



Apuntes

# Notas sobre el proyecto de ley de vivienda

ANGEL DE LA FUENTE

Apuntes 2023/12  
**Mayo de 2023**

**fedea**

*Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores  
y no coinciden necesariamente con las de Fedea.*

# Notas sobre el proyecto de ley de vivienda

Angel de la Fuente (FEDEA e IAE-CSIC)  
Mayo de 2023

Tras casi un año de parálisis, el Gobierno ha reactivado la tramitación del proyecto de ley de vivienda mediante un acuerdo con varios de sus habituales aliados parlamentarios para aprobar el texto con rapidez. El acuerdo introduce algunos matices importantes en su contenido que generalmente empeoran el proyecto, aunque sin cambiar sus grandes líneas, ya bien definidas en el anteproyecto. La presente nota resume y valora críticamente el contenido del texto en la versión aprobada por el Congreso (BOCG, 2023), que está actualmente en tramitación en el Senado.

El proyecto de ley busca dar contenido al derecho a la vivienda y establecer una regulación homogénea en toda España de los objetivos, aspectos e instrumentos esenciales de las políticas públicas de vivienda, así como del derecho de propiedad de la vivienda, que se considera limitado por la función social de ésta. Aunque una cierta sistematización de las bases generales de la política de vivienda puede ser de cierta utilidad para ordenar en alguna medida la abundante legislación autonómica sobre el tema, el esfuerzo por avanzar hacia un “derecho efectivo” a la vivienda resulta fallido e incluso contraproducente en la medida en que, ignorando las lecciones de nuestra historia no tan lejana y de la teoría económica,<sup>1</sup> se apuesta por algunos instrumentos de política que sólo agravarán la insuficiencia de la oferta de vivienda en alquiler. El mismo efecto tendrá el debilitamiento de los derechos de propiedad sobre ciertos bienes inmuebles que se desprende del texto.

## *El derecho a la vivienda*

El art. 8.a del proyecto de ley reitera la disposición constitucional en la que se establece el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.<sup>2</sup> De acuerdo con la Constitución y con la propia ley, sin embargo, no es éste un derecho bien delimitado y directamente exigible, sino algo que entraría en el ámbito de los llamados *principios rectores* que han de guiar la actuación de los poderes públicos. Esto es, con la nueva ley o sin ella, ningún ciudadano puede exigir a las administraciones públicas que le faciliten una vivienda de ciertas características en un plazo determinado y a un precio inferior a un porcentaje dado de sus ingresos, pero tales administraciones están obligadas a trabajar para facilitar el acceso a la vivienda de los ciudadanos, y especialmente de las personas con menos recursos. Así, de acuerdo con el propio art. 8 del texto, el derecho a la vivienda habrá de ejercerse en los términos dispuestos por la propia ley y se concretará fundamentalmente en el derecho de los ciudadanos a inscribirse como demandantes de vivienda protegida y de acceder, en su caso y de acuerdo con la normativa relevante, a las prestaciones, programas y ayudas públicas en materia de vivienda que puedan establecerse (arts. 8.b a 8.d).

---

<sup>1</sup> Véanse, entre muchos otros, López García (2019) y Arruñada (2022), así como Nasarre (2022), donde el anteproyecto de ley se analiza desde un punto de vista más jurídico.

<sup>2</sup> El art. 47 de la Constitución Española establece que “todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho...”

### *Las políticas de vivienda*

El grueso del texto se dedica a regular las políticas públicas que deben hacer efectivo el derecho a la vivienda. Estas políticas han de favorecer el acceso a la vivienda de las personas más vulnerables, especialmente si tienen menores a cargo, así como facilitar la existencia de una oferta suficiente y adecuada de vivienda en alquiler a precios asequibles (arts. 2, 12 y 14.1), y pueden instrumentarse mediante la creación y gestión de parques públicos de vivienda, ayudas y subvenciones al alquiler, compra o rehabilitación de viviendas, incentivos fiscales y medidas de colaboración con entidades privadas o entre administraciones públicas, incluyendo la cofinanciación por el Estado de los planes autonómicos de vivienda (arts. 10.2, 12.3 y 20-25). Entre otras cosas, se regula el régimen básico de los parques públicos de vivienda (arts. 27-9), la vivienda protegida y la vivienda incentivada. La vivienda protegida debe destinarse a vivienda habitual de personas que no cuenten con otra vivienda o tengan ingresos superiores a un determinado umbral y habrá de asignarse mediante un procedimiento transparente de acuerdo con criterios objetivos (art. 16). Se prohíbe la enajenación del parque público de vivienda social y la descalificación de la vivienda protegida para su venta o alquiler a precio libre durante un período mínimo de 30 años (arts. 28.1.d y 16) con el fin de favorecer la creación y mantenimiento de un parque suficiente de viviendas públicas o protegidas. Se introduce el concepto de vivienda asequible incentivada, que contará con beneficios fiscales o de otro tipo a cambio de ser destinada a residencia habitual de personas de renta baja a precios asequibles (art. 17).

Como se afirma en el preámbulo del proyecto de ley y en su artículo segundo, un objetivo central de la política pública de vivienda ha de ser el de “favorecer la existencia de una oferta suficiente y adecuada de vivienda, que responda a la demanda existente y permita el equilibrio del mercado” (BOCG, 2023, p. 10). Un instrumento importante a estos efectos son los parques públicos de vivienda en alquiler, que la ley apuesta por potenciar, argumentando que su tamaño actual es insuficiente para atender las necesidades de los colectivos más desfavorecidos (BOCG, 2023, p. 8). La apuesta puede ser positiva si tales parques se mantienen en dimensiones razonables, pero el progreso en este campo será necesariamente lento y absorberá muchos recursos que quizás sería más eficiente destinar a ayudas monetarias al alquiler para las familias con menores rentas. Existen también riesgos derivados de la dificultad de gestionar eficientemente y mantener en buenas condiciones grandes parques de vivienda pública, así como de evitar la aparición de malas prácticas en su asignación, y sería importante tener cuidado para evitar el surgimiento de *guetos* derivados de la excesiva concentración de viviendas sociales en determinadas zonas. Finalmente, ha de tenerse cuidado también con los coeficientes de reserva de suelo para vivienda pública (que se elevan significativamente en la disposición final cuarta (DF4) del proyecto para favorecer el desarrollo de los parques públicos de vivienda social) puesto que su subida encarecerá la oferta privada de viviendas.

Otro instrumento recogido en el proyecto que puede incidir positivamente sobre la oferta son los incentivos fiscales a la puesta en alquiler de las viviendas de propiedad privada. En este ámbito, el texto adopta una línea bastante continuista. Su DF2 recorta con carácter general la reducción en el rendimiento neto del alquiler de vivienda a efectos del IRPF del 60 al 50% para nuevos contratos, pero permite ampliar la reducción hasta el 60, 70 o 90% bajo determinadas condiciones cuando se trate de viviendas ubicadas en las llamadas *zonas tensionadas* (véase

más adelante). La reducción del 90% se aplicará a nuevos contratos que rebajen la renta en más de un 5% en relación con el contrato anterior, la del 70% se reserva para nuevos inquilinos jóvenes (entre 18 y 35 años) y la del 60% para los pisos que hayan sido objeto de actuaciones de rehabilitación durante los dos años anteriores al inicio del nuevo contrato. Con el mismo objetivo, pero desde la perspectiva contraria, la DF3 permite a los ayuntamientos establecer recargos sobre el IBI de viviendas desocupadas durante más de dos años sin motivo suficiente (lo que no es sencillo de establecer), que pueden oscilar entre el 50% y el 150% en función del periodo de desocupación y el número de inmuebles vacíos que tenga el propietario en el mismo municipio.

Por otra parte, el texto dedica una especial atención a una serie de instrumentos de política que, con el loable objetivo de proteger a los demandantes de vivienda, tendrán con toda seguridad efectos adversos sobre la oferta privada de alquiler, agravando por tanto los problemas que en principio se busca resolver e incumpliendo de paso el propio mandato de la ley de fomentar la oferta. Entre estos instrumentos están la introducción de medidas de control de alquileres en áreas consideradas “tensionadas” por las administraciones locales o regionales, la imposición de límites generales a la actualización anual de los alquileres por debajo del incremento del IPC y de prórrogas forzosas tras la expiración de los contratos, así como la aprobación de ciertas disposiciones que dificultan la recuperación de los inmuebles por sus propietarios en casos de impago u “ocupación”. Todas estas medidas, que se describen en cierto detalle en el Recuadro 1, rebajan la rentabilidad de la inversión en vivienda destinada al alquiler o incrementan su riesgo percibido, reduciendo por tanto su oferta inmediata y futura mediante la retirada de inmuebles del mercado y una menor inversión para incorporar otros nuevos.

Las restricciones o penalizaciones, además, son generalmente mayores en el caso de los llamados “grandes tenedores” (los propietarios de más de un número determinado de viviendas), lo que tiende a desincentivar la entrada de empresas y alquiladores profesionales en un mercado que se beneficiaría mucho de una mayor profesionalización. En cualquier caso, todas estas medidas tenderán a limitar la oferta, aumentando aún más los alquileres o incrementando el exceso de demanda si estos se limitan. En este último caso, los beneficiados serán los inquilinos ya existentes a expensas de los propietarios (que no siempre son más ricos) y de los aspirantes a inquilinos, que en parte se verán excluidos del mercado.

Como es bien sabido, los controles de alquileres tienden a generar todo tipo de problemas prácticos, comenzando por el deterioro de los inmuebles afectados como resultado de una menor inversión en mantenimiento que intenta mitigar su pérdida de rentabilidad. Por otra parte, si los precios “oficiales” no pueden ajustarse para equilibrar oferta y demanda, esto deberá hacerse de alguna otra manera, lo que generalmente comportará pagos adicionales en negro o por otras vías, o favorecerá a los potenciales inquilinos que los arrendadores puedan considerar más fiables o encontrar más simpáticos con criterios subjetivos.

### Recuadro 1: Algunas disposiciones del proyecto de ley de vivienda con efectos negativos sobre la oferta de vivienda en alquiler

- *Zonas de mercado residencial tensionado (art. 18)*. Se faculta (pero no se obliga) a las administraciones territoriales competentes en materia de vivienda para declarar “zonas de mercado residencial tensionado” aquellas áreas en las que exista un riesgo de insuficiencia de oferta de vivienda asequible para la población como resultado de la existencia de niveles elevados de precios en relación con los ingresos medios en la zona (alquiler o coste de la hipoteca más coste de suministros básicos por encima del 30% de la renta media de los hogares) o de fuertes incrementos en los mismos (más de tres puntos por encima de la media de la comunidad autónoma en términos del crecimiento acumulado durante los últimos cinco años). Tras la declaración de zona tensionada, la administración competente deberá redactar un plan para la corrección de los desequilibrios detectados que podrá contar con la colaboración del Estado (art. 18.5). Podrá también exigir a los grandes tenedores de vivienda (los propietarios de más de 10 inmuebles residenciales) que suministren información sobre el uso y destino de las viviendas de su titularidad (art 19). En base a tal información, “las Administraciones públicas podrán establecer fórmulas de colaboración con los propietarios con objeto de favorecer el incremento de la oferta de alquiler asequible en la zona.” (art. 19.4).
- *Control de alquileres en zonas tensionadas*. La Disposición Final primera (DF1.dos) modifica la ley 29/94 de arrendamientos urbanos para introducir controles de rentas para los nuevos contratos de arrendamiento firmados en zonas declaradas tensionadas. En particular, la renta del nuevo contrato sólo podrá aumentarse de acuerdo con lo previsto en la cláusula de actualización del contrato anterior. El incremento sobre la última renta bajo el contrato anterior podrá ampliarse hasta el 10% cuando la vivienda haya sido objeto de actuaciones de rehabilitación o mejora durante los dos años anteriores al inicio del nuevo contrato. Si el arrendador es una persona jurídica y gran tenedor, la nueva renta no podrá superar el límite máximo de precio aplicable de acuerdo con el sistema de índices de precios de referencia establecido en la DA2 del RDL 7/2019 (BOE, 2019). Este último límite será también de aplicación a los contratos de inmuebles que no hayan sido alquilados en los últimos cinco años. No se indica, sin embargo, como se establecería un precio máximo a partir de dicho sistema, que sólo ofrece datos descriptivos sobre las rentas registradas por comunidades autónomas, municipios y ciertas subdivisiones de estos (distritos y secciones censales).
- *Limitación extraordinaria de la actualización anual de la renta de los contratos de alquiler de vivienda*. (DF5ter): En 2023 se utiliza como tope la variación anual del índice de garantía de competitividad, esto es, los alquileres no podrán subir más del 2%.<sup>3</sup> En 2024, el límite será del 3%.
- *Índice de referencia para la actualización anual de los contratos de arrendamiento de vivienda*. (DF1.cinco) Para evitar “crecimientos desproporcionados” de los alquileres, el INE definirá un nuevo índice de referencia que se utilizará a estos efectos comenzando en 2025.
- *Prórrogas obligatorias de contratos de alquiler* (DF1.uno). En el caso de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual en los que el inmueble se ubique en una zona de mercado residencial tensionado, cuando finalice el contrato, y en su caso las prórrogas previstas en la normativa, el contrato deberá prorrogarse obligatoriamente a petición del arrendador por un período de hasta tres años en las mismas condiciones (salvo en circunstancias tasadas).
- *Revisión de los procedimientos de desahucio* para incrementar las garantías *en situaciones de vulnerabilidad* (DF5). Se dificulta la recuperación de los inmuebles en caso de impago, finalización del contrato u “ocupación”, especialmente cuando el propietario es un gran tenedor o el ocupante tiene allí su residencia habitual. Entre otras disposiciones difíciles de entender, se hace responsable al demandante que intenta recuperar su propiedad de indicar si el inmueble constituye o no la vivienda habitual del ocupante. Más aún, si el demandante es un “gran tenedor” deberá acreditar también si la parte demandada se encuentra o no en situación de vulnerabilidad económica, aportando a tal fin un documento acreditativo cuya expedición exige el consentimiento del ocupante de la vivienda. (apartado dos de la DF).

---

<sup>3</sup>Véase

<https://www.ine.es/ss/Satellite?c=Page&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout&cid=1259947704944&L=0>

## Recuadro 1: continuación

---

• *Regulación del derecho de propiedad de la vivienda* (arts. 1.2, 11 y 19)

- Los derechos de los propietarios de vivienda incluyen las facultades de uso, disfrute y disposición de la misma, así como la realización de obras de conservación, rehabilitación o mejora (art. 10).

- *Limitaciones y deberes*. Entre los deberes de los propietarios de vivienda están también la conservación de la vivienda y el respeto a las limitaciones existentes al alquiler, evitando la sobreocupación o el arrendamiento para usos y actividades no permitidas. (art. 11.1). En el artículo 1.2 se habla del *deber* de los propietarios de vivienda de “destinar la misma al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico” y en el 11.1.e, 19.1 y 19.4 de sus “obligaciones de colaboración con la Administración competente y suministro de información” sobre el uso de las viviendas de su propiedad para “favorecer el incremento de la oferta de alquiler asequible en la zona.” De acuerdo con el preámbulo, este deber se introduce para evitar “prácticas de retención y desocupación indebidas.” que se consideran un “uso antisocial de la vivienda” no amparado por la ley (BOCG, 2023, pp. 10 y 11).

---

Por otra parte, la elaboración del índice de referencia, encomendada al INE en términos muy poco claros también plantea dificultades no menores.<sup>4</sup> Según parece, el acuerdo político que desbloqueó la aprobación de la ley incluye la pretensión de que este índice sea “más estable e inferior al IPC”.<sup>5</sup> Aunque esto no se ha recogido explícitamente en el texto de la norma, la exigencia complicaría enormemente la tarea del Instituto. No valdría, en particular, con un índice de precios en el sentido habitual, pues uno diseñado para recoger los precios reales seguramente incumpliría la exigencia de mantenerse por debajo del IPC, especialmente en las “zonas tensionadas”, y por otra parte, la propia imposición de controles de precios privaría de todo sentido al índice en las zonas afectadas, pues este ya no reflejaría la realidad del mercado sino la propia regulación que en principio debería orientar.

### *Límites a los derechos de propiedad sobre las viviendas*

A lo anterior hay que añadir la inseguridad jurídica asociada con una parte especialmente delicada del proyecto de ley, en la que se introducen ciertos límites a y deberes asociados con la propiedad de la vivienda (arts. 1.2 y 11) con el fin de “garantizar la función social de la propiedad.” Así, en la exposición de motivos del Proyecto se afirma que el derecho a la vivienda “modula, tanto el derecho de propiedad como la libertad de empresa cuando operan en el sector de la vivienda, desde el doble punto de vista de la función social que deben cumplir y del interés general...” (BOCG-C, 2023, p. 6). En el artículo 1.2 se habla del *deber* de los propietarios de vivienda de “destinar la misma al uso habitacional previsto por el ordenamiento

---

<sup>4</sup> Como se indica en el Recuadro 1, ya existe un “sistema de referencia del precio del alquiler de vivienda” que ofrece datos sobre alquileres medios y su distribución por comunidades autónomas, municipios y distritos y secciones censales obtenidos a partir de fuentes fiscales y catastrales. (Véase <https://www.mitma.gob.es/vivienda/alquiler/indice-alquiler>). Es de suponer que el INE se apoyará en estos datos para construir el nuevo índice. En principio, también se pretende usarlos para establecer precios máximos en zonas tensionadas, pero la norma no especifica cómo ha de hacerse esto.

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo,

[https://www.eldiario.es/economia/claves-ley-vivienda-tope-alquiler-3-2024-nuevo-indice-precios-5-pisos-gran-propietario\\_1\\_10119042.html](https://www.eldiario.es/economia/claves-ley-vivienda-tope-alquiler-3-2024-nuevo-indice-precios-5-pisos-gran-propietario_1_10119042.html)

<https://elpais.com/economia/2023-04-14/tope-del-alquiler-zonas-tensionadas-y-grandes-tenedores-las-claves-de-la-nueva-ley-de-vivienda.html>

jurídico” y en el 11.1.e, 19.1 y 19.4 de sus “obligaciones de colaboración con la Administración competente y suministro de información” sobre el uso de las viviendas de su propiedad para “favorecer el incremento de la oferta de alquiler asequible en la zona.” Aunque las disposiciones citadas están redactadas en términos muy vagos, todas ellas podrían interpretarse de una forma que permita a las Administraciones territoriales imponer obligaciones poco razonables a los propietarios, incluyendo la de alquilar sus inmuebles a precios inferiores a los de mercado, o incluso expropiar tales inmuebles como ya se ha anunciado en Cataluña.<sup>6</sup>

En la medida en la que la escasez de vivienda en alquiler está relacionada con la inseguridad jurídica y la percepción de riesgo elevado que ésta genera entre los potenciales arrendatarios, podría ser útil recuperar la idea de crear agencias públicas de alquiler (preferentemente autonómicas, dada la distribución de competencias sobre el tema) que puedan ofrecer a los propietarios una garantía creíble de cobro puntual de los alquileres y de las posibles deudas que puedan dejar los inquilinos, así como la seguridad de una rápida recuperación de los inmuebles en caso de problemas con los arrendadores, lo que también podría exigir cambios normativos.

### ***Una reflexión de cierre: ¿Quién ha de correr con el coste de las políticas públicas?***

La nueva ley de vivienda que está a punto de aprobarse contempla una serie de instrumentos que, en última instancia, permiten la expropiación forzosa y no compensada de parte del valor económico de propiedades privadas para financiar actuaciones que se consideran políticas sociales. Aun dando por sentada la bondad de los fines perseguidos (que a menudo no resulta obvia, pues los beneficiarios no son siempre los más necesitados), ésta no parece la forma más lógica de financiar una política pública. Si decidimos que determinados colectivos necesitan ayudas para acceder a una vivienda, el coste de tales ayudas debería repartirse entre todos de una forma equitativa a través del sistema impositivo. Por tanto, las administraciones deberían hacerse cargo en primera instancia de los costes relevantes y repercutirlos después al conjunto de la sociedad a través de los impuestos generales que financian su actividad. Lo que no tiene sentido es cargárselos, en todo o en parte, a terceros privados que pasaban por allí. Hacerlo así no sólo asegura un reparto injusto de los costes de estas políticas, sino que también se los oculta a la mayoría de la sociedad, dificultando la rendición de cuentas de los gobiernos y su evaluación por los ciudadanos.

---

<sup>6</sup> <https://web.gencat.cat/es/actualitat/detall/Expropiacio-dhabitatges-buits-de-grans-tenidors>

## Referencias

Arruñada, B. (2022) Comentario a las nuevas regulaciones del alquiler. FEDEA, Colección Apuntes no. 2022-12. Madrid. [bit.ly/3OwafK6](https://bit.ly/3OwafK6)

Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados (BOCG-C, 2023). Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda. Serie A: Proyectos de Ley, no. 89-4, 24 de abril de 2023. [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-89-4.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-89-4.PDF)

BOE (2019). Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2019/03/01/7/con>

López García, M.A. (2019). [“Vivienda y política pública: Objetivos e instrumentos.”](#) FEDEA, Documento de Trabajo no. 2019-07, Madrid.

Nasarre, S. (2022). “El Proyecto de Ley de vivienda 2022.” FEDEA, Colección Apuntes no. 2022-11. Madrid. [bit.ly/3MiojEZ](https://bit.ly/3MiojEZ)