allá e incluyen un desglose de los motivos por los que cada 'vivienda desocupada' se encuentra en esta situación: para alquilar, en construcción o según otra razón.

### **5.3. Un patrón territorial común**

Las cifras de vacancia residencial en ambas ciudades llaman la atención, 7,55% en Montevideo y 13,62% en Valencia. Siendo ésta última la que sufre el fenómeno con mayor intensidad. En los dos casos, suponen porcentajes excesivos para el buen funcionamiento del mercado y pueden conllevar efectos negativos sobre éste, pues superan el 6% de cifra aconsejable explicado en el marco teórico .

Tras hacer el análisis de los datos de viviendas vacantes según zonas de la ciudad, se observa un vaciamiento común de las áreas centrales, que corresponden con las áreas más antiguas de la ciudad, Ciudad Vieja en Montevideo y Ciutat Vella en Valencia. En ambas ciudades, las áreas centrales presentaban unas cifras de vacancia que superan con creces las tasas generales de cada ciudad, 17,65% en Ciudad Vieja y 30,18%, en Ciutat Vella, para el año 2011.

Ambas ciudades han experimentado un proceso de expansión territorial en las últimas décadas. Haciendo referencia al marco teórico del trabajo , dicha expansión metropolitana genera flujos de población de los centros antiguos a las nuevas periferias en una búsqueda de mejores condiciones habitacionales. Para las dos ciudades, podría establecerse una correlación entre estos dos fenómenos: para Montevideo ha sido analizado y discutido a través del estudio de 'Los determinantes de las viviendas desocupadas en Montevideo' (Rubini, 2010, 95); mientras que para el caso de Valencia aún no se ha investigado al respecto.

El estudio académico de estos patrones territoriales

en el caso de Montevideo ha permitido definir políticas concretas dirigidas a las áreas con más vacancia, en este caso Ciudad Vieja con el proyecto FINCAS.

### **5.4. Posibles líneas de investigación**

Como se ha enunciado en el apartado 6.1. Panorama político y académico, existe una carencia teórica y académica en Valencia respecto al campo de conocimiento que envuelve la cuestión de las viviendas vacías. Además, en el apartado 4.2. se ha identificado un exceso de inmuebles vacantes en la ciudad para el año 2001 y 2011, lo que evidencia una infrautilización del parque de viviendas. Es necesario crear un escenario de investigación que permita diseñar correctamente unas políticas que redirijan esta situación hacia un mayor aprovechamiento del stock de viviendas vacantes.

Algunas propuestas de líneas de investigación para aportar conocimiento académico respecto a la vacancia residencial en Valencia serían: analizar los determinantes de la vacancia en los distritos de la ciudad, es decir, los condicionantes de la distribución geográfica de la vacancia; estudiar las cifras de vacancia para el año 2021, que serán publicadas por el INE en 2021, con el fin de realizar un seguimiento de la evolución del número de viviendas vacías en Valencia; y analizar la vacancia en relación a la expansión urbana que ha experimentado la ciudad en las últimas décadas.

### **5.5. Apreciaciones finales**

Con todo lo expuesto, se puede concluir que Montevideo y Valencia presentan similitudes en cuanto a la distribución territorial de la vacancia. A su vez, en ambas ciudades se ha trabajado en torno a la definición de términos que permitan mejorar la identificación del problema. Sin embargo, es en la coordinación entre el conocimiento académico y la aplicación de políticas urbanas donde las ciudades presentan mayores diferencias. Mientras en Montevideo existe una tradición reciente de investigación respecto al tema en profundidad, en la ciudad de Valencia el conocimiento en torno a este campo resulta más escaso, y es donde, principalmente, se abren posibles

líneas de investigación desde el mundo académico. En este sentido, como dicen Vinuesa y Palacios (2008) sobre el fenómeno de las viviendas desocupadas: 'Se trata de un fenómeno de una gran complejidad y sobre el que son mucho mayores los espacios de sombras que las luces.' La voluntad del presente trabajo ha sido arrojar un poco más de luz sobre esa oscuridad a través de la puesta en común de las experiencias de Montevideo y Valencia.

## Capítulo 6. Bibliografía

## 6.1 Fuentes bibliográficas

### Capítulo 1. Aproximación teórica a la cuestión de los inmuebles vacantes

Accordino, John, y Gary T Johnson. 2000. Addressing the vacant and abandoned property problem. *Journal of urban affairs* 22 (3): 301–15.

Andrews, Richard B. 1971. *Urban land economics and public policy*. New York: The Macmillan Company

Aranda Vargas, Guadalupe, Manuel Castillo Soto, y Abraham Rodríguez Felix, 2003. El Mercado de Vivienda y Su Enfoque Neoinstitucional.. *Análisis Económico XVIII* (39): 287–301.

Bomfim, Valéria. 2004. Os espaços edificados vazios na área central da cidade de São Paulo e a dinâmica urbana. Branäs, Charles C., David Rubin, y Wensheng Guo. 2012. Vacant Properties and Violence in Neighborhoods. *ISRN Public Health* 2012: 1–9. <https://doi.org/10.5402/2012/246142>.

Bustillo, Gonzalo, y Mariana Ures. 2020. Inmuebles Vacantes. *Panorama de Conocimiento Académico y Políticas Públicas a Nivel Internacional*.

Cohen, J. R. 2001. Abandoned housing: Exploring lessons from Baltimore, *Housing Policy Debate*, 12(3), pp. 415–448.

Couch, Chris, y Matthew Cocks. 2013. Housing Vacancy and the Shrinking City: Trends and Policies in the UK and the City of Liverpool. *Housing Studies* 28 (3): 499–519. <https://doi.org/10.1080/02673037.2013.760029>.

Escajedo, Leire, Pilar Garrido, Miren Gorrotxategui. 2011. Políticas de Movilización de Vivienda En Algunos Países de Europa.

Etxezarreta Etxarri, Aitziber. 2013. Vivienda Vacía e Intervención Pública En La Comunidad Autónoma Del País Vasco En El Contexto Europeo. *Revista de Economía Crítica* 10 (2): 4–26.

Fariña Tojo, José, and José Manuel Naredo. 2010. *Libro Blanco de La Sostenibilidad En El Planeamiento Urbanístico Español*.

Fernández Rodríguez, Juan Francisco, Esteban de Manuel Jerez, Virginia Gutiérrez Barbarrusa, y Vicente Barragán Robles. 2019. Activación Del Vacío En Los Planes Municipales de Vivienda: Estrategias Desde La Participación. *Revista INVI* 34 (95): 135–65. <https://doi.org/10.4067/s0718-83582019000100135>.

Gentili, Martina, y Joris Hoekstra. 2019. Houses without People and People without Houses: A Cultural and Institutional Exploration of an Italian Paradox. *Housing Studies* 34 (3): 425–47. <https://doi.org/10.1080/02673037.2018.1447093>.

Glaeser, E. L. y J. Gyourko. 2005. Urban decline and durable housing, *Journal of Political Economy*, 113(2), pp. 345–375.

Hillier, Amy E., Dennis P. Culhane, Tony E. Smith, Y C. Dana Tomlin. 2003. Predicting Housing Abandonment with the Philadelphia Neighborhood Information System. *Journal of urban affairs* 25 (1): 91–106.

Hinkle, Joshua, y David L. Weisburd. 2008. The irony of broken windows policing: A micro-place study of the relationship between disorder, focused police crackdowns and fear of crime.

Hoekstra, Joris. 2011. ¿Por qué hay tanta vivienda vacía en el sur de Europa?

Hoekstra, Joris., & Vakili Zad, Cyrus. 2006. High vacancy rates and high house prices. *A Mediterranean paradox*.

Hoekstra, Joris y Vakili-Zad, Cyrus. 2010. High vacancy rates and rising house prices: The spanish paradox

Huuhka, Satu. 2016. Vacant Residential Buildings as Potential Reserves: A Geographical and Statistical Study.

Building Research and Information 44 (8): 816–39. <https://doi.org/10.1080/09613218.2016.1107316>.

Kingsley, G.T. y Turner, M.A. 1993. Housing Markets and Residential Mobility. Washington DC: Urban Institute Press.

Kraut, David T. 1999. "Hanging out the No Vacancy Sign: Eliminating the Blight of Vacant Buildings from Urban Areas." New York University Law Review 74 (4): 1139–77.

Leal, J. 2004. Viviendas vacías: un universo complejo. Su vivienda No.369, suplemento del periódico 'El Mundo' (<http://www.elmundo.es/suvivienda/2004/369/1100214016.html>)

Leavitt, Jacqueline y Susan Saegert. 1990. From Abandonment to Hope: Community-Households in Harlem. New York, Columbia University Press.

Lee Moore, Madison. 2017. The relationship between crime and vacant buildings in the city of Chicago.

Morckel, Victoria. 2014. Predicting abandoned housing: does the operational definition of abandonment matter?

Newman, Galen, Ryun Jung Lee, Donghwan Gu, Yunmi Park, Jesse Saginor, Shannon Van Zandt, y Wei Li. 2019. Evaluating Drivers of Housing Vacancy: A Longitudinal Analysis of Large U. S. Cities from 1960 to 2010. Journal of Housing and the Built Environment 34: 807–27. <https://doi.org/10.1007/s10901-019-09684-w>.

Pagano, Michael y Ann Bowman. 2000. Vacant Land in Cities: An Urban Resource. The Brookings Institution, no. December: 1–9.

Schulz-Dornburg, Julia y Rafael Argullol. 2012. Ruinas modernas, una topografía de lucro.

Segú, Mariona, y Benjamin Vignolles. 2018. Taxing Vacant Dwellings: Can Fiscal Policy Reduce Vacancy?

Spelman, William. 1993. Abandoned Buildings: Magnets for Crime? Journal of Criminal Justice 21 (5): 481–95. [https://doi.org/10.1016/0047-2352\(93\)90033-J](https://doi.org/10.1016/0047-2352(93)90033-J).

Torres, Jonathan, Alberto Montero, and Giuseppe Quaresima. 2019. Viviendas Vacías: Situación Actual En España y Políticas Públicas Para Incentivar Su Ocupación. Verdú Martínez, María Teresa. 2013. Herramientas En Relación Con La Vivienda Vacía En España. Estudio Comparado. CIUDAD Y TERRITORIO. ESTUDIOS TERRITORIALES. L, No 197: 577–608.

Vinuesa, Julio, de la Riva, José María y Palacios, Antonio. 2008. El Fenómeno de Las Viviendas Desocupadas.

Vinuesa, Julio y Porras, David. 2017. La Dimensión Territorial de La Crisis de La Vivienda y El Despilfarro Inmobiliario Residencial. Cuadernos de Relaciones Laborales 35 (1): 101–26. <https://doi.org/10.5209/CRLA.54985>.

Zabel, J. 2014. A dynamic model of the housing market: The role of vacancies. Journal of Real Estate Finance and Economics, advance online publication. doi: 10.1007/s11146-014-9466-z

### *Capítulo 3. Situación de vacancia y antecedentes en Montevideo*

Bustillo, Gonzalo, y Mariana Ures. 2020. Inmuebles Vacantes. Panorama de Conocimiento Académico y Políticas Públicas a Nivel Internacional.

Comisión Social Consultiva, Facultad de Arquitectura - Universidad de la República, Grupo Promotor para el Desarrollo de Montevideo. 2004. Áreas Vacantes Industriales. Hacia la Reapropiación Social de las Áreas Urbanas Consolidadas.

Defensoría del vecino. Fincas abandonadas II. Ampliando y profundizando la visión sobre la problemática. Serie investigaciones: Derechos humanos en las políticas públicas. N°5.

Fynn, Cristina et al. 2009. La caída de un mito y propuestas de acción. Revista popular n.19: 48-53.

IM Departamento de Desarrollo Urbano, Programa Fincas Abandonadas, Oficina Rehabilitación IM. Proyecto

REACTOR. <https://www.reactoruy.com/proyecto-reactor>

INE. 2005. Censo 2004 Fase I. Departamento de Montevideo. Síntesis de Resultados. Instituto Nacional de Estadística.

INE. 2012. Censo 2011.

Intendencia de Montevideo. 2013. Informe Censos 2011: Montevideo y área Metropolitana.

Intendencia de Montevideo. 2019. Proyecto Fincas Abandonadas. Hacia una política departamental de recuperación de inmuebles abandonados. Montevideo.

Nahoum, Benjamin. 2009. Preguntas para hacerle al censo. Revista popular n.19: 54-56

Nahoum, Benjamin. 2018. Parecido no es lo mismo. Brecha, edición 1692. <https://brecha.com.uy/parecido-no-lo/>

Rubini, Alicia. 2010. Los Determinantes de Las Viviendas Desocupadas En Montevideo.

#### *Capítulo 4. Situación de vacancia y antecedentes en Valencia*

Ayuntamiento de València. 2002. Anuario estadístico de la ciudad de València. 2002.

Ayuntamiento de València. 2012. Anuario estadístico de la ciudad de València. 2012.

Instituto nacional de estadística. 2013. Censo de población y viviendas 2011. Boletín informativo del Instituto Nacional de Estadística.

Martínez Verdú, María Teresa. 2018. Herramientas En Relación Con La Vivienda Vacía En España. Estudio Comparado. CIUDAD Y TERRITORIO. ESTUDIOS TERRITORIALES. L, No 197: 577-608.

Naciones unidas. 2008. Informe A/HRC/7/16/ Add.2, del

Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, de 7 de febrero de 2008. Misión España. Recomendación nº 86.

Neat, Rupert. 2014. Scandal of Europe's 11m empty homes. The Guardian.

Torró Soler, R. y Hervás Más, J. 2018. La constitucionalidad de la expropiación forzosa y la potestad sancionadora en referencia al uso de viviendas deshabitadas. Práctica Urbanística, núm. 152, Sección Estudios, Editorial Wolters Kluwer.

Vinuesa Angulo, J, de la Riva Ámez, J.M. y Palacios García, A.J. 2008. El fenómeno de las viviendas desocupadas, Fundación General de la Universidad Autónoma de Madrid (FUAM), ISBN: 978-84-691-6638-3, página 19

## **6.2 Anexo de figuras**

### *Capítulo 1. Aproximación teórica a la cuestión de los inmuebles vacantes*

Figura 1.1. Viviendas abandonadas. Autora: Julia Schulz-Dornburg (2012) Fuente:

Figura 1.2. Architecture of density. Autor: Michael Wolf () Fuente:

Figura 1.3. '¿A quién pertenece la ciudad? ¿Es la vacancia un lujo?' Fuente: <https://www.vanalen.org/projects/shrinking-cities/>

Figura 1.4. Arriba, expansión territorial de la región de Detroit 1901-2010. Abajo, trama urbana del centro de Detroit 1931-2000. Autor: Fuente: <http://www.shrinkingcities.com/detroit.0.html%3F&L=1.html>

Figura 1.5. El modelo de ciudad mediterránea compacta y diversa. Autor: Rueda (2003). Fuente:

Figura 1.6. Planos comparativos de edificios vacantes y crímenes en Chicago. Autor: Lee (2017) Fuente:

Figura 1.7. La hipótesis de 'la ventana rota'. Autores: Joshua y Weisburd (2008) Fuente:

Figura 1.8. Fotografías de las protestas en Lower East Side. Autor: Rosenthal (1984) Fuente:

Figura 1.9. Fotografías de las protestas en Lower East Side. Autor: Momber (1987) Fuente:

Figura 1.10. Estadísticas de vivienda vacante oficial y 'filtrada' para países europeos en 2005. Autores: Martina Gentili y Joris Hoekstra (2018) Fuente:

### *Capítulo 3. Situación de vacancia y antecedentes en Montevideo*

Figura 3.1. Foto aérea de Montevideo. 2021. Edición propia. Fuente: Google Maps.

Figura 3.2. América invertida. 1943. Autor: Torres García. Fuente:

Figura 3.3. Foto del Puerto y Ciudad Vieja desde el Cerro. 2021. Elaboración propia.

Figura 3.4. Montevideo y sus barrios. 2021. Elaboración propia.

Figura 3.5. Ciudad Vieja. 2021. Elaboración propia.

Figura 3.6. Centro. 2021. Elaboración propia.

Figura 3.7. Barrio Sur. 2021. Edición propia. Fuente: Google Maps.

Figura 3.8. Barrio Sur. 2021. Edición propia. Fuente: Google Maps.

Figura 3.9. Cordón. 2021. Elaboración propia.

Figura 3.10. Palermo. 2021. Elaboración propia.

Figura 3.11. Carrasco. 2021. Edición propia. Fuente: Google Maps.

Figura 3.12. Cerrito. 2021. Edición propia. Fuente: Google Maps.

Figura 3.13. La Teja. 2021. Edición propia. Fuente: Google Maps.

Figura 3.14. El Prado. 2021. Edición propia. Fuente: Google Maps.

Figura 3.15. Bella Vista. 2021. Edición propia. Fuente: Google Maps.

Figura 3.16. Aguado. 2021. Edición propia. Fuente: Google Maps.

Figura 3.17. Reducto. 2021. Edición propia. Fuente: Google Maps.

Figura 3.18. Motivos de desocupación de las viviendas. 2021. Elaboración propia. Fuente: CPV INE 1996, 2004 Fase I, 2011.

Figura 3.19. Motivos de desocupación de las viviendas. 2021. Elaboración propia. Fuente: CPV INE 1996, 2004 Fase I, 2011.

Figura 3.20. Motivos de desocupación de las viviendas 'filtradas'. 2021. Elaboración propia. Fuente: CPV INE 1996, 2004 Fase I, 2011.

Figura 3.21. Vacancia filtrada. 2021. Elaboración propia. Fuente: CPV INE 1996, 2004 Fase I, 2011.

Figura 3.22. Evolución de la tasa de vacancia. 2021. Elaboración propia. Fuente: CPV INE 1996, 2004 Fase I, 2011.

Figura 3.23. Evolución de las viviendas particulares. Elaboración propia. Fuente: CPV INE 1996, 2004 Fase I, 2011.

Figura 3.24. Evolución demográfica. 2021. Elaboración propia. Fuente: CPV INE 1996, 2004 Fase I, 2011.

Figura 3.25. Comparativa de la vacancia por barrios.

2021. Elaboración propia. Fuente: 1975, 1985, 1996, fase 1 2004 y Rubini (2010)

Figura 3.26. Tasa de vacancia por barrios en 2004. 2021. Elaboración propia. Fuente: fase 1 2004 y Rubini

Figura 3.27. Tasa de vacancia por barrios en 2011. 2021. Elaboración propia. Fuente: Bustillo y Ures (2020)

Figura 3.28. Carátula del estudio “La caída de un mito y propuestas de acción” de la revista Vivienda Popular n°19. Fuente: <https://issuu.com/viviendapopular/docs/vp19>

Figura 3.29. Carátula del estudio “Fincas Abandonadas. Respuestas interinstitucionales para un fenómeno urbano de afectaciones múltiples” Fuente: Intendencia de Montevideo, 2014.

Figura 3.30. Carátula del trabajo “IVABC.2 Relevamiento, conceptualización y caracterización de inmuebles visiblemente abandonados en los municipios B y C” Fuente: <https://issuu.com/marianaures/docs/ivabc>

Figura 3.31. Carátula de la publicación 'Proyecto Fincas Abandonadas. Hacia una política departamental de recuperación de inmuebles abandonados' Fuente: Intendencia de Montevideo, 2019.

Figura 3.32. Plano de fincas que forman parte del proyecto 'Fincas abandonadas' Fuente: Intendencia de Montevideo, 2019.

Figura 3.33. Taller colaborativo del proyecto REACTOR. 2021. Fuente: <https://www.reactoruy.com/que-hicimos?pgid=kb6no3io-b588facb-6375-455c-a2ad-1c05b34b1e17>

Figura 3.34. Taller colaborativo del proyecto REACTOR. 2021. Fuente: <https://www.reactoruy.com/que-hicimos?pgid=kb6no3io-b588facb-6375-455c-a2ad-1c05b34b1e17>

Figura 3.35. Tabla de referencias del apartado 3.3. Etapa de innovación académica y política. 2021. Elaboración

propia.

Figura 3.36. Cronología del marco jurídico relacionado con la vivienda. 2021. Elaboración propia.

#### *Capítulo 4. Situación de vacancia y antecedentes en Valencia*

Figura 4.1. Foto aérea de Valencia. 2021. Edición propia. Fuente: Google Maps.

Figura 4.2. Perspectiva sobre los tejados de la ciudad. 2021. Edición propia. Fuente: <https://www.institutfrançais.es/valencia/>

Figura 4.3. Valencia y sus distritos (Elaboración propia, 2021)

Figura 4.4. Ciutat Vella. 2021. Edición propia. Fuente: Google Maps.

Figura 4.5. Eixample. 2021. Edición propia. Fuente: Google Maps.

Figura 4.6. Extramurs. 2021. Edición propia. Fuente: Google Maps.

Figura 4.7. Campanar. 2021. Edición propia. Fuente: Google Maps.

Figura 4.8. La Saïda. 2021. Edición propia. Fuente: Google Maps.

Figura 4.9. Pla del Real. 2021. Edición propia. Fuente: Google Maps.

Figura 4.10. Jesús. 2021. Edición propia. Fuente: Google Maps.

Figura 4.11. Quatre Carreres. 2021. Edición propia. Fuente: Google Maps.

Figura 4.12. Poblats Marítims. 2021. Edición propia. Fuente: Google Maps.

Figura 4.13. Benimaclet. 2021. Edición propia. Fuente: Google Maps.

Figura 4.14. Pobles de l'Oest. 2021. Edición propia. Fuente: Google Maps.

Figura 4.15. Pobles del Sud. 2021. Edición propia. Fuente: Google Maps

Figura 4.16. Uso de las viviendas familiares. 2021. Elaboración propia. Fuente: INE 1991, 2001, 2011.

Figura 4.17. Uso de las viviendas familiares no principales. 2021. Elaboración propia. Fuente: INE 1991, 2001, 2011.

Figura 4.18. Evolución de la tasa de vacancia filtrada. 2021. Elaboración propia. Fuente: INE 1981, 1991, 2001, 2011.

Figura 4.19. Evolución de viviendas totales. 2021. Elaboración propia. Fuente: INE 1981, 1991, 2001, 2011.

Figura 4.20. Evolución demográfica. 2021. Elaboración propia. Fuente: INE 1981, 1991, 2001, 2011.

Figura 4.21. Datos de vacancia por distritos. 2021. Elaboración propia. Fuente: INE 2001.

Figura 4.22. Datos de vacancia por distritos. 2021. Elaboración propia. Fuente: INE 2011.

Figura 4.23. Tasa de vacancia por distritos. 2021. Elaboración propia. Fuente: INE 2001.

Figura 4.24. Tasa de vacancia por distritos. 2021. Elaboración propia. Fuente: INE 2011.

Figura 4.25. El escándalo de los 11 millones de casas vacías en Europa. Neat, Rupert. 2014. Scandal of Europe's 11m empty homes. The Guardian.

Figura 4.26. Vivienda vacía en la UE en 2014. Fuente: Martínez Verdú, María Teresa. 2018

Figura 4.27. Carátula 'Habitat III'. Martínez Gaete, Constanza. Esta es la Nueva Agenda Urbana promulgada en Habitat III. Plataforma Arquitectura. 2016. Fuente: <https://www.plataformaarquitectura.cl/cl/797935/esta-es-la-nueva-agenda-urbana-promulgada-en-habitat-iii>

Figura 4.28. Carátula 'Recuperem llars'. Generalitat Valenciana. 2021. Fuente: <https://habitatge.gva.es/es/web/arquitectura/plan-reviure>

Figura 4.29. Tabla contenido apartado 4.3. 2021. Elaboración propia.

Figura 4.30. Cronología del marco jurídico relacionado con la vivienda vacía. 2021. Elaboración propia.

Figura 4.31. Tabla de contenido apartado 4.4. 2021. Elaboración propia.

### 6.3. Anexo Marco Jurídico

#### **Marco jurídico: de la edificación inapropiada a los inmuebles vacíos de Montevideo**

##### **Nivel nacional**

*Ley n° 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*

Artículo 37. Constituyen deberes territoriales para los propietarios de inmuebles, en el marco de la legislación vigente y en función del interés general, entre otros los siguientes:

- a) Deber de usar. Los propietarios de inmuebles no podrán destinarlos a usos contrarios a los previstos por los instrumentos de ordenamiento territorial conforme a la presente ley y las determinaciones que se establezcan conforme a los mismos durante su aplicación.
- b) Deber de conservar. Todos los propietarios de inmuebles deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, realizando las obras de conservación oportunas y cumpliendo las disposiciones que a tal efecto dictamine el Gobierno Departamental competente.
- c) Deber de proteger el medio ambiente y la diversidad. Todos los propietarios quedarán sujetos a las normas sobre protección del ambiente, los recursos naturales y el patrimonio natural, absteniéndose de cualquier actividad perjudicial para los mismos. Se comprende el deber de resguardar el inmueble frente al uso productivo de riesgo o la ocupación de suelo con fines habitacionales en zonas de riesgo.
- d) Deber de proteger el patrimonio cultural. Todos los propietarios deberán cumplir las normas de protección del patrimonio cultural, histórico, arqueológico, arquitectónico, artístico y paisajístico.
- e) Deber de cuidar. Los propietarios de inmuebles deberán vigilarlos y protegerlos frente a intrusiones de terceros, haciéndose responsables en caso de negligencia de las acciones que éstos puedan ejercer en contravención a lo dispuesto por los instrumentos de ordenamiento territorial o en menoscabo de los deberes territoriales.

f) Deber de rehabilitar y restituir. Los propietarios de inmuebles quedarán sujetos al cumplimiento de las normas de rehabilitación patrimonial o de restitución ambiental.

Artículo 63. (Expropiación por incumplimiento de deberes territoriales).- Se declara de utilidad pública la expropiación por la Administración de los inmuebles en estado de abandono que teniendo potencialidades productivas o de utilidad social, no hayan sido explotados por más de diez años, a efectos de integrar las carteras de tierras.

Artículo 70. (Ocupación ilegal de inmuebles con fines de asentamiento humano).- Se faculta al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), sin perjuicio de las competencias departamentales existentes, a aplicar las sanciones que establezca la legislación y la reglamentación a quien promueva o incentive la ocupación ilegal de inmuebles a los fines de asentamiento humano, en desconocimiento de lo dispuesto en los instrumentos de ordenamiento territorial establecidos por la presente ley.

*Ley n°. 19.676 de inmuebles urbanos vacíos y degradados*

Artículo 4°. (Inmueble vacío).- Se considera inmueble vacío, al que se encuentre desocupado por un plazo no menor a veinticuatro meses continuos. La desocupación refiere exclusivamente a personas.

Artículo 5°. (Inmueble degradado).- Se considera inmueble degradado, y por tanto configurado el incumplimiento de su propietario del deber de conservar previsto en el literal b) del artículo 37 de la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008, al que se encuentre en situación de ruina, deteriorado o tenga una edificación paralizada o esté en situación de baldío.

Artículo 6°. (Inmueble en situación de ruina).- Se considera inmueble en situación de ruina, a aquel cuyas edificaciones presenten algunas de las siguientes condiciones:

- A) Patologías importantes en su estructura sustentante, que en corto plazo puedan provocar su fallo total o parcial.
- B) Mal estado constructivo de alguno de los elementos

que la componen, que genere riesgo de muerte.

Artículo 7º. (Inmueble deteriorado).- Se considera inmueble deteriorado, al que por su estado o el de sus edificaciones, ponga en riesgo la integridad física de las personas, la salubridad pública o comprometa la habitabilidad de los inmuebles linderos.

A título enunciativo, se entiende que un inmueble está deteriorado cuando:

A) Exista menoscabo de alguno de los elementos constructivos que lo componen, que puedan ocasionar desprendimientos hacia la vía pública, a inmuebles linderos o al interior del propio inmueble, con riesgo a la integridad física de las personas.

B) Su estado de conservación genere un ambiente con condiciones favorables para la reproducción de vectores biológicos, que puedan afectar la salubridad pública.

C) Existan fallas en su sistema de impermeabilización, en su instalación sanitaria o en las construcciones de sus edificaciones, que comprometan la habitabilidad de los inmuebles linderos.

Artículo 8º. (Inmueble con edificación paralizada).- Se considera inmueble con edificación paralizada aquel cuyas obras de construcción se encuentren inconclusas e interrumpidas durante un plazo no menor a veinticuatro meses continuos.

Artículo 9º. (Inmueble en situación de baldío).- Se considera inmueble en situación de baldío, aquel que no contenga edificaciones de clase alguna o las mismas fueren insignificantes y por tanto, sea susceptible de ser ocupado.”

### ***Marco jurídico: de la edificación inapropiada a los inmuebles vacíos de Valencia***

#### ***Nivel local***

*ORDEN 15/2010, de 30 de julio 2010, de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, por la que se crea y regula la Red Alquiler*

‘Artículo 6. Bolsa de Viviendas de la Red Alquiler

1. Se constituirá una bolsa de viviendas vacías existentes en el mercado, captadas a través del agente principal, Instituto Valenciano de Vivienda y de los agentes colaboradores, para su oferta en alquiler, que estará disponible para su consulta en la página web de la Red.

2. Los requisitos para acceder a la bolsa serán los siguientes:

a) Que la vivienda reúna condiciones de habitabilidad, y así sea comprobado por el agente.

b) Que el solicitante sea el propietario de la vivienda y así quede acreditado, aportando toda la documentación para su inclusión en la bolsa de viviendas que figura en la página web.

c) Estar al corriente en el pago del Impuesto Bienes Inmuebles y en condiciones de darse de alta en todos los suministros de la vivienda, tales como agua, luz, gas....’

*Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana*

‘Artículo 11. Registros de oferta de vivienda y de demandantes con fines sociales y registro de viviendas deshabitadas.’

‘4. Se crea el registro de viviendas deshabitadas como instrumento básico para el control y seguimiento de las viviendas habituales que hayan sido declaradas deshabitadas, al servicio del ejercicio de las potestades administrativas que reconoce la presente ley. Se inscribirán en dicho registro las resoluciones declarativas de viviendas deshabitadas y cualesquiera otras resoluciones que reflejen actuaciones o circunstancias con incidencia en la situación de no habitación.

‘Artículo 15. Indicios de falta de uso habitacional.

1. A los efectos de la declaración administrativa de vivienda deshabitada se presumirá que una vivienda no está habitada cuando:

a) No se destine de forma efectiva al uso residencial legalmente previsto.

b) Esté desempleado de forma continuada durante

un tiempo superior a dos años, computados en cada caso desde el último día de efectiva habitación, desde el otorgamiento de la autorización de empleo correspondiente o, para el caso de las viviendas que no hayan estado nunca habitadas, desde que el estado de ejecución de estas permita solicitar las autorizaciones legales por su efectiva ocupación: todo ello, salvo que haya motivo que justifique la falta de empleo o su destino a un uso diferente al residencial. A partir del segundo año en vigor de la ley, este plazo se reducirá a un año.

2. Sin perjuicio de lo previsto en el apartado anterior, para la iniciación del procedimiento declarativo de una vivienda como deshabitada podrán tenerse en cuenta, entre otros, los siguientes indicios:

- a) Los datos del padrón municipal de habitantes y de otros registros públicos.
- b) La carencia de suministros de agua y electricidad, o consumos anormalmente bajos de conformidad con los valores proporcionados por las empresas suministradoras que presten servicio en el municipio y, en su defecto, por los recogidos en el anexo II.
- c) Alteraciones en el suministro de gas o servicios de telecomunicaciones que puedan indicar la pérdida de uso residencial.
- d) Declaraciones tributarias.
- e) Declaraciones o actos propios del titular de la vivienda.
- f) Declaraciones de vecinos.
- g) Negativa injustificada de la persona titular de la vivienda a facilitar comprobaciones del órgano directivo de la Generalitat competente en materia de vivienda. Estas comprobaciones sólo podrán llevarse a cabo cuando consten, además, otros indicios de falta de ocupación.'

*Ley 3/2020, de 30 de diciembre 2020, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2021.*

'Cuatro. Hecho imponible.

Constituye el hecho imponible del impuesto sobre las viviendas vacías la tenencia de viviendas vacías no ocupadas en los términos de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la función social de la vivienda de la

Comunitat Valenciana.

A los efectos de este impuesto se entiende por vivienda vacía aquella que:

- a) No se destine de forma efectiva al uso residencial legalmente previsto.
  - b) Se encuentre permanentemente desocupada por un periodo superior a dos años, sin causa justificada.
- Cinco. Sujeto pasivo.

Son sujetos pasivos del impuesto, a título de contribuyentes, las personas jurídicas que tengan la condición de grandes tenedores de viviendas en los términos del artículo 16 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana.'