

CONCLUSIONES DEL CICLO DE ENCUENTROS SOBRE EL DERECHO A LA VIVIENDA

CELEBRADO DURANTE 2022

Y

**ORGANIZADO POR LA CÁTEDRA BARCELONA DE
ESTUDIOS DE VIVIENDA Y EL INSTITUTO PASCUAL MADOZ
DE LA UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID**



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

1. RESUMEN EJECUTIVO DE LAS CONCLUSIONES

- 1.1 Competencias sobre vivienda
- 1.2 Derecho constitucional, estatutario y legal a la vivienda
- 1.3 Función social de la propiedad de la vivienda
- 1.4 Vivienda como servicio de interés general
- 1.5 Parques públicos de vivienda
- 1.6 Controles del precio de los alquileres
- 1.7 Protección y transparencia en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda
- 1.8 Impuestos y Vivienda

2. CONCLUSIONES

- 2.1 Competencias sobre vivienda
- 2.2 Derecho constitucional, estatutario y legal a la vivienda
- 2.3 Función social de la propiedad de la vivienda
- 2.4 Vivienda como servicio de interés general
- 2.5 Parques públicos de vivienda
- 2.6 Controles del precio de los alquileres
- 2.7 Protección y transparencia en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda
- 2.8 Impuestos y Vivienda

3. SUMARIO DE LAS PRINCIPALES CONCLUSIONES

4. RELACIÓN DE ENCUENTROS Y PONENCIAS

INTRODUCCIÓN

El Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente de la Universidad Carlos III de Madrid y la Cátedra Barcelona de Estudios de Vivienda, en la que participan las Universidades de Barcelona, Autónoma de Barcelona, Pompeu Fabra y Politècnica de Catalunya, han desarrollado a lo largo de 2022 un ciclo de cuatro encuentros de alto nivel académico sobre el derecho a la vivienda a lo largo de 9 meses de trabajo.

En dichos encuentros, celebrados entre abril y diciembre de 2022, se han analizado **diversas cuestiones en relación con el proyecto de ley estatal por el derecho a la vivienda**, en fase de discusión parlamentaria desde febrero de 2022. Todos ellos se han realizado en formato híbrido, presencial (dos en Madrid y dos en Barcelona) y también a través de plataforma virtual.

Del conjunto de sesiones, los ponentes en las mismas - **especialistas en diversas ramas del Derecho, la Economía, la Gestión Pública, la Sociología, el Urbanismo o la Arquitectura** - han extraído las siguientes conclusiones, que **se exponen de forma sintética en primer lugar, precedidas de un título en cursiva que resume la idea central de cada párrafo o párrafos, y con un mayor desarrollo en la segunda parte.**

Al final de este documento **se recoge un sumario de las principales conclusiones alcanzadas, así como las fechas y los participantes** en esos cuatro encuentros.

1. RESUMEN EJECUTIVO DE LAS CONCLUSIONES

1.1 Competencias sobre vivienda

Diagnosis: datos sobre el drama social de la insuficiencia de vivienda asequible no segregada en España

De acuerdo con **la Exposición de motivos del proyecto de ley estatal**, las técnicas en materia de vivienda utilizadas desde la Constitución han comportado que **5,7 millones de viviendas se promovieran el amparo de algún régimen de protección pública, pero que prácticamente todas han dejado de estar sujetas en plazos relativamente cortos a ningún límite de venta o alquiler**; y que **existe un parque de viviendas sociales de titularidad pública que apenas ofrece cobertura al 1.6 por ciento de los 18, 6 millones de hogares que habitan en España**.

Por otro lado, de acuerdo con los datos disponibles, la construcción de viviendas de protección oficial se redujo desde las 68.587 unidades del año 2008 hasta las 15.046 del año 2014, llegando a las escasas 4.938 del año 2017 y, entre los años 2007 y 2018, el gasto social en vivienda se redujo hasta un 38%. Entre 2008 y 2019 se produjeron 684.385 desalojos que habrían afectado además de dos millones de personas. Solo en 2010 se iniciaron más de 248 procedimientos de ejecución hipotecaria en el día, de acuerdo con los datos del Consejo General del Poder Judicial, con consecuencias muy negativas también para la salud **mental** de las personas afectadas, llegando incluso a incrementarse el riesgo de suicidio.

En cuanto a la ocupación de viviendas, esta se redujo durante los 7 primeros meses de 2022, de acuerdo con datos públicos oficiales. Así mismo, los datos también revelan una creciente segregación residencial en España, por ejemplo, en ciudades como Madrid o Barcelona, causada por la falta de vivienda asequible, lo cual está cambiando, y no para bien, el paisaje de nuestras urbes, **impactando en otros ámbitos relacionados con la vivienda** (escuela, salud, movilidad, etc) en un contexto de pobreza creciente.

A la ciudadanía le importa tanto, como mínimo, el que se haga frente a estos y otros problemas relacionados con la vivienda como la cuestión de quien lo haga, dentro del respeto al sistema de distribución de competencias actual.

Punto de partida: competencia autonómica y local, con posible incidencia estatal, que abandone perspectiva únicamente economicista, refuerce las competencias municipales y respete los principios de proporcionalidad y buen gobierno.

Se considera necesario que **una ley estatal sobre la materia parta de la concepción de que la competencia en este ámbito es autonómica y local, sin perjuicio de la posible incidencia estatal**. Esa incidencia, en el marco de los títulos competenciales conexos citados, debe abandonar una visión exclusivamente economicista de la vivienda (como debería hacerlo también la jurisprudencia del TC); puede y debe reforzar la competencia municipal en este

ámbito; y debe considerar los principios de proporcionalidad y [buen gobierno](#) en la incidencia que tenga en las competencias autonómicas, la cual debe ser considerada cuidadosamente y ser la menor restrictiva posible para alcanzar los intereses generales.

Buena gobernanza, dedicación de recursos públicos y uso de preasignaciones presupuestarias

En definitiva, en un Estado descentralizado como el nuestro, la buena gobernanza y el buen gobierno y la buena administración en el ámbito de la vivienda exigen una coordinación, cooperación y colaboración entre todos los niveles de poder para hacer efectivos los derechos de los ciudadanos frente al grave problema global de la vivienda asequible y no segregada y su importante impacto en nuestras ciudades. Sin olvidar que, **sin una dedicación adecuada de recursos públicos por todos los niveles implicados**, en la actualidad muy por debajo de la media europea y con tendencia general, salvo excepciones, descendiente en los últimos años, será muy difícil hacer realidad el derecho a la vivienda. Por ello, **debería impulsarse el uso de técnicas como [las preasignaciones presupuestarias](#) a incluir en la ley**, ya empleadas en España en la [ley estatal de cambio climático de 2021](#), para garantizar una financiación suficiente y estable de las políticas públicas de vivienda asequible.

1.2 Derecho constitucional, estatutario y legal a la vivienda.

Fortalecimiento progresivo de las obligaciones jurídicas de resultado de obtención de un alojamiento del sector público

Es claramente perceptible una evolución, tanto en los ordenamientos nacionales como en el ordenamiento internacional, tendente a garantizar diversos contenidos de ese derecho, particularmente, aunque no sólo, en favor de grupos vulnerables, y frente a las autoridades administrativas. Se puede señalar, en contextos nacionales, el establecimiento de **obligaciones jurídicas públicas de resultado**, esto es, la puesta a disposición de un alojamiento, exigibles por los ciudadanos, como la **ley DALO francesa de 2007 o la legislación vasca y valenciana**, así como **medidas como la denominada “tregua invernal” en la legislación francesa, que excluye no sólo determinados lanzamientos entre el 1 de noviembre y el 31 de marzo, sino también la interrupción de determinados servicios como agua o electricidad entre esas fecha.**

El derecho constitucional a la vivienda tiene efectos relevantes

El **reconocimiento constitucional de un derecho a la vivienda puede tener relevantes efectos en la definición, contenido y límite de otros derechos, así como en las competencias que se atribuyan a los poderes públicos al respecto**. Ello resulta de especial importancia en lo que se refiere a la definición del contenido y límites del derecho de propiedad, en materias como el Derecho de arrendamientos, y las relaciones entre propietarios e inquilinos, **en supuestos como la limitación de rentas arrendaticias o la regulación de la evicción por impago de rentas**. En estos supuestos, la **jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos** ha puesto el acento en la aplicación del principio de proporcionalidad, y la existencia de un margen de apreciación de los poderes públicos a la hora de limitar el derecho de propiedad en función de otros intereses o derechos. En el caso español, en similar línea, [la STC de 1994 sobre la LAU](#), la prórroga forzosa fue declarada constitucional pues esa “delimitación del derecho de propiedad encuentra una justificación en la proclamación del art. 47 del Texto fundamental”

1.3 Función social de la propiedad de la vivienda

La función social de la propiedad y la vivienda en las distintas Comunidades Autónomas

La función social de la propiedad proyectada sobre la propiedad de las viviendas ha conllevado a través de la legislación del suelo y rehabilitación urbana, la legislación urbanística y la legislación autonómica de vivienda, **la construcción progresiva de un estatuto de la propiedad de la vivienda, un estatuto más entre otros configurados para las distintas categorías de bienes inmuebles** -así el estatuto de la propiedad agraria, de la propiedad forestal, de la propiedad de bienes culturales o de la propiedad del suelo. El Estatuto de la propiedad de viviendas no es, sin embargo, uniforme en todas las comunidades autónomas, dado que tampoco es uniforme el régimen de los deberes y obligaciones que la legislación de cada una de ellas se establece para los propietarios de vivienda.

Función social y deberes jurídico de los propietarios de las viviendas

Esta concepción estatutaria se recoge en el proyecto de la ley de la vivienda (así por ejemplo cuando establece, entre otros, **el deber del propietario de la vivienda de destinarlo al uso habitacional previsto en el ordenamiento jurídico**) y tiene como manifestaciones legales más relevantes el **deber de conservación rehabilitación y mejora de las viviendas; el deber declarado constitucional de ocupación efectiva de las viviendas en las áreas con una fuerte demanda residencial y establecido en normas autonómicas de vivienda; la obligación de ofrecer en determinadas circunstancias un alquiler inferior al precio de mercado o la regulación del uso urbanístico de vivienda para residencia habitual que permite excluir y condicionar otros usos, en especial los usos turísticos como ha señalado el TJUE.**

La importancia del Estatuto del derecho de propiedad de la vivienda lo es por sí mismo y de **manera especial en el Estado español, en el que de manera casi exclusiva la oferta de viviendas configura un mercado de bienes privados**, al que se ha incorporado de manera progresiva la vivienda protegida en propiedad una vez se han agotado los plazos de calificación previstos legalmente.

1.4 Vivienda como servicio de interés general

La provisión de viviendas sociales o asequibles es un servicio de interés general

Es evidente que **los servicios de provisión de una vivienda social o asequible son servicios de interés general**, porque la vivienda es una necesidad básica protegida como derecho de la persona, por ejemplo, en los artículos 25 de la Declaración de los Derechos Humanos de Naciones Unidas y el artículo 47 de la Constitución española.

Como ya dijo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su Sentencia de 1 de octubre de 2009 (Woningstichting Sint Servatius), “el fomento de la vivienda de protección oficial en un Estado miembro puede ser un interés fundamental de la sociedad”. **En consecuencia, la calificación que hace el artículo 4 del Proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda apunta en la buena dirección, aunque también es inocua.**

Los servicios de vivienda que sean no económicos o de pura solidaridad pueden ser libremente regulados, organizados y financiados por las comunidades autónomas. En cambio, los servicios residenciales de interés económico general (como las viviendas que se ofrecen a precios limitados o tasados en el mercado) están sujetos a los principios y las reglas del mercado interior.

Más interés tienen los efectos que de dicha calificación cabe extraer, sobre todo por su relación con el mercado interior (la libre prestación de servicios, el derecho de la competencia y las limitaciones a las ayudas de Estado). **Los servicios de vivienda que sean no económicos o de pura solidaridad pueden ser libremente regulados, organizados y financiados por las comunidades autónomas.** En cambio, **los servicios residenciales de interés económico general (como las viviendas que se ofrecen a precios limitados o tasados en el mercado) están sujetos a los principios y las reglas del mercado interior.**

El TJUE y el TS español han señalado que la Administración puede establecer restricciones, modulaciones o controles de la competencia en el mercado residencial para proteger el interés general que incluye contar con vivienda asequible y no segregada

Ahora bien, **la administración puede establecer ciertas restricciones, modulaciones o controles de la competencia en el mercado residencial al servicio del interés general**, como ha advertido la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de septiembre 2020 (Cali Apartments) y el Tribunal Supremo español en sus Sentencias nº 1550/2020, de 19 de noviembre de 2020, y nº 75/2021, de 26 de enero de 2021, en las que ha confirmado la capacidad de los planes urbanísticos para regular las viviendas de uso turístico como un uso diferenciado del suelo y limitarlas territorialmente.

1.5 Parques Públicos de vivienda

El doble objetivo del proyecto de ley de desarrollar parques públicos de vivienda y favorecer la existencia de una oferta suficiente y adecuada de vivienda serán difíciles de conseguir si la actividad pública continúa siendo la misma desarrollada hasta ahora

El proyecto de ley se fija un **doble objetivo: desarrollar parques públicos de vivienda y favorecer la existencia de una oferta suficiente y adecuada de vivienda.** Ambos objetivos serán **difíciles de conseguir si se siguen líneas de actuación continuistas** que han llevado al resultado que el mismo proyecto de ley reconoce.

El proyecto de ley no innova en relación al régimen jurídico de los parques públicos de vivienda.

Los parques públicos de vivienda tienen por objeto facilitar el acceso a una vivienda a los sectores de la población que tienen más dificultades para obtenerla en el mercado. El Preámbulo de la Ley estatal por el derecho a la vivienda introduce un régimen jurídico básico de los parques públicos de vivienda, puesto que su concretización corresponde a las comunidades autónomas, en tanto que detentadoras de la competencia exclusiva en materia de vivienda. No obstante, **no aporta ninguna novedad significativa**, puesto que se limita a reiterar lo que ya establecen buena parte de las legislaciones autonómicas, muy especialmente la catalana.

Necesidad de que los parques públicos de vivienda sean un patrimonio separado y que se retroalimente

Lo mismo que ocurre con los patrimonios públicos de suelo y vivienda, se señala **la necesidad de establecer un patrimonio separado** en el que los ingresos obtenidos se destinen a la creación, ampliación, rehabilitación o mejora de esos parques públicos de vivienda. De esta forma, los ingresos procedentes de sanciones por el incumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda, así como los ingresos procedentes de la enajenación de los bienes patrimoniales del parque público de vivienda deberán destinarse necesariamente a sufragar las políticas públicas de vivienda. También podrán utilizarse para este fin las cantidades económicas correspondientes a las fianzas de los contratos de arrendamiento depositadas en los registros autonómicos correspondientes.

Tipos de vivienda protegida en el proyecto de ley estatal: vivienda social, incluyendo la dotacional, vivienda de precio limitado

El proyecto distingue **dos categorías de vivienda protegida: la vivienda social, dentro de las cuales se incluyen las viviendas dotaciones públicas, y la vivienda de precio limitado, esto es, la sujeta a limitaciones administrativas en los precios de venta y/o alquiler, por un plazo de tiempo determinado.**

La vivienda protegida lo será mientras dure la calificación urbanística del suelo donde se erigen como de suelo destinado a ese tipo de vivienda.

Para asegurar la pervivencia y ampliación del parque residencial de protección, se establecen diversas medidas, entre las cuales **destaca el sometimiento a un régimen de protección pública permanente que excluya la descalificación de las viviendas protegidas que se promuevan sobre suelos cuyo destino sea el de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública** (art. 20.1.b) del TRLSRU), régimen que se mantendrá en tanto se mantenga la calificación de dicho suelo

La vivienda social dotacional

Y en particular en relación con el parque compuesto por vivienda social, se prevén, entre otras medidas, la posibilidad de calificar el uso de vivienda dotacional pública como uso compatible de los suelos dotacionales; y la obtención de suelo para vivienda dotacional o social con cargo a actuaciones de transformación urbanística y la construcción de vivienda dotacional en los suelos procedentes del cumplimiento del deber previsto en el art. 18.1.b) del TRLSRU, evitando que, en los municipios en los que exista una demanda fuerte y acreditada de vivienda, se sustituya la entrega de este suelo por otras formas de cumplimiento del deber o que se pueda destinar a otros usos de interés social distintos al anterior.

Una nueva figura: la vivienda asequible incentivada

Destaca asimismo la introducción de la denominada **“vivienda asequible incentivada”** –de titularidad privada– con el objeto de incrementar la oferta de vivienda a precios asequibles a corto plazo.

El desarrollo del parque público de vivienda no puede basarse fundamentalmente en la reserva urbanística de vivienda protegida en alquiler, incluida la reserva en suelo urbano consolidado, pues depende de fluctuaciones de la actividad económica.

Para el primer objetivo parece claramente insuficiente hacer sustentar el crecimiento de los parques públicos (sin desmerecer su importancia), de manera principal en la reserva urbanística de vivienda protegida, incluyendo el suelo urbano consolidado en caso de previsión legal autonómica, lo que ha sido considerado conforme con el ordenamiento jurídico por la STC 16/2021 y por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 6 de julio de 2021 respecto al ordenamiento catalán, pues solo tiene efectos relevantes en épocas de fuerte construcción de vivienda de obra nueva y solo permite incrementar los parques públicos de vivienda si se trata de regímenes de tenencia de vivienda protegida, alternativos a la vivienda protegida en propiedad.

El desarrollo del parque público de vivienda debe conseguirse impulsando otras técnicas además de las reservas para vivienda protegida, no empleadas hasta el momento, que exigen más gasto público y mejor legislación estatal. En cuanto a las que exigen gasto, deberían impulsarse técnicas como son la actuación por el sistema de expropiación para impulsar actuaciones de transformación urbanística residenciales y la adquisición de bienes inmuebles mediante tanteo y retracto, compraventas o permutas.

Deberían impulsarse otras técnicas que, aun existiendo en nuestro ordenamiento, no han sido utilizadas para el mercado residencial- sí, sin embargo, para el mercado de inmuebles con destino industrial-, como son la actuación por el sistema de expropiación para impulsar actuaciones de transformación urbanística residenciales y la adquisición de bienes inmuebles mediante tanteo y retracto, compraventas o permutas. Estas técnicas exigen necesariamente **incrementar de manera notable los presupuestos destinados a vivienda.**

Por lo que se refiere a las mejoras que puede ofrecer el legislador estatal para promover los parques públicos, se hallan, por ejemplo, mejorar y facilitar la regulación legal autonómica de la delimitación de áreas de tanteo y retracto, especialmente desde la perspectiva de su inscripción en el Registro de la propiedad; facilitar y en su caso financiar la posibilidad de expropiar terrenos urbanizables para desarrollar e impulsar parques públicos de vivienda (con la creación de un fondo a imagen del francés de solidaridad urbana); mejorar la regulación que actualmente hace la ley de arrendamientos urbanos, con carácter subsidiario, de las viviendas de protección pública en régimen de alquiler y de los equipamientos dotacionales públicos destinados a satisfacer la demanda de vivienda permanente, o establecer una importante reducción porcentual del justiprecio, en caso de expropiación por incumplimiento de la función social del derecho de propiedad de la vivienda establecido en la legislación autonómica.

Sería preciso también que el Estado legislara, en ejercicio de competencias propias, para que pudieran implementarse por las comunidades autónomas. Así por ejemplo, mejorar y facilitar la regulación legal autonómica de la **delimitación de áreas de tanteo y retracto,** especialmente desde la perspectiva de su inscripción en el Registro de la propiedad; facilitar y en su caso financiar la **posibilidad de expropiar terrenos urbanizables para desarrollar e impulsar parques públicos de vivienda (con la creación de un fondo a imagen del francés de solidaridad urbana);** mejorar la **regulación que actualmente hace la ley de arrendamientos urbanos, con carácter subsidiario, de las viviendas de protección pública**

en régimen de alquiler y de los equipamientos dotacionales públicos destinados a satisfacer la demanda de vivienda permanente, o establecer una importante reducción porcentual del justiprecio, en caso de expropiación por incumplimiento de la función social del derecho de propiedad de la vivienda establecido en la legislación autonómica.

Para favorecer la existencia de una oferta suficiente y adecuada de viviendas en el mercado privado las técnicas previstas en el proyecto de ley son las ya existentes con anterioridad, acompañadas de medidas y ayudas fiscales

En cuanto al **segundo objetivo, favorecer la existencia de una oferta suficiente y adecuada de viviendas en el mercado privado**, las técnicas que se prevén son las ya **desplegadas con anterioridad al proyecto de ley**: las ayudas directas de los planes estatales de vivienda; las viviendas asequibles incentivadas en las que se modera el precio de alquiler como consecuencia de las ayudas que recibe el propietario; la colaboración público privada para la promoción de viviendas de protección pública en régimen de propiedad y las ayudas para promover viviendas privadas sometidas al régimen de protección pública de alquiler. Todo ello acompañado de las medidas y ayudas fiscales.

El poco parque público existente en España es muy antiguo, por lo que es preciso su renovación al amparo de distintos programas también con fondos de la Unión Europea.

El escaso parque público residencial existente en España **es, además, muy antiguo**. Por ello, es necesario poner en marcha actuaciones para mejorar las condiciones de habitabilidad, accesibilidad y eficiencia energética y para garantizar la seguridad y estanqueidad, así como, en general, la mejora del medio urbano. Es precisamente **la mejora de los aspectos energéticos** el objetivo que mayor atención está generando en la actualidad en las políticas públicas (PNIEC, Next Generation, Programa PREE, Ola de Renovación, etc.)

1.6 Controles del precio de los alquileres:

Si bien no resuelven el déficit crónico de vivienda asequible, pueden a corto plazo bajar el gasto en vivienda y contener la gentrificación y la segregación urbana.

Los mismos no resuelven el déficit crónico de vivienda asequible en España. **Sin embargo, a corto plazo, estos controles pueden paliar la presión del gasto en vivienda de hogares ubicado en zonas de rápido crecimiento de las rentas del alquiler y contribuir a evitar espirales de gentrificación y segregación urbana, procesos generalizados en las grandes ciudades españolas, aspecto** éste que tuvo en cuenta el [Tribunal Constitucional alemán en su sentencia de 2019](#) respaldando la regulación alemana.

En este sentido, [evaluaciones empíricas objetivas](#) del periodo de aplicación de estos **controles en Cataluña**, durante un período de año y medio, desde la aprobación de la [ley catalana 11/2020](#), [concluyen](#) que su aplicación no generó una subida de los precios de los alquileres, sino que por el contrario **los precios de los alquileres descendieron**: en Barcelona, por ejemplo, el precio de alquiler medio mensual pasó de 962,75 euros (seis meses antes de entrar en vigor la ley) a 913,63 euros (año y medio después de entrar en vigor). Asimismo, la ley tampoco generó un descenso del número de contratos de alquiler celebrados, **contratos que, de**

hecho, aumentaron en este período en la ciudad de Barcelona en un 31,1% en relación con el año anterior a la entrada en vigor de la ley.

La regulación de rentas en ciertos casos **debe ser necesariamente complementaria con otras medidas a medio y largo plazo** que trabajen para ampliar la oferta de viviendas en alquiler bajo la categoría de 'asequible', así como una inversión pública directa en vivienda social.

Derechos frente al poder público y en la relación propietario-arrendatario. Desde la primera óptica es plausible que el legislador trate de forma distinta al gran tenedor (justificando por qué lo es objetivamente) del simple propietario de vivienda. El gran tenedor desarrolla una actividad empresarial y por tanto la regulación puede tener ello en cuenta junto a los intereses generales en juego, dado que no existe un derecho a la máxima ganancia posible siempre y en todo caso.

Desde un punto de vista jurídico, cabe distinguir dos perspectivas, la relacionada con la actividad pública y la referida a las relaciones entre particulares. Desde la primera, la constitucionalidad de las normas que pretendan hacer efectivo tal derecho por la vía del arrendamiento depende de la no infracción de la garantía del derecho de propiedad (art. 33 CE) y, por lo tanto, de una correcta ponderación de los intereses derivados de la utilidad privada y los requerimientos de la colectividad. A este efecto, parece plausible el tratamiento diferenciado del simple propietario del que sea tenedor de un número significativo de viviendas (el llamado gran tenedor), que es clave a los efectos de la técnica de zonas de mercado tensionado. La dificultad de la figura del gran tenedor reside, sin embargo, en su acotación sobre la base de datos capaces de justificar objetivamente su tratamiento diferenciado. La vinculación de la garantía de la propiedad al valor constitucional del libre desarrollo de la personalidad (uso de la propia vivienda para obtener ingresos con los que sustentar la propia vida) se diluye, en efecto y siguiendo la plausible doctrina del Tribunal Constitucional Federal alemán, en el empleo de la vivienda para el desarrollo de una actividad empresarial. Esta dilución, aunque no suprime la garantía dominical, autoriza, sin embargo, una ponderación específica que atienda a la diversa entidad de la utilidad privada y las exigencias de la generalidad.

En el caso de la ciudad de Barcelona, [análisis objetivos de la realidad muestran que](#) las viviendas de alquiler habitual en manos de personas físicas o jurídicas con más de 10 viviendas en alquiler en 2021, representarían el 36% del parque de viviendas de alquiler habitual de la ciudad. Este porcentaje aumentaría hasta el 37% si tuviéramos en cuenta las viviendas que estarían en otras formas de alquiler (turísticos, cedidos, otros usos, etc.). En cuanto a la tipología de propietarios, los propietarios con 10 o más viviendas que son personas jurídicas pasan a ser predominantes, con el 77,3%.

La innovación normativa pro-futuro de la regulación de la relación arrendaticia es perfectamente posible, aunque empeore las posibilidades de utilización por parte del propietario, en la medida en que esté justificada por motivos de interés general (como los determinantes de la delimitación de zonas de mercado tensionado) de peso suficiente para hacerlos prevalecer sobre la confianza en la persistencia de la regulación establecida. En este sentido, los propietarios, especialmente los grandes tenedores de viviendas pueden ser considerados operadores en el pertinente mercado de cuya posición forma parte la posibilidad de la alteración de las condiciones legales del arrendamiento, es decir, la

inexistencia de una confianza en la permanencia de las que sean favorables y, menos aún, de una a la obtención de los mayores ingresos posibles.

El Tribunal Constitucional español ha aceptado la previsión de zonas tensionadas a los efectos de control de precios. Sin embargo, los detalles de una buena regulación deben tener en cuenta las competencias autonómicas, el procedimiento de establecimiento, la correcta fijación de precios o rentas de referencia y la conexión con la gestión urbanística.

La previsión de zonas de mercado tensionado debe tenerse por aceptada por el Tribunal Constitucional español (STC 57/2022). El problema de esta previsión por una Ley estatal reside en que **su objeto encaja en la materia de vivienda (en conexión, incluso, con la de urbanismo), que son de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.** A ese problema se añaden las **dudas de la operatividad de la técnica** tanto por el procedimiento para su establecimiento, como por la subsecuente planificación de actuaciones que demanda y su juego necesario a partir de precios o rentas de referencia que es más que dudoso que las Administraciones autonómicas y locales (al menos la gran mayoría de ellas) estén en condiciones de aprobar tempestiva y eficazmente, **así como su insuficiente conexión con la gestión urbanística** (en punto, por ejemplo, al suelo de cesión obligatoria).

En cuanto a las relaciones entre propietarios y arrendatarios, la regulación del proyecto de ley es mejorable.

En lo que se refiere a las relaciones entre propietarios y arrendatarios y los límites a los precios de alquiler, desde la óptica del Derecho civil, el régimen de contención de rentas en el Proyecto de ley para el derecho a la vivienda es un entramado legal simplista y rudimentario que requerirá ulterior despliegue normativo.

El presupuesto para su operatividad es una declaración de zona de mercado residencial tensionado, que pueden realizar las “Administraciones competentes en materia de vivienda”, con una formulación que genera muchas dudas desde el punto de vista competencial. El régimen de contención propuesto **es subjetivamente dual, con normas aplicables a todos los arrendadores y límites adicionales aplicables al arrendador “persona jurídica gran tenedor”.** Sería deseable una mayor coherencia en la definición del concepto de gran tenedor en la LAU y en la misma ley proyectada, porque no siempre se delimita de la misma manera.

El proyecto de ley prevé dos tipos de medidas en las zonas tensionadas: la prórroga y la contención de rentas.

La ley prevé en los contratos de arrendamiento **dos grandes órdenes de medidas:** la **prórroga** de los contratos en zonas de mercado tensionado y la **contención de rentas** propiamente dicha, que tiene **distinto alcance según se trate de un contrato ordinario o de un contrato celebrado por un gran tenedor persona jurídica.**

En cuanto a la prórroga, se trata de 3 anualidades aplicables a todos los contratos, con una regulación mejorable.

La previsión de una prórroga de tres anualidades aplicable a todos los contratos vigentes en las zonas tensionadas reforzará la seguridad de tenencia y parece buscar el obstaculizar la fuga

de viviendas del mercado de alquiler como reacción a la imposición de una contención de rentas que pueden obligar a reducir las rentas fijadas en los nuevos contratos. **El procedimiento de activación de la prórroga no se diseña claramente y tampoco está claro si la excepción a la prórroga en caso de que “se haya suscrito un nuevo contrato de arrendamiento con las limitaciones en la renta que, en su caso, procedan”** podría hacerse valer en un contrato con un nuevo arrendatario y en qué momento este contrato debería suscribirse.

Por lo que se refiere a la contención de rentas, se parte de una congelación de rentas, con una regulación mejorable. En el caso de los grandes tenedores, éstos tienen un doble tope: la renta del contrato anterior actualizada y el límite máximo de precio conforme al sistema de índices de precios de referencia.

La contención de rentas en los contratos de arrendamiento celebrados en zona tensionada tiene una **regla general no explicitada** en la parte normativa de la Ley, pero que se desprende de su preámbulo, consistente en la **congelación de la renta**, que en los nuevos contratos no puede superar la de los contratos anteriores. **Requeriría mayor precisión el concepto de "contrato anterior"** y parecería **recomendable también incluir factores de corrección de las rentas extraordinariamente elevadas o bajas**. Las excepciones previstas en la regla general de congelación -casos en que la renta del nuevo contrato puede incrementarse hasta un 10%- no están tampoco bien calibradas y de hecho desincentivan las rehabilitaciones y la introducción de mejoras de eficiencia energética o de accesibilidad. Los **contratos celebrados por personas jurídicas grandes tenedores** quedan sujetos a un **doble tope** (la renta del contrato anterior, actualizada con la cláusula de actualización anual de este contrato previo, y el límite máximo de precio aplicable conforme al sistema de índices de precios de referencia). La efectividad del nuevo régimen **queda condicionada a las cualidades que presente el nuevo sistema de índices** y puede distorsionar gravemente el mercado de alquiler si no abre posibilidades de adecuar la renta a las características diferenciales de las viviendas de una misma zona.

Es precisa una regulación moderna y evolutiva de los controles de rentas

En todo caso, es recomendable tras la aprobación de estos controles de alquiler la instauración en la propia ley de un **sistema de experimentación y de evaluación *ex post*** de los resultados, [como en Francia se ha hecho con la Ley Elan de 2018, por ejemplo.](#)

1.7 Protección y transparencia en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda

El proyecto de ley reitera los derechos de los consumidores, sin aportar novedades

Desde la vertiente jurídico-privada, el **Proyecto de ley reconoce a las personas demandantes de vivienda los derechos estatales y, en su caso, autonómicos de los consumidores y usuarios** y propone una mejora de las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda cuando, en realidad, **sus normas se superponen y reiteran la regulación general de información a favor de los consumidores y usuarios** ya existente.

El proyecto de ley repite la regulación ya existente sobre la percepción de cantidades a cuenta del precio antes o durante la construcción en operaciones de compra de vivienda

El Proyecto de ley, además, **integra en su articulado la regulación prácticamente idéntica - con algunas actualizaciones - de la percepción de cantidades a cuenta del precio antes o durante la construcción en operaciones de compra de vivienda** prevista ya en el ordenamiento jurídico.

1.8 Los impuestos y la vivienda

Variados impuestos sobre el sector inmobiliario e incoherencia entre las políticas tributarias de apoyo a la vivienda.

Un examen del sistema tributario español, teniendo en cuenta los subsistemas autonómicos y locales, arroja la **conclusión preliminar de, por un lado, una cierta sobre imposición del sector inmobiliario y, por otro, la convivencia de políticas tributarias de apoyo a la vivienda que no siempre son coherentes entre sí.**

El proyecto de ley se refiere al IBI y al IRPF. Es preciso evaluar efectos y coordinación con medidas autonómicas.

El **proyecto de Ley de Vivienda contempla dos medidas tributarias**, referidas al IBI y al IRPF, que pretenden apoyar el arrendamiento de viviendas. Sería **deseable, además de la evaluación de sus efectos, que las mismas estuvieran coordinadas con las medidas tributarias que han adoptado ya muchas Comunidades Autónomas.**

El Tribunal Constitucional ha aceptado el impuesto sobre viviendas vacías autonómico.

En este punto, debe destacarse que, además de las deducciones en el IRPF, Cataluña y Valencia han establecido impuestos sobre viviendas vacías. Hasta el momento, **el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el primero, señalando que el IBI y el impuesto sobre viviendas vacías son distintos y respaldando la constitucionalidad de la imposición del segundo por las CC.AA.**

En Cataluña, el recargo del IBI previsto en el proyecto de aprobarse activaría compensaciones al mundo local.

En relación con el posible recargo en el IBI, al que ahora se refiere el proyecto de ley de Vivienda, el TC recuerda que la normativa catalana prevé posibles medidas de compensación a las Entidades locales, de acuerdo con el art. 6.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. **Tales medidas, previsiblemente, deberán entonces adoptarse en este caso.**

2. CONCLUSIONES

2.1 Competencias sobre vivienda:

De acuerdo con **la Exposición de motivos del proyecto de ley estatal**, las técnicas en materia de vivienda utilizadas desde la Constitución han comportado que **5,7 millones de viviendas se promovieran el amparo de algún régimen de protección pública, pero que prácticamente todas han dejado de estar sujetas en plazos relativamente cortos a ningún límite de venta o alquiler**; y que **existe un parque de viviendas sociales de titularidad pública que apenas ofrece cobertura al 1.6 por ciento de los 18, 6 millones de hogares que habitan en España**.

Por otro lado, de acuerdo con los datos disponibles, la construcción **de viviendas de protección oficial se redujo desde las 68.587 unidades del año 2008 hasta las 15.046 del año 2014, llegando a las escasas 4.938 del año 2017 y, entre los años 2007 y 2018, el gasto social en vivienda se redujo hasta un 38%. Entre 2008 y 2019 se produjeron 684.385 desalojos que habrían afectado además de dos millones de personas. Solo en 2010 se iniciaron más de 248 procedimientos de ejecución hipotecaria en el día**, de acuerdo con los datos del Consejo General del Poder Judicial, con consecuencias muy negativas también para la salud **mental** de las personas afectadas, llegando incluso a incrementarse el riesgo de suicidio.

En cuanto a la ocupación **de viviendas**, esta **se redujo durante los 7 primeros meses de 2022, de acuerdo con datos públicos oficiales**. Así mismo, los datos también revelan una **creciente segregación residencial en España**, por ejemplo, en ciudades como Madrid o Barcelona, causada por la falta de vivienda asequible, lo cual está cambiando, y no para bien, el paisaje de nuestras urbes, **impactando en otros ámbitos relacionados con la vivienda** (escuela, salud, movilidad, etc) en un contexto de pobreza creciente.

A la ciudadanía le importa tanto, como mínimo, que se haga frente a estos y otros problemas relacionados con la vivienda como quien lo haga, dentro del respeto al sistema de distribución de competencias actual.

El **Estado no tiene competencia en materia de vivienda**, siendo esta exclusiva de las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) (art. 148.1.3 Constitución Española, en adelante CE, y respectivos Estatutos de Autonomía) y de los entes locales (Ley de Bases de Régimen Local de 1985, en adelante LBRL, y legislación de desarrollo y sectorial). Por otro lado, no puede olvidarse el creciente papel de la Unión Europea en el ámbito de la vivienda, sobre la que dispone de diversas relevantes competencias conexas, lo que ha llevado a la actual preparación de un Reglamento de la UE relativo a las viviendas de uso turístico. En el **ámbito español**, dicho lo anterior, **lo cierto es que diversas competencias del Estado en otras materias han sido reconocidas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (en adelante, TC) hasta la fecha** – así, la capacidad para ubicar sus infraestructuras y equipamientos ordenando el territorio así, su capacidad de incidencia mediante la regulación del urbanismo, tan íntimamente ligado a la vivienda, sus competencias en materia de arrendamientos urbanos, derecho de propiedad, aspectos de la construcción, política fiscal, medio ambiente, ayudas públicas y otras

materias conexas-, lo que **conduce en la práctica a la existencia de un conjunto de reglas comunes en todo el Estado** (legislación de arrendamientos urbanos, urbanismo, edificación, tributaria, planes de vivienda estatales...) que ya se aplican hoy en día en el ámbito de la vivienda. Junto a esta legislación mencionada, **la jurisprudencia del TC** ha respaldado con frecuencia el uso de la competencia estatal en materias vinculadas con la economía (art. 149.1.13 CE), en ocasiones para paralizar políticas públicas autonómicas en ausencia de política pública estatal. Esta **visión predominantemente economicista de la vivienda** [se refleja en las 48 sentencias dictadas hasta el momento en la materia, muchas de ellas en los últimos años](#): un 75% de ellas después de 2012, con un total de 15 sentencias desde 2015: el 40% del total han sido dictadas desde 2017. Del conjunto de estas decisiones, la competencia estatal sobre aspectos económicos está presente en más del 56% de las decisiones adoptadas por el TC respaldando al Estado.

El **proyecto de ley estatal por el derecho a la vivienda** recoge algunos de estos preceptos constitucionales como fundamento de la competencia estatal, incluyendo los aspectos económicos, el establecimiento de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos (pese a que el TC se ha negado hasta el momento a conectar el art. 149.1.1 CE con el derecho a la vivienda del art. 47CE) o la competencia estatal sobre legislación civil, procesal y de hacienda (sin hacer mención, sin embargo, a sus competencias sobre medio ambiente o sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas, por ejemplo). El proyecto **no incluye ninguna referencia al ámbito local**, pese a que la regulación de la competencia municipal sobre vivienda en la LBRL presenta problemas que han llevado a algunas sentencias a negar la capacidad municipal para incidir sobre los tipos de VPO o sobre la vivienda privada vacía, no figurando hasta la fecha entre los servicios públicos obligatorios a prestar por los municipios, ni siquiera en los de mayor población, el de alojamiento asequible. Se considera necesario que **una ley estatal sobre la materia parta de la concepción de que la competencia en este ámbito es autonómica y local, sin perjuicio de la posible incidencia estatal**. Esa incidencia, en el marco de los títulos competenciales conexos citados, debe **abandonar una visión exclusivamente economicista de la vivienda** (como debería hacerlo también la jurisprudencia del TC); puede y debe **reforzar la competencia municipal en este ámbito**; y debe considerar los **principios de proporcionalidad y buen gobierno** en la incidencia que tenga en las competencias autonómicas, la cual debe ser considerada cuidadosamente y ser la menor restrictiva posible para alcanzar los intereses generales.

En definitiva, en un Estado descentralizado como el nuestro, **la buena gobernanza y el buen gobierno y la buena administración en el ámbito de la vivienda exigen una coordinación, cooperación y colaboración entre todos los niveles de poder** para hacer efectivos los derechos de los ciudadanos frente al grave problema global de la vivienda asequible y no segregada y su importante impacto en nuestras ciudades. Todo ello, sin perjuicio de considerar que [el tradicional modelo de planes de vivienda estatales con retención de fondos para su gasto estatal supone una anomalía de difícil encaje en el marco constitucional](#), de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que niega que el poder de gasto sea en sí mismo una competencia. Y sin olvidar que, **sin una dedicación adecuada de recursos públicos por todos los niveles implicados**, en la actualidad muy por debajo de la media europea y con tendencia general, salvo excepciones, descendiente en los últimos años, **será muy difícil hacer realidad el derecho a la vivienda**. Por ello, debería impulsarse el uso de técnicas como [las preasignaciones presupuestarias](#) a incluir en la ley, ya empleadas en España en la [ley estatal de cambio climático de 2021](#), para garantizar una financiación suficiente y estable de las políticas públicas de vivienda asequible.

De acuerdo con los datos disponibles, entre 2008 y 2019 se produjeron 684.385 desalojos que habrían afectado a más de dos millones de personas. Asimismo, los datos también revelan una creciente segregación residencial en España, por ejemplo en ciudades como Madrid o Barcelona, causada por la falta de vivienda asequible, lo que está cambiando, y no para bien, el paisaje de nuestras urbes, **impactando en otros ámbitos relacionados con la vivienda** (escuela, salud, movilidad, etc) en un contexto de pobreza creciente. A la ciudadanía creemos que le importa tanto, como mínimo, el que se haga frente a estos y otros problemas relacionados con la vivienda como quien lo haga dentro del respeto al sistema de distribución de competencias actual.

2.2. Derecho constitucional, estatutario y legal a la vivienda.

El derecho a la vivienda aparece intuitivamente como una necesidad humana ineludible, y ello se traduce en declaraciones expresas en textos internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25.1) o el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 11.1) entre otros. Asimismo, el TJUE ha declarado que la vivienda es un derecho fundamental que se deriva del art. 7 de la Carta de Derechos Fundamentales en su sentencia de 10 de septiembre de 2014. Ahora bien, la traslación de ese derecho a los ordenamientos nacionales presenta notables dificultades, al depender su efectiva realización de los recursos y medios disponibles, como ocurre con muchos derechos. Por ejemplo, en el caso español, el reconocimiento constitucional de un derecho a la vivienda (artículo 47 de la Constitución), así como el reconocimiento en diversos Estatutos de Autonomía, se ve considerablemente matizado por las previsiones del artículo 53 CE, que hacen depender la eficacia de ese derecho de su desarrollo legal en el establecimiento de obligaciones jurídicas de resultado. En consecuencia, en el ordenamiento español (y en general en Derecho comparado) no se da un reconocimiento constitucional de un derecho subjetivo a la vivienda inmediatamente accionable desde la CE que implique obligaciones jurídicas de resultado. Así y todo, **es claramente perceptible una evolución, tanto en los ordenamientos nacionales como en el ordenamiento internacional, tendente a garantizar diversos contenidos de ese derecho**, tanto en la generación de obligaciones jurídicas de medios como de resultado, particularmente, aunque no sólo, en favor de grupos vulnerables, y frente a las autoridades administrativas.

Esta garantía varía según los diversos aspectos del derecho. Por ejemplo, en lo que se refiere a alguno de ellos, en el nivel estatal, y en relación con el derecho de acceso a una vivienda, **valga señalar como destacado ejemplo el reconocimiento** (y aun cuando un derecho general de acceso a una vivienda no exista en el ordenamiento) **en favor de determinados colectivos, por la ley francesa de 5 de marzo de 2007 de un derecho de ese tipo jurídicamente exigible ante las autoridades administrativas, y en su caso reclamable ante los tribunales. Un ejemplo similar podría ser la *Homeless Scotland Act* de 2003, y sus desarrollos posteriores, con especial atención a situaciones de vulnerabilidad. Lo mismo ocurre en el caso de las actuales legislaciones de vivienda vasca y valenciana (Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda del País Vasco, Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la Función Social de la Vivienda de la Comunitat Valenciana)**

Debe destacarse que se encuentra más protegida, tanto en el nivel internacional como en el nacional, otra dimensión del derecho a la vivienda, esto es, **el derecho a conservar la vivienda en que se habita frente a injerencias externas**. Ello resulta especialmente relevante en lo que se refiere a la protección frente a actuaciones administrativas de expulsión o desalojo. A este respecto, **el Tribunal Europeo de Derechos Humanos** ha podido señalar que, aun cuando el Convenio Europeo de Derechos Humanos no reconoce un derecho a la vivienda, sin embargo **existe una estrecha relación** entre la protección del disfrute de la vivienda habitual y la garantía de derechos como el derecho al domicilio, la vida privada personal y familiar, e incluso la protección de las condiciones de vida mínimas de sectores vulnerables (*Winterstein c. Francia; Yordanova c. Bulgaria; Raji c. España*). En este sentido, valga también señalar, en contextos nacionales, **medidas como la denominada “tregua invernal” en la legislación francesa, que excluye no sólo determinados lanzamientos entre el 1 de noviembre y el 31 de marzo, sino también la interrupción de determinados servicios como agua o electricidad entre esas fechas**; en el contexto español, pueden citarse las medidas legales (

R.D-ley 11/2020, de 31 de marzo) relativas a suspensión de lanzamientos derivados de procedimientos hipotecarios, adoptadas a raíz de la pandemia del COVID.

Un reflejo de esta posición de protección a sectores vulnerables puede encontrarse en **el texto del proyecto de ley sobre derecho a la vivienda actualmente en sede parlamentaria**, en lo que atañe a supuestos de prórroga forzosa de determinados arrendamientos.

Desde una perspectiva más general, tanto a nivel internacional como estatal, la protección del derecho a una vivienda se extiende a tal carácter de **adecuada**, esto es se traduce en la obligación, por parte de los poderes públicos, de mantener un nivel suficiente de condiciones medioambientales que garanticen el efectivo ejercicio del derecho. En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, partiendo de una interpretación amplia del derecho al respeto de la vida privada y familiar y del domicilio, ha considerado que esos derechos se verían afectados en el supuesto de situaciones como contaminación medioambiental, o contaminación sonora que hicieran imposible la vida familiar en la vivienda de residencia (*López Ostra c. España, Cuenca Zarzoso c. España*).

El reconocimiento constitucional, siquiera sea genérico, de un derecho a la vivienda, si bien no supone necesariamente la existencia de un derecho subjetivo inmediatamente accionable desde la CE que permita exigir obligaciones jurídicas de resultado, **sí puede tener relevantes efectos en la definición, contenido y límite de otros derechos, así como en las competencias que se atribuyan a los poderes públicos al respecto**. Ello resulta de especial importancia en lo que se refiere a la **definición del contenido y límites del derecho de propiedad**, en materias como el Derecho de arrendamientos, y las relaciones entre propietarios e inquilinos, en supuestos como la limitación de rentas arrendaticias o la regulación de la evicción por impago de rentas. En estos supuestos, **la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos** (*Scollo c. Italia, Immobiliare Saffi c. Italia*) **ha puesto el acento en la aplicación del principio de proporcionalidad, y la existencia de un margen de apreciación de los poderes públicos a la hora de limitar el derecho de propiedad en función de otros intereses o derechos**. En el caso español, **la STC de 1994 sobre la LAU**, la prórroga forzosa fue declarada constitucional pues esa “delimitación del derecho de propiedad encuentra una justificación en la proclamación del art. 47 del Texto fundamental”

2.3 Función social de la propiedad de la vivienda

La función social de la propiedad proyectada sobre la propiedad de las viviendas ha conllevado a través de la legislación del suelo y rehabilitación urbana, la legislación urbanística y la legislación autonómica de vivienda, **la construcción progresiva de un estatuto de la propiedad de la vivienda, un estatuto más entre otros configurados para las distintas categorías de bienes inmuebles** -así el estatuto de la propiedad agraria, de la propiedad forestal, de la propiedad de bienes culturales o de la propiedad del suelo. El Estatuto de la propiedad de viviendas no es, sin embargo, uniforme en todas las comunidades autónomas, dado que tampoco es uniforme el régimen de los deberes y obligaciones que la legislación de cada una de ellas se establece para los propietarios de vivienda.

Esta concepción estatutaria se recoge en el proyecto de la ley de la vivienda (así por ejemplo cuando establece, entre otros, **el deber del propietario de la vivienda de destinarlo al uso habitacional previsto en el ordenamiento jurídico**) y tiene como manifestaciones legales más relevantes el **deber de conservación rehabilitación y mejora de las viviendas** regulado en la ley del suelo y rehabilitación urbana y en diversas legislaciones autonómicas de vivienda; **el deber declarado constitucional de ocupación efectiva de las viviendas en las áreas con una fuerte demanda residencial** (ver por todas la STC 32/2018) y **establecido en la normas autonómicas de vivienda** de Catalunya, Navarra, Andalucía, Canarias, País Vasco y Comunidad Valenciana; la **obligación de ofrecer en determinadas circunstancias un alquiler inferior al precio de mercado** (prevista en el artículo 12 de la ley valenciana 2/2017, declarado constitucional por la STC 80/2018), o la **regulación del uso urbanístico de vivienda para residencia habitual que permite excluir y condicionar otros usos, en especial los usos turísticos** (en este sentido son importantes la STJUE de 22 de septiembre de 2020, -Cali Apartments SCI y HX, asuntos acumulados C-724/18 y C-727/18 y la STS 1550/2020 de 19 noviembre -rec. 5958/2019).

La importancia del Estatuto del derecho de propiedad de la vivienda lo es por sí mismo y de **manera especial en el Estado español, en el que de manera casi exclusiva la oferta de viviendas configura un mercado de bienes privados**, al que se ha incorporado de manera progresiva la vivienda protegida en propiedad una vez se han agotado los plazos de calificación previstos legalmente.

2.4 Vivienda como servicio de interés general

Es evidente que **los servicios de provisión de una vivienda social o asequible son servicios de interés general**, porque la vivienda es una necesidad básica protegida como derecho de la persona, por ejemplo, en los artículos 25 de la Declaración de los Derechos Humanos de Naciones Unidas y el artículo 47 de la Constitución española.

Como ya dijo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su Sentencia de 1 de octubre de 2009 (Woningstichting Sint Servatius), “el fomento de la vivienda de protección oficial en un Estado miembro puede ser un interés fundamental de la sociedad”. **En consecuencia, la calificación que hace el artículo 4 del Proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda apunta en la buena dirección, aunque también es inocua.**

Más interés tienen los efectos que de dicha calificación cabe extraer, sobre todo por su relación con el mercado interior (la libre prestación de servicios, el derecho de la competencia y las limitaciones a las ayudas de Estado). **Los servicios de vivienda que sean no económicos o de pura solidaridad pueden ser libremente regulados, organizados y financiados por las comunidades autónomas.** En cambio, **los servicios residenciales de interés económico general (como las viviendas que se ofrecen a precios limitados o tasados en el mercado) están sujetos a los principios y las reglas del mercado interior.**

Ahora bien, **la administración puede establecer ciertas restricciones, modulaciones o controles de la competencia en el mercado residencial al servicio del interés general.** Como ha advertido la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de septiembre 2020 (Cali Apartments) “una normativa nacional que, en aras de garantizar una oferta suficiente de viviendas destinadas al arrendamiento de larga duración a precios asequibles, somete determinadas actividades de arrendamiento ... a un régimen de autorización previa aplicable en determinados municipios en los que la tensión sobre los arrendamientos es particularmente acusada está justificada por una razón imperiosa de interés general como la lucha contra la escasez de viviendas destinadas al arrendamiento y es proporcionada al objetivo perseguido, dado que este no puede alcanzarse con una medida menos restrictiva, en particular porque un control a posteriori se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz”. El Tribunal Supremo español ya se ha hecho amplio eco de esta doctrina en sus Sentencias nº 1550/2020, de 19 de noviembre de 2020, y nº 75/2021, de 26 de enero de 2021, en las que ha confirmado la capacidad de los planes urbanísticos para regular las viviendas de uso turístico como un uso diferenciado del suelo y limitarlas territorialmente.

2.5 Parques Públicos de vivienda

El proyecto de ley de la vivienda reproduce o regula con modificaciones las técnicas que han sido utilizadas en Estado español al amparo del título competencial autonómico de vivienda -148.3 CE-, y estatal bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica -149.1.13. **De acuerdo con la Exposición de motivos, las técnicas en materia de vivienda utilizadas desde la Constitución han comportado que 5,7 millones de viviendas se promovieran al amparo de algún régimen de protección pública, pero que prácticamente todas han dejado de estar sujetas en plazos relativamente cortos a ningún límite de venta o alquiler;** y que existe **un parque de viviendas sociales de titularidad pública que apenas ofrece cobertura al 1.6 por ciento de los 18,6 millones de hogares que habitan en España.**

A partir de este diagnóstico el proyecto de ley se fija un **doble objetivo: desarrollar parques públicos de vivienda y favorecer la existencia de una oferta suficiente adecuada de vivienda.** Ambos objetivos serán **difíciles de conseguir si se siguen líneas de actuación continuistas** que han llevado al resultado que el mismo proyecto de ley reconoce.

Los parques públicos de vivienda tienen por objeto facilitar el acceso a una vivienda a los sectores de la población que tienen más dificultades para obtenerla en el mercado.

El Preámbulo de la Ley estatal por el derecho a la vivienda introduce un régimen jurídico básico de los parques públicos de vivienda, puesto que su concretización corresponde a las comunidades autónomas, en tanto que detentadoras de la competencia exclusiva en materia de vivienda. No obstante, **no aporta ninguna novedad significativa**, puesto que se limita a reiterar lo que ya establecen buena parte de las legislaciones autonómicas, muy especialmente la catalana. Así, se refuerza la relación con las políticas urbanísticas mediante fórmulas de colaboración público-privada para el desarrollo de suelo de titularidad pública y se identifican fuentes alternativas para vigorizar el parque público de vivienda, como el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, en casos de ejecución hipotecaria o dación en pago de vivienda habitual de colectivos en situación de vulnerabilidad o en exclusión social, así como la adquisición de vivienda por las Administraciones públicas con competencias en materia de vivienda, o la cesión a las mismas, cuando sean susceptibles de destinarse a los fines del parque público de vivienda. Lo mismo que ocurre con los patrimonios públicos de suelo y vivienda, se señala **la necesidad de establecer un patrimonio separado** en el que los ingresos obtenidos se destinen a la creación, ampliación, rehabilitación o mejora de esos parques públicos de vivienda. De esta forma, los ingresos procedentes de sanciones por el incumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda, así como los ingresos procedentes de la enajenación de los bienes patrimoniales del parque público de vivienda deberán destinarse necesariamente a sufragar las políticas públicas de vivienda. También podrán utilizarse para este fin las cantidades económicas correspondientes a las fianzas de los contratos de arrendamiento depositadas en los registros autonómicos correspondientes.

El anteproyecto distingue **dos categorías de vivienda protegida: la vivienda social, dentro de las cuales se incluyen las viviendas dotaciones públicas, y la vivienda de precio limitado, esto es, la sujeta a limitaciones administrativas en los precios de venta y/o alquiler, por un plazo de tiempo determinado.** El Preámbulo de la Ley estatal señala que, de conformidad con las últimas estimaciones del Observatorio de Vivienda y Suelo del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, España cuenta con un parque de vivienda social –

definida como la vivienda de titularidad pública destinada al alquiler, cesión u otras formas de tenencia temporal-, orientado prioritariamente a atender las necesidades de los sectores de población con mayores dificultades de acceso a la vivienda, de aproximadamente 290.000 viviendas, de las cuales 180.000 son de titularidad de las comunidades autónomas y sus entidades dependientes y las restantes 110.000 viviendas pertenecen a los ayuntamientos y sus entidades dependientes. **Se trata de un parque palmariamente insuficiente para dar cobertura a las necesidades residenciales existentes**, muy alejado de los porcentajes de los países de nuestro entorno.

Para asegurar la pervivencia y ampliación del parque residencial de protección, se establecen diversas medidas, entre las cuales **destaca el sometimiento a un régimen de protección pública permanente que excluya la descalificación de las viviendas protegidas que se promuevan sobre suelos cuyo destino sea el de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública** (art. 20.1.b) del TRLSRU), régimen que se mantendrá en tanto se mantenga la calificación de dicho suelo –así pues, la descalificación solo será posible en el supuesto de viviendas promovidas sobre suelos cuya calificación urbanística no imponga dicho destino y que no cuenten con ayudas públicas para su promoción, o en aquellos casos que excepcionalmente se justifique de acuerdo con la normativa autonómica, en cuyo caso el periodo de calificación no puede ser inferior a 30 años-. Y en particular en relación con el parque compuesto por vivienda social, se prevén, entre otras medidas, la posibilidad de calificar el uso de vivienda dotacional pública como uso compatible de los suelos dotacionales; y la obtención de suelo para vivienda dotacional o social con cargo a actuaciones de transformación urbanística y la construcción de vivienda dotacional en los suelos procedentes del cumplimiento del deber previsto en el art. 18.1.b) del TRLSRU, evitando que, en los municipios en los que exista una demanda fuerte y acreditada de vivienda, se sustituya la entrega de este suelo por otras formas de cumplimiento del deber o que se pueda destinar a otros usos de interés social distintos al anterior.

Destaca asimismo la introducción de la denominada “**vivienda asequible incentivada**” –de titularidad privada- con el objeto de incrementar la oferta de vivienda a precios asequibles a corto plazo.

Para el desarrollo de los parques públicos parece claramente insuficiente hacer sustentar el crecimiento de éstos (sin desmerecer su importancia), de manera principal en la reserva urbanística de vivienda protegida, que solo tiene efectos relevantes en épocas de fuerte construcción de vivienda de obra nueva y solo permite incrementar los parques públicos de vivienda si se trata de regímenes de tenencia de vivienda protegida, alternativos a la vivienda protegida en propiedad.

Deberían impulsarse otras técnicas que, aun existiendo en nuestro ordenamiento, no han sido utilizadas para el mercado residencial- sí, sin embargo, para el mercado de inmuebles con destino industrial-, **como son la actuación por el sistema de expropiación** para impulsar actuaciones de transformación urbanística residenciales y la **adquisición de bienes inmuebles mediante tanteo y retracto, compraventas o permutas**. Estas técnicas exigen necesariamente **incrementar de manera notable los presupuestos destinados a vivienda, pero también que el Estado legislara, en ejercicio de competencias propias, para que pudieran implementarse por las comunidades autónomas**. Así por ejemplo, **mejorar y facilitar la regulación legal autonómica de la delimitación de áreas de tanteo y retracto, especialmente desde la perspectiva de su inscripción en el Registro de la propiedad;**

facilitar y en su caso financiar la posibilidad de expropiar terrenos urbanizables para desarrollar e impulsar parques públicos de vivienda (con la creación de un fondo a imagen del francés de solidaridad urbana); mejorar la regulación que actualmente hace la ley de arrendamientos urbanos, con carácter subsidiario, de las viviendas de protección pública en régimen de alquiler y de los equipamientos dotacionales públicos destinados a satisfacer la demanda de vivienda permanente, o establecer una importante reducción porcentual del justiprecio, en caso de expropiación por incumplimiento de la función social del derecho de propiedad de la vivienda establecido en la legislación autonómica.

En cuanto al **segundo objetivo, favorecer la existencia de una oferta suficiente adecuada y viviendas en el mercado privado**, las técnicas que se prevén son las **ya desplegadas con anterioridad al proyecto de ley**: las ayudas directas de los planes estatales de vivienda; las viviendas asequibles incentivadas en las que se modera el precio de alquiler como consecuencia de las ayudas que recibe el propietario; la colaboración público privada para la promoción de viviendas de protección pública en régimen de propiedad y las ayudas para promover viviendas privadas sometidas al régimen de protección pública de alquiler. Todo ello acompañado de las medidas y ayudas fiscales.

Será muy difícil, sin embargo, con políticas continuistas, aunque sean parcialmente corregidas, conseguir los dos objetivos que se propone el texto legal.

El escaso parque público residencial existente en España **es, además, muy antiguo**. Por ello, es necesario poner en marcha actuaciones para mejorar las condiciones de habitabilidad, accesibilidad y eficiencia energética y para garantizar la seguridad y estanqueidad, así como, en general, la mejora del medio urbano. Es precisamente **la mejora de los aspectos energéticos** el objetivo que mayor atención está generando en la actualidad en las políticas públicas (PNIEC, Next Generation, Programa PREE, Ola de Renovación, etc.)

2.6 Controles de los precios del alquiler

El debate político y académico actual en España respecto a la aplicación de sistemas modernos de controles de rentas u otras formas de regulación de rentas es un tema complejo que **requiere de un debate en profundidad**. Desde una perspectiva institucional, la regulación de alquileres en España **encuentra un posicionamiento diverso**: desde un apoyo activo al control de alquileres (Ayuntamiento de Barcelona) a una fuerte oposición (promotores inmobiliarios) o una actitud tibia (Gobierno del Estado) determinada por el principio de evitar cualquier tipo de regulación del mercado, prefiriendo buscar medidas alternativas para aumentar la oferta de viviendas de alquiler.

Se distinguen dos problemas asociados al sector del alquiler: por un lado, la defensa del derecho a la vivienda para todos y, por otro, el déficit estructural de vivienda asequible en España. **A corto plazo, la regulación de los alquileres podría, en efecto, favorecer la situación de los hogares en zonas con alta presión sobre los precios de los alquileres, contribuyendo a evitar la segregación territorial, tal y como consideró el Tribunal Constitucional alemán en su sentencia de 2019** respaldando la regulación alemana. La asequibilidad de la vivienda está en riesgo en muchos hogares que viven en alquiler ya que dedican más de lo considerado 'normal' a sus gastos en vivienda sin que el mercado ofrezca alternativas menos costosas. Las autoridades de vivienda son responsables de mejorar el acceso a la vivienda de sus ciudadanos y garantizar el derecho a la vivienda para todos.

En este sentido, **evaluaciones empíricas objetivas del periodo de aplicación de estos controles en Cataluña**, durante un período de año y medio, desde la aprobación de la **ley catalana 11/2020**, **concluyen** que su aplicación no generó una subida de los precios de los alquileres, sino que por el contrario **los precios de los alquileres descendieron**: en Barcelona, por ejemplo, el precio de alquiler medio mensual pasó de 962,75 euros (seis meses antes de entrar en vigor la ley) a 913,63 euros (año y medio después de entrar en vigor). Asimismo, la ley tampoco generó un descenso del número de contratos de alquiler celebrados, **contratos que, de hecho, aumentaron en este período en la ciudad de Barcelona en un 31,1% en relación con el año anterior a la entrada en vigor de la ley**.

La asequibilidad de la vivienda está en riesgo en muchos hogares que viven en alquiler puesto que dedican más del considerado 'normal' a sus gastos en vivienda sin que el mercado ofrezca alternativas menos costosas. Las autoridades de vivienda son responsables de mejorar el acceso a la vivienda de sus ciudadanos y garantizar el derecho a la vivienda para todos.

Por otra parte, **las medidas encaminadas a regular el mercado de alquiler no solucionarían la endémica escasez de viviendas asequibles en España**. La regulación de rentas en ciertos casos debe ser necesariamente complementaria con otras medidas a medio y largo plazo que trabajen para ampliar la oferta de viviendas en alquiler bajo la categoría de 'asequible', así como una inversión pública directa en vivienda social.

El sector del alquiler exhibe un problema estructural que requiere medidas que van más allá de la regulación de las rentas. Se ha postulado teóricamente que el control de rentas podría dañar al propio sector, reduciendo los incentivos para la conservación y el mantenimiento, eliminando cualquier posibilidad de rentabilidad económica. Esto es, en parte, lo que España ha vivido desde la primera Ley de Arrendamientos Urbanos en 1954, que

contribuyó a que España tuviera uno de los sectores de alquiler más reducidos de Europa en la década de 1980. También se ha argumentado que la total liberalización del mercado asignaría eficientemente los recursos y que, de ese modo, surgiría una respuesta de oferta al problema de la demanda no resuelta. Sin embargo, el Decreto Boyer de 1985 (que respondía a este criterio) no inspiró cambios profundos en la tendencia a la baja del porcentaje de españoles hogares que viven en el sector del alquiler. Otras regulaciones no han supuesto ningún cambio sustancial hasta ahora.

Existe un acuerdo tanto político como académico sobre la necesidad de medidas que aseguren una oferta de vivienda en alquiler significativa, de calidad adecuada y precio razonable y estable a lo largo del tiempo.

El éxito de estas medidas estaría relacionado con **un aumento de la oferta de vivienda social a través de convenios con la SAREB y otras entidades financieras, así como con grandes y pequeños propietarios que podrían estar dispuestos a recibir rentas más bajas a cambio del mantenimiento y la reparación de las viviendas.** Esta posible solución requiere de un acuerdo entre variados actores, tanto privados como públicos, que se comprometerían a mantener estable la oferta de vivienda asequible en alquiler.

Desde la perspectiva de la oferta, el mercado de alquiler debe ser atractivo para los inversores ofreciendo expectativas de rentabilidad similares a otras alternativas de inversión. La rentabilidad percibida en forma de alquiler debe ser necesaria para mantener la calidad y el atractivo del stock (reparaciones, mantenimiento, etc.) y compensar la relativa incertidumbre que representa el mercado del alquiler como activo, especialmente en aquellos países en donde el sector del alquiler ya sea público o privado, representa la forma habitual de tenencia para los segmentos de demanda más vulnerables.

En cualquier caso, cualquier medida que pretenda expandir el sector del alquiler en España debe contemplar el papel que desempeña este sector como proveedor de vivienda social en el sistema de vivienda español. **La regulación de alquileres no resuelve el déficit crónico de vivienda asequible en España. Sin embargo, a corto plazo, puede paliar la presión del gasto en vivienda de hogares ubicado en zonas de rápido crecimiento de las rentas del alquiler y contribuir a evitar espirales de gentrificación y segregación urbana, procesos generalizados en las grandes ciudades españolas.**

Desde un punto de vista jurídico, cabe distinguir dos perspectivas, la relacionada con la actividad pública y la referida a las relaciones entre particulares. Desde la primera, teniendo en cuenta que la vivienda es un tipo de bien con una función social específica, concretada en el derecho de todo ciudadano al disfrute de aquélla (art. 47 CE), la constitucionalidad de las normas que pretendan hacer efectivo tal derecho por la vía del arrendamiento depende de la no infracción de la garantía del derecho de propiedad (art. 33 CE) y, por lo tanto, de una correcta ponderación de los intereses derivados de la utilidad privada y los requerimientos de la colectividad. A este efecto, parece plausible el tratamiento diferenciado del simple propietario del que sea tenedor de un número significativo de viviendas (el llamado gran tenedor), que es clave a los efectos de la técnica de zonas de mercado tensionado. La vinculación de la garantía de la propiedad al valor constitucional del libre desarrollo de la personalidad (uso de la propia vivienda para obtener ingresos con los que sustentar la propia vida) se diluye, en efecto y siguiendo la plausible doctrina del

Tribunal Constitucional Federal alemán, en el empleo de la vivienda para el desarrollo de una actividad empresarial. Esta dilución, aunque no suprime la garantía dominical, **autoriza, sin embargo, una ponderación específica que atienda a la diversa entidad de la utilidad privada y las exigencias de la generalidad** (básicamente con arreglo al principio de proporcionalidad, en la línea de las Sentencias del Tribunal de Estrasburgo de 21 de febrero de 1986, asunto James y otros c. Reino Unido, 23 de noviembre de 2000, asunto ex Rey de Grecia y otros c. Grecia, y 22 de junio de 2004, asunto Broniowski c. Polonia). **La dificultad de la figura del gran tenedor reside, sin embargo, en su acotación sobre la base de datos capaces de justificar objetivamente su tratamiento diferenciado.**

En el caso de la ciudad de Barcelona, [análisis objetivos de la realidad muestran que](#), de las 754.326 viviendas principales de la ciudad, el parque de viviendas principales de alquiler habitual de Barcelona se situaría en las 290.416 unidades. En el parque de alquiler se da una mayor concentración de propiedad que en el parque general: **las personas propietarias que tienen más de 3 viviendas disponen del 51,4% del total de viviendas de alquiler, mientras que, en el parque general, este tipo de propietarios solo disponen del 30,6% del parque.** Otra característica del parque de alquiler es que las viviendas en manos de propietarios personas jurídicas tienen mucho más peso (35,5%) que en el conjunto del parque de viviendas de la ciudad (15,1%). Las viviendas en manos de personas físicas continúan siendo mayoritarios, pero reducen su peso sobre el total: 65,5% en el parque de alquiler frente al 84,9% en el conjunto del parque. **Las viviendas de alquiler habitual en manos de personas físicas o jurídicas con más de 10 viviendas en alquiler en 2021, representarían el 36% del parque de viviendas de alquiler habitual de la ciudad. Este porcentaje aumentaría hasta el 37% si tuviéramos en cuenta las viviendas que estarían en otras formas de alquiler (turísticos, cedidos, otros usos, etc.). En cuanto a la tipología de propietarios, los propietarios con 10 o más viviendas que son personas jurídicas pasan a ser predominantes, con el 77,3%.**

La innovación normativa pro-futuro de la regulación de la relación arrendaticia es perfectamente posible, aunque empeore las posibilidades de utilización por parte del propietario, en la medida en que esté justificada por motivos de interés general (como los determinantes de la delimitación de zonas de mercado tensionado) de peso suficiente para hacerlos prevalecer sobre la confianza en la persistencia de la regulación establecida. En este sentido, **los propietarios, especialmente los grandes tenedores de viviendas pueden ser considerados operadores en el pertinente mercado** de cuya posición forma parte la posibilidad de la alteración de las condiciones legales del arrendamiento, es decir, **la inexistencia de una confianza en la permanencia de las que sean favorables y, menos aún, de una a la obtención de los mayores ingresos posibles.**

La previsión de zonas de mercado tensionado debe tenerse por aceptada por el Tribunal Constitucional (STC 57/2022), incluso si para acotar el concepto se emplean conceptos jurídicos indeterminados. El problema de esta previsión por una Ley estatal reside en que **su objeto encaja en la materia de vivienda (en conexión, incluso, con la de urbanismo), que son de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.** A ese problema se añaden las **dudas de la operatividad de la técnica** tanto por el procedimiento para su establecimiento, como por la subsecuente planificación de actuaciones que demanda y su juego necesario a partir de precios o rentas de referencia que es más que dudoso que las Administraciones autonómicas y locales (al menos la gran mayoría de ellas) estén en condiciones de aprobar tempestiva y

eficazmente, **así como su insuficiente conexión con la gestión urbanística** (en punto, por ejemplo, al suelo de cesión obligatoria).

En lo que se refiere a las relaciones entre privados y los límites a los precios de alquiler, desde la óptica del Derecho civil, el régimen de contención de rentas en el Proyecto de ley para el derecho a la vivienda es un entramado legal simplista y rudimentario que requerirá ulterior despliegue normativo y que no debería neutralizar la conveniencia de repensar y reformar en profundidad el derecho español de arrendamientos urbanos.

El presupuesto para su operatividad es una declaración de zona de mercado residencial tensionado (art. 18), que pueden realizar las “Administraciones competentes en materia de vivienda”, con una formulación que genera muchas dudas desde el punto de vista competencial. El régimen de contención propuesto **es subjetivamente dual, con normas aplicables a todos los arrendadores y límites adicionales aplicables al arrendador “persona jurídica gran tenedor”**. Sería deseable una mayor coherencia en la definición del concepto de gran tenedor en la LAU y en la misma ley proyectada, porque no siempre se delimita de la misma manera.

La ley prevé en los contratos de arrendamiento **dos grandes órdenes de medidas**: la **prórroga** de los contratos en zonas de mercado tensionado (art. 10.2 LAU) y la **contención de rentas** propiamente dicha, que tiene **distinto alcance según se trate de un contrato ordinario (art. 17.6 LAU) o de un contrato celebrado por un gran tenedor persona jurídica (art. 17.7 LAU)**.

La previsión de una prórroga de tres anualidades aplicable a todos los contratos vigentes en las zonas tensionadas reforzará la seguridad de tenencia, pero su principal finalidad parece ser la de obstaculizar la fuga de viviendas del mercado de alquiler como reacción a la imposición de una contención de rentas que pueden obligar a reducir las rentas fijadas en los nuevos contratos. **El procedimiento de activación de la prórroga es lagunoso** (¿tiempo y forma para la solicitud del arrendatario?) y **tampoco está claro si la excepción a la prórroga en caso de que “se haya suscrito un nuevo contrato de arrendamiento con las limitaciones en la renta que, en su caso, procedan”** podría hacerse valer en un contrato con un nuevo arrendatario y en qué momento este contrato debería suscribirse.

La contención de rentas en los contratos de arrendamiento celebrados en zona tensionada tiene una **regla general no explicitada** en la parte normativa de la Ley, pero que se desprende de su preámbulo, consistente en la **congelación de la renta**, que en los nuevos contratos no puede superar la de los contratos anteriores. **Requeriría mayor precisión el concepto de “contrato anterior”** (¿últimos cinco años?) y parecería **recomendable también incluir factores de corrección de las rentas extraordinariamente elevadas o bajas**, como establecía la Ley catalana 11/2020. Las excepciones previstas en la regla general de congelación -casos en que la renta del nuevo contrato puede incrementarse hasta un 10%- no están tampoco bien calibradas y de hecho desincentivan las rehabilitaciones (particularmente, la gran rehabilitación) y la introducción de mejoras de eficiencia energética o de accesibilidad. Los **contratos celebrados por personas jurídicas grandes tenedores** quedan sujetos a un **doble tope** (la renta del contrato anterior, actualizada con la cláusula de actualización anual de este contrato previo, y el límite máximo de precio aplicable conforme al sistema de índices de precios de referencia). La efectividad del nuevo régimen **queda condicionada a las cualidades que presente el nuevo sistema de índices** y puede distorsionar gravemente el mercado de alquiler

si no abre posibilidades de adecuar la renta a las características diferenciales de las viviendas de una misma zona.

En todo caso, **es recomendable tras la aprobación de estos controles de alquiler la instauración en la propia ley de un sistema de experimentación y de evaluación *ex post* de los resultados, [como en Francia se ha hecho con la Ley Elan de 2018, por ejemplo.](#)**

2.7 Protección y transparencia en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda

Desde la vertiente jurídico-privada, el **Proyecto de ley reconoce a las personas demandantes de vivienda los derechos estatales y, en su caso, autonómicos de los consumidores y usuarios** y propone una mejora de las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda cuando, en realidad, **sus normas se superponen y reiteran la regulación general de información a favor de los consumidores y usuarios** del Real Decreto legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, la legislación autonómica y, sobre todo, la regulación particular contenida en el Real Decreto 515/1989, de 21 de abril, que el Proyecto no deroga, sobre protección de los consumidores en cuanto a la información a suministrar en la compra-venta y arrendamiento de viviendas.

El Proyecto de ley, además, **integra en su articulado la regulación prácticamente idéntica - con algunas actualizaciones - de la percepción de cantidades a cuenta del precio antes o durante la construcción en operaciones de compra de vivienda** prevista en la disposición adicional primera de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, disposición esta que quedaría derogada de conformidad con la Disposición derogatoria única, apartado 2, del Proyecto.

2.8 Vivienda e impuestos

El sistema tributario está llamado a desempeñar un papel instrumental de las distintas políticas, tal y como dispone el art. 31.1 de la Constitución española, que justifica su existencia, y la obligación de contribuir, en el “sostenimiento de los gastos públicos”. Este carácter instrumental es, si cabe, más evidente en el caso de las Haciendas territoriales, que disponen de autonomía financiera limitada para ese fin, lo que se recalca en el caso de las Haciendas locales, que deberán disponer de los medios suficientes “para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas” (art. 142 CE), y también de las Comunidades Autónomas, cuya autonomía financiera se reconoce “para el desarrollo y ejecución de sus competencias” (art. 156 CE).

Ello no impide que existan impuestos con finalidades específicas, tradicionalmente denominados “extrafiscales”, o incluso que los impuestos tradicionales, como puedan ser el IRPF o el IVA, desempeñen fines específicos, como se recuerda, precisamente en relación con el primero, en la **STC 19/2012, de 15 de febrero**, de forma que los mismos se articulen teniendo en cuenta consideraciones extrafiscales (**SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 13; 197/1992, de 19 de noviembre, FJ 6; 194/2000, de 19 de julio, FJ 8; y 276/2000, de 16 de noviembre, FJ 6**). Por ello, desde una perspectiva constitucional, nada cabe oponer al uso de los tributos “no sólo como instrumento recaudatorio, sino también como medio para la consecución de tales fines extrafiscales” (**STC 173/1996, de 31 de octubre, FJ 5**).

Ahora bien, siendo esto así, también es cierto que los impuestos deben ser evaluados, tanto cuando tienen un fin tradicional o recaudatorio, como cuando tienen la finalidad de apoyar determinadas políticas, o disuadir de determinadas conductas.

Un examen del sistema tributario español, teniendo en cuenta los subsistemas autonómicos y locales, arroja la conclusión preliminar de, por un lado, una cierta sobre imposición del sector inmobiliario y, por otro, la convivencia de políticas tributarias de apoyo a la vivienda que no siempre son coherentes entre sí.

Sobre este punto, se ha llamado la atención en los últimos años, por quienes han examinado en sistema tributario, debiéndose destacar tanto el llamado **“Informe Lagares” (2014)**, como el reciente **Libro Blanco para la Reforma Tributaria (2022)**, destacándose en este último la necesidad de una mayor cultura de la evaluación del establecimiento de incentivos y beneficios fiscales, al objeto de determinar su eficacia para la consecución del fin para el que fueron creados, tal y como ya ha comenzado a hacer la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) a través de sus **“Spending Reviews”**.

El proyecto de Ley de Vivienda contempla dos medidas tributarias, referidas al IBI y al IRPF, que pretenden apoyar el arrendamiento de viviendas. Sería deseable, además de la evaluación de sus efectos, que las mismas estuvieran coordinadas con las medidas tributarias que han adoptado ya muchas Comunidades Autónomas. En este punto, debe

destacarse que, además de las deducciones en el IRPF, Cataluña y Valencia **han establecido impuestos sobre viviendas vacías**. Hasta el momento, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el primero (**STC 4/2019, de 17 de enero**), señalando que “entre el impuesto sobre las viviendas vacías y el IBI se aprecian diferencias sustanciales, que llevan a concluir que no estamos ante tributos “coincidentes” (**STC 210/2012**, FJ 6) ni “equivalentes” (**STC 53/2014, FJ 3**) a efectos del artículo 6.3 LOFCA” (STC 4/2019, FJ 5). Ahora bien, **en relación con el posible recargo en el IBI**, al que ahora se refiere el proyecto de ley de Vivienda, en la misma sentencia se recuerda que la **normativa catalana prevé posibles medidas de compensación a las Entidades locales**, con este tenor original “[a] partir de la fecha en la que el Estado haya realizado el desarrollo reglamentario al que se refiere el artículo 72.4 del texto refundido de la Ley de haciendas locales, aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, y los ayuntamientos puedan establecer el recargo sobre el impuesto sobre bienes inmuebles, la Generalitat debe adoptar las medidas compensatorias o de coordinación pertinentes a favor de los ayuntamientos que efectivamente hayan aprobado dicho recargo en ordenanza municipal” (STC 4/2019, FJ 6). **Tales medidas, previsiblemente, deberán entonces adoptarse en este caso**, de acuerdo con el art. 6.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

3.SUMARIO DE LAS PRINCIPALES CONCLUSIONES

1. *Existen numerosos datos sobre el drama social de la insuficiencia de vivienda asequible no segregada en España. De acuerdo con la Exposición de motivos del proyecto de ley estatal por el derecho a la vivienda, las técnicas en materia de vivienda utilizadas desde la Constitución han comportado que 5,7 millones de viviendas se promovieran el amparo de algún régimen de protección pública, pero que prácticamente todas han dejado de estar sujetas en plazos relativamente cortos a ningún límite de venta o alquiler; y que existe un parque de viviendas sociales de titularidad pública que apenas ofrece cobertura al 1.6 por ciento de los 18, 6 millones de hogares que habitan en España.*
2. *Por otro lado, de acuerdo con los datos disponibles, la construcción de viviendas de protección oficial se redujo desde las 68.587 unidades del año 2008 hasta las 15.046 del año 2014, llegando a las escasas 4.938 del año 2017 y, entre los años 2007 y 2018, el gasto social en vivienda se redujo hasta un 38%. Entre 2008 y 2019 se produjeron 684.385 desalojos que habrían afectado además de dos millones de personas. Solo en 2010 se iniciaron más de 248 procedimientos de ejecución hipotecaria en el día, de acuerdo con los datos del Consejo General del Poder Judicial, con consecuencias muy negativas también para la salud mental de las personas afectadas, llegando incluso a incrementarse el riesgo de suicidio.*
3. *En cuanto a la ocupación de viviendas, esta se redujo durante los 7 primeros meses de 2022, de acuerdo con datos públicos oficiales. Así mismo, los datos también revelan una creciente segregación residencial en España, por ejemplo, en ciudades como Madrid o Barcelona, causada por la falta de vivienda asequible, lo cual está cambiando, y no para bien, el paisaje de nuestras urbes, impactando en otros ámbitos relacionados con la vivienda (escuela, salud, movilidad, etc) en un contexto de pobreza creciente.*
4. *A la ciudadanía le importa tanto, como mínimo, el que se haga frente a estos problemas relacionados con la vivienda como la cuestión de quien lo haga, dentro del respeto al sistema de distribución de competencias actual.*
5. *El punto de partida en materia de competencia sobre vivienda es que ésta es una competencia autonómica y local, con posible incidencia estatal, que debe abandonar la perspectiva únicamente economicista, reforzar las competencias municipales y respetar los principios de proporcionalidad y buen gobierno.*
6. *Es preciso desarrollar una buena gobernanza, con dedicación de suficientes recursos públicos y usar la técnica de las preasignaciones presupuestarias a tal fin.*
7. *Se constata a nivel internacional y autonómico un fortalecimiento progresivo de las obligaciones jurídicas de resultado de obtención de un alojamiento del sector público*
8. *La existencia de un derecho constitucional a la vivienda tiene efectos relevantes*

9. *La función social de la propiedad de la vivienda está reconocida en la legislación de las distintas Comunidades Autónomas e implica concretos deberes jurídico de los propietarios de las viviendas, como ha señalado la jurisprudencia.*
10. *La provisión de viviendas sociales o asequibles es un servicio de interés general. Los servicios de vivienda que sean no económicos o de pura solidaridad pueden ser libremente regulados, organizados y financiados por las comunidades autónomas. En cambio, los servicios residenciales de interés económico general (como las viviendas que se ofrecen a precios limitados o tasados en el mercado) están sujetos a los principios y las reglas del mercado interior.*
11. *El TJUE y el TS español han señalado que la Administración puede establecer restricciones, modulaciones o controles de la competencia en el mercado residencial, incluyendo la vivienda turística, para proteger el interés general que incluye contar con vivienda asequible y no segregada*
12. *El doble objetivo del proyecto de ley de desarrollar parques públicos de vivienda y favorecer la existencia de una oferta suficiente y adecuada de vivienda será difícil de conseguir si la actividad pública continúa siendo la misma desarrollada hasta ahora*
13. *El proyecto de ley no innova en relación con el régimen jurídico de los parques públicos de vivienda ya existente en normas de las CC.AA. El proyecto de ley establece la necesidad de que los parques públicos de vivienda sean un patrimonio separado y que se retroalimente*
14. *El proyecto de ley estatal establece distintos tipos de vivienda protegida: la vivienda social, incluyendo la dotacional, y las viviendas de precio limitado. El proyecto de ley señala que la vivienda protegida lo será mientras dure la calificación urbanística del suelo donde se erigen como de suelo destinado a ese tipo de vivienda.*
15. *El proyecto de ley crea la denominada “vivienda asequible incentivada” –de titularidad privada– con el objeto de incrementar la oferta de vivienda a precios asequibles a corto plazo.*
16. *Para el desarrollo de parques públicos de vivienda, parece claramente insuficiente hacer sustentar el crecimiento de éstos (sin desmerecer su importancia), de manera principal en la reserva urbanística de vivienda protegida, incluyendo el suelo urbano consolidado en caso de previsión legal autonómica - lo que ha sido considerado conforme con el ordenamiento jurídico por la STC 16/2021 y por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 6 de julio de 2021 respecto al ordenamiento catalán- pues solo tiene efectos relevantes en épocas de fuerte construcción de vivienda de obra nueva y solo permite incrementar los parques públicos de vivienda si se trata de regímenes de tenencia de vivienda protegida, alternativos a la vivienda protegida en propiedad.*

17. *El desarrollo del parque público de vivienda debe conseguirse impulsando otras técnicas además de las reservas para vivienda protegida, no empleadas hasta el momento, que exigen más gasto público y mejor legislación estatal.*
18. *En cuanto a las que exigen gasto, deberían impulsarse técnicas como son la actuación por el sistema de expropiación para impulsar actuaciones de transformación urbanística residenciales y la adquisición de bienes inmuebles mediante tanteo y retracto, compraventas o permutas.*
19. *Por lo que se refiere a las mejoras que puede ofrecer el legislador estatal para promover los parques públicos, se hallan, por ejemplo, mejorar y facilitar la regulación legal autonómica de la delimitación de áreas de tanteo y retracto, especialmente desde la perspectiva de su inscripción en el Registro de la propiedad; facilitar y en su caso financiar la posibilidad de expropiar terrenos urbanizables para desarrollar e impulsar parques públicos de vivienda (con la creación de un fondo a imagen del francés de solidaridad urbana); mejorar la regulación que actualmente hace la ley de arrendamientos urbanos, con carácter subsidiario, de las viviendas de protección pública en régimen de alquiler y de los equipamientos dotacionales públicos destinados a satisfacer la demanda de vivienda permanente, o establecer una importante reducción porcentual del justiprecio, en caso de expropiación por incumplimiento de la función social del derecho de propiedad de la vivienda establecido en la legislación autonómica.*
20. *Para favorecer la existencia de una oferta suficiente y adecuada de viviendas en el mercado privado las técnicas previstas en el proyecto de ley son las ya existentes con anterioridad, acompañadas de medidas y ayudas fiscales*
21. *Los controles legales de los precios de alquiler, si bien no resuelven el déficit crónico de vivienda asequible y deben ir acompañadas de otras medidas estructurales, pueden a corto plazo bajar el gasto en vivienda y contener la gentrificación y la segregación urbana, como ha señalado el Tribunal Constitucional alemán en sentencia de 2019.*
22. *En este sentido, [evaluaciones empíricas objetivas](#) del periodo de aplicación de estos controles en Cataluña, durante un período de año y medio, desde la aprobación de la [ley catalana 11/2020](#), [concluyen](#) que su aplicación no generó una subida de los precios de los alquileres, sino que por el contrario los precios de los alquileres descendieron: en Barcelona, por ejemplo, el precio de alquiler medio mensual pasó de 962,75 euros (seis meses antes de entrar en vigor la ley) a 913,63 euros (año y medio después de entrar en vigor). Asimismo, la ley tampoco generó un descenso del número de contratos de alquiler celebrados, contratos que, de hecho, aumentaron en este período en la ciudad de Barcelona en un 31,1% en relación con el año anterior a la entrada en vigor de la ley.*
23. *En cuanto a los derechos frente al poder público y en la relación propietario-arrendatario, desde la primera óptica es plausible que el legislador trate de forma distinta al gran tenedor (justificando por qué lo es objetivamente) del simple propietario de vivienda. El gran tenedor desarrolla una actividad empresarial y por tanto la regulación puede tener ello en*

cuenta junto a los intereses generales en juego, dado que no existe un derecho a la máxima ganancia posible siempre y en todo caso.

- 24. En el caso de la ciudad de Barcelona, [análisis objetivos de la realidad muestran que](#) las viviendas de alquiler habitual en manos de personas físicas o jurídicas con más de 10 viviendas en alquiler en 2021 representarían el 36% del parque de viviendas de alquiler habitual de la ciudad. Este porcentaje aumentaría hasta el 37% si tuviéramos en cuenta las viviendas que estarían en otras formas de alquiler (turísticos, cedidos, otros usos, etc.). En cuanto a la tipología de propietarios, los propietarios con 10 o más viviendas que son personas jurídicas pasan a ser predominantes, con el 77,3%.*
- 25. El Tribunal Constitucional español ha aceptado la previsión de zonas tensionadas a los efectos de control de precios. Sin embargo, los detalles de una buena regulación deben tener en cuenta las competencias autonómicas, el procedimiento de establecimiento, la correcta fijación de precios o rentas de referencia y la conexión con la gestión urbanística.*
- 26. En cuanto a las relaciones entre propietarios y arrendatarios, segunda perspectiva, la regulación del proyecto de ley es mejorable. El proyecto de ley prevé dos tipos de medidas en las zonas tensionadas: la prórroga y la contención de rentas.*
- 27. En cuanto a la prórroga, se trata de 3 anualidades aplicables a todos los contratos, con una regulación mejorable. Por lo que se refiere a la contención de rentas, se parte de una congelación de rentas, con una regulación mejorable. En el caso de los grandes tenedores, éstos tienen un doble tope: la renta del contrato anterior actualizada y el límite máximo de precio conforme al sistema de índices de precios de referencia.*
- 28. En todo caso, es recomendable tras la aprobación de estos controles de alquiler la instauración en la propia ley de un sistema de experimentación y de evaluación ex post de los resultados, [como en Francia se ha hecho con la Ley Elan de 2018](#), por ejemplo.*
- 29. El proyecto de ley reitera los derechos de los consumidores, sin aportar novedades. De igual modo, repite la regulación ya existente sobre la percepción de cantidades a cuenta del precio antes o durante la construcción en operaciones de compra de vivienda*
- 30. Existen variados impuestos sobre el sector inmobiliario y una incoherencia entre las políticas tributarias de apoyo a la vivienda.*
- 31. El proyecto de ley se refiere al IBI y al IRPF. Es preciso evaluar efectos y coordinación con medidas autonómicas.*
- 32. El Tribunal Constitucional ha aceptado el impuesto sobre viviendas vacías autonómico.*

33. *En Cataluña, el recargo del IBI previsto en el proyecto de aprobarse activaría compensaciones al mundo local, de acuerdo con el art. 6.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.*

4.RELACIÓN DE ENCUENTROS Y PONENCIAS

Primer encuentro:

Función social de la propiedad, la intervención en los precios y las zonas tensionadas

26 de abril de 2022, de 16:00 a 19:00 horas

Inauguración:

David Lucas Parrón, Secretario General de Agenda Urbana y Vivienda

Ponentes:

Luciano Parejo Alfonso, Catedrático de Derecho Administrativo, Presidente de honor del Instituto Pascual Madoz de la Universidad Carlos III de Madrid.

Josep Ferrer Riba, Catedrático de Derecho Civil de la Universidad Pompeu Fabra, codirector de la cátedra Barcelona de estudios de vivienda.

Montserrat Pareja Eastaway, Profesora titular de Teoría Económica de la Universidad de Barcelona, codirectora de la cátedra Barcelona de estudios de vivienda.

Lugar de celebración presencial: Universidad Carlos III de Madrid, Campus Puerta de Toledo, Madrid, Ronda de Toledo, aula A.0.10.

Segundo encuentro:
**Parques públicos de vivienda, la rehabilitación del parque residencial de viviendas,
vivienda social y protegida**
8 de junio de 2022, Universitat Autònoma de Barcelona, de 16:00 a 19:00 horas

Inauguración:

Javier Burón Cuadrado, Gerente de vivienda del Ajuntament de Barcelona

Ponentes:

Josep María Montaner, Catedrático de Teoría e historia de la Arquitectura, ETSAB-UPC

De las leyes a los valores de la vivienda asequible.

Marcos Vaquer, Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad Carlos III de Madrid

La vivienda como objeto de la actividad empresarial y su consideración como servicio de interés general.

Judith Gifreu, Profesora Titular de Derecho Administrativo, UAB

La conformación y gestión del parque público residencial. Conservación y rehabilitación.

Domènec Sibina, Profesor titular (EU) de Derecho Administrativo, UB

El Derecho y las políticas públicas de vivienda en el Estado español desde la CE 1978: qué cambios se proponen en el APLV.

Lugar de celebración: Sala de Vistas, Facultat de Dret, Universitat Autònoma de Barcelona.

Tercer encuentro:
Distribución de competencias, cohesión social y derecho a la vivienda

28 de octubre de 2022, de 16:00 a 19:00 horas

Ponentes:

Juli Ponce Solé, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona, codirector de la Catedra Barcelona de Estudios de Vivienda.

La distribución de competencias sobre vivienda.

Jesús Leal Maldonado, Profesor Honorífico de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

Cohesión social, segregación residencial y vivienda.

Luis López Guerra, Profesor Honorífico de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid, exmagistrado del Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

El derecho subjetivo a la vivienda

Lugar de celebración: Sala 1.A.03, Campus Puerta de Toledo, Ronda de Toledo, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid.

Cuarto encuentro:
Aspectos de Derecho tributario, de Derecho Civil y de Derecho Procesal de la Vivienda
21 de diciembre de 2022, de 16:00 a 19:00 horas

Inauguración: **Jesús M. Sánchez García**, Decano del Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona

Ponentes:

Violeta Ruiz Almendral, Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario, Universidad Carlos III de Madrid.

Aspectos tributarios de la vivienda

Isabel Viola Demestre, Profesora Titular de Derecho Civil, Universidad de Barcelona
Medidas de protección y transparencia en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda.

Vicente Pérez Daudí, Catedrático de Derecho Procesal, Universidad de Barcelona
Protección de personas vulnerables y Ley de Enjuiciamiento Civil

Algunas conclusiones del ciclo de encuentros sobre el Derecho a la Vivienda

Entre la Política, las políticas públicas, el Derecho y el derecho a la vivienda: y ahora, ¿qué?

Marcos Vaquer, Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad Carlos III de Madrid, **Juli Ponce**, Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Barcelona, **Domènec Sibina**, Profesor de Derecho Administrativo, Universidad de Barcelona

Lugar de celebración: Sala de Profesores de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona, Avenida Diagonal, 684, Barcelona.