

ELENA LÓPEZ BARBA (dir.)

**Estudios jurídicos
sobre el bienestar social
para una Andalucía más inclusiva**

JUAN GORELLI HERNÁNDEZ ELENA LÓPEZ BARBA
M^a DEL CARMEN NÚÑEZ LOZANO LUCÍA PADILLA ESPINOSA
M^a DOLORES REGO BLANCO M^a FUENCISLA RUBIO VELASCO
RAFAEL VERA TORRECILLAS JOSÉ ZAMORANO WISNES

DYKINSON

ESTUDIOS JURÍDICOS SOBRE EL BIENESTAR SOCIAL
PARA UNA ANDALUCÍA MÁS INCLUSIVA

ESTUDIOS JURÍDICOS SOBRE EL BIENESTAR SOCIAL
PARA UNA ANDALUCÍA MÁS INCLUSIVA

Elena López Barba (dir.)

DYKINSON

2023

Proyecto de Excelencia P18-RT-4629 «Claves jurídicas del bienestar social para una Andalucía más inclusiva» Financiado por la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades de la Junta de Andalucía y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

Extravagantes, 14
ISSN: 2660-8693

© 2023 Autores

Editorial Dykinson
c/ Meléndez Valdés, 61 – 28015 Madrid
Tlf. (+34) 91 544 28 46
E-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.com>

Preimpresión: TALLERONCE

ISBN: 978-84-1122-960-9
Depósito legal: M-4334-2023

Versión electrónica disponible en e-Archivo
<http://hdl.handle.net/10016/36469>



Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 3.0 España

ÍNDICE

- 9 Introducción. Elena López Barba
- 11 Sobre la necesidad de incrementar la tutela ante el despido improcedente: la viabilidad de una indemnización por daños y perjuicios. Juan Gorelli Hernández
- 57 El apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica. Una (re)visión desde Andalucía. Elena López Barba
- 83 El régimen jurídico de autorización administrativa, declaración responsable, comunicación, acreditación y registro de entidades, centros y servicios sociales de Andalucía. María del Carmen Núñez Lozano
- 201 El acceso efectivo al procedimiento de protección internacional en España. Especial consideración a la situación de los menores solicitantes. Lucía Padilla Espinosa
- 253 Claves jurídicas de la educación inclusiva en las universidades públicas de Andalucía. M.^a Dolores Rego Blanco
- 293 La protección social de colectivos vulnerables: especial atención a los inmigrantes. M.^a Fuencisla Rubio Velasco
- 325 Aproximación histórica a las competencias de las diputaciones provinciales en materia de asistencia social: de la beneficencia a los servicios sociales. Rafael Jesús Vera Torrecillas
- 361 El derecho a la vivienda. Algunos elementos de su regulación en la legislación autonómica y estatal. José Zamorano Wisnes

EL DERECHO A LA VIVIENDA

Algunos elementos de su regulación en la legislación autonómica y estatal

José Zamorano Wisnes

Universidad de Huelva

ORCID: 0000-0002-2631-1793

SUMARIO: 1. Introducción; 2 Función social y vivienda; 2.1. La función social de la propiedad; 2.2. La función social de la propiedad de la vivienda; a) La ocupación efectiva; b) La vivienda sobreocupada; 3. Mercado residencial tensionado; 4. Tipología de viviendas; 4.1. Vivienda protegida; a) Vivienda social; b) Vivienda protegida de precio limitado; 4.2. Vivienda asequible incentivada; 5. Valoraciones finales; 6. Bibliografía.

1. Introducción

Una de las políticas destacadas dentro del Estado del Bienestar es, sin duda, la política de vivienda.

La vivienda digna es un derecho social básico, consagrado en nuestra Constitución, así como, en tratados internacionales como, la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y, a nivel europeo, en la Carta Social Europea revisada en 1996.

Por otro lado, la vivienda es un elemento esencial para el correcto ejercicio de derechos fundamentales, como el derecho a la integridad, el derecho a la intimidad personal y familiar, entre otros, sin ella es difícil imaginar un espacio donde realizar los actos más íntimos del ser humano, es en la vivienda donde se manifiesta el “yo” más íntimo, donde se realizan aquellas actividades que reservamos a nuestro entorno familiar más cercano.

Al mismo tiempo, una vivienda, digna, de calidad, desde la perspectiva ambiental, es decir, libre de ruidos y emisiones contaminantes, dotada de elementos bioclimáticos, en un entorno ambientalmente favorable y en un entorno social integrador tiene una incidencia notable en la calidad de vida, y en la salud de las personas y, por supuesto, en el medio ambiente. Por otro lado, la vivienda que incorpora esos elementos climáticos, que resuelve de forma óptima la eliminación de residuos, mejora el medio ambiente y contribuye al cumplimiento de los objetivos de las ONU contra el cambio climático.

Y, a pesar de ello, la aspiración de “todos” a una vivienda digna es un objetivo que, todavía, resulta lejano, probablemente no porque se trate de un objetivo olvidado por los poderes públicos. Así, las leyes urbanísticas, desde su origen¹, hasta la más reciente Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones², han pretendido alcanzar ese objetivo mediante el fomento de la edificación residencial, para lo cual como mecanismo instrumental se procuraba una mayor disponibilidad de suelo apto para tales edificaciones o, en su denominación legal, una mayor disponibilidad de suelo urbanizable. Una dirección similar se puede encontrar en los planes estatales de vivienda, un ejemplo lo encontramos en el Plan aprobado para el periodo 1981-1983, que tuvo por objeto impulsar el sector de la construcción. En definitiva, el cumplimiento del derecho a la vivienda se ha confiado tradicionalmente al incremento de la construcción de viviendas y su adquisición por quienes tengan recursos económicos suficientes para ello, beneficios para la adquisición que, además, se apoyaban en una política de fiscalidad hacia la vivienda especialmente favorable³. En el Plan de viviendas 1992-1995, comienza a alumbrarse un cambio de orientación, al fomentar, junto a la compra, el alquiler de viviendas para personas con menores recursos económicos.

Hoy podemos afirmar que a pesar de los esfuerzos se han equivocado los medios, que a pesar de las viviendas construidas en España⁴, no nos hemos acercado al objetivo trazado. De modo que ese cambio de tendencia que se vislumbra en el PEV de 1992-1995 se consolida en sucesivos planes, comienzan-

1 La Ley de Ensanche de 29 de junio de 1864 “[...] aspiraba únicamente a resolver la cuestión de los inquilinatos mediante el incremento del número de solares para la edificación, en articular un sistema de fomento a la edificación mediante estímulos fiscales a la propiedad [...]” Bassols Coma, M. (1973). *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)*. Montecorvo (249).

2 La exposición de motivos de la Ley refiere los principales objetivos de ésta, entre los que pueden destacarse “[...] la reforma del mercado del suelo en el sentido de una mayor liberalización que incremente su oferta forma parte de la necesaria reforma estructural de la economía española [...]”

3 Sobre los planes de vivienda, puede verse el capítulo de mi libro, así como los estudios citados en el mismo. Zamorano Wisnes, J. (2022). *El Derecho a la Vivienda en Andalucía*. Valencia: Tirant lo Blanch (241-279).

4 Bermejo Latre, J.L. (2010), *La evolución de las políticas de vivienda en la España del siglo XX*. En F. López Ramón, F. (coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda*. Marcial Pons (192). Afirma que España tiene el mayor número de viviendas por habitante del mundo.

do a modificar los medios para alcanzar aquel fin. En esta línea, los planes de vivienda a partir del Plan de 2005 a 2008, se centran en el apoyo al alquiler, con el objetivo de articular una forma de tenencia que facilite el acceso a las viviendas ejecutadas con incentivos públicos a las personas más necesitadas. Cuestión sobre la que también incide el Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda⁵, actualmente en tramitación. En el mismo se definen las distintas modalidades de vivienda protegida con una nota común, se trata de viviendas destinada al “alquiler, cesión o cualquier otra fórmula de tenencia temporal”.

Por ello, en este capítulo nos vamos a centrar en dos aspectos que nos parecen especialmente relevantes en relación con el derecho a la vivienda, por un lado, la función social de la propiedad de la vivienda, puesto que entendemos que dinamizar el importante stock de viviendas desocupadas facilitaría el objetivo de que todos alcancen el derecho a una vivienda digna y, en segundo lugar, haremos referencia a los distintos tipos de viviendas protegidas, pues a nuestro modesto entender, a través de los mismos los poderes públicos pueden modelar su forma de intervención para acercarse a la realización de aquella aspiración colectiva: el derecho de todos a una vivienda digna.

2. Función social y vivienda

La mayoría de las viviendas construidas en España son de propiedad privada y un gran número de ellas se encuentran desocupadas, en torno a 3,4 millones⁶. Este dato contrasta con el parque de viviendas de titularidad pública dedicada al alquiler, según la exposición de motivos del Proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda, el mismo alcanza la cifra de 290.000 viviendas, lo que da cobertura a un 1,6% de los 18,6 millones de hogares que habitan en España⁷. En consecuencia, satisfacer el derecho de todos a una vivienda digna pasa, a nuestro juicio, por dinamizar esa bolsa de viviendas desocupadas de propiedad privada y, por otro lado, por incrementar de forma importante el parque de viviendas públicas.

5 La referencia al Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda se realiza al publicado en el BOCG núm. 89-1, de 18 de febrero de 2022.

6 El último censo del INE, de 2011, contabilizó 3,4 millones de viviendas vacías, aunque el dato no sea exacto, pues hasta ahora no ha existido un concepto de vivienda vacía a nivel nacional, la aproximación que supone a la realidad de nuestro parque residencial resulta terrible. Información disponible en: <https://www.ine.es/censos2011/tablas/Inicio.do>

7 Apartado III de la exposición de motivos del Proyecto de Ley.

2.1. La función social de la propiedad

El art. 33 de nuestra Constitución reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia, para a continuación establecer que la función social de los mismos delimita su contenido. Por ello, el Tribunal Constitucional en su sentencia 37/1987, ha afirmado (fundamento jurídico primero):

En efecto, la referencia a la «función social» como elemento estructural de la definición misma del derecho a la propiedad privada o como factor determinante de la delimitación legal de su contenido pone de manifiesto que la Constitución no ha recogido una concepción abstracta de este derecho como mero ámbito subjetivo de libre disposición o señorío sobre el bien objeto del dominio reservado a su titular, sometido únicamente en su ejercicio a las limitaciones generales que las Leyes impongan para salvaguardar los legítimos derechos o intereses de terceros o del interés general. Por el contrario, la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir. Por ello, la fijación del «contenido esencial» de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes.

En definitiva, pues, utilidad individual y función social forman parte del contenido esencial del derecho de propiedad, de todas las cosas que puedan ser objeto de dominio privado, también, obviamente, de la vivienda. La concreción de esa función social corresponde al legislador con competencias en la materia objeto de ordenación, o por decirlo con palabras del Tribunal Constitucional (fundamento jurídico noveno):

[...] esa dimensión institucional del derecho de propiedad privada no puede desligarse de la regulación de los concretos intereses generales que imponen una delimitación específica de su contenido. En consecuencia, corresponde a quien tiene atribuida la tutela de tales intereses o, lo que es lo mismo, la competencia en relación con cada materia que pueda incidir sobre el contenido de la propiedad, establecer, en el marco de la Constitución, las limitaciones y deberes inherentes a la función social de cada tipo de propiedad. [...]

Hemos mantenido en otro lugar que la competencia exclusiva en materia

de vivienda es de las CCAA, aunque el Estado posee títulos competenciales que le permiten incidir en esta materia⁸, en consecuencia, prima facie, pues lo matizaremos más adelante, serán las CCAA quienes tengan atribuida la competencia para delimitar la función social de la vivienda.

2.2. La función social de la propiedad de la vivienda

Las CCAA que han aprobado leyes de vivienda, en su mayoría, han regulado la función social de la propiedad de la vivienda, existiendo entre éstas una alta coincidencia, al identificar ésta con los siguientes deberes: ocupación efectiva de las viviendas objeto de dominio, de modo que, incumple la función social quien mantiene la misma desocupada o vacía de forma permanente, o durante el periodo de tiempo que establecen las indicadas leyes, también forma parte de la función social de la vivienda la conservación y rehabilitación de la misma; a lo que algunas leyes le añaden la obligación de evitar la sobreocupación⁹.

8 Ver capítulo 2º de mi libro sobre el derecho a la vivienda en Andalucía, citado.

9 El art. 1.2 de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda de Canarias (LVCAn), según redacción dada por Ley 2/2014, de 20 de junio, establece que forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad privada el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional; definiendo en el art. 80 el concepto de vivienda deshabitada como aquella en que durante seis meses en el curso de un año se encuentra desocupada.

El art. 5 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Catalunya (LDVCat), según redacción dada por Ley 1/2022, de 3 de marzo, establece que existe incumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda, cuando la vivienda o el edificio de viviendas estén desocupados de forma permanente e injustificada durante un periodo de más de dos años. También se incumple la indicada función social cuando la vivienda está sobreocupada o cuando la vivienda de protección oficial no se destine a residencia habitual y permanente de personas. O, finalmente, cuando se incumpla la obligación de conservación y rehabilitación.

El art. 1.3 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, incorporado por Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda (LRDVAn), establece que forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda destinar ésta de forma efectiva al uso habitacional, así como su conservación y rehabilitación.

El art. 4.2 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda de Euskadi (LVE), tiene un sentido muy similar a la Ley catalana, al entender como incumplimiento de la función social, la desocupación; el incumplimiento del deber de conservación, la sobreocupación; no destino de la vivienda de protección pública o alojamiento protegido a residencia habitual;

Sobre esta regulación el Tribunal Constitucional ha mantenido en la sentencia 16/2018, fundamento jurídico 7, ha mantenido “[...] como conclusión de este análisis, debemos declarar que es competente (la CA de Navarra) para incidir, mediante regulaciones orientadas a atender los intereses generales relacionados con la garantía a los ciudadanos del disfrute de una vivienda digna, en la delimitación del derecho de propiedad, concretamente en la definición de su función social. [...]”, rechazando en el fundamento jurídico siguiente (el 8), la alegación del Abogado del Estado con relación a que esta regulación ha excedido el marco constitucional, al estar reservado al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales (ex art. 149.1.1), pues es doctrina constitucional que, en tanto la legislación estatal no se haya dictado resulta difícil atribuir a la legislación autonómica una invasión competencial en base al citado precepto constitucional.

o la manifiesta desproporción entre las condiciones exigibles para el acceso a una vivienda protegida y la capacidad económica.

En el mismo sentido el art. 5 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana (LFSVCV), que añade en la letra d), el uso inadecuado de la vivienda cuando se someta a una utilización distinta a la de su calificación urbanística.

También la Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears, en su art. 5, establece como función social de la vivienda en Islas Baleares, la conservación, la ocupación, la no sobreocupación.

Hay leyes que no hacen referencia explícita a la función social, pero ésta se deduce sin ninguna dificultad de los contenidos del texto de la misma, así, los arts.42 bis y 52 de la Ley 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra, según redacción dada por Ley Foral 24/2013, de 2 de julio (LFDVN). El primero de los artículos señalados regula la vivienda deshabitada, sin hacer referencia explícita a la función social de la vivienda y el segundo, al regular las causas de expropiación de la vivienda, vincula el incumplimiento de la función social con mantener la vivienda deshabitada.

El art. 119 de la Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura, aun cuando no explicita la función social de la vivienda, relaciona en un mismo precepto función social con medidas para evitar la existencia de viviendas deshabitadas (LPAVE).

Existen leyes, como la gallega 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia, que reserva la delimitación de la función social para las viviendas protegidas de promoción pública.

Algunas leyes autonómicas no hacen referencia a la función social de la vivienda, así las leyes Castilla León, Ley 9/2010 de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León; Cantabria, Ley 5/2014, de 26 de diciembre, de Vivienda Protegida de Cantabria.

No obstante, en una sentencia posterior (STC 32/2018), en relación con el art. 1.3 de la LRDV de Andalucía, el Alto Tribunal se muestra dubitativo y afirma:

[...] teniendo en cuenta que también se afirma que dicho deber forma parte de ese contenido esencial en la medida en que está previsto en el ordenamiento jurídico, hay que deducir que ello no implica una regulación que imponga ese deber como configurador del real contenido esencial de aquel derecho. [...]

En consecuencia y ante la falta de conclusiones claras por parte del Tribunal Constitucional, no parece desacertado y, a nuestro juicio, evita incertidumbres, una regulación estatal ex art. 149.1.1 que delimite la función social de la propiedad de la vivienda, si bien, no podemos dejar de estar de acuerdo con el informe del Consejo General del Poder Judicial¹⁰, cuando afirma que la intervención estatal “no puede agotar la regulación de la materia, en este caso, la de vivienda, ni tampoco, el derecho del art. 47 CE, sino que ha de ser la mínima imprescindible para lograr el objetivo que legitima su uso y para que las Comunidades Autónomas puedan desplegar sus políticas propias en la materia” (punto 43). Para más adelante (punto 51), con cita de la STC 61/1997, afirmar, que ese título competencial (art. 149.1.1) versa sobre “posiciones jurídicas fundamentales y las facultades elementales o primarias del derecho o deber de que se trate”.

El título II del Proyecto de Ley de la Vivienda, al que se remiten estos primeros comentarios se mantiene, a nuestro juicio, dentro de esos parámetros al regular las posiciones jurídicas fundamentales de los propietarios de viviendas, cuando menos las tres primeras letras del art. 11.1. Alguno de estos deberes, como el deber de conservación, no es, sino reproducción del deber establecido en otros textos normativos, en concreto en los art. 14.b); 15; 17 y 22.5 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (en adelante TRL-SRU), sin que su regulación por el Estado haya merecido ningún reproche de inconstitucionalidad en las sentencias que han estudiado la constitucionalidad de la referida Ley del Suelo¹¹.

Entrando en el estudio del referido título II del Proyecto de Ley. El art. 7 que encabeza este título, bajo el epígrafe de “principios rectores de la garantía de la función social de la vivienda”, impone a los poderes públicos la obligación de promover las condiciones para garantizar la efectividad de este derecho “a través del estatuto de derechos y deberes asociados a la vivienda”.

10 Informe al Anteproyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda de 22 de enero de 2022.

11 Ver por todas la STC 141/2014 de 11 de junio.

Estatuto o régimen jurídico se concreta con el establecimiento de un estatuto básico de los ciudadanos en general (art. 8 y 9) y un estatuto jurídico de los propietarios de las viviendas (art. 10 y 11).

El primero, el de los ciudadanos en general, contiene una serie de generalidades que, como dice el informe del CGPJ, reproducen unos derechos que ya existen, sin añadir nada estimable, salvo, si acaso, la ambivalente referencia al “ciudadano” como titular de los derechos contenidos en este artículo, que podría interpretarse, como hace el informe del CGPJ, por españoles, es obvio lo inadecuado de esta interpretación, cuando la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, equipara los derechos de los extranjeros y españoles, cuando menos los extranjeros de larga residencia en España¹². No obstante, no estaría de más una mayor concreción en la Ley que en su día apruebe el Parlamento español.

El segundo, el estatuto jurídico de los propietarios de las viviendas, se regula en los artículos 10 (derechos) y 11 (deberes), pues bien, éste último concreta éstos en: a) dar ocupación efectiva a la vivienda “garantizando en todo caso la función social de la propiedad”; b) mantenimiento, conservación y, en su caso, rehabilitación de la vivienda; c) evitar la sobreocupación o el arrendamiento para usos y actividades que incumplan los requisitos y condiciones de habitabilidad legalmente exigidos; d) cumplir las obligaciones de información en las operaciones de venta y arrendamiento; e) de ubicarse la vivienda en “zonas de mercado residencial tensionado” cumplir con las obligaciones de colaboración con la Administración y suministro de información.

a) La ocupación efectiva

En las próximas líneas nos vamos a ocupar del deber a la ocupación efectiva de la vivienda que, como acabamos de ver, se formula como parte integrante de la función social de la propiedad de la vivienda.

El proyecto de ley que estamos comentando no regula las distintas formas de incumplimiento del deber de usar y disfrutar de forma efectiva de la vivienda, remitiendo dicha regulación a las CCAA¹³.

La legislación de las CCAA sobre vivienda, de forma muy generalizada, como vimos en nota anterior, consideran que se incumple este deber cuando la vivienda no se ocupa de forma efectiva, es decir, cuando se produce la desocupación de la misma. Sin embargo, existe cierta dispersión en la regulación

12 Sobre esta cuestión puede verse Zamorano Wisnes (2022: 124-126).

13 Remisión que el informe del CGPJ, referido, califica de imprecisa (apartado 90).

del plazo de tiempo en que tiene que estar deshabitada una vivienda para entender que se encuentra desocupada, así algunas CCAA, mantienen que se produce la desocupación cuando la vivienda está vacía durante seis meses en un periodo de un año. De este modo, el art. 81.2 LVCán establece que se presume que la vivienda está desocupada cuando no se destine efectivamente al uso residencial durante seis meses consecutivos en el curso de un año “desde el último día de efectiva habitación”; en sentido prácticamente idéntico el art. 25.2 LRDVA y el art. 42 bis de la LFDVN.

A su vez, la CA de Valencia considera que ese incumplimiento de los deberes legales se produce cuando permanezca desocupada durante un periodo de tiempo superior a un año contado desde el último día de efectiva habitación (art. 14).

Finalmente, las CCAA de Catalunya (art. 5 LDVCat), Euskadi (art. 56.1 LVE) e Islas Baleares (art. 36 LVIB), consideran incumplido ese deber cuando la vivienda permanece desocupada durante un “tiempo superior a dos años”.

De ese deber de ocupación efectiva quedan excluidas las viviendas destinadas a un uso previsto en la ley de turismo de la CCAA¹⁴; las segundas residencias de personas físicas¹⁵; las destinadas a alquiler durante los periodos vacacionales (art. 81.4 LVCán; art. 25.4 LRDVA; 42 bis.3 LFDVN). A estos supuestos la Ley Navarra añade las viviendas que se encuentren fuera del territorio de la CA.

Las leyes de Catalunya, Euskadi e Islas Baleares no excluyen ningún supuesto, sino que justifican la desocupación en los supuestos de traslado por razones laborales, por cambio de domicilio por encontrarse el propietario en una situación de dependencia [art. 3.d) LRDVCat; art. 56.2 LVE y 36.2 LVIB]. Equiparando a estas causas de justificación, la Ley catalana, al hecho de que la vivienda sea objeto de litigio; la vasca, los traslados por razones de salud, el tenerla el titular en venta o alquiler a un precio de mercado o tratarse el titular de una entidad sin ánimo de lucro y, la Ley balear, a traslados por razones de estudios u otras causas que impidan la ocupación de la vivienda, como litigios por razones de propiedad, ocupación ilegal o por estar gravada

14 En relación con los conflictos generados por esta clase de viviendas puede verse Bouza Martorel, FJ. (2018). Intervención administrativa en la vivienda turística vacacional. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 189.

15 Sobre la dificultad de distinguir entre vivienda deshabitada y segunda residencia, puede verse Domenech Sibina, T. (2008). *El derecho a la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*. En Ponce Sole y Doménech Sibina (coords.). Marcial Pons (464 a 471).

con alguna carga que impida su ocupación. Y, en todos los casos, salvo la Ley catalana, se incluye como causa de justificación las segundas residencias¹⁶.

Entiendo que aun cuando las normas que acabamos de citar, en unos casos no recogen y, en otros recogen parcialmente causas que justifican la desocupación temporal de la vivienda, en todas ellas habrá de aceptarse la posibilidad de que, por razones laborales, de estudios, de salud, incluida la dependencia u otras debidamente justificadas se abandone temporalmente la vivienda habitual, por periodos superiores a los recogidos en la norma. En este sentido se ha pronunciado la doctrina de las Audiencias Provinciales al interpretar el derogado art. 62.3 de la Ley de Arrendamientos Urbanos¹⁷.

Otro elemento de diferenciación entre las distintas CCAA, que el proyecto de Ley de Vivienda no homogeniza, es el relativo a la determinación de las personas a quienes se les aplican las medidas de sanción en el supuesto de desocupación, las leyes, andaluza (art. 25.5), canaria (art. 81.5), navarra (art. 42 bis. 4) excluyen a las personas físicas. La ley balear [art. 4.i)] define la figura de “gran tenedor”, como aquella persona física o jurídica que de forma directa o indirecta disponen de diez o más viviendas en régimen de propiedad, alquiler, usufructo o cualquier otro derecho que los faculte para ceder el uso de la vivienda, siendo estos los sujetos imputables en los supuestos de desocupación de las viviendas sobre las que tienen algún derecho de uso, el mismo

16 La Ley balear vincula este supuesto a que no se trate de grandes tenedores, lo cual resulta cuando menos discutible, pues los grandes tenedores ¿no pueden tener, si son personas físicas, una segunda residencia?

17 “La doctrina científica y la jurisprudencia (SSAP Girona de 14 de diciembre de 1993 , SAP Huesca de 2 abril de 1996 , SAP de Asturias de 3 de diciembre de 1998 y SAP de Alicante de 4 de octubre de 2000, entre otras muchas), en el momento de interpretar supuesto 3 del artículo 62 de la TR 1964, viene entendiendo que la falta de ocupación ha de entenderse referida al hecho de no ser utilizada la vivienda por el inquilino para la satisfacción de las necesidades propias y diarias con carácter definitivo y primario, ya que cuando esta utilidad desaparece probadamente, en forma correlativa debe desaparecer también la protección legal, [...]”

En igual sentido se pronuncia la SAP de Barcelona de 12.06.2020 (RA 1069/2018): “En el mismo sentido, es doctrina comúnmente admitida (Sentencia de esta Sección Decimotercera de la Audiencia Provincial de Barcelona de 30 de septiembre de 2002) que la ocupación exige que la vivienda arrendada constituya el hogar del inquilino, como centro en el que satisface las necesidades cotidianas de la vida, con carácter continuado, permanente, normal, y estable, de modo que, aunque esta situación es compatible con ausencias pasajeras motivadas por exigencias profesionales, de estudio, o de enfermedad [...]”

criterio utiliza la legislación valenciana (art. 14.1) que, solo entiende desocupada la vivienda de titularidad de grandes tenedores. A su vez, la legislación vasca no distingue entre propietarios físicos o jurídicos y grandes o pequeños tenedores, ya que a todos se les puede imponer el canon previsto en el art. 58.

El proyecto de ley en tramitación define la figura del “gran tenedor”, como la persona física o jurídica titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1.500 m² de uso residencial excluyendo trasteros y garajes, si bien esta figura solo la utiliza en relación con las zonas de mercado residencial tensionado.

En conclusión, aun cuando el concepto de vivienda desocupada está generalmente aceptado por las leyes de las CCAA que han regulado el derecho a la vivienda, su regulación tanto por el tiempo máximo de desocupación, como por las exclusiones e, incluso, por las personas a quienes se aplica el régimen sancionador en caso de incumplimiento de la obligación de uso de la vivienda es muy dispar.

b) La vivienda sobreocupada

El art. 11 del Proyecto de Ley establece como deber de los propietarios de viviendas evitar la sobreocupación, como ya sabemos, la declaración de este incumplimiento corresponde a las CCAA, así como la definición de que haya de entenderse por “sobreocupación”, pues en el Proyecto de Ley no se encuentra ninguna otra referencia a la misma, salvo en la concreción de los fines de las políticas públicas de vivienda (art. 2), cuya letra n), establece la obligación de los poderes públicos de adoptar medidas que identifique y prevenga los procesos de sobreocupación.

En consecuencia, en relación con la sobreocupación se impone a los poderes públicos autonómicos la obligación de identificarla y prevenirla y a los propietarios, su evitación.

Las leyes de algunas CCAA han definido el fenómeno de la sobreocupación, así, la legislación catalana, en el art. 3. e) de la LDVCat. Según este precepto se considera que está sobreocupada la vivienda en que se alojan un número excesivo de personas “en consideración a los servicios de la vivienda y a los estándares de superficie por persona fijados en Cataluña como condiciones de habitabilidad”, excepcionando de este concepto las unidades de convivencia vinculadas por relaciones de parentesco, siempre que esos excesos no supongan un incumplimiento de las condiciones de salubridad e higiene ni genera problemas graves de convivencia con el entorno. Es decir, que prima facie, la

sobreocupación se produce cuando un número de personas excesivo cohabitan en una vivienda sin estar unidos por razones de parentesco, en definitiva, se está pensando en el alquiler de una vivienda por habitaciones.

Las referencias normativas referidas suponen que la concreción determinación del concepto sobreocupación supone la remisión a una norma reglamentaria de desarrollo de la Ley, así, el Decreto 141/2012, de 30 de octubre, en su art. 4 establece una relación detallada entre número de personas, habitaciones de la vivienda y tamaño de éstas. Esta norma, siguiendo el sentido de la Ley, admite excepciones cuando se trata de unidades de convivencia vinculadas por lazos de parentesco, concepto amplio en el que se incluyen las personas que “cumplan las condiciones previstas en la regulación de la convivencia estable en pareja”, lo que remite al art. 234.1 del Código Civil Catalán (Ley 25/2010, de 29 de julio).

También regula la sobreocupación la LVE, en cuyo art. 62, se dice que la sobreocupación se produce cuando el número de habitantes excede del máximo considerado adecuado en relación con la superficie, remitiendo el establecimiento de esa relación a normas reglamentarias. No obstante, el número 2 del mismo artículo, establece unas ratios a falta de normas reglamentaria.

La LFSVCV al relacionar los incumplimientos de la función social de la propiedad de la vivienda, enumera la “sobreocupación por explotación económica de la vivienda o alojamiento”, remitiendo a la regulación prevista en la legislación estatal, con lo que nos encontramos con una remisión circular (art. 5.3), a su vez, el art. 28.3.d), que considera atentatorio al principio de igualdad que debe ser objeto de la acción protectora de las Administraciones Públicas, la sobreocupación y cualquier forma de alojamiento ilegal.

La LVIB define la sobreocupación de forma más singular, como aquella en que se aloja “un número de personas que excede el máximo de plazas que fija su célula de habitabilidad”. Ésta última viene regulada en el art. 16 que la define como el documento administrativo en el que se reconoce la aptitud de una vivienda y tiene un carácter obligatorio para ocupar o alquilar la vivienda.

En definitiva, las disposiciones del Proyecto de Ley sobre viviendas sobreocupadas requieren de la concreción por parte de las CCAA para que, por parte de las Administraciones Públicas puedan perseguirse estas conductas irregulares de algunos propietarios. Lo que exigirá de las CCAA las concreciones o modificaciones legislativas necesarias para regular este fenómeno, en este sentido el Proyecto de Ley no realiza aportaciones de interés, más allá de

enunciar este fenómeno, quizás fuera recomendable una regulación de la futura Ley de vivienda flexible, abierta, pero fijando algunos parámetros dentro de los cuales pudieran moverse las CCAA.

3. Mercado residencial tensionado

Una de las novedades del Proyecto de Ley es la llamada declaración de “mercado residencial tensionado”, con lo que se pretende apoderar a las CCAA en la delimitación de ámbitos territoriales donde “exista un riesgo de oferta insuficiente de vivienda para la población, en condiciones que haga accesible para su acceso en el mercado”.

La declaración de mercado residencial tensionado (en adelante MRT) es competencia de las CCAA, como se encarga de aclarar el art. 18.1, debiendo justificarse en la existencia fundamentada de un especial riesgo de falta de oferta de viviendas en condiciones económicas asequibles para la población residente, por darse las siguientes circunstancias:

b) Que la carga para la familia del coste de la vivienda (alquiler o hipoteca), más los gastos de los suministros básicos supere el treinta por ciento de los ingresos de los hogares.

c) Que el precio de venta o alquiler haya experimentado un incremento de cinco puntos porcentuales por encima del crecimiento acumulado del ipc de la CA correspondiente.

En consecuencia, la declaración de MRT no tiene en cuenta las viviendas vacías o desocupadas existentes en la zona, aunque, obviamente, esta circunstancia puede incidir en una reducción de la oferta. Se trata de la existencia de un desajuste entre la demanda y la oferta, proveniente, fundamentalmente, del lado de la demanda, pues no de otro modo se puede entender ese incremento del precio a que hace referencia la letra b) del art. 18.3.

La declaración de MRT tiene algunas y variadas consecuencias, unas con un impacto inmediato y otras a medio plazo. Entre estas últimas, las enunciadas en los números 4 y 5 del art. 18: la obligación de la Administración autonómica de elaborar un plan que articule medidas que intenten corregir esos desequilibrios, como puede ser incrementar la oferta de viviendas (apartado 4). En la misma línea, el apartado 5, mandata a la AGE para que adopte un “programa específico”, para promover fórmulas de colaboración público-privadas; establecer medidas de financiación específicas que pudieran reducir el precio de alquiler o venta; o, establecer ayudas públicas específicas adicionales a las previstas en los planes estatales de vivienda (PEV).

Junto a ello, el artículo siguiente (19) permite a las CCAA exigir a los grandes tenedores de vivienda el cumplimiento del deber de información y colaboración, en relación con el uso de las viviendas de su propiedad en los ámbitos correspondientes.

Estas zonas son, por otro lado, uno de los ámbitos específicos establecidos en el art. 20 para la colaboración entre administraciones públicas. El art. 24 dispone que en los PEV se contemplen programas para incrementar la oferta de vivienda en estas zonas, de modo que pueda revertirse la situación de desajuste entre oferta y demanda. Por último, desde las políticas públicas estatales, la DA 2ª otorga prioridad en la gestión de los bienes patrimoniales del Estado al cumplimiento de los objetivos en relación con estas zonas, es decir, para incidir en los precios de alquiler y venta de viviendas.

La DF 1ª, establece la única medida que puede tener un impacto inmediato en estas zonas¹⁸, mediante la modificación del art. 10 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (LAU), se establece la posibilidad de una prórroga por un periodo máximo de tres años, periodo máximo que se irá prorrogando por periodos anuales, a petición del arrendatario, y durante los cuales aplicarán los términos y condiciones existentes en el momento anterior a la prórroga, salvo que las partes hayan establecido otras condiciones o suscrito un nuevo contrato con los límites en cuanto a la renta del art. 17, cuyos apartados 6 y 7 se añaden en virtud de la DF que estamos comentando.

Los nuevos apartados 6 y 7 del art. 17 LAU¹⁹ regulan la renta para los nuevos contratos de arrendamiento que se celebren en zonas declaradas de MRT, pues bien, en estas zonas las rentas no podrán ser superiores a las del contrato anterior revisado de acuerdo con la cláusula de actualización anual del mismo contrato e incrementadas en un 10 por ciento siempre que se den las circunstancias reguladas en el indicado precepto. Las personas jurídicas “gran tenedor” solo podrán actualizar la renta conforme al sistema de índice de precios de referencia²⁰.

18 La exposición de motivos del proyecto de Ley justifica esta medida provisional por su duración en que se pueda amortiguar las situaciones de tensión y conceder a las administraciones tiempo para poder compensar la situación de déficit de oferta o corregir con otras políticas de vivienda las carencias de las zonas de MRT.

19 Nos estamos refiriendo al proyecto de Ley, por tanto, cuando hablamos de nuevos apartados estamos haciendo referencia a que lo serán una vez entre en vigor el proyecto de Ley, y siempre que se aprueben con la redacción del proyecto de ley que estamos estudiando.

20 Los indicados apartados son criticados en el informe del CGPJ por su complejidad.

Este entramado quiebra si las CCAA no realizan la declaración expresa de zona de mercado residencial tensionado, situación que, a la vista de las declaraciones de algún responsable autonómico, parece más que probable.

4. Tipología de viviendas

En este epígrafe haremos referencia a las distintas tipologías de viviendas que, conforme el Proyecto de Ley, son objeto de algún tipo de ayudas por parte de la Administración del Estado.

4.1. Vivienda protegida

La vivienda protegida se define en el art. 3.f), como la vivienda destinada a residencia habitual de personas con dificultades de acceso al mercado de vivienda y, establece dos modalidades de vivienda protegida: vivienda social y vivienda protegida de precio limitado.

La regulación la vivienda protegida se encuentra recogida en el art. 16 en el que se establecen unas condiciones básicas al amparo del art. 149.1.1 que, salvo lo que inmediatamente estudiaremos, no plantea novedades destacables en relación con la regulación de vivienda de las CCAA, así:

- i) El uso debe ser residencial y estar ocupado por los periodos de tiempo establecidos en la legislación autonómica.
- ii) La adjudicación deberá estar sujeta a algún procedimiento que asegure la transparencia y criterios objetivos de adjudicación, dando preferencia a las personas inscritas en los registros públicos de demandantes de vivienda.
- iii) Los arrendatarios de estas viviendas no podrán ser titulares de pleno dominio de otra vivienda, ni de derechos reales de uso o disfrute de otra vivienda, salvo inadecuación sobrevenida de ésta.
- iv) No superar el nivel de ingresos establecido en la normativa reguladora.
- v) Su venta o alquiler está sometida a la previa autorización de la CA mientras la vivienda siga sometida al régimen de protección.

Las novedades se plantean en relación con la descalificación, en un doble sentido, primero, las viviendas que se promuevan sobre suelos cuyo destino sea el de vivienda sometida a algún régimen de protección pública en cumplimiento de la obligación establecida en la letra b) del apartado 1 del art. 20 TRLSRU, no podrán ser objeto de descalificación, mientras los suelos mantengan el destino de “viviendas de protección pública”. Esta cuestión que nos

planteábamos en nuestra obra “El Derecho a la Vivienda en Andalucía”²¹, no estaba resuelta con la suficiente claridad en la legislación andaluza de vivienda protegida. El Plan Vive Andalucía (PVA), aprobado por Decreto 91/2020, de 30 de junio, solo impide la descalificación sine die para los alojamientos transitorios construidos sobre suelos clasificados por el planeamiento municipal como equipamientos públicos (art. 4 PVA). La segunda novedad se refiere al tiempo mínimo de calificación de las viviendas protegidas, que el proyecto de Ley fija en 30 años, muy superior al establecido en el PVA para las viviendas definidas en el mismo, art. 17 PVA.

a) Vivienda social

La vivienda social se define como aquella de titularidad pública destinada a alquiler, cesión o cualquier otra fórmula de tenencia temporal sujeta a limitaciones de renta²², el PEV 2022-2025, aprobado por Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, contempla un programa de puesta a disposición de viviendas de la SAREB para su alquiler como vivienda social, para estas viviendas cuya gestión corresponde a las CCAA, se establece un precio de alquiler entre 150 y 550 euros al mes (art. 96) y, sus beneficiarios son personas u hogares con dificultades para acceder a una vivienda en el mercado, el art. 99 del PEV, en consecuencia, fija la renta anual de la unidad de convivencia beneficiarias de estas viviendas en una cantidad que no puede superar 3 veces el IPREM (art. 99).

Estas viviendas pueden construirse sobre terrenos calificados urbanísticamente como dotaciones o equipamientos de titularidad pública, son las llamadas “viviendas dotacionales públicas”.

En la legislación urbanística de Andalucía, es posible promover estas viviendas sociales en terrenos clasificados como “equipamientos comunitarios”. En efecto, el anexo de definiciones del Reglamento de la LISTA, aprobado por Decreto 550/2022, de 29 de noviembre (BOJA 2 de diciembre de 2022), permite que los planes urbanísticos dediquen estos suelos para uso de “alojamientos protegidos”, concepto menos amplio que el de vivienda social, pues se refiere a uno de los tipos de esa clase de viviendas: los alojamientos transitorios para personas especialmente vulnerables [art. 13.3.e) PVA], pero sin duda incluido en ese tipo de vivienda.

²¹ Zamorano Wisnes (2022: 228-229). Citado.

²² El apartado 1º de la letra f) del art. 3, habla de “renta o venta”, entendemos que este segundo término aparece por error, por cuanto si estas viviendas se definen como de propiedad pública y destinadas a fórmulas de tenencia temporal, la venta no puede ser un modo de legalizar el acceso a las mismas de las personas destinatarias.

Las viviendas sociales pueden gestionarse de forma directa o indirecta por entidades sin ánimo de lucro mediante fórmulas de colaboración público-privada, lo que excluye la gestión a través de empresas mercantiles.

b) Vivienda protegida de precio limitado

Es una vivienda de titularidad pública o privada, sujeta a limitaciones de precios de renta, destinada a satisfacer la necesidad de vivienda de personas u hogares que tengan dificultades para acceder a la vivienda en el mercado.

Las viviendas de precio limitado pueden construirse, al igual que la social, sobre los suelos de cesión obligatoria previstos en el art. 20 TRLSRU, en tal sentido se manifiesta la exposición de motivos del Proyecto de Ley.

Esta tipología de viviendas es compatible con las viviendas calificadas como régimen espacial en alquiler e incluso régimen general en alquiler, del art. 14 en relación con el art. 15²³ del Plan Vive Andalucía. Las determinaciones para estas viviendas vienen establecidas en el art. 15, donde se dispone que los ingresos máximos de las unidades familiares destinatarias de viviendas de régimen especial no podrá superar en 3 veces el IPREM, y 4 veces el IPREM para las viviendas de régimen general. Esta tipología de viviendas se desarrolla en varios programas, entre los que se puede citar, por ser el más relevante a los efectos de este epígrafe, el programa de fomento del parque de viviendas protegidas en alquiler, arts. 25 y 26²⁴ del indicado PVA, este último precepto, establece como condición particular del programa, que los beneficiarios no podrán tener ingresos superiores a 3 y 4 veces el IPREM, según se trate de viviendas de régimen especial o general, coincidente con la previsión del art. 15.

4.2. Vivienda asequible incentivada

El proyecto de Ley distingue esta categoría de viviendas de la vivienda protegida, definiendo la segunda en la letra f) del art. 3, como se dijo, mientras que a la primera es objeto de definición en la letra g), reservándose su regulación al art. 17.

Se trata de una modalidad novedosa de viviendas protegidas que, como manifiesta la exposición de motivos, pretende incrementar a corto plazo la oferta de viviendas a precios asequibles.

23 Este artículo ha sido modificado por el art único del Decreto 6/2022.

24 Artículo también redactado conforme a lo establecido en el art. único del Decreto 6/2022.

La nota distintiva más relevante de esta tipología de viviendas es su titularidad privada, mientras que la vivienda social, como se dijo, es de titularidad pública. La vivienda asequible puede ser de titularidad pública o privada, sin limitación de tipo alguno, pues puede corresponder a “agentes públicos, privados y del tercer sector”, lo que importa no es la titularidad, sino poner en el mercado viviendas en alquiler a precios asequibles para incrementar la oferta, con el objetivo último de solucionar el problema de la vivienda.

A los titulares de estas viviendas se les puede otorgar beneficios de carácter urbanístico, fiscal, o de cualquier otro tipo, siempre que destinen las viviendas a residencia habitual de personas cuyos ingresos no les permitan acceder a una vivienda a precio de mercado. Los beneficios urbanísticos se enumeran a título enunciativo en el art. 17.3 del Proyecto de Ley, así, los planes urbanísticos podrán autorizar incrementos de edificabilidad, densidad o asignar nuevos usos a una vivienda o a un edificio de viviendas. Este mecanismo, a nuestro juicio, tiene el riesgo de alterar de forma significativa los equilibrios entre suelos dotacionales y residenciales que, obligatoriamente, debe perseguir el Plan.

La tenencia de esas viviendas debe ser en régimen de alquiler o cualquier otra fórmula de tenencia temporal, es decir, en este tipo de viviendas, también, se excluye la venta.

Por otro lado, se establece una especie de equivalencia entre las limitaciones de uso, temporales y de precios máximos y los beneficios otorgados a los titulares de la misma, beneficios que no se concretan en el texto del Proyecto de Ley, más allá de la enumeración de los beneficios urbanísticos a que acabamos de referirnos.

Estas viviendas asequibles incentivadas estarán sometidas a las reglas establecidas en el art. 17, que suponen, un destino específico como vivienda habitual del arrendatario, esta limitación tiene una duración determinada a diferencia de lo que ocurría con las viviendas sociales; unos precios máximos de alquiler, que, insiste el proyecto, serán proporcionales a los beneficios públicos obtenidos por los propietarios.

Por último, estas viviendas no estarán sometidas al régimen formal de calificación como vivienda protegida, si bien, se pueden establecer reglas particulares para su calificación como vivienda asequible incentivada.

La limitación por el Proyecto de Ley de las viviendas protegidas a los tres grupos que acabamos de estudiar no supone que las CCAA deban limitar en su normativa y planes de vivienda las ayudas públicas a las mismas, pues

como como ya dijera el Tribunal Constitucional en su sentencia 152/1988, la competencia en materia de vivienda de las CCAA les faculta para desarrollar una política propia en materia de fomento y promoción de la construcción de viviendas. En consecuencia, los planes de vivienda de las CCAA pueden, con financiación propia, establecer medidas de fomento para otros grupos de vivienda no contemplados en el Proyecto de Ley. Ahora bien, será congruente con la política de vivienda diseñada por el legislador estatal que los planes estatales de vivienda limiten las actuaciones protegidas a los tres grupos de viviendas contemplados en el Proyecto de Ley y, fundamentalmente, que limiten las actuaciones protegidas a viviendas en alquiler para personas que no tienen acceso a esas mismas viviendas en el mercado de la vivienda.

5. Valoraciones finales

Es claro, a nuestro juicio, que las competencias del Estado en materia de vivienda se circunscriben a las relaciones jurídico-privadas, mientras que relaciones jurídico- públicas son competencia exclusiva de las CCAA, en las que el Estado puede incidir desde títulos competenciales distintos al de vivienda, como, fundamentalmente, la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad (art. 149.1.1 CE) o las bases y coordinación de la planificación de la economía (art. 149.1.13 CE), tampoco cabe duda de que estos títulos competenciales no permiten al Estado realizar una regulación completa, sino que debe limitarse a regular exclusivamente las bases o las condiciones básicas.

No obstante, siendo ello así, hemos mantenido en el texto que en la regulación del régimen jurídico básico del derecho de propiedad, el Proyecto de Ley se queda excesivamente corto, por cuanto no solo no aporta novedades respecto a la regulación contenida en las normas autonómicas, sino que, ante regulaciones tan dispersas como el plazo máximo de desocupación de una vivienda para considerarla deshabitada, el Proyecto de Ley no dice nada, por lo que, un ciudadano que resida en Andalucía podrá ver declarada en situación de deshabitada una vivienda de su propiedad si la mantiene desocupado durante seis meses en un periodo de un año, mientras un ciudadano de Cataluña o Islas Baleares verán prolongado ese plazo a dos años. Y, lo mismo ocurre con las personas que pueden ser sancionadas por mantener desocupada su vivienda o con la sobreocupación, por citar solo algunos ejemplos.

A mi juicio, hubiese sido una aportación más interesante que desde la le-

gislación estatal se hubieran regulado unos márgenes dentro de los cuales se hubieran podido mover las CCAA.

Una de las propuestas estrella del Proyecto, como es la posible declaración de zona de mercado tensionada, deja su puesta en marcha a criterio de las CCAA, sin que desde la legislación estatal se establezca criterio alguno que deba conducir a esa declaración, igual podría haberse introducido unos criterios que, de cumplirse, hubieran obligado a las CCAA a realizar tal declaración.

Por último, nos parecen adecuadas las tipologías de viviendas protegidas establecidas en el Proyecto, pero como ya dijimos, a nuestro juicio, el acercamiento a una situación de vivienda para todos pasará por incrementar notablemente el número de vivienda de titularidad pública a disposición de las personas con menores niveles de renta, y eso debe pasar por la vivienda en alquiler, fundamentalmente de viviendas de titularidad pública. No es que nos parezca inadecuadas las medidas de fomento a la compra de vivienda, ahora bien, gestionar los siempre escasos recursos públicos, obliga a optar y, esa opción, debe pasar por incentivar a las rentas más bajas, para acercarnos al objetivo de plena vivienda.

6. Bibliografía

- Bassols Coma, M. (1973). *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)*. Montecorvo.
- Bermejo Latre, J.L. (2010). *La evolución de las políticas de vivienda en la España del siglo XX*. En F. López Ramón (coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda*. Marcial Pons.
- Bouza Martorel, FJ (2018). Intervención administrativa en la vivienda turística vacacional. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 189.
- Doménech Sibina, T. (2008). *El derecho a la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*. En Ponce Sole y Doménech Sibina (coords.) Marcial Pons.
- Zamorano Wisnes, J. (2022). *El derecho a la vivienda en Andalucía*. Valencia: Tirant lo Blanch.



Unión Europea

Fondo Europeo
de Desarrollo Regional
"Una manera de hacer Europa"

