QUADERNS D'HABITATGE

LA NUEVA LEY DE LA VIVIENDA

N.º 1

Institut Municipal
de l'Habitatge
i Rehabilitació

CRÉDITOS

Quaderns d'habitatge
Número 1. La nueva ley de la vivienda
Abril 2025

Coordinación
Departamento de Comunicación del IMHAB (Gemma Font, Patricia Gómez, Núria Ventura y Jordi Palay)

Consejo de redacción
Joan Ramon Riera, Gerard Capó, Griselda Fernàndez, Eduard Cabré, Joan Recasens y Jordi Palay

Equipo de redacción
Edicions Clariana

Fotografías
Instituto Municipal de la Vivienda y Rehabilitación de Barcelona

Edición
Ayuntamiento de Barcelona
Instituto Municipal de la Vivienda y Rehabilitación de Barcelona
Reservados todos los derechos de edición

Diseño gráfico y maquetación
El Guateque

ISSN 3081-2763

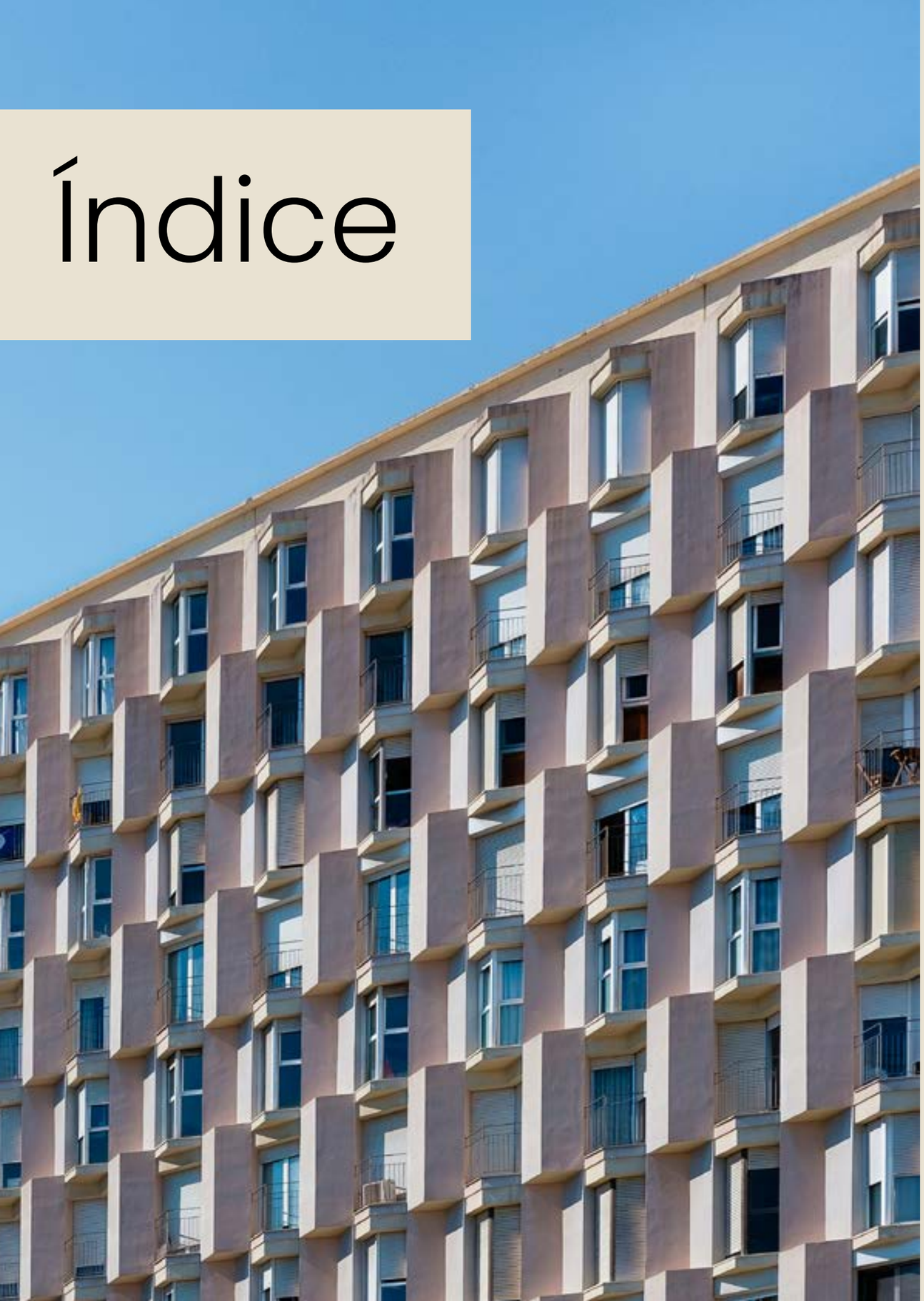
habitatge.barcelona

N.º 1

QUADERNS D'HABITATGE

LA NUEVA LEY DE LA VIVIENDA

Ajuntament
de Barcelona



Índice

06 **Presentación**
por Jaume Collboni, alcalde de Barcelona

08 **De la emergencia al derecho a la vivienda**
por Joan Ramon Riera, comisionado de Vivienda del Ayuntamiento de Barcelona

12 **Cambio de rumbo. La Ley estatal por el derecho a la vivienda del 2023 ensaya por primera vez la regulación del alquiler como fórmula para reequilibrar el mercado**
por Oriol Pàmies, periodista

36 **Los límites a los precios del alquiler y los nuevos retos de la política de vivienda**
por Elga Molina, asesora jurídica

46 **Los beneficios fiscales de la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda**
por la Dra. Estela Rivas Nieto, profesora de Derecho Financiero y Tributario en la Universidad Rovira i Virgili

52 **La legislación sobre derecho a la vivienda y la lucha contra el fraude**
por Pablo Feu Fontaiña, abogado, miembro del Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona y de la Cátedra Barcelona de Estudios de Vivienda

60 **La regulación de los parques de vivienda pública: ¿oportunidad perdida o primeros pasos hacia una gestión de futuro?**
por Griselda Fernández Madrid, directora del Parque Público de Vivienda del IMHAB

AHORA, EL RETO ES LA VIVIENDA

Jaume Collboni
Alcalde de Barcelona

Es un placer y un honor daros la bienvenida al nuevo número de *Quaderns d'habitatge*, la publicación que desde el IMHAB recoge todas las novedades y actividades que se derivan de la ley estatal de vivienda. La vivienda es la principal prioridad del Gobierno municipal, y cualquier comunicación que contribuya a acercar a la ciudadanía todas las políticas públicas que se hacen a todos los niveles es extremadamente positiva.

La situación de acceso y de precio de la vivienda en la ciudad es crítica, y es por eso por lo que es precisa la colaboración activa de todos los actores implicados. La crisis de la vivienda es también la crisis de la democracia: no garantizar un derecho reconocido constitucionalmente es abrir la puerta al cuestionamiento de la legitimidad de las instituciones. Esto, en el contexto actual de auge de los populismos de extrema derecha, es particularmente preocupante. No podemos quedarnos quietos ante la magnitud de esta amenaza.

Por ello, nos corresponde a todos y todas trabajar para hacer efectivo el derecho a la vivienda. En Barcelona, esto se concreta en dos principios: tratar la vivienda como una infraestructura social, como el quinto pilar del estado de bienestar, y dotarla de un carácter universalista, es decir, asegurando que todo ciudadano y ciudadana tenga reconocido y garantizado el derecho a la vivienda. Es por ello por lo que estamos aplicando una serie de medidas pioneras en España, como el tope de precios al alquiler de vivienda habitual, y en el mundo, como la extinción de todas las licencias de pisos turísticos en el 2028.

Este cambio de las reglas del juego debe llegar a todos los niveles, también el europeo. Así lo defendimos recientemente doce ciudades europeas como París, Roma, Ámsterdam, Budapest o Atenas, a instancias de Barcelona, en las instituciones comunitarias, en una reciente jornada de trabajo en Bruselas. Evidenciamos que la regulación y las prácticas que nos han llevado hasta aquí no son suficientes, y que la magnitud del problema es demasiado grande para dejarlo en manos del mercado. Si aplicamos las mismas recetas, no conseguiremos encontrar soluciones. Por eso es necesario un cambio evidente y sustancial en las políticas de vivienda.

En Barcelona, tenemos un compromiso firme y convencido en abanderar este cambio. Nos aseguramos y nos aseguraremos de que la vivienda es para vivir, para hacer efectivo el derecho a un hogar y un proyecto de vida autónomo, no para especular.

Para conseguirlo, necesitamos el compromiso de todo el mundo, dar un paso adelante en las políticas de vivienda, de la confrontación a la concertación, para que todos los agentes nos impliquemos en proveer de la necesidad humana de vivienda en condiciones y precio razonables, los responsables públicos, los promotores privados y sociales, los propietarios, los inquilinos y el conjunto de la ciudadanía.

En Barcelona hay más de 700.000 hogares, 230.000 de los cuales son de alquiler, más del doble que en el 2010. El alquiler ha crecido gracias al crecimiento de la demanda, pero también a las dificultades para acceder a la propiedad y a la falta de construcción.

Hoy, la Declaración de Barcelona como zona de mercado residencial tensionado y la aplicación del sistema de precios de referencia está dando los primeros resultados: hemos detenido la escalada de precios de alquiler, del mismo modo que facilitamos a la propiedad un marco de seguridad jurídica y económica, y un entorno fiscal favorable a la hora de poner a disposición su propiedad para facilitar la creación de un nuevo hogar para alquilar.

Aún queda camino por recorrer para garantizar el equilibrio entre oferta y demanda, asegurando la mixtura y la sociología de los barrios de Barcelona. Este es el principal reto de la aplicación de la nueva ley estatal de vivienda: garantizar el acceso mediante un equilibrio entre alquiler y propiedad y entre la intervención pública y el reimpulso de la iniciativa privada, preservando el carácter de Barcelona, una ciudad para vivir y para trabajar.

En nuestra historia reciente, hemos conseguido, como sociedad, la victoria de construir un sistema público de pensiones, de salud y educativo que coopera a su vez con el sector privado. Ahora el reto es la vivienda y necesitamos el compromiso de todos los actores, públicos y privados, para hacerlo posible.

Promoción municipal de viviendas en Torre Baró

DE LA EMERGENCIA AL DERECHO A LA VIVIENDA

Joan Ramon Riera
Comisionado de Vivienda del Ayuntamiento de Barcelona

En el debate social se cita a menudo el concepto de *emergencia habitacional*, y, ciertamente, dados los datos pre-pandemia se encuentra más que justificado: las alzas de precios del alquiler (casi un 70 % desde el 2013) o las entradas de capital extranjero al sector inmobiliario hicieron que la vivienda (sobre todo de alquiler) en la ciudad de Barcelona fuera accesible para cada vez menos personas.

A su vez, la experiencia nos indica que la estricta atención a la emergencia consigue paliar en cierta medida los efectos de la crisis de vivienda, pero en ningún caso la resuelve de manera definitiva. Es necesaria una intervención más decidida, integral y sobre todo concertada entre todos los agentes implicados en la vivienda, es decir, una mirada amplia sobre el fenómeno y, sobre todo, que seamos muchos más los que, día a día, trabajamos coordinadamente para su solución.

Y como punto de partida es pertinente citar la aprobación de la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda, una ley que resumida en un solo párrafo propone desplegar el derecho a la vivienda constitucionalmente reconocido. Se ha tardado casi cinco décadas en desplegar este derecho, a la democracia le faltaba este pilar fundamental para el desarrollo de un proyecto de vida en términos de igualdad, y todavía hoy tenemos mucho que hacer para poder garantizar el derecho a la vivienda. Hay que hacer pedagogía social de las implicaciones y la profundidad de los cambios que puede representar su pleno despliegue: ¿Qué quiere decir que todos tenemos derecho a la vivienda? ¿Qué implica? ¿Cómo y quién debe garantizarlo?

Desde el ámbito municipal la acción se puede diferenciar en dos grandes campos de intervención:

- La atención a la emergencia.
- La creación de un “sistema público de vivienda”, es decir, crear las condiciones y las estructuras para que cada ciudadano o ciudadana pueda construir su proyecto de vida viable y en sociedad, para el que la vivienda no sea un escollo.

No es lo mismo atender la emergencia que trabajar para superarla. Y, desde los ayuntamientos, como administración más cercana a la ciudadanía, prestamos mucha atención a la emergencia, la vulnerabilidad y la pobreza, pero hay que desplegar más políticas para su superación.

Desde el Ayuntamiento de Barcelona hace casi cien años (el Patronato de la vivienda se fundó en 1927) que damos respuesta a la necesidad de vivienda, especialmente para colectivos desfavorecidos y jóvenes, pero no disponíamos de un marco legal que reconociera el derecho universal a la vivienda y plantease estrategias para su despliegue.

En nuestra historia hay excepciones destacables en clave más universalista, como por ejemplo el desarrollo del proyecto 10HJ, de vivienda para jóvenes (de finales de los noventa y principios de la primera década del siglo XXI), o el desarrollo de la Vila Olímpica, entre otros. Sin embargo, la acción municipal, especialmente en los últimos diez años, se ha centrado en la atención a la emergencia habitacional, una intensificación más que justificada por las cifras de desahucios y pérdida de vivienda de este periodo.

Disponemos de un planteamiento riguroso de despliegue de la garantía de acceso universal a la vivienda desde mayo del 2023, momento desde el que los poderes públicos tienen el deber de garantizar universalmente el acceso a la vivienda; hasta entonces, las políticas de vivienda se dirigían a colectivos concretos.

Planteémonos, pues, la ambición de construir una nueva pata del estado de bienestar, la vivienda como derecho, y la acción de los poderes públicos como “sistema” para garantizarlo, de la misma manera que disponemos ya hoy de un sistema de pensiones, de un sistema educativo o de un sistema de salud.

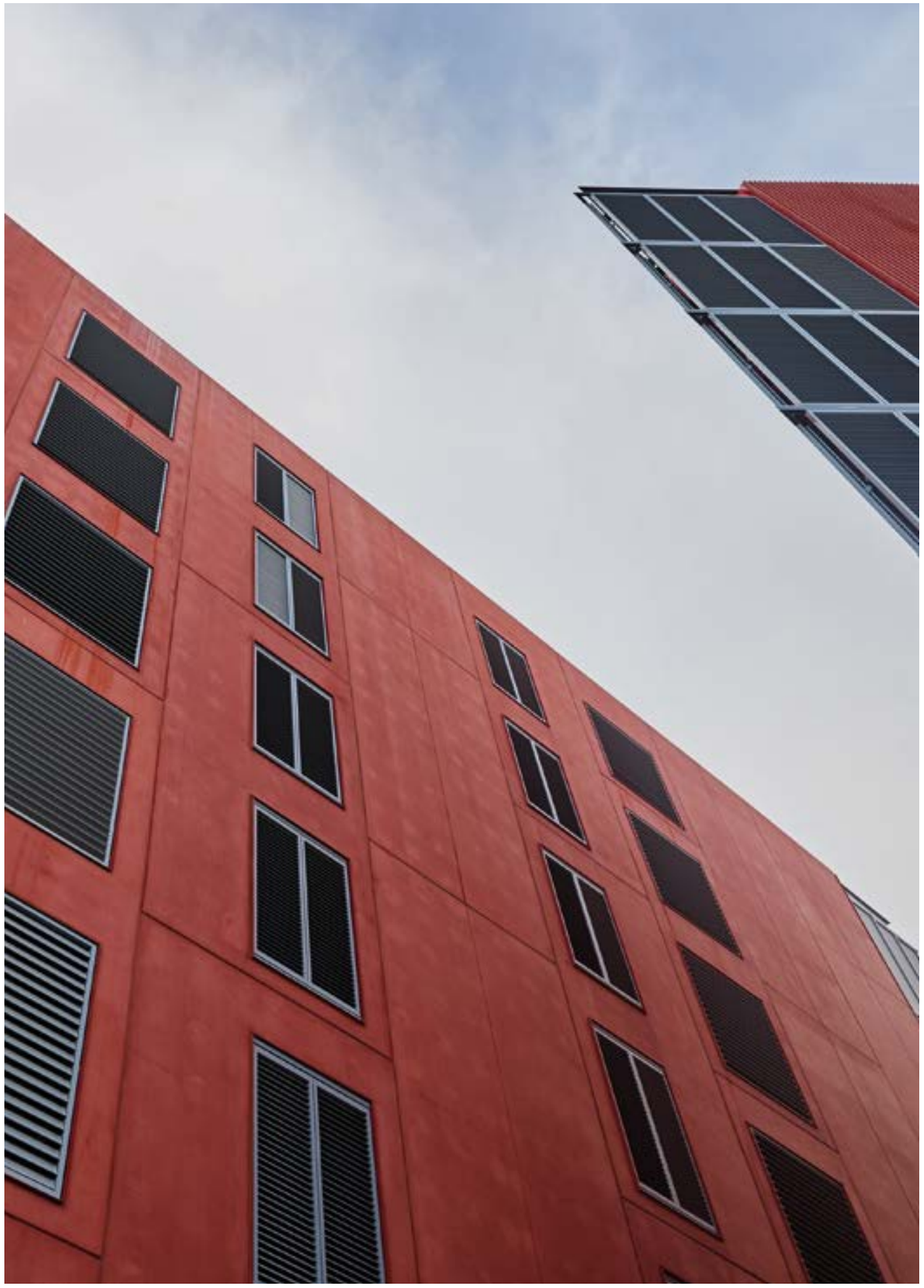
Este planteamiento no es soñar despierto, ya se hizo en 1986 con la aprobación de la Ley general de sanidad, promovida por el ministro Ernest Lluch, que garantiza el acceso universal a los servicios sanitarios. En ese año, las estructuras heredadas en materia sanitaria eran también muy asistencialistas, y a partir de estas estructuras se creó el sistema público de salud. No olvidemos que, en 1986, con la ley de sanidad aprobada, aún había monjas en los hospitales. Poco o nada tienen en común los hospitales de entonces con los de hoy. Universalizar el derecho a la vivienda significa crear sistema, estructura para elevar el punto de partida base para la construcción de un proyecto de vida, la vivienda.

En consecuencia, sabemos cuál es el camino que hay que recorrer en materia de vivienda, pero no es lo mismo conocer el camino que caminarlo. Ahora nos quedan años de gestión, promoción e impulso de

políticas, para dotarnos del sistema público de vivienda partiendo del modelo asistencial histórico.

Para conseguirlo, el Ayuntamiento de Barcelona ha impulsado el Plan Viure, un metaplan que pone en solfa todos los servicios y dependencias municipales que intervienen en la producción de vivienda asequible, desde la generación de suelo hasta la entrega de llaves, que se encuentra, por ahora, en pleno proceso participativo para la redacción del nuevo Plan de vivienda 2025-2032 y que debe determinar prioridades en materia de políticas de ayudas, bolsa de vivienda, el nuevo contrato social que vincule a la persona usuaria del parque público con la institución, así como la estrategia para la rehabilitación.

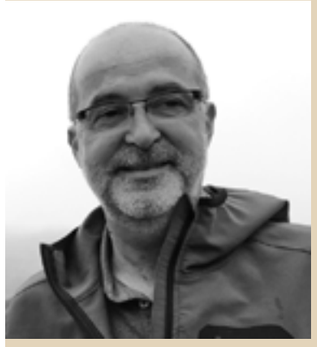
Planteémonos la ambición de construir una nueva pata en el estado de bienestar, la vivienda como derecho, y la acción de los poderes públicos como 'sistema' para garantizarlo



Promoción pública de alquiler en la c. Ulldecona, 2-10

CAMBIO DE RUMBO

LA LEY ESTATAL POR EL DERECHO A LA VIVIENDA DEL 2023 ENSAYA POR PRIMERA VEZ LA REGULACIÓN DEL ALQUILER COMO FÓRMULA PARA REEQUILIBRAR EL MERCADO



Oriol Pàmies
Periodista

A los 45 años de vigencia de la Constitución española, el derecho constitucional a una vivienda digna puede empezar a pasar del papel a la vida real: desde mayo del 2023 cuenta con una ley que lo desarrolla y regula, con el objetivo de hacerlo efectivo, al tiempo que compatible con otros preceptos fundamentales, como el derecho a la propiedad privada y la libertad de empresa. La primera ley de vivienda de la etapa democrática es la respuesta que la mayoría parlamentaria articulada alrededor del Gobierno central durante la XIV legislatura española (2020-2023) ha dado a un problema social de primer orden que la ciudad de Barcelona experimenta de manera aguda.

Barcelona, con sus 1,7 millones de habitantes, es el municipio más grande donde se está aplicando la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, a partir del desarrollo que ha hecho el Gobierno catalán mediante la determinación de las zonas de mercado tensionado. Funciona, por tanto, como laboratorio de un giro en las políticas públicas que necesitará un cierto tiempo para producir efectos palpables.

Sin ignorar el marco de la economía de mercado, la ley hace hincapié en el carácter de la vivienda como “pilar central del bienestar social en cuanto que lugar de desarrollo de la vida privada y familiar, y centro de todas las políticas urbanas”. Lo que regula es, pues, un “bien esencial de rango constitucional” que hace posibles o condiciona derechos fundamentales como el de la integridad física y moral, el de la intimidad personal y familiar, y el de la salud y el medioambiente.

Así lo consideran las principales declaraciones internacionales y recopilaciones de derechos, empezando por la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la 183.ª Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, de 10 de diciembre de 1948. Desde entonces, se han sucedido los pactos solemnes y manifiestos en que se considera la vivienda adecuada como una parte esencial de una vida digna.

RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL

La Unión Europea también ha avanzado en el reconocimiento del derecho a la vivienda de cualquier persona, que se recogió en la Carta social europea de 1961 y se reforzó en la Carta social europea revisada en 1996. El artículo 19 del Pilar europeo de derechos sociales también incorpora la vivienda entre los principios y los derechos esenciales para el funcionamiento de los sistemas de bienestar y, finalmente, la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, aprobada por el Parlamento, el Consejo y la Comisión Europea el 7 de diciembre de 2000, establece, en su artículo 34.3, que “la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales”. En la misma línea se ha expresado la resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos.

Por su parte, las agendas urbanas internacionales prestan una atención especial, también, a la vivienda y, en concreto, la Agenda urbana española reclama la promoción de medidas y la adopción de políticas en materia de vivienda que apoyen la realización progresiva del derecho de todas las personas a una vivienda digna y adecuada, a precios asequibles; que luchen contra todas las formas de discriminación y violencia, especialmente en materia de género; que impidan los desalojos forzosos arbitrarios y que se centren en las necesidades de las personas sin hogar, con la erradicación del fenómeno del sinhogarismo, de quienes sufren situaciones de vulnerabilidad, de los grupos sociales con ingresos bajos y dificultades especiales y de las personas con discapacidad; y que propicien la participación y la colaboración de las comunidades y de todas las personas interesadas.

Barcelona, con 1,7 millones de habitantes, es el municipio más grande donde se está aplicando la normativa de contención de precios

El problema de la vivienda ha ido ganado peso en la agenda política y social, sobre todo debido al incremento sostenido de su coste, muy superior a la evolución de los ingresos de la población, y por la falta de instrumentos actualizados para la intervención pública en este campo.
El barómetro del CIS de enero del 2025 lo situaba como el problema más grave del país, y el segundo que más afectaba personalmente a los españoles, tras la situación económica.

En Barcelona, según el barómetro municipal de diciembre del 2024, el acceso a la vivienda era la cuestión más grave que afectaba a la ciudad. Un 35,3 % de personas encuestadas declaraba, además, que el coste de la vivienda le representa un “gran problema” a título personal.

Durante décadas, desde los años cincuenta del siglo XX, bajo el franquismo, las políticas de vivienda en España se han centrado en favorecer la oferta, que siempre ha ido por detrás de los crecimientos demográficos y los movimientos migratorios relacionados con las sucesivas fases del desarrollo económico. Al mismo tiempo, la intervención estatal ha ido orientada a favorecer la producción industrial de edificación y potenciar el sector de la construcción como creador de empleo. Un sector que ha representado de manera sostenida el 10 % del PIB español, hasta que la crisis económica global del 2008 lo redujo a la mitad, y que en el pico del tercer trimestre del 2007 empleaba a 2,7 millones de personas, el 13 % de la población ocupada.

En la vertiente social, las políticas se han centrado en las diferentes fórmulas de protección oficial, paraguas bajo el que se han creado 6,8 millones de viviendas desde 1952. Sin embargo, este parque de viviendas ha ido pasando a manos privadas y el sector público no se ha dotado de recursos residenciales asequibles para hacer frente a las necesidades de las sucesivas generaciones.

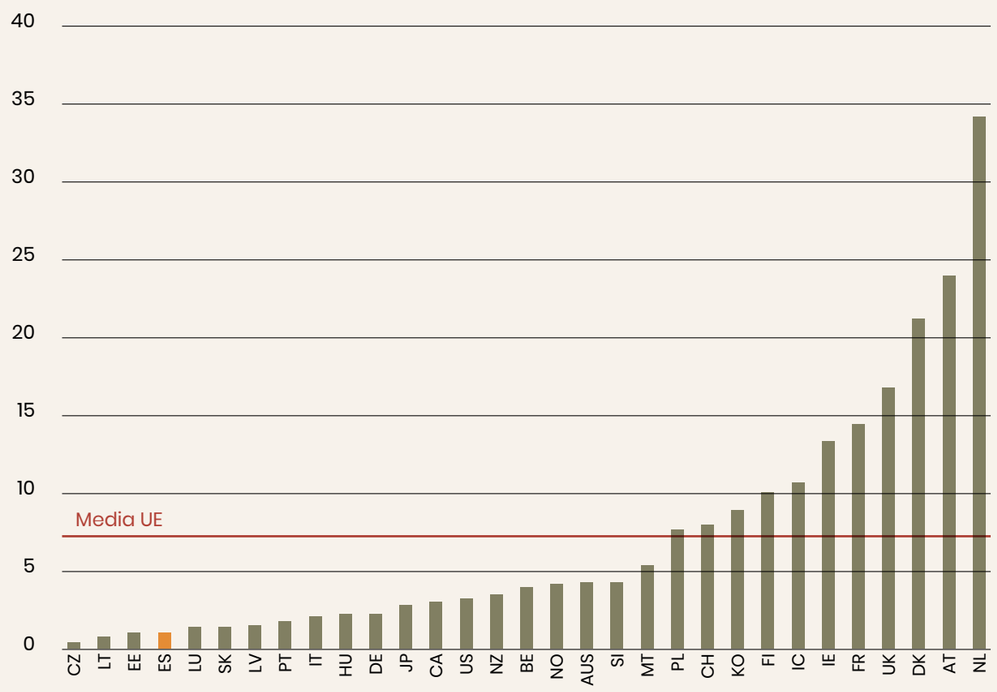
En España, el peso del alquiler social no llega al 2 % del parque de vivienda, cuando en los países desarrollados representa el 7,5 %

Históricamente, además, la acción pública ha priorizado el acceso a la propiedad mediante la vivienda protegida de compraventa muy por encima de la modalidad de alquiler.

Así, en España solo hay unas 276.000 viviendas de alquiler social, el 1,5 % del parque de vivienda, lejos de la media del 7,5 % en Europa. Solo Estonia, Lituania y Chequia tienen menos.

En los Países Bajos representan el 36 %. Esto casa con el hecho de que, en régimen de protección o adquiridos en el mercado libre, el 76 % de los españoles y españolas viven en pisos o casas de propiedad, una proporción que se sitúa por encima de la media europea, que es del 69,1 %. En Francia son el 64,3 % y en Alemania, menos de la mitad, el 46,5 %.

Parque de vivienda de alquiler en países desarrollados (%)



Fuente: OCDE. Datos del 2022 o último año disponible.

EN CATALUÑA Y BARCELONA, MÁS ALQUILER Y MÁS TURISMO

En Cataluña, el sistema de vivienda tiene características diferenciales: la proporción de personas propietarias se sitúa en la media europea, el 69 %, mientras que en Barcelona es más bajo, el 50,9 % según el dato del 2023. Este reparto no es estable sino que evoluciona de manera que la proporción de personas propietarias de su hogar tiende a reducirse: en la capital catalana en 12 años ha disminuido 16 puntos. En paralelo, ha aumentado notablemente la proporción de hogares de alquiler: representaban el 30 % en el 2011 y han pasado a ser el 44,1 % en el 2023.

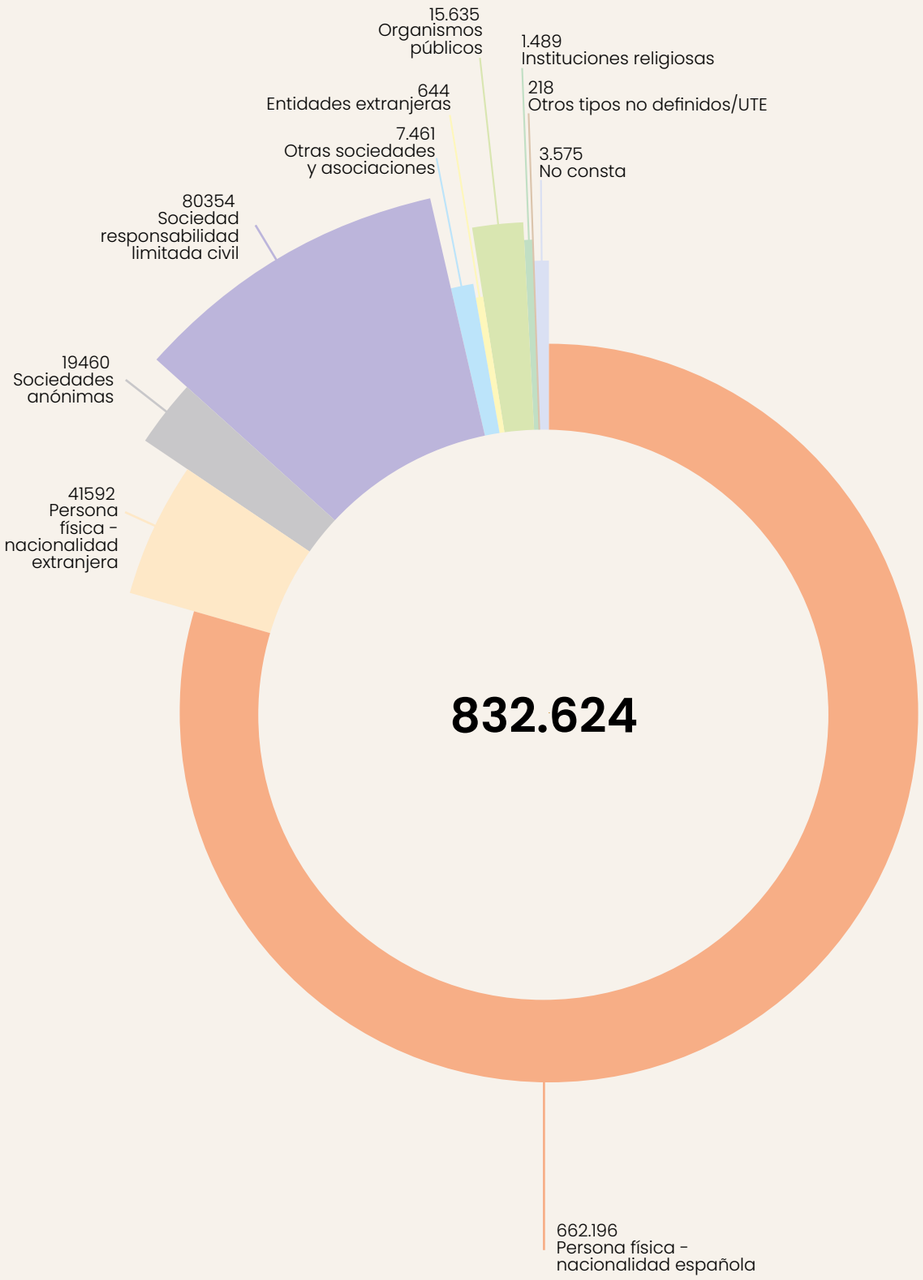
Imagen de una fachada de L'Eixample. Shutterstock

Otra singularidad de Cataluña y Barcelona es el peso del turismo y, por tanto, la demanda creciente de alojamientos, que además de hoteles y *campings* se dirige cada vez más a los pisos y apartamentos. Para los propietarios y propietarias, el alquiler turístico resulta bastante más lucrativo que el alquiler para vivienda habitual —según algunos cálculos, hasta cuatro veces más—, lo que resta oferta ordinaria e incide en los precios.
En Barcelona, en el 2016 se contaban unos 16.000 pisos turísticos, de los cuales unos 10.000 tenían licencia y el resto, no.

En el 2024, el Gobierno municipal anunció la intención de no renovar ninguna de las 10.101 licencias vigentes y, por tanto, eliminar esta fórmula de alojamiento en el horizonte de noviembre del 2028 con el objetivo de incrementar la oferta de alquiler residencial habitual. La decisión está amparada en el Decreto ley 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico, con que el Gobierno catalán busca priorizar las necesidades de vivienda por encima de la actividad económica. El decreto afecta a 262 municipios, entre ellos Barcelona, donde hay más de cinco pisos turísticos por 100 habitantes o el mercado está tensionado.

El Gobierno ha hecho uso de las facultades de la ley para identificar las zonas de mercado tensionado donde se aplican los topes

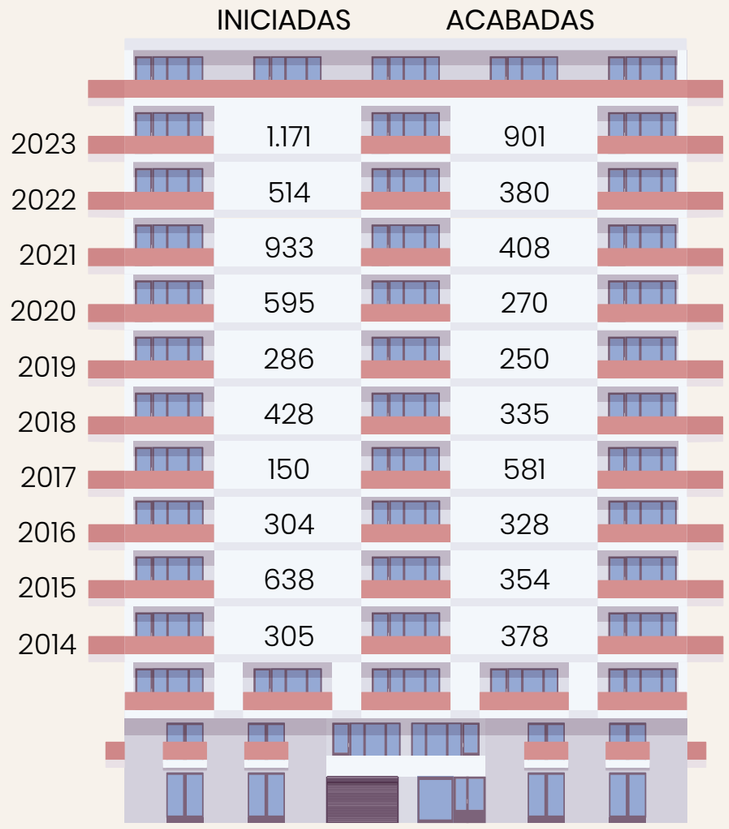
Número de viviendas en Barcelona por tipo de propiedad
Febrero 2024



Fuente: Ayuntamiento de Barcelona. Oficina Municipal de Datos (OMD) a partir de los datos del impuesto de bienes inmuebles de la Dirección General del Catastro y del Instituto Municipal de Hacienda.

Con esta medida, duramente criticada por los empresarios asociados a Apartur, el Ayuntamiento quiere “poner más oferta para que la clase media trabajadora no tenga que irse de la ciudad porque no se puede pagar una vivienda”, según remarcó el alcalde, Jaume Collboni.

Viviendas protegidas iniciadas y acabadas en Barcelona

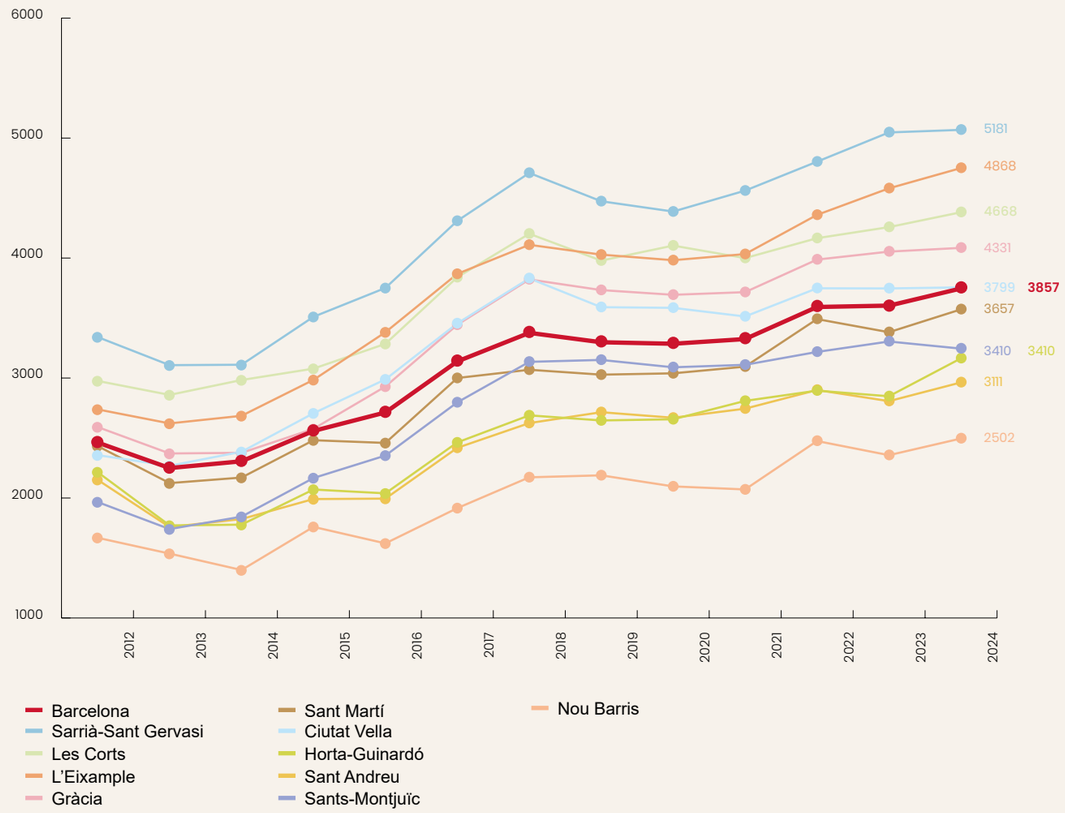


Fuente: Generalitat de Catalunya. Secretaría de Vivienda.

LA BURBUJA
QUE SE HINCHA Y ESTALLA

Diferentes fenómenos se han encadenado y sumado para desembocar en una tormenta perfecta sobre el sistema de vivienda. Desde finales de los años noventa, en España y otros países, el mercado experimentó tensiones especulativas que dispararon sus precios incluso por encima del 30 % anual entre 1997 y el 2007. Coincidieron factores sociales y demográficos, como el aumento de población relacionado con los flujos migratorios, con otros económicos, como la falta de oferta adecuada, que se procuró compensar con políticas de liberalización del suelo. Se sumó la facilidad para conseguir créditos hipotecarios, que acabó siendo el talón de Aquiles de lo que se dio en llamar *burbuja inmobiliaria*, el punto débil por donde empezaría a pincharse a raíz de la quiebra de Lehman Brothers en EE. UU. en septiembre del 2008.

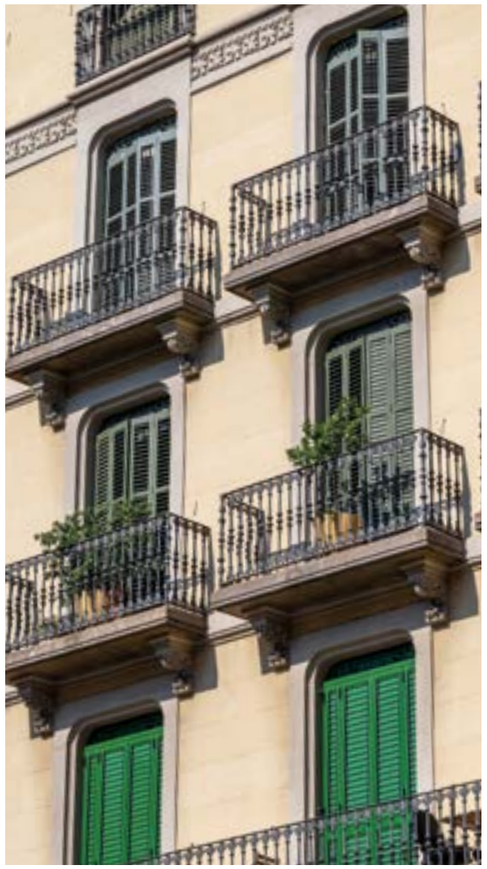
Evolución del precio medio por superficie (€/m²) de las viviendas transmitidas por compraventa en Barcelona



Fuente: Ayuntamiento de Barcelona. Oficina Municipal de Datos (OMD) a partir de los registros notariales de las compraventas de propiedades inmobiliarias de Barcelona.

Considerada como la peor recesión desde el crac del 29, el terremoto financiero derrumbó empresas y bancos, disparó el paro y estranguló al sector público por el efecto combinado de la merma de ingresos y las reglas del déficit. En cuanto a la vivienda, se visualizó, además, un cambio en el terreno de juego y un desafío nuevo para los gobernantes del mundo occidental: no solo debían arbitrar una partida entre el derecho a la vivienda y su condición de bien económico o industrial, sino que se había añadido un nuevo componente como activo financiero interesante para el capitalismo que se mueve en el tablero global en busca de las rentabilidades más altas y seguras.

Este cambio de ciclo tuvo consecuencias dramáticas. Muchas familias endeudadas (en el primer trimestre del 2009, la mitad tenían préstamos pendientes, por un valor medio de 36.000 euros) y sin ingresos dejaron de pagar las mensualidades de la hipoteca o el alquiler. Un total de 323.705 personas fueron desahuciadas en Cataluña entre los años 2008 y 2019, cifra que asciende por encima de los 1,7 millones en el conjunto del Estado, según un informe del Observatorio Desc.



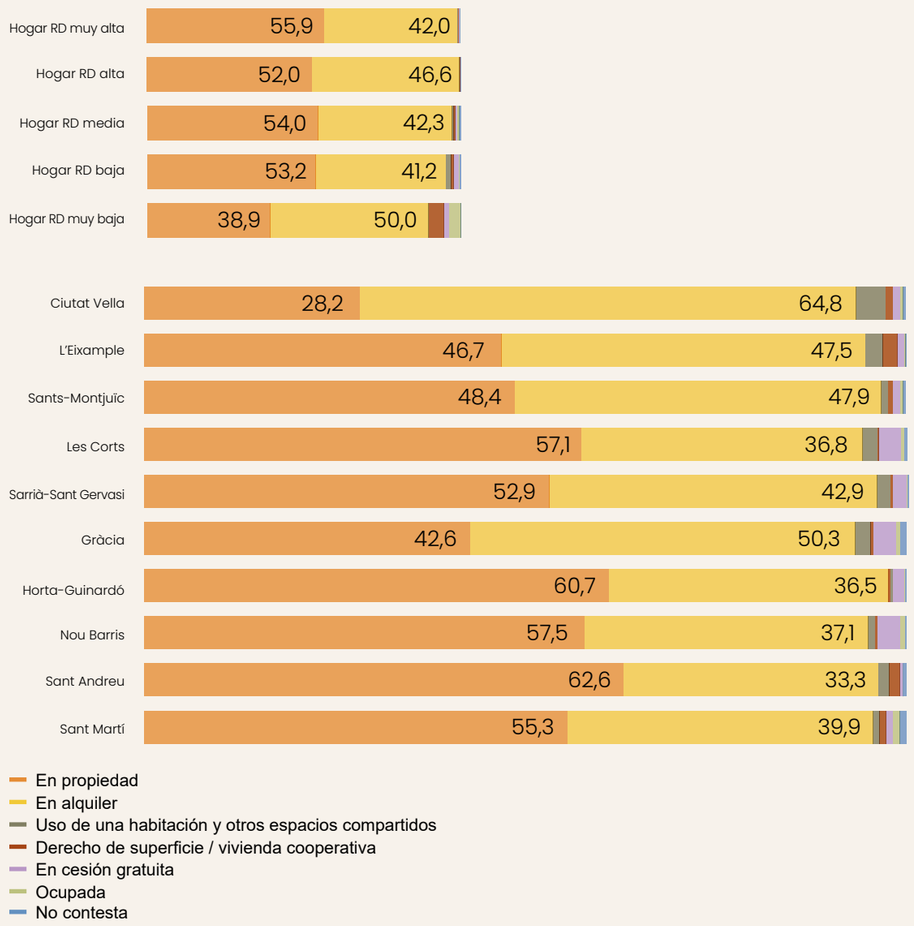
Viviendas del barrio de Gràcia. Getty

Desde el estallido de la burbuja inmobiliaria y la crisis financiera global, los problemas de asequibilidad en la vivienda se han agravado sobre todo en el segmento del alquiler, tanto en Cataluña y España como en casi todos los países europeos, un segmento que cada vez es mayor, sobre todo entre las generaciones más jóvenes, que si no es por la vía de la herencia difícilmente acceden a la propiedad. La recuperación económica ha enderezado las magnitudes macroeconómicas y ha generado empleo, pero el desequilibrio precios-salarios ha acentuado la desigualdad.

PARO Y RECORTES SALARIALES

A pesar de la bajada de precios posterior al crac, la situación empeoró por el aumento repentino del paro y los recortes salariales, en un entorno de elevada deuda hipotecaria en muchos hogares. Según datos de Eurostat, en el 2015 España fue el país de la Unión Europea donde más personas en un piso de alquiler tuvieron que dedicar una mayor parte de sus ingresos a pagar el coste. Si además se tiene en cuenta que la tasa de riesgo de pobreza es mucho más alta entre las personas inquilinas por comparación a la de la población en general, más allá de quienes perdieron su piso hay muchas familias más que están en situación de fragilidad.

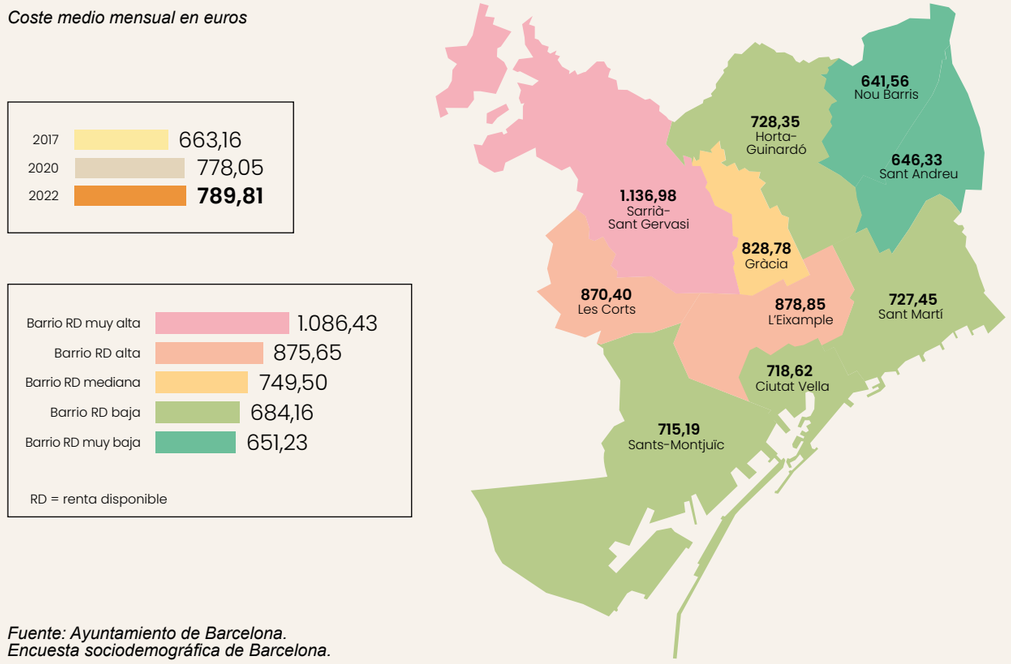
Régimen de tenencia de la vivienda por renta del hogar y distritos, 2022



Fuente: Ayuntamiento de Barcelona. Encuesta sociodemográfica de Barcelona.

Presupuesto que destina el hogar al pago de la hipoteca o el alquiler por nivel de renta y distrito

Coste medio mensual en euros



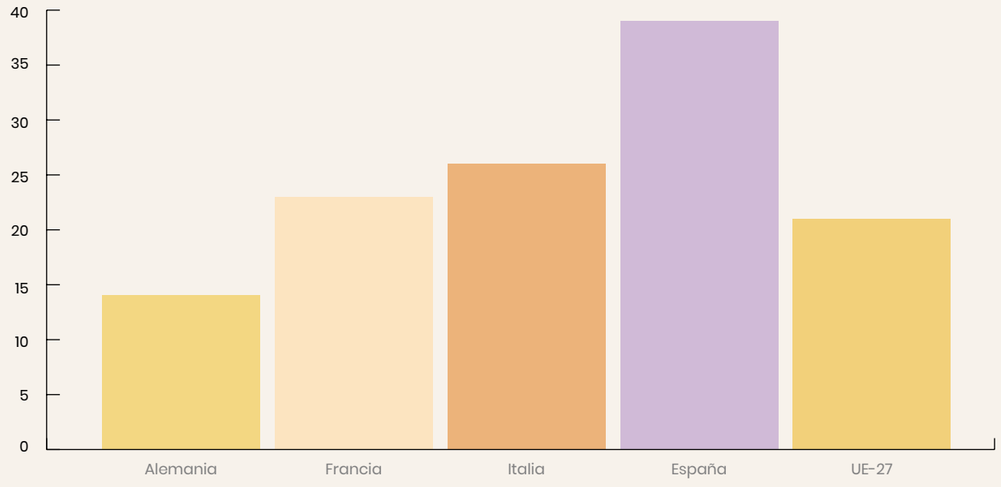
Fuente: Ayuntamiento de Barcelona. Encuesta sociodemográfica de Barcelona.

El 38,4 % de las familias con rentas más bajas están en situación de sobreesfuerzo, es decir, obligadas a destinar a la vivienda el 40 % o más de sus ingresos

Se habla de hogar con sobreesfuerzo en vivienda cuando el coste de pagarlo (sea en forma de hipoteca o de alquiler) representa más del 40 % de los ingresos totales que perciben sus ocupantes.

Según este indicador y dividiendo la población en cinco grupos de rentas, en España el 38,4 % de las familias con rentas más bajas están en esta situación de sobreesfuerzo y superan, así, la media europea. En cambio, entre los hogares del siguiente grupo de rentas esta tasa cae al 11 %, por debajo de la media continental. Si se observa el segmento del mercado de alquiler, resulta que en España, de media, los inquilinos e inquilinas destinan el 43 % del sueldo bruto a la vivienda, el 58 % en Cataluña, o el 65 % si viven en la provincia de Barcelona, según el estudio *Relación de salarios y vivienda en alquiler en 2023*, con datos de Infojobs y Fotocasa.

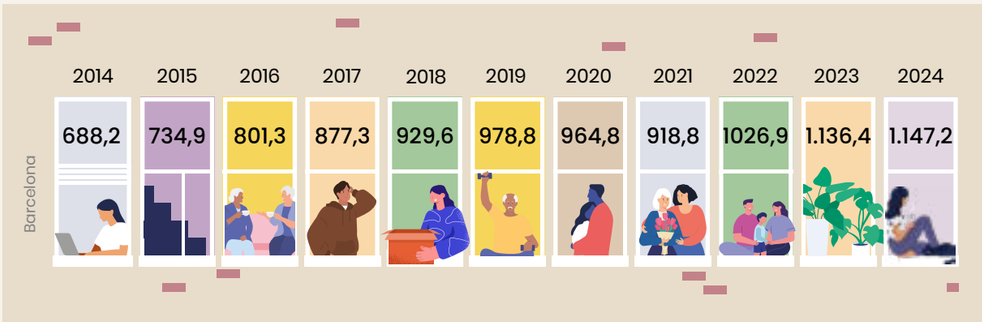
Hogares de alquiler en situación de sobreesfuerzo* en España, 2022



** Destina al alquiler más del 40 % de la renta bruta.*
Fuente: Banco de España con datos de Eurostat.

Para completar el panorama, el Observatorio de la Vivienda y el Suelo del Gobierno constata que en España la inversión en políticas de vivienda social se sitúa en la parte baja de la práctica europea: en el periodo 2007-2017 se destinaron 35,4 euros por habitante y año, una cuarta parte de la media de la Unión Europea, que fue de 148,2 euros por habitante y año. Con recursos escasos se ha hecho difícil impulsar políticas que ya estaban en marcha desde hacía años en otros países, como las líneas de ayudas, las promociones de alquiler social o la regulación de los precios de los alquileres.

Evolución del precio de las viviendas alquiladas en Barcelona (€) - media anual



Fuente: Generalitat de Catalunya. Secretaría de Vivienda, a partir de las fianzas depositadas en el Incasòl.

CATALUÑA, PRIMERA EN LEGISLAR

Los intentos de los poderes públicos por intervenir en el sector de la vivienda se han sucedido en las últimas décadas. En Cataluña, en el 2007, antes de la crisis financiera, el Parlamento aprobó la Ley por el derecho a la vivienda, que obligaba a destinar un 20 % del suelo a protección oficial en todas las promociones privadas de más de 5.000 metros cuadrados, además de articular mecanismos para destinar pisos vacíos a alquiler social. Este y otros puntos fueron declarados inconstitucionales posteriormente.

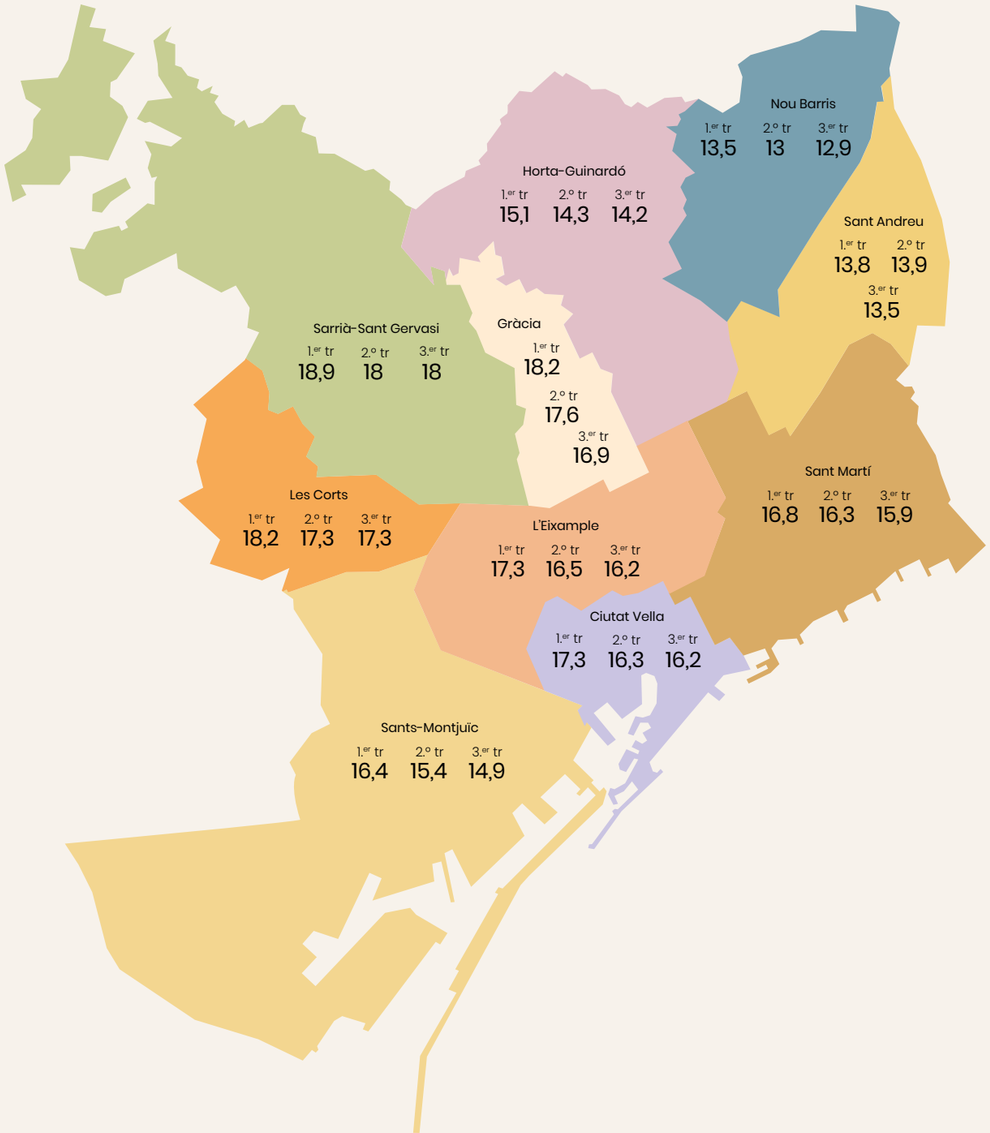
En un contexto de mercado más alterado, problemática social acusada y panorama incierto por la pandemia de la COVID, en el 2020 el Parlamento catalán aprobó una ley más ambiciosa, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda, que incluía topes a los precios de alquiler en zonas de mercado tensionado y que fue también recurrida y anulada con el argumento de que invadía competencias estatales.

Mientras estuvo en vigor, “contribuyó a reducir ligeramente el precio de los arrendamientos en las urbes de la demarcación de Barcelona, de manera particularmente intensa en los primeros meses de aplicación”, en apreciación del Observatorio Metropolitano de la Vivienda.

La vivienda es una prioridad municipal

Evolución del precio medio de los alquileres por superficie (€/m²) y distritos, 2024

	1.er trimestre 2024	2.º trimestre 2024	3.er trimestre 2024
Barcelona	16,7	16,0	15,7



Fuente: Generalitat de Catalunya. Secretaría de Vivienda, a partir de las fianzas depositadas en el Incasòl.

EL PLAN POR EL DERECHO A LA VIVIENDA

El Observatorio fue una creación conjunta del Ayuntamiento de Barcelona y el Área Metropolitana, en la que participan también la Diputación y la Generalitat, para monitorizar el sistema de vivienda y generar datos con los que fundamentar las políticas públicas. Esto era en el 2016, justo cuando el Ayuntamiento de Barcelona tiraba adelante el Plan por el derecho a la vivienda 2016-2025 para "garantizar la función social de la vivienda y avanzar en la construcción de un servicio público de vivienda a la altura de las mejores prácticas de otras ciudades europeas".

El plan señala siete grandes retos: algunos están vinculados con problemáticas actuales, como la dificultad para hacer frente al pago del alquiler o la necesidad de incrementar el parque público de viviendas, mientras que otros tienen que ver con problemas endémicos, como la dificultad de los y las jóvenes para encontrar piso o la sustitución de las viviendas principales por alojamientos de uso turístico.

La ley pretende impulsar el parque de vivienda pública y evitar que, con el tiempo, se acabe privatizando

El Plan por el derecho a la vivienda 2016-2025 se estructura en cuatro ejes de actuación estratégicos: prevenir y atender la emergencia habitacional, garantizar el buen uso de la vivienda, ampliar el número de pisos asequibles y rehabilitar el parque existente.

El coste estimado del plan era de 2.973,2 millones de euros, de los cuales 1.666,2 millones serían de aportación directa del Ayuntamiento. Solo en prevención de la pérdida de vivienda, entre los años 2016 y 2022 el municipio desprendió 316,22 millones de euros en 188.473 ayudas al pago de la vivienda y alojamientos de emergencia.
En la promoción de vivienda protegida, el Instituto Municipal de la Vivienda ha invertido 234 millones de euros más.

Otras iniciativas adoptadas bajo el paraguas del plan fueron la ampliación de viviendas públicas o incluidas en programas públicos (5.008 entre el 2016 y el 2022), la captación de 1.718 viviendas privadas para dotar de vivienda asequible a unas 4.300 personas, el establecimiento de un índice de referencia de precios del alquiler en el 2017, la declaración de Barcelona como mercado tenso en el 2021 y la creación de una comisión de estudio sobre la regulación de los precios del alquiler.

UNA LARGA MADURACIÓN

Algunos de estos mecanismos fueron recuperados por los legisladores durante los trabajos preparatorios de una ley estatal que empezaba a madurarse en el 2021 y que adoptó forma oficial de proyecto legislativo en el Consejo de Ministros del 1 de febrero de 2022. Pronto trascendió que los borradores planteaban por primera vez acciones en favor del acceso a la vivienda en línea con las orientaciones socialdemócratas que modernamente han inspirado las políticas sociales en Europa occidental: frenar la especulación, potenciar el parque público de vivienda y proteger a los inquilinos e inquilinas.

Se trataba de levantar un “quinto pilar” del estado de bienestar, que complementase a los tres fundacionales —educación, sanidad, pensiones— y al cuarto, más recientemente añadido, el sistema de atención a la dependencia. El momento parecía el adecuado, justo a la salida de la crisis sanitaria global por COVID y en el contexto de las reformas recogidas en el Plan de transformación, recuperación y resiliencia financiado por la Unión Europea.

La discusión parlamentaria fue larga y tensa. Hasta el 27 de abril de 2023 el nuevo texto no fue aprobado por el Congreso, en una votación en la que recibió el apoyo de 176 parlamentarios: los de los dos grupos integrantes del Gobierno de coalición, los del PSOE y el de Unidas Podemos, más ERC, EH Bildu —que formaron el núcleo negociador del contenido—, Més País y Teruel Existe. Los diputados del PP, Vox, Cs, PNV, Junts, PdCAT, CUP, UPN y Coalición Canaria sumaron 167 votos en contra, y el del BNG se abstuvo.

Ese día el presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, se felicitó por lo que significaba este hito legislativo “para la mayoría social”, y en particular, para los y las jóvenes. Por su parte, el presidente del PP, Alberto Núñez Feijoo, adelantó que la derogaría si ganaba las siguientes elecciones. Finalmente las ganó, al menos en voto popular, pero no consiguió alianzas para ser investido.

El calendario hizo que la discusión parlamentaria se insertara de pleno en la precampaña de las elecciones locales del 28 de mayo de ese año. Los últimos pasos se hicieron ya dentro del periodo oficial de campaña: el 17 de mayo, el proyecto recibió el visto bueno del Senado y finalmente el 24 de mayo el *BOE* publicó la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda.

La ley está en vigor, a pesar de que el Tribunal Constitucional ha recibido hasta ocho recursos de partidos y comunidades autónomas contra determinados artículos y disposiciones, la mayoría por supuesta invasión de competencias.

La ley está en vigor, pese a que el Tribunal Constitucional ha recibido hasta ocho recursos de partidos y comunidades autónomas

LOS ASPECTOS CLAVE

Impulso de la vivienda pública

Regulación de los parques públicos de vivienda para evitar operaciones de venta a fondos de inversión, calificación indefinida de la vivienda protegida para garantizar siempre un periodo de al menos treinta años, porcentaje mínimo del 50 % para vivienda de alquiler dentro del suelo de reserva para vivienda protegida e incremento de los porcentajes de reserva de suelo para vivienda protegida, del 30 % al 40 % en el suelo urbanizable, y del 10 % al 20 % en suelo urbano no consolidado.

Límites al precio del alquiler

Beneficios fiscales para los arrendadores y arrendadoras que faciliten el acceso asequible al alquiler, declaración de zonas de mercado residencial tensionado, incremento máximo anual del 3 % del alquiler en los contratos vigentes durante el 2024, nuevo índice de referencia para la actualización anual, en sustitución del IPC, que evite incrementos desproporcionados a la renta.

Declaración de zonas tensadas

En estos territorios, los grandes propietarios no pueden firmar nuevos alquileres con precios superiores al del índice de referencia para su zona, ni con subidas superiores al incremento de actualización máximo permitido respecto del precio del contrato anterior. Para los pequeños propietarios, los incrementos en nuevos contratos solo pueden ser del porcentaje de actualización anual permitido sobre el precio del contrato anterior. Además, el alquiler en viviendas que no hubieran sido arrendadas en los últimos cinco años podrá limitarse al precio máximo marcado por el índice de referencia.

Equilibrio en las relaciones entre arrendador/a y arrendatario/a

Prórroga extraordinaria de un año a los contratos de arrendamiento por situaciones acreditadas de vulnerabilidad social o económica, gastos de gestión inmobiliaria y formalización del contrato a cargo del arrendador o arrendadora.

Protección contra desahucios

Mejoras para garantizar una comunicación efectiva entre el órgano judicial y los servicios sociales para atender a las personas en situación de vulnerabilidad, soluciones habitacionales para las personas afectadas y ampliación de los plazos de suspensión de los lanzamientos. Cuando la persona demandante sea gran propietario/a y la demanda de desahucio afecte a personas vulnerables, hay que acreditar la aplicación de un procedimiento de conciliación o intermediación.

Definiciones de gran propietario/a y vivienda vacía

Se considera *gran tenedor/a* a los titulares de más de diez inmuebles. Además, se puede extender esta consideración a los propietarios y propietarias de cinco o más inmuebles de uso residencial ubicados en la misma zona declarada como tensada, cuando lo solicite la comunidad autónoma. Los ayuntamientos pueden aplicar un recargo en el IBI a las viviendas que lleven vacías más de dos años, siempre que la persona propietaria tenga un mínimo de cuatro viviendas en esta situación.

La Ley por el derecho a la vivienda consta de cinco títulos y treinta y seis artículos, seis disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y nueve disposiciones finales que desgranan las medidas para “aumentar la oferta de vivienda a precios asequibles, evitar que se den situaciones de tensión en el mercado del alquiler y apoyar a jóvenes y colectivos vulnerables al acceso a la vivienda”, en la descripción ofrecida por el Gobierno.

Asimismo, ofrece herramientas a comunidades autónomas y municipios que deben contribuir a contener o reducir el precio del alquiler y aumentar el parque de vivienda de alquiler social. La aprobación de la nueva ley fue recibida con satisfacción moderada por parte del movimiento pro vivienda digna, sindicatos de inquilinos y entidades de afectados por las hipotecas y los desahucios, que la consideraron como un avance pero subrayaron carencias y debilidades.

Habrá un registro único estatal donde figurarán todas las viviendas alquiladas temporalmente

El sector empresarial inmobiliario, por su parte, pronosticó que originaría una contracción de la oferta de alquiler, caídas de facturación de las agencias, despidos y más interés por el mercado de venta y el alquiler de temporada.

Sobre la fórmula del alquiler de temporada, apuntado como un posible recurso para eludir la nueva ley, el Ministerio de Vivienda ha puesto en marcha un grupo de trabajo para la “regulación de los contratos de arrendamiento de uso distinto del de vivienda”, como establece la disposición adicional quinta, de donde deben salir medidas para que las viviendas de uso temporal estén al alcance de las personas que las necesitan (estudiantes, trabajadores desplazados) y para, a su vez, “combatir el fraude”, en expresión de la ministra, Isabel Rodríguez. El primer fruto ha sido el establecimiento de un registro único estatal donde figuren todas las viviendas alquiladas temporalmente, con expresión del motivo que justifica su temporalidad. La inscripción será obligatoria a partir del próximo 1 de julio.

PRIMERAS REBAJAS DEL PRECIO MEDIO

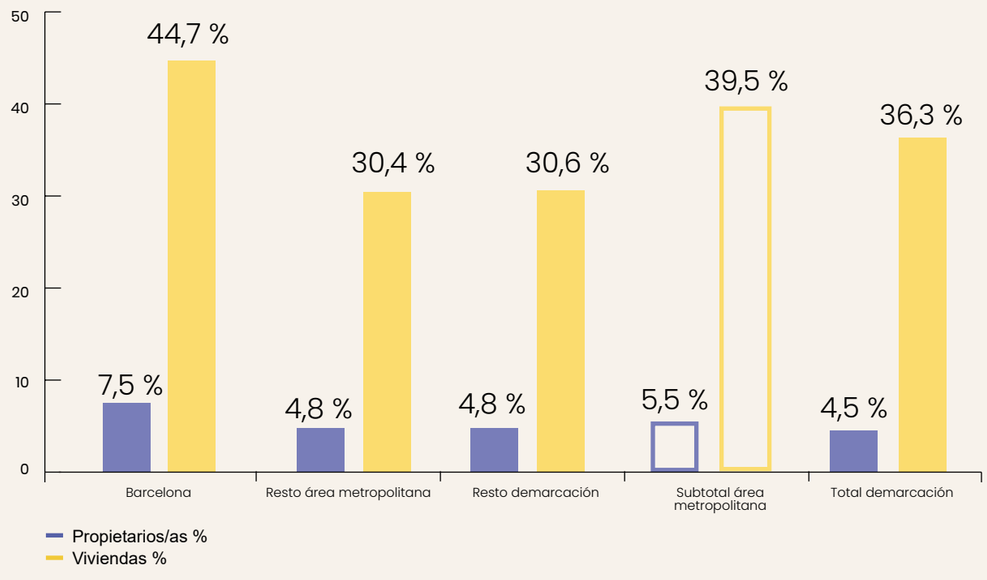
Respecto de los efectos que ha tenido la entrada en vigor de la Ley por el derecho a la vivienda en la ciudad de Barcelona, con los datos del cuarto trimestre del 2024 se constata una tendencia a la baja en el precio medio de los nuevos contratos, del 6,4 % respecto del primer trimestre del 2024 y del 5,1 % en cálculo interanual, según publica la Secretaría de Vivienda a partir de las fianzas depositadas en el Instituto Catalán del Suelo.

Son unos datos iniciales, que no recogen el efecto de la promulgación, el pasado enero, del decreto de la Generalitat catalana 1/2025, que prevé sanciones de entre 90.000 y 900.000 euros para los propietarios, profesionales y plataformas inmobiliarias que cometan infracciones consideradas graves o muy graves en la gestión de los alquileres.

El primer año de vigencia de los topes se saldó, además, con un incremento de 780 nuevos contratos en vigor respecto al 2023, 416 desde la primera declaración de zona de mercado tenso, según informó el Ayuntamiento. Así, no se estaría produciendo una reducción de la oferta de vivienda de alquiler sino una estabilización del mercado.

Lo que ha bajado es el número de contratos de alquiler suscritos a lo largo del 2024, un 15 % respecto del año anterior. Un descenso que ya se manifestó, y de manera más

Propietarios/as y viviendas del parque de alquiler correspondientes a titulares de cinco o más viviendas en Barcelona

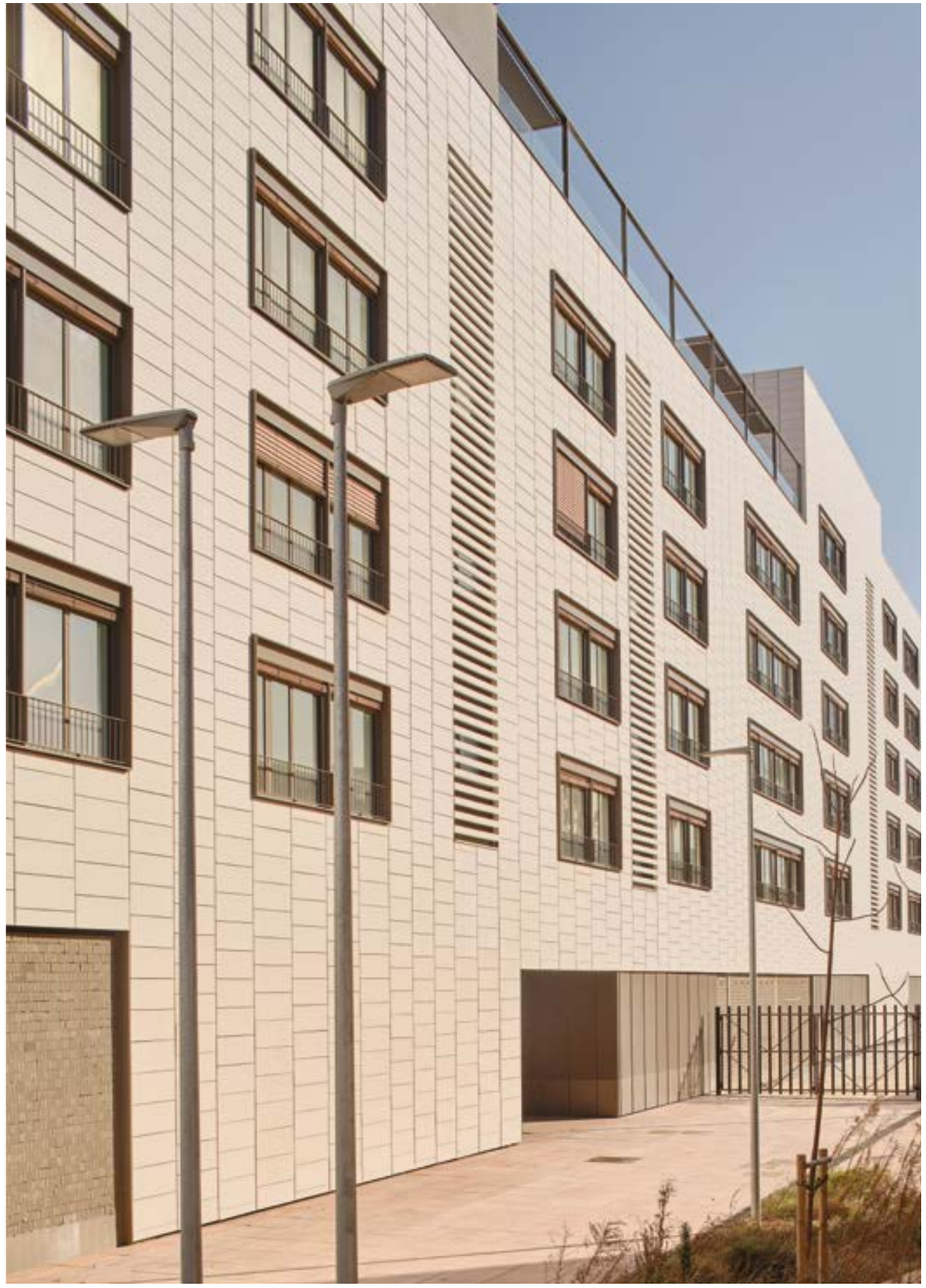


Fuente: Estructura y concentración del parque de alquiler en la demarcación de Barcelona. Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona.

aguda, en el 2023 (-19,3 %), antes de que entrara en vigor la regulación de los alquileres. El declive comenzó en el 2022, y no por casualidad: aquel año habrían vencido contratos de tres años que un cambio legal del 2019 estiró hasta los cinco o siete años.

En cuanto al traslado de oferta hacia el alquiler de corta duración, en Barcelona en el 2024 los contratos de este tipo se dispararon el 40,8 % respecto del año anterior. Un incremento más acentuado que en el conjunto de municipios de mercado tensionado, donde fue del 31,5 %. Habrá que ver el efecto que tiene la entrada en vigor del registro estatal obligatorio y, a más largo plazo, la modificación del Plan general metropolitano que tramita el Ayuntamiento de Barcelona para priorizar urbanísticamente el uso habitual y permanente de la vivienda sobre el uso temporal.

Al cabo de nueve meses de aplicación en Barcelona, el precio medio de los nuevos alquileres ha bajado el 5,1 % interanual



Promoción de vivienda pública del IMHAB en la ctra. Ribes, 53-65 (Porta Trinitat)

LOS LÍMITES A LOS PRECIOS DEL ALQUILER Y LOS NUEVOS RETOS DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA

Elga Molina
Asesora jurídica

Los límites a los precios del alquiler entraron en vigor el 16 de marzo de 2024 para 140 municipios de Cataluña que la Generalitat de Catalunya declaró como "zona de mercado residencial tensionado", mediante la aprobación de la Resolución TER/800/2024, de 13 de marzo. Actualmente está en fase de información pública la declaración de otros 131 municipios catalanes, que cumplen con los requisitos que establece la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda.[1]

Aunque las personas arrendatarias aplauden que por fin se ponga freno a los precios de los alquileres y se evite, así, sobre todo, que les puedan subir la renta con la renovación del contrato, son muchos los detractores que siguen defendiendo que el mercado no se tiene que intervenir, y que auguran una fuerte caída de la oferta, aunque todavía es pronto para valorar el funcionamiento de la medida. La declaración de zona de mercado tensionado es una medida temporal y excepcional, que tiene una duración inicial de tres años, periodo que servirá para evaluar su funcionamiento y poder establecer la necesidad de continuar o no con las medidas o proponer modificaciones para garantizar un mejor funcionamiento del mercado.

Como cualquier política pública, su aprobación conlleva unos efectos positivos y negativos para el mercado. Por este motivo, hay que evaluar si la medida es necesaria y acompañarla de otras políticas que permitan contrarrestar los efectos negativos que puedan producirse. Es evidente que con las políticas de vivienda llevadas a cabo hasta el momento no se ha conseguido destensionar el mercado de alquiler, aumentar la oferta de vivienda ni reducir o estabilizar los precios del alquiler. Además, hemos visto como a pesar de ser un mercado libre todos estos años, no se ha conseguido equilibrar por sí mismo, como en todos los países europeos que están imponiendo estas medidas. Y que, por el contrario, cada vez hay menos viviendas en el mercado, y que la brecha entre los salarios de las familias y los precios del alquiler es cada vez mayor.

Por lo tanto, no basta con limitar los precios de los alquileres, sino que hay que asegurar que el sistema sea adecuado, consensuado, con legitimidad democrática y que permita frenar la subida abusiva de los precios de los alquileres. Y, también, hay que acompañar esta medida de otras políticas que la complementen, de modo que dispongamos de una política de vivienda suficiente, estructural y a largo plazo, que ayude a frenar posibles efectos colaterales o adversos.

REGULAR LAS RENTAS INICIALES DE LOS CONTRATOS DE ALQUILER

El principal objetivo de una política de regulación de precios es frenar su subida abusiva. Entre los años 2016 y 2022 los precios del alquiler en los municipios declarados como zona de mercado residencial tensionado en Cataluña experimentaron un crecimiento del 31,6 % y se incrementaron más del 45 % durante el 2022, mientras que el aumento medio del resto de Cataluña en este periodo (2016-2022) fue del 23,7 %. Teniendo en cuenta que, según datos de Eurostat, España se encuentra a la cola de los países europeos en materia de asequibilidad, ya que las familias destinan más del 39 % de los ingresos a pagar el alquiler,[2] buscar fórmulas que frenen estas subidas se convierte en un factor imprescindible para garantizar el acceso a la vivienda de la ciudadanía.

Ante esta situación, son numerosos los países europeos que han establecido limitaciones a los precios del alquiler, como, por ejemplo, Austria, Alemania, Suiza, Francia, Bélgica, República Checa, Dinamarca, Italia, Holanda y Suecia. Teniendo en cuenta que el presupuesto en materia de vivienda es limitado (3.472 millones en el 2023),[3] es necesaria una política de vivienda que permita equilibrar el mercado privado de alquiler, con un desembolso mínimo para el Estado, y que permita destinar los recursos públicos disponibles a otro tipo de políticas públicas con costes elevados, como la creación de un parque público y social de vivienda suficiente o ayudas y subvenciones destinadas a los colectivos más vulnerables y a la rehabilitación de un parque de viviendas envejecido.[4]

Al establecer que los contratos de alquiler deben respetar la última renta de los contratos vigentes, se evita que a la renovación o formalización de nuevos contratos se pueda aumentar la renta de forma desproporcionada (no más allá de su actualización legal o de incrementos máximos del 10 % en determinados supuestos). De este modo, se favorece la estabilidad en los precios del alquiler y la permanencia de las personas arrendatarias en las viviendas arrendadas, lo que facilita su arraigo y la formación de un proyecto de vida a largo plazo.

Además, se ha dado por hecho que esta normativa solo favorece a la persona arrendataria, pero se han dejado de lado los

1 Tal como recoge la nota de prensa del Departamento de Territorio de la Generalitat de Catalunya. Disponible en: 7d78916a-f1d8-4e79-9d4d-99351dbcd9fc.pdf (govern.cat) (documento consultado el 21.5.2024).

2 Eurostat: "Housing cost overburden rate by tenure status, 2022". Disponible en: Statistics | Eurostat (europa.eu) (documento consultado el 14.5.2024).

3 Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2023.

4 En Cataluña, el 60 % del parque de viviendas es anterior a 1980, tal como se recoge en "Cómo renovar un parque de viviendas envejecido y poco eficiente", de La Vanguardia*, de 29 de septiembre de 2021. Disponible en: "Cómo renovar un parque de viviendas envejecido y poco eficiente" (lavanguardia.com).*

Se ha dado por hecho que esta normativa solo favorece a la persona arrendataria, pero se han dejado de lado los beneficios que puede obtener el arrendador o arrendadora

Viviendas en L'Eixample de Barcelona. Unsplash

beneficios que con ella puede obtener el arrendador o arrendadora, que, con precios más objetivos, podrá conseguir más estabilidad en los contratos de alquiler y dotar de transparencia al mercado. Así, ambas partes sabrán qué cuesta realmente su vivienda y los arrendadores y arrendadoras tendrán la tranquilidad de poder alquilar a personas arrendatarias que no tendrán ningún motivo para marcharse a otra vivienda, porque todas costarán un precio similar.

Promoción de vivienda pública del IMHAB en la c. Binèfar, 22

La regulación de los precios a través de un índice de referencia también plantea beneficios, teniendo en cuenta que la renta nunca quedará desactualizada ni fuera de mercado, ya que las personas arrendadoras siempre estarán cobrando un precio parecido que el resto de propietarios y propietarias con viviendas similares en la misma zona. Para ello, es importante establecer un sistema estadístico adecuado a las características de la vivienda, actualizado según los últimos datos y consensuado con los diferentes agentes del mercado, para dotar al sistema de legitimidad democrática.

POLÍTICAS DE MEJORA PARA COMPLEMENTAR LA POLÍTICA DE LIMITACIÓN DE PRECIOS

En mi opinión, la problemática que se plantea respecto a la eficacia del sistema de control de precios para favorecer el mercado de alquiler no reside en limitar las rentas iniciales, sino más bien en la inseguridad jurídica que genera su aplicación ante las lagunas legales existentes, y en la falta de consenso que hay en el sector en cuanto a la fijación del sistema de índices de referencia de precios de alquiler estatal adoptado. Por este motivo, a partir de aquí hay que utilizar este periodo de tres años de vigencia de la normativa para analizar la viabilidad del sistema e introducir las mejoras que permitan consolidar un sistema efectivo que favorezca la asequibilidad, la estabilidad y la seguridad del mercado de alquiler. Considero que deberían garantizarse, como mínimo, las siguientes medidas.

El sistema de contención previsto en la norma debería modificarse para regular los siguientes aspectos indeterminados, los cuales generan dudas en cuanto a su aplicación y pueden dar lugar a litigiosidad respecto de la medida:

I.

Se deberían proporcionar criterios claros sobre el concepto de persona “gran tenedora”, ya que en su definición hay aspectos que no se prevén. Como, por ejemplo, si computa la vivienda habitual, como computa la titularidad de una cuota indivisa, una comunidad de bienes o los derechos reales, o si debemos seguir un criterio registral, físico o catastral para la identificación de los inmuebles, etcétera.

II.

Se debería prever un régimen de exclusión específico como se efectuaba en la Ley 11/2020, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda, que permitiera someter exclusivamente al índice, y no a la renta anterior, las viviendas que por determinadas circunstancias tenían rentas inferiores a los precios de mercado (viviendas que provienen de programas sociales, VPO, viviendas sometidas a contratos de renta antigua, etcétera.).

III.

Hay que determinar si es aplicable a los contratos en reconducción tácita, es decir, los contratos en los que se ha terminado la duración pactada o mínima legal y se van renovando automáticamente según el periodo pactado de la renta, mensual o anual, mientras las partes no se pronuncien.

IV.

Respecto al cálculo de la renta, se debería aclarar si la renta que aplica es la última fijada en el contrato de alquiler o bien la última que estuviera pagando la persona arrendataria. En cuanto a la repercusión de los gastos como el IBI o la comunidad, se debería establecer si también limitan cuando se aplica el índice, por ser más bajo que la última renta, en los contratos formalizados por personas consideradas grandes tenedoras de vivienda.

En cuanto al sistema de índice de referencia de los precios del alquiler, aprobado por el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, también hay varios aspectos que deberían mejorarse:[5]

I.

Utilizar los metros cuadrados útiles y no los construidos.

II.

Definir los conceptos indeterminados como “vivienda amueblada” o “con vistas especiales”.

III.

Valorar las características de la vivienda elaborando unas tablas de precios que ponderen sobre el índice inicial, acordadas entre las asociaciones de personas propietarias, inquilinas y la Administración pública, para dar legitimidad democrática, transparencia y objetividad al sistema, como se hace en Alemania.

Promoción de vivienda pública del IMHAB en la carretera de Ribes, 53-65 (Porta Trinitat)

5 *Véase Molina Roig, E. (2024). “El nuevo sistema estatal de referencia de precio del alquiler de vivienda, ¿y ahora qué?”, en* Diario La Ley, *n.º 10469. Disponible en: diariolaley - documento (laleynext.es)*.

Para la eficacia del sistema que establece un límite a los precios del alquiler previsto en la Ley 12/2023, se propone la adopción de las siguientes medidas complementarias:

I.

Un sistema de inspección y sanción para penalizar el incumplimiento de estas medidas.

II.

Un proceso judicial ágil para reclamar su cumplimiento por vía de juicio verbal, con independencia de la cuantía reclamada.

III.

Un proceso extrajudicial previo, gratuito y ágil para evitar la vía judicial, a través de la mediación o conciliación.

IV.

La regulación a escala estatal del contrato de arrendamiento de uso distinto al de vivienda y el contrato de habitaciones. Aunque en Cataluña se han regulado en el Decreto ley 6/2024, de 24 de abril, de medidas urgentes en materia de vivienda, estamos pendientes de saber si lo convalida el Parlamento y, además, podría declararse inconstitucional, de acuerdo con los motivos alegados en la STC 38/2022, de 11 de marzo de 2022, que declaró inconstitucionales determinados preceptos de la Ley 11/2020.

Además, no hay que olvidar que para mejorar el mercado de alquiler es necesario adoptar otro tipo de políticas de vivienda, tales como:

I.

Aumentar la inversión pública para incentivar la promoción y la rehabilitación de vivienda social y asequible, y la disposición de este tipo de viviendas para los colectivos más vulnerables. Para ello, es necesario fomentar la colaboración público-privada con las entidades sin ánimo de lucro y de lucro limitado, estableciendo un marco regulador favorable, y facilitar la financiación de las operaciones.

II.

Establecer controles adecuados para perseguir y luchar contra el mercado negro de alquiler, que ascendía al 40,8 % en el 2021.[6]

III.

Establecer medidas de fomento del alquiler y de movilización de vivienda vacía, con incentivos positivos como subvenciones y beneficios fiscales.

IV.

Regular otros aspectos del contrato de alquiler que incentiven, además de la asequibilidad, estabilidad y flexibilidad para la persona arrendataria. Y, por otro lado, la seguridad, un beneficio razonable y una recuperación ágil de la vivienda para la persona arrendadora[7].

6 *Estudio sobre la evolución de los alquileres sumergidos en España, del colectivo de los técnicos y técnicas de Hacienda (Gestha), según los datos del IRPF del 2021 (2022).*

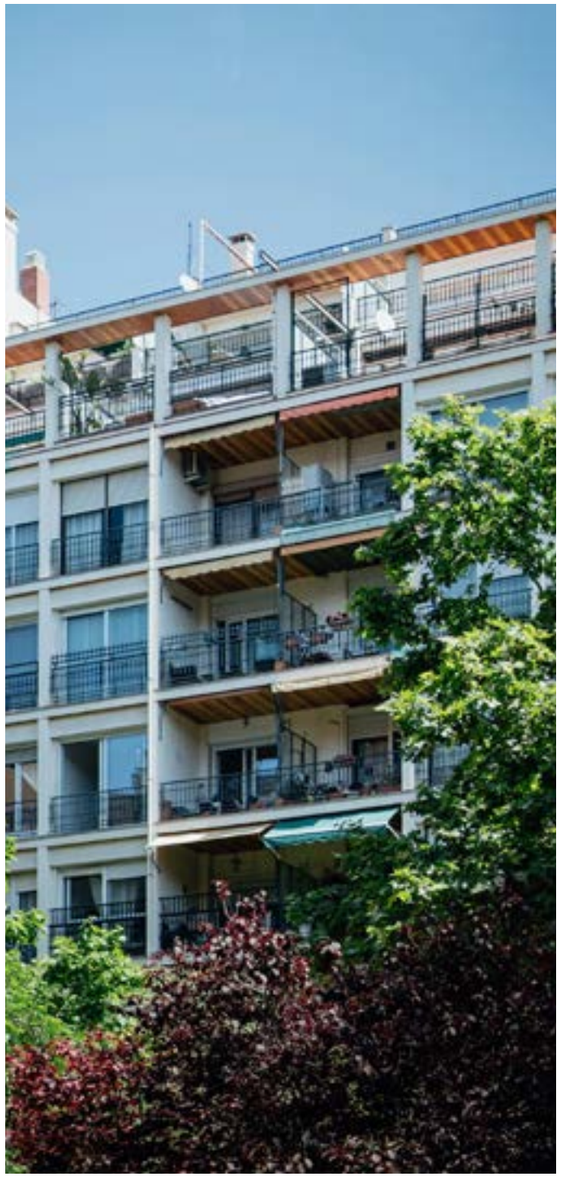
7 *Para más información, Molina Roig, E. (2024).* Una nueva regulación para los arrendamientos de vivienda en un contexto europeo. *Valencia: Tirant lo Blanch.*

CONCLUSIÓN

En definitiva, la regulación de las rentas iniciales de los contratos de alquiler es necesaria para reequilibrar un mercado de alquiler que se ha mostrado incapaz de regularse por sí mismo. Por este motivo, hay que regular el mercado privado, con políticas que permitan reducir la brecha entre los precios de las viviendas y los salarios habituales de la población, para evitar que se tenga que destinar el escaso presupuesto en vivienda para satisfacer el derecho a la vivienda del ciudadano o ciudadana medios con recursos económicos.

Durante estos tres primeros años de aplicación se deberían analizar las medidas previstas, principalmente para decidir sobre su renovación y también para acordarse mejoras que permitan resolver las lagunas legales existentes, facilitar la inspección y sanción de la norma, una reclamación ágil que garantice su cumplimiento y evitar la fuga de contratos hacia el mercado de vivienda temporal, turística o de habitaciones.

Además, hay que adoptar políticas de vivienda que permitan aumentar el presupuesto público, contrarrestar los posibles efectos adversos de esta medida y, además, suplir las carencias existentes del mercado de vivienda, con medidas a largo plazo que permitan incrementar la oferta de vivienda existente y su calidad y mantenimiento. Y hacerlo, fundamentalmente, mediante la disposición de más vivienda social y asequible, políticas de rehabilitación y movilización del parque existente, control y afloramiento del mercado negro y una regulación adecuada del mercado de alquiler.



LOS BENEFICIOS FISCALES DE LA LEY 12/2023, POR EL DERECHO A LA VIVIENDA

Dra. Estela Rivas Nieto
Profesora de Derecho Financiero y Tributario en la URV

La Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, ha creado dos medidas tributarias con el fin de incentivar el arrendamiento, y modifica el IRPF (impuesto sobre la renta de personas físicas) y el IBI (impuesto sobre bienes inmuebles).

Las explicamos a continuación:

EN EL IRPF

Modula la reducción de los rendimientos de capital inmobiliario para estimular el arrendamiento de vivienda a precios asequibles (modifica el art. 23.2 de la Ley del IRPF, Ley 35/2006, de 28 de noviembre).

Cuando una persona física tiene la propiedad de un bien inmueble y lo tiene en arrendamiento debe declarar los ingresos y se puede deducir los gastos en su IRPF. Cuando esta actuación no es una actividad económica, los declara como rendimientos de capital inmobiliario.

Pues bien, la persona propietaria se puede aplicar una reducción de los rendimientos netos positivos declarados, solo si es arrendamiento de vivienda.

Con la anterior regulación de la Ley del IRPF esta reducción solo era del 60 %, y con la nueva Ley 12/2023 este porcentaje se ha modificado y ahora es:

a. El 90 %: cuando la persona arrendadora haya formalizado un nuevo contrato de arrendamiento sobre una vivienda situada en una zona de mercado residencial tensionado y la renta inicial se hubiera rebajado en más de un 5 %, en relación con la última renta del anterior contrato de arrendamiento de la misma vivienda.

b. El 70 %: si no se cumplen los requisitos del supuesto anterior y cuando se dé alguna de las dos circunstancias siguientes:

- Que la persona contribuyente hubiera arrendado por primera vez la vivienda, siempre que esta esté situada en una zona de mercado residencial tensionado y la persona arrendataria tenga entre 18 y 35 años.

  - Que quien arrenda sea una administración pública o entidad sin fines lucrativos a las que les sea aplicable el régimen especial de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo (solo el régimen especial del título II).

Además, tiene que destinar la vivienda: al alquiler social con una renta mensual inferior a la establecida en el programa de ayudas al alquiler del plan estatal de vivienda; o al alojamiento de personas en situación de vulnerabilidad económica (al que se refiere la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital); o cuando la vivienda esté acogida a algún programa público de vivienda o calificación en virtud del cual la administración competente establezca una limitación en la renta del alquiler.

c. El 60 %: cuando no se cumplen los requisitos de las situaciones anteriores y la vivienda hubiera sido objeto de una actuación de rehabilitación que hubiera finalizado en los dos años anteriores a la fecha de la suscripción del contrato de arrendamiento.

d. Y el 50 %: en el resto de supuestos.

Para poder beneficiarse de estas reducciones de la carga impositiva, los requisitos deben cumplirse en el momento de suscribir el contrato de arrendamiento y deben mantenerse durante toda su duración.

Se debe tener presente que la reducción solo se aplica a los rendimientos netos positivos declarados por el contribuyente en la autoliquidación ordinaria del IRPF, por tanto, presentada antes de que se haya iniciado el procedimiento de verificación de datos, de comprobación limitada o de inspección relativa a la comprobación de estos rendimientos económicos.

La norma también indica que no se puede aplicar esta reducción a los arrendamientos que incumplan con lo que establece el artículo 17.6 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos, que regula la renta de los bienes inmuebles situados en una zona de mercado residencial tensionado.

Y debe tenerse presente que estos nuevos porcentajes de reducción se aplican a los contratos de arrendamiento suscritos a partir del 1 de enero de 2024, es decir, al período impositivo 2024. Y respecto a los contratos suscritos anteriormente a la entrada en vigor de la Ley por el derecho a la vivienda (26 de mayo de 2023), se establece un régimen transitorio y la reducción es del 60 %.

En resumen, observamos que la regulación anterior solo establecía un único porcentaje con carácter general del 60 %. La nueva normativa, en cambio, ha ampliado el abanico de porcentajes de la reducción (90 %, 70 %, 60 % y 50 %) en función de las circunstancias de la persona arrendadora o del tipo de arrendamiento que se realiza.

Es decir, es un aspecto positivo porque aumenta el porcentaje, pero, por otro lado, mientras que antes la reducción general era del 60 %, ahora la reducción general es del 50 % que implica una minoración del 10 %.

EN EL IBI

Define qué es una vivienda vacía y modula el recargo por vivienda vacía de la Ley reguladora de las haciendas locales (Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo), con el objetivo de que tenga un mayor efecto en la optimización del uso del parque edificatorio residencial y refuerce el instrumento que tienen los ayuntamientos para hacer frente a situaciones de vivienda desocupada a través de la fiscalidad (así lo indica la Exposición de motivos de la Ley 12/2023).

La anterior regulación no daba una definición de *vivienda vacía* y solo indicaba que tendrá la consideración de bien inmueble desocupado con carácter permanente aquel que permanezca desocupado de acuerdo con lo que se establezca en la correspondiente normativa sectorial de vivienda (autonómica o estatal) con rango de ley. En cambio, la Ley 12/2023 modifica el artículo 72.4 de Ley reguladora de las haciendas locales y ahora sí da el siguiente concepto en el ámbito estatal: es aquella que permanezca desocupada, de forma continuada y sin causa justificada, por un plazo superior a dos años, conforme a los requisitos, medios de prueba y procedimiento que establezca la ordenanza fiscal y pertenezca a titulares de cuatro o más inmuebles de uso residencial.

Vivienda vacía es la que permanezca desocupada, de forma continuada y sin causa justificada, por un plazo superior a dos años

La Balma, edificio de covivienda sobre suelo municipal

Además, enumera las causas justificativas de la desocupación (cuestión que no hacía la anterior regulación y entonces se tenía que ir a la regulación autonómica, que podía implicar diferentes situaciones en función de la comunidad autónoma):

- El traslado temporal por razones laborales o de formación.
- El cambio de domicilio por situación de dependencia o razones de salud o de emergencia social.
- Los bienes inmuebles destinados a uso de vivienda de segunda residencia, con un máximo de cuatro años de desocupación continuada.
- Los bienes inmuebles sujetos a actuaciones de obra o rehabilitación u otras circunstancias que imposibiliten su ocupación efectiva.
- Que la vivienda sea objeto de un litigio o causa pendiente de resolución judicial o administrativa que impida su uso y disposición.
- O que se trate de bienes inmuebles de personas titulares de los que, en condiciones de mercado, ofrezcan en venta (con un máximo de un año) o en alquiler (con un máximo de seis meses).
- Y en el caso de bienes inmuebles de titularidad de alguna administración pública, se considerará también como causa justificada ser objeto el inmueble de un procedimiento de venta o de puesta en explotación mediante arrendamiento.

Y respecto al recargo por vivienda vacía: mientras que la regulación anterior tenía un único recargo del 50 % del IBI, la nueva regulación lo mantiene y lo incrementa: determina que el recargo puede ser de hasta el 100 % cuando el periodo de desocupación sea superior a tres años. Y los Ayuntamientos podrán aumentarlo hasta el 150 %, en el supuesto de que los bienes pertenezcan a titulares de dos o más bienes inmuebles de uso residencial desocupados en el mismo municipio.

Este recargo se devenga el 31 diciembre de cada año y requiere un acto administrativo, por parte del Ayuntamiento, que constate la desocupación del bien inmueble.

Desde el 2024, tenemos un nuevo marco fiscal con el fin de incentivar el alquiler asequible

En este acto se exigirá la previa audiencia del sujeto pasivo del IBI y se deberán acreditar los indicios de desocupación, que pueden ser los datos del padrón municipal o los consumos de los servicios de suministro (como son el agua, la electricidad o el gas).

En resumen, en la actualidad el recargo se incrementa y puede ser de entre el 50 % y el 150 % en función del tiempo de desempleo y el número de viviendas desocupadas del mismo titular y en el mismo término municipal. Y este siempre vendrá concretado en la correspondiente ordenanza fiscal del IBI del Ayuntamiento, porque si no se podrá recaudar.

Así pues, la Ley por el derecho a la vivienda, normativa civil, ha modificado la tributación de los arrendamientos de vivienda en el IRPF y la consideración de vivienda vacía en el IBI; es decir, desde el 2024, tenemos un nuevo marco fiscal con el fin de incentivar el alquiler asequible (con importantes reducciones en las zonas de mercado residencial tensionado) y de desincentivar la tendencia de viviendas vacías.

LA LEGISLACIÓN SOBRE DERECHO A LA VIVIENDA Y LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE

Pablo Feu Fontaiña
Abogado, miembro del Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona y de la Cátedra Barcelona de Estudios de Vivienda

Ya hace más de un año que entró en vigor la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (en adelante, *LDV*), una norma de ámbito estatal que, en síntesis, regula la limitación de las rentas de alquiler en los contratos de arrendamiento de viviendas habituales y permanentes, y que introduce modificaciones importantes en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos (en adelante, *LAU*) y en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil (en adelante, *LEC*).

La medida de limitación de las rentas de alquiler que ha introducido la LDV en todo el ámbito del Estado, parte de la previa declaración de lo que denomina las “zonas de mercado residencial tensionado” (ZMRT), que son aquellas en las que las rentas de alquiler crecen exponencialmente más que las rentas personales. La LDV ha modificado el artículo 17 de la LAU con el fin de limitar las rentas de alquiler en los arrendamientos de viviendas habituales y permanentes en estas ZMRT que se declaren, previendo dos topes alternativos: la renta del último contrato vigente en los últimos cinco años sobre la vivienda o el precio fijado respecto de la misma vivienda en un índice de referencia elaborado a tal efecto.

Si la persona arrendadora tiene la condición de gran tenedora, deberá aplicar el menor de los dos, y si no hay contrato firmado en los últimos cinco años, entonces debe aplicarse la renta del índice de referencia, en cualquier caso.

La medida no ha sido bien recibida por los operadores económicos en la materia, que no quieren ninguna limitación a la evolución del mercado, ni temporal ni referida a un valor que no sea el actual. El mercado solo acepta las reglas económicas de la oferta y la demanda. Por esta razón, se han interpuesto contra la LDV ocho recursos de inconstitucionalidad, de los que el Tribunal Constitucional ha resuelto uno, sin que prácticamente afecte, de momento, al contenido sustantivo de la ley.

Pero, también por esta razón, los operadores económicos han ideado mecanismos para eludir la aplicación de la ley mientras esperan un eventual pronunciamiento de inconstitucionalidad y nulidad de la ley básica, al menos en cuanto a la medida de la limitación de las rentas de alquiler. Una de estas medidas ha sido la de sustituir los contratos de arrendamiento de vivienda habitual y permanente (los únicos afectados por la medida de la limitación de rentas), por los contratos de arrendamiento de temporada (que no están afectados por la medida).

Así, en una ciudad como Barcelona, en solo un año, se han incrementado exponencialmente los contratos de alquiler de temporada y, en proporción inversa, han disminuido los de alquiler de vivienda habitual y permanente.

Según datos del Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona, en el segundo trimestre del 2023, es decir, inmediatamente antes de la entrada en vigor de la LDV, de todos los contratos de alquiler perfeccionados en la ciudad de Barcelona, el 72 % fueron de alquiler de vivienda para residencia permanente, mientras que las ofertas de alquiler de temporada se situaron en un 18 % del total y las de uso turístico no llegaron al 10 %.

Los operadores económicos han ideado mecanismos para eludir la aplicación de la ley

Estos datos eran prácticamente idénticos a los del segundo trimestre del 2022 y, solo en un año, los contratos de alquiler de viviendas de temporada se incrementaron en un 3,7 %, pero lo hicieron en detrimento de las ofertas de alquiler turístico, que decayeron casi un 5 %. En cambio, las ofertas de alquiler de viviendas para residencia habitual y permanente solo decayeron un 0,2 % en el mismo periodo.

A partir de la entrada en vigor del LDV, esta evolución ha cambiado abruptamente. Según fuentes de los portales inmobiliarios, en la ciudad de Barcelona en solo un año los contratos de arrendamiento de vivienda para residencia permanente cayeron un 45 % en detrimento de los

contratos de alquiler de temporada, que se incrementaron un 48 %. Esta tendencia se ha replicado en otras grandes ciudades del Estado.

Como es obvio, ni Barcelona ni el resto de grandes ciudades del Estado han pasado de ser ciudades de residencia permanente de personas a ciudades de paso en solo un año. Lo que ha sucedido es que los operadores económicos no han querido acatar la LDV en su regulación sobre la limitación de las rentas de alquiler y han aprovechado una brecha legal para eludirla, pero al hacerlo han hecho algo que no pueden hacer: modificar el modelo de ordenación de las ciudades, convirtiéndolas en ciudades de paso y obligando a más de la mitad de sus residentes permanentes a marcharse.

En efecto, el mercado de alquiler de viviendas es el que está decidiendo quién puede acceder a vivir en la ciudad (o en una determinada parte), en función,

No se puede modificar el modelo de ordenación de las ciudades, convirtiéndolas en urbes de paso y obligando a los residentes a marcharse

exclusivamente, de su expectativa de negocio, y con ello, se ha arrogado, de hecho, las competencias urbanísticas de los ayuntamientos respecto a la elección del modelo de ordenación y desarrollo de la ciudad (o de una parte de esta), cosa que tiene expresamente prohibida, porque el artículo 4 del RDL 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del suelo y la rehabilitación urbana (TRLSRU), reserva en exclusiva a los poderes públicos la selección del modelo urbanístico de las ciudades, al establecer que esta es una función pública “no susceptible de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general” y no particular de un determinado.

Además, la misma ley obliga a que esta competencia en la elección del modelo de ordenación (que no es susceptible de transacción) se haga siguiendo el criterio de desarrollo urbanístico sostenible, que definen, tanto el TRLSRU (art. 3) como el Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo (TRLU), también en el artículo 3. Así, los apartados 1 y 3, a), b) y g) del artículo 3 del RDL 7/2015 obligan a los poderes públicos a formular políticas públicas en el medio urbano y en el marco de sus competencias, que garanticen la sostenibilidad social y la cohesión territorial, y posibiliten el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano socialmente integrado.

Promoción de vivienda pública del IMHAB en la c. Palamós, 70

El texto refundido de la Ley del suelo y la rehabilitación urbana reserva en exclusiva a los poderes públicos la selección del modelo urbanístico de las ciudades

El desarrollo urbanístico sostenible comporta una ocupación del suelo que evite la dispersión en el territorio y favorezca la cohesión social

En cuanto a la legislación catalana, el artículo 3.2 del TRLU establece que el desarrollo urbanístico sostenible comporta la configuración de modelos de ocupación del suelo que eviten la dispersión en el territorio y favorezcan la cohesión social. Al igual que hace el legislador estatal, la ley catalana, en el apartado 3 del mismo artículo 3, impone a las administraciones con competencias urbanísticas (por lo tanto, también a los Ayuntamientos) la obligación de garantizar el objetivo del desarrollo urbanístico sostenible en el ejercicio de estas competencias.

Por lo tanto, ni Barcelona es una ciudad de paso ni ninguna administración pública con competencias urbanísticas puede establecer un modelo de ordenación con esta finalidad, porque la ley obliga a “posibilitar el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano”. Y si ni las administraciones públicas competentes pueden tender hacia este modelo de ordenación, menos aún lo puede hacer el mercado inmobiliario imponiendo los alquileres masivos de temporada como negocio jurídico mayoritario de uso de las viviendas de la ciudad.

Promoción de vivienda pública del IMHAB en la ctra. Ribes, 53-65 (Porta Trinitat)

Esta disfunción prohibida debe corregirse urgentemente por parte de estas administraciones públicas con competencias urbanísticas, y la forma de hacerlo es limitando la posibilidad de hacer contratos de alquiler de temporada en la ciudad, porque su proliferación masiva y repentina está modificando rápidamente el modelo de ordenación de la ciudad.

La ley obliga a “posibilitar el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano”

Interior de una vivienda pública del IMHAB

Promoción de vivienda pública del IMHAB en la c. Ulldecona, 2-10, en la Marina del Prat Vermell

Los planes especiales de usos ordenan la incidencia y los efectos urbanísticos, medioambientales y sobre el patrimonio urbano que se producen en el territorio

La herramienta para hacerlo ya está prevista en nuestro ordenamiento desde hace años y es mediante la figura del plan especial, un instrumento de planeamiento previsto, entre otros, para esta finalidad, al amparo de lo establecido en el artículo 67 del TRLU.

Y, en el caso de Barcelona, otras dos normas amparan esta limitación desde el urbanismo: la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta municipal de Barcelona, que, en su artículo 67.2 establece que “los planes especiales de usos tienen como objetivo ordenar la incidencia y los efectos urbanísticos, medioambientales y sobre el patrimonio urbano que las actividades producen en el territorio, mediante la regulación de su intensidad y las condiciones físicas de su desarrollo en función de las distancias, el tipo de vía urbana y circunstancias análogas, y las Normas urbanísticas del Plan general metropolitano que, en su artículo 102.1, establecen que “en suelo urbano, mediante la aprobación de un plan especial de iniciativa pública o el desarrollo de la ordenanza correspondiente, se podrá [...] restringir la localización y características de los usos” (entre ellos, el residencial).

Por lo tanto, ya hoy se puede limitar desde el urbanismo la reacción elusiva del mercado inmobiliario a acatar el cumplimiento de la regulación establecida por la LDV respecto a la limitación de las rentas de alquiler de las viviendas permanentes y habituales, limitando el uso residencial de forma que no se puedan sustituir masivamente de un día para otro los contratos de esta clase de viviendas por los de temporada, cambiando el modelo de ordenación de la ciudad.

Interior de una vivienda pública del IMHAB

LA REGULACIÓN DE LOS PARQUES DE VIVIENDA PÚBLICA: ¿OPORTUNIDAD PERDIDA O PRIMEROS PASOS HACIA UNA GESTIÓN DE FUTURO?

Griselda Fernández Madrid
Directora del Parque Público de Vivienda del IMHAB

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, ha sido ampliamente comentada y cuestionada desde su aprobación, pero el debate se ha centrado sobre todo en lo referente a la regulación de rentas de alquiler y otros aspectos relativos al mercado de la vivienda privada.

Ante este escenario, han pasado más desapercibidos otros elementos que son también muy relevantes, como el hecho de que la ley dedica todo su título III a los parques públicos de vivienda, aspecto muy nuevo si se tiene en cuenta que es la primera vez que se regula este concepto para establecer cuál debe ser el régimen jurídico básico en todo el Estado.

De hecho, la Ley 12/2023 es una novedad toda ella en sí, por el simple hecho de existir. Porque hasta la fecha no se había llevado a cabo ningún esfuerzo similar para regular a escala estatal el derecho a la vivienda recogido en la Constitución.

Si bien es cierto que quizás no se percibía la necesidad de desarrollarlo normativamente en el ámbito estatal, en cuanto que la competencia en materia de vivienda es exclusiva de las comunidades autónomas, también es cierto que todo suma, y que disponer de un marco regulador de ámbito estatal refuerza la idea de que toda política de vivienda que se quiera efectiva y eficaz debe gestionarse en colaboración con todos los sectores y actores involucrados, y a todos los niveles posibles.

Son muchos los encajes que habrá que hacer si queremos alcanzar con éxito lo que la ley nos compele a desarrollar, pero está claro que el hecho de haber hecho el esfuerzo de ponerlo en una norma de rango estatal es de relevancia, y dota de más presencia la cuestión todavía no resuelta de cómo garantizar el acceso a una vivienda para todos.

Visita a la promoción pública de alquiler en la c.Ulldecona, 2-10

UN DERECHO COMO OTROS

Por ahora, cuando ya nadie cuestiona el derecho a una vivienda digna, sorprende que este derecho no esté equiparado con el derecho a la salud o a la enseñanza, y no se haya generado un despliegue de recursos y de servicios equiparable a los que se destinan a estas y otras necesidades y derechos de la ciudadanía. Y es en este aspecto concreto en el que la creación de parques de vivienda pública con una adecuada dotación de recursos para poderlos mantener y gestionar, juega un papel clave: porque los parques de vivienda pública son el verdadero eje para construir un servicio público de vivienda.

Otras medidas, otras políticas de vivienda, también son muy necesarias, sobre todo por su inmediatez en su implementación, como serían los programas de ayudas al alquiler y todo el resto de instrumentos aplicables al sector privado, pero es la creación y gestión de parques de vivienda pública lo que puede garantizar a medio y largo plazo una forma estable y segura de acceso a una vivienda a los colectivos y personas con más dificultades.

En los últimos años la política de vivienda se ha concentrado significativamente en conseguir incrementar la oferta puntual de alquiler asequible en el mercado privado a base de políticas de mediación en alquiler o de limitación de precios de renta, y seguramente eso era lo que se requería en un escenario de emergencia residencial como el vivido. Pero esta misma política de vivienda también debe combinarse con acciones para proporcionar una oferta de vivienda social más estable y consolidada, para que todo el mundo pueda disponer de un hogar con garantías de continuidad y de bienestar.

Y es aquí donde un despliegue progresivo de los parques de vivienda pública puede ser clave, además de que también puede contribuir a cambiar el actual paradigma, de modo que la vivienda deje definitivamente de ser vista como un patrimonio con el que se puede hacer negocio a cualquier precio y en cualquier condición, para convertirse en un bien de uso necesario que debe ser garantizado por encima de todo.

Por todo ello es importante destacar la existencia —por fin— de una ley estatal que aborde la cuestión de la creación, dotación y refuerzo de los parques públicos de vivienda.

Alguien podría considerar que tal como se plantea el tema en la nueva ley es una oportunidad perdida, y que se podría haber ido más allá, desarrollando más el título III, que solo lo conforman tres artículos[1], pero teniendo en cuenta que la materia no es competencia puramente estatal, todo lo que ya se pone de relieve en esta ley es un logro por sí mismo y marca unos primeros pasos hacia el futuro de la gestión de la vivienda pública.

Además, no es solo en el título III donde se tratan los parques públicos de vivienda, sino que en todo el articulado de la ley se van recogiendo conceptos relevantes, algunos de los cuales pasamos a destacar a continuación.

En primer lugar, el punto de partida se establece ya en el artículo 2 de la ley, que determina que una de las finalidades de las políticas públicas de vivienda debe ser "favorecer el desarrollo, gestión y mantenimiento de los parques públicos de vivienda para asegurar una oferta significativa y estable de viviendas dignas y adecuadas a los sectores sociales con mayores dificultades de acceso a una vivienda en el mercado, mediante la necesaria inversión en cada ejercicio presupuestario".

Edificio del parque público del IMHAB rehabilitado de manera integral en la c. Trueba, 27

1 En el primero de ellos (art. 27) se hace un desarrollo del concepto y de las finalidades de los parques públicos; a continuación, se esbozan unos criterios básicos de gestión (art. 28), y, finalmente, en el último artículo de este título III, se establece muy superficialmente cuál debe ser el destino de este parque (art. 29).

Habrá que ver si esta afirmación tan clara, pero poco desarrollada, se acaba concretando en futuras preasignaciones presupuestarias, tal y como exponía el catedrático Juli Ponce en un artículo reciente en la revista *Papers*, donde ponía de manifiesto que la Ley 12/2023 no prevé la reserva de un porcentaje de los presupuestos estatales de vivienda, esto es, una preasignación presupuestaria, para garantizar la suficiencia y estabilidad de la inversión pública estatal, pero a la vez también afirmaba que nada impide al legislador autonómico en el futuro el uso de esta técnica, que ha sido recomendada en el Plan de derechos humanos, coelaborado por la Sindicatura de Greuges de Cataluña[2].

En segundo lugar, esta visión de la importancia estratégica de los parques de vivienda pública se refuerza en el artículo 4 de la ley, cuando se señala que el desarrollo de las actuaciones necesarias para la creación, ampliación, conservación y mejora del parque público de vivienda por parte de las administraciones públicas competentes y de sus entes instrumentales o dependientes, así como la gestión que hace para asegurar su utilización efectiva en condiciones asequibles, tiene la consideración de servicio de interés general, como elemento clave de la cohesión económica, social y territorial.

Por fin existe una ley de ámbito estatal que habla de creación, dotación y refuerzo de los parques públicos de vivienda

2 Ponce, J. (2024). "La Llei estatal 12/2023, de 24 de maig, por el derecho a la vivienda: les novetats més destacades i la seva incidència sobre el lloguer d'habitatges a Catalunya", Papers: Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, estratègies, planejament, *66, 137-161*.

Tan importante como la provisión de nuevas viviendas es disponer de recursos para mantenerlas, rehabilitarlas y adaptarlas

El hecho de establecer tan claramente en la ley que la creación y gestión de los parques de vivienda públicos son servicios de interés general no es poca cosa: la comisión de la UE define los servicios de interés general como aquellos que están sujetos a obligaciones específicas de servicio público. Y en concreto menciona, como ejemplo, entre otros, los servicios de vivienda social[3].

Esto en la práctica significa garantizar la prestación de este servicio, en cuanto que se considera una actividad básica para la sociedad, y hacerlo en condiciones de continuidad, asequibilidad, accesibilidad y calidad.

El concepto no es nuevo, porque normativas anteriores de vivienda ya lo habían introducido en su articulado.

3 Comisión Europea (s. f.). Servicio corporativo de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

4 El texto vigente del artículo 4 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, únicamente establece lo siguiente en su punto 1: "El conjunto de actividades vinculadas con la provisión de viviendas destinadas a políticas sociales se configura como un servicio de interés general para asegurar una vivienda digna y adecuada para todos los ciudadanos".

Así, por ejemplo, la Ley 18/2007, del derecho a la vivienda, dedica, curiosamente también, el artículo 4 al concepto de servicios de interés general. Ahora bien, la diferencia respecto a la ley estatal del 2023 es que en la ley catalana el concepto se aborda de forma más general y sin mencionar concretamente los parques públicos de vivienda,[4] lo que sí hace la estatal. De ahí su relevancia en el horizonte que se abre hacia el desarrollo futuro de los parques de vivienda pública como servicios de interés general.

En tercer lugar, tan importante o más que la provisión de nuevas viviendas para los parques públicos lo es el hecho de poder disponer de recursos y herramientas para mantenerlos, rehabilitarlos y adaptarlos. Y la nueva ley lo tiene presente: en el mismo artículo 2 establece que otra de las finalidades de esta ley será impulsar la rehabilitación y mejora de las viviendas existentes, tanto en el parque privado como en los públicos, así como la accesibilidad universal en el parque de vivienda, adoptando medidas para solucionar las necesidades sobrevenidas.

El mantenimiento y rehabilitación de las fincas y la búsqueda de soluciones y recursos para poder arreglar y adaptar las viviendas según la rotación de usuarios y usuarias, y las necesidades de las personas que residen en ellas es uno de los grandes desafíos en la gestión del parque público, por eso es tan importante que esta ley estatal lo recoja. La verdadera gestión del parque público comienza cuando se ha concluido el procedimiento de adjudicación de las viviendas y se pasa al trabajo constante y diario del seguimiento de cada inmueble, de cada comunidad y de cada colectivo que allí reside.

Por eso resulta muy destacable que esta ley estatal lo reconozca y lo incluya expresamente. Y lo que resulta rotundamente innovador es que la ley hace corresponsable a la ciudadanía en esta tarea: en el artículo 9, apartado e) se establece como deber del ciudadano "en relación con el parque público de vivienda, atender a su especial importancia como instrumento de acción en favor del derecho a la vivienda y velar por su adecuado mantenimiento y conservación, para que pueda servir a los hogares con mayores dificultades".

Finalmente, cabe destacar el artículo 32, que abre el segundo capítulo de la ley, en el que se establece —aunque sin una fecha concreta— la obligación del Estado de elaborar y mantener actualizado un inventario del parque público de vivienda de su titularidad. Puede parecer de menor relevancia, en cuanto que no aplicará al resto de parques públicos de titularidad municipal o autonómica, pero en caso de que se acabe materializando será una buena fuente de información, a la vez que establecerá criterios y metodología para un posible despliegue de esta obligación de inventariar y documentar el parque público existente a otros niveles de administración.

La Balma, edificio de covivienda sobre suelo municipal

En conclusión, la Ley 12/2023 planta las semillas para futuros avances normativos en materia de parque público. Esto no quiere decir que no haya ya un camino recorrido: a modo de ejemplo, los parques públicos ya existentes en grandes ciudades y comunidades autónomas, que son una realidad en continua expansión y mejora. Pero todavía no es suficiente y no se puede decir que exista de forma generalizada un servicio de gestión de parque público en todo el territorio. Y allí donde ya existe, los retos también están: conseguir una verdadera agilización administrativa y una profunda reducción de trámites y burocracia, ampliar y avanzar en la colaboración público-privada para una mejor gestión de los parques, buscar fórmulas innovadoras que incluyan la corresponsabilidad de las personas usuarias en el cuidado y mantenimiento de sus viviendas para lograr una verdadera cogestión de las comunidades,[5] etcétera.

Será necesario, también, poner sobre la mesa que esto ya no va solo de gestionar las viviendas, sino también de dar una mejor atención a las necesidades y expectativas de las personas que residen en ellas, y profundizar en la prestación de servicios de calidad.

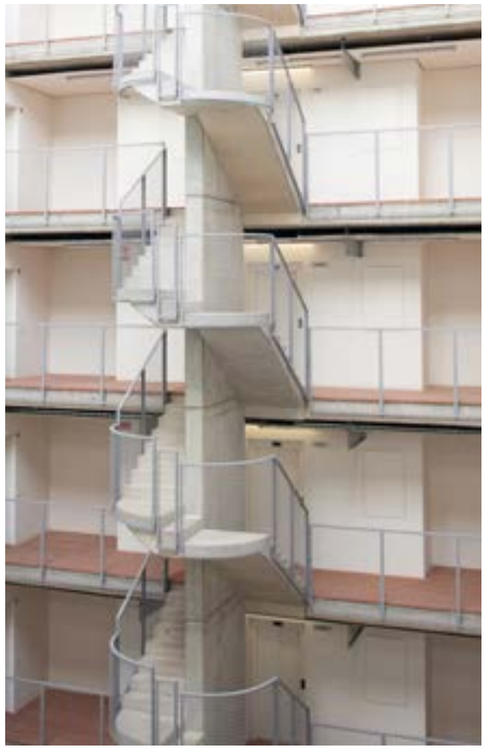
Y para hacer todo eso, mientras no se consoliden las ciudades de 15 minutos,[6] habrá que seguir planteando la introducción de nuevos criterios en la adjudicación de viviendas, que consideren no solo niveles de ingresos o número de miembros en las unidades de convivencia, sino también las necesidades y momentos vitales de cada persona o familia, para determinar si ea necesario que estén cerca de escuelas, centros médicos o medios de transporte públicos, por poner solo algunos ejemplos.

La cuestión de la financiación de los parques también plantea muchos interrogantes que no han quedado resueltos en la normativa actual: son muchos recursos que destinar, tanto económicos como de personal, y mucha complejidad que gestionar, por lo que habrá que conseguir un compromiso político real de garantizar la asignación de recursos públicos necesarios.

Por último, innovar en la gestión de la vivienda pública también será vital, porque el parque de viviendas es aún escaso y hay que optimizar su uso, y será necesario poner creatividad en la manera de adjudicarlo, de hacerlo rotar, de definir puntos de mejora y de conseguir incorporar técnicas para detectar y atender en tiempo real las necesidades de las personas que lo habitan. ¿Cómo hacer posible todo esto? Una de las mejores herramientas puede ser el desarrollo de reglamentos de gestión del parque público en el ámbito municipal, porque la propia normativa local ya da pie al desarrollo reglamentario de la gestión de los parques públicos por parte de los entes locales, en cuanto que lo considera una competencia propia[7], y porque disponer de un reglamento de gestión aprobado por el propio pleno municipal, que recoja obligaciones de prestación de servicios y defina de forma clara la dotación de recursos para tal finalidad, dotará de solidez y continuidad a los propios parques públicos.

Hasta ahora los esfuerzos en materia reglamentaria se habían centrado sobre todo en definir los criterios de adjudicación, y de hecho ya se dispone de reglamentos tanto de ámbito catalán enmarcado en la normativa autonómica vigente[8] como de ámbito municipal, un ejemplo de los cuales sería el de la ciudad de Barcelona[9].

Ahora se trata de seguir avanzando en esta línea, y empezar a trabajar para definir estos reglamentos de gestión que determinen con claridad cuál debe ser la forma de gestión de la vivienda pública y su implementación, de modo que la vivienda pública recupere su papel en la creación de valor público y se posicione como herramienta fundamental para la garantía del derecho a la vivienda para todos.



Espacios comunes de la promoción de vivienda protegida de La Clota

5 En este sentido, el artículo 4.2 de la Ley 12/2023 menciona la posibilidad de prestar los servicios con fórmulas de colaboración público-privadas.

6 Concepto creado en el 2016 por el urbanista colombiano Carlos Moreno, que proponía un modelo de ciudad en el que la mayoría de servicios básicos y establecimientos habituales a los que acceden los ciudadanos y ciudadanas (como el lugar de trabajo, el de la compra, la educación, los centros de salud o el ocio) deberían quedarles a distancias a pie o en bicicleta inferiores a 15 minutos, de modo que puedan vivir una vida de proximidad en sus barrios y evitar desplazamientos. https://www.barcelona.cat/infobarcelona/es/es-barcelona-una-ciudad-de-los-15-minutos_1272844.html

7 La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, establece en su artículo 25 como competencia propia de los municipios la promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera, y la conservación y rehabilitación de la edificación.

8 Decreto 106/2009, de 19 de mayo, por el que se regulan el Registro de Solicitantes de Viviendas con Protección Oficial de Cataluña y los procedimientos de adjudicación de las viviendas con protección oficial.

9 https://www.habitatge.barcelona/es/acceso-a-vivienda/el-registro-de-solicitantes

Institut Municipal
de l'Habitatge
i Rehabilitació

Ajuntament
de Barcelona