

al lucimiento que al *reader friendly* (presentar los contenidos según el público al que uno se dirige).

Finalmente, una cuestión estrictamente personal: la profesora Eva Desdentado desempeñó la posición de letrada del Gabinete del presidente del Tribunal Constitucional en la que yo le sucedí entre 2015-2019. En la competencia técnica, la capacidad y la calidad humana, las comparaciones me fueron siempre justamente desfavorables. La muy universitaria envidia no está entre mis muchos defectos y ello me lleva a reconocer que hay listones a los que uno, como máximo, puede aspirar.

Carlos Padrós Reig
Universidad Autónoma de Barcelona

FERNANDO GARCÍA RUBIO: *Derecho a la vivienda versus derecho de propiedad urbana. La necesaria ponderación y su plasmación en la Ley por el derecho a la vivienda*, Cizur Menor, Aranzadi, 2023, 348 págs.

El Estado social contemporáneo está experimentando en España una serie de transformaciones relevantes a raíz de reformas legislativas de hondo calado, como el sistema de protección universal de la dependencia o la garantía de un ingreso mínimo vital a todas las personas, a las que pretende sumarse ahora la reciente ley por el derecho a la vivienda (Ley 12/2023, de 24 de mayo), que es el objeto de análisis de la monografía de la que aquí damos noticia. Son reformas que, curiosamente, vienen precedidas de innovaciones gestadas a nivel autonómico (las rentas mínimas de inserción respecto al ingreso mínimo vital, o la legislación de urgencia antidesahucios respecto a la ley estatal de vivienda) y que tienen un impacto en las bases mismas del modelo.

Son conquistas que, por otro lado, resultan siempre insuficientes pues se implantan en un contexto de sucesivos embates a nuestra economía, que van camino de cronificarse en el mundo tan globalizado que vivimos (crisis financiera de 2008, crisis del COVID-19, crisis de los precios de la energía, intensificada por la guerra de Ucrania...), y que agudizan la situación de precariedad de las capas más vulnerables de la sociedad. Como Aquiles con la tortuga, el Estado social es cada vez más ambicioso, pero no llega a sus objetivos, ya que ante sus acelerones creativos la realidad muestra que crece la vulnerabilidad y la distancia entre los más ricos y los más desfavorecidos. Afirmaciones que creo que hay que relativizar, precisamente por el contexto de elevación general del bienestar y del nivel de vida de nuestra sociedad al menos desde la superación en Europa de la lacra de las guerras (las de los Balcanes y Ucrania, de momento, han sido localizadas), en el que no juega un papel menor el desarrollo científico y tecnológico, que avanza a un ritmo que permite palpar logros tangibles dentro de cada generación.

A lo largo de 348 páginas —dígito que coincide curiosamente con el del precepto dedicado en el Código Civil al derecho de propiedad— García Rubio

ofrece una visión crítica y honda de una ley no exenta de ideología, desde la perspectiva del *punctum dolens* sobre el que bascula la reforma: la tensión entre la voluntad decidida del Estado de hacer efectivo el derecho a la vivienda digna y adecuada, que nuestra Constitución proclama como principio rector de la política social y económica, y el derecho fundamental a la propiedad, que tiene como uno de sus objetos principales la propiedad inmobiliaria y, dentro de ella, la de los inmuebles destinados a vivienda. Artículo 47 CE *versus* artículo 33.2 CE, he ahí la cuestión.

El juicio del autor es contundente. La ley apuesta sin resquicios por favorecer la posición de los necesitados de vivienda en posición de vulnerabilidad, pero lo hace introduciendo medidas de intervención superlativas, que pretenden ensanchar al máximo la función social que delimita el contenido esencial del derecho de propiedad, y que presentan dudas de compatibilidad con el principio de proporcionalidad que protege frente a los excesos del legislador en sus inmisiones sobre los derechos fundamentales. Se podría decir que, en opinión del autor, en vez de afrontar el Estado el acuciante problema de la vivienda con una decidida acción de fomento, que requiere un compromiso muy relevante de fondos públicos, se opta por una acción de policía, que tiene por destinatario principal a los grandes tenedores de viviendas (cinco veces aparece este concepto en el preámbulo de la ley, y otras veintitrés en el articulado), cuyos derechos patrimoniales quedarían vulnerados. Por cierto, que la proliferación del término, y su expresión recortada («gran tenedor»), tiene evocaciones gastronómicas que quizás se podrían evitar mediante el empleo de la expresión apropiada: gran propietario o propietario de múltiples viviendas.

Se debe destacar esta creciente tendencia del Estado social hacia su externalización. El alto y creciente coste de las prestaciones sociales (pensiones, sanidad, educación), la suicida pirámide poblacional que aboca en los países occidentales a la inviabilidad a largo plazo de su modelo de bienestar, y la rígida disciplina presupuestaria que imponen las instancias europeas para que las Administraciones públicas no incurran en déficit ni en endeudamiento insostenible, son un cóctel explosivo que ha llevado a los poderes públicos a imponer de manera creciente obligaciones y prestaciones públicas patrimoniales no tributarias en auxilio de las personas vulnerables. A esto me refería antes con el impacto de estas reformas en nuestro modelo de Estado social. Basta mencionar el ejemplo de la pobreza energética y la implantación del bono social eléctrico o del abono social telefónico para apreciar la proliferación de manifestaciones de obligaciones legales de carácter tuitivo de unos ciudadanos respecto a otros. Porque esos descuentos en la factura de la luz o del teléfono (por cierto, que son servicios básicos integrantes de ese carácter digno y adecuado que ha de tener toda vivienda) son también financiados por los propios operadores privados del sector. Con una diferencia relevante respecto a la garantía del acceso y permanencia en la vivienda: los costes de las bonificaciones sociales se mutualizan entre todos los operadores económicos, ya que se hace caja común y se definen las aportaciones que corresponden

anualmente a cada operador, en función de su cuota de mercado, para la financiación del montante global de los bonos sociales eléctricos o del fondo del servicio universal de telecomunicaciones. En el ámbito de la vivienda el propietario de este tipo de bien esencial no comparte esa carga financiera que personalmente se le impone cuando el comprador o arrendatario tiene la condición de vulnerable. De ahí que la orientación del legislador haya sido la de contener el impacto, determinando que las reglas de lucro cesante, e incluso de daño emergente, que se establecen en la ley recaigan de manera principal sobre los grandes tenedores (de viviendas), por entender que están en una posición individual mejor para soportarlas.

Por eso hay dos conceptos nucleares sobre los que bascula la ley a la hora de legitimar la intensificación de las cargas que impone. Uno de carácter subjetivo y otro objetivo: el de gran tenedor de vivienda y el de zona de mercado residencial tensionado (ZMRT), que actúan de manera combinada. El gran tenedor es la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o de una superficie construida que supere los 1.500 metros cuadrados de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros. Para estos sujetos la ley construye una especie de relación especial de sujeción, o más bien un estatuto jurídico singular de intervención sobre sus propiedades. El estándar de las diez viviendas puede ser reducido hasta a cinco inmuebles por el legislador autonómico, precisamente en entornos de ZMRT, tal como ha hecho, por ejemplo, Cataluña. Por su parte, esas zonas de especial riesgo de oferta insuficiente de vivienda para la población son objeto de una declaración administrativa pública, con efectos trianuales y renovables. Así, por ejemplo, la Resolución de 14 de marzo de 2024, de la Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana, publica la relación de ZMRT de Cataluña, que comprende nada menos que 139 municipios. Aunque es cierto que en ese territorio hay hasta 947 ayuntamientos, sin duda el porcentaje de población que abarca esa declaración revela que estamos realmente ante una medida general, al menos en su ámbito territorial de aplicación, ya que abarca a la totalidad de ciudades y núcleos de población significativos, y no a un selecto conjunto de áreas acotadas.

García Rubio cuestiona decididamente que el camino para resolver un problema tan real y agudo como el de la vivienda sea la intensificación de las medidas de policía sobre los propietarios de viviendas. En el trasfondo de esa crítica está la defensa del modelo económico liberal, renuente a las medidas de intervención directa en los mercados. El Estado debe actuar ante las situaciones de necesidad, pero sin falsear el mercado, es decir, las reglas del libre entrecruzamiento entre oferta y demanda, que determinen el precio real de las cosas. A partir de ahí existen instrumentos de política fiscal y de asistencia social con los que actuar en beneficio de la población vulnerable. Pero sin forzar un control de precios artificial, que distorsiona la realidad y termina deprimiendo el sector, haciendo saltar por los aires los beneficios inmediatos de esas medidas de intervención. Porque la verdadera solución a los problemas está, por un lado, en que

el mercado realmente funcione y asigne los recursos existentes de la manera más eficiente posible, y por otro, en que la acción social y asistencial del Estado funcione, solucionando los problemas de la población marginada. No es algo sencillo, porque el mercado de la vivienda pivota a su vez sobre el mercado del suelo que está indefectiblemente intermediado por la acción pública urbanística y por operaciones especulativas que han hecho que los precios del suelo urbano en las zonas tensionadas sean ya desorbitados. La intervención pública es muy poderosa, pero está demostrado que no puede alterar directamente la realidad con la varita mágica del Boletín Oficial del Estado.

La cuestión es que, en el ámbito de la vivienda, la apuesta del legislador ha sido la de habilitar la intervención administrativa en la relación entre titulares y demandantes de vivienda. El art. 4 de la ley identifica todo un conjunto de servicios de interés general en la materia, que se convierten en títulos habilitantes para que las Administraciones públicas tercién y condicionen esas relaciones. Al servicio de este fin se despliega todo un arsenal de técnicas jurídicas, viejas y nuevas, cada vez más imperativas. Desde la congelación de rentas, que el autor nos recuerda que ya fue utilizado en España en 1920, o los tradicionales derechos de tanteo y retracto y, en general, derechos de adquisición preferente, hasta el control de precios, las prórrogas forzosas o las más novedosas expropiaciones de uso y las medidas de información, que resultan imprescindibles para esas políticas de intervención, como la base de datos de contratos de arrendamiento, que introduce la DA 1ª de la ley. Sin olvidar, por supuesto, las medidas impositivas, como los recargos sobre el IBI a quienes no den un uso de sus inmuebles acorde con su función social. Todo ello reforzado con una novedosa acción pública en el sector, para legitimar a las personas jurídicas sin ánimo de lucro que defiendan intereses generales vinculados con la protección de la vivienda para impugnar en el orden contencioso los actos y disposiciones que puedan incumplir lo dispuesto en la ley.

Las críticas del autor a la ley de vivienda se mueven en el plano jurídico y constitucional, pero también en el de la eficacia, por entender que el enfoque desacertado de la reforma producirá efectos perniciosos de contracción de la oferta de vivienda de alquiler. Hasta el punto de cerrar su trabajo con la afirmación contundente de que la ley va a empeorar la situación actual y no será más que papel mojado. Sin olvidar que la implementación de la misma queda lógicamente en manos de las comunidades autónomas, que en su gran mayoría no están alineadas con el Gobierno de la nación. De hecho, tras la publicación de la ley ya se han activado al menos tres comisiones bilaterales del Estado con el País Vasco, la Generalitat de Cataluña y Galicia para tratar de solucionar discrepancias en relación con toda una serie de preceptos legales, y se han interpuesto, de momento, seis recursos de inconstitucionalidad por parte del Parlamento de Cataluña, los Consejos de Gobierno de la Comunidad de Madrid, de las Illes Balears, de la Comunidad de Andalucía y del País Vasco —se entiende que tras fracasar los trabajos de la comisión bilateral, pues el recurso tiene por objeto todos los preceptos que fueron objeto de negociación—, así como por el Grupo Popular en el Congreso. Prácticamente todo el texto de la

norma, salvo los preceptos iniciales sobre objeto, fines y principios de la ley, está asaeteado de impugnaciones.

En cambio, el estudio que presentamos no aborda en profundidad la vertiente competencial de una ley que resulta chocante, de partida, por pretender ser una especie de ley básica sobre vivienda, sin ostentar el Estado el título sustancial en la materia. Como ha destacado Velasco Caballero, los títulos colaterales de enganche (legislación civil, planificación económica general, régimen básico de las Administraciones públicas, y, en particular, igualación de las condiciones básicas de ejercicio de derechos), condicionan por completo el tipo de técnicas de intervención a las que acude aquí el legislador.

Esta limitada panorámica de la obra que se presenta tiene que ser complementada con alguna referencia al autor del libro, aunque este no necesite presentación. García Rubio es un consumado especialista en la materia, en su doble condición de veterano profesor universitario (Universidad Rey Juan Carlos) y de técnico de la Administración general (Ayuntamiento de Madrid), especializado en urbanismo y régimen local. Perfil que es ensalzado con justicia por el prologuista de la monografía, el profesor Soriano García, que se escandaliza de que en nuestro país se niegue al docente universitario —en vez de exigírsela— la práctica profesional, que sería la piedra de toque del conocimiento jurídico.

Su obra publicada es desbordante, y en ella hay trabajos previos de interés en materia de vivienda y de intervención pública sobre los alquileres. Cabe citar, en este sentido, un par de artículos de revista y otro par de capítulos de libro. Los primeros son «La limitación de precios privados por actividad administrativa. El caso de los precios de los alquileres de vivienda mediante decreto-ley», en la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 59 (2022), págs. 164-234, y «La intervención administrativa sobre las viviendas vacacionales. Especial referencia a las entidades locales», en los *Cuadernos de Derecho Local*, 49 (2019), págs. 32-81. Y los segundos son «La regulación del precio de los alquileres de vivienda como fórmula de intervención administrativa en la economía», en *Inteligencia territorial y regulación económica*, María Luisa Gómez Jiménez (dir.), 2020, págs. 211-272, y «Reflexiones jurídicas sobre vivienda y sostenibilidad», en *Sostenibilidad social y rehabilitación de vivienda: Especial referencia a Andalucía. Actualizado al TRLSRU — 7/2015 de 30 de octubre*, María Luisa Gómez Jiménez (dir.), 2015, págs. 47-112.

Pero lo más sorprendente de este prolífico autor es que el libro del que damos noticia forma parte de toda una trilogía de autoría individual, publicada además en el mismo año 2023. Junto a la presente, han visto la luz en ese año otras dos monografías publicadas en Atelier. Por un lado, *El patrimonio cultural. Situaciones locales y protección universal. Un estudio jurídico sobre el patrimonio cultural local* (245 páginas, prólogo de Santiago González-Varas Ibáñez), en el que se analizan las funciones públicas de los entes locales para la protección de las variadas vertientes de su rico patrimonio cultural (desde el centro histórico hasta el paisaje urbano —que ha sido objeto de varios trabajos del autor—, pasando por elementos cues-

tionados, como la tauromaquia, o la propia señalización urbana). Y, por otro lado, *El urbanismo del suelo urbano. Por un desarrollo urbano inteligente, inclusivo y que preserve la belleza en tiempos postpandémicos* (345 páginas, prólogo de Fernando López Ramón), en el que se defiende un urbanismo revitalizador de las ciudades, frente al insostenible modelo de apuesta por el crecimiento y urbanización, que ha sido tan dominante entre nosotros. Por cierto, que en esta obra se dedica el penúltimo capítulo (capítulo IX, págs. 265 a 302) al problema de la intervención pública en materia de viviendas vacacionales. Hay que tener una cabeza muy bien amueblada y una mayúscula capacidad de trabajo para sacar adelante un proyecto editorial como el alumbrado por el profesor García Rubio en 2023. Por mucho que sean temas involucrados con el régimen local, se abordan problemas muy diferentes y con profundidad, como denota la incorporación siempre de un capítulo de conclusiones, que es algo propio de los trabajos de investigación.

En fin, el sentido de una reseña bibliográfica es el de dar noticia de alguna novedad editorial relevante, pero sobre todo el de invitar a la lectura de una obra que presenta interés. Creo que la aportación del profesor García Rubio lo tiene y ofrece un contrapunto necesario a una reforma que va más allá de la adopción de unas medidas administrativas en buena medida cuestionables e hipotecadas por la débil posición competencial del Estado en la materia.

Rafael Caballero

Universidad Complutense de Madrid

FERNANDO H. LLAMO ALONSO: *Homo ex machina. Ética de la inteligencia artificial y Derecho digital ante el horizonte de la singularidad tecnológica*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2024, 252 págs.

El autor de esta imprescindible obra, catedrático de Filosofía del Derecho en la Universidad de Sevilla, continúa la tradición investigadora de su casa de estudios con este nuevo aporte sobre las relaciones entre tecnología, ética y ciencia jurídica. La prestigiosa Facultad hispalense, dirigida por Fernando Llano Alonso, destaca hoy por la propuesta de nuevas titulaciones oficiales orientadas hacia las relaciones entre las normas y la inteligencia artificial, todo un acierto.

Demostando la compatibilidad razonable y esforzada entre gestión universitaria e investigación, el autor continúa una trayectoria ininterrumpida en su dedicación a la materia, con sendos libros publicados en 2021 (*Inteligencia Artificial y Derecho. El jurista ante los retos de la era digital*) y 2022 (*Inteligencia artificial y Filosofía del Derecho*).

Un prólogo de Stefano Pietropaoli abre el libro advirtiendo del riesgo del fin de la humanidad, alerta apocalíptica sobre los peligros de la técnica, ya no concebida solo como medio. Aun quizás excesiva, es comprensible si unimos a las amenazas de la Inteligencia Artificial la preocupación por el transhumanismo