

FACULTAD
DE CIENCIAS
JURÍDICAS



ZIENTZIA
JURIDIKOEN
FAKULTATEA

TRABAJO FIN DE GRADO

EL DERECHO A LA VIVIENDA EN ESPAÑA

Iris Ecay Jaurrieta

DIRECTOR

Alejandro Torres Gutiérrez

Pamplona

5 de junio de 2014

EL DERECHO A LA VIVIENDA EN ESPAÑA

El trabajo plantea la cuestión de si realmente el derecho a la vivienda recogido en la Constitución se ejerce o no por la ciudadanía. Para ello he analizado si las diversas normas sobre la materia aprobadas en los últimos 25 años han logrado hacer efectivo el ejercicio de este derecho.

El trabajo se estructura en cuatro capítulos. El primero de ellos plantea si se cumple el derecho a la vivienda recogido en la Constitución y en las normativas autonómicas y cual es el papel de los poderes públicos. El segundo capítulo expone lo que fue la burbuja inmobiliaria desde los años 80 hasta el 2007 y las diversas normas que se promulgaron durante los mismos. En el tercer capítulo se recoge la situación actual de crisis económica, como una de las consecuencias del boom inmobiliario y se analiza la problemática actual de los desahuciados, la dación en pago y algunas novedades legislativas esperanzadoras. Por último un capítulo de conclusiones y valoración personal.

PALABRAS CLAVE: vivienda, poderes públicos, burbuja inmobiliaria, crisis económica, desahucios.

SIGLAS

AAPP: Administraciones Públicas.

AJD: Actos Jurídicos Documentados.

BOE: Boletín Oficial del Estado.

BOPN: Boletín Oficial Parlamento de Navarra.

CE: Constitución Española.

FSV: Fondo Social de Vivienda.

ILP: Iniciativa Legislativa Popular.

INAP: Instituto Nacional de Administración Pública.

INE: Instituto Nacional de Estadística.

IPREM: Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples.

ITP: Impuesto de Transmisiones Patrimoniales.

IVTNU: Incremento del Valor de Terrenos de Naturaleza Urbana.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

PAH: Plataforma Antidesahucios.

RD: Real Decreto.

VPO: Viviendas de Protección Oficial.

INDICE

I. EL DERECHO A LA VIVIENDA.....	5
1. El derecho a la vivienda en la Constitución Española.....	5
2. El derecho a la vivienda en la normativa autonómica.....	6
3. El derecho a la vivienda, ¿para quién?	7
4. Promoción y fomento de la vivienda por las Administraciones Públicas	9
1.1 <i>Viviendas protegidas</i>	9
1.2 <i>Vivienda e inmigración</i>	11
II. LA BURBUJA INMOBILIARIA	12
1. Normas que contribuyeron a la burbuja inmobiliaria.....	13
1.1 <i>Del derecho a la vivienda a la vivienda mercancía</i>	13
1.2 <i>Fomento del alquiler o deducción por la adquisición de vivienda</i>	14
1.3 <i>La liberalización del suelo</i>	15
1.4 <i>Un cambio de orientación que no se puso en práctica</i>	17
2. Las causas de la burbuja inmobiliaria	18
III. EL DERECHO A LA VIVIENDA EN LA CRISIS ECONÓMICA	21
1. Deudores hipotecarios y desahucios.....	23
2. La dación en pago.....	27
3. Recuperando la función social de la vivienda. Un cambio en la legislación.....	28
IV. CONCLUSIONES.....	30
V. BIBLIOGRAFÍA.....	32
VI. RECURSOS ELECTRÓNICOS CONSULTADOS	33

I. EL DERECHO A LA VIVIENDA

1. El derecho a la vivienda en la Constitución Española

El derecho a la vivienda es un principio rector de la política social y económica. En la Constitución Española de 1978 se recoge en el artículo 47 y dice lo siguiente: *“Todos los españoles tienen derecho a una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo ese derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.”*

Aunque me centraré en la regulación del derecho a la vivienda en la Constitución Española, este derecho también se encuentra regulado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.¹

Volviendo al artículo 47 de la Constitución hay que decir que está relacionado con el artículo 53 de la misma, como ocurre con todos los principios rectores de la política social y económica incluidos en el capítulo III del título I, su reconocimiento, respeto y protección informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, esto dispone el artículo 53.3. Lo más característico de estos principios es que su vinculación normativa está dirigida únicamente a los poderes públicos, pero no se permite su exigencia como derechos subjetivos por los ciudadanos al preverse en el citado artículo 53.3 que *“sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”*.²

En principio, tras una lectura inicial de esta regulación hay algunos aspectos que contrastan con la realidad: ¿Todos los españoles tienen derecho a la vivienda?, ¿los poderes públicos han impedido la especulación? y ¿tenemos derecho a la vivienda si el ciudadano no lo puede exigir como un derecho subjetivo? A lo largo del trabajo iremos viendo como los poderes públicos y la legislación desarrollada han distado mucho en los últimos 30 años del espíritu constitucional.

¹ Declaración de los Derechos Humanos. Artículo 25.1 *“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”*.

² LÓPEZ RAMÓN, F. *Construyendo el derecho a la vivienda*. Marcial Pons, Madrid, 2010, págs 11-13.

Las políticas públicas deberían haberse constituido en hilo conductor del derecho a la vivienda, sin embargo se echa en falta una política integral que no quede limitada a proporcionar viviendas protegidas a ciertos grupos sociales en función de los compromisos presupuestarios. Se necesitan mayores contenidos jurídicamente protegidos que, cubran tanto a las viviendas protegidas como a las viviendas libres, conformando la ordenación general del derecho a la vivienda.

Al margen de la interpretación que se hace en la Constitución del derecho a la vivienda, también este tiene explícitos fundamentos jurídico-políticos en la regulación autonómica como veremos en el punto siguiente.³

2. El derecho a la vivienda en la normativa autonómica

La mayoría de los Estatutos de autonomía se han reformado en los últimos años y en todos ellos se puede comprobar que está recogido el derecho a la vivienda⁴, de forma muy similar. Tras el análisis de estas normas, estas son las principales conclusiones que se pueden extraer:

- En todas las reformas estatutarias se hace referencia al derecho a la vivienda bajo los epígrafes de derechos, deberes y principios rectores.
- En todos los casos este derecho se hace extensivo a toda la ciudadanía, pero en general cada vez se orienta más o se hace especial hincapié en colectivos o grupos sociales desfavorecidos. En este sentido van más allá que la redacción constitucional.
- En línea con lo anterior, llama la atención el caso de Extremadura que no recoge un apartado específico sobre el derecho a la vivienda, pero aparece incluido en el apartado de los derechos de los jóvenes.

³ AGUADO RENEDO, C y CIDONCHA MARTÍN, A: “Nuevos Estatutos de Autonomía comparados”, en *Boletín de Documentación* nº 35, Centro de Estudios políticos y constitucionales. Madrid 2012. Cap 3.

⁴ GÓMEZ, E. E: “La regulación de los derechos en los nuevos Estatutos de autonomía”, en *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm 5, 2007, págs 147-202.

- Por último, y como indican algunos autores ⁵, resulta nuevamente destacable y no se explica la razón, por la cual, como regla general, los nuevos Estatutos han dejado pasar la oportunidad de regular con mayor precisión los derechos de esta naturaleza y de convertir los enunciados constitucionales, ya mencionados en el punto uno, en auténticos derechos subjetivos.

3. El derecho a la vivienda, ¿para quién?

Como hemos visto hasta el momento el derecho a la vivienda queda amplia y expresamente recogido tanto en la Constitución como en los Estatutos autonómicos, por lo que no cabe duda, en principio del compromiso de los legisladores con el mismo.

El derecho subjetivo a la vivienda es el derecho de acceso que muchas familias e individuos pueden encontrar satisfecho en el mercado de la vivienda, la garantía del derecho subjetivo a obtener una vivienda se entiende dirigida a las personas que no disponen de los recursos suficientes⁶, como se expresa, por ejemplo, en diversos artículos de las normas autonómicas que acabamos de analizar.

La realización efectiva del derecho de acceso a una vivienda exige determinar el titular del derecho, el obligado por el mismo, y las características del objeto, si el sujeto activo del derecho a la vivienda no puede ser cualquier ciudadano, sino sólo aquellos que carezcan de vivienda y de medios para lograrla. Pero a partir de aquí surgen innumerables interrogantes sobre el nivel de renta, las condiciones familiares, el arraigo, la aplicación a los inmigrantes y otros aspectos que resultan de imposible o muy difícil resolución en ausencia de una regulación detallada de desarrollo del derecho.

Precisamente en el derecho español hay una gran carencia en la materia, ya que en ningún momento se ha tratado de conectar la proclamación normativa del derecho

⁵ GÓMEZ, E. E: “La regulación de los derechos en los nuevos Estatutos de autonomía”, en *Revista d’estudis autonòmics i federals*, núm 5, 2007, págs 147-202.

⁶ BASSOLS COMÁ, M. “Derecho a la vivienda artículo 47” en obra colectiva *Comentarios a la CE de 1978*. tomo IV que regula los artículos 39 a 55, Cortes Generales editoriales reunidas de derecho, ediciones del foro, Madrid, 1996, págs 307-339.

subjetivo a la vivienda con la intervención pública sobre las viviendas protegidas, que precisaría grandes cambios en su orientación y contenido.⁷

Para una realización efectiva del derecho sería necesario centrar las actuaciones en las familias y personas socialmente marginadas arbitrando los adecuados medios de organización y programación para proporcionarles alojamientos temporales y definitivos o viviendas familiares en régimen de alquiler o de uso gratuito cuando fuera preciso. Sin embargo, la trayectoria de las sucesivas políticas españolas de viviendas protegidas, se ha centrado en la construcción de viviendas como vía de desarrollo económico general y esto en la mayoría de los casos ha requerido prescindir en buena medida de las clases marginadas y dirigirse a las clases medias para que adquieran la propiedad de dichas viviendas protegidas.

En general, a nadie se le escapa que en nuestro país, la ordenación territorial y urbanística de los últimos tiempos no ha tenido muy en cuenta las estipulaciones constitucionales que establecen la tutela del interés general, el aseguramiento a todos de una calidad de vida digna y en concreto el acceso y disfrute del derecho a una vivienda digna y adecuada. Más bien al contrario, se ha desarrollado un estado generalizado de especulación, cuando no de corrupción, opuesto frontalmente al orden de valores constitucionalmente establecido.

En conclusión, podemos afirmar que ese derecho constitucional no se ha cumplido ni para los colectivos más desfavorecidos para los que prácticamente no ha habido oportunidades de acceso a la vivienda, ni para la población en general que debido al alto precio ha tenido que hipotecar muchos años de su vida para poder acceder a una vivienda.

Dicho esto, sería injusto no reconocer que han existido iniciativas desde las AAPP que con mayor o menor acierto e intensidad han intentado cumplir con el mandato legislativo y favorecer el acceso a la vivienda de los ciudadanos, promoviendo VPO y viviendas sociales para los colectivos más desfavorecidos como los inmigrantes. Lo veremos en el siguiente apartado.

⁷ LÓPEZ RAMÓN, F. *Construyendo el derecho a la vivienda*. Marcial Pons, Madrid, 2010, págs 16-24.

4. Promoción y fomento de la vivienda por las Administraciones Públicas

Las actividades que las AAPP llevan a cabo en materia de vivienda son:⁸:

- Promoción, construcción, adquisición de viviendas de protección oficial.
- Adquisición y preparación del suelo residencial, destinado a VPO.
- Promoción, constitución, adquisición y uso de equipamiento comunitario primario.
- Rehabilitación de viviendas.

Para llevar a cabo todas estas instrucciones las AAPP utilizan diferentes instrumentos, que permitan la financiación cualificada de la vivienda para conseguir una oferta suficiente de viviendas en el mercado y facilitar su adquisición por parte de familias que tienen niveles bajos de renta.

1.1 Viviendas protegidas

Las principales medidas de fomento de la vivienda que realizan las Administraciones de nuestro país son los planes de vivienda y la legislación protectora.

Desde 1980 se han venido desarrollando Planes de vivienda cada 4 años, que han mejorado de alguna manera el acceso a la vivienda de los colectivos más desfavorecidos. Sin embargo, es claro que no han conseguido solucionar el problema fundamentalmente durante los años del boom inmobiliario. Estos planes han querido contribuir a lograr y a mantener los niveles de actividad y de empleo adecuados al sector de la vivienda y a corregir los fallos en el mercado de la vivienda, aunque en ocasiones con poco éxito. También tiene un contenido de carácter social, ya que facilita el apoyo a los grupos sociales que tienen mayores dificultades para acceder a las viviendas en condiciones dignas.

La vivienda protegida⁹ siempre se ha caracterizado por la limitación de su precio en venta o renta. Con carácter general estas viviendas se encuentran divididas en dos grupos, las que para su financiación no se conceden, primas, auxilios o anticipos por la

⁸ BANDO CASADO, H. *La protección pública de los usuarios de viviendas*. Instituto Nacional del Consumo, Madrid, 1986, págs 133-152.

LÓPEZ RAMÓN, F. *Construyendo el derecho a la vivienda*. Marcial Pons, Madrid, 2010, págs 309-315.

⁹ BANDO CASADO, H. *La protección pública para los usuarios de viviendas*. Instituto Nacional del Consumo, Madrid, 1986, págs 152-154.

Administración, pero que por su precio y ciertas condiciones favorecen a los ciudadanos sin ingresos elevados, fundamentalmente jóvenes y son las conocidas como viviendas de protección oficial y por otra parte, las viviendas sociales, que se califican como tales si cumplen las características técnicas y económicas y los condicionamientos subjetivos y reciben los beneficios correspondientes. Estas viviendas gozan de una mayor protección y están dirigidas a colectivos más desfavorecidos o en riesgo de exclusión.

La vivienda social¹⁰ se caracteriza por el lugar de ubicación que suele ser la periferia de las grandes ciudades, también exigen amplia financiación para que la población con recursos escasos pueda acceder a ellas, y se limita el espacio por vivienda, ya que no pueden exceder de 90 metros. Se construyen siguiendo unas pautas establecidas por la norma que garantizan una calidad buena y un entorno adecuado. La Administración tiene que controlar que la normativa se cumple para que se garantice el uso perseguido

En los años del boom inmobiliario las promociones de VPO han sido claramente insuficientes y se fomentó la construcción de vivienda libre en detrimento de las de protección oficial como se refleja en el siguiente gráfico.

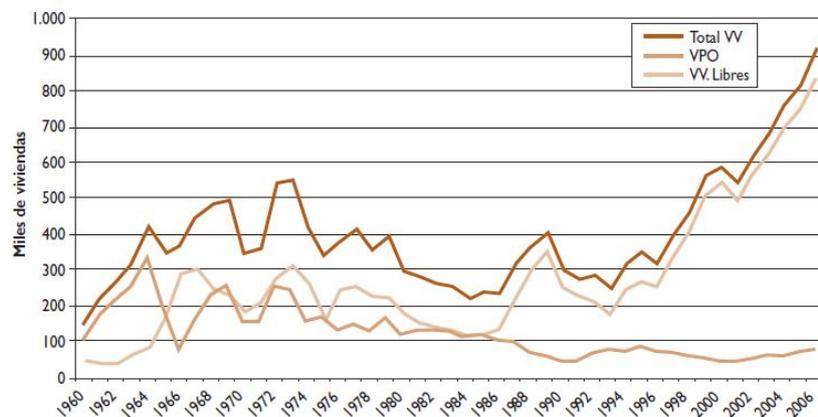


FIG. 2. Viviendas: proyectos visados por CC. de Arquitectos. Totales anuales, 1960-2006

Fuente: CSCCAE

Con esta política la demanda de viviendas de protección superaba ampliamente a la oferta por lo que el acceso a las mismas era complicado. Además los precios han sido también muy elevados, aunque inferiores a los precios del mercado libre. Con la llegada de la crisis y la caída de los precios de la vivienda libre la diferencia de precio entre

¹⁰ LÓPEZ RAMÓN, F. *Construyendo el derecho a la vivienda*. Marcial Pons, Madrid, 2010, págs 367- 371.

ambas se ha reducido considerablemente. Actualmente los precios de las viviendas protegidas no han disminuido al mismo ritmo que las libres y además al cerrar los bancos el acceso al crédito se da la paradoja de que no hay demanda para las viviendas de VPO, que se están quedando vacías por lo que algunos se preguntan si están en peligro de extinción.

1.2 Vivienda e inmigración

Vamos a detenernos de forma especial en la problemática de los inmigrantes como ejemplo de uno de los colectivos que ha encontrado y encuentra más problemas para poder acceder a la vivienda en condiciones dignas.

En el año 2001 los defensores del pueblo tanto del País Vasco como de Navarra en su informe anual recordaban que, si de por sí el acceso a la vivienda constituye un problema para toda la población con escasos recursos económicos todavía este problema se agrava más en el caso de los inmigrantes.¹¹

Su principal problema con respecto a la vivienda es que su alto coste, sobre todo en las ciudades y la desconfianza de los arrendadores provoca que los inmigrantes se hacen en pisos e incluso locales de negocios. Entre las soluciones propuestas se encuentran; crear un servicio de intermediación en el alquiler de viviendas, aumentar el número de viviendas protegidas de régimen especial, establecer ayudas para la rehabilitación de las propias viviendas, generar más suelo público, incrementar el número de inmuebles destinados a emergencias sociales, y potenciar los arrendamientos en núcleos rurales. También se debe potenciar el papel de los ayuntamientos en solucionar este tema y revisar las normativas sobre el acceso a la vivienda de protección oficial en cuanto a los baremos exigibles para que esta sea más realista y ofrezca viviendas más asequibles a las posibilidades del colectivo.

En ambos informes se constata como los ayuntamientos muestran su preocupación por este problema de la vivienda, pero esta preocupación no se ve reflejada en los presupuestos ni en las medidas que adoptan.

¹¹ DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA, “Informe anual de la institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra durante el año 2001”. Publicado en: BOPN nº 44-1 y BOPN nº 44-2 ARARTEKO-DEFENSOR DEL PUEBLO DEL PAÍS VASCO “Informe al Parlamento Vasco 2001”.

La Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, LODYLE, regula que los entes locales deben intervenir en materia de vivienda y establecer los requisitos necesarios para ejercer el derecho de reagrupación familiar, con ello los extranjeros que deseen ejercer este derecho tendrán que aportar la prueba de que cumplen con los dichos requisitos¹².

En el mismo sentido algunos ayuntamientos han realizado una promoción pública voluntaria con la aportación de solares, y corresponde a la Administración estatal la financiación y el régimen general de las actuaciones y a la Administración autonómica le corresponde la gestión de las ayudas y las promociones públicas.

Los extranjeros que pueden acceder a las viviendas según el artículo 13 de la LOYDE son aquellos que sean residentes y que se encuentren en España inscritos en el padrón municipal del municipio en que residan, y si cumplen estas condiciones tendrán derecho a acceder al sistema público de ayudas en materia de vivienda en las mismas condiciones que los españoles.

Con los inmigrantes también se dan muchos problemas de sobreocupación que las administraciones tienen que controlar. Actualmente una gran parte de inmigrantes en nuestro país habitan en viviendas que no cumplen las condiciones mínimas y exigibles de higiene, salubridad y habitabilidad. Esta situación se agrava más en los inmigrantes indocumentados que disponen de escasos recursos económicos y además tienen una relación difícil con los poderes públicos y con la sociedad en general por lo que su derecho a la vivienda se hace complicado.¹³

II. LA BURBUJA INMOBILIARIA

Como hemos visto en el primer capítulo, aunque el derecho a la vivienda está recogido en la legislación de mayor rango, en la mayoría de los casos se ha quedado en

¹² AGUADO I CUDOLÁ, V y CERRILLO MARTÍNEZ, A. *Las condiciones de vivienda de los inmigrantes. La intervención de los Entes Locales* INAP, Madrid, 2005, págs 39-48.

¹³ AJA FERNÁNDEZ, E: " Las funciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la inmigración", en *informe de las Comunidades Autónomas 1999*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2000, págs 724-725.

el papel, pero no se ha hecho efectivo en las vidas de los ciudadanos. En este segundo capítulo reflejaremos cual ha sido durante los últimos años la realidad de este derecho, analizando lo que se ha conocido como el boom o burbuja inmobiliaria.

Como hilo argumental tomaremos las leyes que han regulado el derecho a la vivienda, y que se han ido aprobando desde los albores de la democracia hasta prácticamente nuestros días. Tras su análisis veremos como estas normas, lejos de cumplir el objetivo de garantizar el derecho constitucional, no han sido capaces de solucionar un problema que en España está marcando nuestro presente y marcará nuestro futuro. Para finalizar el capítulo analizaremos con mayor profundidad las causas que han originado esta burbuja y señalaremos algunos datos ilustrativos de la misma.

1. Normas que contribuyeron a la burbuja inmobiliaria

1.1 Del derecho a la vivienda a la vivienda mercancía

La Ley del Mercado Hipotecario de marzo de 1981 que acompañó a los Pactos de la Moncloa, abrió el melón jugoso de los productos bancarios en materia de vivienda, y convertía el margen de ahorro y el derecho a la vivienda de la población, en capacidad de endeudamiento y margen de explotación financiera a partir de un bien de primera necesidad. Según el Foro USA/España sobre financiación de la vivienda y el transporte, el volumen de crédito manejado por las entidades financieras pasó de 12.921 a 342.202 millones de euros entre diciembre 1981 y junio de 2002. Los créditos hipotecarios, que en 1986 suponían un 30% del gasto familiar, quince años después, en el 2001, alcanzaban el 60%.¹⁴

Se inicia el paso del derecho a la vivienda, hacia la vivienda-mercancía. Un derecho inalienable hasta entonces relativamente protegido, pasa a ser un objeto de consumo, compra-venta o inversión. La normativa hipotecaria no establece cortapisas globales ni particulares que eviten que el crédito hipotecario usurpe, invada o imposibilite el ejercicio del derecho a la vivienda.

¹⁴ FORO USA/ESPAÑA "Visión general del mercado hipotecario español", Washington, noviembre, 2002.

Esta Ley supone la antesala de lo que se ha conocido en nuestro país como burbuja inmobiliaria y que ha tenido consecuencias tan negativas.

1.2 Fomento del alquiler o deducción por la adquisición de vivienda

Para algunos el verdadero inicio de la burbuja inmobiliaria nace con el Real Decreto 2/1985, de 30 de abril, sobre medidas de política económica, conocido como decreto Boyer (nombre del ministro del gobierno socialista que lo impulsó) y que nació con el objetivo principal de aumentar la oferta de viviendas en alquiler. Sin embargo, en paralelo y recogidas en la misma norma se incluyeron otras medidas como primar la desgravación fiscal por adquisición de vivienda tal y como se recoge en su artículo 7¹⁵ y se implanta además una nueva deducción por la adquisición de viviendas secundarias, por lo que sus efectos fueron contrarios al objetivo esperado.

También se dieron beneficios fiscales al sector de la construcción, se suprimió también la prórroga forzosa de los arrendamientos urbanos para estimular la construcción de viviendas y locales destinados a alquiler. Además se fomenta una desregulación de los precios al intentar acabar con las rentas antiguas. Hasta aquel momento el mercado de los arrendamientos se caracterizaba por una oferta reducida y en retroceso desde hacía décadas y por unos precios elevados.

La reforma de este Real Decreto, pretendía aumentar la oferta y de esta manera se reduciría la presión al alza de los alquileres con beneficio para el propietario y para el arrendatario, y esto permitiría satisfacer las necesidades de vivienda a una generación de jóvenes que por la situación de escaso crecimiento económico tenían dificultades para adquirir una vivienda.

A la larga, la realidad es que el parque de alquiler que en 1960 era del 40%, en 2001 se había reducido al 15%, y se calculaban 3.100.000 pisos vacíos en todo el estado. Entre 1986 y 1989 el precio de la vivienda creció más de un 20% anual durante 4 años llegando a acercarse algunos a subidas del 30%. En estos años la vivienda protegida

¹⁵ Artículo 7. *Desgravación por vivienda habitual. La adquisición de viviendas de nueva construcción, cualquiera que sea su destino, dará derecho a una deducción del 17 por 100 por inversión en vivienda con los requisitos y límites establecidos en el número 4 de la letra h) del artículo 29 de la Ley 44/1978, de 8 de septiembre redactado conforme al artículo 53 de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985. A estos efectos se equiparán a las viviendas de nueva construcción las que cumplan las condiciones a que se refiere el Real Decreto 2329/1983, de 18 de julio, sobre protección a la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano.*

comienza a ser paulatinamente borrada del mapa y comienzan a aparecer las primeras prácticas especulativas ligadas a la mafia del ladrillo. El precio del metro cuadrado pasaba de 50.000 a 175.000 pesetas entre 1986 y 1991. Una vivienda de 90 m² que en 1982 costaba unos 3 años de un sueldo medio, en 1993 ya eran 6 años.

En definitiva el decreto Boyer lejos de fomentar el alquiler como era su pretensión, lo que promovió fue una progresiva liberalización de los precios y la paulatina desprotección de los inquilinos.

En este apartado es necesario hacer referencia a la Ley del Suelo del año 90 también con el Gobierno socialista pero que no tuvo apenas impacto ya que fue derogada prácticamente en su totalidad por el Tribunal Constitucional, porque invadía las competencias de las Comunidades Autónomas.

1.3 La liberalización del suelo

Para muchos la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones que impulsó el presidente popular Aznar fue una de las principales causas de la burbuja inmobiliaria. Su principal objetivo era abaratar el precio del suelo liberalizándolo. Esta nueva ley simplificó los tipos de suelo, y los redujo a tres¹⁶ únicamente: urbano¹⁷, urbanizable¹⁸ y no urbanizable¹⁹. Estableció también que salvo que estuviera expresamente prohibido por una disposición jurídica, todo suelo a partir de esta ley era

¹⁶ Artículo 7. Clases de suelo. A los efectos de la presente Ley, el suelo se clasifica en urbano, urbanizable y no urbanizable o clases equivalentes reguladas por la legislación urbanística.

¹⁷ Artículo 8. Suelo urbano. Tendrán la condición de suelo urbano, a los efectos de esta Ley: a) El suelo ya transformado por contar, como mínimo, con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica por estar consolidados por la edificación en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística. b) Los terrenos que en ejecución del planeamiento hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo.

¹⁸ Artículo 9. Suelo no urbanizable. Tendrán la condición de suelo no urbanizable, a los efectos de esta Ley, los terrenos en que concurren alguna de las circunstancias siguientes: 1." Que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público. 2." Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior.

¹⁹ Artículo 10. Suelo urbanizable. El suelo que, a los efectos de esta Ley, no tenga la condición de urbano o de no urbanizable, tendrá la consideración de suelo urbanizable, y podrá ser objeto de transformación en los términos establecidos en la legislación urbanística y el planeamiento aplicable.

urbanizable. Y lo era a través de un procedimiento administrativo que agilizaba notablemente el anterior que se regulaba por un sistema de licencias y permisos mucho más estricto. De esta manera se pretendía superar el déficit estructural de vivienda, ya que había menos vivienda en oferta y alquiler de las que demandaban los jóvenes en edad de independizarse, y la liberalización servía para aumentar la oferta. También se pretendía reducir corruptelas y la arbitrariedad de los ayuntamientos al definir que era urbanizable y que no.

Lo que buscaba conseguir el Gobierno con esta ley era un aumento de la oferta de suelo, concretado en una reducción del precio del suelo, y por lo tanto, de la vivienda.

Esta ley además redujo del 15% a un máximo del 10% el coeficiente de cesión obligatoria de los promotores privados a los ayuntamientos. Anteriormente la Federación Española de Municipios había pedido al Gobierno que no se rebajara este porcentaje, porque los ayuntamientos obtenían altos ingresos a través de él, pero el Gobierno decidió disminuirlo porque consideró que no era lógico que las corporaciones municipales hicieran negocio de la construcción de la vivienda.²⁰

Sin embargo, en general sí que cede a las comunidades autónomas y a las entidades locales las competencias en materia de planificación del suelo y ordenación urbanística.

Pero nuevamente esta nueva regulación normativa no cumplió con sus objetivos y se fue gestando una burbuja inmobiliaria, el precio del suelo creció más de un 700% y los precios de la vivienda casi se duplicaron, el parque inmobiliario crecía a ritmos del 5% anual, y pasamos de tener una situación de exceso de demanda a una de exceso de oferta. La liberalización del suelo que era el principal objetivo de esta ley consiguió aumentar como se quería la construcción de viviendas, pero de manera descompensada y con un gran impacto en los precios.²¹

Pese a todo ello, aunque existe cierta unanimidad en señalar a esta norma como uno de los principales causantes de la burbuja, existen también otros elementos que han influido considerablemente en su aparición y que más tarde veremos.

²⁰ CUÑADO, D. “¿Fue la ley del suelo de Aznar el origen de la burbuja inmobiliaria”, en el blog Un bosque de matices, en economía 2014. <http://danielcunado.wordpress.com/2012/06/13/fue-la-ley-del-suelo-de-aznar-el-origen-de-la-burbuja-inmobiliaria/>.

²¹ BARBA, J. " Por qué Alemania evitó la burbuja y España no lo hizo", en blog colectivo burbuja, 2014. <http://www.colectivoburbuja.org/index.php/juan-carlos-barba/la-ley-del-suelo-y-la-burbuja-inmobiliaria/>.

1.4 Un cambio de orientación que no se puso en práctica

La ley del suelo promulgada por el gobierno del socialista Zapatero, se creó por el Real Decreto legislativo 2/2008 de 20 de junio, por el que se aprobó el texto refundido de la ley del suelo. En él se refunde la ley 8/2007 de 28 de mayo, con normas de las anteriores que habían quedado vigentes.²²

Esta nueva norma hace especial hincapié en justificar un cambio de orientación con la legislación urbanística estatal desarrollada hasta ese momento, basada en la regulación del derecho de propiedad, para ampliar la perspectiva a la relación de los ciudadanos con el suelo. Pero la definición de los derechos y deberes de los ciudadanos en relación con el suelo y la vivienda que establece esta ley no termina de estar razonablemente construida, y resulta una mera enumeración de reglas sin contenido sustantivo. No se puede considerar novedad alguna, reiterar que todos los ciudadanos tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, como se recoge en su artículo 4 a)²³, al tratarse de una afirmación recurrente en múltiples normas, como ya hemos visto en este trabajo.

Se aboga por ejercer una mayor acción interventora en el mercado del suelo a través de distintos medios; promoviendo la construcción de vivienda con protección pública para que sea más asequible a las clases con menos medios económicos, e incluso construyéndose por las propias Administraciones Públicas. Además con el fin de que este derecho pueda ser alcanzado por los ciudadanos, el art. 10 de esta ley dispone que las Administraciones que tengan competencia en la materia, deberán reservar un 30% de la edificabilidad residencial a un régimen de protección pública. Sin embargo el alto

²² GONZÁLEZ PÉREZ, J: "El derecho urbanístico español al comienzo del siglo XXI", en la Ob, col *la carestía del suelo. Causa y soluciones*, Consejo General del Notariado, 2003, págs 46-90.

²³ Artículo 4 *Derechos del ciudadano Todos los ciudadanos tienen derecho a:*
a) *Disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados.*

techo competencial que en esta materia tienen las autonomías hicieron difícil dar cumplimiento a esta mayor intervención pública.²⁴

Como novedad también fija un nuevo régimen de clasificación del suelo, cuya puesta en marcha se fue prorrogando y no llegó a entrar en vigor.

En definitiva la ley de suelo de 2008 se formula en el momento en el que se da el cambio de tendencia, la burbuja inmobiliaria explota y comienza la crisis económica por lo que no cumple lo que exigía el momento y prácticamente no puede aplicarse con lo que no logra los objetivos propuestos; el derecho de los ciudadanos a una vivienda digna, el impacto en el suelo con objeto de mejorar el mercado inmobiliario y el aumento de la construcción de viviendas protegidas.

2. Las causas de la burbuja inmobiliaria

La burbuja inmobiliaria aparece cuando el precio del inmueble está por encima de su valor real, y hay una burbuja especulativa en el mercado de la vivienda. En España técnicamente ha habido dos burbujas inmobiliarias, la primera de 1985 a 1990 y la segunda de 1998 a 2007. Entre 1985 y 2007 la vivienda se revalorizó un 232% aunque algunas fuentes lo cifran en un 300%. España ha sufrido la mayor burbuja inmobiliaria de Europa. El precio del suelo ha crecido entre un 700% y un 900% durante la última burbuja. Los costes de construcción de una vivienda han aumentado de manera exponencial lo mismo que el precio del m². Estos son algunos de los datos de la realidad española en relación con la burbuja inmobiliaria de los últimos 25 años.²⁵

Las siguientes tablas (Fuente: Sociedad de Tasación Española) son claros ejemplos del desorbitado valor del precio del m² de vivienda y los fuertes crecimientos anuales:

Precio medio del m ² de la vivienda en España del año 1985 al 2009									
Año	€m ²	Año	€m ²	Año	€m ²	Año	€m ²	Año	€m ²
1985	326	1990	933	1995	989	2000	1.335	2005	2.516
1986	413	1991	931	1996	1.002	2001	1.453	2006	2.763

²⁴ RIVEROLA SOPRANIS, A. “Resumen ley del suelo de 2008”, Dret Administratiu, Barcelona, 2007.

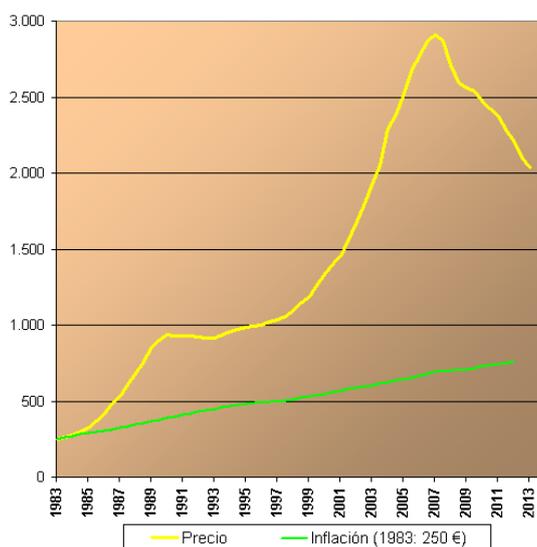
²⁵ DEL BOSQUE BARBERO, A y GARCÍA QUEIMADELOS, I. “Pulso Inmobiliario”, en *blog las verdaderas causas de la burbuja inmobiliaria*, expansión.com. <http://www.expansion.com/blogs/pulso-inmobiliario/2014/02/03/las-verdaderas-causas-de-la-burbuja>.

1987	535	1992	919	1997	1.0036	2002	1.667	2007	2.905
1988	682	1993	917	1998	1.089	2003	1.931	2008	2.712
1989	858	1994	954	1999	1.187	2004	2.286	2009	2.558

Variación anual del precio de la vivienda en tanto por ciento												
Año	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
%	26,7	29,5	27,5	25,8	8,7	- 0,2	-1,3	- 0,2	4	3,7	1,3	3,4
Año	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
%	5,1	9	12,5	8,8	14,7	15,8	18,4	10,1	9,8	5,1	-6,6	-5,7

En la última década la construcción ha sido la causante del 24,4% del crecimiento económico y del 40,9 % del incremento del empleo. Esto, unido a que la mayoría de propietarios ven negativamente que las viviendas pierdan valor ha favorecido a que millones de propietarios de viviendas constituidas en los últimos años se endeudasen de por vida pagando su vivienda a precios desorbitados y en este modelo los jóvenes han sido uno de los máximos perjudicados.

Precio nominal medio de la vivienda nueva en España (en euros/m²)



En España hay aproximadamente 4 millones de viviendas vacías, y tenemos uno de los ratios viviendas/hogares más altos del mundo. Si en España hubieran tratado la

vivienda vacía como en otros países de Europa los alquileres hubieran sido mucho más baratos por la gran oferta y se habría contenido en parte los precios inmobiliarios.²⁶

En cualquier caso, la burbuja inmobiliaria se trata principalmente de un problema financiero, al convertir un bien básico en un bien de consumo y de mercado²⁷. Además esto ha provocado que el modelo económico de nuestro país se sustentara en un porcentaje muy elevado alrededor del ladrillo, con las graves consecuencias que eso tiene ahora en nuestra economía.

A modo de resumen podemos decir que las principales causas de la burbuja inmobiliaria han sido las siguientes:

- Las instituciones financieras prestaron de manera demasiado laxa a personas que no ofrecían ninguna garantía y además el encargado de supervisar estas entidades, el Banco de España no fue suficientemente riguroso en su control de estas mismas instituciones financieras. Dentro del sector financiero los bajos tipos de interés ayudaron también al fenómeno.
- Los gobiernos sólo quisieron ver en la construcción una oportunidad de desarrollo sin ver los riesgos de una expansión descontrolada. Las comunidades autónomas y los ayuntamientos han vivido y se han endeudado a costa de la gestión inmobiliaria que nos ha llevado a la situación actual.
- El poder ejecutivo y legislativo con las leyes promulgadas por los diferentes gobiernos favorecieron la burbuja y formaron parte de un modelo económico decidido y preparado después de la transición, y que duró más de 20 años.
- El alto precio del alquiler no potenciaba el mismo ya que con las ventajas fiscales y las deducciones, la cuota hipotecaria costaba prácticamente lo mismo que el alquiler y por ello casi todo el mundo decidió hipotecarse. Se difundió esa falsa idea de que alquilar era tirar el dinero.
- Los ciudadanos, que participaron en la fiebre compradora, se endeudaron de forma exagerada sin pensar en las consecuencias, y a veces introduciendo en su hipoteca

²⁶ KERFANT. "Las consecuencias de la burbuja inmobiliaria en España" en blog de consultoría financiera, España, 2011. <http://blog.cofike.com/2011/05/03/consecuencias-burbuja-inmobiliaria/>.

²⁷ DEL BOSQUE BARBERO, A y GARCÍA QUEIMADELOS, I. "Las verdaderas causas de la burbuja inmobiliaria" en blog *Pulso Inmobiliario*, expansión.com. <http://www.expansion.com/blogs/pulso-inmobiliario/2014/02/03/las-verdaderas-causas-de-la-burbuja>.

bienes de vida útil muy corta como viajes, coches, etc. Esto ha generado una burbuja de deuda que tardaremos años en pagar. Además existía una verdadera obsesión española por comprar una casa.

- Las promotoras, que en vez de construir casas cuando tuviesen un cierto porcentaje de compras sobre planos asegurado, entraron en una espiral de especulación, llegando a ganar más dinero con la compraventa de suelos que con la promoción.²⁸

Con este último apartado completamos la fotografía de una época, donde más que nunca, el mandato constitucional sobre la vivienda quedó en entredicho y donde las sucesivas legislaciones aprobadas sobre la materia no consiguieron favorecer el cumplimiento del mismo e incluso en ocasiones fueron claramente contraproducentes o favorecían otro tipo de intereses.

III. EL DERECHO A LA VIVIENDA EN LA CRISIS ECONÓMICA

Por último, en este tercer capítulo y para finalizar nuestro recorrido, vamos a ver cuales han sido las graves consecuencias de las actuaciones desarrolladas en relación a la vivienda en los últimos años.

Ahora que llevamos casi 8 años inmersos en una de las mayores crisis de nuestra historia, habría que preguntar a todos los que se han beneficiado de la burbuja y a la Administración Pública si en realidad ha valido la pena basar el crecimiento del país en este modelo que algunos autores consideran una estafa piramidal.

En la actualidad en España hay más de 4 millones de viviendas vacías, y la oferta de viviendas se aproxima a los dos millones. Las viviendas que todavía no se han terminado de construir son un millón. El stock de vivienda con la situación económica actual no puede absorberse. Entre 1991 y 2000 se crearon 130.000 viviendas en España, entre el 2001 y el 2008 470.000, y los seis primeros meses del año 2010 se crearon sólo 6.300 hogares, es la primera vez que el número de hogares que se crean ha disminuido (datos extraídos de Censos del Instituto Nacional de Estadística).

²⁸ KERFANT. "Las consecuencias de la burbuja inmobiliaria en España" en blog de consultoría financiera, España, 2011. <http://blog.cofike.com/2011/05/03/consecuencias-burbuja-inmobiliaria>.

El siguiente gráfico nos muestra que casi un 20% de las viviendas en España están vacías y llegamos al 32% si sumamos las viviendas secundarias, cerradas durante gran parte del año.

Proporción de viviendas vacías y cerradas en España



En el año 2007 con el salario medio de un español se necesitaban 11 años de sueldo íntegro para comprar una vivienda media y según un estudio de la OCDE España tenía las viviendas más caras del mundo desarrollado.

Los créditos concedidos a la industria inmobiliaria superaban a mediados del 2008 los 470.000 millones de euros, dos años después en plena crisis y con la construcción casi paralizada esta cifra no se ha llegado a reducir ni en un 5%. La inversión en inmuebles ha caído casi un 50%, y las acciones de la gran mayoría de empresas constructoras que cotizan en bolsa han perdido casi todo su valor. Aunque los tipos de interés bajos sean uno de los principales causantes de las burbujas inmobiliarias, la responsabilidad última de que se especule con la vivienda, se favorezca la compra antes que el alquiler, o que el endeudamiento crezca sin control, es de las políticas que se han seguido en los últimos 25 años.

Hasta aquí, un breve resumen del panorama en el que nos encontramos. Venimos de una situación con viviendas a precios muy elevados, un parque de viviendas protegidas insuficiente, y un modelo económico basado en la especulación inmobiliaria. Esto ha provocado que las familias españolas hayan tenido que hipotecarse de por vida para tener una vivienda.

En este momento la situación con respecto a la vivienda sigue siendo complicada, por una parte los niveles tan elevados de paro han provocado que un gran número de familias no puedan hacer frente al pago de sus viviendas y están siendo desahuciados y además deben seguir pagando sus hipotecas a las entidades financieras, ya que no se admite la dación en pago. Por otra parte, aunque tenemos un exceso de oferta de viviendas a precios no tan elevados, el acceso a las mismas es muy difícil ya que las entidades financieras no ofrecen créditos para financiar esa compra.

En este capítulo veremos con mayor profundidad estas situaciones y también las iniciativas legislativas que se han aprobado, algunas de ellas con novedades interesantes.

1. Deudores hipotecarios y desahucios

La protección contra los desahucios se encuentra regulada en la Ley 1/2013, 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. El objeto de esta norma se recoge perfectamente en su preámbulo donde se hace referencia a las circunstancias en que se encuentra nuestro país, motivadas por la crisis económica y financiera, donde numerosas personas que contrataron un préstamo hipotecario para adquirir su vivienda, actualmente se encuentran en dificultades para hacer frente a estas obligaciones. Por ello se exige que se tomen medidas para aliviar la situación de estos deudores.

En esta ley se impulsan medidas para reforzar la protección a los deudores, pero no incorpora la dación universal y retroactiva, trae un nuevo mercado con préstamos más limitados, incluye la suspensión durante dos años de los desahucios cuando los afectados cumplan unas condiciones de especial vulneración, se modifica también el régimen de subastas de viviendas para que el precio de adjudicación sea mayor y limita los intereses de demora. También establece que se podrán beneficiar de la moratoria de desahucio los que tengan ingresos de la unidad familiar que no superen la cantidad de 3 veces el IPREM, equivalente a 19.000 euros anuales.²⁹

²⁹ BERNARDO SAN JOSÉ, A, *juicio verbal de los desahucios*, civitas, Madrid, 2010, págs 70-82.

También la norma recoge una reforma de la Ley Hipotecaria que incluye quitas del 35% para los deudores que liquiden sus cuotas en 5 años, y del 20% para los que lo hagan en 10 años. Se faculta a los jueces a detener la ejecución hipotecaria cuando detecten cláusulas abusivas, y amplía de 1 a 3 los impagos a partir de los cuales el banco podrá iniciar un proceso de ejecución hipotecaria.

Todo ello llega en un momento de fuertes movilizaciones sociales, destacadas por la Plataforma antidesahucios (PAH), que a través de la iniciativa legislativa popular (ILP), recogió más de 600.000 firmas para cambiar la ley hipotecaria de febrero de 1946.

Para poder acogerse a la suspensión del desahucio hay que cumplir dos tipos de requisitos, sociales y económicos. Están incluidas las familias monoparentales con dos hijos a su cargo, las que tienen un menor de 3 años y algún miembro con discapacidad o dependiente y víctimas de violencia de género, y también las familias en las que el deudor esté en paro y haya agotado las prestaciones por desempleo.³⁰ En cuanto a los requisitos económicos que se tienen que cumplir son tener ingresos de unidad familiar que no superen los 1.595,53 euros, que según el Ministerio de Economía se calcula que sobre unas 120.000 familias se encuentran en esta situación. Esta cifra ha sido puesta en entredicho por los movimientos sociales que creen que es mucho menor el número de posibles beneficiarios.

Se establece también un sistema para reducir la deuda pendiente de préstamos hipotecarios mediante quitas, una vez que la vivienda ha sido adjudicada a un tercero, y se promueve además un Fondo Social de Vivienda (FSV), de alquiler destinado a familias desahucias. Los arrendatarios tienen que ser personas ya desalojadas de su vivienda habitual por impago de la hipoteca a partir del 1 de enero de 2008, con ingresos de unidad familiar inferiores a tres veces el IPREM como ya he dicho, y que cumplan los requisitos de vulnerabilidad especial. El precio del alquiler oscila entre 150 y 400 euros mensuales, y los contratos tendrán una duración de dos años, prorrogables por dos años.

Inicialmente parece que esta norma modifica la tendencia de los últimos años e intenta proteger de alguna manera a los ciudadanos, que no pueden afrontar su deuda y

³⁰ MARTÍ MARTÍ, J: " Características del juicio de desahucio tras las recientes reformas", en *Revista práctica de tribunales*, diario La Ley, sept-oct 2013.

que tienen riesgo de ser desahuciados por el banco. Sin embargo, aunque se puede considerar un paso adelante, también ha recibido importantes críticas ya que los requisitos que hay cumplir para poder acogerse a la misma son muy exigentes y no son muchas las personas que pueden acogerse a estos beneficios. En 2013 todavía se produjeron en España una media de 216 desahucios diarios, por lo que la efectividad de esta norma habría que dejarla en cuarentena.

En relación a esta misma materia pero desde un planteamiento totalmente opuesto, se promulgó por parte de la Junta de Andalucía el Decreto-ley 6/2013 de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda.

Este decreto-ley se dictó por la necesidad de actuar con urgencia ante la situación adversa actual que supone el incumplimiento de la función social de la vivienda consagrada en el artículo 47 CE. Considera que la desocupación de viviendas merece un reproche social, particularmente en el caso de las personas jurídicas, y en especial a entidades financieras, que utilizan esos bienes como bien de inversión que implica un incumplimiento de la obligación de dar efectivo destino habitacional a las viviendas.

Sus objetivos fundamentales son, por un lado desarrollar unas medidas de actuación sobre la vivienda deshabitada y por otro lado regular un procedimiento de expropiación temporal del uso de viviendas objeto de procesos de ejecución hipotecaria e incentivar la incorporación de viviendas deshabitadas al mercado inmobiliario.³¹

Aunque el espíritu de la norma parece positivo, la técnica que se utiliza aunque quiere integrarse dentro de la función social de la propiedad tiene un espíritu intervencionista, con una regulación extremadamente larga y recaba para la Administración numerosas funciones y potestades, forzando el concepto de función social de la propiedad, que aunque se reconoce ampliamente en la Constitución (art. 33), parece que al menos se debería reconocer al propietario las facultades de goce y disposición.

Plantea también un problema competencial, ya que la norma entra directamente a la regulación del derecho de propiedad. El artículo 33 CE establece una reserva de ley para la regulación de la propiedad y parece que partiendo de los artículos 14, 149.18, y 139.1 CE habría que llegar a la conclusión de que el legislador estatal tiene competencias

³¹ GARRIGES, “Administrativo inmobiliario”, abril 2013, Madrid, pág 1-3.

exclusivas en materia de legislación civil, y le corresponde la legislación del contenido esencial de la propiedad y las condiciones básicas de su ejercicio, aunque su desarrollo pueda ser asumido por las Comunidades Autónomas.

Según el 149.1.8 las CCAA que tienen facultades para la “conservación, modificación y desarrollo” de la ley civil foral “allá donde existan”, pueden incidir en la regulación de la propiedad si tienen preceptos dedicados a ello (a la propiedad) y si se interpretan ampliamente esas facultades de “modificación” de las CCAA y así ha ocurrido en Cataluña, Navarra, etc. Las CCAA que no tienen estas facultades por no tener un Derecho civil propio anterior, no deberían poder incidir en ellas salvo que incidentalmente pudieran tocar la cuestión en normas sectoriales que fueran de su competencia. Andalucía no tiene ese Derecho civil histórico y por tanto está en el segundo grupo y resulta dudoso que sus competencias estatutarias en materia de vivienda puedan justificar una intervención que define el contenido esencial del derecho de propiedad, no de modo incidental por sus competencias sectoriales, sino regulando su contenido esencial y entrando directamente en las facultades de goce y disposición de la vivienda, proscribiendo su consideración como bien de inversión.

Por otro lado, el recurso a la vía del Decreto-Ley parece cuando menos dudosa, y ello ya sin entrar en la cuestión de si las Comunidades Autónomas pueden disponer de este instrumento o no.

En resumen, se trata de una norma que podría ser interesante por su finalidad pero que en su ejecución adolece, en un primer examen, de un intervencionismo excesivo, con riesgo de conculcar el contenido básico del derecho de propiedad, dando preferencia a la vía coactiva sobre la de fomento e incentivo (por ejemplo fiscal), y de invadir las competencias del Estado.

Hemos visto en este capítulo una interesante comparativa de dos formas muy distintas de legislar sobre la misma temática. A continuación analizaremos la dación en pago que se deja fuera de ambas, por lo que se pierde una oportunidad de aprovechar la capacidad legislativa para garantizar los derechos de los ciudadanos en materia de vivienda.

2. La dación en pago.

En los últimos años ha surgido un gran debate social, político, y jurídico acerca de la necesidad de aplicar la dación en pago en las ejecuciones hipotecarias, y se han dictado varias normas entre ellas el Real Decreto 6/2012, de 9 de marzo, para paliar la situación de los deudores hipotecarios.

La limitación de la responsabilidad del deudor hipotecario al bien inmueble, con posterioridad a su adjudicación a favor de la entidad bancaria, no es sólo una posibilidad que admite nuestro ordenamiento jurídico, sino que también según el derecho comunitario o europeo es una solución obligada, ya que la cuestión de la dación en pago tienen que mirarse especialmente bajo el prisma del principio de salvaguarda del equilibrio contractual y la defensa a ultranza del consumidor.³²

Antes de las reformas de los últimos años, la dación en pago implicaba para el deudor tener que abonar además varios tributos. Entre ellos tenía la obligación de pagar el impuesto del IVTNU (plusvalía), al ayuntamiento correspondiente, independientemente de si el inmueble había experimentado una disminución del valor. También tenían una doble tributación por el ITP y ADJ, ya que cuando la vivienda se da en dación en pago a la entidad de crédito, y ésta lo transmite a un tercero hay dos transmisiones que aumentan la carga tributaria, y esto complica la situación del deudor en situación de depresión actual del mercado inmobiliario.

El RD 6/2012 exime del pago de estos impuestos a las familias en riesgo de exclusión social aunque ha sido escasamente aplicado. Dada la actual situación se debería proceder a eliminar este requisito subjetivo o hacerlo más amplio e incorporar toda las primeras viviendas por debajo de un valor, favoreciendo su aplicación con explicaciones claras.

La Ley 1/2013 también recoge uno de los problemas que afectan a muchos deudores; si la vivienda había recibido ayudas públicas por ser una VPO, el deudor hipotecario debía devolverlas si enajenaba la vivienda antes de pasados tres años. La necesidad de devolver las ayudas se suprime al imponer la exención de su devolución cuando la vivienda protegida sea objeto de dación en pago al acreedor o cualquier sociedad de su grupo.

³² ÁLAMO GONZÁLEZ, D. *La dación en pago en las ejecuciones hipotecarias, el control judicial del equilibrio contractual*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pág 120.

Sin embargo en esta materia no se han dado pasos decididos y no se ha regulado con rotundidad la posibilidad de la dación en pago. Aunque se ha recogida en las dos normas que hemos comentado y existen casos donde se ha permitido (298 daciones en pago según el Ministerio de Economía) la realidad es que no está normalizada la implantación de esta medida. Esta situación donde hay personas que son desahuciadas de sus casas y se les exige que continúen pagando su hipoteca, es cuando menos paradójica, por no decir injusta, si se tiene en cuenta que las beneficiarias son las entidades bancarias a las que el estado ha tenido que rescatar con dinero público. Parece que el orden de prioridad sitúa a los ciudadanos en un segundo plano, por detrás de las entidades bancarias.

3. Recuperando la función social de la vivienda. Un cambio en la legislación

Para finalizar comentaré la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Esta ley junto con la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra aprobada por el parlamento Foral en términos muy similares, va más allá en cuanto a la protección de los derechos de los ciudadanos en defensa de su derecho a la vivienda y pretenden recuperar la función social de la vivienda e incluso se plantean el acceso a las viviendas vacías propiedad de las entidades financieras.

La norma comienza haciendo referencia al artículo 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos donde se recoge el derecho a la vivienda. También se hace referencia al derecho recogido en la Constitución y en el estatuto de Autonomía que ya hemos mencionado.

El espíritu de la Ley, en el mismo sentido que el Decreto Ley que hemos visto en el apartado de los desahucios, viene a decir que es urgente y necesario que los poderes públicos adopten las medidas necesarias para asegurar la función social de la vivienda, y así se haga efectivo el cumplimiento del artículo 47 de la Constitución, garantizándolo desde las Administraciones Públicas. En este caso la finalidad propia de la vivienda es propiciar la posibilidad de dar cumplimiento al derecho de disponer de un techo bajo el

que las personas puedan desarrollarse con normalidad dentro de la sociedad, y la desocupación representa el mayor exponente del incumplimiento de la finalidad del bien, y de su función social. La función social de la vivienda es el contenido esencial del derecho mediante la posibilidad de imponer deberes positivos a su titular que aseguren su uso efectivo para fines residenciales. La vivienda es elemento determinante en la planificación de las infraestructuras y servicios públicos, y la no ocupación de viviendas supone un funcionamiento insuficiente de estas infraestructuras y servicios que contravienen la función social de la propiedad de la vivienda.

Esta ley, entre las distintas formas de desocupación de viviendas, hace especial reproche a las viviendas que son propiedad de personas jurídicas, sobre todo de entidades financieras y sus filiales inmobiliarias y entidades de gestión de activos. Y para ello articula una acción pública inspectora dirigida a estas viviendas desocupadas.

Andalucía es una de las Comunidades Autónomas donde más desahucios se han producido, y la ausencia de residencia conlleva también la imposibilidad de ejercer otros derechos, e impide a las personas afectadas realizarse tanto profesional como familiarmente, y tiene como consecuencias la marginación social y económica y la exclusión. En Andalucía existen 637.221 viviendas vacías, esto supone un porcentaje del 15,5 sobre el total de viviendas, y un 22,7 de las viviendas principales.

Por todo ello los poderes públicos con competencia en materia de vivienda se tienen que ocupar urgentemente de esta situación, y hacer frente a la desocupación de las viviendas, que contravengan la función social de la propiedad, y la utilización inadecuada del espacio urbano para lo que desarrollarán medidas sancionadoras.

A la crisis económica le ha acompañado una crisis financiera y como consecuencia de ella, el estado ha tenido que rescatar a las entidades financieras con dinero público que aportan los ciudadanos. Sin embargo, esos mismos bancos no han dudado en desahuciar y sacar de sus hogares a familias que no pueden hacer frente a los pagos de las hipotecas. Esta situación terriblemente injusta es la que esta norma quiere corregir.

Tanto la norma andaluza como la navarra fueron recurridas al constitucional por el Presidente del Gobierno. Los motivos objeto del recurso son, que un Decreto-ley no puede regular el contenido esencial del derecho a la propiedad ya que esta materia no puede ser regulada por los Decretos-leyes, según los artículos 53 y 86 CE, y además

porque corresponde al Estado regular el contenido esencial del derecho de propiedad, y de los derechos y deberes básicos de los propietarios según lo dispone los artículos 81 y 149.1.1º CE. Finalmente el pleno del Tribunal Constitucional lo admitió a trámite.

En conclusión, estas normas autonómicas que en principio están más alineadas con el pensamiento general de la promoción y que promuevan recuperar la función social de la vivienda y dar cobertura a los ciudadanos desahuciados, utilizando viviendas propiedad de los bancos, tampoco se han podido poner en práctica por el recurso del estado. Una vez más la legislación, por una u otra razón, tampoco sirve para favorece el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna.

IV. CONCLUSIONES

- El derecho a la vivienda está recogido en la legislación de mayor rango; Declaración Derechos Humanos, Constitución Española, Estatutos de Autonomía, por lo que en principio parece evidente que debería cumplirse, sin embargo, trasladar este derecho desde la norma en papel a la vida de los ciudadanos se ha mostrado una tarea ardua y compleja, que en los últimos 25 años no ha sido posible de llevar a cabo en nuestro país.
- Uno de los asuntos que más llaman la atención ha sido que la vinculación normativa de este derecho se dirige únicamente a los poderes públicos, pero no se permite su exigencia como derechos subjetivos por los ciudadanos. La pregunta surge de forma inmediata... “si no se puede exigir, ¿es un derecho?”. Al tratarse de un principio rector de la política social y económica no se puede exigir como derecho subjetivo por los ciudadanos pero puede exigirse a los poderes públicos que promuevan iniciativas para hacer efectivo el derecho a la vivienda.
- Seguramente la clave de este asunto se produjo en el momento en que la vivienda perdió su función social y se convirtió en un valor financiero, en definitiva, en un negocio. Esta forma de entender la vivienda nos ha llevado a implantar un modelo económico que ha girado alrededor del mercado inmobiliario y que con la crisis ha quedado en evidencia y del que tardaremos años en recuperarnos.

han cumplido su función de promover y garantizar el derecho a la vivienda e incluso algunas de ellas han tenido el efecto contrario.

- Es verdad que desde las diferentes administraciones se han puesto en marcha iniciativas en materia de suelo y vivienda (planes de vivienda, viviendas protegidas, etc.) para garantizar el acceso a diversos colectivos como jóvenes, inmigrantes, etc, pero desgraciadamente estas medidas han sido insuficientes.
- Sin embargo, no podemos culpar de todo al “Gobierno”, también es necesario mencionar que durante muchos años se instauró en nuestro país la cultura del “pelotazo” donde parecía que todo el mundo podía enriquecerse con suma facilidad y donde la vivienda era un reflejo del éxito social que llevó a muchos a endeudarse de forma irracional y por encima de sus posibilidades.
- En los últimos años, se han promulgado ciertas normas orientadas a proteger a las personas deudoras y en riesgo de desahucio, sin embargo por una u otra razón estas normas no han tenido el alcance deseado, ya que han sido muy pocas las personas que han podido acogerse a las mismas y no han sido valientes aprobando medidas más contundentes como, por ejemplo, la dación en pago.
- En conclusión, considero que ejercer el derecho constitucional a la vivienda en nuestro país ha sido muy complicado en los últimos 30 años y que las iniciativas legislativas y otras actuaciones que han puesto en marcha los poderes públicos han sido claramente insuficientes y en ocasiones contrarias al interés general. Aún así, espero que no volvamos a cometer el mismo error y que los jóvenes tengamos más fácil el acceso a una vivienda digna.

V. BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO RENEDO, C y CIDONCHA MARTÍN, A. “Nuevos Estatutos de Autonomía comparados” en *Boletín de Documentación nº 35*, Edita Centro de Estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2012.
- AGUADO I CUDOLÁ, V y CERRILLO MARTÍNEZ, A, *Las condiciones de vivienda de los inmigrantes. La intervención de los Entes Locales*. INAP Madrid 2005. Págs. 39 - 48.
- AJA FERNÁNDEZ, E: " Las funciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la inmigración", en *informe de las Comunidades Autónomas 1999*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2000, págs 724-725.
- ÁLAMO GONZÁLEZ, D. *La dación en pago en las ejecuciones hipotecarias, el control judicial del equilibrio contractual*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pág 120.
- BANDO CASADO, H, *Protección pública de los usuarios de viviendas*. Instituto Nacional del Consumo, 2ª Edición Madrid 1986. Págs. 133 - 151
- BASSOLS COMÁ, M. “derecho a la vivienda artículo 47”, en: *Comentarios a la CE de 1978 dirigida por Oscar Alzaga Villaamil. Tomo IV artículos 39 - 55*, Cortes Generales Editoriales de derecho reunidas, Edersa Madrid Ediciones del Foro 1996, Págs. 307 - 339.
- CASCAJO CASTRO, J. “Los derechos sociales hoy” en *revista catalana de dret públic*, núm. 38, 2009, Pág. 21-42
- GARRIGES, “Administrativo inmobiliario”, abril 2013, Madrid, pág 1-3
- GÓMEZ, E. E: “La regulación de los derechos en los nuevos Estatutos de autonomía”, en *Revista d`estudis autonòmics i federals*, núm 5, 2007, págs 147-202
- GONZÁLEZ PÉREZ, J: "El derecho urbanístico español al comienzo del siglo XXI", en la Ob, col *la carestía del suelo. Causa y soluciones*, Consejo General del Notariado, 2003 págs 46-90
- LÓPEZ RAMÓN, F. *Construyendo el derecho a la vivienda*. Edición Marcial Pons 2010. Págs. 10 - 21 y 309 - 319
- MARTÍ MARTÍ, J: " Características del juicio de desahucio tras las recientes reformas", en *Revista práctica de tribunales*, Diario La Ley, sept-oct 2013.
- RIVEROLA SOPRANIS, A, “*Resumen ley del suelo de 2008*” Dret Administratiu, Barcelona, 2007.

VI. RECURSOS ELECTRÓNICOS CONSULTADOS

- Blog de Antonio del Bosque Barbero e Ignacio García Queimadelos. “Pulso Inmobiliario”. Las verdaderas causas de la burbuja inmobiliaria. Expansión.com
<http://www.expansion.com/blogs/pulso-inmobiliario/2014/02/03/las-verdaderas-causas-de-la-burbuja>.
- Blog de consultoría financiera Kerfant. Consecuencias de la burbuja en España.
<http://blog.cofike.com/2011/05/03/consecuencias-burbuja-inmobiliaria>.
- Blog Daniel Cuñado. Un bosque de matices en economía “*¿Fue la ley del suelo de Aznar el origen de la burbuja inmobiliaria*”
<http://danielcunado.wordpress.com/2012/06/13/fue-la-ley-del-suelo-de-aznar-el-origen-de-la-burbuja-inmobiliaria>.
- Blog Juan Carlos Barba. Colectivo burbuja. “*Porque Alemania evitó la burbuja y España no lo hizo*”
<http://www.colectivoburbuja.org/index.php/juan-carlos-barba/la-ley-del-suelo-y-la-burbuja-inmobiliaria>.
- Informe anual 2001. Defensores del Pueblo de Navarra y País Vasco
www.defensornavarra.com
www.ararteko.net
- Sociedad de Tasación Española.
www.st-tasacion.es
- Web BOE.
www.boe.es
- Web Noticias Jurídicas.
www.noticias.juridicas.com