

LA NUEVA LEY POR EL DERECHO A LA VIVIENDA DE ESPAÑA EN EL CONTEXTO EUROPEO: DEBILIDADES Y FORTALEZAS

THE NEW LAW FOR THE RIGHT TO HOUSING IN SPAIN IN THE EUROPEAN CONTEXT: STRENGTHS AND WEAKNESSES

Cristina Argelich Comelles*
Universidad Autónoma de Madrid

This document analyses the main developments introduced by the Law on the Right to Housing, approved in Spain. This concerns mainly tenancy rent control, as well as consumer, urban planning, and administrative measures.

This legal analysis is framed within the framework of measures of access to housing in European comparative law, to verify the existence of other viable remedies, some of them raised in the Spain 2050 Report and not regulated.

KEYWORDS: *Housing; consumer; rent control; urbanism; property; tenancy.*

El presente trabajo analiza las principales novedades aportadas por la Ley por el derecho a la vivienda, aprobada en España. Estas versan sobre prestaciones arrendaticias, en particular, el control de rentas, así como medidas en materia de consumo, urbanísticas y administrativas.

El análisis de la cuestión se enmarca en las medidas de acceso a la vivienda existentes en el derecho comparado europeo, a los efectos de constatar la existencia de otras soluciones habitacionales viables, algunas de ellas planteadas en el Informe España 2050 y desatendidas en la norma.

PALABRAS CLAVE: *Vivienda; consumidor; control de rentas; urbanismo; propiedad; arrendamiento.*

* Profesora Ayudante Doctor de Derecho civil, acreditada a Contratado Doctor. Universidad Autónoma de Madrid (UAM). (Madrid, España). Contacto: cristina.argelich@uam.es

Nota del Editor: El presente artículo fue recibido por el Consejo Ejecutivo de THÉMIS-Revista de Derecho el 15 de noviembre de 2022, y aceptado por el mismo el 25 de febrero de 2023.

I. EL ACCESO A LA VIVIENDA EN ESPAÑA EN EL CONTEXTO EUROPEO

El contexto de acceso a la vivienda en España difiere de la media de la Unión Europea, y ello es una expresión más de lo que en estadística se conoce como ‘valor atípico’, esto es, cuando un valor difiere en exceso del resto e induce a pensar que se ha cometido un error, algo que parece que los diversos legisladores implicados no han observado o sabido solucionar. Veamos el estado objetivo de la cuestión, pues el primer paso frente a la existencia de un problema es su cuantificación. En España, existen 3.4 millones de viviendas vacías, según el último Censo de Población y Viviendas de 2011 (Instituto Nacional de Estadística [INE], 2011); debido a las incorrecciones en el método para su cálculo, el próximo censo, cuya publicación se espera en 2023, no dispondrá de datos respecto de las viviendas vacías. Desde el primer censo de población y de viviendas de 1950 hasta la actualidad (INE, 1950, pp. 19-21), el número total de viviendas se ha triplicado, mientras que las viviendas vacías se han octuplicado, pues el acceso a la vivienda en España no se ha solucionado ni en contextos de escasez ni de sobreoferta. Conforme a las estadísticas de Eurostat, España tiene una distribución de la población, en función del régimen de tenencia, de un 75.1% en propiedad, un 15.8% en arrendamiento de mercado libre, y un 9.6% en arrendamiento social, lo que sitúa el arrendamiento en un 25.4% del total (Eurostat, 2022); España es el segundo Estado de la Unión Europea con más porcentaje de vivienda en propiedad, después de Malta. La media de la Unión Europea al respecto corresponde a un 69.7% de régimen de tenencia en propiedad, un 21.1% en arrendamiento de mercado libre, y un 9.6% en arrendamiento social, siendo el arrendamiento un 30.7% del total.

En la actualidad, diversos retos habitacionales han sido indicados por expertos en la materia en dos recientes informes (Nasarre Aznar, 2021a; 2022), tanto a nivel europeo como a nivel estatal: en Europa, los retos más importantes se refieren a la asequibilidad, sostenibilidad e inclusión social de la vivienda; en relación con España, los retos se concretan en la falta de asequibilidad, el sinhogarismo, la gentrificación, la turistificación, así como el fenómeno conocido como la ‘España vaciada’ o la despoblación de las zonas rurales. En concreto, y en términos de estado del parque residencial de vivienda en España, la ‘vivienda adecuada’ se traduce en los siguientes datos del Instituto Nacional de Estadística (en adelante, INE) y del Ministerio de Fomento: más del 55% de viviendas fueron construidas antes de 1980, en concreto 13 759 266 viviendas de un total

de 25 208 622, de las cuales un 21% tienen más de 50 años (Ministerio de Fomento, 2015). Ello justifica que, en España, los principales retos en materia de ‘vivienda adecuada’ sean la rehabilitación, la eficiencia energética y la accesibilidad, pues solamente el 0.6% de viviendas son accesibles para las personas con discapacidad.

En los informes, se señalan como buenas prácticas a nivel español las siguientes: la intermediación en materia de vivienda, dispuesta en Cataluña, y los derechos de adquisición preferente, de Cataluña y Andalucía; el derecho a la vivienda para personas o colectivos vulnerables, del País Vasco; la propiedad temporal y la propiedad compartida, de Cataluña; la aproximación a la ‘vivienda asequible’, mediante la práctica de la Fundación Hábitat; la vivienda para la inclusión social, en Cataluña; la suspensión de los lanzamientos, del legislador estatal, y la mediación hipotecaria, de los legisladores autonómicos de Cataluña, Madrid, Aragón, Navarra y el País Vasco; y, finalmente, la investigación avanzada en materia de vivienda. En este último punto, debemos destacar la actividad consolidada en esta materia, ordenada cronológicamente, de la cátedra Zaragoza vivienda, la cátedra de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) de vivienda de la Universidad Rovira y Virgili, el observatorio vasco de vivienda, así como los informes en materia de vivienda del observatorio metropolitano de la vivienda de Barcelona. Recientemente, se han constituido la cátedra de vivienda y derecho a la ciudad de la Universidad de Valencia, en 2021, y la cátedra Barcelona de estudios de vivienda, en 2022.

Finalmente, en los informes se refieren diversas lecciones aprendidas en materia de vivienda, cuyo contenido no se encuentra trasladado en la ley por el derecho a la vivienda objeto de este trabajo: no existen políticas de vivienda adecuadas, basadas en la investigación previa sobre la situación del acceso a la vivienda en España y sus causas; se requiere de un planteamiento *country-wide* o de todo el Estado para la formulación adecuada de los regímenes de tenencia de la vivienda; se necesitan medidas vinculadas al sector privado para el incremento de las viviendas sociales, a lo que pueden ayudar las cooperativas de vivienda; se produce una regulación multinivel incoherente, cuya principal manifestación es la falta de asequibilidad; deben abordarse los problemas relativos a las condiciones de habitabilidad, accesibilidad, eficiencia energética y rehabilitación; y, finalmente, se requiere una cohesión territorial para solucionar las consecuencias derivadas de la urbanización, que han desembocado en el fenómeno de la ‘España vaciada’ o la despoblación de las zonas rurales.

II. CONSIDERACIONES ACERCA DE LA NUEVA LEY POR EL DERECHO A LA VIVIENDA DE ESPAÑA

Recientemente, el legislador español ha aprobado la Ley por el Derecho a la Vivienda. El Poder Ejecutivo manifestó, tras la aprobación del anteproyecto de la norma por parte del Consejo de Ministros, que se trata de ‘la primera ley de vivienda de la democracia’ (Parra, 2021). Corresponde a los académicos analizar jurídicamente por qué se trata de la primera ley de vivienda estatal tras la aprobación de la Constitución Española (en adelante CE) y su consagración en el artículo 47, adelantando que no es ningún mérito que lo sea, y que lo que se ha calificado de ‘amalgama de medidas sin coherencia’ no va a mejorar el acceso a la vivienda en España (Nasarre Aznar, 2021a). Por el contrario, se ha perdido una oportunidad armonizadora de la normativa autonómica de carácter conceptual, que habría justificado esta actividad legislativa estatal y cuya conveniencia, a la luz del articulado, resulta cuestionable.

En cuanto a los efectos *ex ante* de la norma en el mercado inmobiliario, tenemos que indicar que, con anterioridad a la aprobación del anteproyecto, se produjeron diversas filtraciones, que fueron calificadas de ‘tormenta perfecta’ (Nasarre Aznar, 2021b). Tras la difusión de su contenido, se apreció una reducción directa en la oferta de vivienda, tanto en su adquisición como en el arrendamiento residencial (Expansión, 2021a; Expansión, 2021b; Gamazo Chillón, 2021, pp. 25-44; Bermúdez Prieto, 2021, pp. 35-40; Grande Grandas, 2021, pp. 14-17). Asimismo, se ha detectado un aumento del arrendamiento de temporada y del arrendamiento para uso distinto de vivienda –arrendamientos cuyo plazo es inferior a doce meses y que podrían afectar hasta 32 000 viviendas (Torío, 2022)–, celebrados en fraude de ley, para evitar la protección del arrendatario de vivienda habitual y la inseguridad jurídica de la ley por el derecho a la vivienda (Barjola, 2022; Torres, 2022; Fuentes Lojo Rius, 2022). Por su parte, los datos de la Federación Nacional de Asociaciones Inmobiliarias –publicados en el mes de abril tras la tramitación de la norma como Proyecto de Ley– constatan una reducción del 15.5% de la oferta de vivienda (Sempere, 2022a; Arruñada, 2022a; 2022b), por su salida del mercado de arrendamiento o la derivación al arrendamiento turístico, así como el encarecimiento de la renta del arrendamiento de vivienda habitual que se encuentra en oferta. Asimismo, desde la perspectiva del ejercicio del derecho de propiedad respecto de la sociedad, y la vinculación a la función social que debe cumplir conforme al artículo 33 de la CE, la norma presenta diversas medidas que se corresponden con suspensiones administrativas

de derechos y transferencias coactivos no expropiatorias que, por ende, limitan el ejercicio del derecho de propiedad sin compensación por parte de la Administración. En este sentido, es oportuno explicar que la competencia exclusiva en materia de vivienda y urbanismo corresponde a las Comunidades Autónomas, según el artículo 148.1.3 de la CE, reservándose al Estado en esta materia la regulación del suelo, la del derecho de propiedad, en concreto en materia de expropiación forzosa, así como la política de vivienda, instrumentada en los planes estatales de vivienda. Este régimen competencial explica que sea la primera ley de vivienda de la democracia.

En cuanto a los efectos *ex post* de la aprobación de la norma en el mercado inmobiliario, debemos advertir tres limitaciones prácticas que moderarán sus consecuencias (Hernández, 2022). Por una parte, la aplicación potestativa por parte de las Administraciones competentes, referida a las Comunidades Autónomas, en materia de vivienda, y a los Municipios, en materia urbanística y tributaria. Por otra parte, el articulado no establece el sistema de índices de precios de referencia, para limitar la subida de la renta del arrendamiento de vivienda habitual en zonas de mercado residencial tensionado; se prevé su aprobación 18 meses después de la entrada en vigor de la norma, lo que sitúa su aplicación tras la conclusión de la presente legislatura. Finalmente, el control de rentas que dispone la norma, y que previamente reguló el legislador catalán, ha sido declarado inconstitucional. En España, se ha estimado que este control de rentas afectaría a 150 000 viviendas (RTVE, 2021), cuando el total de viviendas arrendadas supera los 3.5 millones.

III. PRINCIPALES DESAJUSTES NORMATIVOS DE LA LEY POR EL DERECHO A LA VIVIENDA

A pesar de los efectos en el mercado inmobiliario anteriores y posteriores a la aprobación de la Ley por el Derecho a la Vivienda, la necesidad de una norma estatal en esta materia, que le de contenido básico, es incuestionable, pues una gran parte de la situación actual viene ocasionada por diversas circunstancias. En primer lugar, la dispersión normativa que se ha producido por parte de la regulación autonómica, sin estudios previos que justifiquen la conveniencia de las medidas implementadas, lo que se ha calificado de “quince años sin solución para la vivienda” (García & Nasarre, 2022, p. 187). En segundo lugar, los deberes constitucionales en materia de vivienda, atribuidos al Estado, no deben trasladarse al ciudadano, como sucede en el artículo 9 de la CE y en las disposiciones finales de la Ley por el Derecho a la Vivienda. En este punto, precisamos que no encontramos

los llamados ‘deberes constitucionales relacionados con la vivienda’, dispuestos en la ley por el derecho a la vivienda, ni en el elenco normativo estatal ni en el autonómico.

Finalmente, el deber de destino al uso habitacional de la vivienda no forma parte del contenido esencial de este derecho, pues es un objetivo perseguido por el poder público según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, pues así se contiene en sus dos sentencias de 4 de octubre de 2018. Debemos recordar que el deber de mantener habitada una vivienda solo existe para las viviendas protegidas, que la competencia exclusiva en materia de vivienda es autonómica, ex artículo 148.1.3.a de la CE, y que el artículo 47 no configura el derecho a la vivienda ni como derecho fundamental, ni como derecho subjetivo frente a la Administración, cuya tutela pueda ejercerse ante los tribunales.

Tras estas precisiones, procedemos a indicar brevemente las principales medidas que contiene la Ley por el Derecho a la Vivienda. En primer lugar, establece un control de rentas del arrendamiento de viviendas sitas en zonas de mercado residencial tensionado en la disposición final (en adelante, DF) primera de la Ley: estricto, o con límite máximo del precio aplicable conforme al sistema de índices de precios de referencia, para los grandes tenedores; y moderado, para los pequeños propietarios, ya sean personas físicas o jurídicas, limitando el incremento a un máximo del 10%. Ello constituye un *legal transplant* de lo dispuesto en septiembre de 2018 en el §558 Bürgerliches Gesetzbuch, tras su aplicación en Berlín, así como en ciudades de otros Estados como Nueva York, San Francisco o Estocolmo, que ocasiona disminución de la oferta, aumento de la renta y deterioro de las viviendas por falta de mantenimiento (Nasarre Aznar, 2021c; Argelich Comelles, 2020, pp. 1-47; Fuentes Lojo Rius, 2021, pp. 1-8).

En segundo lugar, la consideración cuantitativa de gran tenedor, referida al propietario de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de 1 500 metros cuadrados de uso residencial excluyendo garajes y trasteros, como dispone el art. 3.1.k, necesita replantearse cualitativamente. La cantidad de viviendas no tiene que ir aparejada a su valor en el mercado, por tratarse ambos de parámetros variables y, por ende, no deben utilizarse para objetivar la asimetría negocial que las normas pretenden reequilibrar. Ello implica un tratamiento legal lineal e inadecuado para situaciones, a todas luces, desiguales, lo que entraña discriminación: el propietario de diez viviendas cuyo valor de mercado sea bajo; el propietario de menos de diez viviendas cuyo valor de mercado

sea superior al del ejemplo anterior; y el gran tenedor que sea una persona jurídica y cuya actividad empresarial se refiera al sector inmobiliario. Las medidas relativas a los grandes tenedores deberían referirse al último supuesto, es decir, entidades financieras, filiales inmobiliarias y entidades de gestión de activos inmobiliarios, como se dispone en la legislación autonómica, y sin establecer el límite de diez viviendas, algo especialmente necesario en las zonas de mercado residencial tensionado. En suma, si el legislador apuesta por un tratamiento legal diferenciado de los grandes tenedores respecto de las personas físicas y jurídicas, su destinatario debería ser quien ostente en términos cualitativos una posición predominante en el mercado y cuya actividad empresarial sea la inmobiliaria, de manera análoga a la normativa imperativa de derecho del consumo respecto de las entidades financieras.

En tercer lugar, la DF tercera de la Ley por el Derecho a la Vivienda también dispone un recargo en el impuesto sobre bienes inmuebles (en adelante, IBI) del 50% para los propietarios de viviendas vacías durante más de dos años, ampliable al 100% cuando la desocupación supere los tres años, e incrementable en un 50% más en titulares de dos o más inmuebles desocupados en el mismo municipio (Carbonell Sanchis, 2019, pp. 40-47; Galapero Flores, 2019, pp. 129-147). Complementariamente, el Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025 dispone el actual plan de vivienda, necesario para la precisión de algunas disposiciones, y un bono de la renta del arrendamiento de 250 euros, destinado a los jóvenes de entre 18 a 35 años con rentas inferiores a 23 725 euros al año.

Hechas estas precisiones iniciales acerca del contenido de la norma, podemos señalar que la Ley por el Derecho a la Vivienda se basa en una declaración de fines encomiables, contenidos en una norma que dispone su obligatoriedad sin coercibilidad civil o administrativa frente a su incumplimiento, y que está aprobada por un legislador en el que concurren dos circunstancias inhabilitantes. En primer lugar, es un legislador incompetente en la materia, a pesar de que la DF sexta extraiga de los artículos 149.1.1.a y 13.a de la CE, la competencia estatal para la garantía de la igualdad en el ejercicio de derechos y deberes constitucionales, junto con la coordinación de la planificación general de la actividad económica. Ello explica que la ejecutoriedad de la norma se encomiende, en todo el articulado, al Poder Ejecutivo autonómico, que en algunos casos ya ha adelantado su inaplicación por tratarse de legislación potestativa (García, 2021), algo que no sucedería en una materia de su competencia.

En segundo lugar, se trata de un legislador cuyas competencias conexas en materia de vivienda ex artículo 47 de la CE, relativas a la regulación del suelo y las medidas de fomento del acceso a la vivienda, ha desatendido manifiestamente.

Los principales desajustes que plantea la norma son de calado, por su carácter competencial y sustantivo. Como indicamos, en primer lugar, el legislador estatal no es el competente en la materia, lo es el autonómico en exclusiva conforme al artículo 148.1.3.a de la CE. Por tanto, abordar la regulación de un mandato constitucional inexistente no es un hito, y además ocasiona inseguridad jurídica al ciudadano (Nasarre Aznar, 2022). En segundo lugar, el derecho a la vivienda, dispuesto en el artículo 47 de la CE, no es un derecho fundamental, cuya garantía corresponda a los poderes públicos, ni un derecho subjetivo, sino que se trata de un principio rector de la política social y económica. En tercer lugar, el legislador estatal ha desatendido sus competencias conexas derivadas del derecho de propiedad, ex artículo 33 de la CE, y del derecho a la vivienda, ex artículo 47 de la CE –regulación del suelo y medidas de fomento del acceso a la vivienda–, motivando que los legisladores autonómicos regulen toda clase de incentivos negativos habitacionales. En cuarto lugar, su impulso por parte del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 resulta desconcertante por razón de la materia; en los Estados europeos de nuestro entorno, la iniciativa legislativa parte del ente competente en materia de vivienda, una materia que en España solamente se encuentra atribuida al primer ministerio referido.

En aras de la mejora de la técnica legislativa que presenta la norma, habría sido más adecuado su impulso legislativo conjunto entre el primer ministerio indicado y el Ministerio de Justicia, cuya Comisión General de Codificación, como órgano superior de asesoramiento, tiene un marcado perfil técnico. Una manifestación objetiva de lo expuesto es que, de las 866 enmiendas presentadas a la mesa de la Comisión de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, un total de 62 fueron presentadas por el grupo parlamentario confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común –vinculado a uno de los ministerios impulsores de la norma– mientras que el grupo parlamentario socialista no registró ninguna. Complementariamente, indicamos que, durante la tramitación parlamentaria de la norma, no se incorporaron los contenidos de una enmienda a la totalidad y una enmienda a la totalidad de texto alternativo, que fueron rechazadas el 10 de marzo de 2022 en la votación del pleno del Congreso de los Diputados.

Por si lo indicado no fuera suficiente, la técnica legislativa de la norma es altamente deficiente, pues regula cuestiones fundamentales y cruciales en sus disposiciones finales: el control de la renta del arrendamiento de vivienda sin compensación pública; incentivos fiscales aplicables en el impuesto sobre la renta de las personas físicas a los arrendamientos de vivienda; el aumento del recargo en el IBI para los titulares de viviendas vacías; y la modificación de la reserva de suelo para vivienda protegida. A la deficiente técnica legislativa de la norma se añade su mala redacción, pues se observan erratas y expresiones incorrectas a lo largo del articulado, que esperamos que se corrijan tras su publicación oficial, así como errores ortográficos, gramaticales y de sintaxis. Igualmente, sería deseable un mayor refinamiento en términos de concisión y claridad, así como en cuanto a imprecisiones conceptuales.

Esta norma no es más que la manifestación civil y administrativa del populismo punitivo: el populismo habitacional (Adler, 2020, pp. 344-365). En Europa, surgió este término como respuesta al estado del mercado de la vivienda en un lugar concreto. En suma, una norma *lampedusiana* –que todo cambie para que nada cambie– o una expresión más de que el derecho sin coerción es moral, ante una distribución natural disfuncional de los regímenes de tenencia en España en relación con la Unión Europea. Una norma estatal en materia de vivienda debería proporcionar una coherencia entre las Administraciones competentes, delimitando bien su ámbito de actuación, a los efectos de que se presente como una norma cuya vigencia pueda ser extensa, a diferencia de la legislación motorizada aprobada en los últimos años.

Por otra parte, el binomio seguridad-asequibilidad no se ha abordado adecuadamente ni por los legisladores autonómicos ni por el legislador estatal, como se aprecia también en esta norma, un factor clave para el futuro de la vivienda en España. En suma, el legislador estatal ha desaprovechado la finalidad armonizadora que, en realidad, una norma de este cariz debería perseguir. Por todo ello, podemos afirmar con rotundidad que la Ley por el Derecho a la Vivienda no solucionará el grave problema de acceso a la vivienda existente en España.

Un baño de realidad suele ser conveniente en materia de soluciones milagrosas; las utopías no suelen prosperar cuando se implementan, y en la ensoñación suelen eludirse sus efectos negativos –cual producto milagroso– para favorecer su amplia extensión. En un par de ejemplos puede vislumbrarse la metáfora en la práctica, pues ha venido siendo tradición que la política española

de vivienda se implemente a costa del particular, sin una adecuada compensación, planificación ni financiación por parte de la Administración. Por una parte, el legislador estatal no se percató de los efectos negativos en el mercado del arrendamiento a largo plazo de acumular, a la prórroga forzosa del arrendamiento de vivienda, dos subrogaciones y la congelación de la renta sin compensación pública. Este error vuelve a repetirse con la congelación de la actualización de la renta del arrendamiento de vivienda habitual en 2022, para paliar los efectos económicos derivados de la inflación (Sempere, 2022b).

Por otra parte, los legisladores autonómicos parecen haber olvidado que su regulación en materia de vivienda debe armonizarse con la legislación estatal de arrendamientos urbanos, a la luz de sus incontables desajustes. En paralelo, el actual contexto ha paralizado la absorción por el mercado del excedente de viviendas (Aranda, 2021), ocasionado por la crisis hipotecaria de 2007 y agravado por el contexto actual y su respuesta legislativa (Nasarre Aznar, 2020, pp. 273-308), junto con la falta de inversión suficiente en vivienda protegida y su despatriomonalización. En definitiva y para concluir, si el acceso a la vivienda plantea los problemas aludidos es porque los diversos brindis al sol estatales y autonómicos no han solucionado los problemas de acceso, asequibilidad y seguridad en la tenencia, que quedan pendientes de una solución legal estable.

IV. AUSENCIA DE EFICACIA DE LAS MEDIDAS DE FOMENTO DEL ACCESO EN ESPAÑA COMO ORIGEN DEL POPULISMO HABITACIONAL

Tras el análisis de las diversas medidas en materia de acceso a la vivienda en España, es momento de analizar el papel del legislador estatal en esta materia, mediante las medidas de fomento del acceso a la vivienda y las disposiciones que prevé la Ley por el Derecho a la Vivienda. Los sucesivos planes estatales de vivienda (Iglesias González, 2013, p. 59), siendo el último vigente el de 2022-2025, comprenden diversos programas de ayudas a la vivienda, esto es, contienen medidas de fomento del acceso a la vivienda que, además, los legisladores autonómicos también prevén en sus respectivas leyes de vivienda. Los planes estatales de vivienda y, tangencialmente, la legislación en materia de suelo, han constituido la política pública de vivienda estatal, a la espera de los efectos de la aplicación, tras su aprobación, de la Ley por el Derecho a la Vivienda.

En el fracaso de las medidas de fomento estatales es donde se encuentra el origen el problema del acceso a la vivienda: para impulsar cualquier

medida, es necesario que se hayan agotado las vías de fomento —dirigidas a los propietarios— para que se habiten las viviendas (Amenós Álamo, 2015; Ponce Solé, 2015; Díaz Romero, 2014, pp. 1107-1140), y que a pesar de su ofrecimiento no se hayan habitado. Su fundamento es el deber de destino al uso habitacional de las viviendas de mercado libre, a diferencia del deber de habitar las viviendas, predicable respecto de las viviendas protegidas. Este agotamiento de las medidas de fomento, que se contiene tanto en la normativa estatal como en la autonómica, es el supuesto de hecho habilitador de la intervención administrativa en materia de vivienda.

En el Plan Estatal de Vivienda 2022-2025, regulado en el Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el bono alquiler joven y el plan estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025, encontramos trece programas de ayudas a la vivienda, cuya falta de consecución sostiene la aplicación de los incentivos negativos. Estos programas se desarrollan en las leyes autonómicas de vivienda, mediante determinadas medidas concretas, que podemos agrupar en las siguientes. En primer lugar, el otorgamiento de garantías a los propietarios, dirigidas a asegurar el cobro de las rentas y la reparación de los desperfectos. En segundo lugar, el fomento de la rehabilitación de las viviendas en mal estado para ser arrendadas (Sibina Tomás, 2008, pp. 433-439; Amenós Álamo, 2015), mediante subvenciones directas a los propietarios y la oferta de subrogación de la Administración en la realización de las obras. En tercer lugar, se prevé la cesión a la Administración de viviendas vacías para su gestión en arrendamiento, a cambio de un pacto en el cobro y otras condiciones de cesión, dentro de programas específicamente destinados a esta finalidad en los planes de vivienda (Marín García, 2007, p. 8), así como respecto de las viviendas de inserción (Ponce Solé, 2008, p. 153). Finalmente, en cuarto lugar, la Administración puede adoptar medidas distintas, donde encuentran su encaje los instrumentos previstos en la Ley por el Derecho a la Vivienda.

V. EL POPULISMO HABITACIONAL Y SUS RIESGOS EN EL ACCESO A LA VIVIENDA

Habida cuenta de la intención del legislador con la aprobación de la Ley por el Derecho a la Vivienda, a la luz de la exposición de motivos de la norma, podemos afirmar que la mejora del acceso a la vivienda es un reto que los legisladores estatal y autonómico deben abordar con soluciones definitivas, sin acudir a los múltiples incentivos negativos dispuestos en los últimos años (Nasarre Aznar, 2020, pp. 463-476), ni a una norma de aplicación potestativa como la presente Ley.

Desde la crisis hipotecaria de 2007, momento en el que se evidenció el fracaso de las medidas de fomento estatales, los instrumentos reactivos para hacer frente a sus efectos han pasado por diversos incentivos negativos (Argelich Comelles, 2017, pp. 277-333). Los más intrusivos para los derechos de los ciudadanos, son la previsión e inaplicación de la expropiación temporal del uso de viviendas por parte de diversos legisladores autonómicos, los recargos tributarios en el IBI, que vuelven a regularse en esta norma, y mecanismos sancionadores.

Encontramos otros incentivos negativos de menor intensidad, relativos a la propuesta de arrendamiento social previa a la ejecución hipotecaria o el desahucio por impago de rentas –articulado en Cataluña, Murcia y la comunidad valenciana–, y la obligación de realojamiento de las personas en riesgo de exclusión residencial de Cataluña. Finalmente, los que presentan una menor afectación a los derechos de los ciudadanos son el derecho de tanteo y retracto a favor de la Administración de las viviendas objeto de una ejecución hipotecaria, que se encuentren en zonas con alta demanda residencial –previsto en Cataluña, País Vasco y Extremadura–, y las mediaciones de consumo de Cataluña y Murcia.

Es momento de cuantificar la oportunidad de estas medidas, para poder anticipar los efectos que tendrá la aplicación de la Ley por el Derecho a la Vivienda, que contiene algunos de estos incentivos negativos. La expropiación temporal del uso de viviendas en España ha tenido la siguiente aplicación: en Andalucía se incoaron dos procedimientos administrativos que caducaron, y en Baleares se anunció la expropiación de 56 viviendas de grandes tenedores (Europa Press, 2021b), cuya aplicación final se ha reducido a 16 por las ventas de las viviendas sujetas a la medida expropiatoria (Colom, 2021). Lo mismo ha sucedido con sus antecedentes legislativos directos dispuestos en Francia y Bélgica, relativos a la expropiación y requisa de viviendas vacías, que solamente se han aplicado una vez en Valonia. Existen mecanismos menos costosos y más rápidos para aportar soluciones a las viviendas vacías; así, encontramos las *Empty Dwelling Management Orders* u órdenes de gestión de viviendas vacías del Reino Unido, y que presenta unas estadísticas de aplicación superiores y un efecto disuasorio constatable (Wilson, 2019, pp. 1-24).

Respecto de la aplicación del impuesto a las viviendas vacías, en Cataluña se ha pasado de recaudar casi 19 millones de euros en 2016 a menos de 12 millones en 2018, mientras que no disponemos de datos oficiales en cuanto a su aplica-

ción en Navarra y el País Vasco; en esta última Comunidad Autónoma, se ha aprobado el Decreto 149/2021, de 8 de junio, de vivienda deshabitada y de medidas para el cumplimiento de la función social de la vivienda, en el que se establece un impuesto de 10 euros por metro cuadrado para aquellas viviendas que estén vacías durante más de dos años, cuantificadas en 15 134 en su registro de viviendas deshabitadas.

Respecto de las sanciones pecuniarias a los propietarios de viviendas vacías, previstas primigeniamente por diversos municipios y que se disponen en la Ley por el Derecho a la Vivienda, el resultado global en los diversos municipios donde se ha aplicado es una recaudación del 50% respecto a la prevista, a la que se suman diversos pleitos y un elevado coste de los procedimientos administrativos en cuestión (Millar-Powell, 2022; Queralt, 2016). Finalmente, el recargo en el IBI para las viviendas vacías se encuentra regulado en las ordenanzas fiscales de algunos municipios, en virtud de la normativa estatal relativa a las haciendas locales, que establece un porcentaje del 50% hasta el 150% tras la modificación de la DF tercera de la Ley por el Derecho a la Vivienda, cuya aplicación es potestativa por parte de los municipios.

Cabe indicar, a la vista de los datos y de las diversas administraciones intervinientes, que las culpas son compartidas en el tiempo y en el espacio, y buena prueba de ello es que en diversos contextos las soluciones no han sido las adecuadas. Solo eso explica el nefasto resultado de las infinitas medidas reguladas, copiadas e inaplicadas a partes iguales en el periodo 2013-2022: no superan la prueba de idoneidad ni el de proporcionalidad, pues la Administración está obligada a utilizar los medios menos lesivos para los ciudadanos en el ejercicio de sus potestades. En suma, presentan una escasa utilidad para resolver el problema que nos ocupa. Los legisladores han confundido el jarabe adecuado y la dosis necesaria, para solucionar el acceso a la vivienda, con un elixir compuesto de medidas efectistas y poco efectivas.

A los efectos de reequilibrar el acceso a la vivienda, sería conveniente plantear mecanismos que no dependan de situaciones coyunturales relativas a la falta o sobreoferta de viviendas, a la capacidad económica o a la coyuntura económica, para que pueda articularse un verdadero sistema de acceso a la vivienda, que sigue pendiente de una solución permanente o, al menos, estable. Lamentablemente, abordar este problema requiere de una acción conjunta entre los legisladores estatal y autonómico que trascienda sus intereses, para dotar de cierta unidad a la política española de vivienda. Esta acción conjunta no se observa en

la legislación autonómica, cuya aplicación puede cuantificarse y, probablemente, a la luz de sus disposiciones, la aplicación de la Ley por el Derecho a la Vivienda siga la misma suerte.

VI. HACIA SOLUCIONES HABITACIONALES VIABLES PARA EL FAVORECIMIENTO DEL ACCESO A LA VIVIENDA EN ESPAÑA MEDIANTE LA INTERMEDIACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

Como ha venido siendo tradición en la legislación española, autonómica y estatal, suelen preverse soluciones cortoplacistas vinculadas a un contexto de acceso a la vivienda determinado, articuladas en forma de legislación motorizada y desasosegada, carente de la reflexión profunda que una solución a largo plazo para el acceso a la vivienda requiere. Ninguna norma de las aprobadas en los últimos 15 años ha contado con informes previos acerca de su idoneidad (Nasarre Aznar, 2020, pp. 299-482; Argelich Comelles, 2017, pp. 1-47), en atención a la técnica legislativa utilizada, ni ha resuelto el problema de acceso a la vivienda, porque se planteaban como soluciones reactivas frente a pronunciamientos judiciales o contextos de lanzamiento de vivienda. Por su parte, la Ley por el Derecho a la Vivienda dispone del informe preceptivo que alude su falta de oportunidad y justificación de las medidas allí previstas.

Los efectos de esta política de vivienda cortoplacista no han reducido su previsión legislativa, a pesar de su difícil implementación y escaso éxito en la mejora del acceso a la vivienda, ni han evitado anuncios prematuros con incidencia directa en el mercado: reducción de la oferta, incremento de los precios por falta de absorción de la demanda, tensión en el mercado inmobiliario, desincentivación de la inversión en vivienda, priorización de los arrendatarios más solventes frente a la escasez de vivienda (Arruñada, 2022c), y el intervencionismo habitacional sin compensación en forma de limitación administrativa de derechos o de transferencia coactiva no expropiatoria, como límites en interés público del dominio (Doménech Pascual, 2012, pp. 269-292; Argelich Comelles, 2017, pp. 277-303).

En este sentido, el Banco de España ha señalado en el informe “Mercados de la vivienda en el área del euro. Principales indicadores, factores comunes y medidas macroprudenciales” (Banco de España, 2022), publicado en abril de 2022, que se ha reducido la oferta de vivienda y se han incrementado los precios, especialmente en los Estados que ya fueron advertidos por la Junta Europea de Riesgo Sistémico. En sentido análogo, el Instituto de Estudios Económicos (en adelante, IEE) ha publicado

en julio de 2022 el informe “La inflación y la incertidumbre frenan la recuperación de las empresas”, donde se expresa lo siguiente:

el anuncio y aprobación del proyecto de ley por el derecho a la vivienda, en vez de incorporar reformas estructurales que afianzan la propiedad privada en España, introduce el riesgo de un deterioro mayor de la misma, con propuestas como las de control de alquileres, moratorias de desahucios, permisividad con la ocupación, expropiaciones temporales de viviendas vacías o penalización de grandes tenedores de alquiler que aumentan la inseguridad jurídica y la incertidumbre con la consiguiente restricción de oferta de vivienda en alquiler (Instituto de Estudios Económicos [IEE], 2022).

Estas medidas se demuestran ineficaces a largo plazo por los efectos negativos no previstos, como veremos, así como por la repercusión al particular del coste de implementación de una determinada política pública de vivienda. En este sentido, el INE ha indicado en su estadística de ejecuciones hipotecarias que, en el año 2021, los procedimientos cuyo objeto es la vivienda de personas físicas aumentaron un 53.5%, lo que objetiva la magnitud de la falta de soluciones habitacionales en España y la inoperancia de los incentivos negativos (INE, 2022).

La existencia de viviendas vacías y el fomento del acceso a la vivienda no se solucionará expropiándolas, ni gravando o sancionando a sus propietarios. Este estadio en el que nos encontramos puede superarse con lo que podríamos denominar un *win-win* público-privado habitacional. El papel de la Administración debe evolucionar de los incentivos negativos y sus efectos a la intermediación, con la finalidad de conectar la sobreoferta de vivienda y la ingente demanda, e incluso estimulando que la demanda se redirija hacia la ‘España vaciada’.

Esta intermediación que se propone permite que la Administración no intervenga como parte en las relaciones jurídico-privadas que se deriven, reservando su papel al control público de su eficacia sin incidencia directa en sus prestaciones. En otras palabras, la Administración se libera de las vicisitudes de la ejecución de cualquier medida para centrar su actividad en el favorecimiento efectivo del acceso a la vivienda. Solo mediante una adecuada planificación y ejecución de las medidas de fomento del acceso a la vivienda, como origen del ansia legislativa de incentivos negativos que persiste en la actualidad, se conseguirá que el acceso a la vivienda en España deje de ser un problema acuciante pendiente de una solución permanente.

VII. REFLEXIONES CRÍTICAS ACERCA DE LAS LÍNEAS DE ACTUACIÓN FUTURAS EN EL ACCESO A LA VIVIENDA A LA LUZ DEL INFORME ESPAÑA 2050

En el informe España 2050, el Gobierno de España ha determinado unas líneas de actuación en materia de vivienda (Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España, 2021), a aplicar en los próximos decenios. En el apartado dedicado al desarrollo territorial, en cuanto al “presente del acceso a la vivienda”, se indica que la distribución sobre el territorio es muy heterogénea. Ello se debe a la concentración poblacional en las grandes ciudades y la despoblación de la llamada ‘España vaciada’, a la dificultad para acceder a la vivienda en propiedad, así como al sobre coste de la renta del arrendamiento de vivienda habitual en relación con los ingresos percibidos.

Por ello, los expertos del informe señalan diversos retos de futuro que se tendrán que regular, en atención al envejecimiento de la población, la asimetría de los entornos urbano y rural, la suburbanización en ciudades extensas, la densificación de las ciudades, la turistificación y la gentrificación. Está previsto que en 2035 el número de hogares haya aumentado 1.1 millones (INE, 2020), mientras que el tamaño medio de los hogares descenderá, quedando especialmente afectados los ciudadanos que tengan ingresos bajos y los jóvenes que residan en las grandes ciudades. Por estas razones, la demanda potencial de vivienda social en España se duplicará la próxima década.

Por ello, se propone en el informe la regulación de las tenencias intermedias, es decir, el acceso a la vivienda en propiedad mediante dos fórmulas que proceden del derecho anglosajón y que se incorporarían a nuestra legislación mediante un *legal transplant*: la propiedad temporal y la propiedad compartida. Como retos complementarios, señala el informe la mejora de la sostenibilidad y la salud urbana, la reducción de la pobreza, la desigualdad y la segregación social, así como la rehabilitación masiva del parque inmobiliario, en atención a la antigüedad media y en términos de eficiencia energética. En España, la tasa de rehabilitación es del 0.1%, el equivalente a 26 000 viviendas del parque inmobiliario total (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2020), mientras que en Francia o Noruega es del 2%. Se estima que en España 1.2 millones de viviendas se tendrán que rehabilitar hasta 2030. Finalmente, señala como reto la dinamización de la España rural, mediante una futura ley de desarrollo rural sostenible.

Como acciones concretas, o “frentes en relación con la Agenda Urbana Española”, se prevé un se-

gundo frente denominado “Garantizar de forma efectiva el acceso a una vivienda digna y adecuada, reduciendo el esfuerzo económico y mejorando su adecuación” (Ministerio de Fomento, 2019). Se disponen diversas acciones para acometer esta garantía del acceso a la vivienda digna y adecuada.

En primer lugar, incrementar la disponibilidad de vivienda pública y social a través de la compra de viviendas en edificios y comunidades ya consolidadas, la rehabilitación, o la construcción de nuevas viviendas. En segundo lugar, fomentar el arrendamiento de las viviendas vacías ofreciendo garantías suficientes a los propietarios y ejerciendo un control sobre la calidad de la vivienda ofertada. En este sentido, se propone la creación o mejora, en su caso, de bolsas de intermediación pública de arrendamiento y marcos de colaboración público-privados que contribuyan a una mejor gestión, como modelo similar a las *housing associations*. Debemos precisar que la autoridad local de vivienda procede del derecho anglosajón, nuevamente, así como la intermediación de la Administración en la gestión de las viviendas vacías mediante las órdenes de gestión de viviendas vacías. En tercer lugar, la creación de un marco fiscal orientado a favorecer tanto el incremento de la oferta de vivienda en arrendamiento a precios asequibles, como el propio acceso de las unidades familiares de rentas más bajas. Prevé un especial énfasis en la demanda residencial y mercado tensionado, e insinúa el control de rentas, que encontramos en la DF primera de la Ley por el Derecho a la Vivienda, cuando expresa la importancia de tener en cuenta la relación entre el precio del alquiler y la renta del hogar. En cuarto lugar, el establecimiento de mecanismos de protección sobre el patrimonio público de vivienda, así como reservas de suelo para vivienda protegida en arrendamiento, para evitar su despatrimonialización, un objetivo acometido en la DF cuarta. En quinto lugar, incentivar las tenencias intermedias como alternativa a la propiedad, es decir, regular la propiedad temporal y la propiedad compartida.

Finalmente, apuesta por garantizar la correcta información que reciben las unidades familiares, tanto en la financiación como en la compra o arrendamiento de una vivienda, facilitando la movilidad residencial de las unidades familiares a medida que sus necesidades cambian. Ello se regula en los artículos 32 a 38 de la Ley por el Derecho a la Vivienda. Complementariamente, para adecuar el parque de vivienda a las necesidades de las nuevas unidades familiares, el informe propone implementar programas de ayudas, dirigidas a conseguir la accesibilidad universal en las viviendas y como soluciones habitacionales alternativas,

así como implementar una estrategia nacional de regeneración urbana integral.

La Ley por el Derecho a la Vivienda tenía la oportunidad de sentar las bases legislativas completas de lo que en el informe se contiene, pero, tras su análisis, observamos como no se atienden la totalidad de los problemas señalados en el informe: ni las consecuencias negativas derivadas de la urbanización; ni la despoblación de zonas rurales, donde habita la población más envejecida; ni se establecen medidas estructurales, pues siguen siendo coyunturales, como suele ser tradición en la legislación de acceso a la vivienda en España.

Faltan soluciones que formulen a medio y largo plazo el modelo de acceso a la vivienda, y consideramos que ello pasaría por las siguientes acciones: el planteamiento de políticas de vivienda para estructurar territorialmente la cohesión poblacional; plantear el modelo urbano de ciudad y la distribución poblacional; la creación de un ente gestor del acceso a la vivienda, en la línea de la local housing authority o LHA del Reino Unido, que es un ente local destinado a estos efectos, e incluso su existencia a nivel autonómico; y, finalmente, abordar los grandes retos de futuro, basados en la asequibilidad, la sostenibilidad, la distribución poblacional y su concentración en las ciudades, y las nuevas tecnologías. 🏠

REFERENCIAS

- Adler, D., & Ansell, B. (2020). Housing and populism. *West European Politics*, 43(2), 344-365. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01402382.2019.1615322>
- Amenós Álamo, J., & Nieto Moreno, J.E. (2 de agosto de 2015). Deu reflexions i alguns dubtes sobre les sancions als bancs que són titulars d'habitatges buits. *Revista Catalana de Dret Públic Blog*. <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2015/03/02/deu-reflexions-i-alguns-dubtes-sobre-les-sancions-als-bancs-que-son-titulars-dhabitatges-buits-joan-amenos-alamo-i-juan-emilio-nieto/>
- Aranda, J. (21 de junio de 2021). La pandemia paraliza la absorción del excedente de viviendas sin vender en pleno debate sobre cómo castigar las casas vacías. *El País*. <https://elpais.com/economia/2021-06-22/la-pandemia-paraliza-la-absorcion-del-stock-de-viviendas-sin-vender-en-pleno-debate-sobre-como-castigar-las-casas-vacias.html>
- Argelich Comelles, C. (2017). La evolución histórica del arrendamiento forzoso de vivienda: de la imposición a la expropiación. *E-Legal History Review*, (25), 1-47.
- (2018). *La expropiación temporal del uso de viviendas*. Marcial Pons.
- (2020). Una reformulación comparada del arrendamiento de vivienda: la oportunidad perdida del Real Decreto-Ley 7/2019. *Actualidad civil*, (1), 1-49.
- Arroyo, R. (2021, 7 de octubre). La ley de la vivienda pone en jaque la inversión en alquiler residencial. *Expansión*. <https://www.expansion.com/economia/2021/10/09/61609758e5fdeadc7e8b463a.html>
- Aruñada, B. (2022a, 3 de abril). Usted alquile, que yo fijaré la renta. *The Objective*. <https://theobjective.com/elsubjetivo/opinion/2022-04-03/alquiler-fijar-renta/>
- (2022b, 17 de abril). El alquiler en manos de curanderos. *The Objective*. <https://theobjective.com/elsubjetivo/opinion/2022-04-17/alquiler-en-manos-curanderos/>
- (2022c). *Comentario a las nuevas regulaciones del alquiler* (Working Paper 12/2022). <https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2022/ap2022-12.pdf>
- Banco de España (2022). *Informe Mercados de la vivienda en el área del euro. Principales indicadores, factores comunes y medidas macroprudenciales adoptadas para la corrección de desequilibrios sistémicos*. <https://www.bde.es/bde/es/>
- Barjola, J. M. (2022, 1 de abril). Alquiler por 11 meses, la piraeta legal para echar al inquilino y subir precios. *El País*. <https://elpais.com/economia/negocios/2022-04-02/alquiler-por-11-meses-la-pirueta-legal-para-echar-al-inquilino-y-subir-precios.html>
- Bermúdez Prieto, J. (2021). Las necesidades del mercado, más allá de la nueva Ley de la Vivienda. *Inmueble, revista del sector inmobiliario*, (214), 35-40.
- Benedito, I. (2022, 9 de octubre). Así afecta la nueva Ley de vivienda al mercado inmobiliario. *Expansión*. <https://www.expansion.com/economia/2021/10/09/61609758e5fdeadc7e8b463a.html>
- Carbonell Sanchis, C. (2019). A vueltas con el recargo en el IBI para las viviendas desocupadas. *El Consultor de los Ayuntamientos*, (3), 40-47.

- Colom, E. (2021, 9 de diciembre). El Govern balear ejecuta la expropiación de 16 pisos para destinarlos a vivienda social. *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/baleares/2021/12/09/61b1ff7bfdddfc73a8b45cd.html>
- Coyuntura Económica (2022). *La inflación y la incertidumbre frenan la recuperación de las empresas*. <https://www.ieemadrid.es/wp-content/uploads/Coyuntura-Economica-N.o-76-Julio-2022.pdf>
- Díaz Romero, M. R. (2014). Fomento del arrendamiento urbano en tiempos de crisis económica propuesta de reforma de la ley de Arrendamientos Urbanos y Desarrollo de Planes de Vivienda Social. En L. Díez-Picazo, & J. Miquel González (coords.), *Estudios Jurídicos en Homenaje al Profesor José María Miquel* (pp. 1107-1140). Thomson Reuters Aranzadi.
- Doménech Pascual, G. (2012). Prohibido regar: ¿Expropiación o delimitación de la propiedad no indemnizable? *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (39-40), 269-291.
- Europapress (2 de marzo de 2021). El Gobierno balear inicia la expropiación de 56 casas de grandes tenedores, con un coste de 1,8 millones por siete años. *Europapress*, <https://www.europapress.es/illes-balears/noticia-govern-inicia-expropiacion-56-viviendas-grandes-tenedores-coste-total-18-millones-siete-anos-20210302123352.html>
- Eurostat (2022). *Estadísticas sobre vivienda*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Housing_statistics/es&oldid=498645
- Fedea (2022). *El proyecto de Ley de Vivienda 2022*. https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2022/ap2022-11.pdf?utm_source=wordpress&utm_medium=actualidad&utm_campaign=estudio
- Fuentes Lojo, A. (3 de marzo de 2022). Los alquileres de media estancia: una bomba de relojería. *Expansión*. <https://www.expansion.com/juridico/opinion/2022/03/03/6220980e468aebbe0f8b4633.html>
- Fuentes Lojo, A., Salas Carceller, A., Magro Servet, V., Molina Roig, E., & Llobet Aguado, J. (2021). ¿Es válida la Cláusula Berlín en un arrendamiento de vivienda? *Actualidad Civil*, (6), s.p.
- Ftáčnik, M., Lambea-Llop, N., Rasnača, L., & Nasarre Aznar, S. (2021). *Concrete Actions for Social and Affordable Housing in the EU*. <https://fepe-europe.eu/wp-content/uploads/2021/01/Concrete-actions-for-social-and-affordable-housing-in-the-EU.pdf>
- Galapero Flores, R. (2019). El recargo en el IBI sobre las viviendas desocupadas. *Tributos locales*, (142), 129-147.
- Gamazo Chillón, J. (2021). Análisis actual del mercado inmobiliario ante una nueva ley de vivienda. *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, (24), 25-44.
- García, E. (6 de octubre de 2021). Casi media España no aplicará la futura ley de vivienda. *El País*. <https://elpais.com/espana/2021-10-06/casi-media-espana-no-aplicara-la-futura-ley-de-vivienda.html>
- García Teruel, R., & Nasarre Aznar, S. (2022). Quince años sin solución para la vivienda: La innovación legal y la ciencia de datos en política de vivienda. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, (98), 183-223.
- Grande Grandas, C. (2021). La nueva Ley de Vivienda tendrá nefastas consecuencias. *Inmueble. Revista del Sector Inmobiliario*, (214), 14-17.
- Hernández, M. (2 de febrero de 2022). La letra pequeña de la Ley de Vivienda que ha dividido al Gobierno: alcance limitado y sin límite a los precios antes de las próximas elecciones. *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/economia/vivienda/2022/02/02/61f9749afc6c8395608b45e4.html>
- Iglesias Gonzáles, F. (2013). Una visión panorámica de las leyes autonómicas de vivienda y la necesidad de una ley estatal. En F. García, & F. González (coords.), *Reflexiones sobre la Vivienda en España* (pp. 15-62). Thomson Reuters.
- Instituto Nacional de Estadística [INE]. (1950). *Censo de edificios y viviendas de 1950*. <https://www.iberlibro.com/Censo-edificios-viviendas-1950-Tomo-Cifras/30295960080/bd>
- (2011). *Censos de Población y Viviendas 2021*. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176992&menu=ultiDatos&idp=1254735572981
- (2020). *Proyección de Hogares 2020 - 2035*. https://www.ine.es/prensa/ph_2020_2035.pdf
- (2022). *Estadística de ejecuciones hipotecarias iniciadas en los registros de la propiedad*

- trimestre 3/2022. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176993&menu=ultiDatos&idp=1254735576757
- Marín García, I. & Milà Rafel, R. (2007). El alquiler forzoso de la vivienda desocupada. *InDret: Revista para el análisis del Derecho*, (2), 1-33
- Millar-Powell, B., Brys, B., O'Reilly, P., Rehm, Y., & Thomas, A. (2022). *Measuring effective taxation of housing: Building the foundations for policy reform*. (Working Paper 56). https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/measuring-effective-taxation-of-housing_0a7e36f2-en
- Ministerio de Fomento (2015). *Plan de Infraestructuras, transporte y vivienda PITVI (2012-2024)*. <https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/planes-estrategicos/2024/pitvi-2012/2024/plan-de-infraestructuras-transporte-y-viviend-pitvi-2012/plan-de-infraestructuras-transporte-y-viviend-pitvi-2012-2024>
- (2019). *Agenda Urbana Española*. <https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW061>
- Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Dirección General de Vivienda y Suelo (2020). *Observatorio de Vivienda y Suelo. Boletín especial Vivienda Social 2020*. <https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW072>
- Nasarre Aznar, S. (2020). *Los años de la crisis de la vivienda: De las hipotecas subprime a la vivienda colaborativa*. Tirant lo Blanch.
- (2021a, 13 de octubre). La tormenta perfecta que precede a la Ley de Vivienda. *Hay Derecho*. <https://www.hayderecho.com/2021/10/13/tormenta-perfecta-precede-ley-vivienda/>
- (2021b). Lluve sobre mojado: el problema del acceso a la vivienda en un contexto de pandemia: *Derecho Privado y Constitución*, (37), s.p. <https://doi.org/10.18042/cepc/dpc.37.02>
- (2021c, 26 de octubre). *Las mañanas de RNE con Íñigo Alfonso* [Programa de Radio]. RTVE Play.
- (2022, 1 de abril). Diez aspectos mejorables en la futura Ley de Vivienda que reducirían su inseguridad jurídica. *Confilegal*. <https://confilegal.com/20220221-diez-aspectos-mejorables-en-la-futura-ley-de-vivienda-que-reduciran-su-inseguridad-juridica/>
- Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (2021). *España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*. https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf
- Parra, E. (25 de octubre de 2021). El Gobierno aprueba este martes la primera Ley de Vivienda de la democracia. *Europapress*. <https://www.europapress.es/economia/noticia-gobierno-aprueba-martes-primera-ley-vivienda-democracia-20211025164144.html>
- Ponce Solé, J. (2008). *El derecho a la vivienda. Nuevos desarrollos normativos y doctrinales y su reflejo en la ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda*. En J. Ponce Solé, & D. Sibina (coords.), *El Derecho de la Vivienda en el Siglo XXI* (pp. 65-176). Marcial Pons.
- (2015). Siete consideraciones sobre el derecho a la vivienda, la ciudad y las viviendas vacías: podemos hacer más (y mejor). *Revista Catalana de Dret Públic Blog*. <http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/2015/03/20/siete-consideraciones-sobre-el-derecho-a-la-vivienda-la-ciudad-y-las-viviendas-vacias-podemos-hacer-mas-y-mejor-juli-ponce-sole/>
- Quelart, R. (15 de octubre de 2016). ¿Qué hacen las Administraciones con los pisos vacíos? *La Vanguardia*. <https://www.lavanguardia.com/vida/20161016/411001635131/pisos-vacios-catalunya.html>
- RTVE (6 de octubre de 2021). El Gobierno calcula que 150.000 pisos podrían ver regulado su alquiler con la Ley de Vivienda. *RTVE*. <https://www.rtve.es/noticias/20211006/gobierno-calcula-150000-pisos-podrian-ver-regulado-su-alquiler-ley-vivienda/2181902.shtml>
- Sempere, P. (2022a, 16 de marzo). El Gobierno estudia congelar temporalmente la actualización de los alquileres al IPC. *Cinco Días*. https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/03/15/economia/1647339687_588343.html?id_externo_rsoc=TW_CC
- (2022b, 14 de abril). Fuga de casas en alquiler por la ley de vivienda y el límite a la actualización del IPC. *Cinco Días*. https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/04/12/economia/1649784058_808981.html
- Sibina Tomás, D., & Ponce Solé, J. (2008). El derecho de la vivienda en el siglo XXI: Sus relaciones

con la ordenación del territorio y el urbanismo.
Marcial Pons.

Torío, L. (1 de marzo de 2022). Fuga en el alquiler por la ley de vivienda: hasta 32.000 pisos podrían pasar a la media estancia. *El Economista*. <https://www.eleconomista.es/vivienda/noticias/11631566/02/22/Fuga-en-el-alquiler-por-la-ley-de-vivienda-hasta-32000-pisos-podrian-pasar-a-la-media-estancia.html>

Torres, L. (2 de marzo de 2022). Los promotores tachan la Ley de Vivienda de ideológica e ineficaz. *El Economista*. <https://www.eleconomista.es/vivienda/noticias/11643017/03/22/Los-promotores-tachan-la-Ley-de-Vivienda-de-ideologica-e-ineficaz.html>

Wilson, W. (5 de septiembre de 2019). *Empty Dwelling Management Orders* (Briefing Paper 04129). <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN04129/SN04129.pdf>

LEGISLACIÓN, JURISPRUDENCIA Y OTROS DOCUMENTOS LEGALES

Constitución Española [C.E.], B.O.E. n. 311, Dec. 29, 1978 (España).

Decreto Ley 149/2021. Regulación del programa de ayudas para la realización de actuaciones de eficiencia energética en explotaciones agropecuarias y acuerdo de la concesión directa de las ayudas de este programa a las comunidades autónomas (B.O.E., 2021, 59) (Esp).

Ley 18/2007, Derecho a la Vivienda (B.O.E., 2008, 50) (Esp.).

Real Decreto Ley 42/2022 Regulación del Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-25 (B.O.E., 2022, 16) (Esp.).

Sentencia del Tribunal Constitucional español, 23 de marzo de 2018 (B.O.E., No. 72) (Esp.)

Sentencia del Tribunal Constitucional español, 12 de abril de 2018 (B.O.E., No. 124) (Esp.)