

C. Gentrificación

Cristina Argelich Comelles

Profesora Ayudante Doctor de Derecho civil

Universidad Autónoma de Madrid

cristina.argelich@uam.es

Resumen: *Este capítulo versa sobre la gentrificación de los núcleos urbanos y sus causas, relativas a la asequibilidad de la vivienda y la turistificación. Se examinan las soluciones comparadas del Consejo de Europa, de ONU Habitat, del proyecto europeo «Exploring Anti-Gentrification Practices and Policies in Southern European Cities» y del Informe España 2050. A la luz de las evidencias empíricas sobre gentrificación, se formula una crítica a las medidas del legislador estatal.*

Palabras clave: *Vivienda, gentrificación, turistificación, asequibilidad.*

Abstract: *This chapter deals with the gentrification of urban areas, based on housing affordability and touristification. The chapter examines comparative remedies under the recommendations of the Council of Europe, UN Habitat, the European project 'Exploring Anti-Gentrification Practices and Policies in Southern European Cities', and the Spain 2050 Report. In the light of the empirical evidence, the Spanish measures on gentrification are critically examined.*



Keywords.- *Housing, gentrification, touristification, affordability.*

Sumario: 1. La gentrificación de los núcleos urbanos: especial referencia a la falta de asequibilidad y la turistificación. 2. Soluciones prospectivas en los informes y proyectos europeos sobre gentrificación. 2.1 Informe «Gestión de la gentrificación» del Consejo de Europa. 2.2 Recomendaciones de ONU Habitat. 2.3 Resultados del Proyecto europeo *«Exploring Anti-Gentrification Practices and Policies in Southern European Cities»*. 3. Las medidas propuestas en el informe «España 2050» para mitigar las consecuencias de la gentrificación y desatendidas por el legislador estatal. 4. Crítica a las medidas destinadas a mitigar la gentrificación de los núcleos urbanos. 4.1 Declaración de zonas de mercado residencial tensionado. 4.2 El control de rentas de las viviendas sitas en zona declarada de mercado residencial tensionado y los grandes tenedores de vivienda. 5. Reflexiones finales sobre la gentrificación de los núcleos urbanos. Bibliografía.

1. LA GENTRIFICACIÓN DE LOS NÚCLEOS URBANOS: ESPECIAL REFERENCIA A LA FALTA DE ASEQUIBILIDAD Y LA TURISTIFICACIÓN⁽¹⁾

El presente capítulo analiza la gentrificación y sus causas, habida cuenta de la globalización de este fenómeno, con especial atención a las soluciones propuestas por el Consejo de Europa, ONU Habitat, así como la investigación científica en este ámbito. Asimismo, se abordarán críticamente las soluciones establecidas por el legislador estatal, a la luz de las propuestas formuladas para la legislación española. Cabe destacar la ausencia de una definición de gentrificación del legislador estatal, como fenómeno más frecuente en los núcleos urbanos y consistente en la expulsión de los residentes habituales a áreas periféricas, debido principalmente a la falta de asequibilidad y la turistificación.

En cuanto a la gentrificación, diversos retos habitacionales han sido indicados por expertos en la materia en dos informes⁽²⁾, tanto a nivel europeo como a nivel estatal: en Europa, los retos más importantes se refieren a la asequibilidad, sostenibilidad e inclusión social de la vivienda; en relación con España, los retos se concretan en la falta de asequibilidad,

(1) Este trabajo se enmarca en las actividades del Proyecto de I+D+i del Ministerio de Ciencia e Innovación «Vivir en comunidad: nuevas reglas para un nuevo paradigma», PID2020-112876GB-C31, IP: Prof. Dr. Sergio Nasarre Aznar, al que pertenezco como miembro del equipo de investigación.

(2) NASARRE-AZNAR, 2021. NASARRE AZNAR, 2022.



C. GENTRIFICACIÓN

el sinhogarismo, la gentrificación, la turistificación⁽³⁾, así como el fenómeno conocido como la «España vaciada» o la despoblación de las zonas rurales. En concreto, y en términos de estado del parque residencial de vivienda en España, la «vivienda adecuada» se traduce en los siguientes datos del Instituto Nacional de Estadística y del Ministerio de Fomento⁽⁴⁾: más del 55 % de viviendas fueron construidas antes de 1980, en concreto 13.759.266 viviendas de un total de 25.208.622, de las cuales un 21 % tienen más de 50 años. Ello justifica que, en España, los principales retos en materia de «vivienda adecuada» sean la rehabilitación, la eficiencia energética y la accesibilidad, pues solamente el 0,6 % de viviendas son accesibles para las personas con discapacidad.

En los informes, se señalan como buenas prácticas a nivel español las siguientes: la intermediación en materia de vivienda, dispuesta en Cataluña, y los derechos de adquisición preferente, de Cataluña y Andalucía; el derecho a la vivienda para personas o colectivos vulnerables, del País Vasco; la propiedad temporal y la propiedad compartida, de Cataluña; la aproximación a la «vivienda asequible», mediante la práctica de la Fundación Hábitat 3; la vivienda para la inclusión social, en Cataluña; la suspensión de los lanzamientos, del legislador estatal, y la mediación hipotecaria, de los legisladores autonómicos de Cataluña, Madrid, Aragón, Navarra y el País Vasco.

Finalmente, se refieren diversas lecciones aprendidas en materia de vivienda, cuyo contenido no se encuentra trasladado en la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda⁽⁵⁾, en adelante LDV: no existen políticas de vivienda adecuadas, basadas en la investigación previa sobre la situación del acceso a la vivienda en España y sus causas; se requiere de un planteamiento *country-wide* o para todo el Estado sobre la formulación adecuada de los regímenes de tenencia de la vivienda; se necesitan medidas vinculadas al sector privado para el incremento de las viviendas sociales, a lo que pueden ayudar las cooperativas de vivienda; se produce una regulación multirivel incoherente⁽⁶⁾, cuya principal manifestación es la falta de asequibilidad; deben abordarse los problemas relativos a las condiciones de habitabilidad, accesibilidad, eficiencia energética y rehabilitación⁽⁷⁾; y, finalmente, se requiere una cohesión territorial para solucionar las consecuencias derivadas de la urbanización, que han desembocado en el fenómeno de la «España vaciada» o la despoblación de las zonas rurales.

(3) MARENZANA, 2024, pp. 95-118.

(4) MINISTERIO DE FOMENTO, 2015.

(5) BOE de 26 de mayo de 2023. ARGELICH COMELLES, 2023, pp. 1-454.

(6) Aporta novedosas soluciones el reciente trabajo de GOÑI RODRÍGUEZ DE ALMEIDA, 2024, pp. 165-203.

(7) PONCE SOLÉ, 2008, pp. 493-512.



2. SOLUCIONES PROSPECTIVAS EN LOS INFORMES Y PROYECTOS EUROPEOS SOBRE GENTRIFICACIÓN

Por lo que respecta a las soluciones prospectivas en esta materia, examinaremos el contenido de las diversas recomendaciones planteadas en los informes del Consejo de Europa, de ONU Habitat, así como los resultados de un proyecto europeo sobre gentrificación en ciudades del sur de Europa.

2.1 Informe «Gestión de la gentrificación» del Consejo de Europa

En el informe «Gestión de la gentrificación» del Consejo de Europa⁽⁸⁾, se indican cuatro acciones destinadas a mitigar sus consecuencias. La primera acción es la gestión de la brecha del arrendamiento y la asequibilidad en los entornos residenciales y no residenciales. A estos efectos, se identifican como soluciones el aumento de la oferta de vivienda protegida, la combinación de los diversos regímenes de tenencia –principalmente el arrendamiento y la propiedad–, la colaboración público-privada, el aumento de la asequibilidad, los modelos cooperativos, la regulación de la especulación, el control de la cantidad y ubicación de las viviendas turísticas, así como el aseguramiento del transporte público a los residentes. Este último punto se señala expresamente como un elemento esencial para el desarrollo de las denominadas «supermanzanas» en Barcelona, pero, a su vez y aunque el informe no lo refiera, se ha observado un incremento de los precios tanto en el arrendamiento como en la compra de las viviendas allí ubicadas⁽⁹⁾. Entre estas soluciones en materia de gestión de la brecha del arrendamiento se identifican las experiencias del Plan Especial Urbanístico de Alojamiento Turístico de Barcelona, el Proyecto de Plan de Desarrollo del barrio de Chatsworth Road, de Londres, y el Programa Especial de Planificación Lachine-East, de Montreal.

En segundo lugar, se desarrollan medidas destinadas a evitar el desalojo y proteger a los arrendatarios. En este ámbito, se identifican diversas prácticas, como la creación de zonas especiales para la «renovación urbana cuidadosa», como la norma de Protección del Entorno Social o *Milieuschutz*, de Berlín. Asimismo, también indica la gestión del turismo,

(8) CONSEJO DE EUROPA, 2020.

(9) CBRE, 2023. Los datos publicados por la consultora CBRE en junio de 2023 sitúan el incremento de la renta por metro cuadrado de las viviendas sitas en las supermanzanas en un 87% de media, correspondiendo el incremento máximo en un 110% en la calle Consell de Cent, de Barcelona. El incremento de los precios en la compraventa de viviendas de las supermanzanas es del 4%, registrando bajadas del 18% en las calles adyacentes no pertenecientes a esta.



C. GENTRIFICACIÓN

medidas de protección de los arrendatarios –como los derechos de adquisición preferente–, y la protección a las empresas locales, como la restricción de los horarios comerciales. Además de la experiencia alemana referida, también destaca el Fatima Mansions, de Dublín, donde se procedió al reemplazo de viviendas de protección social degradadas por otras sin expulsión de sus arrendatarios.

En tercer lugar, se indica como buena práctica el fortalecimiento de los procesos participativos, así como la gobernanza dirigida por los residentes y la sociedad civil. De esta manera, se busca la creación de procesos participativos, el codiseño del espacio público con la ciudadanía y la coproducción de políticas públicas. En este ámbito, destaca el presupuesto de iniciativas públicas, de Vinnytsia –en Ucrania–, el modelo cooperativo de rehabilitación del patrimonio histórico municipal infrautilizado, de Lisboa, y el Consejo Municipal de la Vivienda Social, de Barcelona. Finalmente, la cuarta propuesta consiste en un espacio público inclusivo mediante la promoción de la gobernanza de las ciudades y la gestión de la privatización del espacio público. En este ámbito, destaca como práctica la asociación de vecinos de Tabakalera, en San Sebastián, donde se ha producido un proceso de regeneración, la promoción de lugares para la interacción social y la gestión del conflicto en el espacio público. Complementariamente a esta experiencia, también se refieren las supermanzanas de Barcelona.

A modo de conclusión, el informe formula unas recomendaciones a las autoridades municipales. Estas recomendaciones se refieren al aseguramiento de la protección a las personas vulnerables, la creación de procesos participativos eficaces en la coproducción de políticas, junto con la distribución de fondos y el fomento de modelos de gobernanza. Para evitar la gentrificación, se recomienda que las autoridades municipales creen vínculos con la sociedad civil, así como el activismo local. Finalmente, se sugiere aumentar el parque de vivienda protegida, proteger a los residentes de larga duración, procurar la inclusión y la integración en lugar de la segregación, así como preservar la composición social para evitar el desalojo.

2.2 Recomendaciones de ONU Habitat

Las recomendaciones de ONU Habitat en materia de gentrificación⁽¹⁰⁾, publicadas en su portal, se refieren a diversas actuaciones en los núcleos urbanos. La primera recomendación consiste en adoptar políticas económicas redistributivas, a los efectos de que los recursos generados por la

(10) ONU HABITAT, 2022.



gentrificación puedan utilizarse para regenerar otras ubicaciones periféricas que se han dejado de utilizar, con la finalidad de incrementar los ingresos municipales. Estos ingresos pueden utilizarse, expresamente, para mejorar la oferta de vivienda, su cantidad y distribución en el espacio público, considerando las áreas y vecindarios. En segundo lugar, propone retener a la población existente y su tejido social mediante el mejoramiento de su vivienda, así como en virtud de programas sociales destinados a actividades tradicionales generadoras de ingresos. La finalidad es desincentivar la presión especulativa del desarrollo descontrolado, que es una de las causas de expulsión de la población residente. En este sentido, recomienda fomentar las pequeñas empresas mediante la gestión de microcréditos, el aumento de los servicios comunitarios, la rehabilitación de viviendas y la mejora de los espacios públicos. ONU Habitat indica expresamente que estas recomendaciones, junto con la participación directa de la comunidad, han demostrado ser prácticas de éxito para disminuir las presiones de la gentrificación, referidas a la gestión de la exclusión residencial, la planeación urbanística, la falta de gobernanza y la gestión de la desigualdad.

2.3 Resultados del Proyecto europeo «*Exploring Anti-Gentrification Practices and Policies in Southern European Cities*»

Los resultados del proyecto «*Exploring Anti-Gentrification Practices and policies in Southern European Cities*⁽¹¹⁾», desarrollado del 1 de octubre de 2014 al 30 de septiembre de 2016 y coordinado por la Universidad de Leicester, pueden resultar de utilidad en aras de implementar las medidas descritas en materia de gentrificación en España, tras el estudio comparado de tres ciudades del sur de Europa, como son Madrid, Roma y Atenas. El objetivo final de esta investigación consistió en formular soluciones al desplazamiento y contribuir a la teoría de la «resistencia a la gentrificación». A estos efectos, este proyecto se estructuró con base en cuatro objetivos, y sus correspondientes resultados. En primer lugar, examinar la relevancia de la teoría de la resistencia a la gentrificación para comprender las prácticas en contra de los desahucios, la especulación y la privatización tras la crisis de 2008. Del análisis de estas prácticas, se reafuerza la teoría de la resistencia a la gentrificación por la población local, así como su potencial para informar sobre el establecimiento de una agenda urbana en contra del desplazamiento. En segundo lugar, contextualizar

(11) EUROPEAN COMMISSION, 2017.



C. GENTRIFICACIÓN

los diferentes tipos de desplazamiento y los sistemas de vivienda de las ciudades. En este sentido, en la comprensión del desplazamiento urbano en las ciudades del sur de Europa tras la crisis económica intervienen una variedad de fuerzas que actúan simultáneamente con diferente intensidad, impactando a una variedad de personas con diversos perfiles sociales. En tercer lugar, estudiar las prácticas contra la gentrificación en las ciudades referidas, a los efectos de formular soluciones sobre la prevención de los desplazamientos. En este ámbito, se observa una variedad, multiescalaridad y simultaneidad en las prácticas en contra del desplazamiento. El variado conjunto de prácticas, como las que van en contra de los desahucios, la privatización, la especulación y la austeridad se pueden agrupar como las «prácticas en contra de la gentrificación». Finalmente, el cuarto objetivo consiste en desarrollar un conjunto de herramientas contra la gentrificación para las ciudades del sureste de Europa, aunque las prácticas descritas en el proyecto podrían implementarse en España.

Por lo que respecta al impacto y uso potenciales de esta investigación, se detectó que existe una falta de prevención con respecto al lanzamiento. La prevención debería referirse a acciones dirigidas a las personas lanzadas de sus viviendas habituales, en el sentido de entender que el desplazamiento directo no puede abordarse con un modelo de bienestar residual y una solución de emergencia, pues afecta a la clase media empobrecida, a personas mayores y a trabajadores precarios, principalmente referidos a arrendatarios jóvenes y personas migrantes. En consecuencia, las medidas preventivas deberían proveer de vivienda a largo plazo mediante los siguientes instrumentos, algunos de los cuales han sido adoptados en España: la adquisición y conversión del parque de vivienda inutilizado en vivienda pública; la revisión de los planes de privatización, para mantener el parque público residencial accesible a la próxima generación; el posible cambio del régimen de tenencia de propiedad a arrendamiento en la misma vivienda, a los efectos de evitar el lanzamiento del deudor hipotecario insolvente; las ayudas financieras al pago de la deuda hipotecaria, así como las moratorias de los lanzamientos de personas vulnerables; y medidas que diferencien el acceso a la vivienda, como las cooperativas de vivienda y las políticas de rehabilitación de vivienda y edificios.

Los resultados de la investigación también se refieren a la mitigación de la gentrificación, pues se desprende que la especulación aumentó en las zonas gentrificadas tras la crisis económica. Las prácticas de mitigación de la gentrificación propuestas consisten en: la creación de planes de desarrollo local alternativos; la mitigación del turismo en los centros de las ciudades; la reducción de la zonificación de desarrollo especulativo; la preservación de los valores sociales de las viviendas deshabitadas y de los edificios recuperados para usos sociales; y la participación ciudadana



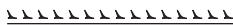
activa mediante decisiones operativas en materia de vivienda. Habiendo detectado la ausencia de medidas de prevención y mitigación, la investigación se centró en prácticas de desobediencia civil –indicando expresamente la ocupación ilegal–, cuya detección es altamente informativa para el diseño de medidas de prevención del desplazamiento, pues los testimonios de grupos vecinales y movimientos sociales urbanos redundan en la concienciación. La composición social de los grupos en contra del desplazamiento requiere una profunda comprensión de la solidaridad interclase, pues según indica es el punto más débil de quienes promueven el acceso a la vivienda solo en propiedad, como el movimiento en contra de los desahucios de Grecia. La institucionalización de las prácticas de los movimientos sociales –como la asistencia jurídica en materia de desahucios–, o las respuestas institucionales –como la ayuda financiera o el alojamiento temporal y las soluciones de emergencia– han demostrado tener un alcance limitado. En este sentido, se recomienda expresamente que la puesta en marcha de alojamientos temporales en Madrid debe aprender del fracaso de su aplicación en Roma con anterioridad.

3. LAS MEDIDAS PROPUESTAS EN EL INFORME «ESPAÑA 2050» PARA MITIGAR LAS CONSECUENCIAS DE LA GENTRIFICACIÓN Y DESATENDIDAS POR EL LEGISLADOR ESTATAL

En el informe «España 2050⁽¹²⁾» se han determinado unas líneas de actuación en materia de vivienda, que tienen incidencia en la gentrificación producida en algunos núcleos urbanos, especialmente los que tienen una mayor demanda residencial. En el apartado dedicado al desarrollo territorial, en cuanto al «presente del acceso a la vivienda», se indica que la distribución sobre el territorio es muy heterogénea. Ello se debe a la concentración poblacional en las grandes ciudades y la despoblación de la llamada «España vaciada», a la dificultad para acceder a la vivienda en propiedad, así como al sobrecoste de la renta del arrendamiento de vivienda habitual en relación con los ingresos percibidos. Por ello, los expertos del informe señalan diversos retos de futuro que se tendrán que regular, en atención al envejecimiento de la población, la asimetría de los entornos urbano y rural, la suburbanización en ciudades extensas, la densificación de las ciudades, la turistificación y la gentrificación⁽¹³⁾. Está

(12) OFICINA NACIONAL DE PROSPECTIVA Y ESTRATEGIA DEL GOBIERNO DE ESPAÑA, 2021.

(13) MARENZANA, 2024, pp. 95-118.



C. GENTRIFICACIÓN

previsto que en 2035 el número de unidades familiares u «hogares» haya aumentado 1,1 millones⁽¹⁴⁾, mientras que su tamaño medio descenderá, quedando especialmente afectados los ciudadanos que tengan ingresos bajos y los jóvenes que residan en las grandes ciudades. Por estas razones, la demanda potencial de vivienda social en España se duplicará la próxima década.

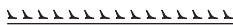
Por ello, se propone en el informe la regulación de las tenencias intermedias, es decir, el acceso a la vivienda en propiedad mediante dos fórmulas que proceden del Derecho anglosajón y que se incorporarían a nuestra legislación, en la línea del legislador catalán, mediante un *legal transplant*: la propiedad temporal y la propiedad compartida. Como retos complementarios, señala el informe la mejora de la sostenibilidad y la salud urbana, la reducción de la pobreza, la desigualdad y la segregación social, así como la rehabilitación masiva del parque inmobiliario, en atención a la antigüedad media y en términos de eficiencia energética. En España, la tasa de rehabilitación es del 0,1 %, el equivalente a 26.000 viviendas del parque inmobiliario total⁽¹⁵⁾, mientras que en Francia o Noruega es del 2 %. Se estima que en España 1,2 millones de viviendas se tendrán que rehabilitar hasta 2030. Finalmente, se señala como reto la dinamización de la España rural.

Como acciones concretas, o «frentes en relación con la Agenda Urbana Española⁽¹⁶⁾», se prevé un segundo ámbito, denominado «Garantizar de forma efectiva el acceso a una vivienda digna y adecuada, reduciendo el esfuerzo económico y mejorando su adecuación». Se disponen diversas acciones para acometer esta garantía del acceso a la vivienda digna y adecuada. En primer lugar, incrementar la disponibilidad de vivienda pública y social a través de la compra de viviendas en edificios y comunidades ya consolidadas, la rehabilitación o la construcción de nuevas viviendas. En segundo lugar, fomentar el arrendamiento de las viviendas vacías ofreciendo garantías suficientes a los propietarios y ejerciendo un control sobre la calidad de la vivienda ofertada. En este sentido, se propone la creación o mejora, en su caso, de bolsas de intermediación pública de arrendamiento y marcos de colaboración público-privados que contribuyan a una mejor gestión, como modelo similar a las *housing associations*. Debemos precisar que la autoridad local de vivienda procede del Derecho anglosajón, nuevamente, así como la intermediación de la Administración en la gestión de las viviendas vacías mediante las órdenes de gestión de viviendas vacías.

(14) INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, 2020.

(15) MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, 2020.

(16) MINISTERIO DE FOMENTO, 2019.



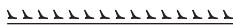
En tercer lugar, la creación de un marco fiscal orientado a favorecer tanto el incremento de la oferta de vivienda en arrendamiento a precios asequibles, como el propio acceso de las unidades familiares de rentas más bajas. Prevé un especial énfasis en la demanda residencial y mercado tensionado, e insinúa el control de rentas, que encontramos en la DF primera LDV, cuando expresa la importancia de «tener en cuenta la relación entre el precio del alquiler y la renta del hogar». En cuarto lugar, el establecimiento de mecanismos de protección sobre el patrimonio público de vivienda, así como reservas de suelo para vivienda protegida en arrendamiento⁽¹⁷⁾, para evitar su despatrimonialización, un objetivo acometido en la DF cuarta.

En quinto lugar, incentivar las tenencias intermedias como alternativa a la propiedad, es decir, regular la propiedad temporal y la propiedad compartida. Finalmente, apuesta por garantizar la correcta información que reciben las unidades familiares, tanto en la financiación como en la compra o arrendamiento de una vivienda, facilitando la movilidad residencial de las unidades familiares a medida que sus necesidades cambian. Ello se regula en los artículos 32-36 LDV. Complementariamente, para adecuar el parque de vivienda a las necesidades de las nuevas unidades familiares, el informe propone implementar programas de ayudas, dirigidas a conseguir la accesibilidad universal en las viviendas y como soluciones habitacionales alternativas⁽¹⁸⁾, así como implementar una Estrategia Nacional de regeneración urbana integral.

La Ley 12/2023 tenía la oportunidad de sentar las bases legislativas completas de lo que en el informe España 2025 se contiene, pero no se atienden la totalidad de los problemas señalados en el informe: ni las consecuencias negativas derivadas de la urbanización; ni la despoblación de zonas rurales, donde habita la población más envejecida; ni se establecen medidas estructurales, pues siguen siendo coyunturales, como suele ser tradición en la legislación de acceso a la vivienda en España. Faltan soluciones que formulen a medio y largo plazo el modelo de acceso a la vivienda, y consideramos que ello pasaría por las siguientes acciones: el planteamiento de políticas de vivienda para estructurar territorialmente la cohesión poblacional; plantear el modelo urbano de ciudad y la distribución poblacional; la creación de un ente gestor del acceso a la vivienda, en la línea de la *Local Housing Authority* del Reino Unido, que es un ente local destinado a estos efectos, e incluso su existencia a nivel autonómico; y, finalmente, abordar los grandes retos de futuro, basados en la asequibilidad, la sostenibilidad, la distribución poblacional y su concentración en las ciudades, junto con las nuevas tecnologías.

(17) IGLESIAS GONZÁLEZ, 2024, pp. 53-96.

(18) MESSÍA DE LA CERDA BALLESTEROS, 2013, pp. 1533-1568.



4. CRÍTICA A LAS MEDIDAS DESTINADAS A MITIGAR LA GENTRIFICACIÓN DE LOS NÚCLEOS URBANOS

La crítica que se formulará respecto de las medidas destinadas a mitigar las consecuencias de la gentrificación de los núcleos urbanos es que se vinculan todas a los propietarios de las viviendas libres no sujetas a protección pública y sin compensación pública. Estas medidas consisten en la declaración de zonas de mercado residencial tensionado, de momento solo aplicable en algunos municipios de Cataluña, a la que se vincula el control de rentas para cualquier vivienda arrendada allí ubicada, con independencia de si su propietario y arrendador es considerado un gran tenedor.

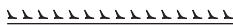
Aunque estas dos medidas, principalmente el control de rentas, hayan sido avaladas en el reciente pronunciamiento del Tribunal Constitucional respecto de la Ley 12/2023⁽¹⁹⁾, desde una perspectiva civil suponen una afectación directa a la facultad de disposición, en este caso referida a los actos de administración, respecto de una vivienda de titularidad privada. Desde el Derecho civil, se trata de un límite en interés público del derecho de propiedad, lo que se corresponde con una limitación administrativa de derechos y, como es sabido, no requiere dicha restricción indemnización alguna al propietario. Por tanto, supone de hecho un vaciamiento indirecto del derecho de propiedad y sus facultades, lo que afecta a su contenido esencial⁽²⁰⁾.

4.1 Declaración de zonas de mercado residencial tensionado

El artículo 18 LDV regula la declaración de «zonas de mercado residencial tensionado», una definición que determina el ámbito material de aplicación de las DF primera, segunda y quinta –relativas al control de precios del arrendamiento de vivienda–, los incentivos fiscales del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas –en adelante IRPF– para el arrendamiento de vivienda, así como la suspensión de los lanzamientos y otras medidas de carácter procesal. Es competencia de la Comunidad Autónoma la solicitud al Gobierno de la nación de la declaración de zonas de mercado residencial tensionado, recordando que la norma no prevé ningún cauce de impugnación de la declaración de zonas de mercado tensionado. Ello puede conducir a que, mediante la acumulación de esta declaración a la congelación de rentas, sin posibilidad de impugnar dicha declaración y que la misma dependa de cada Comunidad Autónoma, se

(19) STC 79/2024, de 21 de mayo, RTC 2024/79.

(20) Nos remitimos a VERDERA SERVER, 2023, pp. 859-998 y SIMÓN MORENO, 2023, pp. 139-177.



ocasionen situaciones discriminatorias entre territorios, por el eventual tratamiento legal desigual frente a situaciones análogas respecto de la tensión en el mercado de arrendamiento de vivienda. En esta norma no se prevé que la declaración acumulada a la congelación de rentas se destine necesariamente a arrendatarios en situación de especial vulnerabilidad, conforme al artículo 14 LDV, sino que se dispone para que cualquier arrendatario, en atención al contexto de escasez de oferta de vivienda, acumulado a la declaración de mercado tensionado, pueda acceder a una vivienda.

El artículo 18 LDV realiza también una ampliación, respecto de su redacción inicial, de los criterios para la declaración de zonas de mercado residencial tensionado por parte de las Comunidades Autónomas; procederá dicha declaración si la carga media del coste mensual del arrendamiento o préstamo hipotecario, más los gastos y suministros básicos, superan el 30% de la renta media de la unidad familiar, o si el precio de la compraventa o arrendamiento de la vivienda se ha incrementado en tres puntos por encima del IPC en los cinco años anteriores. Además, se podrán aplicar los límites del índice de referencia de precios a las viviendas que no hayan sido arrendadas en los últimos cinco años, de acuerdo con la correspondiente declaración de zonas de mercado residencial tensionado.

Los posibles municipios afectados por esta medida, de momento solamente dispuesta en Cataluña, se sitúan en las grandes ciudades y sus áreas metropolitanas, siendo cuantitativamente inferiores a los que no se encuentran en zonas de mercado residencial tensionado, por lo que el alcance de la medida será limitado. Es necesario indicar que la combinación de plazos tan extensos de duración del arrendamiento de vivienda, con regímenes de control de rentas, ocasiona una disminución de la oferta de vivienda en arrendamiento, como ya sucedió con la prórroga forzosa y la congelación de la renta en las Leyes de arrendamientos urbanos de 1946, 1956 y 1964. El incremento y consolidación del arrendamiento como régimen de tenencia alternativo a la propiedad generalizada en España necesita una legislación estable, para la atención de la necesidad permanente de vivienda del arrendatario, y de cierta flexibilidad para quien requiera la satisfacción de una necesidad habitacional temporal, por motivos laborales o de otra índole.

La redacción del precepto establece una serie de excepciones, sujetas a una limitación máxima del 10% superior a la del último contrato en vigor en los últimos cinco años, si se «acreditan» –tras una enmienda del precepto– diversas circunstancias, a modo de incentivo positivo para el destino al arrendamiento de estas viviendas que no se ha considerado oportuno mantener. En primer lugar, cuando la vivienda hubiera sido objeto de una actuación de rehabilitación finalizada en los dos años anteriores a la celebración del nuevo contrato, *ex* artículo 41.1 del Real



Decreto 439/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y se modifica el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero⁽²¹⁾. En segundo lugar, cuando, en los dos años anteriores a la fecha de la celebración del nuevo contrato de arrendamiento, se hubieran finalizado actuaciones de rehabilitación o mejora de la vivienda, con un ahorro de energía primaria no renovable del 30 % acreditable⁽²²⁾. En tercer lugar, cuando hubiesen finalizado actuaciones de mejora de la accesibilidad en los dos años anteriores a la fecha de la celebración del nuevo contrato de arrendamiento. En cuarto lugar, cuando el contrato de arrendamiento se hubiese formalizado por un periodo mínimo de diez años, o se determinase un derecho de prórroga del arrendatario que le permita su extensión, con las mismas prestaciones, durante un periodo mínimo de diez años. La finalidad es que el arrendador se pueda resarcir de la inversión realizada en las viviendas, o compensar el incremento de precios en atención a la celebración de un arrendamiento de larga duración.

4.2 El control de rentas de las viviendas sitas en zona declarada de mercado residencial tensionado y los grandes tenedores de vivienda

El control de rentas previsto en la Ley 12/2023 es un *legal transplant* de lo dispuesto en septiembre de 2018 en el § 556 BGB como *Mietpreisbremse*, para los nuevos contratos de arrendamiento de vivienda, tras su aplicación en Berlín, así como a nivel global en otras ciudades como Nueva York, San Francisco, París, Copenhague o Estocolmo, entre otros. Este mecanismo ha fracasado donde se ha aplicado y, para ello, nos remitimos al último estudio publicado por el Prof. Dr. Kholodilin⁽²³⁾, también con lecciones para el *legal transplant* de este mecanismo en Cataluña, donde se ha aprobado nuevamente la aplicación de esta medida tras la declaración de zonas de mercado residencial tensionado. El control de rentas ocasiona diversos efectos negativos: la reducción de la oferta, con el siguiente incremento del plazo de espera para los arrendatarios y aumento de la renta; la disminución de los *commuters* o la movilidad residencial, habitualmente por razones laborales; el aumento del coste oculto o no

(21) BOE de 31 de marzo de 2007.

(22) Esta acreditación se llevará a cabo mediante «certificados de eficiencia energética de la vivienda, uno posterior a la actuación y otro anterior que se hubiese registrado como máximo dos años antes de la fecha de la referida actuación».

(23) KHOLODILIN, 2024, pp. 1-19.



declarado sobre la renta de la vivienda; y, finalmente, la falta de ejecución de las obras de conservación necesarias y el deterioro de las viviendas, igual que sucedió con la prórroga forzosa acumulada a la congelación de la renta dispuesta en la LAU 1946, LAU 1956 y LAU 1964.

En cuanto a la modificación del artículo 17.6 LAU, se establece un control de rentas propio y generalizado para las viviendas sitas en zonas declaradas de mercado residencial tensionado⁽²⁴⁾. A estos efectos, se regularán las rentas de las denominadas zonas de mercado residencial tensionado, previa declaración por la Administración competente autonómica, donde se aplicará un control de rentas impropio para los contratos de arrendamiento en vigor, mediante la limitación permanente de su actualización, así como un control de rentas propio para los nuevos contratos. En este último caso, los límites de su actualización se establecerán dependiendo de la modalidad de contrato y propiedad, distinguiendo en función del arrendador: para los grandes tenedores, mediante un índice *ad hoc* de contención de precios y, con la previsión del siguiente punto hasta que no se apruebe dicho índice; y, para el resto de los arrendadores, a este mismo índice si la vivienda está sita en una zona de mercado residencial tensionado, o bien vinculando su indexación a la última renta de contrato de arrendamiento de vivienda habitual que hubiese estado vigente en los últimos cinco años en la misma vivienda, una vez aplicada la cláusula de actualización anual de la renta del contrato anterior, sin que quepa fijar nuevas condiciones que establezcan la repercusión al arrendatario de otros gastos.

Por lo que se refiere a los grandes tenedores de vivienda y la modificación del 17.7 LAU fruto de una enmienda, el sistema de índices de precios de referencia atenderá a las «condiciones y características de la vivienda arrendada y el edificio en que se ubique», remitiéndose a un desarrollo reglamentario de este sistema, y a los protocolos de colaboración e intercambio de datos con los sistemas de información estatales y autonómicos de aplicación. Esta misma limitación de los grandes tenedores se aplicará en los contratos de arrendamiento de viviendas sitas en zonas declaradas de mercado residencial tensionado durante la vigencia de dicha declaración, teniendo en cuenta que no hubiese estado vigente ningún contrato de arrendamiento en los cinco años anteriores.

La consideración cuantitativa de gran tenedor, referida al propietario de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de 1.500 metros cuadrados de uso residencial excluyendo garajes y trasteros, como dispone el artículo 3.1 k) LDV, necesita replantearse cualitativamente. Es desacertada la rebaja de la consideración de gran tenedor de vivienda de diez a cinco viviendas, si las Comunidades Autónomas

(24) AZNAR SÁNCHEZ-PARODI, 2021, pp. 2875-2927.



C. GENTRIFICACIÓN

acreditan zonas de mercado residencial tensionado, tras la tramitación parlamentaria de la norma, pues no cabe convertir *ex lege* en gran tenedor a quien no lo es: el propietario persona física que sea titular de cinco viviendas, como máxima expresión de los desajustes de criterios pretendidamente objetivos.

Asimismo, el establecimiento de un criterio cuantitativo debería precisar si se refiere al derecho de propiedad, como parece que se desprende del redactado, y tendría que excluir expresamente situaciones que pueden convertir en gran tenedor a quien no lo es, como la copropiedad y los derechos reales limitados, los bienes gananciales –considerando la teoría de la «comunidad diferida»–, o la herencia yacente. Es necesario mencionar que, hasta 2021, los grandes tenedores son propietarios de 98.639 viviendas, que representan un 4,4 % del total de viviendas arrendadas sobre un total de más de 2,4 millones⁽²⁵⁾. La distribución de las viviendas arrendadas por grandes tenedores corresponde a un 57% en Madrid, y a un 11,5% en Barcelona. Por tanto, objetivamente, los grandes tenedores no son un oligopolio en el mercado de arrendamiento de vivienda de España, que justifique esta política legislativa estatal, y, en Madrid, su intervención en el mercado tiene carácter mayoritario.

Hechas estas precisiones contextuales, la cantidad de viviendas no tiene que ir aparejada a su valor en el mercado, por tratarse ambos de parámetros variables y, por ende, no deben utilizarse para objetivar la asimetría negocial que las normas pretenden reequilibrar. Ello implica un tratamiento legal lineal e inadecuado para situaciones, a todas luces, desiguales, lo que entraña discriminación: el propietario de diez viviendas cuyo valor de mercado sea bajo; el propietario de menos de diez viviendas cuyo valor de mercado sea superior al del ejemplo anterior; y el gran tenedor que sea una persona jurídica y cuya actividad empresarial se refiera al sector inmobiliario. Las medidas relativas a los grandes tenedores deberían referirse al último supuesto, es decir, entidades financieras, filiales inmobiliarias y entidades de gestión de activos inmobiliarios, como se dispone en la legislación autonómica⁽²⁶⁾, y sin establecer el límite de diez viviendas,

(25) BUSINESS INSIDER, 2022.

(26) Se encuentra previsto en las leyes de vivienda de Andalucía, Navarra, Canarias, País Vasco, Comunidad Valenciana y Extremadura: artículo 5 de la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, de Andalucía, *BOE* de 2 de noviembre de 2013; artículo 1 de la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra, *BOE* de 27 de julio de 2013; artículo 26 de la Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda, *BOE* de 1 de julio de 2014; artículo 74.1 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, del País Vasco, *BOE* de 13 de julio de 2015; artículo 13 de la Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana, *BOE* de 22 de noviembre de 2004; y artículo 2 de la Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura, *BOE* de 15 de mayo de 2019.



algo especialmente necesario en las zonas de mercado residencial tensionado. En suma, si el legislador apuesta por un tratamiento legal diferenciado de los grandes tenedores respecto de las personas físicas y jurídicas, su destinatario debería ser quien ostente, en términos cualitativos, una posición predominante en el mercado y cuya actividad empresarial sea la inmobiliaria, de manera análoga a la normativa imperativa de Derecho del consumo respecto de las entidades financieras.

5. REFLEXIONES FINALES SOBRE LA GENTRIFICACIÓN DE LOS NÚCLEOS URBANOS

De los informes y estudios indicados, se desprenden las diversas medidas expuestas que pueden contribuir a mitigar los efectos de la gentrificación de los núcleos urbanos, principalmente por la turistificación y la escasez de inmuebles destinados al uso habitacional habitual, con la consiguiente expulsión y desplazamiento de sus residentes. El legislador estatal tenía la oportunidad de regular soluciones en esta materia en la Ley 12/2023, pero dedica dos medidas que materialmente provocan más gentrificación y reducción de la oferta de vivienda en los núcleos urbanos con más demanda residencial: la declaración de zonas de mercado residencial tensionado, aparejando a toda vivienda arrendada, con independencia de la condición de su propietario, el control de rentas. A los efectos de ofrecer verdaderas soluciones para reducir la gentrificación de los núcleos urbanos, especialmente aquellos que tienen más demanda residencial, y no expulsar materialmente a los ciudadanos que han venido residiendo en estos núcleos, deberían considerarse las medidas propuestas en los informes referidos, también a los efectos de garantizar en la ancianidad el denominado *aging in place*.

BIBLIOGRAFÍA

- ARGECH COMELLES, C., *Ley por el derecho a la vivienda*, segunda edición, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2023.
- AZNAR SÁNCHEZ-PARODI, I., «El derecho de propiedad y la limitación de la renta en los contratos de arrendamiento residenciales en Cataluña», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 97, 2021.
- BUSINESS INSIDER, «¿Quiénes son los gigantes de la vivienda en España? CaixaBank, Testa o Lazora aumentan su peso y ya tienen casi 100.000 pisos de alquiler», de 8 de febrero de 2022, disponible en: <https://www.businessinsider.es/quienes-son-gigantes-vivienda-grandes-tenedores-pisos-alquiler-1008673>.



C. GENTRIFICACIÓN

- CBRE, *Informe Living, datos de mercado*, 2023, disponible en: <https://www.cbre.es/insights/figures/datos-de-mercado-living-figures-segundo-trimestre-espana-2023>.
- CONSEJO DE EUROPA, *Gestión de la gentrificación*, 2020, disponible en: <https://rm.coe.int/gestion-de-la-gentrificacion-resumen-de-politicas/16809f9a7f>.
- EUROPEAN COMMISSION, *Exploring Anti-Gentrification Practices and policies in Southern European Cities*, 2017, disponible en: <https://cordis.europa.eu/project/id/625691?isPreviewer=1>.
- GOÑI RODRÍGUEZ DE ALMEIDA, M., «La lenta pero imparable transmutación del arrendamiento de vivienda urbana: hacia un contrato aleatorio y regulado», *Revisita de Derecho Civil*, vol. XI, 2, 2024.
- IGLESIAS GONZÁLEZ, F., «Régimen jurídico de la vivienda protegida en la ley estatal de vivienda», *Revista De Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 57, 365-366, 2024.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Proyección de Hogares 2020-2035*, 2020, disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176954&menu=resultados&idp=1254735572981.
- KHOLODILIN, K., «Rent control effects through the lens of empirical research: An almost complete review of the literature», *Journal of Housing Economics*, vol. 63, 2024, disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1051137724000020>.
- MARENZANA, N. L.; GALLARDO, D.; VILLAVERDE, L. D., y HERRERO, M., «Descifrando las similitudes y diferencias entre gentrificación y turistificación», *Cuadernos de Turismo*, 53, 2024.
- MESSÍA DE LA CERDA BALLESTEROS, J. A., y FLORES RODRÍGUEZ, J., «Accesibilidad universal y no discriminación en inmuebles residenciales de uso privado», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 737, 2013.
- MINISTERIO DE FOMENTO, *Agenda Urbana Española*, 2019, disponible en: <https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW061>.
- *Plan de Infraestructuras, transporte y vivienda PITVI (2012-2024)*, 2015, disponible en: <https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/planes-estrategicos/2024/pitvi-2012/2024/plan-de-infraestructuras-transporte-y-vivienda-pitvi-2012/plan-de-infraestructuras-transporte-y-vivienda-pitvi-2012-2024>.
- MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, DIRECCIÓN GENERAL DE VIVIENDA Y SUELTO, *Observatorio de Vivienda y Suelo. Boletín especial Vivienda Social 2020*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2020, disponible en: <https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW072>.
- NASARRE AZNAR, S., *El Proyecto de Ley de vivienda 2022*, Fedea, 11, 2022, disponible en: https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2022/ap2022-11.pdf?utm_source=wordpress&utm_medium=actualidad&utm_campaign=estudio.
- NASARRE-AZNAR, S. (coord.), NASARRE-AZNAR, S.; FTÁCNIK, M.; LAMBEA-LLOP, N., y RASNACA, L., *Concrete actions for social and affordable housing in the EU*, Foundation for European Progressive Studies, Brussels, 2021, disponible en: https://www.feps-europe.eu/attachments/publications/social%20affordable%20housing_report.pdf.



TRATADO DE DERECHO DE LA VIVIENDA

- OFICINA NACIONAL DE PROSPECTIVA Y ESTRATEGIA DEL GOBIERNO DE ESPAÑA, *España 2050*, Madrid, Ministerio de la Presidencia, 2021, disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf.
- ONU HABITAT, «El fenómeno de la gentrificación», 2022, disponible en: <https://onu-habitat.org/index.php/el-fenomeno-de-la-gentrificacion#:~:text=La%20gentrificaci%C3%B3n%20sucede%20cuando%20un,%20las%20C3%A1reas%20de%20intervenci%C3%B3n>.
- PONCE SOLÉ, J., «La lucha contra la discriminación residencial y el acoso inmobiliario», en PONCE SOLÉ, J., SIBINA TOMÀS, D., *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Madrid, Marcial Pons, 2008.
- SIMÓN MORENO, H., «La evolución constitucional de la función social de la propiedad y el nuevo régimen del derecho de propiedad sobre una vivienda en la Ley por el derecho a la vivienda», *Derecho Privado y Constitución*, 42, 2023.
- VERDERA SERVER, R., «*Pro Proprietate*. Notas sobre la configuración constitucional de la propiedad privada», *Anuario de Derecho Civil*, vol. 76, 3, 2023.

