

VALORACIÓN DEL OBSERVATORI DESC SOBRE EL NUEVO ACUERDO EN LA LEY DE VIVIENDA ESTATAL

Cuestiones clave del último articulado acordado por el Govern de coalición, ERC y Bildu

El pasado viernes 14 de abril el derecho a la vivienda estuvo en el centro del debate público: ERC y Bildu anunciaron en rueda de prensa un [acuerdo con el Gobierno del Estado que posibilitaría una mayoría en el Congreso para aprobar la Ley estatal de Vivienda](#) antes de las próximas elecciones locales y autonómicas del 28 de mayo.

Hoy día 27 de abril está prevista su **aprobación en el Congreso de los Diputados**. Después de un largo periodo de anuncios y negociación, ya que su tramitación se desbloqueó con el “sí” a los presupuestos de 2021 y el [Proyecto de Ley llegó al Congreso en febrero de 2022](#), el anuncio de una mayoría para aprobarla concentró titulares y rápidamente explicitaron apoyo la práctica totalidad de los grupos parlamentarios de la investidura.

Sabiendo que estamos ante la que puede ser la **primera ley estatal en materia de vivienda de la democracia**, aunque todavía deberían ser incorporadas mejoras ambiciosas, desde el Observatori DESC queremos aportar una **primera valoración**.

Perspectiva:

Nuestra entidad sigue de cerca hace más de dos décadas la evolución del estado del derecho a la vivienda, de las leyes y políticas públicas que se articulan en su entorno. Habiendo podido conocer el contenido del articulado difundido la semana pasada, con esta valoración inicial nos proponemos **facilitar algunas de sus claves más importantes, señalando los avances, las carencias detectadas y lo que habría que incluir todavía**.

El objetivo de nuestras reflexiones es **colaborar en el debate informado y reforzar la defensa del derecho a la vivienda digna y adecuada**. Tiene en sus manos un trabajo de valoración inicial de carácter técnico pero con una perspectiva inequívoca de derechos.

Como no podría ser de otra forma al hacer seguimiento de la acción de los poderes públicos y las instituciones, la visión del Observatorio es crítica, pero no pierde de vista el contexto. Es necesario detectar las lagunas y carencias de las leyes y políticas para que mejore su contenido en derechos, sin olvidar poner en valor las mejoras, precisamente para señalar las oportunidades, reivindicando los avances conseguidos gracias a la movilización social.

Contexto:

Desde el Observatorio DESC pensamos que la **posibilidad de que casi quince años después de la crisis financiera se pueda aprobar una primera ley estatal de vivienda no puede desligarse del contexto de un fuerte debate** —social, económico, político y jurídico— **de las últimas dos décadas en torno a la vulneración del derecho a la vivienda en el Estado español**.

Ya se ha señalado que ésta puede ser la primera ley de vivienda en el Estado español. Hasta ahora, por un lado, han sido las Comunidades Autónomas, en base a su competencia exclusiva en materia de vivienda, quien ha legislado en la materia. Y por otro, la existencia de un

contenido mínimo del derecho a la vivienda constitucionalmente establecida y no desarrollada posteriormente, ha resultado en un cierto “vacío” y en “techo”, por ejemplo, a la hora de activar medidas legales para detener desahucios o regular los precios de los alquileres. No es casualidad que las leyes más amplias y de emergencia más avanzadas de las Comunidades Autónomas —como Andalucía, Euskadi, Cataluña, Valencia, Baleares, Navarra u otras— hayan sido objeto de impugnaciones aduciendo motivos competenciales. El resultado era la anulación total o parcial de esta normativa protectora del derecho a la vivienda, mientras continuaba su omisión al actuar por parte del Estado (gobiernos y tribunales conservadores), combinado con la presión de los grandes poderes económicos para evitar regulaciones avanzadas.

Hay que tener en cuenta que **venimos de décadas de crisis encadenadas, con impactos muy graves sobre el derecho a la vivienda de la población**. A partir del estallido de la burbuja inmobiliaria en el 2008, ha habido miles de desahucios hipotecarios y el rescate bancario, con una ingente acumulación de viviendas vacías en manos de la banca. Posteriormente, emergieron con fuerza los “alquileres imposibles”, nuevos actores con ventajas legales como las SOCIMI y los “fondos buitres”, combinados con “desahucios invisibles” de inquilinos frente a subidas de precio impagables, junto con ocupaciones precarias ante la falta sistémica de alternativas. Finalmente, sufrimos la pandemia de COVID-19, donde era necesario “quedarse en casa” pero las condiciones habitacionales eran tan desiguales, que profundizó la brecha social.

Como reacción inicial a una crisis de la vivienda que hoy en día es permanente o estructural, a partir de 2009 nació un movimiento de lucha por el derecho a la vivienda representado por la PAH, todavía activo hoy, con una capacidad de sensibilización y solidaridad social no vista hasta el momento. Después, surgieron nuevos actores de gran potencia, como los Sindicatos de Inquilinos y otros colectivos. El movimiento por el derecho a la vivienda ha sido activo en la calle pero también en el terreno de incidencia institucional y legal, activándose una nueva generación de leyes y políticas de derecho a la vivienda.

De todo ello, **ha emergido socialmente la constatación de que el modelo de vivienda dependiente de un mercado regulado en favor de la especulación y sin leyes que protejan la vida y los derechos, junto con un parque de vivienda asequible pública o social insuficiente —que seguimos perdiendo—, es un sistema inviable y que debe transformarse**.

Compartimos, antes de entrar en nuestro análisis y como referencia, las primeras valoraciones de la PAH ([«La futura Ley de Vivienda todavía no acaba con los desahucios de personas vulnerables»](#)) y del Sindicat de Llogateres ([«Una regulación de alquileres diseñada para que los precios sigan subiendo»](#)), dos actores sociales clave sin los que no se explicaría que hoy estemos hablando de una ley de vivienda estatal.

Análisis del contenido del texto acordado:

El proyecto de Ley incluye 36 artículos, articulados en cinco títulos (el Preliminar y hasta el IV), seis disposiciones adicionales, cuatro transitorias y nueve finales. La estructura, que no ha cambiado respecto al Proyecto de Ley en trámite en el Congreso, es la siguiente:

- Título Preliminar. Disposiciones generales
- Título I. Función social y régimen jurídico de la vivienda
- Título II. Acción de los poderes públicos en materia de vivienda
- Título III. Parques públicos de vivienda
- Título IV. Medidas de protección y transparencia en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda
- Disposiciones adicionales, transitorias y finales

La articulación constitucional y de competencias en la vivienda es una cuestión compleja: el derecho a la vivienda se concibe dentro de la Constitución como mandato de actuación por los poderes públicos (principio rector, situado fuera de los “derechos fundamentales” de la CE), así como caballo entre competencias exclusivas autonómicas en materia de vivienda y urbanismo, ancladas o entrecruzadas con las del Estado (igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, bases y coordinación de la planificación general actividad económica, legislación procesal, etc.).

Por eso, la ley incluye como novedad un contenido regulador general, formado por definiciones, principios de las políticas públicas de vivienda o regulaciones basales, que busca desarrollar el mandato constitucional de los artículos 47 y 33, encajado en las competencias y leyes autonómicas. La mayoría de las medidas de esta parte del articulado extienden a todo el Estado regulaciones avanzadas que ya habían aprobado algunas Comunidades, mientras otras van más allá. Por otra parte, se adoptan medidas en el ámbito de la regulación de los alquileres y los desahucios.

Hay que tener en cuenta que varias de las previsiones de la ley se supeditan a la declaración de zonas de mercado tenso. Especialmente, en lo que se refiere al control del precio de los alquileres, pero también para otras actuaciones relevantes. Así pues, la **declaración previa de mercado residencial tenso** debe cumplir alguna de estas dos condiciones:

- Que el coste de la hipoteca o alquiler, más gastos y suministros básicos, sea superior al 30% de los ingresos medios o la renta media del hogar.
- Que el precio de compra o alquiler de la vivienda haya experimentado un crecimiento acumulado mínimo de tres puntos porcentuales por encima del IPC de la comunidad autónoma en cuestión.

La primera condición, pese a ser capaz de expresar la burbuja de precios de la vivienda, resultará en un debate muy intenso fruto de la disparidad de indicadores de ingresos del hogar. En última instancia serán los municipios quienes elaborarán los informes y la Generalitat y el Ministerio quienes valorarán adecuados los diagnósticos efectuados. Para que sea efectiva y aplicable, creemos que es importante que las Comunidades Autónomas establezcan indicadores oficiales de esfuerzo financiero de los hogares que expresen bien los problemas de acceso a la vivienda. Por lo que respecta a la segunda condición relativa al IPC, la inflación de precios actual es muy alta y enmascara el incremento de precios de alquiler. Destacamos que el hecho de tener que cumplir sólo una de las dos condiciones y no las dos simultáneamente, como se establecía en los redactados anteriores, es resultado de la incidencia de las organizaciones sociales.

Más allá del contenido general de la ley, **para esta valoración inicial se han seleccionado 6 aspectos destacados** —en nuestra opinión— y más adelante —una vez aprobado y publicado en el BOE el texto definitivo— se aportarán más materiales útiles-divulgativos. Seguidamente, se valoran sintéticamente las principales medidas que la ley incluye.

1. Medidas en materia de alquileres:

- Debemos destacar el cambio histórico en los contratos de alquiler fruto del esfuerzo de los Sindicatos de Inquilinas por denunciar la extracción que los agentes inmobiliarios hacen de los ahorros de las demandantes de vivienda de alquiler en concepto de honorarios cada vez que se firma un contrato de alquiler. La medida innovadora estipula que **los gastos de gestión inmobiliaria y los de formalización del contrato serán a cargo del arrendador**, en cualquier caso.

- Por primera vez en democracia y después de una experiencia pionera de la ley de regulación de los alquileres en Cataluña en el año 2020 fruto de la incidencia política del Sindicat de Llogateres (Ley 11/2020), el Estado pone en funcionamiento la **contención de los precios del alquiler en zonas de mercado residencial tenso**. Con la entrada en vigor de la Ley, el Ministerio y las Comunidades Autónomas con un **índice de precio del alquiler ya elaborado**, colaborarán para agilizar la aplicación de la ley en zonas tensas con los índices existentes. En caso de que la Comunidad Autónoma no disponga de un índice propio de precios de alquiler, deberemos esperar como máximo un año y medio (hasta el 31 de diciembre de 2024) para que el Instituto Nacional de Estadística elabore el índice de precios de alquiler. Esta moratoria puede incentivar a los arrendadores a iniciar una carrera frenética para incrementar los precios de alquiler y evitar la aplicación del índice.

- La **contención de precios** se aplicará de la siguiente manera:

A) En nuevos contratos, cuando el piso ya estaba alquilado: la renta pactada no podrá exceder de la del contrato anterior de vivienda habitual de los últimos cinco años (incluidas las actualizaciones anuales de la renta) y no se puede aplicar nuevas condiciones que impliquen sobrecostes respecto al precio anterior. Ahora bien, se podrá incrementar la renta de referencia del anterior contrato en un 10% si:

- o En los dos años anteriores se han recibido subvenciones a la rehabilitación o se ha invertido en rehabilitaciones de estructura, cubierta o fachada por un valor superior al 25% del valor de construcción de la vivienda.
- o En los dos años anteriores se han realizado reformas que acreditan una reducción de la demanda energética de un 30%. Para demostrarlo será necesario un certificado energético antes de la reforma y un después. Muchos técnicos son dóciles a las exigencias de los arrendadores y existe riesgo de que se cometan infracciones.
- o En los dos años anteriores, se han finalizado obras de mejora de accesibilidad. Una inversión en una simple rampa de acceso al edificio puede implicar un

beneficio de entre dos y tres veces esa inversión. Si el coste es compartido entre varios propietarios, el beneficio es aún mayor.

- o Se firma un contrato de arrendamiento con una duración de diez o más años, sea por la duración de base o gracias a prórrogas forzosas a favor del arrendatario.

B) En nuevos contratos en viviendas donde no ha habido ningún contrato anterior a los últimos cinco años, la renta pactada no podrá exceder del valor especificado en el sistema de índice de precios de referencia.

C) En caso de que el arrendador sea un gran tenedor de vivienda con más de 5 viviendas, la renta pactada no podrá exceder del valor especificado en el sistema de índice de precios de referencia, sin tener en cuenta si ha sido alquilado en los últimos cinco años. Pero se aplicará A o B, teniendo en cuenta su valor más bajo. Se aplicará la renta del contrato de los cinco años anteriores, incluyendo posibles incrementos del 10% ya descritos en el punto A, si ésta fuera inferior al índice de precios de referencia.

D) En los contratos vigentes, es decir, en lo que se refiere a las actualizaciones anuales de la renta, ésta deja de estar ligada al IPC y aparecen tres modelos diferentes que se aplicarán consecutivamente:

- o Las actualizaciones que se produzcan a lo largo de 2023, se pactará un incremento que no podrá exceder del Índice de Garantía de Competitividad, es decir, máximo un 2% de la renta.
- o Entre el 1 de enero de 2024 y el 31 de diciembre de 2024 se pactará un incremento que no podrá exceder del 3% de la renta.
- o A partir del 1 de enero de 2025 se dispondrá de un índice de referencia para la actualización anual de los contratos de arrendamiento de vivienda que modere los incrementos durante el contrato.

- La **duración de los contratos** de alquiler queda modificada en dos situaciones concretas donde los arrendatarios pueden solicitar **prórrogas que el arrendador debe aceptar de forma obligatoria**:

- o Si la vivienda se encuentra dentro de una zona de mercado residencial tenso, a la finalización del contrato o cualquiera de sus prórrogas legales, el arrendatario tiene derecho a pedir una **prórroga adicional de un año y hasta un máximo de tres años**, sea quien sea el arrendador y el nivel adquisitivo del inquilino/a.
- o Si la vivienda no se encuentra dentro de una zona de mercado residencial tenso, pero el arrendador es un gran tenedor de vivienda y el arrendatario ha recibido un informe de servicios sociales que acredita su vulnerabilidad o exclusión residencial, a la finalización del contrato o cualquiera de sus prórrogas legales el arrendatario tiene derecho a pedir una **prórroga adicional de un año de carácter obligatorio para el arrendador**.

- La **fiscalidad de los ingresos por arrendamiento** de vivienda en España tiene un modelo sin objetivos sociales o redistributivos: se deducen todos los gastos (financieros, de conservación y reparaciones, tasas, seguros e incluso los gastos de defensa jurídica) y el importe resultante se grava sólo en un 40% si es una vivienda habitual. En este marco tan beneficioso, **la ley introduce bonificaciones fiscales** adicionales por los propietarios en 4 modalidades:

- o Bonificación del 90% en caso de que se firme un contrato con una reducción de la renta del 5% respecto a la del contrato anterior, en una zona de mercado residencial tenso.
- o Bonificación del 70% en caso de que se alquile a arrendatarios de entre 18 y 35 años, que el arrendador sea la administración pública o una entidad sin ánimo de lucro.
- o Bonificación del 60% si en los dos años anteriores se han recibido subvenciones a la rehabilitación o se ha invertido en rehabilitación de estructura, cubierta o fachada por un valor superior al 25% del valor de construcción de la vivienda (sin valor del suelo, que suele ser muy elevado en el caso de las ciudades). Tengamos en cuenta que tiene derecho a esta bonificación además de poder incrementar el precio regulado en un 10%.
- o Bonificación del 50% en cualquier declaración de ingresos del alquiler, sin condición alguna.

2. Medidas para evitar los desahucios:

Los miles de desahucios que se han ejecutado en España, 670.635 según el Consejo General del Poder Judicial de 2008 a 2021, es una de las principales cuestiones que la ley está llamada a enfrentar y resolver. Los últimos datos anuales completos (2021), muestran cómo el 70% de los desahucios ya son de alquiler en todo el estado o en Cataluña, mientras en las grandes ciudades como Barcelona llegan al 80%. Tal y como hemos señalado en diferentes informes ([consulte el último aquí](#)), los datos oficiales sobre desahucios tienen lagunas: por ejemplo, faltan parte de los desalojos en situaciones de ocupación o los “silenciosos” (personas que se marchan de la vivienda antes del procedimiento judicial, ya sea riesgo de perder la vivienda en una tenencia de hipoteca, alquiler o empleo).

Varias Comunidades Autónomas (Cataluña, Valencia, Baleares y Navarra) han introducido en el marco legal autonómico diferentes versiones de alquiler social como forma de evitar el desahucio de su vivienda habitual de personas vulnerables por parte de grandes tenedores, ya sea con la obligación mantenerlas u ofreciendo una alternativa de vivienda a precio social. Las leyes catalana y valenciana fueron impugnadas por los Gobiernos del PP en el Tribunal Constitucional, resultando una jurisprudencia compleja y todavía no cerrada (la Ley 24/2015 catalana fue ampliada en 2022 y los recursos están pendientes de resolver), que las avala, limitando sin embargo sus efectos procesales.

Las medidas que incluye el articulado actual de la Ley Vivienda en relación con los desahucios, son:

- Se refuerza la **prohibición de los desahucios abiertos**, que queda blindada con el redactado actual. Si bien en 2019, como resultado de la [fuerte denuncia por parte de las entidades y movimientos sociales](#) de esta práctica sin ningún tipo de garantía que hacían algunos Juzgados, el RDL 7/2019 estatal (artículo 3.2) incorporó la prohibición de los desahucios abiertos a la LEC (artículo 440, apartados 3 y 4), resultó una interpretación de la misma que sólo afectaba al primer señalamiento. Ante la constatación de que esta práctica se volvía a utilizar en algunos casos, ahora se blindo y se extiende a todo tipo de desahucio -de alquiler por impago y fin de contrato, empleo e hipoteca- modificando de nuevo varios artículos de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

- **Se aumenta de 1 a 2 y de 3 a 4 meses** (según si la propiedad es persona física y jurídica, respectivamente) **el plazo máximo de suspensión del procedimiento de desahucio que puede acordar el Juzgado** para que se adopten las medidas de vivienda propuestas por las administraciones públicas como alternativa habitacional, después de que la administración competente haya comunicado que el hogar afectado se encuentra en situación de vulnerabilidad social y/o económica. Además, este rol, que antes se atribuía a servicios sociales en genérico y ahora se otorga a las “administraciones autonómicas y locales competentes en materia de vivienda, asistencia social, evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”, incluye la presentación de propuestas de alternativa de vivienda digna de alquiler social a proporcionar o de medidas de atención inmediata a adoptar.

- Se introduce una **definición o los criterios para que el Juzgado valore la situación de vulnerabilidad económica para suspender o no el procedimiento**, vinculándolo a topes de ingresos, ponderados y superiores en caso de que haya hijos a cargo, personas mayores de 65 años o en situación de dependencia, enfermedad, etc. En desahucios de alquiler se incluye el criterio directo de vulnerabilidad de que los pagos del mismo, más los suministros básicos, superen el 30 por 100 de los ingresos de la unidad familiar.

- Se introduce la **intermediación previa como requisito para admitir las demandas de desahucio de alquiler, ocupaciones (que van por vía civil) e hipotecarios por parte de grandes tenedores en vivienda habitual de familias vulnerables**. Es decir, no podrán iniciarse procedimientos judiciales si el gran propietario (persona física o jurídica con más de diez inmuebles urbanos) no ha acudido al procedimiento de conciliación o intermediación que establezcan las administraciones competentes (pendiente de regular en la mayoría de los territorios), es decir las autonómicas, en base al análisis de las circunstancias de ambas partes y de las posibles ayudas y subvenciones existentes en materia de vivienda. La medida **afectará también a los desahucios actualmente suspendidos gracias a la moratoria estatal** contenida en el RDL 11/2020, en las mismas condiciones. Quien debe demostrar que no es gran tenedor es la misma propiedad y en caso de serlo, podrá interponerla si demuestra que han acudido a la administración como máximo 5 meses antes sin haber sido atendido, 2 meses después de haberlo solicitado sin que se inicie la intermediación en 2 meses, o antes de 3 meses después de que acabe indicando su resultado.

En conclusión, se introducen **algunas mejoras en los procedimientos judiciales para evitar la pérdida de la vivienda de personas o familias vulnerables**, entre las que destaca la introducción de la intermediación previa a las demandas de desahucios de grandes tenedores.

Sin embargo, la principal carencia es que la **conciliación o la intermediación no garantizan una solución, menos, sin los recursos para acordar salidas o las obligaciones legales que lo garanticen**. La disponibilidad de recursos públicos para intermediar y acordar soluciones, quedaría reforzada según ERC y Bildu, a través de una disposición adicional que permitiría a las Comunidades Autónomas destinar financiación del plan estatal para costear los procedimientos de intermediación y compensando la propiedad a cambio de detener el desahucio; pero esta previsión optimista dependerá del presupuesto estatal que se destine. En definitiva, **la conciliación o intermediación puede dilatar el proceso de desahucio y dar tiempo para buscar una alternativa habitacional, pero no detiene los lanzamientos**.

Los nuevos plazos de suspensión son claramente insuficientes para asegurar realojos, aspecto que puede verse **agravado si la entrada en vigor de la ley hace decaer la moratoria estatal** aprobada durante la pandemia y actualmente vigente hasta el 30 de junio de 2023. Según un informe del Observatorio, el RDL 11/2022 detuvo por ejemplo 4.018 desahucios en Cataluña en 2021 (el 42,8% de los 9.398 practicados, [consultarlo en la pág 64](#)), por lo tanto, si se levanta la moratoria un gran volumen de desahucios se pueden reactivar, cómo sería el caso de los instados por pequeños tenedores que no tendrán que ir a ningún procedimiento de intermediación.

Tampoco se introduce el alquiler social obligatorio antidesahucios para grandes tenedores a nivel estatal, demanda principal de la sociedad civil y un mecanismo útil que obliga a los grandes propietarios a asumir responsabilidades en la resolución de una grave situación social que han contribuido a crear. Sólo en Cataluña, a pesar de las impugnaciones o anulaciones parciales de la Ley antidesahucios 24/2015, se han evitado entre 1.000-2.000 desahucios anuales entre 2017-2021 a través de los alquileres sociales obligatorios (ver para más información las [datos del último informe de exclusión residencial, págs 56-60](#)).

Los propios Relatores de Vivienda y de Pobreza extrema de la ONU plantearon la necesidad de que la Ley de Vivienda incluyera que la propiedad y/o la administración ofrezcan alternativa o garanticen el mantenimiento de la vivienda, así como que los/las Jueces puedan efectuar un juicio de proporcionalidad al decidir detener un desahucio por razón de la vulnerabilidad, por el tiempo que sea necesario y garantizando alternativa habitacional ([ver págs. 17 a 21 de su Informe](#)).

Así pues, es **imprescindible incluir un mecanismo de alquiler social antidesahucios para los grandes tenedores**. Además, es necesario **mejorar la garantía de alternativa habitacional para desahucios de pequeños tenedores que quedan fuera de la intermediación preceptiva** por los grandes propietarios.

3. Reserva de vivienda protegida, duración de la calificación y “Objetivo de Solidaridad Urbana” estatal:

Aunque el urbanismo y la vivienda son competencias exclusivas asumidas por las Comunidades Autónomas y los municipios, éstas coexisten con la del Estado para fijar las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo y el derecho de propiedad. Así pues, a través de una modificación de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (artículo 20 del Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre), la norma fundamental a niveles estatal en este campo que regula el estatuto jurídico de la propiedad del suelo (derechos y deberes), se incluye lo siguiente:

- o Se introduce un **aumento de los topes mínimos de reserva por vivienda protegida que pasa del 30 al 40% de la edificabilidad en suelo rural que se urbanice y del 10 al 20% en el suelo urbanizado con actuaciones de reforma o renovación**. Se trata de una medida positiva para aumentar paulatinamente el parque de vivienda asequible, que no equivale sin embargo a un aumento directo de vivienda pública, sino de lo que tiene algún tipo de protección pública (precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso: público, privado y “social”).
- o En la normativa catalana, este porcentaje se sitúa por ejemplo en el 30% del techo que califique para el uso residencial de nueva implantación, por tanto, como mínimo **se deberá aumentar al 40% en suelo urbanizable** (artículo 57.3 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo, Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo). En otras Comunidades los porcentajes son menores, por tanto posiblemente tendrá más impacto. Hay que tener en cuenta que el DL 17/2019 de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda catalana, **prevé un incremento superior de estas reservas de topes mínimos en los municipios incluidos en las áreas de demanda residencial fuerte y acreditada**, que entraría en vigor con el Plan Territorial Sectorial de Vivienda y que son del 50% en suelo urbanizable delimitado y del 40% en suelo urbano no consolidado, donde la mitad debería ser de vivienda protegida de alquiler (Disposición final cuarta).

Un aspecto complementario y clave en la misma línea, pero más transformador, habría sido **modificar también al alza la obligación de aportar el suelo libre cargas de urbanización al patrimonio público suelo y para vivienda protegida en actuaciones de urbanización** (cesión directa de suelo por parte de los privados), situada actualmente como base a nivel estatal entre el 5 y el 15% de la edificabilidad media, ampliable excepcionalmente y de forma justificada al 20% (en Cataluña está fijada en términos generales, al 10% en suelo urbano no consolidado y en 15% en suelo urbanizable delimitado).

Una segunda mejora de la ley para evitar la pérdida de vivienda protegida, ya consolidada en Euskadi hace años y Cataluña en 2019, es:

- o **La extensión a todo el Estado de la calificación permanente de la vivienda protegida a futuro mientras se mantenga la calificación del suelo**. En el resto de supuestos, las viviendas protegidas estarán sometidas a un régimen de protección pública permanente, con las excepciones que incluye la normativa autonómica, situando en un mínimo de 30 años cuando exista un plazo.

- o Su venta o alquiler estarán sujetas a previa autorización de la Comunidad Autónoma mientras la vivienda continúe protegida y sólo se podrá vender a personas que cumplan requisitos, por el precio regulado, **quedando prohibida de esta forma la venta a empresas u otros agentes, mejora también positiva.**

Ahora bien, **las viviendas protegidas ya existentes no públicas se seguirán rigiendo por la normativa bajo la cual se calificaron, por tanto, se mantiene el riesgo de pérdida** de parte del parque de vivienda con protección pública, aspecto que, para el caso de la demarcación de Barcelona, se puso de manifiesto con la publicación en 2023 del estudio del OH-B y del Observatorio DESC "[El parque de vivienda protegida en la metrópoli de Barcelona: stock existente y su evolución](#)".

La última mejora en esta parte es que la ley fija un **objetivo estatal del 20% de viviendas destinadas a políticas sociales:**

- o El objetivo de un mínimo del 20% del parque social **debería cumplirse en 20 años** desde la entrada en vigor de la norma.
- o Sin embargo, hay que tener en cuenta que **se aplicaría sólo a los municipios que se hayan declarado zonas de mercado residencial tenso y pasado un año sin que las administraciones autonómicas hayan fijado objetivos propios.**
- o Las administraciones autonómicas tendrán que **determinar con carácter anual las cantidades invertidas y el grado de avance en la consecución de los objetivos mencionados.**

Es evidente que **el objetivo es positivo porque establece legalmente la necesidad de crecimiento del parque de vivienda social.** Pero su definición es vaga (¿qué viviendas se cuentan? ¿Cómo se financia?) y está hecha a través de una disposición transitoria, **siendo necesario advertir que puede quedar sin cumplimiento si no se refuerza.**

Algunas Comunidades Autónomas ya tienen fijados objetivos como este: **para el caso catalán es el 15% y su valoración nos permite afirmar que será complejo que se cumpla si no se dota de presupuesto** o de un fondo, por lo que sería recomendable condicionar una parte importante del presupuesto del Plan Estatal de Vivienda al cumplimiento de ese objetivo.

Por otra parte, la Ley 18/2007 del derecho a la vivienda preveía este objetivo para 2030, obligación que no se ha cumplido, puesto que se activaba con la aprobación del Plan Territorial Sectorial (PTSH), que todavía no está en vigor y se prevé para 2042. Por tanto, en Cataluña **convendría mantener el año 2042 como horizonte y aumentar el objetivo del 15% al nivel del 20% estatal.**

4) Información: datos públicos, grandes tenedores y precio de alquiler anterior

- **La ley profundiza en la información al alcance de la ciudadanía en lo que se refiere a los programas públicos de vivienda** y las condiciones de acceso de la población así como los recursos públicos puestos a disposición de los programas para garantizar el acceso a personas y familias en situación de vulnerabilidad. Hasta ahora, la falta de datos en el ámbito de la vivienda era una problemática real a la hora de formular y diseñar políticas de protección del derecho. La ley obliga a las administraciones a aportar información anual del inventario del parque público de vivienda de titularidad de todos los niveles administrativos y de los entes adscritos o dependientes, información sobre la utilización y ubicación de las viviendas públicas, el presupuesto dedicado en materia de vivienda en todos los niveles administrativos, el número de pisos vacíos y aquellos penalizados por esta razón, las personas y hogares que son demandantes de vivienda y el inventario de suelos de titularidad pública, edificabilidad, ubicación y calificación vigente.

- **Se conformará una Base de datos de contratos de arrendamiento de vivienda** a partir de los datos autonómicos y estatales disponibles, fruto de las diferentes fuentes documentales sobre arrendamientos (Registros autonómico de fianzas de alquiler, Declaraciones de IRPF con ingresos de arrendamientos). **En cuanto a los Grandes Tenedores de vivienda, se espera recabar información gracias a su obligación de colaborar con las administraciones públicas** competentes en materia de vivienda, que pueden exigir el suministro de información sobre las viviendas que se poseen en zonas de mercado residencial tenso para el año natural anterior. Habrá que aportar la información en un plazo máximo de tres meses. Esta información servirá para establecer fórmulas de colaboración para incrementar la oferta de alquiler asequible en esa zona de mercado tensa.

- **La información que puede requerir cualquier persona interesada en la compra o arrendamiento de una vivienda en oferta** presenta novedades, ya que en caso de tratarse de vivienda protegida, **el vendedor o arrendador debe informar a la comunidad autónoma** correspondiente de cualquier venta o alquiler de vivienda protegida para comprobar que el adquirente o arrendatario cumple con los requisitos patrimoniales y de poder adquisitivo, así como permitir a la administración ejercer el derecho de tanteo y retracto. Además, las ofertas de vivienda habitual de alquiler en zonas de mercado residenciales tenso, **deben informar sobre esta declaración y la cuantía de la última renta de contrato de arrendamiento de vivienda habitual en los últimos cinco años, así como el valor del índice de referencia.**

Establecer esta obligatoriedad es clave para asegurar que se cumple con el control de precios. Sin embargo, constatamos, por la experiencia previa de aplicación de la ley catalana 11/2020 de contención de rentas, que es muy difícil hacer valer este deber de propietarios y agentes inmobiliarios sin mecanismo de control públicos. La ciudadanía que demanda vivienda de alquiler no puede reclamar este deber de los arrendadores por su asimetría negociadora en el mercado. Los arrendadores les amenazarán con no ofrecerles la vivienda si reclaman lo que dice esta ley. Es necesario un organismo público, como en Cataluña el Registro de fianzas del alquiler de Incasòl, que informa del precio del anterior contrato y lo facilita a los inquilinos antes o después de firmar el contrato, para comprobar si son engañadas por los arrendadores.

5) Otras cuestiones destacadas:

Más allá de los 4 bloques desarrollados (medidas en alquileres, desahucios, VPO e información y transparencia), existen **otros aspectos interesantes a lo largo del texto de la ley que hay que destacar**:

- o Alquiler de temporada: es una de las grandes limitaciones de la norma, ya que no regula su precio, sino que únicamente insta a hacerlo en los próximos seis meses. Será vital realizar seguimiento de este plazo para elaborar una normativa que no se dilate en el tiempo (Disposición adicional quinta).
- o Discriminación en la vivienda y acoso inmobiliario: éste es un aspecto fundamental de vulneración de derechos, introducido hasta ahora parcialmente en la Ley 15/2022 integral para la igualdad de trato y no discriminación, y también en algunas legislaciones autonómicas. Su alcance va a depender de las medidas efectivas para penalizar comportamientos discriminatorios. El acoso inmobiliario se incluye por primera vez a nivel estatal como forma de discriminación en la vivienda.
- o Exigibilidad del derecho: la falta de desarrollo legal del derecho a la vivienda a escala estatal dificultaba su justiciabilidad por la vía del 53.3 CE, y se abren ahora posibilidades de acción pública frente al incumplimiento del derecho a la vivienda.
- o Vivienda vacía: se define por primera vez en el ámbito estatal qué es una vivienda desocupada (2 años, que convendría fuera menos tiempo) y se posibilita el incremento del IBI de hasta el 150%.
- o Ámbito rural: se aprecia un esfuerzo por incluir la mirada del mundo rural en el texto y previsiones de actuaciones, habrá que ver en la práctica cuál es el nivel de inversión y de políticas habitacionales contra el despoblamiento.

6) Aplicación, régimen sancionador, presupuesto:

Por último, desde el Observatorio DESC nos felicitamos de los avances en materia de derecho a la vivienda y constatamos que **el texto plantea mejoras relevantes, pero que sin duda existen carencias importantes que pueden limitar su efectividad** y así lo han indicado los movimientos sociales que han realizado una valoración hasta ahora. También hay que poner de relieve que el alcance de la norma hubiera sido mucho menos ambicioso sin la incidencia y movilización del movimiento por el derecho a la vivienda y la Iniciativa Ley Vivienda, que agrupa a cientos de entidades, colectivos y sindicatos.

Ahora bien, **una vez con el texto aprobado, habrá que velar por su implementación**. Varias experiencias nos ponen en preaviso: habrá que realizar un seguimiento exhaustivo del cumplimiento de la ley. Por el contrario, es posible que las presiones que han dilatado hasta ahora la aprobación de la norma y han sido reacias a la incorporación de elementos más efectivos, o posibles cambios de gobierno, acaben resultando en la inaplicación de los preceptos más transformadores, o alargando en el tiempo su puesta en marcha. De hecho, una

de las carencias de la norma es la aplicación tardía de algunas de sus previsiones, como por ejemplo:

- o El período de 6 meses debe haber puesto en marcha un grupo de trabajo para regular el alquiler de temporada.
- o La moratoria de un año y medio, hasta enero de 2025, para elaborar el índice de precios de referencia en todo el Estado, supone un incentivo para que los arrendadores pongan en marcha una carrera frenética para incrementar los precios de alquiler y firmar contratos antes de que se aplique el índice o se declare la zona de mercado residencial tenso.

Se aportan para cerrar el análisis, un par de advertencias sobre el **presupuesto necesario y el control de su cumplimiento**:

- o **Presupuesto**: para la correcta implementación de toda norma es necesaria una dotación presupuestaria. La vivienda ha estado históricamente infradotada, recientemente con un aumento considerable de algunas de sus partidas fruto de los fondos Next Generation EU. Hay que ser conscientes de que, para un cambio de paradigma real, se necesita **inversión pública en la protección del derecho a la vivienda para desmercantilizarlo de forma progresiva y garantizarlo de forma universal**.
- o **Régimen sancionador**: las leyes que incorporan obligaciones pero que no tienen asociadas inspecciones y sanciones por incumplimiento, tienen una aplicación más difícil. En especial, una norma como ésta que comporta obligaciones para el sector privado, un mercado inmobiliario poco acostumbrado a tener límites. En este sentido, **resultará clave el control que desde las administraciones se realice de los posibles incumplimientos**. Desconocemos si se incorporarán regímenes sancionadores a las normativas autonómicas o si desde el propio MITMA o Ministerio de Consumo se trabajará en este ámbito, pero conviene que exista una coordinación interadministrativa para que haya previsiones específicas y responsables.

Por último, hay que valorar brevemente el anuncio posterior del Presidente Sánchez sobre el **alquiler social de 50.000 viviendas de la SAREB**, medida que de la que fue informado el Consejo de Ministros ayer martes 18 de abril y que habrá que analizar en detalle una vez publicada en el BOE. Por el momento y [en base a la referencia publicada](#), queremos hacer público lo siguiente:

- o Se trata de una **medida de justicia que debería haber llegado antes y que debería aplicarse con inmediatez**, ya que es una demanda histórica de las entidades sociales y si se implementara bien enfocada, será positiva.
- o Las primeras cifras que se han hecho públicas obligan a la prudencia, debido a que 21.000 viviendas se venderían a las Comunidades Autónomas y ayuntamientos, cuando **ya están bajo control estatal público y podrían cederse directamente. Respecto a los 14.000 pisos ya habitados hay que asegurar un precio realmente social** y contratos largos.

- o En cuanto a los suelos donde, según el Gobierno, se pueden promover hasta 15.000 viviendas adicionales destinadas al alquiler asequible, es necesario asegurar que se cedan en **acuerdos gratuitos o muy favorables, asegurando que se construya vivienda pública o protegida permanente sólo en terrenos que no impliquen una afectación grave en el medio natural, bajo el necesario principio de precaución.**

Observatorio DESC, 27 de abril de 2023