

Modificación de la Ley de Vivienda de Extremadura: nueva regulación en materia de viviendas vacías

El pasado 31 de marzo de 2023 entró en vigor la Ley 4/2023, de 29 de marzo, que modifica la Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura, y por la que se crea el Impuesto sobre las viviendas vacías a los grandes tenedores, el Fondo de Garantía de Adquisición de Vivienda de Extremadura y el Mecanismo de garantía de alojamiento y realojamiento del menor, y se modifican otras normas tributarias.

1. ANTECEDENTES

Acaba de cumplirse el cuarto aniversario de la aprobación de la Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura (“[Ley de Vivienda de Extremadura](#)”).

La Ley de Vivienda de Extremadura reguló el régimen de promoción de vivienda, tanto pública como privada, sentó las bases del régimen jurídico de la vivienda protegida para reforzar la acción pública y reguló aspectos como la calificación de la vivienda protegida, sus precios o la duración del régimen de protección. Asimismo, introdujo un derecho de tanteo y otras limitaciones a la facultad de disponer, y realizó una labor integradora y unificadora de normativa anterior en materia de vivienda deshabitada de primera residencia en manos de entidades financieras.

En esta señalada fecha, el legislador ha aprobado la Ley 4/2023, de 29 de marzo, que modifica la Ley de Vivienda de Extremadura (“[Ley 4/2023](#)”), que, siguiendo la estela de otras comunidades autónomas (como Navarra, Cataluña, Comunidad Valenciana o Islas Baleares), incorpora a la Ley de Vivienda de Extremadura intensas limitaciones al derecho de propiedad sobre viviendas vacías por los llamados “grandes tenedores de viviendas”.

Las modificaciones operadas por la Ley 4/2023 persiguen, desde diferentes perspectivas (tributaria, social y financiera), incrementar el parque público de vivienda, fomentar el alquiler y la rehabilitación de entornos urbanos, dirigidos, sobre todo, a las personas con más dificultades de acceso a una vivienda digna. Según la exposición motivos de la Ley 4/2023, la reforma se justifica en el envejecimiento de la población, el aumento de la vulnerabilidad social o la propia realidad del mercado de la vivienda y del alquiler y su evolución.

A continuación, se exponen las principales novedades en materia de vivienda introducidas por la Ley 4/2023.

2. LIMITACIÓN SOBRE EL DERECHO DE PROPIEDAD EN MATERIA DE VIVIENDAS VACÍAS

2.1 LOS CONCEPTOS DE “VIVIENDA VACÍA” Y “GRAN TENEDOR DE VIVIENDA VACÍA” COMO EJES DE LAS MEDIDAS LIMITATIVAS QUE INCORPORA LA LEY 4/2013

La Ley 4/2023 organiza las medidas limitativas del derecho de propiedad sobre dos conceptos: el de *vivienda vacía*, como elemento objetivo de las medidas, y el de *gran tenedor*, como elemento subjetivo.

De acuerdo con la nueva redacción del art. 4 de la Ley de Vivienda de Extremadura, una **vivienda vacía** se corresponde con “*aquella que incumple su función social por permanecer desocupada ininterrumpidamente, sin causa justificada, durante más de un año*”. De acuerdo con el nuevo art. 21 *octies* de la Ley de Vivienda de Extremadura, son **causas justificadas**:

- Que la vivienda esté inmersa en un **procedimiento judicial** sobre la propiedad, pendiente de resolución.
- Que la vivienda tenga que ser objeto de **rehabilitación** para su habitabilidad.
- Que la vivienda, previamente a la aprobación de la presente ley, sea objeto de **hipoteca** con cláusulas contractuales que imposibiliten o hagan inviable destinarla a un **uso distinto** del que se había previsto inicialmente, cuando se otorgó la financiación, siempre que el sujeto pasivo y el acreedor hipotecario no formen parte del mismo grupo empresarial.
- Que la vivienda sea objeto de **ocupación ilegal** y dicha circunstancia se acredite mediante resolución judicial dictada en el procedimiento correspondiente o cualquier otro documento de valor probatorio que acredite tal circunstancia.
- Que la vivienda forme parte de un **edificio** adquirido íntegramente por el sujeto pasivo en los últimos cinco años para su rehabilitación, tenga una antigüedad de más de cuarenta y cinco años y contenga viviendas ocupadas, que hagan inviable técnicamente el inicio de las obras de rehabilitación.
- Que la vivienda se encuentre declarada en situación legal de **ruina** urbanística y/o física, conforme a la definición de la legislación del suelo y ordenación urbanística.

Sin perjuicio de lo anterior, en relación con el estado de **ocupación de la vivienda**, se acredita que esta estará ocupada “*si su propietario dispone de un título, como el de arrendamiento o cualquier otro análogo, que habilita la ocupación y se justifica documentalmente por cualquier medio de prueba admisible en derecho*” (nuevo art. 21 *sexies*).

El **cómputo del período de un año** se iniciará a partir de la fecha en que la vivienda esté a disposición del gran tenedor para ser ocupada o para ceder su uso a un tercero o, en su caso, desde el último día de la efectiva ocupación y no exista causa alguna que justifique su desocupación. El cómputo del plazo del año se interrumpirá si la vivienda es ocupada durante un período de, como mínimo, seis meses continuados (nuevo artículo 21 *septies*).

En este sentido, el concepto *vivienda vacía* es distinto del concepto *vivienda deshabitada*, sobre el que la Ley 4/2013 articula las políticas de fomento previstas en la Ley. Sobre estas últimas se abundará en la sección (3) de este documento.

Por otro lado, el nuevo art. 4.18 de la Ley de Vivienda de Extremadura define al **gran tenedor de vivienda vacía**, en cuanto destinatario de las medidas limitativas del derecho de propiedad sobre viviendas vacías, como *“aquella persona jurídica que disponga de más de 5 viviendas en régimen de propiedad, alquiler, usufructo, derecho de superficie o cualquier otro derecho real o modalidad de disfrute, que le faculte para determinar los usos a que se destinarán las viviendas y las excluya del mercado de venta, alquiler o derecho de superficie, de acuerdo con los requisitos del artículo 21 decies”*. De acuerdo con este precepto, son igualmente sujetos pasivos los grupos de sociedades en los términos del artículo 42 del Código de Comercio, los grupos fiscales en los términos de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades, los fondos de titulización regulados en la Ley 5/2015, de 27 de abril, de fomento de la financiación empresarial.

Adicionalmente, el mismo precepto señala que *“no se computarán, a tales efectos, las viviendas vacías en las que concurra alguna de las causas justificativas que enumera el artículo 21 octies”*, referidos más arriba.

2.2 NUEVO IMPUESTO SOBRE LAS VIVIENDAS VACÍAS

La Ley 4/2023 incorpora la Ley de Vivienda de Extremadura un capítulo IV bis por el que crea un **impuesto sobre las viviendas vacías a los grandes tenedores**.

Con arreglo al nuevo artículo 21 bis de la Ley de Vivienda de Extremadura, el nuevo impuesto es un tributo propio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, de carácter directo y de naturaleza personal, *“que grava el incumplimiento de la función social de la propiedad de las viviendas, por el hecho de permanecer desocupadas de forma ininterrumpida en los términos que se indican a continuación”*. Se expone a continuación el régimen tributario y características principales de este nuevo impuesto:

- (i) Son **sujetos pasivos** del impuesto las personas jurídicas consideradas grandes tenedores de viviendas vacías en los términos que ahora define dicho concepto la Ley de Vivienda de Extremadura, según se ha expuesto en la sección (2.1) anterior.
- (ii) Constituye el **hecho imponible** del impuesto *“la desocupación ininterrumpida de una vivienda durante más de un año, sin causa justificada, en tanto que dicha desocupación afecta al cumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda”* (nuevo artículo 21 quinquies). A este respecto, resultan de aplicación las cuestiones relativas a las causas justificativas de la desocupación, el estado de ocupación de la vivienda y el cómputo del plazo de desocupación referidos en la sección (2.1) de este documento.
- (iii) La nueva redacción de la Ley de Vivienda de Extremadura también prevé una serie de **exenciones** que se enumeran a continuación (art. 21 undecies):
 - a) Las viviendas destinadas a programas de alquiler social en virtud de convenios con las diferentes Administraciones públicas.

- b)** Las viviendas destinadas a usos regulados por la legislación turística o a otras actividades económicas no residenciales.
- c)** Las viviendas ubicadas en zonas de escasa demanda¹.
- (iv)** En cuanto al **cálculo** del impuesto, la Ley 4/2023 establece cuatro tipos aplicables, comprendidos en una horquilla entre 3,75 euros y 11,25 euros por metro cuadrado, en función, precisamente, de los metros cuadrados de la vivienda, que determinará la base imponible. La norma también prevé deducciones.
- (v)** La fecha de **devengo** del impuesto será el 31 de diciembre de cada año y afecta al parque de viviendas de que sea titular el sujeto pasivo en dicha fecha (artículo 21 *quaterdecies*).

Los sujetos pasivos están obligados a presentar la **autoliquidación** del impuesto y a efectuar su correspondiente ingreso entre los días 1 y 20 del mes de marzo siguiente a la fecha de su devengo (artículo 21 *quincecies*).

De acuerdo con la disposición final octava de la Ley 4/2023, este nuevo impuesto sobre viviendas vacías entrará en vigor el 1 de enero de 2024 y, por tanto, **se devengará por primera vez el 31 de diciembre de 2024**.

2.3 OBLIGACIÓN ANUAL DE COMUNICACIÓN DE VIVIENDAS VACÍAS A LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

A efectos de hacer efectivo el anterior tributo, la Ley 4/2023 introduce en el ordenamiento jurídico extremeño una **obligación de comunicación anual de viviendas vacías** para los grandes tenedores de este tipo de viviendas.

La comunicación deberá incluir el número y la relación de viviendas vacías con indicación de las causas justificadas de desocupación, si concurrieren, y comprenderá asimismo los datos relativos al título o derecho que se ostenta, ubicación, superficie, existencia de cédula de habitabilidad o documento equivalente, y las condiciones de conservación y mantenimiento del inmueble.

La falta de comunicación se configura como una nueva **infracción grave** de las previstas en el art. 93 de la Ley de Vivienda de Extremadura. De acuerdo con el art. 98.1.b) de la Ley de Vivienda de Extremadura, las infracciones calificadas como graves podrán ser sancionadas con **multas de 4.000 a 40.000 euros**.

Con arreglo al régimen transitorio de la Ley, la primera comunicación, a los efectos oportunos y concretamente a los del devengo, deberá hacerse el **31 de diciembre de 2024**. La primera autoliquidación, por tanto, está prevista para **marzo de 2025**.

¹ En tanto se proceda al desarrollo reglamentario de la Ley de Vivienda de Extremadura en este aspecto, corresponderá al sujeto pasivo acreditar, por cualquier medio de prueba válido en derecho, que la vivienda se encuentra en una zona de escasa demanda en los términos de dicha Ley.

2.4 PROHIBICIÓN DE MANTENER LAS VIVIENDAS VACÍAS

La Ley 4/2023 introduce, mediante delimitación negativa, una **obligación** para los grandes tenedores de viviendas vacías de **no mantener las viviendas vacías en esa situación**.

A tal efecto, en el art. 93 de la Ley de Vivienda de Extremadura se introduce una nueva **infracción grave** consistente en “[n]o dar efectiva habitación a la vivienda, manteniéndola vacía, en los términos previstos en la presente ley”.

Como se ha indicado, estas infracciones graves podrán ser sancionadas con multas, cuya cuantía será superior a 4.000 y no excederá de 40.000 euros.

3. MEDIDAS DE FOMENTO EN MATERIA DE VIVIENDAS DESHABITADAS

El título X de la Ley de Vivienda de Extremadura faculta a la Consejería para adoptar **medidas de fomento** que garanticen el cumplimiento del deber de destinar de forma efectiva la vivienda al uso habitacional contenido en el derecho de propiedad de esta, mantener, conservar y rehabilitar la vivienda, así como para establecer medidas en aras de proteger el carácter prioritario del interés superior del menor que forma parte de unidades de convivencia, en riesgo de exclusión residencial por desalojo (cfr. arts. 117 a 119 de la Ley de Vivienda de Extremadura).

Según se anticipaba, las medidas de fomento se articulan sobre el concepto de **vivienda deshabitada**, distinto del de vivienda vacía que la Ley emplea para articular las medidas limitativas del derecho de propiedad. De acuerdo con la nueva redacción del art. 120 de la Ley de Vivienda de Extremadura, operada por la Ley 4/2023, se entiende por vivienda deshabitada:

“[A]quella que permanezca desocupada de forma continuada por un periodo superior a seis meses consecutivos en el curso de un año desde el último día de efectiva habitación, salvo que se justifique su situación de desocupación por la concurrencia de las causas previstas en la presente ley. [...]. Se presumirá que la vivienda no está habitada cuando la misma no cuente con contratos de suministro de agua o de electricidad, o no exista consumo, o el registrado sea escaso teniendo en cuenta la media habitual de consumo por vivienda y año, según los datos facilitados por las compañías suministradoras que presten servicio en el municipio.

La declaración de una vivienda como deshabitada exigirá su expresa declaración como tal, previa la tramitación de un procedimiento administrativo contradictorio”.

Por tanto, el concepto de vivienda deshabitada difiere del concepto de vivienda vacía no solo en el periodo de desocupación considerado (seis meses frente al año del caso anterior), sino en que se articula sobre un **sistema objetivo** basado en presunciones, frente al **sistema subjetivo** basado en causas justificativas de la desocupación en que consiste el concepto de vivienda vacía.

Hechas las anteriores precisiones, las medidas de fomento reguladas en el art. 124 de la Ley de Vivienda de Extremadura no se han visto alteradas por la reforma. Estas son:

- (i) La **intermediación**, en caso de vivienda hipotecada y de alquiler, si el inmueble constituye la vivienda habitual y única del deudor.
- (ii) La **cesión** en virtud de la función social de la vivienda.

- (iii) **Desarrollo público** de áreas de rehabilitación integral urbanas para garantizar la calidad habitacional de las barriadas degradadas en Extremadura.
- (iv) La puesta en marcha de **planes de mejora** energética y dotacional de las viviendas en Extremadura.
- (v) El establecimiento de **convenios de colaboración** con las entidades financieras y cualquier otra entidad que disponga de viviendas deshabitadas para ponerlas a disposición de personas que carezcan de recursos económicos o con dificultades para satisfacer la necesidad de una vivienda digna y adecuada a través del alquiler en condiciones favorables, o de personas pertenecientes a colectivos sociales especialmente desfavorecidos, vulnerables o en situación de exclusión social, *sinhogarismo*, mujeres víctimas de violencia de género, víctimas de terrorismo, personas mayores y personas jóvenes que pretendan acceder a la vivienda por primera vez.
- (vi) La creación de una **bolsa de viviendas de emergencia** para situaciones transitorias sobrevenidas, especialmente para garantizar una vivienda a personas en situación de desahucio que no haya podido evitarse con otras medidas.
- (vii) La **supervisión** de las condiciones técnicas y el estado arquitectónico de las viviendas desocupadas.

4. CREACIÓN DEL FONDO DE GARANTÍA DE ADQUISICIÓN DE VIVIENDA DE EXTREMADURA

La norma crea el Fondo de Garantía de Adquisición de Vivienda de Extremadura con el objetivo de solventar las actuales barreras para la financiación de la adquisición de vivienda, especialmente las que afectan a la población joven.

Los **recursos económicos** del fondo provendrán:

- De la dotación inicial y sucesivas con cargo al presupuesto de la Comunidad Autónoma de Extremadura o que se generen con cargo a las contribuciones del Programa Operativo FEDER o en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia establecido por el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo, así como de la liquidación de otros fondos.
- De los importes de las devoluciones o retornos de los activos financieros del fondo.
- De los intereses, comisiones, dividendos y otros rendimientos financieros derivados de los activos del fondo, así como los intereses generados por las cuentas abiertas en entidades de crédito.
- De las dotaciones provenientes de otras Administraciones públicas y de entidades públicas o privadas.
- De los ingresos procedentes de la adjudicación y, en su caso, enajenación de los bienes y derechos que resulten de los procedimientos de ejecución de las garantías que den cobertura a los derechos del fondo.
- De cualquier otro tipo de ingresos relacionados con la actividad del fondo.

El Consejo de Gobierno designará a la entidad encargada de la gestión del fondo, que deberá gestionar en nombre y representación de la Junta de Extremadura y por cuenta de la Comunidad Autónoma los instrumentos financieros que se definan en el convenio específico o acuerdo de financiación que en su caso se apruebe.

5. NOVEDADES RELACIONADAS CON LA PROTECCIÓN DEL MENOR

Se incorpora un capítulo II bis al título X con la rúbrica “*Medidas dirigidas a proteger el interés superior del menor integrante de unidad de convivencia, en riesgo de exclusión residencial por desalojo*”. Estas medidas se apoyan en los siguientes principios: garantía de alojamiento por parte de la Junta de Extremadura, consideración de la unidad familiar o de convivencia, concurrencia de situación de riesgo de exclusión y derechos preferentes para el reconocimiento y/o concesión de determinadas medidas; todo ello sin perjuicio de las medidas a las que tuvieren derecho o le hubieren sido reconocidas en materia de menores y/o protección social.

Para su implementación, la Ley 4/2013 crea el **Mecanismo de garantía de alojamiento o realojamiento del menor**. Este Mecanismo es un instrumento de **intervención** administrativa inmediata y urgente (art. 126 ter) para paliar la situación de emergencia social de las unidades familiares o de convivencia. Entre algunas de las actuaciones que integran este Mecanismo, cuya gestión asumirá la Consejería competente, se encuentran las siguientes:

- (i) **Promover** mecanismos de colaboración con la Administración de justicia, estableciendo protocolos y/o convenios al efecto.
- (ii) **Instar y establecer** instrumentos de colaboración con otras Administraciones públicas para activar las medidas del Mecanismo y para establecer o dotar de recursos al mismo.
- (iii) **Establecer convocatorias de subvenciones** mediante concesión directa a la unidad familiar o de convivencia a la que pertenece el menor en situación de protección.
- (iv) **Otorgar ayudas por concesión directa u otros instrumentos de colaboración con contenido económico**, a otras Administraciones públicas, entes públicos o privados sin ánimo de lucro, para la dotación de recursos habitacionales a disposición del Mecanismo.
- (v) Realizar todas aquellas **actuaciones tendentes a adquirir** directamente por razones de interés público, mediante el procedimiento de adquisición directa o arrendamiento, por tramitación de urgencia en todo caso, de **inmuebles**.
- (vi) **Instar** la intermediación con las entidades financieras y/o arrendadores para garantizar la efectividad del derecho al mantenimiento del alojamiento o realojamiento del menor.
- (vii) Destinar viviendas integrantes del **parque público** de la Junta de Extremadura e incorporar otras mediante los procedimientos de adquisición, construcción, rehabilitación y otros.

Por otro lado, se podrán adoptar, entre otras, las siguientes medidas concretas:

- (i) Ayudas económicas.
- (ii) Adjudicación directa de una vivienda de promoción pública propiedad de la Junta de Extremadura en régimen de alquiler.
- (iii) Adjudicación directa a la unidad familiar o de convivencia de una vivienda adquirida o alquilada a tal fin, en régimen de alquiler.
- (iv) Acuerdos con las entidades financieras y/o con las personas arrendadoras.

En virtud de las razones de interés público concurrentes que amparan la creación del Mecanismo, la Administración autonómica aplicará de oficio la tramitación de urgencia establecida en el artículo 33 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a todos los procedimientos administrativos de cualquier naturaleza y tipología que se tramiten para el desarrollo de las medidas previstas en el citado mecanismo de garantía y hasta su terminación.

6. ENTRADA EN VIGOR

Sin perjuicio de lo indicado en relación con el nuevo impuesto, la Ley 4/2023 entró en vigor el **31 de marzo de 2023** con su publicación en el n.º 63 del *Diario Oficial de Extremadura* (disposición final octava).

7. ABOGADOS DE CONTACTO



Diego Armero
+34 91 586 06 46
diego.armero@uria.com
Inmobiliario, Socio



Mariano Magide
+34 91 586 05 77
mariano.magide@uria.com
Público, Socio



Iván Abad
+34 91 586 06 46
ivan.abad@uria.com
Inmobiliario, Socio



Carlos Lora
+34 91 586 07 06
carlos.lora@uria.com
Público, Asociado Principal



Belén Simbor
+34 96 353 23 35
belen.simbor@uria.com
Inmobiliario, Asociada Principal

