

A. VIVIENDA HABITUAL Y CRÉDITO HIPOTECARIO

A.5 Gestión público-privada de situaciones de crisis *

Ana María De la Encarnación

Departamento de Derecho Administrativo

Universitat de València

Ana.maría.encarnacion@uv.es

Resumen: *El papel de las Administraciones Públicas en la gestión de las crisis vinculadas al crédito hipotecario resulta clave en la protección de los colectivos vulnerables y para mitigar el impacto social y económico de las ejecuciones hipotecarias. Analizamos a continuación las actuaciones administrativas implementadas hasta el momento, así como diversas alternativas públicas que complementan estas acciones en la protección de las personas deudoras hipotecarias, en concreto aquellas acciones destinadas a evitar una intervención administrativa más severa, como son las medidas de fomento, las fórmulas de tenencia alternativa e, incluso, la mediación administrativa.*

Palabras clave: *Administración Pública; vivienda; intervención administrativa; crisis habitacional; vivienda vacía.*

* Este artículo se enmarca en el Proyecto «La planificación administrativa» (PID2023-152781NB-I00), Plan Nacional, Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, 2024-2026.



Abstract: *The role of Public Administrations in managing crises related to mortgage credit is crucial for ensuring the protection of vulnerable groups and mitigating the social and economic impact of foreclosures. This analysis examines the administrative actions implemented thus far; as well as various public alternatives that complement these efforts in safeguarding mortgage debtors. Specifically, it focuses on actions aimed at preventing more severe administrative intervention, such as incentive programs, alternative tenure arrangements, and even administrative mediation.*

Keywords: *Public Administration; housing; public intervention; housing crisis; vacant housing.*

Sumario: 1. Derechos sociales, vivienda y acción pública. 1.1 El derecho a la vivienda. 1.2 Exclusión residencial y colectivos vulnerables. 1.3 Poderes públicos y vivienda. 2. La Administración Pública en la gestión de la crisis habitacional. 3. Alternativas públicas ante el desafío inmobiliario. 3.1 Medidas de fomento. 3.1.1 Ampliación del parque público de vivienda protegida. 3.1.2 Actividad subvencional y ayudas directas. 3.2 Medidas de intervención. 3.2.1 Actuaciones relacionadas con los espacios infrautilizados. 3.2.2 Las cesiones de uso: vivienda vacía y arrendamientos forzados. 3.2.3 La mediación administrativa sobre vivienda vacía. 3.3 Medidas basadas en fórmulas de tenencia alternativa. 3.3.1 El derecho de adquisición preferente en favor de la Administración. 3.3.2 Soluciones cooperativas. A) Las cooperativas de cesión de uso. B) La nueva aparcería urbana. Bibliografía.

1. DERECHOS SOCIALES, VIVIENDA Y ACCIÓN PÚBLICA

1.1 El derecho a la vivienda

Disfrutar de una vivienda digna y adecuada es uno de los derechos que reconoce la CE a todas las personas españolas en su artículo 47, encomendando a los poderes públicos promover las condiciones necesarias para ello y establecer cuantas normas sean pertinentes para hacer efectivo este derecho, lo que, según el artículo 148.1.3 CE, es competencia de las Comunidades Autónomas (CCAA)⁽¹⁾.

Sin embargo, a pesar de que la vivienda debe ser considerada una necesidad de primer orden por ser un elemento esencial para que cualquier

(1) GONZÁLEZ PÉREZ, J. (2009), p. 14.

persona pueda integrarse con normalidad en la sociedad, debido precisamente a las funciones que la estructura residencial cumple en la organización social⁽²⁾ y por ser el derecho al que se recurre para describir el ideal de una vida digna⁽³⁾, la Constitución la sitúa entre los denominados derechos sociales; éstos han sido tradicionalmente reconocidos como los derechos por excelencia de los más débiles y vulnerables⁽⁴⁾, entendiéndose como derechos prestacionales o de estatus positivo por obligar al Estado a realizar una acción positiva, al contrario que los derechos de estatus negativo, que garantizan la protección de una esfera de autodeterminación individual e implican la abstención del Estado⁽⁵⁾. Por ello, relegado, como el resto de derechos sociales, a la categoría de «derecho de efectos indirectos», cuando no de cláusula programática, el de vivienda aparece con frecuencia *desplazado al evanescente mundo de las aspiraciones éticas con escasa relevancia jurídica*⁽⁶⁾, sin que suponga en modo alguno el reconocimiento a obtener una vivienda en propiedad que constituya el domicilio de la persona, sino que se traduce en legislación y acciones de fomento e intervención administrativa a llevar a cabo por los poderes públicos.

En los últimos años hemos sido testigos de un empeoramiento sostenido de las condiciones de acceso a la vivienda, haciendo visibles algunas de las contradicciones más agudas que atraviesa el discurso de estos derechos sociales, como el hecho de tratarse de derechos proclamados en los textos jurídicos, pero escasamente realizados o garantizados en la práctica. Concretamente, el año 2008 será recordado por el estallido de la burbuja inmobiliaria y la llegada de la crisis económica, que se manifestó con particular crudeza en materia de vivienda. Quedó reflejado el peso del factor económico en el modelo urbanístico español, gobernado por el simple pulso de la coyuntura económica en el que la construcción se convirtió en el principal motor de la economía⁽⁷⁾, alimentado principalmente por la caída de los tipos de interés hipotecario y una rentabilidad inferior de los mercados financieros⁽⁸⁾.

A partir de ese momento quedó patente la desconexión entre la vertiente social y económica de la vivienda, al ser considerada tradicionalmente como un activo financiero, de inversión y generación de capital, y no tanto como una necesidad básica del ser humano. Pero también puso

(2) PISARELLO, G. (2003), p. 25.

(3) GIFREU FONT, J. (2020), p. 791.

(4) PISARELLO, G. (2009), p. 2.

(5) JELLINEK, G. (1919), pp. 63-76.

(6) PISARELLO, G. (2003), p. 20.

(7) Ministerio de Vivienda (2010), Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbano-Español, p. 5.

(8) BELTRAN DE FELIPE, M. (2009), *CyT*, núms. 161-162, p. 464.



en evidencia la ausencia de alternativas habitacionales para un número creciente de personas tras aumentar los casos de ejecución por impago de hipotecas.

1.2 Exclusión residencial y colectivos vulnerables

Más de una década después los desahucios no han cesado y la falta de vivienda continúa provocando serios problemas de exclusión social a los colectivos más vulnerables, que requieren de actuaciones transversales y urgentes por parte de las diferentes Administraciones Públicas (AAPP) competentes a fin de aumentar la oferta de vivienda social y de vivienda asequible. Todo ello se ha visto incrementado tras la pandemia por COVID-19, al multiplicar los casos de vulnerabilidad sobrevenida por los ceses de actividad y pérdida de empleo⁽⁹⁾, agravado nuevamente por la crisis energética de 2022.

Esta situación ha supuesto la necesaria adopción de medidas específicas para el mercado de la vivienda, muy especialmente en materia de alquiler, a fin de contribuir al mantenimiento de los hogares de familias que se encuentran en riesgo de exclusión; la exclusión social es un concepto que define las nuevas situaciones de pobreza y desarraigo social que se están produciendo en las sociedades más desarrolladas⁽¹⁰⁾ y que se suele caracterizar como un fenómeno estructural, dinámico, multifactorial, multidimensional y heterogéneo, que es abordable desde las políticas públicas⁽¹¹⁾. Esta exclusión social suele ser una causa o consecuencia de la exclusión residencial⁽¹²⁾.

1.3 Poderes públicos y vivienda

La crisis económica, sanitaria e incluso energética han supuesto un gran retroceso en el avance de la garantía de los derechos sociales en toda Europa, lo que deriva, en parte, de la falta de mecanismos públicos

(9) GIFREU FONT, J. (2020), *RDUA*, núms. 337-338.

(10) HERNÁNDEZ PEDREÑO, M. (2008).

(11) SUBIRATS HUMET, J. (2004), *Colección Estudios Sociales 16*, Fundación «la Caixa».

(12) Según la clasificación ETHOS (*European Typology on Homelessness and Housing Exclusion*, 2005), tener una vivienda implica disponerla en tres niveles básicos: social, legal y físico. Desde el punto de vista social de uso, tener una vivienda permite la privacidad y el disfrute de relaciones sociales. En el ámbito legal, presupone la existencia de un título legal sobre la misma (en propiedad o alquiler), que confiere seguridad en la ocupación y exclusividad en la tenencia. Por último, el dominio físico se define por sus condiciones de habitabilidad, al disponer de un alojamiento decente y adecuado a las necesidades de la persona y su familia. Véase BUSCH-GEERTSEMA, V. (2010), p. 22.



adecuados de garantía⁽¹³⁾. La materialización del derecho a la vivienda depende de un gran componente político, como es la concreta asignación presupuestaria que las distintas AAPP destinan a este sector, fundamentalmente a través de los Planes de Vivienda, estatales y autonómicos. Es aquí donde se pone de manifiesto la pobre atención financiera y jurídica que ha recibido el derecho a la vivienda en nuestro país, que es el mal generalizado de los derechos sociales en España; el incremento en la demanda de asistencia de recursos sociales ha comportado un denodado esfuerzo de gestión pública, que no siempre ha tenido los resultados deseados⁽¹⁴⁾, por lo que la percepción por la sociedad del funcionamiento de la Administración se ha visto enormemente afectada.

El papel de las AAPP en la gestión de las crisis relacionadas con el crédito hipotecario resulta, así, fundamental para garantizar la protección de los colectivos vulnerables y reducir el impacto social y económico de las ejecuciones hipotecarias. La legislación sobre vivienda ha fomentado durante años un modelo al servicio del lucro de la propiedad del suelo⁽¹⁵⁾, reconociéndole valor no por lo que es, sino por lo que puede llegar a ser, asumiendo las expectativas del valor del suelo y dañando el derecho de la ciudadanía a acceder a una vivienda digna a un precio razonable. Esto ha tenido especial visibilidad en España a lo largo de la década de los 2000, cuando las AAPP de todos los signos políticos se limitaron a ser espectadoras de esta realidad, que parecían considerar inevitable e incluso positiva al generar riqueza, justificando con excusas su incapacidad para actuar⁽¹⁶⁾.

La nueva Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (LDV) nos vuelve a recordar en su artículo 7 que los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben articular los mecanismos efectivos para asegurar su debida protección, conservación, rehabilitación y mejora, de acuerdo con la legislación y normativa vigente en materia de vivienda.

2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA GESTIÓN DE LA CRISIS HABITACIONAL

Durante los primeros años de la crisis las medidas más relevantes impulsadas por el Gobierno Central para dar respuesta a la emergencia habitacional se circunscribieron a la protección de la persona deudora hipotecaria

(13) FERRAJOLI, L., *et al.* (2004), p. 110.

(14) Defensor del Pueblo, «Informe anual 2021 y debates en las Cortes Generales», p. 344.

(15) BURÓN, J. (2008), CyT, núm. 155, p. 12.

(16) BELTRÁN DE FELIPE, M. (2009), p. 469.



mediante disposiciones para facilitar la dación en pago, moderar el crecimiento de esta deuda mediante el establecimiento de tipos de interés especiales, la posibilidad de renegociar o suprimir parte de la deuda, y la introducción de moratorias para la ejecución hipotecaria en caso de impago⁽¹⁷⁾. Todas ellas supusieron un cambio de paradigma en la gestión de la crisis inmobiliaria en nuestro país, por ofrecer un mayor grado de protección a los colectivos vulnerables al humanizar los procesos de desahucio y ejecuciones hipotecarias, garantizando el derecho a la vivienda de las personas en situaciones de exclusión residencial. Estos mecanismos de protección social y garantía del acceso a la vivienda han implicado la colaboración público-privada para buscar soluciones en esta materia.

Las distintas medidas implementadas a lo largo de estos años han tenido diferentes intensidades, ya que inicialmente dieron respuesta a la crisis financiera y posteriormente hubo que adaptarlas a la crisis sanitaria tras estallar la pandemia, pero todas ellas se han centrado, por un lado, en la cesión de viviendas privadas que se han adicionado al parque de vivienda pública mediante acuerdos entre la Administración y los mal llamados «grandes tenedores». Y, por otro en el fomento del alquiler social a cambio de medidas subvencionales (beneficios fiscales o financieros).

La norma pionera para paliar los efectos de la crisis económica fue la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, que estableció una mayor protección en los procedimientos de ejecución hipotecaria permitiendo su suspensión temporal en supuestos especialmente graves y situaciones de vulnerabilidad. Asimismo, recoge el novedoso Código de Buenas Prácticas destinado principalmente a las entidades financieras, a modo de guía de actuación en los procedimientos de desahucios, que obligaba a aquellas a ofrecer reestructuraciones de deuda y alquileres sociales como alternativa a las ejecuciones hipotecarias, incluida la dación en pago de la vivienda y el alquiler de la misma a un precio reducido; aunque la ausencia de normas imperativas⁽¹⁸⁾ que obligaran a las entidades financieras a cumplir con sus obligaciones de servicio público o de interés general económico y las estrictas condiciones exigidas a las familias para acogerse a los beneficios condenaron el Código al fracaso.

A nivel autonómico, cada Comunidad adoptó su propia normativa en base a su realidad social y económica, lo que ha resultado en diferentes niveles de protección y condicionamiento en los desahucios, siendo común la existencia de requerimientos que debían cumplirse antes de proceder al lanzamiento de una vivienda. Ya en 2015, la norma catalana (Ley 24/2015,

(17) BOSCH MEDA, J. (2021), *DAG*, núm. 2, p. 222.

(18) PISARELLO, G. (2013), «Espaço Jurídico: Journal of Law», núm. 3, p. 153.



de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética), fue pionera en la protección de las personas en riesgo de exclusión residencial al establecer que los grandes tenedores estaban obligados a ofrecer un alquiler social a quienes estuvieran en situación de vulnerabilidad antes de proceder al desalojo (art. 5), situación que debía ser acreditada por los Servicios Sociales. De este modo, al exigir a los grandes propietarios la cesión temporal de viviendas o la oferta de alquiler social, introducía un (novedoso) mecanismo de colaboración público-privada entre las AAPP y aquellos con el objetivo de ampliar el parque de vivienda accesible⁽¹⁹⁾. Se aseguraba, además, la Administración la reducción del número de viviendas vacías bajo amenaza de arrendamiento forzoso.

Muchas de estas medidas fueron reproducidas a nivel estatal por el RDL 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, mediante el que se pretendía responder a la situación de vulnerabilidad de los arrendatarios de vivienda habitual como consecuencia de circunstancias sobrevenidas debidas a la crisis sanitaria, especialmente aquellos que ya hacían un elevado esfuerzo para el pago de las rentas, pero también de aquellos que, sin estar previamente en esa situación, se encontraran entonces en la misma circunstancialmente⁽²⁰⁾. Con este objetivo, se establecieron la suspensión de lanzamientos para hogares vulnerables sin alternativa habitacional y la prórroga extraordinaria de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual, entre otras medidas. Posteriormente, el RDL 17/2021, de 14 de septiembre, de medidas urgentes para mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados minoristas de gas y electricidad, destinado a paliar los efectos de la pandemia, amplió esta protección a las personas arrendatarias en situación de vulnerabilidad, al prohibir los lanzamientos sin alternativa habitacional durante el estado de alarma, lo que obligaba de nuevo a la parte propietaria (generalmente grandes tenedoras) a ofrecer alquileres asequibles.

El RDL 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes, introdujo mayor seguridad y garantías al otorgarle a la arrendataria de una vivienda habitual la posibilidad de instar un incidente de suspensión extraordinaria del desahucio o lanzamiento por encontrarse en situación de vulnerabilidad económica que le imposibilitase encontrar una alternativa habitacional.

(19) Esta norma fue declarada parcialmente inconstitucional por STC 32/2019, de 28 de febrero, en cuanto a la obligación de las grandes tenedoras de la dación en pago y la obligación del alquiler social, por invadir competencias estatales.

(20) GARCÍA RUBIO, F. (2022), p. 189.



Ya en 2022, la crisis energética derivada de la invasión rusa en Ucrania supuso la adopción del RDL 6/2022, de 29 de marzo, de medidas urgentes en el marco del Plan Nacional en respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania y del RDL 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y otras situaciones de vulnerabilidad, que han establecido la limitación de la actualización de la renta en los arrendamientos de vivienda.

La LDV recoge todas aquellas medidas, adoptadas con carácter de excepción para paliar la crisis económica, sanitaria y energética, con la finalidad de otorgarles un carácter más permanente; recordemos que aquéllas fueron implementadas mediante instrumentos propios de las situaciones de urgencia⁽²¹⁾ (Reales Decretos Leyes, artículo 86CE). A grandes rasgos, regula el precio del alquiler en las que denomina «zonas tensionadas» en las que impondrá límite al precio del alquiler (aquí aún nos falta el muy necesario desarrollo reglamentario); prohíbe los desahucios a quienes formen parte de los colectivos vulnerables cuando no exista alternativa habitacional; y establece la obligación de alquiler social a las grandes tenedoras en los casos de desahucio.

3. ALTERNATIVAS PÚBLICAS ANTE EL DESAFÍO INMOBILIARIO

Dado que aún queda un largo camino por recorrer, analizamos a continuación diversas estrategias para la intervención administrativa en la gestión de crisis habitacionales. Estas opciones incluyen medidas de fomento, como subvenciones y ayudas directas, así como la construcción de viviendas de protección oficial y la rehabilitación del patrimonio construido, hasta fórmulas de tenencia alternativa, como los derechos de tanteo y retracto ejercidos por la propia Administración y los modelos cooperativos. También consideramos las medidas de intervención administrativa más gravosas, que abarcan la cesión de uso de viviendas y el arrendamiento forzoso de inmuebles vacíos.

(21) Algo que la doctrina ha criticado duramente al afirmar que, para aprobar normas que no pueden adentrarse en el campo de la reserva de ley, basta con hacer uso de la potestad reglamentaria (HUERGO LORA, A. (2020), además de que es cuestionable que la extraordinaria y urgente necesidad pueda durar más de 3 años, puesto que su prolongación en el tiempo debería exigir un estudio y tramitación sopesado mediante el procedimiento legislativo ordinario, sobre todo por tratarse de materia de vivienda. GARCÍA RUBIO, F. (2022), *RVAP*, núm. 59, p. 188.



3.1 **Medidas de fomento**

3.1.1 *Ampliación del parque público de vivienda protegida*

El acceso a la vivienda es una aspiración inaccesible para amplios segmentos de población con ingresos familiares limitados o en situación de vulnerabilidad, debido a la práctica inexistencia de un parque asequible y social⁽²²⁾. Recordemos que uno de los principios rectores reconocidos por la CE (art. 47) es la obligación de los poderes públicos de reconocer, tutelar y regular el derecho a la vivienda⁽²³⁾, lo que se traduce, entre otras actuaciones, en promover que haya suelo suficiente apto para ser edificado y levantar edificios de uso residencial en un ambiente espacial que reúna las condiciones que exige una vivienda digna. En concreto, son las CCAA las que, ex artículo 148.1.3 CE, disponen de estas competencias exclusivas en vivienda (urbanismo y edificación del territorio), junto con los municipios (art. 25.2, Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, LBRL) como encargados de la promoción y gestión de las mismas.

En España la construcción de vivienda protegida se frenó drásticamente con anterioridad a la crisis económica⁽²⁴⁾. La elevada rentabilidad del mercado inmobiliario (vivienda libre) y el alto precio del suelo hicieron disminuir las posibilidades de una intervención eficaz de las AAPP, mientras la promoción privada huía de la vivienda protegida por su evidente falta de atractivo (rentabilidad). además de que la promoción de estas viviendas requiere de una estructura de apoyo económico exigente, difícil de conseguir en las condiciones actuales.

De manera general, en las grandes ciudades apenas se ha promovido la construcción de vivienda pública desde la década de los 2000. Ante un mercado libre en el que predomina el ánimo de lucro y la propiedad como régimen de tenencia, la apuesta por el alquiler social es uno de los principales caminos a seguir por las políticas públicas de vivienda⁽²⁵⁾. Pero los diferentes gobiernos en los tres niveles territoriales han permitido que, durante la crisis económica, haya sido el propio mercado el que desempeñara el papel activo en la solución de los problemas de la vivienda, incluso a través de la venta de parte de los parques públicos de vivienda a los

(22) GIFREU FONT, J. (2023), *RCDP*, núm. 66, p. 60.

(23) STC 32/2019, de 28 de febrero.

(24) Así ha sido finalmente denominada por el artículo 3.f) LDV, que define la vivienda protegida como aquella sometida a un régimen especial para destinarla a residencia habitual de personas con dificultades de acceso al mercado de vivienda, tanto en ámbitos urbanos y metropolitanos, como en el medio rural, estableciendo dos modalidades distintas: vivienda social y vivienda de precio limitado.

(25) BURÓN, J. (2008), p. 21.



fondos de inversión, dejando de ser las viviendas sociales un factor contra-cíclico y regulador del mercado inmobiliario⁽²⁶⁾, por lo que no han servido para disminuir las desigualdades sociales.

Tras la crisis sanitaria ha quedado patente que ampliar el parque de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública es una necesidad, ya sea de titularidad pública o privada, con priorización del régimen de alquiler. Lo es para mantener una dinámica ascendente de crecimiento de este parque, dirigida a la población con capacidad económica insuficiente para acceder a una vivienda en el mercado libre (vivienda asequible) y a las personas más vulnerables (vivienda social). Con la LDV, el parque de vivienda social estará integrado por viviendas construidas sobre suelo público y destinado principalmente al alquiler social, aunque la norma también recoge otras formas de tenencia temporal, incluso la cesión de uso, dando respuesta así a las necesidades de los sectores de la población con mayores dificultades económicas.

Algunos de los retos a los que se enfrenta la Administración pasan por garantizar la financiación para la construcción de vivienda protegida, por lo que es necesario que el Gobierno prevea, en el Plan estatal de Vivienda, subvenciones para su construcción, preferentemente con destino al alquiler, sin perjuicio de financiar otras actuaciones en materia de vivienda, también necesarias. Igualmente, es necesario que se garantice una financiación pública que permita la construcción de viviendas protegidas, dadas las dificultades actuales de acceder a la financiación privada que ofrecen las entidades financieras. Otro de los retos a los que parece haber dado solución la LDV es el relacionado con la «fuga de viviendas» en origen protegidas⁽²⁷⁾. Resultaba fundamental que el esfuerzo de financiar y construir un parque protegido no se perdiera por una regulación inadecuada, algo que ha modificado finalmente el artículo 16.1.d) LDV al establecer que el régimen de protección pública de las viviendas tenga una duración permanente, que se vincula indisolublemente con la calificación urbanística del suelo, por lo que serán considerados inmuebles permanentemente protegidos.

En cualquier caso, dado el enorme número de viviendas vacías en nuestro país, la construcción de vivienda social podría relegarse a un segundo plano, destinando menos fondos públicos a la promoción de nuevas viviendas, para emplearlo en la financiación de compra o alquiler de vivienda de segunda mano, por lo que es necesario que estas viviendas vacías vuelvan de nuevo al mercado. Recordemos que el Libro Blanco de la

(26) CHINCHILLA PEINADO, J. A. (2020), p. 6.

(27) GIFREU FONT, J. (2023), p. 61.

Sostenibilidad⁽²⁸⁾ ya apuntaba que el objetivo primordial pasaba por primar la reutilización y rehabilitación del patrimonio construido, causando así los menores daños económicos, sociales y ecológicos posibles.

3.1.2 *Actividad subvencional y ayudas directas*

Otra de las posibilidades tradicionales para combatir las crisis sociales y económicas son las subvenciones y ayudas. El recurso a las subvenciones públicas ha sido, sin lugar a dudas, una de las fórmulas empleadas por todos los niveles administrativos, siendo las Entidades Locales las que ejercitan esta potestad (ex artículo 3.1.b), Ley 38/2003, de 17 de noviembre, de subvenciones) vinculada a la ayuda social, generalmente complementaria de la estatal y autonómica. Recordemos que el artículo 26.1.c) LBRL establece, para los municipios de más de 20.000 habitantes, la obligación de atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social⁽²⁹⁾.

En cuanto se refiere a las prestaciones económicas destinadas a evitar la exclusión residencial o sinhogarismo, las AAPP y el legislador han dispuesto toda una batería de medidas concretas (subvenciones y ayudas públicas), además de la adjudicación de viviendas a través de bolsas de alquiler social y del Fondo Social de Viviendas.

En cuanto a las ayudas económicas encontramos, entre otras, las de emergencia social, que son prestaciones económicas complementarias y de carácter extraordinario o coyuntural, destinadas a paliar aquellas situaciones en que puedan hallarse las personas afectadas por un estado de necesidad. Se considerarán situaciones de urgencia social aquellas que, requiriendo una actuación inmediata y urgente originen gastos extraordinarios para cubrir necesidades específicas de carácter básico, y que, de no ser atendidas, podrían producir un grave deterioro o agravamiento del estado de vulnerabilidad y de desprotección de la persona o de la unidad de convivencia. Ejemplos del destino de estas ayudas son aquellos que sean imprescindibles para el uso de la vivienda habitual; los excepcionales en los que concurran circunstancias de grave o urgente necesidad social y que se consideren de interés para la atención de personas con importante problemática; o los destinados a cubrir necesidades básicas familiares, entre otros.

(28) Ministerio de Vivienda (2010), *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español*, *op. cit.*, p. 9.

(29) Lo que ha sido interpretado por la STC 41/2016, de 3 de marzo, como un título competencial municipal y no solo como una obligación de servicio público.



Y no podemos olvidar que también la actividad subvencional se da en forma de ayudas indirectas (no se trata de ayudas económicas directas), con objeto de ampliar el parque de vivienda asequible existente y que van destinadas a las personas que son grandes tenedoras. En este sentido, la LDV recoge, tanto incentivos fiscales para quienes destinen viviendas al alquiler social (art. 28), como ciertas bonificaciones en impuestos (deducciones en el IRPF, bonificaciones en el IBI) para quienes mantengan los precios del alquiler en los límites que se establecen, y para quienes colaboren con programas de vivienda asequible (art. 29).

3.2 **Medidas de intervención**

3.2.1 *Actuaciones relacionadas con los espacios infrautilizados*

Las crisis contemporáneas de vivienda se caracterizan, no por una carencia de inmuebles, sino por su falta de disponibilidad para el mercado residencial. La oferta existente puede calificarse de inadecuada⁽³⁰⁾, pero nunca de insuficiente. Es el caso de España, donde el tradicional modelo urbanístico residencial expansionista, volcado en la construcción de nuevos edificios y ocupación de suelos, ha dejado como herencia un parque inmobiliario infrautilizado al forzarse la expansión de los procesos de urbanización a ritmos muy superiores a los del crecimiento de la población y su renta disponible⁽³¹⁾.

La extensa variedad de espacios en desuso que contienen las ciudades contemporáneas exige una revisión de las estrategias urbanas. El agotamiento de los ciclos productivos y la reconversión industrial han generado una gran cantidad de edificios vacíos e infrautilizados que constituyen anomalías en la lógica estructural de las ciudades. Escuelas, mercados, locales comerciales o cines, entre muchos otros, constituyen un amplio espectro de «vacíos fosilizados» por su pérdida de función⁽³²⁾, en muchas ocasiones con ubicaciones inmejorables en la ciudad y con posibilidades de ser adaptados e incorporados a la oferta residencial. Estos procesos de abandono, a su vez, han desencadenado profundas interferencias en el tejido social, creando situaciones de degradación urbana y de conflicto. La conservación del espacio construido supone hablar en términos de ahorro, no solamente económico, sino sobre todo energético y medioambiental, lo

(30) ETXABE GUTIÉRREZ, I. (2022), núm. 143, p. 5.

(31) NAREDO, J. M., y MONTIEL, A. (2011), p. 18.

(32) GRÁVALOS LACAMBRA, I., y DÍ MONTE, P. (2024), *ZARCH*, núm. 22, p. 132.



que también debe ser puesto en valor. La justicia ambiental y social también son lenguajes de valoración⁽³³⁾.

Corresponde a la Administración hacer una apuesta por la rehabilitación y readaptación del parque inmobiliario infrautilizado frente a la nueva construcción. Se debe considerar el espacio habitado y adecuarlo a las necesidades sociales, lo que incluye entre otras actuaciones, la reorganización y regeneración del espacio vacío e infrautilizado, ya sea público o privado, de forma que puedan satisfacer las carencias habitacionales de ciertos colectivos. Esta idea, recogida inicialmente en el Libro Blanco de la Sostenibilidad, se ha plasmado finalmente en la Disposición Adicional Segunda LDV, al establecer que la prioridad de la política de vivienda debe pasar por analizar el patrimonio de la Administración General del Estado y de los organismos públicos a ella adscritos, con el objeto de identificar posibles oportunidades de suelo u otros inmuebles susceptibles de reutilización para uso residencial.

Parte de la doctrina sostiene, además, que la «puesta en uso del vacío», podría ayudar a acabar con la gentrificación de muchos barrios, entendida en el sentido de promoción social de un área residencial y posterior expulsión de la población original de características socioeconómicas humildes, por otro grupo de una estratificación social superior⁽³⁴⁾. Recorremos que una de las consecuencias de la gentrificación es la atracción de vivienda turística; esta reinterpretación del tradicional destino de la vivienda residencial convirtiéndola en una actividad empresarial gracias a las plataformas virtuales, está originando situaciones indeseables donde la función social de la propiedad de una vivienda queda superada por el interés económico. Cuando esta explotación económica se lleva a cabo en un contexto en el que la carencia de vivienda a precio asequible se ha convertido en un problema real en nuestro país, esta opción se torna, además, mucho menos atractiva y completamente injusta.

3.2.2 *Las cesiones de uso: vivienda vacía y arrendamientos forzados*

La vivienda residencial vacía es una patología urbana, económica, social y ambiental⁽³⁵⁾, que genera *turistificación*, edificios en ruina y, por tanto, costes adicionales para las arcas públicas (vigilancia, reparación, etc.), además de ocupación ilegal, lo que supone un funcionamiento ineficiente de las infraestructuras y servicios públicos. El artículo 34 LDV

(33) MARTÍNEZ ALIER, J. (2008).

(34) DÍAZ, I. (2011), *Encrucijadas*, núm. 2.

(35) MOREU CARBONELL, E. (2020), p. 186.



recoge el concepto de vivienda deshabitada o vacía, pero solo en el sentido de especificar la obligación de los poderes públicos de censar y actualizar los datos sobre las mismas –lo que supone un adelanto, dado que los últimos indicadores datan de 2011–, otorgando asimismo a los Entes Locales la posibilidad de aplicar un recargo de hasta el 150 por cien del impuesto sobre bienes inmuebles a las que lleven vacías más de dos años, en función del tiempo que lleven desocupadas (art. 72, RDL 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el TR de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales).

Seguimos, por tanto, sin una definición legal (estatal) sobre vivienda desocupada o vacía. Una de las primeras normas que trató de conceptualizarla fue la ahora derogada Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, a los solos efectos de imputar rentas a la parte propietaria, considerando como vivienda desocupada la que se encontrase en dicha condición durante más de diez meses al año, alternos o de forma continuada. En la actualidad debemos acudir al concepto que nos proporciona el Instituto Nacional de Estadística (INE), que recoge que una vivienda familiar se considera desocupada o vacía cuando no es la residencia habitual de ninguna persona ni es utilizada de forma estacional, periódica o esporádica por nadie. Se trata de viviendas deshabitadas. Mientras que denomina vivienda secundaria a la vivienda familiar que es utilizada solamente parte del año, de forma estacional, periódica o esporádica y no constituye residencia habitual de una o varias personas.

En cuanto a su número, el INE dejó de publicar el Censo de Población y Vivienda en 2011. Atendiendo a aquellos datos, en 2011 había un total de 25.208.623 viviendas, de las que el 71,7 por cien eran viviendas principales, el 14,6 por cien eran secundarias y el 13,7 por cien estaban vacías. Incluso con datos sin actualizar somos conscientes de que nuestro país va a la cabeza de Europa en viviendas desocupadas, pero a la cola de vivienda social, porque en vez de penalizarse la desocupación de edificios y viviendas vacías, o de incentivarse y regularse su ocupación para conseguir un uso más eficiente del patrimonio construido, lo que en realidad se ha penalizado es la construcción de vivienda social.

Acabar con la desocupación en las viviendas es una obligación de nuestros poderes públicos, tal y como recoge la Ley de Suelo (LRSU) cuando establece que uno de los fines de las políticas públicas es posibilitar el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual, así como favorecer y fomentar la dinamización económica y social y la adaptación, la rehabilitación y la ocupación de las viviendas vacías o en desuso (art. 3.3.b). Algo que, sin embargo, no aparece siquiera mencionado en la LDV.

No obstante, y volviendo al planteamiento inicial, el alto número de viviendas vacías o infrautilizadas, sobre todo en manos de entidades



financieras, junto con una gran demanda insatisfecha, una oferta insuficiente y numerosos procesos de privación de vivienda, hicieron que los legisladores autonómicos tomaran cartas en el asunto por considerar que se trataba de una cuestión inaplazable. Las CCAA dieron, así, un paso adelante en la propuesta e implementación de herramientas para atajar la emergencia social habitacional,⁽³⁶⁾ adoptando diversas medidas de protección en los procedimientos de desahucio para evitar el desamparo de estos colectivos en situación de vulnerabilidad, pero también a través de medidas destinadas a la puesta a disposición de estos colectivos de las viviendas desocupadas o vacías. Medidas que, sin embargo, fueron declaradas inconstitucionales en algunos casos (Andalucía, Valencia, País Vasco, entre otros), por invadir competencias estatales.

Estas medidas autonómicas comparten dos elementos comunes; el primero, un mismo objetivo, como es el de garantizar el derecho a una vivienda digna. El segundo, la forma de implementarlo, ya que las normas aprobadas han moldeado el derecho de propiedad y el de vivienda mediante la ampliación del alcance del principio de función social⁽³⁷⁾, estableciendo, de acuerdo a sus particularidades concretas, que la existencia de viviendas desocupadas cuando no exista causa que así lo justifique es una forma de incumplimiento de este principio. Este fue el principal motivo argumentado en los recursos interpuestos por el Gobierno al cuestionar la constitucionalidad de las normas autonómicas⁽³⁸⁾, recursos que en su gran mayoría han sido resueltos por el Tribunal Constitucional con distinto resultado.

De forma general, las medidas contenidas en estas normas autonómicas responden a dos estrategias para la movilización de la vivienda vacía⁽³⁹⁾. De un lado, medidas de fomento o incentivadoras para la puesta en alquiler de estas viviendas, aunque no todas se dan en todas las CCAA, ni tampoco de la misma forma, dado que se han establecido de forma muy heterogénea tanto en su formulación, como en su definición e implementación.

(36) Lo que ha estado provocado por la inacción estatal en la protección de los deudores hipotecarios, lo que supuso incluso la condena a España por el TJUE (STJUE C-415/11, de 14 de marzo de 2013, caso Aziz) declaró que las normas estatales en materia de ejecución hipotecaria eran contrarias al Derecho Europeo por no vincular la posible existencia de cláusulas abusivas en los contratos de préstamo hipotecario a la emergencia de un derecho del deudor hipotecario a oponerse al procedimiento de ejecución (BOIX PALOP, A. (2020), *RUE*, núm. 44).

(37) RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M. (2018), p. 1166.

(38) La tesis que recoge el TC en la Sentencia 93/2015, de 14 de mayo para declarar inconstitucionales las normas autonómicas es sencilla: las CC. AA no podrán superar el nivel de protección social establecido por los poderes centrales, imponiendo así a las Autonomías un límite para el desarrollo de coberturas públicas, incluso en el marco de sus propios títulos competenciales. Lo que comporta en la práctica una supeditación de los títulos sociales –en concreto del derecho a la vivienda– a las necesidades de los mercados. QUINTÍA PASTRANA, A. (2017), p. 229.

(39) VERDÚ MARTÍNEZ, M. T. (2018), p. 582.



De otro, medidas coercitivas y penalizadoras de la tenencia de viviendas desocupadas (impositivas, sancionadoras y de carácter social), estableciendo, en su caso, la expropiación temporal del uso de la vivienda para mantener a la persona beneficiaria en la posesión del inmueble, para su cesión posterior en arrendamiento forzoso⁽⁴⁰⁾. Esto fue debido mayoritariamente a la reticencia mostrada por las entidades financieras de asumir la responsabilidad social que les correspondía y la imposibilidad para lograr acuerdos de cesión de las viviendas desocupadas en su haber; actitud esta inaceptable, más aún en supuestos como el de la SAREB, que dispone de un parque de viviendas integradas por inmuebles de entidades financieras que fueron rescatadas con dinero público⁽⁴¹⁾. Esta intervención por parte de las CCAA sobre el derecho de propiedad no ha pasado el filtro del Tribunal Constitucional en la mayoría de casos. Esto es algo incomprensible, como recuerda la Sindicatura de Greuges de Catalunya, ya que las entidades financieras tienen un gran stock de viviendas vacías, mientras que la Administración Pública tiene dificultades para dar respuesta a la demanda social por no disponer de viviendas suficientes; y aún es más incomprensible que personas que precisan acceder a una vivienda social la necesiten porque el sector bancario ha propiciado su desahucio.

3.2.3 *La mediación administrativa sobre vivienda vacía*

La mediación puede jugar, también, un importante papel en las crisis de vivienda. Los sistemas alternativos al judicial en la resolución de controversias (del inglés *Alternative Dispute Resolution, ADR*), con fundamento en la autonomía de la voluntad de las partes, están de moda por la acuciante necesidad de agilidad y rapidez en la jurisdicción española⁽⁴²⁾, sobre todo la mediación por sus evidentes ventajas sobre el arbitraje.

Estas formas alternativas han llegado incluso a la resolución de conflictos cuando una de las partes es una Administración Pública ya que prácticamente cualquier materia amparada por el Derecho Administrativo, con algunas excepciones⁽⁴³⁾, es susceptible de ser resuelta

(40) TORNOS MAS, J. (2014), p. 2859.

(41) Síndic de Greuges de Catalunya (2018), «El derecho a la vivienda: cuestiones urgentes», p. 6.

(42) GARCÍA DE LA ROSA, C. (2018), *RGDP*, núm. 46.

(43) El artículo 86 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece que éstas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas jurídico públicas y privadas, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico, ni versen sobre materias no susceptibles de transacción (STS 5272/2003, de 22 de julio), y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los



en mediación. En este sentido, el Protocolo de Mediación Contencioso-Administrativa (CGPJ, 2016), enuncia, con mero carácter orientativo e ilustrativo, que las materias susceptibles de mediación van desde las más tradicionales, como la responsabilidad patrimonial o la fijación del justiprecio en la expropiación forzosa, hasta cuestiones tan novedosas como la vivienda, tanto la turística, como la residencial que es la que ahora nos interesa.

Como recuerda Marzal Raga⁽⁴⁴⁾, se ha demostrado que la mediación puede ser un buen mecanismo para la efectiva garantía de la función social de la propiedad inmobiliaria y para la resolución de conflictos en materia de vivienda cuando la relación se rija por el Derecho Administrativo, dando respuesta a los fallos regulatorios, incluso cubriendo vacíos legislativos y deficiencias que aquejan el régimen jurídico de declaración de vivienda vacía en la correspondiente legislación autonómica. Un buen ejemplo es la mediación destinada a evitar la declaración de vivienda vacía y sus consecuencias jurídicas, siendo la más grave la expropiación de uso de la misma y el arrendamiento forzoso. Mediante el acuerdo transaccional se pueden lograr los objetivos de movilización de vivienda y puesta a disposición del mercado de manera más eficaz que a través del recurso a la expropiación temporal del uso de la vivienda. De forma que estos conflictos, que enfrentan a las AAPP con la ciudadanía, pueden llegar a solucionarse de forma efectiva sin hacerlo a través de la vía contenciosa. Incluso en esta vía (contenciosa) existe la posibilidad de acudir a la mediación *intrajudicial*, que tiene lugar en el seno de un proceso judicial ya iniciado en aquellos conflictos en que se ve implicado el derecho a la vivienda y que ha demostrado ser de gran utilidad en supuestos complicados relacionados con la vivienda⁽⁴⁵⁾.

Sin embargo, a pesar de las ventajas que supone esta menor intervención administrativa gracias a la mediación en los conflictos administrativos en materia de vivienda, aún son muchos los ámbitos en los que el desarrollo del procedimiento de mediación dista mucho de ser satisfactorio, porque como bien nos recuerda Santamaría Pastor⁽⁴⁶⁾, *el no transigir nunca es un modo de ser cultural de nuestras Administraciones Públicas*.

mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin. Tampoco sería posible en la actuación administrativa que vulnere derechos fundamentales, cuya protección está confiada en exclusiva a los tribunales (art. 114.2, Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

(44) MARZAL RAGA, C. R. (2022), *RGDA*, núm. 60.

(45) STSJ de Galicia, de 8 de febrero de 2019 (incidente de mediación 6937/1997, edificio Fenosa) y Auto núm. 208/2017 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Las Palmas, de 7 de noviembre (rec.190/2016).

(46) SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2015), p. 45.



3.3 Medidas basadas en fórmulas de tenencia alternativa

3.3.1 *El derecho de adquisición preferente en favor de la Administración*

El derecho de adquisición preferente es otra de las opciones de las que dispone la Administración para aumentar el parque público de vivienda. Los derechos de tanteo y retracto permiten a su titular adquirir un bien con preferencia frente a cualquier otra persona interesada en el mismo. En el tanteo, la preferencia de adquisición se ejercita antes de que se realice la transmisión del bien, respectando las mismas condiciones. En el derecho de retracto, la preferencia de adquisición se ejercita después de que se realice la transmisión del bien, dejando sin efecto la operación celebrada, abonando el precio que efectivamente se hubiese pagado.

La configuración legal del ejercicio de estos derechos, previstos por prácticamente todas las CC. AA, los convierte en un instrumento idóneo para incrementar el parque de viviendas destinado a alquiler social, pero también para la adquisición de vivienda no protegida (libre) en función de las necesidades de vivienda acreditadas en cada municipio ante la fuerte demanda residencial. La propia LDV contiene dos preceptos con directa incidencia sobre los derechos de adquisición preferente (aunque sobre ambos preceptos pesan varios recursos de inconstitucionalidad admitidos a trámite). De una parte, el artículo 16 LDV, referido a los principios aplicables a la vivienda protegida, entre los que se encuentra el reconocimiento de estos derechos de tanteo y retracto, junto con algunas reglas para su ejercicio. De otra, el artículo 27 LDV, que dispone la integración de las viviendas adquiridas mediante tanteo o retracto en el parque público de vivienda y su calificación permanente como vivienda pública, sirviendo de instrumento para hacer efectivo el derecho de acceso a una vivienda reconocido a los sectores de la población con mayores dificultades.

Pese a las ventajas que tiene el ejercicio del tanteo y el retracto, lo cierto es que el porcentaje de viviendas adquiridas de esta forma por la Administración es todavía muy bajo, prácticamente anecdótico. Sin perjuicio de comprender que probablemente no todas las viviendas transmitidas que podían haber sido adquiridas por la Administración en ejercicio de estos derechos pudieran no ser idóneas o viables desde un punto de vista económico y financiero (bien sea por su situación, por el precio de transmisión de la vivienda, por el elevado coste de rehabilitación u otras circunstancias), lo bien cierto es que la conformación y ejercicio de estos derechos presentan un elevado grado de complejidad



que necesariamente desincentiva su elección como técnica para la formación de vivienda pública⁽⁴⁷⁾.

3.3.2 *Soluciones cooperativas*

Si la idea es el establecimiento de un auténtico servicio público de vivienda, basado en el principio del universalismo proporcional⁽⁴⁸⁾, que aplicado al campo de la vivienda supone organizar un sistema donde todas las personas tengan acceso a una vivienda digna según su nivel de ingresos, llevado a la práctica significa tener tres modalidades de vivienda: 1) vivienda social para hogares en situación de vulnerabilidad; 2) vivienda asequible para aquellas personas con cierto nivel de ingresos, pero con dificultades para pagar precios de mercado; y 3) vivienda libre, para quienes puedan y quieran pagar precios de mercado⁽⁴⁹⁾. Si el proveedor habitual de vivienda libre es el sector privado y el de vivienda social el sector público, la vivienda asequible aparece gracias a fórmulas de colaboración público-comunitaria o público-privada. Por lo que, de nuevo, el papel de la Administración Pública resulta fundamental.

Aparecen, así, fórmulas que no son novedosas, pero sí innovadoras en el campo de la vivienda asequible, como las cooperativas de uso, reformuladas para adaptarlas a las nuevas necesidades de una sociedad que busca soluciones para el sangrante problema de la vivienda, pero también reaparecen figuras como la *masovería urbana*, entre otras.

A) LAS COOPERATIVAS DE CESIÓN DE USO

En nuestro país, la tendencia residencial del *co-housing* ha adoptado, entre otras, la forma de cooperativas de vivienda que han vuelto a la vida gracias a los dictados de la economía colaborativa. Estas cooperativas no son desconocidas en nuestro país, pero habían caído en desuso. Una cooperativa de viviendas es una entidad que asocia normalmente a personas físicas que precisan alojamiento y se unen mediante la auto-promoción de viviendas a estricto precio de coste –ya que carece de ánimo de lucro–. Su regulación, por Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, recoge la posibilidad de que entre sus fines también esté el de la construcción de edificaciones complementarias, la prestación de servicios a las viviendas y su

(47) MARZAL RAGA, C. R. (2024), pp. 150 y 162.

(48) FRANCIS-OLIVIERO, F., *et al.* (2020), *PJPH*, núm. 44.

(49) BURÓN, J., y GONZÁLEZ DE MOLINA, E. (2021), «Colaboración público comunitaria: una nueva solución para generar más vivienda asequible», *DS*, núm. 7.



rehabilitación. Las personas cooperativistas son socias de la sociedad cooperativa y promotoras indirectas, por un lado, y adjudicatarias de una vivienda por otro, que bien puede hacerse en régimen de propiedad a cada persona socia, bien sea en régimen de cesión de disfrute para su uso.

Esta opción resulta interesante dado que no se reciben en régimen de compra ni de alquiler, sino que lo que se adquiere es el derecho de uso de la vivienda durante 99 años (art. 53 LSRU), pagando por ello un capital inicial y una cuota mensual por el derecho al uso. De ahí que se consideren una fórmula alternativa al derecho de propiedad y una solución habitacional que promueve una ciudad más justa.

En el caso de la vivienda asequible, la Administración ha recogido el testigo, implicándose en el modelo cooperativo, para proveer el suelo (dotacional), que continuará siendo de titularidad pública, pero puesto a disposición de fundaciones y cooperativas, que serán las titulares de los inmuebles, para su uso durante dicho plazo, gestionándolo a través del derecho de superficie. Al finalizar este plazo, las viviendas revierten al patrimonio municipal (aunque es posible pactar la transmisión mortis causa del derecho de uso). Esta forma de tenencia, que no es en propiedad ni en alquiler, impide cualquier forma de enajenación o traspaso a terceros de las mismas, incorporándose, además, al exiguo parque municipal de viviendas públicas protegidas.

B) LA NUEVA APARCERÍA URBANA

La novedosa aparecería urbana es muy similar al contrato tradicional de aparcería –rural–, que es un régimen de tenencia en el que el uso y disfrute de las tierras, propiedad de una tercera persona, es cedido temporalmente a la persona aparcera a cambio del reparto de los productos por partes alícuotas en proporción a sus respectivas aportaciones⁽⁵⁰⁾ (art. 28.1, Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de Arrendamientos Rústicos). En Valencia, la aparcería está representada por la figura de *les mitges*; así, en función de la cuota de partición de cosechas correspondiente a cada una de las partes, se hablaba de la *parcería a mitges* si la cuota de cada parte se fijaba en la mitad de la cosecha; de ahí que también pudiera aplicársele el calificativo de *parcería al terç*, *parcería al quart*, etc⁽⁵¹⁾.

Esta figura, que sufrió una enorme disminución en su uso a partir de los años 80, según datos del Censo Agrario (INE) ha vuelto, sin embargo,

(50) RUIZ MAYA, L. (1989), «El arrendamiento y la aparcería», *REAS*, núm. 150, p. 42. CLEMENTE MEORO, M. (2004), «Artículo 28. Contrato de aparcería», p. 757.

(51) FEBRER ROMAGUERA, M. (2000), *Dominio y explotación territorial en la Valencia foral*, UV, p. 261.

a la vida gracias a las necesidades derivadas del ya mencionado *estilo de vida colaborativo*. En Cataluña, por ejemplo, se regula la variante urbana del contrato de *masovería*⁽⁵²⁾, que es aquel por el que se cede el uso de una vivienda por el plazo que se acuerde, a cambio de que las cesionarias asuman las obras de rehabilitación y mantenimiento de la misma. Se satisfacen así dos objetivos, ya que por un lado reduce el número de viviendas vacías debido a su mal estado (rehabilitación); y por otro, da solución a la necesidad de vivienda a través de formas alternativas a la propiedad⁽⁵³⁾, al recoger el intercambio de quienes necesitan vivienda con quienes la tienen, pero no la usan.

BIBLIOGRAFÍA

- BELTRÁN DE FELIPE, M., «Las legislaciones de vivienda social», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núms. 161-162, 2009, pp. 453-472.
- BOIX PALOP, A., «La Ley valenciana 2/2017, por la función social de la vivienda, tras el control de constitucionalidad operado por la STC 80/2018», *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 44, 2020, pp. 177-189.
- BOSCH MEDA, J., «Las nuevas formas de vivienda de alquiler social en Cataluña (2015-2020): un análisis desde el marco teórico europeo», *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, vol. 67, núm. 2, 2021, pp. 219-241.
- BURÓN, J., «Una política de vivienda alternativa», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 155, 2008, pp. 9-40.
- BURÓN, J. y GONZÁLEZ DE MOLINA, E., «Colaboración público comunitaria: una nueva solución para generar más vivienda asequible», *Documentación Social*, núm. 7, 2021.
- BUSCH-GEERTSEMA, V., «Defining and measuring homelessness», en O'sullivan, Eoin *et al.* (Eds.), *Homelessness Research in Europe*, FEANTSA, 2010, pp. 19-39.
- CHINCHILLA PEINADO, J. A., «Dignidad y adecuación de las viviendas sociales para las personas en riesgo de exclusión. Un elemento en la construcción del derecho a la Ciudad», en Barrero, Concepción; Socias, Joana (Coords.), *La ciudad del siglo XXI. Transformaciones y retos. Actas del XV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, 2020.
- CLEMENTE MEORO, M., «Artículo 28. Contrato de aparcería», en Pasquau Lliaño, Miguel (Dir.), *Ley de Arrendamientos Rústicos* (Comentarios doctrinales y formularios prácticos), Thompson-Aranzadi, 2004, pp. 757-758.
- CONILL, J.; CARDENAS, A.; CASTELLS, M.; HLEBIK, L., y HLEBIK, S., *Otra vida es posible. Prácticas económicas alternativas durante la crisis*, UOC, 2012.

(52) Artículo 3.k), Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña.

(53) CONILL, J., *et al.* (2012), *Otra vida es posible. Prácticas económicas alternativas durante la crisis*, UOC, p. 97.



- DÍAZ, I., «Desplazamiento, acoso inmobiliario y espacio gentrificable en el caso de Sevilla», *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, núm. 2, 2011, pp. 48-68.
- ETXABE GUTIÉRREZ, I., «De la contradicción a la alternativa: la teoría urbana crítica como base para una investigación empírica en torno al derecho a la vivienda en el Área Metropolitana de Bilbao», *EURE*, vol. 48, núm. 143, 2022, pp. 1-22.
- FEBRER ROMAGUERA, M., *Dominio y explotación territorial en la Valencia foral*, Universitat de València, 2000.
- FERRAJOLI, L. et al., *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, 2004.
- FRANCIS-OLIVIERO, F. et al., «Theoretical and practical challenges of proportionate universalism: a review», *Panamerican Journal of Public Health*, núm. 44, 2020, pp. 1-11.
- GARCÍA DE LA ROSA, C., «La mediación en la jurisdicción contencioso-administrativa: dificultades para su implantación eficaz», *Revista General de Derecho Procesal*, núm. 46, 2018, pp. 1-19.
- GARCÍA RUBIO, F., «La limitación de precios privados por actividad administrativa. El caso de los precios de los alquileres de vivienda mediante Decreto-Ley», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 59, 2022, pp. 164-234.
- GIFREU FONT, J., «Mecanismos de colaboración público-privada para la provisión y la explotación económica de vivienda asequible: un juego de suma positiva», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 66, 2023, pp. 56-85.
- «La vivienda en tiempos del COVID-19, ¿nuevas vulnerabilidades sociales? Del impacto inicial a los retos del futuro», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 337-338, 2020, pp. 247-304.
- «Derecho a la ciudad, ¿un sumatorio de derechos ciudadanos o un derecho independiente?», en Barrero, Concepción; Socias, Joana (Coords.), *La ciudad del siglo XXI. Transformaciones y retos. Actas del XV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, 2020.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., «El derecho a una vivienda digna en la Ley de Suelo de 2008», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, núm. 86, 2009.
- GRÁVALOS LACAMBRA I.; DI MONTE P., «Temporary Use Toolkit. Herramientas para la reactivación de edificios en desuso», *ZARCH*, núm. 22, 2024, pp. 132-145.
- HERNÁNDEZ PEDREÑO, M., «Pobreza y exclusión en las sociedades del conocimiento», en Hernández, Manuel (Coord.), *Exclusión social y desigualdad*, Edi-tum, 2008, pp. 15-58.
- HUERGO LORA, A., «Estado de alarma en el país de los Decretos-leyes», 2020; disponible en <https://almacendederecho.org/estado-de-alarma-en-el-pais-de-los-decretos-leyes>.
- JELLINEK, G., *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Mohr, 1919.
- MARTÍNEZ ALIER, J., *La crisis económica vista desde la economía ecológica*, Icaria, 2008.



- MARZAL RAGA, C. R., «El régimen de tanteo y retracto para la formación de vivienda pública», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 17, 2024, pp. 143-168.
- «La mediación de Derecho Administrativo en materia de vivienda», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 60, 2020, pp. 1-39.
- MOREU CARBONELL, E., «Función social de la propiedad y viviendas vacías. Diez preguntas y respuestas para el debate», en Paleo, Natalia (Ed.), *Políticas y derecho a la vivienda: gente sin casa y casas sin gente*, Tirant lo Blanch, 2020.
- NAREDO, J. M., y MONTIEL, A., *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*, Icaria, 2011.
- PISARELLO, G., *Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, Icaria, 2003.
- «Los derechos sociales y sus “enemigos”: elementos para una reconstrucción garantista», en Valiño, Vanesa (Coord.), *Defender y repensar los derechos sociales en tiempo de crisis*, Observatori DESC, 2009.
- «El derecho a la vivienda, constitucionalización débil y resistencias garantistas», *Espaço Jurídico: Journal of Law*, vol. 14, núm. 3, 2013, pp. 135-158.
- QUINTIÁ PASTRANA, A., «El derecho a la vivienda y la dialéctica entre descentralización y recentralización», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 109, 2017, pp. 225-267.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., «Artículo 33 CE: Derecho a la propiedad privada y a la herencia», en Rodríguez-Piñero, Miguel; Casas Baamonde, M. Emilia (Dirs.), *Comentarios a la Constitución Española. Conmemoración del XL Aniversario de la Constitución*, Wolters Kluwer-BOE, 2018.
- RUÍZ MAYA, L., «El arrendamiento y la aparcería», *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 150, 1989, pp. 41-97.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «El sistema de Tribunales administrativos de recursos contractuales», *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 32, 2015.
- SUBIRATS HUMET, J., *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*, Colección Estudios Sociales 16, Fundación La Caixa, 2004.
- TORNOS MAS, J., «El acceso a la vivienda y la nueva función social del derecho de propiedad», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100, 2014.
- VERDÚ MARTÍNEZ, M. T., «Herramientas en relación con la vivienda vacía en España. Estudio comparado», *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, vol. 50, núm. 197, 2018, pp. 577-608.

