

## REFLEXIONES Y PROPUESTAS FINALES. DE LA VIRTUD DE HABLAR CON EXTRAÑOS

Robert Proctor, profesor de Historia de la Ciencia y de la Tecnología en la Universidad de Stanford, acuñó el término «agnostología»<sup>1</sup>. Con origen etimológico en el griego (ἄγνωσις, *agnōsis*, «desconocer»), se define como el estudio de la ignorancia o la duda culturalmente inducida, especialmente por la publicación de datos científicos erróneos o tendenciosos. No piense el lector que voy a denunciar, de nuevo, el peligro de aportar soluciones y diseñar políticas de vivienda sin contar con una base sólida de información y datos adecuadamente analizados. Creo que esto ya ha quedado suficientemente de relieve, como también que es una tarea pendiente, a la que debe dedicarse más tiempo y mayores inversiones, la de recabar y gestionar de forma ordenada y eficiente la necesaria información, de fuentes públicas y privadas<sup>2</sup>. Convoco

---

<sup>1</sup> R. PROCTOR y L. SCHIEBINGER, *Agnotology. The making and unmaking of ignorance*, 2022. El primer capítulo se publicó, en abierto, en: R. PROCTOR, «Agnotología», *Revista de Economía Institucional*, núm. 42, 2022, pp. 15–4822.

<sup>2</sup> Destaca la importancia de contar con un sistema de información veraz, objetivo y actualizado VAQUER CABALLERÍA, *op. cit.*, pp. 56–57. Información no tanto en cantidad sino de calidad, sobre aspectos tales como el stock de inmuebles en oferta, precios de las transacciones, desahucios, o situación socioeconómica de la población afectada. Sin esto, ni se puede diagnosticar con certeza la situación ni adoptar las medidas convenientes en un tiempo razonable. Destaca también la importancia de la puesta a disposición de esta información en el mercado para evitar asimetrías informativas que lastren la competencia. En la misma línea, R. RODRÍGUEZ ALONSO y M. ESPINOZA PINO, *De la especulación...*, *op. cit.*, pp. 96 ss., que subrayan la falta de homogeneidad y fragmentación de los datos disponibles y critican el deterioro que supuso el desleimiento del censo de población y viviendas cuando se cambió su metodología en el año 2011, pasando de un recuento exhaustivo de información a una mera encuesta. Estos autores denuncian, además, la falta de rigor de algunas leyes cuando ofrecen baterías de datos sobre la situación actual en materia de vivienda. M.<sup>a</sup>J. GONZÁLEZ ORDOVÁS, *El derecho a la vivienda: reflexiones en un contexto socioeconómico complejo*, Dykinson, 2013, pp. 132 ss., alerta sobre tres tipos de problemas en España, relativos a las fuentes estadísticas de la vivienda; los datos

ahora otra acepción del mismo vocablo, que hace referencia a aquellos casos en que cuanto más se profundiza en un tema y mayor conocimiento se tiene de él, más dudas surgen, muchas más que al comienzo. Una impresión con la que está familiarizado el jurista investigador y que se acentúa en algunos terrenos sobre los que es complicado edificar con seguridad. Con todo y con ello, no omitiré unas reflexiones finales que incluyan cierta visión prospectiva.

He calificado la vivienda, en cuanto objeto de estudio jurídico, como un derecho incierto y un jardín laberíntico de senderos que se bifurcan. Esta última expresión, inspirada en la obra de Borges, no solo sugiere complejidad sino numerosos hilos que componen una trama en un diálogo constante. ¿Acaso puede hablarse de acceso a la vivienda sin atender al empleo? La falta de un trabajo remunerado o su precariedad están íntimamente relacionados con la dificultad para obtener un préstamo hipotecario o celebrar un contrato de arrendamiento, o con el sobreendeudamiento de muchas personas o familias que puede conducir a la pérdida de la vivienda ante sus dificultades para satisfacer la renta o las cuotas del préstamo hipotecario, si es que han conseguido disponer de aquella a través de una vía estable y segura de tenencia. ¿Acaso puede desconocerse la incidencia de las crisis matrimoniales en la dificultad para contar con una vivienda o afrontar sus costes? ¿Alguien puede pretender que determinada regulación jurídica del contrato de arrendamiento en la LAU, sea la que sea, pueda contribuir a mejorar la situación si no viene acompañada de una política fiscal adecuada? ¿Cómo evitar que los propietarios que se sientan inseguros a la hora de arrendar viviendas no desvíen sus activos al mercado turístico o —si no les frenan los escrúpulos éticos— alimenten el mercado opaco del alquiler? ¿Cómo reforzar la atención a la necesidad de vivienda de las personas más vulnerables haciendo frente al costo económico que esto supone para la administración, sin encontrar no solo el suelo oportuno sino las fuentes de financiación adecuadas? ¿Puede acometerse una política de vivienda social sin incidir en la regulación de los usos del suelo? ¿Cómo distribuir justamente la carga económica que exige la atención al derecho a una vivienda digna? ¿Es la vía de la tributación progresiva y del gasto público más eficiente y menos distorsionante que la intervención delimitadora en el derecho de propiedad para alcanzar el objetivo redistributivo de la justicia social? ¿Acaso la mera regulación del contrato de alquiler no debe conjugarse con el apoyo a otras formas de tenencia? ¿Asumiría la administración el coste político de desalo-

---

manejados en el proceso de medición y fijación de los precios de la vivienda; y el tratamiento dispensado por la prensa escrita a las informaciones sobre vivienda. También se muestra crítico A. J. PALACIOS GARCÍA, «Fuentes estadísticas sobre la vivienda en España: un obstáculo para el diseño de la política de vivienda», *Scripta Nova. Revista Electrónica De Geografía Y Ciencias Sociales*, vol. XII, núm. 270 (38), 1 de agosto de 2008.

jar a inquilinos vulnerables de VPO cuando no pagan o no mantienen en buen estado el inmueble? ¿Es sostenible un modelo que impulse la vivienda con protección pública sin una respuesta afirmativa a la anterior pregunta? ¿Puede pensarse en todas estas cuestiones sin tener en mente un modelo de ciudad —«probablemente, el hecho colectivo de más bulto»<sup>3</sup>—? ¿O sin atender a las consecuencias económicas y sociológicas que tendrá, en este campo, el progresivo envejecimiento de la población? Solo son algunos ejemplos para dejar patente que en materia de vivienda no pueden hacerse compartimentos estancos.

Por ello mismo, una Ley estatal por el derecho a la vivienda no puede evitar la concurrencia con distintas normativas, adscritas a diversos sectores del ordenamiento jurídico. Es más, son estas normas el cauce o los cauces por los que se va orientando la política de vivienda: legislación del suelo y planeamiento urbanístico, arrendamientos urbanos, propiedad horizontal, planes de vivienda protegida, legislación fiscal<sup>4</sup>, normas de defensa de consumidores y usuarios, y la propia regulación general civil y mercantil<sup>5</sup>. Sin olvidar la ordenación autonómica y local. Ahora también, la normativa laboral. ¿Hay alguna rama jurídica que no esté involucrada en la trama? Es más, el problema de la vivienda no se puede acometer únicamente desde el Derecho. Es difícil argumentar con eficacia sin coherencia, al mismo tiempo, perspectivas históricas, filosóficas, sociológicas o de análisis económico.

La regulación de la vivienda no solo es como un poliedro de múltiples caras sino, en cierto modo, como el juego del ajedrez. Hay que anticipar varias jugadas cada vez que se mueve pieza y ser muy conscientes de que ese movimiento tendrá repercusiones, a corto, medio y largo plazo, más allá de los efectos inmediatos que apreciaría un principiante<sup>6</sup>. Un juego, sin duda complejo, con una dramática diferencia: que no se trata de una cuestión lúdica o de un mero reto intelectual, sino de la calidad de vida y de la dignidad de muchas personas. Vivienda necesitamos todos.

<sup>3</sup> La expresión es de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Actuación pública y actuación privada en el Derecho Urbanístico», en *Curso de Conferencias sobre propiedad horizontal y urbanizaciones privadas*, Madrid, 1973, p. 258.

<sup>4</sup> Sobre la vinculación entre el régimen fiscal y las apuestas de la política de vivienda: R. RODRÍGUEZ ALONSO y M. ESPINOZA PINO, *De la especulación...*, *op. cit.*, pp. 110 ss. Exponen entre otras cosas cómo, hasta tiempos bien recientes, el modelo de régimen fiscal español impulsó la compra de vivienda en detrimento del alquiler, lo que asocian con el pujante negocio inmobiliario.

<sup>5</sup> Como señala D. LUCAS PARRÓN, «Proyecto de Ley...», *op. cit.*, p. 3, han sido las distintas modificaciones en esas regulaciones legales las que han ido determinando, sin citarla expresamente, la orientación de la política de vivienda estatal, apoyada por las dotaciones presupuestarias dedicadas a los Planes Estatales de Vivienda, progresivamente menguantes.

<sup>6</sup> Escribe Anderson que «Las políticas de vivienda demandan una visión a largo plazo y, paralelamente, capacidad de reacción. Tanto una como otra parecen fallar cada vez que se las pone mínimamente a prueba» (M. ANDERSON, «La doble dimensión...», *op. cit.*, p. 113).

A finales del siglo xx, la mayoría de los economistas sostenían que los controles de los alquileres desalientan la construcción de nuevas viviendas, causan abandono, perjudican el mantenimiento de los inmuebles, reducen la movilidad, generan desajustes entre los propietarios y los inquilinos, exacerban la discriminación entre los arrendatarios, crean mercados opacos y, en general, influyen negativamente en el mercado de la vivienda. Sin embargo, en las últimas décadas, sin que dejen de abundar tales opiniones, se ha generado un movimiento de revisionismo sobre el tema, bien que tímido. Pocos economistas abogan por el control de los alquileres, pero quienes se oponen defienden con frecuencia posiciones más matizadas, aceptando, incluso, que un programa de control de rentas bien diseñado puede ser beneficioso <sup>7</sup>. La clave se traslada a esas dos palabras: «bien diseñado»; primero, porque no es fácil lograrlo ni hay acuerdo en la mejor forma de hacerlo y, segundo, porque no cabe poner topes a la renta aisladamente sin cohonestarlos con el resto de medidas implicadas para conseguir el objetivo propuesto y sin perjudicar, quizás, otros fines.

Y ha de cuidarse la técnica en la elaboración de las leyes, que muchas veces sufre por una gestación precipitada. Hay que redactarlas bien. Como matiza Delgado Echeverría «[c]on “redactar” no me refiero solo a la actividad de poner por escrito en forma de preceptos algo ya pensado (por el redactor o por otros) sino al diseño total de las normas, desde la fijación de sus objetivos, la deliberación sobre los valores y principios que incorporan, el cálculo sobre su cumplimiento y las previsiones de sanción e implementación, hasta la anticipación de la eficacia social que se pretende así como de los impactos indeseados»<sup>8</sup>. No se puede decir mejor.

En los últimos tiempos, pocas materias como la vivienda ilustran de modo más claro la imposibilidad de desconocer la importancia del factor político en la configuración y realización de la norma jurídica. Escribía López Calera<sup>9</sup> que la norma no es un producto aséptico del Estado en la construcción de un ideal de Justicia entre los hombres, sino que se presenta frecuentemente como un producto de una política concreta de unos dirigentes políticos o de unos grupos políticos<sup>10</sup>, lo

---

<sup>7</sup> R. ARNOTT, «Time for Revisionism on Rent Control?», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, núm. 1, 1995, pp. 99–120 y autores allí citados. En la bibliografía consultada, que se reseña al final de la monografía, se incluyen varios trabajos de economistas sobre la materia.

<sup>8</sup> J. DELGADO ECHEVERRÍA y J. RAMS ALBESA, *Retos de la dogmática civil española*, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2011, p. 71.

<sup>9</sup> N. M. LÓPEZ CALERA, *La estructura lógico real de la norma jurídica*, Madrid, Editora Nacional, 1969, p. 25.

<sup>10</sup> Señala López Calera que «el poder político no debe entenderse solamente en un sentido estricto o restringido, como el poder constituido formalmente, sino como todas aquellas fuerzas sociales que de una manera formal o informal están presentes de una manera seria, amplia y profunda en la actividad y en la organización política de una comunidad. Dentro del poder político se encuentran, por tanto, todos los grupos políticos o de presión que tienen una participación

cual es consecuencia de la misma naturaleza de la norma jurídica por nacer en y para la vida social. Que la norma responda a unos condicionamientos políticos no tiñe de injusticia su contenido. Pero tampoco supone que aquella sea siempre justa o eficaz.

Queda en el aire otra cuestión, a la que solo podrá responder la Historia. Los movimientos dirigidos a limitar el poder del propietario privado (línea en la que se inscribe la LDV) y las normas que a nivel estatal y autonómico se van produciendo ¿pueden contribuir a un cambio de mentalidad a nivel social? ¿Hasta qué punto está en la intención del legislador provocar esta evolución, al margen de la efectividad o bondad técnica de las medidas adoptadas, a fuerza de insistencia y de un goteo constante de normas restrictivas?<sup>11</sup>.

Aún sería pertinente una observación adicional. Las últimas tendencias que limitan el poder del propietario para proteger al arrendatario (p. e., mediante el tope a las rentas o las prórrogas forzosas), actúan poniendo el acento no tanto en la protección del contrato, como en la tutela de la propiedad, pero, cuidado, entendiendo esta en sentido amplio (sentido en el que se interpreta el art. 1 P-1 CEDH o el *common law-property*) como poder sobre los bienes, que abarca también la posición del arrendatario. Se busca, entonces, un equilibrio entre ambos poderes sobre la vivienda: el de quien ostenta su propiedad en sentido estricto y el de quien la habita (porque el primero le cede su uso). Las limitaciones a la libre negociación del contrato de arrendamiento (para proteger, directa o indirectamente, a personas vulnerables) no buscan equilibrar una posición de fuerza en la negociación (como ocurre, p. e., en la contratación mediante condiciones generales o, en general,

---

más o menos formalmente reconocida en la vida política de un pueblo y, por tanto, en su vida jurídica. Se trata normalmente de fuerzas minoritarias que juegan un papel importante en los rumbos políticos de una nación junto al poder político constituido». En tal sentido, apunta este autor la diferencia entre poderes constitucionales y poderes de hecho. Sustentado en ambos, el poder político condiciona la estructuración real de la norma jurídica y la conduce a sus finalidades e intereses. Y precisa: «junto a estos poderes políticos están detrás las ideologías políticas, los criterios políticos dominantes en esas esferas de poder efectivo de ordenación social. No se trata ahora, pues, de la ideología política de un pueblo, sino de la ideología de esas fuerzas sociales y políticas, formales o informales, que dominan la dinámica social. Tras todo poder hay una forma especial de pensar sobre lo político amén de que haya unos intereses del más diverso tipo que son el resultado práctico tal vez de esa ideología [...] El impacto de las ideologías políticas, a través del poder, es una forma también de politización del mundo jurídico» (LÓPEZ CALERA, *La estructura lógico real...*, *op. cit.*, pp. 160 ss.).

<sup>11</sup> Autores como Noguera Fernández sugieren que, en un plano macroeconómico, la Ley 12/2023 puede contribuir, con independencia de que acabe o no siendo declarada inconstitucional, a un cambio de cultura en la población (la ley no ya como efecto sino como causa de cambios sociales), como un reactivo susceptible de incrustar nuevos esquemas en la conciencia colectiva en lo que a la función social de la vivienda se refiere. Cambios que, a medio plazo, pueden desorganizar la vieja idea de propiedad como algo intocable y reorganizar un nuevo sentido común que comprenda la limitación de la propiedad a favor del derecho a la vivienda (A. NOGUERA FERNÁNDEZ, «Regular los alquileres», *op. cit.*, pp. 49-50).

en la normativa de protección del consumidor, incluido el consumidor de crédito hipotecario para el acceso a la vivienda) sino equilibrar los derechos sobre los bienes (propiedad —insisto— en sentido amplio, que abarca al arrendatario). «*Property*» vs. «*Property*», no contratante frente a contratante. «*Property law*», no «*contract law*». Aproximación desde la propiedad, no desde el contrato.

Tras lo expuesto, es evidente la dificultad de aprehensión del fenómeno global, factor que no hay que perder de vista en ningún momento al reflexionar sobre las normas jurídicas sectoriales que inciden en el derecho a la vivienda. Ha quedado acreditado que es inoportuno —y esta me parece una conclusión básica— trazar divisiones o bloques aislados. Por ejemplo, lo sería pensar en actuar sobre la Ley de Arrendamientos Urbanos o en materia de crédito hipotecario u ordenación del suelo y olvidar una política fiscal coherente, o no abordar medidas de orden laboral (insisto en que, habitualmente, contar con una vivienda digna pasa por el acceso a un puesto de trabajo que también lo sea y, llegado el caso, pensiones por desempleo o jubilación; resuelto este problema —que tiene visos de agravarse por el progresivo envejecimiento de la población, con la repercusión en las cotizaciones a la Seguridad Social— lo estaría en la mayor parte de los casos el del acceso y permanencia en la vivienda). Esta visión holística puede verse asimismo enriquecida a partir de un análisis económico del Derecho.

La regulación jurídica de las instituciones implicadas, incluido el arrendamiento, debe partir de la situación de España, caracterizada por un exiguo parque público de vivienda<sup>12</sup>; proporción menor de tenencia en alquiler frente a la propiedad; escasa profesionalización del sector del alquiler; complejo mapa competencial; movimientos pendulares según posiciones ideológicas de los gobernantes; y una confusa traba, en las últimas décadas, entre lo coyuntural y lo estable en este campo. Por otra parte, la política de vivienda es sumamente permeable a la situación económica y social por la que atraviesa el país en cada momento. Es fácil entender que no se diseñarán igual las acciones en materia de vivienda en épocas de bonanza económica y en otras de crisis o depresión. Esta necesidad de adaptación dota de un destacado carácter coyuntural a las normas que desarrollan la materia y juega en pro de la yuxtaposición de normas con rango inferior al de ley.

---

<sup>12</sup> D. LUCAS PARRÓN, «Proyecto de Ley...», *op. cit.*, p. 7, ofrece algunas cifras para confirmar la escasez de parques públicos de vivienda como características definitorias del sector inmobiliario español: las estimaciones más optimistas indican que el parque de vivienda social en España, lo que incluye no solo a los parques públicos sino también a los del tercer sector, llegaría a las 450 040 unidades, lo que representa el 2,5 por 100 del total de viviendas principales. Muy lejos de la media del 9,5 por 100 para los países de la Unión Europea, por no hablar del 30 por 100 que suponen en Holanda o de cifras superiores al 20 por 100 en Austria y en los países nórdicos, de forma similar, en cambio, a lo que ocurre en otros países del sur de Europa, que también cuentan con parques públicos muy reducidos.

A pesar de todas las dificultades, desde la modesta posición de civilista y centrando la mirada en el contrato de arrendamiento de vivienda, me gustaría llamar la atención sobre algunos aspectos y hacer algunas propuestas con ánimo prospectivo. Creo que se justifican a partir de la argumentación desarrollada en las páginas anteriores.

I. Ninguna regulación del contrato de arrendamiento de vivienda conducirá a consolidar el alquiler como una vía alternativa a la propiedad en nuestro país si no se atiende debidamente a las exigencias de la seguridad jurídica. La Constitución de 1978 inscribe a España dentro de los países capitalistas que se guían por una economía de mercado; también la configura como Estado social de derecho. Pero ese elemento social no prosperará en el campo objeto de estudio sin garantizar la seguridad a que antes me refería. En este sentido, creo que siempre ha habido consciencia de que debe buscarse un equilibrio entre el interés del propietario que ineludiblemente tendrá un componente «egoísta» o individualista y el interés del arrendatario, que también mirará por sus intereses. Juegan en contra de esta seguridad jurídica los defectos de técnica normativa o el diseño de mecanismos con un elevado componente de aleatoriedad o de incerteza, como sucede con la forma en que se introducen los controles de renta en la LDV (me remito a lo explicado en el capítulo 2). La inseguridad no deriva tanto de la existencia en sí de este tipo de límites al poder del propietario, sino de la falta de transparencia de los criterios para establecerlos, la arbitrariedad de algunos de sus presupuestos y la incerteza acerca de si permitirán al *dominus* asegurar una mínima rentabilidad o si podrá verse abocado a aplazamientos y prórrogas encadenadas de estas restricciones *sine die*, entre otros riesgos. Mientras la vivienda no se excluya del tipo de bienes susceptibles de propiedad privada y, por tanto, del mercado, no puede bloquearse un potencial margen de rentabilidad para el propietario que no vive en ella, sino que cede su uso a través de distintos sistemas de tenencia a otras personas, dotando de seguridad jurídica a sus legítimas expectativas en este sentido.

II. Creo difícil que en la práctica se pueda incentivar el alquiler de vivienda sin los adecuados mecanismos fiscales. Por otra parte, una buena política fiscal y presupuestaria puede suponer una forma más equitativa de distribuir la carga que implica atender a la necesidad de vivienda de los más vulnerables.

En páginas anteriores he puesto de relieve cómo durante mucho tiempo, que abarca la época de la crisis económica y financiera de 2008 en adelante, se potenciaron las ayudas indirectas para la compra de vivienda habitual, sobre todo por medio de deducciones en el IRPF. Esta fiscalidad histórica, que intentaba promover la adquisición en propiedad, tenía sus riesgos, entre ellos no satisfacer los intereses de los más vulnerables. Escobar Roca y González González denuncian que este tipo de



ayudas provoca un aumento de la demanda en propiedad lo que, dada la inelasticidad de la oferta de vivienda, hace que los incentivos acaben trasladándose a los precios de las viviendas; esto es, terminan en manos de los promotores, mientras que las administraciones públicas ven limitada su capacidad recaudatoria. Además, conducen a una asignación ineficiente de los recursos productivos, pues la inversión en la compra de viviendas hace que parte del ahorro nacional tenga como destino el sector de la construcción en detrimento de otros más productivos, limitándose así las posibilidades de crecimiento económico del país y, por lo tanto, el bienestar general. Acaban poniendo de relieve cómo la OCDE ha abogado por la progresiva supresión de las deducciones de compra y alquiler de vivienda y apuesta por los subsidios directos al alquiler a favor de las personas que los necesitan y mientras los necesitan, previa acreditación de su capacidad económica<sup>13</sup>. Este tipo de ayudas directas se están promoviendo en los últimos años. Al menos sobre el papel, porque en la práctica su realidad está supeditada al destino de los fondos necesarios por parte de la administración. Como muestra, un ejemplo. A finales de agosto de este mismo año saltaba a los medios de comunicación la siguiente noticia, apoyada con datos publicados en el DOGV: la mitad de los solicitantes de las ayudas al alquiler arbitradas por la Generalitat Valenciana, pese a haber sido declarados aptos, no habían podido percibir la ayuda por falta de dotación presupuestaria. Se trata de subvenciones enmarcadas en el Programa de ayudas al alquiler de viviendas del Plan estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025, correspondientes al ejercicio 2023<sup>14</sup>. Las ayudas directas al alquiler deben contar con el adecuado respaldo presupuestario para no quedar en un brindis al sol. En cualquier caso, presentan también inconvenientes, que las han hecho merecedoras de duras críticas por un sector de la doctrina. Así, se denuncia que no tienen un impacto real en el descenso del precio del alquiler o que muchas veces favorecen a los arrendadores que suben los precios más que a los inquilinos, sin resolver el problema de fondo.

III. Si se insiste en mantener un régimen de control de las rentas del alquiler deben corregirse las múltiples lagunas que presenta en su diseño la LDV, denunciadas en el capítulo 2. Recuérdense, de entrada,

<sup>13</sup> G. ESCOBAR ROCA y B. GONZÁLEZ GONZÁLEZ, *op. cit.*, pp. 1319–1320.

<sup>14</sup> Resolución de 16 de agosto de 2024, de concesión de las ayudas convocadas mediante la Resolución de 13 de octubre de 2023, de la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Servicios Sociales, Igualdad y Vivienda, por la cual se procede a la convocatoria para la concesión de ayudas del Programa de ayudas al alquiler de viviendas del Plan estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025, correspondientes al ejercicio 2023 (DOGV núm. 9920, de 22.08.2024). En la citada Resolución se hace constar que se conceden 4 108 ayudas y se desestiman «las 4 266 solicitudes de las personas o unidades de convivencia que se relacionan en el Anexo IV, debido al agotamiento de la financiación con que está dotada la línea presupuestaria prevista en los Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2024 para atender este programa de ayudas».



los numerosos defectos señalados en relación con la articulación del concepto de gran tenedor o de las ZMRT.

Entre otras cosas, es cuestionable que sea oportuno conferir el mismo trato, al aplicar limitaciones o controles de renta, a las personas físicas y a las jurídicas<sup>15</sup>, o incluir en el concepto de gran tenedor y en las consecuencias a él vinculadas una horquilla tan amplia como la que va desde los propietarios de cinco viviendas sean cuales sean sus circunstancias personales y familiares y las características de los inmuebles, hasta los que puedan serlo de decenas, cientos o miles de ellas. No puede ser ajeno a estas consideraciones el hecho de que estas medidas pueden afectar a la capacidad económica de muchos propietarios de clase media a cuyo alcance quizá no esté asumir el sobrecoste<sup>16</sup>.

Tampoco se conseguirá nada con este tipo de instrumentos si, por una parte, no se evitan las prácticas defraudatorias y, por otra, no se frena el desvío palpable de la oferta al arrendamiento turístico o al arrendamiento de temporada.

Como alternativa al sistema de contención de las rentas articulado por la LDV se pueden introducir otros, ensayados con éxito en algunos países del entorno jurídico, como un sistema de puntos según la calidad del inmueble vinculados a distintos precios máximos del alquiler, que funciona, parece que con buen resultado, en los Países Bajos. Este método ha merecido críticas favorables. Su implantación fue asimismo reivindicada en la campaña «*Living Rent*», desarrollada en Escocia a raíz de la crisis política vinculada al referéndum de independencia en 2014<sup>17</sup>.

A todo lo anterior debe añadirse una reflexión. En España partimos de un mercado poco profesionalizado del arrendamiento de viviendas.

---

<sup>15</sup> Aunque, la resolución de 18 de julio de 2019 del Tribunal Federal alemán (ECLI:DE:BV erfG:2019:lk20190718.1bv1000118), sobre los controles de la renta del alquiler introducidos en el BGB, entiende, en cuanto el trato igualitario de los propietarios privados y comerciales, que «los objetivos legislativos perseguidos por los topes de alquiler justifican la aplicación de un alquiler máximo independientemente de la importancia económica de los ingresos por alquiler para el propietario».

<sup>16</sup> En este sentido, MESSÍA DE LA CERDA, «La función social de la propiedad de la vivienda...», *op. cit.*, pp. 3451 ss.

<sup>17</sup> Pueden encontrarse algunos detalles sobre esta campaña en T. SLATER, «Rent control...», *op. cit.*, pp. 59-76. El liderazgo inicial estaba encabezado por estudiantes de veintitantos años; una cohorte a la que la crisis económica golpeó particularmente por los altos costos de alquiler de viviendas. *Living Rent* quiso traer de vuelta al debate político el control de alquileres. La campaña comenzó contactando a organizaciones como sindicatos de trabajadores y de estudiantes y al público en general, a través de activismo en la calle y en línea. El objetivo era presionar al Partido Nacional Escocés (SNP), en el Gobierno, para que fuera más progresista sobre cuestiones de vivienda. Entre otras cosas, *Living Rent* aboga por que los alquileres iniciales se establezcan según un sistema de «puntos» que refleje la calidad de la propiedad (utilizando como modelo la regulación de alquileres en los Países Bajos). También persigue construir un sindicato de inquilinos. Y avanzar hacia arrendamientos indefinidos por defecto, alejándose de los contratos a corto plazo.

Es una circunstancia que no puede obviarse cuando se diseñan las medidas intervencionistas. Hay que plantearse seriamente si cabe intentar impulsar, a medio y largo plazo, la profesionalización del mercado del alquiler con un control de esta actividad empresarial como tal. Habrá que analizar, con los estudios oportunos, hasta qué punto esto puede inducir una mejora en la situación. También, tener muy en cuenta, la normativa de protección del consumidor.

IV. Del mismo modo que la acción de las Juntas Arbitrales de Consumo sirve para resolver conflictos y también descargar a los tribunales en su ámbito de actuación, sería interesante fomentar mecanismos de ADR que, desde la mediación y el arbitraje permitieran a propietarios y arrendatarios llegar a un entendimiento cuando surjan conflictos o se prevea que puedan surgir. No se trata solo de que en las normas jurídicas se contenga una referencia formal a la posibilidad o al interés de la mediación o el arbitraje sino de la creación concreta de este tipo de juntas u órganos, en el ámbito del arrendamiento, con un papel no fiscalizador sino mediador o arbitrador.

Impulsar los mecanismos alternativos de resolución de conflictos (mecanismos de ADR —*Alternative Dispute Resolution*—), no solo descarga a una jurisdicción ya saturada, sino que se pone a disposición de los afectados, como alternativa al litigio judicial o de forma complementaria con este, instrumentos más baratos, rápidos y sencillos que garanticen su derecho de acceso a la justicia, en sentido amplio y que, en muchos casos —no necesariamente en todos— pueden resultar más convenientes que la vía judicial, además de cumplir una función preventiva. En este sentido, habría que fomentar la cultura de la mediación (voluntaria). Vale la pena explorar esta vía, por ejemplo, para atender circunstancias sobrevenidas y coyunturales del inquilino, necesitado de negociar un aplazamiento puntual del pago de alguna mensualidad o mensualidades, por razones coyunturales, con el propietario arrendador, o una permuta de renta por algún tipo de servicio o inversión en la vivienda, incluso a cambio de algún trabajo fuera de esta. Estos mecanismos pueden funcionar también para tratar conflictos relativos, entre otros aspectos, a desperfectos en la vivienda o gastos para repararlos; devolución o retención de la fianza cuando se discute si hay daños a cubrir por esta; mal uso de la vivienda; etcétera<sup>18</sup>.

Pero no basta con regular mecanismos de ADR o crear órganos similares a las Juntas Arbitrales de Consumo en este campo. Es nece-

---

<sup>18</sup> Según Fotocasa, la zona donde mayor número de conflictos relativos al alquiler se solucionan a través de la mediación es Madrid, con el 46 por 100 del total nacional. A continuación, se encuentran Valencia, Cataluña y Andalucía, con el 15, 9,5 y 8,8 por 100, seguidas de Castilla La Mancha y Castilla León, con el 4,7 y 4,3 por 100, respectivamente (FOTOCASALIFE, «¿Conflictos entre inquilino y arrendador? La mediación, en auge», 12 de enero de 2024, <https://www.fotocasa.es/fotocasa-life/alquiler/conflictos-entre-inquilino-y-arrendador-la-mediacion-en-auge/>).

sario generar confianza acerca de su correcto funcionamiento y de las ventajas que pueden reportar, para las partes implicadas. No se olvide que se propugnan como mecanismos voluntarios y, por tanto, quien los utilice debe estar interesado en hacerlo. La confianza está íntimamente vinculada a la seguridad. Debe reconocerse que, en España, la mediación, en concreto, todavía genera inseguridad, pero en parte se debe a su desconocimiento por los ciudadanos y por muchos profesionales del medio jurídico.

Cabría extender la inclusión de cláusulas de arbitraje o mediación en el propio contrato de alquiler, que ya se van utilizando, aunque tímidamente, en la práctica. En ocasiones, la estipulación de la cláusula viene acompañada, desde el inicio, del pago de una cantidad para cubrir los servicios de mediación o arbitraje mientras dure el contrato. Por otra parte, hay ayuntamientos, como el de Barcelona, que cuentan con servicios de asesoramiento y mediación en relación con el alquiler, aunque ceñidos a personas vulnerables.

También hay que potenciar otra figura que no debe confundirse con la mediación en sentido estricto. Me refiero a la intermediación, en que el «intermediador» pierde la neutralidad característica de la mediación y asume un papel de asesor y negociador, opinando y proponiendo soluciones. En los últimos años ha dado frutos significativos en ámbitos tan sensibles como el hipotecario, evitando que muchos consumidores, incapaces de seguir cumpliendo regularmente, como consecuencia de la grave crisis económica y financiera, con el pago de sus préstamos garantizados con hipoteca, habitualmente sobre su vivienda habitual, perdieran esta vivienda o se vieran lastrados de por vida por sus deudas. Algunos colegios profesionales (pongo como ejemplo la experiencia que me resulta más cercana, la del Ilustre Colegio de Abogados de Valencia, a través del CMICAV) prestan gratuitamente este servicio. Cabría potenciarlo en materia de arrendamiento de viviendas.

V. Es importante someter a control y, en su caso, restricción, como ya se está haciendo, el destino turístico de los inmuebles susceptibles de constituir vivienda habitual, sobre todo en zonas gentrificadas y con carencia de soluciones habitacionales. Además de regular —en cumplimiento de la LDV, se ha constituido el correspondiente grupo de trabajo a tal efecto— supuestos que hasta ahora han funcionado fuera de la esfera del arrendamiento para uso de vivienda y que merecen más atención de la que se les ha venido prestando, como es el caso del arrendamiento temporal o del arrendamiento por habitaciones. Me remito a lo dicho acerca de estos extremos, en el capítulo 2.VII. Esta regulación tendrá incidencia, como es lógico, en la LAU. Habrá que estar atentos a las inminentes reformas anunciadas desde el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana en tales ámbitos; a la próxima aplicación del Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento Europeo y del Conse-

jo, de 11 de abril de 2024, *sobre la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724*; y al resultado del Proyecto de Real Decreto por el que se crea la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos y se regula la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler y alojamientos de corta duración.

En relación con la eventual modificación del art. 17.12 LPH para exigir, con carácter previo al destino turístico de elementos privativos en las comunidades de vecinos, el acuerdo favorable de la junta de propietarios, aunque sea sin efectos retroactivos, creo que es una medida que puede resultar útil para frenar la expansión de este tipo de usos y, con ello, las consecuencias negativas que ya se han puesto de relieve en páginas anteriores. Convendría aprovechar la reforma para mejorar la redacción del precepto y evitar los problemas prácticos que se han generado en torno a la mayoría necesaria y su repercusión en la inscripción en el Registro de la Propiedad y a los que ya me he referido en el capítulo 2.VII, con comentario de las resoluciones de la DGSJFP y la jurisprudencia recaídas en la materia. En concreto, la nueva norma no solo debería aludir expresamente a acuerdos que condicionen o limiten, sino también que prohíban el citado uso turístico, acabando así, desde la propia Ley, con este problema interpretativo.

VI. La lucha contra la realidad de las viviendas vacías o desocupadas creo que debería hacerse con mecanismos no tanto sancionadores o directamente represivos como de fomento, que incluyeran también la rehabilitación o adecuación del parque de viviendas que lo necesiten<sup>19</sup>.

VII. Por supuesto, junto a las medidas de Derecho privado<sup>20</sup>, esenciales, deben fortalecerse los parques públicos de vivienda social y

---

<sup>19</sup> Sobre distintos modelos de política para gestionar el parque de vivienda vacía o sin uso, con apuntes de Derecho comparado: R. RODRÍGUEZ ALONSO y M. ESPINOZA PINO, *De la especulación...*, op. cit., p. 114. Se refieren, en concreto, a dos modelos, que pueden identificarse en el entorno europeo: el *modelo francés*, que, a través de herramientas estatales castiga la desocupación del parque y establece medidas de carácter fiscal y económico (algunas de carácter incentivador) para que sea devuelto al mercado. Y el *modelo inglés*, en que el problema que intenta atajarse cuenta ya con tres décadas de recorrido, y que, más allá de instrumentos penalizadores, establece un proceso de mediación entre la Administración local y los propietarios con carácter previo a la implantación de medidas para la recuperación del parque. Se extienden también estos autores sobre algunos mecanismos ensayados en los países nórdicos. En cualquier caso, este tipo de actuaciones confirman que el problema de las viviendas sin uso o vacías no es exclusivo de España y sigue sin resolverse.

<sup>20</sup> Ponen en valor las medidas de Derecho civil frente al incremento del parque público de vivienda, con propuestas concretas, S. NASARRE AZNAR y E. MOLINA ROIG, «La política de vivienda y el Derecho civil», en *Reformando las tenencias de la vivienda: un hogar para tod@s*, E. MUÑIZ ESPADA, S. NASARRE AZNAR, E. RIVAS NIETO, Á. URQUIZO CAVALLÉ (dirs.), L. Farha (pr.), 2018, pp. 233 ss. Para justificar sus conclusiones subrayan que se trata de medidas que no cuestan dinero al erario público, ni exigen un incremento de burocracia o la imposición de más multas, expropiaciones, recargos tributarios, etcétera. Entre las propuestas destacan la

los conciertos público-privados. Aunque el estudio de las VPO<sup>21</sup> queda fuera del objeto de este trabajo, no me resisto a hacer una propuesta concreta. Uno de los talones de Aquiles de la política de vivienda social, como bien es sabido, es la falta de financiación. La siguiente medida podría contribuir a incrementarla. Consiste en incluir en el Código Civil y en las correspondientes normativas de las Comunidades Autónomas con Derecho propio, una regla similar a la del art. 442-13.2 CCCataluña<sup>22</sup>. Establece aquel precepto que, si en el caudal relicto que llega a la Generalitat a través de las sucesiones intestadas existen fincas urbanas, la Generalitat de Cataluña debe destinarlas preferentemente al cumplimiento de políticas de vivienda social ya sea directamente o reinvertiendo el producto obtenido al enajenarlas según sus características.

También podría introducirse otra norma consistente en no computar, a efectos del cálculo de la legítima *ex* art. 818 CC, las donaciones efectuadas, en cualquier fecha, a favor de las administraciones públicas con destino a sufragar políticas de vivienda, o de entidades sin fines de lucro o, incluso, de personas físicas en situación de acreditada vulnerabilidad social y económica, para atender los gastos de acceso o mantenimiento en la vivienda. El objetivo sería favorecer el desvío, por voluntad del causante, de parte de su patrimonio con base en el interés general. Tal interés general conecta con la función social recogida en el art. 33.2 CE cuando regula la propiedad privada y la herencia y con el art. 47 CE. Se sitúa el foco sobre la herencia, a que alude el art. 33 CE, no como derecho de los sucesores sino del causante y se potencia su autonomía privada. La regla que sugiero resulta coherente con las últimas tendencias que propugnan reducir la legítima y ampliar la libertad de testar; y, más en concreto, limitar el *donatum* a computar para el cálculo de la legítima. Tales donaciones podrían también impulsarse a través de incentivos fiscales.

Son solo dos ejemplos de cómo a través de la regulación de la herencia podría sustentarse o favorecerse —aunque fuera en una medida modesta— la financiación de políticas de vivienda.

---

mejora en la regulación del arrendamiento urbano; el fomento de nuevas tenencias intermedias, que combinen las ventajas de la propiedad y el alquiler; medidas para el favorecimiento de la rehabilitación y mantenimiento, incidiendo con este fin en el régimen de la Propiedad Horizontal; la mejora del equilibrio entre mercado hipotecario y medidas anti desahucio; y, lo que resulta sumamente interesante, la consolidación de la singularidad de la vivienda como objeto de regulación por el Derecho civil, a cuyo efecto habría que definir previamente con claridad qué es una vivienda como bien inmueble diferenciado de los del art. 334.1 CC.

<sup>21</sup> Utilizo aquí el término en sentido amplio referido, en general, a las modalidades de vivienda protegida.

<sup>22</sup> Resalta las cualidades de esta norma S. NASARRE AZNAR, *Los años de la crisis*, *op. cit.*, pp. 487–488. Por mi parte tuve ocasión de proponer la inclusión de una regla similar en el ámbito de la Comunitat Valenciana en M.<sup>a</sup>D. MAS BADIA, «Un Derecho Sucesorio valenciano en silueta», *Actualidad jurídica iberoamericana*, núm. Extra 20, 2024, pp. 602-641.

VIII. Deben también evitarse movimientos pendulares como los que estamos acostumbrados a vivir en nuestro país según cambie el partido o partidos gobernantes en materia de arrendamientos. No creo que sea dable conseguir los objetivos propuestos —pues esta materia solo discurre con tiempos medios o largos— sin alcanzar los acuerdos necesarios entre fuerzas políticas e instancias competenciales. No podemos permitirnos que la política de vivienda acabe siendo como tiza en el suelo que se borra con las pisadas. En muchas de las soluciones que se activan subyace una visión distinta del sistema económico y político, más liberal o más social. Los arrendamientos de vivienda son un buen ejemplo de esas políticas oscilantes, a modo de péndulo, según la fuerza que controle el Parlamento; basta fijarse en los vaivenes que ha sufrido la LAU en los últimos años buscando incidir en el mercado del alquiler desde posiciones contrapuestas. Es cierto que el conflicto social puede ser motor de cambio y de progreso (lo era de modo absoluto en la tesis de Dahrendorf<sup>23</sup>); y que siempre cabe el enfrentamiento de ideologías, de concepciones sobre la realidad social y posturas diversas de individuos y grupos sobre los fines sociales potenciales. El conflicto refleja la vitalidad de la sociedad, porque hay diversos descubrimientos o diversas formas de realización de finalidades sociales. La norma no ha de ser tanto profetisa del futuro, como animadora de la dinámica social<sup>24</sup>. Pero no es conveniente que se convierta en una especie de Penélope que teje y desteje el tapiz según cambia el color político del parlamento o del Gobierno, sin avanzar. No se trata de que las leyes sean eternas, bloqueándolas como motor de progreso social, pero sí de que gocen de cierta estabilidad. Llegar a pactos de Estado en materia de vivienda entre diferentes fuerzas políticas, que aseguren esa estabilidad parece, hoy por hoy, una utopía. Y, sin embargo, deberíamos comprometernos todos en este esfuerzo.

Calabresi escribe que el ser humano tiene la ilusión de que la certeza está justo a la vuelta de la esquina, pero en el campo del Derecho nunca llegamos a girar la esquina. Por ello, cree que debemos dejar de perseguir el absoluto y centrarnos en buscar el equilibrio de intereses a partir del estudio lo más cuidadoso y completo de la experiencia para formular reglas razonables<sup>25</sup>.

Dice Ackerman, por su parte, que la justicia está más allá de la capacidad humana. Para él, el método que puede ofrecer mejores resultados para la aproximación a una justicia distributiva es el diálogo. El diálogo como instrumento para aproximar los diferentes valores

<sup>23</sup> R. DAHRENDORF, *Sociedad y libertad. Hacia un análisis sociológico de la actualidad*, traducción y prólogo de J. JIMÉNEZ BLANCO, Madrid, Tecnos, 1966.

<sup>24</sup> LÓPEZ CALERA, *op. cit.*, pp. 86 ss.

<sup>25</sup> GUIDO CALABRESI, *The Future of Law and Economics*, New Haven and London, Yale University Press, 2016, p. 174.

de los individuos y llegar a un acuerdo realizable que no afecte a las convicciones de cada uno. El liberalismo bien entendido —dice— nos llama a reflexionar sobre el imperativo pragmático de hablar con extraños, así como con almas gemelas, y a considerar si, a pesar de la rareza de los extraños, todavía podríamos tener algo razonable que decirnos unos a otros sobre nuestros esfuerzos por coexistir en este planeta desconcertante<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> B.A. ACKERMAN, «Why dialogue?», *The Journal of Philosophy*, núm. 1, 1989, p. 22.



