

# LA INEFICACIA DE LOS DERECHOS SOCIALES EN EL MARCO DE LA GOBERNANZA POSDEMOCRÁTICA: UN ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA EN ESPAÑA \*

The Ineffectiveness of Social Rights in the Framework of Post-democratic Governance. A Study of Public Housing Policies in Spain

ALBERT NOGUERA FERNÁNDEZ \*\*

Fecha de recepción: 05/06/2024  
Fecha de aceptación: 10/09/2024

*Anales de la Cátedra Francisco Suárez*  
ISSN: 0008-7750, núm. 59 (2025), 129-157  
<https://doi.org/10.30827/acfs.v59i.31005>

**RESUMEN** A partir de un análisis del ciclo de políticas públicas de vivienda que se inicia en España después de la crisis de 2008-2014 y de analizar sus resultados diez años después del inicio de su implementación, llegamos a la conclusión que, a pesar de la buena voluntad y esfuerzos de muchas administraciones autonómicas y municipales, los frutos son muy limitados ¿Por qué?

La tesis que defiende este trabajo es que la sustitución del viejo paradigma de gobierno de la dirección democrática por el actual paradigma neoliberal de la gobernanza posdemocrática, consecuencia del cambio de fase de desarrollo del capitalismo durante las últimas cuatro décadas, nos conduce a un escenario donde cualquier iniciativa legislativa garantista de derechos sociales queda neutralizada por el juego de interdependencias funcionales entre una constelación plural de actores multiescalares que a través de sus interacciones sobrepasan al Estado y determinan sus políticas internas. Se rompe, así, la relación directa entre acción gubernativa y resultados. Frente a ello, la única opción para garantizar un futuro de bienestar económico y social a la mayoría de la población pasa, en el terreno del derecho a la vivienda y otros derechos sociales, porque el tipo de intervención del Estado en la garantía de derechos sociales deje de hacerse por la vía de la “regulación de la autorregulación” y pase a hacerse por la vía de la dirección, la planificación y la imposición de lo público sobre lo privado.

**Palabras clave:** Derechos Sociales, Derecho a la Vivienda, Gobernanza, Neoliberalismo.

---

\* Para citar/citation: Noguera Fernández, A. (2025). La ineficacia de los derechos sociales en el marco de la gobernanza posdemocrática: un estudio de las políticas públicas de vivienda en España. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* 59, pp. 129-157.

\*\* Universitat de València. Departamento de Derecho Constitucional, Ciencias Políticas y de la Administración de la Facultad de Derecho. Av. dels Tarongers, s/n. 46022 València (España). Correo electrónico: [albert.noguera@uv.es](mailto:albert.noguera@uv.es). Este trabajo se encuadra dentro del proyecto de investigación “Tensiones entre el derecho a la vivienda y la propiedad privada en las relaciones de arrendamiento. Un enfoque socio-jurídico (TENURE)”, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación en el marco de los proyectos de generación de conocimiento 2022.

**ABSTRACT** Based on an analysis of the cycle of public housing policies that began in Spain after the 2008-2014 crisis and analyzing its results ten years after the beginning of its implementation, we come to the conclusion that, despite the good will and efforts of many regional and municipal administrations, the fruits are very limited. Why?

The thesis that this work defends is that the replacement of the old government paradigm of democratic leadership with the current neoliberal paradigm of post-democratic governance, fruit of the change in the phase of development of capitalism during the last four decades, leads us to a scenario where any legislative initiative that guarantees social rights is neutralized by the game of functional interdependencies between a plural constellation of multi-scalar actors that, through their interactions, surpass the State and determine its internal policies. This breaks the direct relationship between government action and results.

Faced with this, the only option to guarantee a future of economic and social well-being for the majority of the population lies in the field of the right to housing and other social rights, because the type of State intervention in the guarantee of social rights it stops being done through the "regulation of self-regulation" and begins to be done through management, planning and the imposition of the public over the private.

**Keywords:** Social Rights, Right to Housing, Governance, Neoliberalism.

## 1. EL NUEVO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA EN ESPAÑA Y SUS POBRES RESULTADOS

El art. 148.1.3 de la Constitución española (CE) de 1978 permitió, desde el primer momento, que todas las Comunidades Autónomas pudieran asumir, con carácter exclusivo, las competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, como así lo hicieron. Sin embargo, las competencias autonómicas en materia de vivienda no habían sido, hasta la crisis económica de 2008-2014, una cuestión política o jurídica que hubiera estado en el primer plano de la discusión pública. Podría decirse, incluso, que se trataba de una competencia políticamente descuidada, no existiendo legislación sobre la materia en las comunidades autónomas que limitaban su política pública de vivienda a la ejecución de los Planes estatales de vivienda. Esto es, a fomentar la construcción de vivienda de protección oficial en etapas de crisis del sector inmobiliario (Boix, 2023, pp. 185-186).

Es, como decimos, a partir de la crisis de 2008-2014 y con el objetivo de hacer frente a la emergencia habitacional derivada de la misma que las comunidades autónomas, coincidiendo además, en muchos territorios, con la conformación de los llamados gobiernos del cambio salidos de las

elecciones autonómicas y municipales de 2015<sup>1</sup>, cuando se empiezan a aprobar leyes destinadas a la protección del derecho a la vivienda<sup>2</sup>. Si bien estas nuevas leyes autonómicas se caracterizan por su heterogeneidad, con diferencias sustanciales tanto en lo que se refiere a las medidas particulares, como por su formulación, definición y aplicación (Verdú, 2018), es posible reconocer en ellas aspectos comunes que nos permiten hablar de la apertura de un nuevo ciclo de políticas de vivienda. Este se caracteriza por la aprobación de medidas contra los desahucios, para movilizar viviendas vacías, ayudas al alquiler y compra, disposiciones orientadas a los grandes propietarios o de regulación del mercado privado, pudiendo incluir aquí los topes a los precios de alquiler en áreas con el mercado de vivienda tensionada, aprobados en Catalunya, o las múltiples normas municipales de regulación de las viviendas de uso turístico con el objetivo de frenar la subida de los precios de alquiler.

Ahora bien, tras diez años desde el inicio de este nuevo ciclo, recientemente completado con la aprobación de la Ley estatal 12/2023 por el derecho a la vivienda, es momento de analizar su eficacia ¿Han servido tales medidas para contribuir a mitigar el problema de la vivienda en España mejorando la justiciabilidad de este derecho?

- 
1. Quince de las diecisiete comunidades autónomas españolas celebraron elecciones autonómicas en 2015, a la par que se celebraron también elecciones municipales en todo el Estado.
  2. Esta ola de leyes autonómicas tenía como antecedente inmediato la Ley catalana 18/2007 del derecho a la vivienda de Catalunya, aprobada justo antes del estallido de la burbuja inmobiliaria. Y se inicia después de la crisis con el Decreto-ley 6/2013 de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda de Andalucía; la Ley Foral 24/2013 de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra; la Ley 4/2013 de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda de Andalucía; la Ley 2/2014 de modificación de la Ley 2/2003 de vivienda de Canarias; la Ley 14/2015 del impuesto sobre las viviendas vacías de Catalunya; la Ley 3/2015 de vivienda del País Vasco; la Ley 24/2015 de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética en Catalunya; la Ley 10/2016 de reforma de la Ley 6/2015 de la vivienda de Murcia; la Ley 4/2016 de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión social en Catalunya; la Ley 10/2016 de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales y con el acceso a la vivienda de Aragón; la Ley 2/2017 por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana; la Ley 2/2017 de emergencia social de la vivienda de Extremadura; el Decreto-Ley 17/2019 de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda en Catalunya; el Decreto-Ley 37/2020 de refuerzo del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia del COVID-19 en Catalunya; la Ley 11/2020 de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda (control de rentas) en Catalunya; entre otras.

Más allá de que, a partir de 2015, se inició una etapa con numerosos pronunciamientos del Tribunal Constitucional (TC), con 18 sentencias mediante las cuales se anularon parte de las medidas introducidas por las citadas leyes de al menos ocho comunidades autónomas<sup>3</sup>. Y, de que a partir de 2024 empiezan a aparecer las sentencias referidas a la resolución de recursos de inconstitucionalidad contra la Ley estatal<sup>4</sup>. Un análisis de los datos

- 
3. Citadas cronológicamente estas sentencias son (Clavell Nadal, 2023): STC 93/2015. Andalucía. Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda; STC 16/2018. Navarra. Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra; STC 32/2018. Andalucía. Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda; STC 43/2018. Canarias. Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda; STC 80/2018. Comunidad Valenciana. Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda; STC 97/2018. País Vasco. Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda; STC 102/2018. Murcia. Ley 10/2016, de 7 de junio, de reforma de la Ley 6/2015, de la vivienda, y de la Ley 4/1996, del Estatuto de los consumidores y usuarios; STC 106/2018. Extremadura. Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda; STC 4/2019. Cataluña. Ley 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías; STC 5/2019. Aragón. Decreto-Ley 3/2015, de 15 de diciembre, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda; STC 8/2019. Cataluña. Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión social; STC 13/2019. Cataluña. Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética; STC 21/2019. Aragón. Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales y con el acceso a la vivienda; STC 14/2020. Estado. Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler; STC 16/2021. Cataluña. Decreto-Ley 17/2019, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda; STC 28/2022. Cataluña. Decreto-Ley 37/2020, de refuerzo del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia del COVID-19; STC 37/2022. Cataluña. Ley 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda (control de rentas); STC 57/2022. Cataluña. Ley 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda (control de rentas). La Sentencia deriva del Recurso que interpuso el Presidente del Gobierno, a diferencia de la previa STC 37/2022, en la que la interposición fue realizada por el Grupo Parlamentario Popular.
  4. En las sentencias que resuelven los recursos de inconstitucionalidad contra las leyes autonómicas, el TC había reprochado al legislador estatal la inexistencia de una ley estatal que sirviera de parámetro de constitucionalidad a la elevada producción normativa autonómica en la materia. Es sobre este reproche que el legislador estatal justifica, en el preámbulo de la Ley 12/2023, la aprobación de la misma por la necesidad de fijar un marco normativo común que introduzca orden y estabilidad ante el creciente despliegue legislativo que han hecho las Comunidades Autónomas. Sin embargo, el problema está en que la ley

de implementación de las medidas que sobrevivieron a la purga del TC nos permite afirmar que, a pesar de la buena voluntad y los esfuerzos invertidos por parte de las administraciones autonómicas y locales, sus resultados son muy limitados. Podemos poner algunos ejemplos en materias diversas.

*La protección de los deudores hipotecarios mediante creación de un fondo social de viviendas:* el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, en su disposición adicional única, instaba a al Gobierno a promover con el sector financiero, la constitución de un fondo social de viviendas, propiedad de las entidades financieras. Este fondo estaba destinado a ofrecer cobertura a aquellas personas que, a partir de 2008, hubieran perdido la titularidad de su vivienda habitual por impago de un préstamo hipotecario, ofreciéndoles una alternativa habitacional con un alquiler social de entre 150 y 400 euros mensuales, con el límite máximo del 30% de los ingresos netos totales de la unidad familiar.

Tras sucesivas prórrogas y adendas al convenio, así como varias modificaciones de las variables económicas y de composición del hogar que determinaban la situación de especial vulnerabilidad social, en enero de 2013, Gobierno y entidades bancarias firmaron el convenio para la creación del Fondo social de vivienda. Desde su creación, en 2013, hasta 2021, este fondo había beneficiado a unas cuatro mil familias, y el total de viviendas que lo integraban ascendía a 10 mil. Desde el punto de vista cuantitativo, si tenemos en cuenta que durante este periodo se presentaron ante los juz-

---

estatal no se limita a establecer unos mínimos que constituyan un mero paraguas para dotar a las Comunidades Autónomas de la cobertura que, según la jurisprudencia del TC, les falta para poder legislar determinados aspectos del ámbito de la vivienda sin invadir competencias estatales. Sino que lo que hace es regular de manera exhaustiva, detallada e, incluso, reglamentaria, muchos de los aspectos que son, estrictamente, propios del título competencial autonómico y que van desde el contenido del derecho de propiedad de la vivienda, hasta la vivienda protegida o las medidas de contención de los precios del alquiler. Con ello se produce una recentralización informal de la competencia que causa el descontento de algunas Comunidades Autónomas, que proceden a presentar un recurso de inconstitucionalidad contra la misma ante el TC por invasión de competencias. En concreto se presentan cinco recursos contra la ley: uno impulsado por el grupo parlamentario del Partido Popular en el Congreso de diputados, uno por el Parlamento de Catalunya y cuatro más presentados, respectivamente, por los gobiernos del País Vasco, Madrid, Islas Baleares y Andalucía. En el momento de finalizar este trabajo, el TC había emitido la nota informativa No. 52/202 donde comunica la estimación parcial del recurso de inconstitucionalidad promovido por Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aunque desestimado la mayor parte de quejas emitidas contra la ley, y se está todavía a la espera de la resolución de los otros recursos.

gados 800.000 ejecuciones hipotecarias, el resultado del fondo es que se dio solución al 0,5% de las familias afectadas.

*La expropiación de uso temporal de viviendas de grandes tenedores:* con respecto a la aplicación de la medida de expropiación temporal del uso de viviendas introducida, y no anulada, en el Decreto Ley andaluz 6/2013 de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda y en la ley 5/2018 de vivienda de las Islas Baleares, en la práctica, sus resultados han sido también muy reducidos. Estas facultaban a los gobiernos autonómicos para llevar a cabo una expropiación de uso temporal o cesión de uso de viviendas vacías propiedad de grandes tenedores para dedicarlas al alquiler social por un periodo no superior a siete años, al final del cual la vivienda volvía a estar disponible para la entidad financiera que en ningún momento perdía la propiedad de la misma<sup>5</sup>. En octubre de 2013, en Andalucía se intentó llevar a cabo en dos viviendas, una en Huelva y una en Málaga, sin éxito, pues los procedimientos administrativos incoados terminaron archivados<sup>6</sup>. En marzo de 2021, en Baleares se anunció la expropiación de 56 viviendas de grandes tenedores (27 en Mallorca, 23 en Menorca y 6 en Ibiza) (Europa Press, 2021), de conformidad con su previsión en la citada Ley 5/2018, cuya aplicación final se ha reducido a 16 viviendas por las ventas de las que quedaban sujetas a la medida (El mundo, 2021). Lo mismo sucedió con sus antecedentes legislativos directos dispuestos en otros Estados europeos: en Francia y Bélgica, la expropiación de viviendas vacías solamente se ha aplicado una vez en la región de Valonia, en el municipio de Philippeville en 1998, y ninguna en Francia (Argelich, 2022, p. 2). En

- 
5. La institución de la expropiación temporal del uso de viviendas vacías estaba también prevista, originalmente, en el art. 13 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana. Aunque en este caso concreto y a diferencia de Andalucía e Islas Baleares, fue declarada, posteriormente, inconstitucional por la Sentencia 80/2018, de 5 de julio de 2018, del Tribunal Constitucional por falta de armonización con la legislación de expropiación forzosa y de arrendamientos urbanos, cuya competencia exclusiva corresponde al Estado.
  6. Esta información ha sido provista por el Servicio de Atención al Ciudadano de Servicios Centrales, adscrito a la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía. Los Decretos de iniciación de los expedientes de expropiación están compuestos por: el Decreto 190/2013, de 15 de octubre de 2013, por el que se incoa procedimiento para la expropiación temporal del derecho de uso de la vivienda sita en la calle Alonso de Ercilla, núm. 7, 3.º B, de Huelva, y se declara el interés social y la necesidad de ocupación con respecto al inmueble, publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 16 de octubre de 2013, y el Decreto 236/2013, de 10 de diciembre, por el que se incoa procedimiento para la expropiación temporal del derecho de uso de la vivienda sita en la calle Río Trueba, núm. 5, 1.º A, en Torremolinos (Málaga), y se declara el interés social y la necesidad de ocupación con respecto al inmueble, publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 22 de enero de 2014 (Argelich, 2022, p. 2).

el Reino Unido, Inglaterra previó la *Compulsory Purchase Order* u orden de compra obligatoria, a modo de venta forzosa del derecho de propiedad sobre una vivienda vacía que, por demorarse veinte meses desde el inicio del procedimiento hasta su consecución, no se ha aplicado (Ceranic, Markwell y Dean, 2017, pp. 558-567; Henderson, 2015, p. 77).

*La ampliación del parque público de vivienda mediante derecho de tanteo y retracto (DTR) de la administración:* en lo referido a las medidas de ampliación del parque público de vivienda, durante los últimos años, determinadas comunidades autónomas han ampliado los derechos de adquisición preferente con el objetivo de dar respuesta a la fuerte crisis residencial que afecta al conjunto del Estado español<sup>7</sup>. En el caso del País Valenciano la norma que regula el DTR, tanto en el caso de procesos hipotecarios como en el caso de grandes operaciones inmobiliarias, es el Decreto Ley 6/2020 para la ampliación de vivienda pública mediante los derechos de tanteo y retracto (Fioravanti, Ariza, López Nicolás y Benlloch, 2023, p. 16). Si bien se trata de un mecanismo, junto a los otros mencionados, que permiten una ampliación del parque público de vivienda, sus resultados y efectos en el mercado inmobiliario son muy reducidos. Si nos fijamos en las cifras de la comunidad valenciana, entre 2019 y 2022, el gobierno autonómico adquirió 1.262 viviendas distribuidas en 118 municipios. De estas, 818 (64,8%) se adquieren por DTR mediante inversión de 46.336.219 euros, 342 (27,1%) por compra directa mediante inversión de 20.991.085 euros y 102 (8,1%) por concurso de adquisición de vivienda mediante inversión de 8.759.866 euros (Fioravanti, Ariza, López Nicolás y Benlloch, 2023, p. 21). 1.262 viviendas es una cantidad porcentual pequeñísima si la ponemos en relación con el conjunto del parque total de viviendas. Pero es que además, el problema de este mecanismo es que en la medida que las adquisiciones están supeditadas a las oportunidades de compra y a las lógicas del mercado

---

7. La primera en hacerlo fue Cataluña con el Decreto Ley 1/2015 de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria. El mismo año 2015, el País Vasco aprobaba la “Ley 3/2015 de vivienda”, incluyendo el DTR tanto para procesos hipotecarios como en el caso de edificios enteros destinados a uso residencial y de viviendas en áreas con necesidad residencial. Dos años más tarde, en 2017, Extremadura también regulaba el DTR en ejecuciones hipotecarias con la “Ley 2/2017 de emergencia social de la vivienda”. Posteriormente, en 2018, lo hacía Andalucía con la “Ley 1/2018 por la que se establece el DTR en desahucios”. Por último, más recientemente, en 2020, lo hicieron Baleares y la Comunidad Valenciana. En el caso de Baleares con el “Decreto Ley 3/2020 de medidas urgentes en materia de vivienda”, el cual se orienta principalmente a los casos de grandes tenedores y permite ejercer en procesos hipotecarios, en la venta de edificios enteros donde al menos una vivienda se encuentra arrendada y en las transmisiones entre grandes tenedores de viviendas inscritas en el registro de viviendas desocupadas.

inmobiliario, dificulta enormemente establecer una planificación estratégica de ampliación del parque público. Así, teniendo en cuenta que el presupuesto de la administración para comprar viviendas es limitado, solo puede comprar vivienda asequible. La gran mayoría de adquisiciones de la Generalitat valenciana en este periodo, más de 50%, fueron viviendas de entre 25.000 y 75.000 euros. Aunque también es destacable la compra de un número importante de viviendas, cerca de un 20% del total, por un precio inferior a los 5.000 euros. Ello hace que la mayoría de estos domicilios se encuentren en barrios gueto, con escasos servicios y, en muchas ocasiones, con población de etnia gitana, de manera que tienes pisos de propiedad pública para ofrecer a un alquiler asequible pero en el que nadie quiere ir a vivir y en los que solo se puede reubicar población en situación de exclusión. Ello acaba reproduciendo la segregación social existente, cuando el objetivo de la administración debería ser el contrario, acabar con los guetos sociales por vía de favorecer la mezcla social.

*La contención de los precios de los alquileres:* en 2020, Catalunya aprobó la Ley 11/2020 de medidas para la contención de rentas en los contratos de alquiler, con la que se procedía a fijar un índice de precios de referencia para los alquileres en un total de 61 municipios regulados<sup>8</sup>. La ley fue declarada inconstitucional por el TC en 2022 (STC 37/2022, de 10 de marzo), con lo que estuvo en vigor poco más de un año. Coincidiendo con el primer aniversario de la aprobación de la Ley, en septiembre de 2021, la *Agència de l'Habitatge de Catalunya* hizo públicos los datos del mercado de alquiler del segundo trimestre de 2021. El índice de precios de referencia fijado por la administración implicaba una rebaja tan moderada con respecto a los alquileres no regulados que los resultados fueron muy modestos (Noguera, 2022, p. 40). En el marco de una tendencia generalizada de bajada de los precios en todos los municipios, regulados y no regulados, los datos muestran que la bajada en los regulados es tan solo de un 2,8% superior con respecto a los otros, lo que resulta una disminución muy escasa.

---

8. Badalona, Barberà del Vallès, Barcelona, Blanes, Calafell, Castellar del Vallès, Castelldefels, Cerdanyola del Vallès, Cornellà de Llobregat, Esplugues de Llobregat, Figueres, Gavà, Girona, Granollers, L'Hospitalet de Llobregat, Igualada, Lleida, Manlleu, Manresa, Martorell, El Masnou, Mataró, Molins de Rei, Mollet del Vallès, Montcada i Reixac, Montgat, Olesa de Montserrat, Olot, Palafrugell, Pallejà, Pineda de Mar, El Prat de Llobregat, Premià de Mar, Reus, Ripollet, Rubí, Sabadell, Salou, Salt, Sant Adrià de Besòs, Sant Andreu de la Barca, Sant Boi de Llobregat, Sant Cugat del Vallès, Sant Feliu de Guíxols, Sant Feliu de Llobregat, Sant Joan Despí, Sant Just Desvern, Sant Vicenç dels Horts, Santa Coloma de Gramenet, Santa Perpètua de Mogoda, Sitges, Tarragona, Terrassa, Tortosa, El Vendrell, Vic, Viladecans, Vilafranca del Penedès, Vilanova i la Geltrú i Vilassar de Mar.

*La movilización de los pisos vacíos:* en lo que se refiere al impuesto o multas a las viviendas vacías, medida también establecida en diversas leyes, son varios los municipios que han intentado imponerla sin mucho éxito. El ayuntamiento de la ciudad de Terrassa (Barcelona), con el objetivo de movilizar las viviendas vacías propiedad de entidades financieras, propuso a estas la posibilidad de que el ayuntamiento se encargase de la gestión del alquiler de las mismas. Ante la negativa de los bancos, que optaron por mantener las viviendas vacías, en 2011 la administración local, basándose en la ley 18/2007 del derecho a la vivienda de Cataluña que estipula que la propiedad tiene que cumplir una función social, procedió a abrir un total de 802 expedientes a entidades financieras en el marco de los cuales se impusieron sanciones por un valor total de 545.000 euros. De estas se llegaron a cobrar, después de cinco años y tras la gestión de 10.000 documentos, menos de la mitad (230.000 euros). El resto del montante reclamado depende de las resoluciones judiciales de los 104 contenciosos-administrativos que interpusieron las entidades multadas, de las que, en 2016, había 32 sentencias, 18 apelaciones y cinco sentencias desfavorables al proceso sancionador (Queralt, 2016).

Aunque podríamos seguir mostrando ejemplos y datos, parece evidente que los ofrecidos nos permiten llegar a la conclusión de que, a pesar de la buena voluntad y esfuerzos por parte de muchas administraciones autonómicas y municipales, los éxitos de gran parte de estas leyes son muy restringidos ¿Por qué? ¿Cuáles son las razones de ello?

## 2. ¿POR QUÉ ESTOS RESULTADOS? LA IMPOSIBLE EFICACIA DE LOS DERECHOS SOCIALES EN EL MARCO DE LA GOBERNANZA POSDEMOCRÁTICA

Para poder explicar las razones de estos limitados resultados partiremos de tres premisas secuenciales.

La primera afirma que las dos grandes transformaciones neoliberales de finales del s. XX e inicios del XXI han supuesto un cambio del paradigma de gobierno en nuestras sociedades, dejando atrás el viejo paradigma de la dirección democrática para pasar al de la gobernanza posdemocrática.

La segunda afirma que, en el interior del paradigma neoliberal de la gobernanza posdemocrática, se produce a la par un cambio en el modo de intervención del Estado y del Derecho administrativo en su función de garante de los derechos sociales. Estos pasan ahora a querer garantizar los derechos sociales de la población a través de lo que se ha llamado un modelo de “regulación de la autorregulación”.

Y, la tercera, es que este contexto de “autorregulación regulada”, con múltiples agentes ejecutores, sancionadores, difusores y receptores de la

norma, que operan en niveles superiores, inferiores y paralelos al Estado y que, a menudo, procesan valores opuestos a los expresados en la ley, lleva a que las múltiples interdependencias funcionales entre ellos rompan la relación directa entre acción gubernativa y resultados. Esto provoca una neutralización del contenido garantista de muchas leyes y limita significativamente sus efectos.

Ello es lo que nos permite entender la falta de resultados y eficacia de gran parte de las medidas introducidas por las leyes autonómicas y estatal de protección del derecho a la vivienda introducidas, desde 2013 en adelante, en España. Pero, detengámonos, en cada una de estas afirmaciones.

### *2.1. Las dos transformaciones neoliberales y el cambio en el paradigma de gobierno*

Las transformaciones en el modelo capitalista, iniciadas a finales de la década de 1970 y principios de la de 1980, y que se extienden hasta la actualidad, se desarrollan a través de los que denominamos dos grandes transformaciones neoliberales. Cada una de estas transformaciones instituye nuevas realidades institucionales que abren nuevas dimensiones de interrelación normativa, promoviendo el tránsito del monismo jurídico estatal al pluralismo jurídico multiescalar actual.

La primera gran transformación neoliberal abarca el periodo de finales de los 70 del siglo xx hasta el año 2000. Durante este periodo se producen cuatro procesos claves: 1. El desplazamiento espacial del Capital hacia los países del sur global (deslocalización) y la aparición de un nuevo actor económico internacional: las empresas transnacionales, caracterizadas por un modelo de producción transfronterizo. 2. El surgimiento, en las sociedades del norte, de nuevos sectores de producción (virtualización o softwización de la economía). 3. El tránsito hacia un régimen de cambio flexible y la liberalización de la circulación de capitales y el rediseño de las instituciones internacionales (OMC, FMI, UE, etc.). 4. La privatización de los servicios y sectores estratégicos, reestructuración e introducción del *management* en la administración pública estatal.

La segunda transformación neoliberal implica la financiarización de la economía a partir de la crisis de 1999-2000 y la emergencia, tras la crisis de 2007-2008, de nuevas instituciones mundiales y regionales de regulación y supervisión de la estabilidad financiera sobre los Estados, con capacidad de determinar las políticas económicas de éstos.

Ambas transformaciones implican un proceso de complejización de la arquitectura institucional y normativa de nuestras sociedades que da lugar

a una mezcla de múltiples centros de poder y legalidades interescales, cada uno con sus propias legitimidades fundacionales, racionalidades jurídicas, valores y objetivos distintos. Se conforman, así, sistemas normativos contrarios y contradictorios que compiten por su validez en el mismo lugar, al mismo tiempo y para los mismos actores, de manera que al ampliarse la eficacia de unas, disminuye la de las otras. Este fenómeno introduce, además, un cambio significativo en el paradigma de gobierno dentro de los Estados, pasando de un paradigma de dirección democrática a uno de gobernanza posdemocrática.

Pero ¿cuáles son las características de estos paradigmas? ¿Por qué calificamos al primero como democrático y al segundo como posdemocrático?

El paradigma de la dirección asocia el gobierno de la sociedad a la planificación jerárquica de la misma por parte del centro de poder estatal. La construcción de la realidad es fruto de la acción intencional del Estado que ejerce desde arriba el gobierno interno de la comunidad desde una posición de autonomía, independencia y autodeterminación. Aquí el gobierno se identifica con la dirección del Poder Ejecutivo o Legislativo mediante la elaboración e implementación vertical de normas y políticas de cambio. Se trata de un modelo lineal y unidireccional donde la creación de igualdad y dignidad para las mayorías viene de arriba. El Estado es el sujeto emisor de normas y la estructura social el objeto de las mismas, depositándose todo el peso de la planificación bajo la arquitectura directa del Estado que actúa en ausencia de intervenciones externas.

Por el contrario, el paradigma de la gobernanza, propio de la era global neoliberal, se desarrolla teóricamente en la década de 1980 en el marco de la entonces estadofobia neoliberal emergente y el dominio en el debate académico de palabras como descentralización, cooperación y red. Este paradigma, al contrario del anterior, asocia el gobierno de la sociedad a la interacción al interior de redes decisionales en las que participan el Estado y el conjunto de instituciones internacionales, actores sociales, ONGs, empresas nacionales y transnacionales, otros Estados, organismos supranacionales, redes formales e informales, presenciales o virtuales, etc., ubicados por encima, por abajo y en paralelo al Estado. La construcción de la realidad social dejará de ser una construcción jerárquica y autónoma por parte del Estado para pasar a ser heterárquica, fruto de procesos comunicativos y de intercambio entre una constelación plural de actores que a través de sus interacciones sobrepasan al Estado y determinan sus políticas internas. El Estado deviene ahora un Estado débil, semi-soberano (Katzenstein, 1987).

Y, ¿por qué calificamos al primero de democrático y al segundo de posdemocrático?

Hay que tener claro que el paso del paradigma del gobierno al de la gobernanza no es un proceso democratizador e inclusivo como sostienen los teóricos de la gobernanza, sino parte de una estrategia del Capital, tras la crisis de los 70, destinada a configurar un nuevo sistema regulativo que le otorgase el control y la hegemonía sobre la economía y el gobierno de los Estados. Los teóricos de la gobernanza (Deakin y Taylor, 2002; Abrahamson, 2003; Nelson y Zadek, 2000; Bogason, 2000; Skelcher, 2005; Sorensen y Torfing, 2008; etc.), a menudo, han presentado el paso del gobierno a la gobernanza durante los últimos cuarenta años como un proceso democratizador que desbloquea un tercer espacio entre el Estado y el mercado, ampliando la esfera pública, empoderando a las comunidades y formulando políticas inclusivas. De esta manera, celebran la gobernanza en red como algo positivo que permite superar la verticalidad osificada del Estado del siglo XX y que ofrece un campo de interrelación simétrico y no jerárquico que permite la inclusión democrática y en igualdad de nuevos actores sociales en los procesos decisionales.

Sin embargo, nuestra posición es aquí que tal proceso no responde a una voluntad de democratización e inclusión sino todo lo contrario. Este constituye un intento exitoso del Capital de adquirir un control efectivo más amplio sobre los procesos políticos, a través de tres pasos secuenciales: 1. El debilitamiento del poder del Estado y de la capacidad organizativa del Trabajo (neoliberalismo). 2. El sometimiento de los gobiernos estatales a un conjunto de interdependencias funcionales en el seno de la red que eliminan su soberanía (globalización). 3. La utilización de la nueva gobernanza en red para imponer a los Estados criterios neoliberales y pro-finanzas de gobierno (gobernanza capitalista).

En primer lugar, el paso del modelo de desarrollo keynesiano al neoliberal supone el inicio de un periodo caracterizado por la desjerarquización del Estado (pérdida de mando o control sobre la sociedad), la recalibración del poder estatal (gobierno cada vez menos como estructura de mando jerárquica y más como parte de acuerdos de gobernanza en el sí de redes con múltiples agentes), la desestatalización de la política (pérdida de eficacia política frente a la creciente complejidad de actores, legalidades y prácticas gubernativas) y la despolitización del poder (retirada del Estado del campo político permitiendo a otras fuerzas desempeñar una función más importante) (Jessop, 2017, pp. 238-239). Así como por el debilitamiento de la fortaleza organizativa del Trabajo por medio de reformas legislativas que reducen la capacidad negociadora de los sindicatos, la multifragmentación de las formas de trabajo, una reestructuración de los sectores productivos que expulsa millones de trabajadores del mercado laboral, etc.

En segundo lugar, en paralelo a lo anterior, se produce una aceleración de los procesos de integración regional y mundial a nivel productivo, comercial, comunicativo, digital, económico, monetario, etc., que profundiza el mercado global y la división internacional del trabajo. Ello hace del comercio y la dependencia exterior en estos países la base de la eficacia económica considerada en su conjunto, a la vez que los obliga a captar ahorro externo para compensar su insuficiencia de ahorro interno con el cual financiar su inversión pública y privada y pagar sus importaciones. Se consolida, así, la conformación de una formación social a escala global. Actualmente, gran parte del PIB de los países se valoriza por medio del mercado mundial y regional. Esta fuerte integración lleva a que los países se encuentren atrapados en el conjunto de interdependencias funcionales de la red que elimina su soberanía, autonomía y capacidad de autogobierno.

Y, en tercer lugar, la nueva red de regulaciones interdependientes no conforma un campo de relaciones simétricas entre iguales que resuelven sus conflictos por consenso de todos los actores sino un campo totalmente asimétrico (Davies, 2011, pp. 55-74). En este campo, el movimiento de pinza entre el ejercicio de mando de las grandes potencias estatales centrales (USA, Alemania, Rusia, China, etc.) y los cinco oligopolios (financiero, comunicativo, ambiental, tecnológico y militar) que concentran gran parte del plusvalor global, determina que las normas de conflicto que rigen en las múltiples fronteras del Derecho sean los criterios pro-finanzas y neoliberales de los grandes capitales de los Estados centrales. Las grandes potencias estatales junto a los grandes oligopolios conforman un bloque de poder parcial en el interior de lo múltiple capitalista global que impone sus reglas en las fronteras del Derecho, condicionando las políticas de todos los Estados y generando realidades socio-espaciales concretas que precarizan la vida de la gente.

## *2.2. La transformación de la intervención del Estado y el derecho administrativo en su función de garante de los derechos sociales: la regulación de la autorregulación*

En el contexto de este cambio del paradigma de gobierno surge en la década de 1990 en la iuspublicística alemana el denominado debate de la *Steuerungsdiskussion*, que se traduce del alemán como “discusión sobre la gobernanza” o “debate sobre la capacidad de dirección”. Este empieza a formular la necesidad de cambiar y adaptar el tipo de intervención del Estado y del Derecho administrativo en su función de garante de los derechos sociales a la nueva lógica neoliberal de la gobernanza. Hecha la rees-

tructuración político-económica neoliberal tendiente a minimizar el rol del Estado en las diferentes esferas de la actividad económica y social, existía, ahora, la necesidad de recrear en el ámbito de la administración pública las condiciones necesarias para asegurar el funcionamiento del nuevo modelo neoliberal.

Pero ¿en qué consiste esta adaptación del tipo de intervención del Estado en la garantía de derechos sociales? Existen distintas maneras de garantizar derechos sociales por parte de la administración pública: la del Estado social, que es la propia del modelo de dirección democrática, y donde el sector público garantiza derechos y servicios sociales en régimen de monopolio o de manera competitiva con el sector privado. Y la del que, en la nueva iuspublicística, pasará a actuar como sustituto del primero: la del Estado directivo o Estado regulador (Schoch, 2008; Franzius, 2003; Vesting, 2000), que es la propia del modelo de la gobernanza posdemocrática, y donde el Estado pretende garantizar derechos sociales actuando como organizador de la intermediación entre ciudadanos y mercado.

Durante el Estado social del siglo xx, el Estado garantizaba derechos, servicios y prestaciones sociales mediante la asunción de tres responsabilidades (Parejo, 2016, p. 73): a) la responsabilidad de garantía, también calificada de directiva, referida al deber de aseguramiento de que tales derechos, servicios o prestaciones se realicen adecuadamente; b) la responsabilidad de cumplimiento o ejecución, referida a la prestación pública directa o realización efectiva por parte de la administración de las tareas, servicios o prestaciones necesarios; y, c) la responsabilidad de financiación, ateniende a la cobertura económica por parte del erario público del desarrollo de los derechos, servicios o prestaciones en beneficio de los destinatarios. Al hacerse cargo de manera agrupada de las tres dimensiones de responsabilidad, el Estado prestaba el derecho o servicio social en régimen de monopolio o de competencia con el sector privado.

Por el contrario, en el llamado Estado directivo o Estado regulador se produce una desegregación de estas tres responsabilidades. El Estado retiene la responsabilidad de garantía referida al deber de asegurar que la prestación de derechos sociales se haga cumpliendo los objetivos constitucionales y garantizando el interés general. Aunque las otras dos responsabilidades, la de la ejecución y financiación, son trasladadas a “la sociedad”, léase al mercado.

Con ello, el Estado ahora garantiza derechos mediante lo que ha empezado a definirse como un modelo de “regulación de la autorregulación” (*Regulierte Selbstregulierung*) (Enders, 1997, pp. 108-133; Hoffmann-Riem, 1997, p. 433 y ss.; Schmidt-Assmann, 1997, pp. 358-371; Darnaculleta, 2005; Esteve Pardo, 2013). ¿A qué se refiere exactamente este concepto?

Lo que viene a decir es que ante la complejización de la arquitectura institucional y normativa fruto de la nueva era de capitalismo transnacional financiarizado, donde múltiples legalidades y actores públicos y privados multinivel actúan sobre nuestras realidades sociales, políticas, culturales y económicas, el Estado es, ahora, incapaz de poder asumir por completo la provisión de toda la regulación y legislación que tal cantidad frenética de actores, niveles, flujos, sistemas y relaciones que atraviesan su territorio requieren. Ello hace emerger una gran cantidad de formas de autorregulación del mercado al margen del Estado. En concreto, podemos hablar de formas de: autorregulación transnacional<sup>9</sup>, autorregulación tecnocrática<sup>10</sup>, autorregulación técnico-profesional<sup>11</sup>, autorregulación financiera<sup>12</sup>, autorregulación en la resolución de disputas<sup>13</sup>, autorregulación ciberespacial<sup>14</sup>, etc. (Noguera, 2023, pp. 96-98).

Esta marabunta de procesos y regulaciones que desbordan la capacidad de intervención y de respuesta del Estado, le imposibilita absorber el desarrollo complejo de la sociedad bajo el aparato administrativo estatal. De modo

- 
9. Puntos de encuentro o *sites* en el marco de lo cual empresas y actores de la economía pactan, entre ellos, negocios internacionales, acuerdos de reparto del mercado, acuerdos de competencia, derechos de propiedad, etc.
  10. Nuevos órganos tecnocráticos, comisiones, agencias o autoridades técnicas independientes que surgen de la reestructuración de la administración pública estatal y de las privatizaciones, que gestionan los procesos de declaración sobre la calidad, la seguridad o la solvencia de determinados productos, procesos o entidades mediante la emisión de sellos, acreditaciones, certificaciones u otras similares que operan en los ámbitos de la calidad, la seguridad o el control técnico.
  11. Instancias corporativas de sectores profesionales con especialización técnica que emiten protocolos de actuación, códigos de conducta, libros blancos o códigos de buenas prácticas en materia de seguridad industrial, de medios de comunicación, etc. que tienden a imponerse sobre las normas estatales.
  12. Aparición de instituciones y organismos como la Troika, la comisión europea u organismos internacionales de estabilidad financiera que otorgan préstamos bajo condiciones a los Estados o evalúan su economía, fijándoles condiciones y sanciones en caso de incumplimiento.
  13. Instancias nacionales e internacionales de resolución de conflictos o arbitraje que responden a convenciones, acuerdos voluntarios o contratos entre inversores, empresas y administraciones y que incluyen toda la tipología de fórmulas, procedimientos e instancias alternativas a las que ofrece el sistema judicial estatal. Podemos aquí referirnos al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones del Banco Mundial, a la Corte de arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional, al Sistema de Solución de Diferencias de la OMC, a mecanismos de arbitraje dentro de los Estados, etc.
  14. Redes descentralizadas e internacionales de grupos compuestos por compañías de telecomunicaciones, propietarias de redes de fibra óptica, cables submarinos o conexiones vía Satélite, organizaciones internacionales de ciberusuarios, etc. acuerdan cuestiones relativas a la personalidad jurídica, transacciones, propiedad, intercambio de servicios e información, flujo transfronterizo de datos, de información personal almacenada en los registros informáticos, sistemas de direcciones IP, pautas de comportamiento de los usuarios, etc.

que lo único que le queda para poder hacer cumplir los objetivos constitucionales y garantizar el interés general, la protección del medio ambiente, la seguridad de los consumidores y los derechos de las personas, es —afirman las nuevas corrientes neoliberales del derecho administrativo— intentar emitir normas limitadoras para controlar, dentro de su territorio, la inercia salvaje del sistema y los efectos negativos de su vorágine autorregulatoria.

Es decir, no desaparece el carácter imperativo de la regulación estatal, pero lo que sucede es que esta regulación ya no se dirige a organizar directamente la prestación de derechos y servicios sociales en régimen de monopolio o competencia con el mercado. Ahora el Estado acepta voluntariamente la existencia de un sistema global que lo desborda y sus dinámicas de autorregulación que le superan, y asume que su función debe centrarse, exclusivamente, en intentar condicionarlo mediante la “regulación de la autorregulación”. Esto es, el establecimiento de cauces y de controles públicos sobre un sistema autorregulado con el objetivo de minimizar al máximo sus efectos nocivos sobre el interés general, el medio ambiente, la seguridad de los consumidores o los derechos de las personas.

El Derecho estatal se ubica ahora en una posición intermedia entre la vieja regulación estatal jerárquica a través de la cual el poder público se responsabilizaba íntegramente de la garantía, prestación y financiación de los derechos y servicios, y la emergente autorregulación privada global que sería, por el contrario, el modelo de autorregulación autónoma del mercado global sin límites ni intervención estatal alguna. Esta pasa a adoptar, como decimos, la forma intermedia de una “regulación de la autorregulación” mediante la fijación de límites y controles al sistema autorregulado con el fin de conseguir la satisfacción de fines públicos (Brandt, 2000, p. 125).

Tal transformación neoliberal de la función del Estado y del Derecho administrativo implica, a la vez, una transformación de las fuentes del Derecho por excelencia imperante en nuestras sociedades. La norma por excelencia del paradigma de la dirección democrática era la Constitución, norma integral y totalizante cuyo cambio es dificultoso y rígido. Por el contrario, las normas por excelencia de la regulación de la autorregulación son las leyes, reglamentos y actos administrativos, que son las que permiten actuar como regulaciones concretas, individualizadas y contextualizadas con posibilidad de entrar en los detalles técnicos de la realización de una actividad y que, además, son fácilmente adaptables al vertiginoso ritmo de transformación de las innovaciones tecnológicas. Se trata de leyes, reglamentos y actos administrativos que actúan, básicamente, como:

- normas-policía: es decir como controles públicos tendentes a garantizar el cumplimiento de normas públicas por parte de los actores

- que operan en el sistema por vía de inspecciones, autorizaciones o sanciones administrativas; o,
- normas de regulación de la autorregulación: es decir, normas tendientes a condicionar la autorregulación privada por medio de la atribución de competencias, el establecimiento de procedimientos, concreción con detalle de los objetivos que debe satisfacer la autorregulación; introducción de normas o criterios éticos de consecución de fines públicos; introducción de garantías para que tales objetivos se cumplan; amenaza con sanciones a los autorregulados que no los cumplan, etc.<sup>15</sup>

De esta manera, la nueva vía de la administración para prestar derechos sociales no es ofrecerlos en régimen de universalidad compitiendo con el sector privado, sino organizando la intermediación entre los ciudadanos y el mercado con el objetivo de garantizar el interés general.

### 2.3. Interdependencias funcionales y neutralización de las leyes

Una vez explicado el paradigma de la gobernanza y cómo, en su interior, el Estado pretende garantizar derechos sociales mediante la “regulación de la autorregulación”, podemos comprender por qué respondemos negativamente a la pregunta de si los derechos sociales pueden ser eficaces en el contexto de la gobernanza posdemocrática.

Si bien bajo el paradigma de la dirección democrática donde el Estado garantizaba derechos, servicios y prestaciones sociales mediante la asunción íntegra de las tres responsabilidades citadas (de garantía, de ejecución y de financiación), y la emisión de una ley por parte de un poder estatal gene-

---

15. En un tipo de clasificación parecida, Julia Black (1996, pp. 24-27) establece cuatro posibles relaciones entre la autorregulación y la regulación del gobierno, esto es, de regulación de la autorregulación: la autorregulación asignada (*mandated self-regulation*), en la cual una colectividad, una industria o una profesión, por ejemplo, es requerida o designada por el gobierno para formular y hacer cumplir normas dentro del marco definido normativamente, normalmente en términos amplios; la autorregulación sancionada (*sanctioned self-regulation*), en la cual la colectividad o grupo formulan ellos mismos la regulación, que está sujeta a la aprobación posterior del gobierno; la autorregulación forzada (*coerced self-regulation*) en la cual la industria formula y se impone a sí misma la regulación, pero en respuesta a amenazas del gobierno ya que si no lo hace el gobierno impondrá su regulación estatutaria; y la autorregulación voluntaria (*voluntary self-regulation*), en la que el Estado no está involucrado, directa ni indirectamente, en la promoción o mandato de autorregulación.

raba la secuencia “mandato-obligación-obediencia”, bajo el paradigma de la gobernanza la cosa cambia.

En un modelo de garantía de derechos mediante la “regulación de la autorregulación”, la administración pública busca establecer un marco regulatorio restrictivo en un ámbito donde el Estado actúa menos como una estructura de mando jerárquica y más como parte de acuerdos de gobernanza en redes con múltiples actores poderosos en competencia (consultores y promotores inmobiliarios, entidades financieras, Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión Inmobiliaria –SOCIMI–, pequeños, medianos y grandes tenedores o propietarios rentistas, empresas de apartamentos turísticos, fondos de inversión nacionales e internacionales, el sector turístico, etc.). El hecho de que todos estos actores, que también participan en la ejecución y financiación del derecho o bien social vivienda, suelen tener valores opuestos a los objetivos de la norma, hace que, tras la promulgación de la ley, no ajusten automáticamente su comportamiento a la misma, sino que desplieguen sus fuerzas e influencias dentro del marco de interdependencias funcionales y redes causales en las que participan, con el objetivo de neutralizar o reducir al mínimo la eficacia de la ley. Así, las expectativas de la ley y su aplicación práctica terminan por no coincidir. Esto es lo que ocurrió con gran parte de las medidas introducidas por las leyes autonómicas y estatales sobre el derecho a la vivienda.

Andrew Dunsire (1993, pp. 27-28) establece un paralelismo entre el actual paradigma de gobierno con el que opera en el cuerpo humano. La gobernanza dentro de cualquier cuerpo humano no se lleva a cabo mediante la dirección de un elemento sobre todos los demás, sino que ésta es fruto del conflicto permanente entre fuerzas opuestas. Por ejemplo, la fuerza motriz del movimiento corporal está mediada por conjuntos de músculos con funciones contrarias, empujar y tirar. Cada vez que decidimos mover un dedo, ejecutamos el acto inhibiendo químicamente un conjunto a favor de otro, en varios lugares diferentes. Los dos sistemas nerviosos autónomos también se oponen de la misma manera: uno trata siempre de acelerar las cosas, el otro trata de frenarlas. Su hostilidad mutua varía el latido del corazón, la frecuencia respiratoria y otros ritmos de la vida para adaptarse a los cambios de circunstancias. Este juego de fuerzas y contrafuerzas, la batalla mutua entre tendencias opuestas o simplemente su competencia, es el mecanismo propio de la gobernanza.

Tal paralelismo nos permite entender a qué nos referimos cuando afirmamos que en la complejidad de las interdependencias funcionales y las redes causales propio del paradigma de la gobernanza, el control estatal político-jurídico centralizado de la sociedad es cada vez más difícil, si no imposible (Mayntz, 1993, p. 16; Dunsire, 1993, p. 24), rompiéndose la rela-

ción directa entre acción gubernativa y resultados, lo que limita la eficacia de las leyes cuyo objetivo es garantizar derechos sociales, la vivienda en este caso.

### 3. VUELTA A LA DIRECCIÓN ESTATAL E IMPOSICIÓN DE LO PÚBLICO SOBRE LO PRIVADO

La conclusión de lo anterior es que la necesidad de abordar el problema de la vivienda implica revisar y replantear el paradigma de gobierno e intervención pública desde el que diseñar e implementar la garantía del derecho a la vivienda. Esto es, abandonar el paradigma de la gobernanza y su corolario natural de la regulación de la autorregulación, para recuperar el paradigma de la dirección estatal, la planificación y la imposición de lo público sobre lo privado. Aunque en determinadas áreas o sectores económicos fuertemente interdependientes de la economía global, el retorno a un paradigma de la planificación o dirección estatal podría presentar problemas y, difícilmente, podría darse plenamente, sí existen otros sectores, como el de la vivienda, donde esta es una opción viable.

Este nuevo programa de acción política para la garantía del derecho a la vivienda debería construirse sobre cuatro pilares interrelacionados:

#### a) *La creación de un parque público de vivienda amplio mediante expropiación de grandes propietarios*

A pesar de la baja calidad de la estadística oficial, todas las estimaciones sitúan el tamaño del parque público de vivienda en España entre el 1% y el 2% del total del parque (Bosch y Trilla, 2023, p. 141; Inurrieta, 2007). Los principales mecanismos de los que se dispone para su ampliación son, principalmente: la compra directa de vivienda, por parte de la Administración, por emergencia residencial; la compra de vivienda, por parte de la Administración, mediante concurso de adquisición de vivienda; la construcción de viviendas nuevas de promoción pública, tanto de forma directa, como mediante convenios con actores privados y comunitarios (cooperativas de vivienda); y, la compra de vivienda mediante el Derecho de Tanteo y Retracto (DTR).

El alto coste de estos mecanismos y las limitaciones presupuestarias de la administración desactivan la eficacia de los mismos para poder ampliar considerablemente el parque público. Entonces, ¿cómo poder ampliar de manera significativa este? La reciente experiencia de la ciudad Berlín,

aunque inacabada, abre una vía para ello. En 2019 se iniciaba la campaña *Deutsche Wohnen & Co. Enteigen* (Expropiemos Deutsche Wohnen & Compañía) impulsada por los movimientos sociales en defensa del derecho a la vivienda y que, en 2022, logró conseguir y superar las 183.700 firmas necesarias para la convocatoria de un referéndum en la ciudad de Berlín, en el que se votara sobre si expropiar o no a las empresas que poseen más de 3.000 viviendas en suelo de la capital<sup>16</sup>, acaparando entre todas ellas 240.000. El referéndum se celebró el 26 de septiembre de 2022, coincidiendo con las elecciones generales y los comicios al Ayuntamiento de la capital alemana. Éste contó con una amplia participación del 75% del cuerpo electoral y una clara mayoría de votos. Casi el 60% de los ciudadanos votaron a favor de expropiar las viviendas propiedad de los grandes fondos propietarios de inmuebles en la ciudad, unas 240.000 viviendas, y ponerlos a disposición de la colectividad con una gestión fundamentada en criterios sociales y no de mercado. Sin embargo, se trata de un referéndum no vinculante cuya plasmación en ley debería contar con un pacto de mayoría en el parlamento de Berlín que finalmente no se dio.

Al igual que los arts. 14.2 y 15 de la ley fundamental de Bonn<sup>17</sup>, en España, donde se calcula que los fondos de inversión, bancos y aseguradoras poseen un 5% de la viviendas de alquiler disponibles en el mercado (unas 110.000 aproximadamente)<sup>18</sup> más otras 130.000 en venta (240.000 en total), los arts. 33 y 128 CE establecen que la propiedad está sometida a la función social y permite la posibilidad de poner la riqueza del país, sea cual fuera su titularidad, al servicio del interés general mediante expropiación<sup>19</sup>.

- 
16. La Constitución de Berlín, de 23 de noviembre de 1995, permite en su art. 62.4 la posibilidad de que un 10% de los ciudadanos que conforman el censo electoral de Berlín puedan activar la convocatoria de un referéndum.
  17. Art. 14.2 de la Ley Fundamental de Bonn: “La propiedad obliga. Su uso debe servir al mismo tiempo al bien común”. Art. 15: “La expropiación está permitida sólo por razones de bien común. Podrá ser efectuada sólo por ley o en virtud de una ley que establezca el modo y el monto de la indemnización”.
  18. Los grandes tenedores privados de vivienda en alquiler acumulan más de 110.000 casas en España, una cifra que supone cerca del 5% del mercado, con CaixaBank y Blackstone a la cabeza. En el caso de Madrid, el mayor casero privado de viviendas es Blackstone (13.130); seguido de CaixaBank (4.770); Nestar (4.640); Renta Corporación (2.920); Cerberus (2.450); Banco Santander (1.500); Ares (1.330); Axa (1.150); Promur (990) y TPG (840).
  19. Art. 33 CE: “1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia. 2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes. 3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes”. Art. 128 CE: “1. Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general. 2. Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios

Aunque la cuestión polémica aquí no sería tanto la facultad de expropiar, como la determinación de si la indemnización correspondiente debe cubrir o no el 100% del precio de mercado del bien expropiado y socializado o, por el contrario, si esto no debe ser siempre y necesariamente el caso. Sobre ello, Boix indica que la Constitución no habla en ningún momento de precio de mercado en el art. 33.3CE, tampoco la legislación en materia de expropiaciones urbanísticas lo hace y, de hecho, establece un sistema de valoraciones que pretende objetivar el precio para evitar que dinámicas especulativas alteren el precio y disparen las valoraciones de mercado cuando se refiere a la expropiación. A lo que se suma el mandato explícito del art. 47 CE de lucha contra la especulación en el mercado de la vivienda. Así mismo, los tribunales europeos han admitido con normalidad que el precio de mercado no marca necesariamente el valor justo a indemnizar en todos los casos, aunque sí resulte una indudable orientación y deba tenerse en cuenta. Y, además, todas estas posibles modulaciones han sido aceptadas por el propio Tribunal Constitucional español en materia de urbanismo desde hace décadas sin mayores problemas, validando los preceptos en materia de valoraciones en esta línea de las sucesivas leyes en materia de valoraciones de suelo. Aunque, repetimos, existe una pugna constante entre legisladores restrictivos y tribunales con tendencia a establecer valoraciones al alza para acercarlas a los precios de mercado (Boix, 2012). En este sentido, se haría necesario regular, en la ley, la fijación de un justiprecio que objetivara los precios de expropiación por debajo de los del mercado y permitiera hacer la expropiación rentable para el interés colectivo.

#### *b) La regulación general de los alquileres y prohibición de los apartamentos turísticos*

La regulación o control de los alquileres no es un fenómeno nuevo. Se habla de dos generaciones de control del alquiler. La primera de ellas se dio, en muchos países europeos y en Estados Unidos de América, a partir de la primera guerra mundial y, especialmente, después de la segunda guerra mundial.

El final de la guerra obligó, sobre todo en Europa, a hacer frente a la reubicación masiva de sectores de la población trabajadora afectada por la destrucción de amplios entornos urbanos, así como a garantizar vivienda

---

esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general”.

asequible al personal militar que regresaba. En un contexto europeo de extensos daños y economías devastadas, la reconstrucción de viviendas fue lenta y se alargó en el tiempo, por lo que muchos gobiernos mantuvieron durante años el control de los alquileres, a menudo con pocos ajustes con respecto a los niveles de alquiler existentes en tiempos de guerra, como una fachada para ocultar la falta de un programa de reconstrucción de vivienda eficaz (Gilbert, 2003: 109). En España, el intervencionismo en la fijación de límites al precio de los arrendamientos urbanos de viviendas libres también fue común desde la década de 1920 hasta la de 1980<sup>20</sup>.

Sin embargo, el establecimiento de una congelación de los precios de alquiler en unas rentas muy bajas condujo, durante esta primera generación de control de los alquileres, a un fuerte deterioro físico de los inmuebles a gran escala. El desequilibrio entre ingresos por renta y gastos de mantenimiento del inmueble a sufragar por parte del propietario, llevó a estos últimos a optar por el abandono de las viviendas y, con el paso de los años, a una situación donde había un importante porcentaje de familias en viviendas con una renta de alquiler muy baja pero con unas condiciones de habitabilidad muy deterioradas<sup>21</sup>.

- 
20. El éxodo del campo a la ciudad derivado de la paulatina industrialización, la fuerte inflación que supuso la Primera Guerra Mundial y que afectó fuertemente a los precios de los alquileres y el propio espíritu protector y paternalista que inspiraba las actuaciones del Gobierno en aquellos momentos, llevaron a la aprobación, el 21 de Julio de 1920, de un Decreto conocido como “Decreto Bugallal”. Este Decreto, que sólo se podía aplicar en ciudades de más de 20.000 habitantes, disponía: la prórroga forzosa; una tasa legal de renta que colocaba a las rentas de alquiler a los precios vigentes a 31 de diciembre de 1914, es decir, antes de que la inflación producida por la Guerra se manifestase; limitación de las causas de desahucio; y, transmisibilidad del contrato, concediéndose la subrogación a los descendientes o a otros posibles inquilinos (Furones Ferrero y Barja Pereiro, 1988, p. 141). A pesar de que el Decreto Bugallal fue promulgado con carácter transitorio y limitado ámbito de aplicación, la congelación de alquileres se amplió a toda la población con el Decreto de 29 de Diciembre de 1931, consolidándose con las sucesivas Ley de Arrendamientos Urbanos de 31 de diciembre de 1946, modificada en 1949, Ley de Bases de 22 de diciembre de 1955 y texto articulado de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 13 de abril de 1956, Ley 40/1946 de 11 de Junio y el texto refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos aprobado por Decreto 4104/1964 de 24 de diciembre, modificado por el Real Decreto Ley 2/1985 de 30 de abril. Asimismo, diversas medidas y leyes especiales protectoras de la vivienda regularon materias tales como rentas máximas de alquileres, etc., como es el caso de la Ley de “Casas Baratas”, de 12 de junio de 1911, las Leyes de 7 de mayo y 22 de julio de 1942 sobre fijación de rentas y prórroga forzosa, los Decretos de 24 de enero y 7 de julio de 1944 y 9 de agosto de 1946 sobre suspensión de desahucios y el Decreto-Ley de 30 de diciembre de 1944, modificado por el de 30 de noviembre de 1945, sobre subarriendos (Blasco Torrejón, 1993, p. 102-110).
21. Sonia Arbaci (2019) ha documentado los procesos de segregación social fruto del deterioro del parque de viviendas de alquiler desde finales de la década de 1940 hasta mediados de

Tras esta primera generación de control del alquiler y después de décadas de liberalización del mercado inmobiliario (en España la progresiva desaparición de los controles de renta del alquiler de primera generación, introducidos en 1946, se inició en 1985 con la aprobación del Real Decreto-ley 2/1985 conocido como Decreto Boyer<sup>22</sup>), nos encontramos, hoy, ante la segunda generación de *rent control*. Países como Estados Unidos, Países Bajos, Francia, Suecia, Dinamarca, Alemania, etc., han aprobado, durante la última década, leyes de regulación de los alquileres.

Se trata de un tipo de regulación muy distinta de la de la primera generación que persigue, para evitar los efectos anteriormente descritos, buscar un equilibrio entre proteger a los inquilinos de aumentos excesivos de alquiler al crear un conjunto de condiciones para cualquier aumento (generalmente dependiendo de la calidad de la vivienda), al mismo tiempo que garantizar que los propietarios siempre reciban un rendimiento razonable de sus inversiones (Lind, 2001, pp. 41-57).

Si bien la adopción de leyes reguladoras de los precios del alquiler ha sido atacada por diversos autores [Glaeser y Luttmer (2003, pp. 1027-1046), Glaeser, Gyourko y Saiz (2008, pp. 198-217) y Bulow y Klemperer (2012, pp. 160-186)] que acusan a estas medidas de hacer disminuir la calidad de las viviendas, reducir el número de pisos en alquiler y por tanto subir el precio generando el efecto contrario, o generar ineficiencia económica, la realidad nos muestra que ninguna de estas acusaciones tiene fundamento. Sobre ello puede verse, en extenso, el texto que un par de años atrás dedicamos al tema (Noguera, 2022, pp. 38-40).

---

la de 1980 en los contextos del sur de Europa, de España, Italia, Grecia y, especialmente, Portugal.

22. Esta normativa estableció que los nuevos contratos del alquiler tuvieran libertad para establecer precio y duración, a la vez que se eliminaron las prórrogas forzosas de los contratos. Esta medida creó una dualidad entre los alquileres nuevos y los alquileres ya vigentes, que fueron conocidos como “alquileres de renta antigua” al estar estos últimos fijados a unos precios mucho más reducidos que los de mercado. Con el objetivo de reducir la segmentación en el mercado, en la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994 (Ley 29/1994) se establecían mecanismos para aproximar los precios de los alquileres de renta antigua a los de mercado, mientras que se fijaba el IPC como índice de referencia para fijar la actualización máxima de los alquileres de vivienda durante los cuatro años posteriores a la firma del contrato. En 2013, la Ley 4/2013, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas, prescinde de esta cláusula de revaloración máxima asociada al IPC, mientras que con el reciente Real Decreto-ley 7/2019 se vuelve a una política de estabilización de rentas del alquiler en los contratos vigentes, estableciendo el IPC como índice de referencia obligatorio para fijar la actualización máxima anual de las rentas del alquiler (López-Rodríguez y Llanos Matea, 2020, p. 19).

En España, la anteriormente señalada Ley catalana 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rendas en los contratos de arrendamiento, fue la primera en regular los alquileres, aunque anulada por el TC en 2022 mediante la STC 37/2022, de 10 de marzo. Más recientemente y en un segundo intento, Catalunya vuelve a ser la única comunidad autónoma que, mediante el Decreto ley 6/2024, de 24 de abril, de medidas urgentes en materia de vivienda, ha vuelto a activar la regulación de los alquileres ahora prevista en la Ley estatal 12/2023 del derecho a la vivienda.

Sin embargo, tal como hemos señalado en el apartado segundo de este trabajo, estas medidas no son lo suficientemente amplias o efectivas para abordar los problemas reales que enfrentan los inquilinos, de ahí que el programa de acción política que aquí estamos proponiendo requiera reformarlas en los siguientes aspectos: aplicación general de la regulación en todo el territorio sin necesidad de declaración previa de zona tensionada para poder implementarse; fijación de un índice de precios de referencia del alquiler que considere como alquiler abusivo aquel que supere el 30% de los ingresos del hogar donde se ubica; inclusión en la regulación de los alquileres de temporada, actualmente excluidos; y, prohibición de los apartamentos turísticos.

### c) *La implementación de una Renta Básica Universal*

El establecimiento de una Renta Básica Universal (RBU) sería el tercer pilar de este paquete de medidas de solución estructural y universal con capacidad de mejora de las condiciones de acceso a la vivienda para la amplia mayoría de la población. A diferencia de las demás, para que la RBU pueda producir efectos garantistas sobre el derecho a la vivienda debe, necesariamente, aplicarse conjuntamente y de manera interconectada con todas las demás. Como ingreso efectivo regular garantizado, la RBU serviría para complementar los ingresos de las personas y por tanto contribuiría a contrarrestar los efectos de la conjunción entre estancamiento salarial y aumento de los alquileres. Sin embargo, la implementación de una RBU de forma aislada haría que su eficacia dependiera del estado del mercado inmobiliario (Malleson y Calnitsky, 2021). Esto significa que los beneficios que la RBU supondría por el lado de los ingresos podrían fácilmente ser contrarrestados por una inflación de los costes de la vivienda y el alquiler o por una disminución de la oferta de viviendas a precios asequibles (Adkins, Cooper y Konings, 2021; Anglicare Australia, 2022). El impacto positivo y la eficacia de la RBU para contribuir a resolver el problema de la vivienda

está directamente condicionada a que su implementación vaya de la mano de otras medidas (Malleon y Calnitsky, 2021; Clarke, 2023), en este caso de los otros pilares del paquete que aquí proponemos.

d) *Prohibición o impuesto de compraventa de bienes inmuebles residenciales a extranjeros*

Durante el 2022 la población extranjera firmó más de 90.000 compraventas de casas situadas en territorio español. De estas, cerca de 10.000 transacciones fueron por un valor superior a 500.000 euros. Y esto sin contar la compraventa de viviendas por parte de fondos de inversión, mayoritariamente norteamericanos. Para evitar los efectos negativos de este tipo de transacción, el 1 de enero de 2023, el gobierno de Canadá promulgó la *Ley de reglamentación sobre la prohibición de compra de bienes inmuebles residenciales por parte de no-canadienses*<sup>23</sup>. El argumento usado por el gobierno canadiense para sacar adelante la medida fue que el mercado inmobiliario local se había visto afectado por numerosas operaciones especulativas en manos de inversores extranjeros, lo que supuso no solo un incremento indiscriminado de los precios para la población, sino también un problema real de falta de vivienda. Con la aplicación de esta limitación, que estará en vigor hasta 2027, se espera que el precio de la vivienda caiga en el país entre un 15 y 20%. Antes, la provincia de Ontario había impuesto no una prohibición sino una multa. Los extranjeros pagarían entre un 10-20% más por la compra de un inmueble residencial. Así mismo, Australia y Nueva Zelanda también han impuesto restricciones a los no residentes. La implementación de esta medida en España sería un cuarto pilar de este programa de acción política por el derecho a la vivienda que podría contribuir a reducir la presión sobre los precios de la vivienda y a eliminar la especulación inmobiliaria por parte de inversionistas extranjeros.

En resumen, estos cuatro pilares, aplicados conjuntamente desde un paradigma de la dirección democrática, conforman una alternativa necesaria ante la ineficacia de las actuales políticas públicas de vivienda diseñadas e implementadas bajo el paradigma de la gobernanza posdemocrática y su corolario de la “regulación de la autorregulación”.

---

23. El texto de la norma puede consultarse en: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2022-250/page-1.html>

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abrahamson, P. (2003). Different social Europes, different partnership contexts, en *Local partnerships in Europe: an action research project*. Copenhagen: Copenhagen Centre.
- Adkins L.; Cooper M. y Konings M. (2021). Class in the 21st century: Asset inflation and the new logic of inequality, *Environment and Planning A: Economy and Space*, 53(3), 548-572.
- Anglicare Australia (2022). *Rental affordability snapshot, 2022: National report*, Anglicare Australia.
- Arbaci, S. (2019). *Paradoxes of Segregation: Housing Systems, Welfare Regimes and Ethnic Residential Change in Southern European Cities*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Areglich, C. (2022). La expropiación temporal del uso de viviendas vacías en la Comunidad Valenciana: propuestas legislativas para su recuperación e instrumentos análogos, Informe núm. 1. València: Càtedra d'habitatge i dret a la Ciutat de la Universitat de València.
- Black, J. (1996). Constitutionalising Self-Regulation, *The Modern Law Review*, 59, pp. 24-55.
- Blasco Torrejón, B. (1993). Política de vivienda en España: un análisis global. *Tesis doctoral*, Universidad Complutense de Madrid.
- Bogason, P. (2000). *Public policy and local governance: institutions in postmodern society*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Boix, A. (2012). Reformas en materia de expropiación forzosa en un entorno de crisis, ponencia presentada en el *VII Congreso de la Asociación española de Profesores de Derecho administrativo*, Tarragona, 10 y 11 de febrero (Disponible en: [https://presnolinera.files.wordpress.com/2012/04/a\\_boix\\_perspectivas\\_de\\_reforma\\_en\\_materia\\_de\\_expropiacion\\_forzosa.pdf](https://presnolinera.files.wordpress.com/2012/04/a_boix_perspectivas_de_reforma_en_materia_de_expropiacion_forzosa.pdf))
- Boix, A. (2023). El despliegamiento de la competencia en materia d'habitatge al País Valencià, especialment arran de la Llei valenciana 2/2017 per la funció social de l'habitatge i la STC 80/2018, en *Possibilitats i límits de les competències autonòmiques en matèria d'habitatge*. Barcelona: IEA. Generalitat de Catalunya.
- Bosch, J. i Trilla, C. (2022). ¿Un parque de alquiler social en España? Reflexiones para su futura creación, en A. Noguera (coord.), *Regular los alquileres. La lucha por el derecho a una vivienda digna en España*. Valencia: Tirant lo Blanch/Càtedra d'habitatge i dret a la ciutat de la Universitat de València.
- Brandt, E. (2000). Regulierte Selbstregulierung im Umweltrecht, *Die Verwaltung*, 4, 125 y ss.
- Bulow, J., y Klempere, P. (2012). Regulated Prices, Rent-Seeking, and Consumer Surplus, *Journal of Political Economy*, Núm. 120(1), pp. 160-186.
- Ceranic, B., Markwell, G. y Dean, A. (2017). Too many empty homes, too many homeless - A novel design and procurement framework for transforming empty homes through sustainable solutions. *Energy Procedia*, 111, pp. 558-567.

- Clarke, A. (2023). Can a basic income help address homelessness? A Titmussian perspective, *Journal of Sociology*, 59(4), pp. 860-878.
- Clavell Nadal, D. (2023). Derecho a la vivienda y legislación de las Comunidades autónomas: ¿Cuál es el margen de actuación según el Tribunal Constitucional?, *Elderecho.com*, 6 de julio (consultar en: <https://elderecho.com/derecho-vivienda-y-legislacion-en-comunidades-autonomas-segun-constitucional>).
- Darnaculleta, M. (2005). *Autorregulación y Derecho Público. La autorregulación regulada*. Madrid/Barcelona: Marcial Pons.
- Davies, J.S. (2011). *Challenging governance theory. From networks to hegemony*. Bristol: The Policy Press.
- Deakin, N. y Taylor, M. (2002). Citizenship, civil society and governance, Ponencia presentada en ISTR European Network Meeting, 16 de diciembre, Trento, Italia.
- Dunsire, A. (1993). Modes of Governance, en *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage Publications Ltd.
- El Mundo (2021). El Govern balear ejecuta la expropiación de 16 pisos para destinarlos a vivienda social, de 9 de diciembre, disponible en: <https://www.elmundo.es/baleares/2021/12/09/61b1ff7bfdddfc73a8b45cd.html>.
- Enders, C. (1997). Die Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 1996 in Dresden, *AöR*, 122, 108-133.
- Esteve Pardó, J. (2013). *La nueva relación entre Estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de una crisis*. Madrid: Marcial Pons.
- Europa Press (2021). El Gobierno balear inicia la expropiación de 56 casas de grandes tenedores, con un coste de 1,8 millones por siete años, de 2 de marzo, disponible en: <https://www.europapress.es/illesbalears/noticia-govern-inicia-expropiacion56-viviendas-grandes-tenedores-coste-total18-millones-siete-anos20210302123352.html>.
- Fioravanti, H.; Ariza, P.; López Nicolás, M. y Benlloch, Ll. (2023). *El dret de tanteig i retracte en el marc de les polítiques d'habitatge públic. Implicacions socials i territorials al context valencià*. València: Càtedra d'habitatge i dret a la ciutat de la Universitat de València.
- Franzius, C. (2003). Der Gewährleistungsstaat ein neues Leitbild für den sich wandelnden Staat?, *Der Staat*, No. 42.
- Furones Ferrero, L. y Barja Pereiro, J. (1988). La vivienda en alquiler, *Revista Situación*, Núm. 2.
- Gilbert, A. (2003). *Rental Housing. An Essential Option for the Urban Poor in Developing Countries*. Nairobi: UN-Habitat.
- Glaeser, E.; Gyourko, J. y Saiz, A. (2008). Housing Supply and Housing Bubbles, *Journal of Urban Economics*. Núm. 64(2), pp. 198-217.
- Glaeser, E. y Luttmer, E. (2003). The misallocation of housing under rent control, *American Economic Review*, Núm. 93, pp. 1027-1046.

- Henderson, S. R. (2015). State intervention in vacant residential properties: an evaluation of empty dwelling management orders in England, *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 33, pp. 61-82.
- Hoffmann-Riem, W. (1997). Tendenzen in der Verwaltungsrechtsentwicklung, DÖV, Heft 11, 433 y ss.
- Inurrieta, A. (2007). *Mercado de vivienda en Alquiler en España: más vivienda social y más mercado profesional*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Jessop, B. (2017). *El Estado. Pasado, presente y futuro*. Madrid: Catarata.
- Lind, H. (2001). Rent Regulation: A Conceptual and Comparative Analysis, *European Journal of Housing Policy*, Núm. 1(1), pp. 41-57.
- López-Rodríguez, D. y De los LLanos Matea, M. (2019). Evolución reciente del mercado del alquiler de vivienda en España, *Boletín Económico del banco de España*, Núm. 3.
- Mallesen T. y Calnitsky D. (2021). Which way forward for economic security: Basic income or public services? *Basic Income Studies*, 16(2), 125-167.
- Mayntz, R. (1993). Governing failures and the problem of governability, en *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage Publications Ltd.
- Nelson, J. y Zadek, P. (2000). *Partnership alchemy: new society partnerships in Europe*. Copenhagen: Copenhagen Centre.
- Noguera, A. (2022). Regular los alquileres en un escenario hostil: la función social de la propiedad y la lucha por el derecho a la vivienda en España, en *Regular los alquileres. La lucha por una vivienda digna en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Noguera, A. (2023). *El asalto a las fronteras del Derecho. Revolución y poder constituyente en la era de la ciudad global*. Madrid: Trotta.
- Parejo, L. (2016). *Estado y Derecho en proceso de cambios*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Queralt, R. (2016). ¿Qué hacen las administraciones con los pisos vacíos?, *La Vanguardia*, 16 de octubre, disponible en: <https://www.lavanguardia.com/vida/20161016/411001635131/pisos-vacios-catalunya.html>
- Schmidt-Assmann, E. (Hrsg.) (1997). *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource*. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.
- Skelcher, C. (2005). Jurisdictional integrity, polycentrism, and the design of democratic governance, *Governance*, 18(1).
- Sorensen, E. y Torfing, J. (eds.) (2008). *Theories of democratic network governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Schoch, F. (2008). Gewährleistungsverwaltung: Stärkung der Privatrechtsgesellschaft?, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*.
- Katzenstein, P. J. (1987). *Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State*. Philadelphia: Temple University Press.
- Verdú Martínez, M. T. (2018). Herramientas en relación con la vivienda vacía en España. Estudio comparado, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, L(197), 577-608.

Vesting, T. (2000). Zwischen Gewährleistungsstaat und Minimalstaat, en *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft*. Munich: Beck.

CC BY-NC 4.0

