



Universidad  
de Alcalá

**FACULTAD DE DERECHO**

**MÁSTER DE ACCESO A LA PROFESIÓN DE  
ABOGADO**

**TRABAJO DE FIN DE MÁSTER**

TÍTULO: Derecho a la vivienda. Ámbito nacional y  
Derecho comparado. (Right to housing. National scope  
and comparative law).

AUTOR: Miguel Martín García

TUTOR: José Ignacio Rodríguez González

CURSO ACADÉMICO: 2018/2019

## ÍNDICE

1. Planteamiento de la cuestión	2
2. Derecho a la vivienda	3
3. Evolución normativa en España	4
3.1 Período preconstitucional	4
3.2 Derecho a la vivienda en la Constitución Española.	7
3.3 Atribución de Competencias a las Comunidades Autónomas	9
3.4 Período postconstitucional	12
4. Otras normas relacionadas con el derecho a la vivienda en España	18
4.1 Ley del Suelo. Origen y reformas.	18
5. Derecho Comparado	23
5.1 Alemania	23
5.2 Francia	24
5.3 Italia	26
5.4 Reino Unido	27
5.5 Análisis europeo	29
6. El derecho a la vivienda en España durante la crisis económica	30
6.1 Deudores hipotecarios	31
6.2 Ejecuciones hipotecarias y desahucios	33
6.3 La dación en pago	38
7. Problemática actual en materia de vivienda en España	41
7.1 Viviendas vacías	41
7.2 Ocupación de inmuebles	44
7.2.1 Regulación normativa	45
7.2.2 La nueva “Ley de desahucio exprés”	47
8. Jurisprudencia de los Tribunales españoles y europeos	49
8.1 Ejecuciones hipotecarias y cláusulas abusivas	49
8.2 Dación en pago	50
8.3 Ocupación de inmuebles	52
9. Conclusiones	54
10. Bibliografía	56

## **1. Planteamiento de la cuestión**

A través de este trabajo se pretende realizar un estudio sobre la evolución histórica que ha sufrido el derecho a la vivienda en nuestro ordenamiento jurídico. Por una parte, desarrollando brevemente su regulación en el período preconstitucional, y por otra ahondando con mayor profundidad en la legislación y problemática actual de este derecho.

Para comenzar el análisis debemos partir de la definición actual del derecho a la vivienda, recogida en el artículo 47 de la Constitución Española, el cual obliga a los poderes públicos a promover las condiciones necesarias para su cumplimiento. A raíz de este precepto, iremos viendo como los poderes públicos ponen en marcha las normas y medios a su disposición para que su cumplimiento se realice de manera real y efectiva y para el disfrute del mismo por parte de todos los ciudadanos.

Realizaremos una comparativa entre el tratamiento de esta cuestión en nuestro país y la regulación del derecho a la vivienda en otros países europeos, efectuando también algunas referencias a otros Estados del resto del mundo, del mismo modo que estudiaremos la jurisprudencia sobre este tema tanto a nivel nacional como internacional, comentando sentencias actuales y destacadas de nuestros tribunales y de otros organismos especialmente a nivel europeo.

El tema de la vivienda ha cobrado una especial relevancia en los últimos tiempos en relación con la crisis económica, debido a la gran repercusión de la misma que ha generado que muchas personas no hayan podido hacer frente al pago de sus hipotecas, produciéndose así numerosos casos de desahucios, generando gran volumen de trabajo para nuestros tribunales en torno a esta materia, nuevas formas de intento de solución por parte de los acreedores hipotecarios, así como el nacimiento de plataformas sociales a través de las cuales se invoca el derecho a la vivienda para tratar de frenar o resolver de algún modo estas cuestiones.

Tras esta breve introducción, procede dar una definición del concepto de derecho a la vivienda, que sirva como punto de partida para posteriormente analizar las distintas manifestaciones del mismo tanto en la sociedad actual como en su evolución histórica.

## **2. Derecho a la vivienda**

El derecho universal al uso y disfrute de una vivienda digna y adecuada viene reconocido en los ordenamientos normativos de los diferentes Estados a nivel europeo y mundial, con diversos matices o puntualizaciones dependiendo de cada país, pero con una idea similar en todos ellos.

Debemos destacar a nivel mundial, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en cuyo artículo 25.1 se recoge que «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; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad».

En este sentido, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, realiza una aclaración en su Observación General número 4, donde matiza que este derecho no debe entenderse simplemente como el derecho a recibir «cobijo o un tejado», sino que debe interpretarse como el deber que tienen los Estados de proporcionar a sus ciudadanos el acceso a una vivienda digna y adecuada, y en concreto permitir el disfrute por parte de los mismos del «derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte».<sup>1</sup>

A continuación, vamos a analizar el desarrollo de este concepto en los distintos Estados, ahondando especialmente en los cambios y reformas en materia legislativa que se han ido produciendo en nuestro país, así como desarrollando las normas de mayor notoriedad a las que ha dado lugar la protección de este derecho a la vivienda y los avances y nuevas técnicas en cuanto a fomento y la protección en materia de vivienda a lo largo de los últimos años.

Posteriormente, realizaremos un breve análisis en torno a la regulación y protección del derecho a la vivienda en los principales países europeos.

---

<sup>1</sup> Observación General N°4: El derecho a una vivienda adecuada (Art.11, párr. 1). Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. 13 de diciembre de 1991.

### **3. Evolución normativa en España**

#### **3.1 Período preconstitucional**

En primer lugar, procederemos a repasar los inicios en materia de legislación de vivienda en España, comenzando por el período preconstitucional, y dividiéndolo en tres etapas.

En la primera etapa encontramos la Ley de Casas Baratas de 1911, considerada la primera ley en materia de vivienda, cuyos objetivos se basaban principalmente en asegurar unas condiciones mínimas de higiene y salubridad en las viviendas, así como en potenciar el crédito social a la construcción. Esta ley fue promulgada por el Instituto de Reforma Social, creado cuatro años antes, en 1907, y trataba de facilitar el acceso a una vivienda óptima a las personas que contaban con menor renta y escasos recursos económicos. En 1921, se promovería una segunda reforma de esta ley, con el fin de construir viviendas para diversos colectivos sociales como militares, ferroviarios, funcionarios, etc.

Tras esta primera piedra asentada sobre la protección de la vivienda, cabe mencionar el Decreto-Ley de 29 de Julio de 1925, el cual promovió durante estos años la construcción de viviendas dirigidas a una clase media y a los colectivos sociales mencionados anteriormente. Se trata de colonias de vivienda que aún a día de hoy se mantienen, especialmente en Madrid (Colonia de los Carteros, Colonia de Casas de Ferroviarios, Colonia Martí para funcionarios del Estado, etc.).

Por último, destaca en este período la llamada Ley Salmón de 1935, que debe su nombre al Ministro de Trabajo de aquella época que la promulgó, Federico Salmón Amorín. Los objetivos de esta ley no iban tan encaminados a promover la protección de la vivienda, sino que se trataba de intentar solucionar el grave problema de paro que ocurría en la época. La misma supuso un fuerte aumento de las inversiones para la construcción de todo tipo de viviendas, debido a los incentivos fiscales que ofrecía esta norma.

La segunda etapa viene marcada por el fin de la Guerra Civil. Se trata de un ciclo con gran actividad en materia de vivienda, debido a las necesidades de la población, que comienza en 1939 con la Ley de Régimen de Protección a la Vivienda y con la creación por medio de esta norma del Instituto Nacional de Vivienda, que a la postre tendría una gran relevancia en este asunto. Esta Ley deroga el anterior sistema de Casas Baratas y apoya la formación de nuevos organismos como fue la Obra Sindical del Hogar (OSH), el cual se centró en la financiación de viviendas de construcción pública para luego

venderlas a precios asequibles. Entre la creación de este organismo en 1939 y el año 1960, se habrían construido según sus propios datos, aproximadamente unas 140.000 viviendas por toda España.<sup>2</sup>

A través de esta nueva organización administrativa que supone el Instituto Nacional de Vivienda, se promueven Leyes y Decretos entre los que cabe destacar la Ley de 26 de septiembre de 1941, por la cual se creaban diez premios anuales con el fin de proporcionar viviendas a las familias numerosas con menores capacidades o recursos económicos.

La Ley de Viviendas protegidas se extiende en años posteriores a través de dos nuevas normas, como son la Ley de 25 de noviembre de 1944 y el Decreto-Ley de 19 de octubre de 1948, poniendo su objetivo con estas nuevas reformas en viviendas bonificables destinadas a la clase media.

En este punto llegamos al Decreto-Ley de 14 de mayo de 1954, por el cual se crean las viviendas de tipo social, nuevamente dirigidas a las clases sociales más empobrecidas. Se trata de viviendas que contaban con una superficie útil máxima de 42 m<sup>2</sup> (posteriormente se amplía a 50 m<sup>2</sup>), y se componían de 3 dormitorios, cocina-comedor-estancia y cuarto de aseo.<sup>3</sup>

En este mismo año, el 15 de julio de 1954, se promulga la Ley de Viviendas de Renta Limitada, derogando la anterior legislación en materia de viviendas protegidas y bonificables, y suponiendo un gran impulso a la iniciativa de construcción privada y al comienzo de un mayor control y una mejor regulación de la planificación urbanística. Como consecuencia de ello, surge el Primer Plan Nacional (1955-1960), desarrollándose esta planificación en distintas capitales de la geografía española, en 1955 el Plan de Madrid y el Plan de Barcelona fueron los primeros, a la postre llegaría los Planes de Urgencia Social de estas mismas ciudades, y más tarde, en 1958 se unirían a este mismo plan de actuación ciudades como Asturias o Vizcaya.

A través de la Ley de 23 de diciembre de 1961, se regula la Legislación de Viviendas de Protección Oficial, la cual sufriría modificaciones en años posteriores hasta culminar con

---

<sup>2</sup> Vid. CAZORLA SÁNCHEZ, A., 2010, «*Fear and Progress: Ordinary Lives in Franco's Spain, 1939-1975*», Wiley-Blackwell, p. 236

<sup>3</sup> Vid. MUÑOZ CASTILLO, J., 2000, «*El Derecho a una vivienda digna y adecuada*» Ed. Corex, «Evolución histórica de la legislación de protección a la vivienda» p. 28

el Decreto 2.114/1968 de 24 de julio. Esta norma, que continúa hoy en día vigente, es una de las más importantes en materia de protección de vivienda a nivel nacional, y a través de ella se asignó al Instituto Nacional de Vivienda la tarea del fomento y la gestión de este tipo de viviendas, así como la conservación, uso y aprovechamiento de las mismas. El propio artículo 3º de esta Decreto, establece las obligaciones del propio Instituto Nacional de Vivienda del siguiente modo: «será misión del Instituto:

a) Fomentar el concurso de la iniciativa privada en la edificación de toda clase de viviendas.

b) Orientar la construcción de viviendas en beneficio de los sectores más necesitados.

c) Ordenar y dirigir técnicamente esta actividad constructiva, con la colaboración, en su caso, de los Organismos oficiales interesados.

d) Proteger la edificación de viviendas, locales de negocio, servicios, instalaciones y edificaciones complementarias, adquisición de terrenos y ejecución de obras de urbanización, concediendo los beneficios establecidos en la Ley de «Viviendas de Protección Oficial» y en este Reglamento y velando por el mejor uso, conservación y aprovechamiento de lo construido.

e) Adquirir y constituir reservas de terreno para su urbanización y parcelación con destino a la construcción de «Viviendas de Protección Oficial», de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1986. Los solares resultantes podrán ser enajenados».<sup>4</sup>

Así mismo, en el artículo 62 de este Decreto, se establecía una subvención para la construcción de este tipo de viviendas, cuya concesión quedaba en manos del Instituto Nacional de Vivienda, consistente en la entrega de 30.000 pesetas por vivienda a fondo perdido, como forma de incentivar la generación y producción de este tipo de construcciones.

Como punto final de esta etapa, debemos mencionar el sistema de Viviendas Sociales, creado en 1976 como refuerzo a la Ley de Viviendas de Protección Oficial, con el cual se pretendían solucionar problemas que se venían arrastrando desde el pasado, por la falta

---

<sup>4</sup> Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial, texto refundido aprobado por Decretos 2131/1963, de 24 de julio, y 3964/1964, de 3 de diciembre.

de control sobre las condiciones de idoneidad de los adquirentes de este tipo de viviendas, las cuales no eran las correctas, habiéndose visto desvirtuada la finalidad de dicha ley.

La tercera y última etapa, trata de solucionar el fracaso que supuso la legislación de viviendas sociales, derogando la misma y unificando la legislación de todas las viviendas de protección bajo el manto del Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre Política de Viviendas de Protección Oficial. A pesar de su inviabilidad, debido a la transferencia de competencias en materia de vivienda a las Comunidades Autónomas tras la Constitución de 1978, su finalidad era tener en cuenta las circunstancias personales de los adquirentes, cosa que hasta el momento no se había llevado a cabo con suficiente rigor, para que este tipo de viviendas realmente fueran destinadas a personas con dificultades económicas y bajos niveles de renta.

### **3.2 Derecho a la vivienda en la Constitución Española.**

Con la entrada en vigor de la Constitución vigente, se produce el primer reconocimiento expreso en un texto constitucional del derecho al disfrute de la vivienda en nuestro país. El artículo 47 de la Constitución dice así: «Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos».

A pesar de que el artículo 53 de la propia Constitución Española, recoge la obligatoriedad que suponen para los poderes públicos los derechos y libertades recogidos en su capítulo segundo, entre los que se encuentra el derecho a la vivienda, este tema ha sido objeto de debate en las últimas décadas. El Tribunal Supremo, por su parte, se ha encargado de posicionarse y aclarar a través de diversas sentencias la exigencia que supone para los organismos públicos este precepto.

Cabe destacar en este punto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de julio de 1998, donde se reconoce que «el artículo 47 de la C.E., dentro el Capítulo III del Título I, proclama el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, vinculando a los poderes públicos a promover las condiciones necesarias y establecer las

normas pertinentes para hacer efectivo este derecho[...] es evidente que el citado artículo 47 es un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos».<sup>5</sup>

En la misma dirección, se pronunció el propio Tribunal unos años más tarde, en otra resolución en la que establece que «el párrafo primero del art. 47 de la Constitución, consagra un derecho social o de prestación que exige, consiguientemente, una intervención del Estado en la esfera social y económica y un hacer positivo de los poderes públicos para la consecución de la igualdad material que se propugna en el artículo 9.2 de la Constitución».<sup>6</sup>

Conviene analizar, parte por parte, la definición dada por los autores del precepto constitucional. En primer lugar, vemos que se trata de un derecho subjetivo, otorgado a “todos los españoles”, dirigido al conjunto de ciudadanos. Esta característica no se da como norma general en todos los artículos del Capítulo II de la Constitución, sino que está reservada simplemente a algunos principios rectores, como es el caso del derecho a la vivienda. Hay que puntualizar que este término no es del todo correcto, ya que los organismos públicos no deben centrarse sólo en permitir el acceso a los ciudadanos de nacionalidad española, sino que debe hacerlo por igual para los individuos de otras nacionalidades, especialmente porque suelen ser estas personas las que encuentran mayores dificultades y las que tienen una mayor necesidad de obtener una vivienda.

En segundo lugar, nos habla del “derecho a disfrutar”, que ha de ser entendido como la posibilidad que debe otorgarse a cada persona de poder acceder al disfrute de una vivienda. Para ello, los organismos públicos a través de las correspondientes políticas y leyes que consideren oportunas, deben promover el acceso a la vivienda, mediante los correspondientes programas de planificación, fomentando la construcción de viviendas, haciendo lo posible para financiar dicho acceso a las personas con mayores dificultades, etc. En definitiva, atender a las necesidades de la población y hacer que ese disfrute se plasme en un derecho real y efectivo, cumpliendo así la obligación dirigida a los poderes públicos en el artículo 53 de la propia Constitución.

Al hablar de “vivienda digna y adecuada” debemos diferenciar claramente dos conceptos. Por un lado, vivienda digna se refiere a lo que denominamos habitabilidad, donde

---

<sup>5</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de julio de 1998.

<sup>6</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 2002.

debemos comprender el espacio interno en que se desarrolla la vida de las personas, el cual tiene que contar con unas condiciones mínimas de habitabilidad en materia de higiene, salubridad, espacio físico o comodidad. Por otra parte, el término “adecuado” para una vivienda, hace referencia a sus elementos externos, hablaríamos en este caso del hábitat o entorno, es decir, que cuente con las infraestructuras necesarias a su alrededor para poder desarrollar las actividades diarias y cumplir con las necesidades de los habitantes de la misma.<sup>7</sup>

El derecho a la vivienda recogido en el artículo 47, no hace depender este acceso a la vivienda de las capacidades o recursos económicos de cada persona, es decir, no va dirigido especialmente a determinados grupos sociales que puedan encontrar mayores dificultades para encontrar una vivienda o para poder financiar su hipoteca o su arrendamiento. A pesar de ello, los organismos públicos se encargan de fomentar y facilitar este acceso a determinadas minorías que puedan tener mayores obstáculos (jóvenes, inmigrantes, mujeres maltratadas, etc.) o a otros colectivos que por razón de sus circunstancias personales tengan una mayor necesidad (tercera edad). A este último grupo social se refiere el artículo 50 CE cuando establece la obligación de los poderes públicos de garantizar «mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio».

### **3.3 Atribución de Competencias a las Comunidades Autónomas**

A raíz de la Constitución de 1978, se produce un cambio de gran importancia en materia urbanística, que se refleja en el artículo 148.1.3º del propio texto constitucional, y consiste en la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas, atribuyéndose a las mismas facultades en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

De este modo, estas competencias pasan a pertenecer en exclusiva a las Comunidades Autónomas, dejando en manos del Estado competencias residuales en estas materias. Esto se trató de aclarar por medio de la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, del Tribunal

---

<sup>7</sup> Vid. RUIZ-RICO, G. El derecho constitucional a la vivienda. Gobierno de España. Ministerio de Vivienda. 2008, p. 30.

Constitucional, estableciendo que: «El orden constitucional de distribución de competencias ha diseccionado ciertamente la concepción amplia del urbanismo que descansaba en la legislación anterior a la Constitución de 1978, pues no es posible desconocer, como se ha dicho, que junto a la atribución de la competencia urbanística a las Comunidades Autónomas, el art. 149.1 C.E. reconoce al Estado la competencia, también exclusiva, sobre las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales o la legislación sobre expropiación forzosa, o el sistema de responsabilidad o el procedimiento administrativo común, por citar algunos de los instrumentos de los que el urbanismo, con esa u otra nomenclatura, suele hacer uso. Pues bien, expuesto lo anterior, ha de afirmarse que la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquéllas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa). Pero ha de añadirse, a renglón seguido, que no debe perderse de vista que en el reparto competencial efectuado por la C.E. es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales Entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística».

A nivel autonómico las diferentes normas en materia urbanística son las siguientes:

- **Andalucía:** Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- **Aragón:** Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón, Decreto Legislativo 1/2016, de 26 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la ley del Turismo de Aragón.
- **Asturias:** Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.
- **Baleares:** Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial.
- **Cantabria:** Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, Ley de Cantabria 6/2010, de 30 de

julio, de Medidas Urgentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo y Ley 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje.

- **Castilla y León:** Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.
- **Castilla-La Mancha:** Decreto Legislativo 1/2010, de 18/05/2010, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.
- **Cataluña:** Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial y Ley 1/1995, de 16 de marzo, por la que se aprueba el Plan Territorial General de Cataluña.
- **Comunidad de Madrid:** Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo.
- **Comunidad Valenciana:** Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana.
- **Extremadura:** Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.
- **Galicia:** Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia y Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia.
- **Islas Canarias:** Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.
- **La Rioja:** Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del territorio y Urbanismo de la Rioja.
- **Navarra:** Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
- **País Vasco:** Ley 4/1990 de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.
- **Región de Murcia:** Ley 4/1992, de 30 de julio, de ordenación y protección del territorio de la Región de Murcia y Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Disponible en <https://www.iberley.es/temas/competencias-legislativas-materia-ordenacion-territorio-62073>, consultado el 18 de diciembre de 2018.

### **3.4 Período postconstitucional**

A partir de la entrada en vigor de la Constitución Española, se produce una evolución en la legislación tratando de aplicar el planeamiento para períodos de tiempo más cortos. Así se activa el Plan Trienal de 1981-1983, promoviendo entre otros aspectos el acceso a la vivienda a personas minusválidas, reservando determinadas viviendas de protección oficial, al mismo tiempo que se pone en marcha una fuerte programación de viviendas de promoción pública a través del Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda, destinadas a familias en riesgo de exclusión social o con escasos recursos económicos.

Tras la finalización de este primer Plan, se pone en marcha el Plan Cuatrienal 1984-1987 de Viviendas de Protección Oficial. A través del mismo se pretende mejorar las ayudas a los adquirentes de viviendas y resaltar la reciente distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas y la exclusividad de éstas últimas en materia de vivienda.

Durante esta época se desarrollan varias normas sobre medidas de financiación en materia de vivienda sin una duración temporal determinada de forma que se pueda ir adaptando la economía estatal a las circunstancias del momento. A través de estos Reales Decretos (1.494/1987 y 224/1989) se pretende entre otros aspectos, regular las ayudas económicas a adjudicatarios o adquirentes de vivienda, hacer extensible a las sociedades cooperativas el régimen especial que hasta ese momento había sido reservado a promotores públicos, iniciar una nueva protección de la adquisición de vivienda usada y extender la financiación de actuaciones protegibles en materia de suelo, mediante normativa complementaria, a los promotores privados.<sup>9</sup>

En años posteriores y hasta la época actual, se ha mantenido esta actuación por parte de los poderes políticos de establecer planes por períodos de tres o cuatro años. Para no extendernos demasiado en este apartado, comentaremos brevemente los cambios más relevantes en materia de vivienda de algunos de ellos.

El Plan de Vivienda 1992-1995 presenta nuevas medidas con el fin de aumentar el número de personas que pudieran tener acceso a ayudas en materia de vivienda. Para ello, por un lado se crean las viviendas a precio tasado (VPT), con la finalidad de fomentar un mejor acceso a viviendas tanto nuevas como de segunda mano, permitiendo a los promotores

---

<sup>9</sup> Real Decreto 1.494/1987, de 4 de diciembre, sobre financiación; Real Decreto 224/1989, de 3 de marzo, sobre financiación

solicitar un precio más alto por este tipo de viviendas que el establecido para las viviendas de protección oficial (VPO). Por otra parte, se establecen en este plan formas de financiación cualificada, que pueden ser:

« A. Préstamos cualificados concedidos por las Entidades de crédito públicas y privadas en el ámbito de los convenios suscritos con el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

B. Ayudas económicas directas:

a) Subsidiación de los préstamos cualificados, por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

b) Subvenciones, personales u objetivas, satisfechas total o parcialmente por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y, en su caso, por las Comunidades Autónomas en el ámbito de los convenios con aquél.

C. Cualquier otra que pueda establecer el Gobierno durante el plazo de vigencia del Plan de Vivienda 1992-1995, para atender, de forma diferenciada, necesidades específicas en materia de vivienda o suelo».

El Plan de Vivienda 1996-1999 mantiene la base de su predecesor, pero cabe destacar varias modificaciones como son el aumento del ámbito de actuaciones protegibles (viviendas de promoción pública, supuestos de rehabilitación y autoconstrucción en áreas rurales, viviendas de ocupación especial para determinados colectivos como jóvenes, tercera edad, etc., viviendas con aplicación de nuevas técnicas de construcción). Por otro lado, se refuerzan los requisitos exigibles para la constitución de cooperativas promotoras de viviendas de protección oficial, así como la responsabilidad de gestores y administradores e igualmente la obligación de acreditar ante la Comunidad Autónoma la capacidad técnica y profesional de la gestora.<sup>10</sup>

Este Plan fue sustituido antes de llegar a su finalización por el Plan de Vivienda 1998-2001, en gran parte porque algunas Comunidades Autónomas ya habían cumplido con creces las previsiones establecidas en materia de construcción, como era el caso por ejemplo de la Comunidad Valenciana.

---

<sup>10</sup> MUÑOZ CASTILLO, J., 2000, « *El Derecho a una vivienda digna y adecuada*», Ed. Corex, «Plan de Vivienda 1996-1999 (R.D. 2.190/1995, de 28 de diciembre)» p. 56

La principal novedad que trajo consigo este Plan, fue la introducción de la Ayuda Estatal Directa a la Entrada (AEDE), con la cual se pretendía facilitar el pago de la parte del precio de la vivienda no financiada por el crédito acordado. Se hacía depender la cuantía de esta subvención de los ingresos económicos de la familia adquirente en cada caso o de otras circunstancias que pudieran influir, con determinadas especialidades, como pudiera ser el caso de las familias numerosas.

Los posteriores planes de vivienda comprendidos entre el año 2000 y el 2008 tuvieron un enfoque similar entre ellos, destacando como objetivos principales de los mismos los siguientes:

- Financiar las viviendas protegidas de nueva construcción con el fin de que los solicitantes pudieran acceder tanto a la compra como al alquiler de las mismas, así como las ayudas en las viviendas ya construidas o de segundo uso.
- Potenciar la rehabilitación de los suelos con el fin de convertirlos en urbanizables para la posterior construcción de viviendas en los mismos.
- Se produce un claro intento de favorecer el acceso a la vivienda a determinados grupos de población menos favorecidos, o con mayores dificultades. Dentro de estos colectivos, se promueve facilitar a los jóvenes el acceso a la primera vivienda y mejorar las ayudas a las familias con personas a su cargo (hijos, mayores o personas con dependencia).
- Por último, con el fin de facilitar la movilidad laboral dentro de las propias ciudades o en núcleos de población cercanos, se trató de potenciar el régimen de alquiler de las viviendas.

Posteriormente, se elaboró el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, en un marco social y económico bastante complejo debido a la crisis económica que asolaba al país y que afectó especialmente al sector de la construcción. Explicado de la siguiente manera en el propio preámbulo de esta norma: «La política de vivienda en España a finales del año 2008 está marcada por dos grandes frentes de atención; por un lado, por las todavía graves dificultades de acceso a la vivienda de una parte muy importante de la población, como resultado del largo período de alzas de precios de la vivienda (1996-2007) muy por encima de la inflación y, en consecuencia, por encima de la evolución de los salarios; y, por otro lado, por un severo escenario económico y financiero, una de cuyas manifestaciones más evidentes está siendo la retracción tanto de la demanda como de la oferta de viviendas. En este complejo marco de requerimientos, el Plan Estatal de

Vivienda y Rehabilitación para el período 2009-2012, ha partido de un análisis riguroso de la situación de necesidad de vivienda de la población española, insertando este estudio en la particular situación del sector de la vivienda, en relación con el sector financiero y el global de la edificación». <sup>11</sup>

De esta forma, a través de esta norma se apunta a la necesidad del aprovechamiento de las viviendas ya existentes y no habitadas, construidas de forma masificada y muy por encima de las necesidades de la población del momento, durante este período de “boom” inmobiliario, con el fin de velar por la sostenibilidad y eficiencia en materia económica y de vivienda.

En este mismo sentido, se trató de fomentar una relación de estabilidad o equilibrio entre los precios de mercado tanto de venta como de alquiler de vivienda y las posibilidades económicas actuales de las familias españolas, para intentar hacer efectivo el derecho a la vivienda reconocido a todos los ciudadanos en la Constitución Española.

Entre los propios objetivos del Plan 2009-2012, podemos destacar algunos de ellos, por las especiales circunstancias del momento y en relación con el derecho de vivienda:

- «Garantizar a todas las familias y ciudadanos la libertad de elegir el modelo de acceso a la vivienda que mejor se adapte a sus circunstancias, preferencias, necesidades o capacidad económica, estableciendo que el alquiler sea posible para los mismos niveles de renta que los definidos para el acceso a la propiedad.
- Lograr que el esfuerzo de las familias para acceder a una vivienda no supere la tercera parte de sus ingresos.
- Facilitar que la vivienda protegida se pueda obtener tanto por nueva promoción, como por rehabilitación del parque existente, permitiendo la calificación como vivienda protegida de aquella que está desocupada y tiene un régimen jurídico de origen libre, o fomentando la rehabilitación de viviendas existentes con voluntad de destinarlas a vivienda protegida.
- Conseguir que del total de actuaciones relacionadas con la oferta de vivienda protegida -de nueva producción, o de reconversión del parque existente- no menos del 40 por ciento sea destinada al alquiler».

---

<sup>11</sup> Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. Preámbulo.

Antes de llegar al plan vigente en la actualidad, tenemos el Plan de Vivienda 2013-2016, que fue prorrogado durante el ejercicio del 2017, y que se centra en dos apartados principales. Por un lado, el fomento de rehabilitación, renovación y regeneración urbanas, y por otro, el impulso del alquiler frente a la compra de viviendas. De esta forma, se aleja de los objetivos de planes anteriores centrados en estimular la nueva construcción y la promoción de viviendas.

Este nuevo Plan de Vivienda trata de dar respuesta a las necesidades de la población tras la grave situación socioeconómica vivida. Después de seis años de crisis, nuestro país se encuentra con una gran cantidad de viviendas nuevas, finalizadas y sin vender, y con numerosos casos en los que los ciudadanos tienen graves problemas, en ocasiones insalvables, para satisfacer sus obligaciones hipotecarias, especialmente aquellos que se han visto afectados por la precariedad laboral y la falta de empleo, lo que imposibilita su acceso al crédito.

A través de este plan se pretende facilitar el acceso a la vivienda a los sectores de población con mayores dificultades económicas, así como posibilitar que los deudores hipotecarios puedan hacer frente a los pagos de sus créditos reduciendo la cantidad a pagar o ampliando los plazos de dichos pagos. Por otra parte, este plan tiene como objetivo alcanzar una mejora en la calidad de la edificación y adaptarlo a las necesidades ambientales y de eficiencia energética. Por último, se pretende reactivar el sector inmobiliario dando salida a la vivienda ya construida y deshabitada, y aumentando la producción de vivienda en zonas más periféricas, creando nuevos barrios, renovando los ya existentes, y dando una mayor notoriedad al alquiler de viviendas.

El Plan de Vivienda Estatal 2018-2021, actualmente en vigor, es el último promovido hasta la fecha. Promulgado el 9 de marzo de 2018, mediante el Real Decreto 106/2018, este Plan se centra básicamente en los mismos objetivos que su predecesor, que son fomentar el alquiler y la rehabilitación con carácter prioritario introduciendo algunas modificaciones.

En cuanto a las ayudas al alquiler, se mantiene el mismo programa propuesto por el plan anterior pero aumentando la renta que pueden percibir los beneficiarios de estas ayudas hasta el límite de 900 € (el plan anterior fijaba dicho límite en 600€).

Cabe destacar, como se indica en el propio preámbulo de esta norma, la incorporación de los programas de ayudas a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su

vivienda habitual, cuya finalidad es facilitar el disfrute de una vivienda digna y adecuada a todos aquellos que hayan sido o vayan a ser objeto de lanzamiento de su vivienda habitual, por no poder hacer frente al pago del alquiler o de las cuotas del préstamo hipotecario, mediante la disposición de un fondo de viviendas de las entidades de crédito y otras entidades o particulares tenedores de viviendas.<sup>12</sup>

Mediante este programa, se facilita a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual, el acceso a las viviendas que se encuentran desocupadas y pertenecen a las entidades de crédito, para que sean ocupadas por ellos en régimen de alquiler, obteniendo unas ayudas que pueden alcanzar hasta el 100% de la renta.

Por último destacar, que el nuevo plan de vivienda está orientado a facilitar el acceso a la vivienda a un sector de población en concreto, que son los jóvenes que se han visto especialmente afectados por el paro y la dificultad de acceso al mundo laboral. Para ayudar a que sea posible esta emancipación por parte de los jóvenes, en primer lugar se ha promovido el acceso al alquiler de vivienda, mejorando las condiciones para la obtención de las ayudas destinadas al alquiler y estableciendo un precio máximo de alquiler más adecuado a la situación actual. En segundo lugar, se facilita el acceso para aquellos jóvenes que quieran afrontar la compra de una vivienda, especialmente en núcleos de población inferiores a 5.000 habitantes. Para finalizar, se produce un incremento en las ayudas con el fin de fomentar la eficiencia energética y la sostenibilidad, así como la accesibilidad a las propias viviendas y la regeneración y renovación urbana y rural, cuando los beneficiarios sean personas jóvenes.

---

<sup>12</sup> Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021. Preámbulo, II.

#### **4. Otras normas relacionadas con el derecho a la vivienda en España**

En este apartado haremos un breve resumen de las principales leyes en materia urbanística, con el fin de comprender como los legisladores han tratado de favorecer o promover, en las últimas décadas, el uso del suelo para facilitar el aumento de la vivienda y el acceso a la misma por parte de la población.

##### **4.1 Ley del Suelo. Origen y reformas.**

El origen de esta norma es anterior al período constitucional, ya que su primera edición se remonta al año 1956, promulgada por el arquitecto Pedro Bigador, que formaba parte de la Dirección General de Arquitectura dentro del Ministerio de Gobernación, el cual pretende situar el planeamiento como eje central del nuevo sistema urbanístico. Mediante esta ley, el urbanismo pasa a transformarse en una potestad de la Administración, sin cuyo permiso no puede llevarse a cabo ningún tipo de actividad constructiva.

La anterior ley no contó con un gran apoyo dentro del poder político ni tuvo gran éxito, debido en parte a la situación socio-económica que atravesaba el país. Por ello, años después, se propuso reformar esta norma mediante el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Esta nueva norma fue desarrollada posteriormente por diversos Reglamentos (Planeamiento, Gestión Urbanística, Disciplina Urbanística). La reforma en cuestión influyó especialmente en los tipos de suelo, quedando el régimen del suelo de la siguiente manera:

- Suelo urbano: todo suelo que cuente con acceso rodado, red de abastecimiento y evacuación de agua y suministro de energía eléctrica, o bien aquel que está comprendido en áreas consolidadas por construcción en al menos la mitad de su superficie. También tendrá esta consideración el suelo no urbanizado que cuente con un plan parcial.
- Suelo urbanizable programado: su aprovechamiento dependerá de las previsiones temporales del plan, cuyo período suele contarse por cuatrienios.
- Suelo urbanizable no programado: es necesario un Programa de Actuación Urbanística para desarrollarlo, y se hará de acuerdo con las necesidades

establecidas en un Plan Parcial. Se reserva este tipo de suelo para un planeamiento futuro.

- Suelo no urbanizable: terrenos que no se incluyen en ninguna clase de suelo, y que quedan excluidos del aprovechamiento urbanístico. En la Ley del Suelo de 1956 recibían el nombre de “suelo rústico”.

Este texto normativo encuentra grandes dificultades a raíz de la entrada en vigor de la Constitución Española, especialmente por la atribución de competencias a las Comunidades Autónomas del artículo 148.

La producción normativa de los años posteriores también supone grandes diferencias entre la Ley del Suelo y las nuevas normas en materia urbanística y de ordenación del territorio, dando lugar a la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.

Estos “choques” normativos, obligaron a realizar una reforma de la Ley del Suelo vigente hasta el momento, que resultara más acorde al resto del conjunto normativo en torno a esta materia, dando entrada al Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Esta nueva norma, persigue «establecer el régimen urbanístico de la propiedad del suelo y regular la actividad administrativa en materia de urbanismo con el carácter pleno, básico o supletorio que, para cada artículo, se determina expresamente».<sup>13</sup>

En resumen, se pretende dar mayor importancia a la planificación urbanística, dotando de un mejor orden al planeamiento y a la ejecución de los propios planes, así como realizando una correcta clasificación de los tipos de suelo en función de su desarrollo, para un aprovechamiento más beneficioso de los mismos.

Debido a los recursos presentados por muchas Comunidades Autónomas, en los que reclamaban que esta norma invadía las competencias atribuidas a las mismas en materia de ordenación urbanística, el Tribunal Constitucional mediante la sentencia 61/1997, mencionada en apartados anteriores, procedió a derogarla prácticamente en su totalidad.

Tras el vacío generado por esta sentencia del Tribunal Constitucional, el gobierno del momento promovería la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y

---

<sup>13</sup> Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Artículo 1. Objeto de la Ley.

valoraciones. Esta nueva norma, se encontraría con el mismo problema que su predecesora por invadir las competencias reservadas a las Comunidades Autónomas, especialmente en sus artículos 9 al 11, donde se establece la clasificación del suelo como urbanizable y no urbanizable, sin concretar demasiado y dejando un amplio margen de actuación a los entes locales y territoriales. Por ello, fue derogada nuevamente por una sentencia del Tribunal Constitucional (164/2001), y sería sustituida años después por la Ley 8/2007, plasmada posteriormente en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo.

Debemos destacar dos aspectos fundamentales de esta Ley. El primero de ellos es la cuestión de la valoración del suelo, el cual tiene una influencia directa en el precio final de la vivienda y por ello afecta a la accesibilidad y al cumplimiento del propio derecho a la vivienda, criticando la utilización del valor de mercado como criterio, considerándolo incorrecto porque «incorpora expectativas que no genera el bien en sí mismo, sino que se derivan de la acción urbanística pública».<sup>14</sup>

En segundo lugar, es notable la orientación del modelo urbanístico de esta ley a favor de las ideas relacionadas con la sostenibilidad ambiental provenientes de la normativa comunitaria. Así se plasma en la propia ley la idea en la que se insiste desde la Unión Europea de llevar a cabo un desarrollo urbanístico sostenible.

Otra de las principales novedades de esta norma, es que clasifica en dos situaciones básicas el suelo: suelo rural y suelo urbanizado. Entendiendo, resumidamente, como suelo rural «el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización [...] y todo aquel para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización». Por su parte, se concibe como suelo urbanizado aquel que cumpla alguna de las siguientes condiciones: «haber sido urbanizado en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación; tener instaladas y operativas [...] las infraestructuras y los servicios necesarios para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstos por la ordenación urbanística; estar ocupado por la edificación, en el porcentaje de los espacios aptos para ella que determine la legislación de ordenación territorial o urbanística; estar incluido en

---

<sup>14</sup> ALLI ARANGUREN, J.C., 2008, Madrid, «El derecho urbanístico del siglo XXI. Urbanismo y vivienda», Editorial Reus, «Las valoraciones en la ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo», p. 36 y 39 en VV.AA.

los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural, siempre que la legislación de ordenación territorial y urbanística les atribuya la condición de suelo urbano o asimilada y cuando, de conformidad con ella, cuenten con las dotaciones, infraestructuras y servicios requeridos al efecto».<sup>15</sup>

Esta norma, reconoce en su artículo 4, reproduciendo el texto constitucional, el derecho a “disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible”, sin precisar ningún título que faculte a ese disfrute, sino que simplemente se exige la garantía de las condiciones que deben darse para que la vivienda sea digna y adecuada.<sup>16</sup>

Para finalizar este apartado, hablaremos del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Se trata de la última reforma hasta el momento de este texto normativo, promovida con el fin de aclarar algunos artículos y disposiciones de la Ley del año 2008.

Lo que más nos interesa de esta Ley, en relación con el derecho a la vivienda son las condiciones básicas de la igualdad de derechos y deberes constitucionales del ciudadano, reguladas en los artículos 5 y 6 de esta norma. Estableciendo los derechos y deberes del ciudadano de la siguiente manera:

«Artículo 5. 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.

b) Acceder, en condiciones no discriminatorias y de accesibilidad universal, a la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos abiertos al uso público, de acuerdo con la legislación reguladora de la actividad de que se trate.

c) Acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como

---

<sup>15</sup> Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo. Artículo 12. Situaciones básicas del suelo.

<sup>16</sup> Vid. PÉREZ GONZÁLEZ, J., 2008, El derecho a una vivienda digna en la Ley de Suelo de 2008, Cuadernos de Derecho Registral, «Derecho a una vivienda digna», p. 26-29.

obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.

d) Ser informados por la Administración competente, de forma completa, por escrito y en plazo razonable, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.

e) Participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate.

f) Ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.

Artículo 6. Deberes del ciudadano. Todos los ciudadanos tienen el deber de:

a) Respetar y contribuir a preservar el medio ambiente y el paisaje natural absteniéndose de realizar actuaciones que contaminen el aire, el agua, el suelo y el subsuelo o no permitidas por la legislación en la materia.

b) Cumplir los requisitos y condiciones a que la legislación sujete las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, así como emplear en ellas en cada momento las mejores técnicas disponibles conforme a la normativa aplicable, encaminadas a eliminar o reducir los efectos negativos señalados.

c) Respetar y hacer un uso racional y adecuado, acorde en todo caso con sus características, función y capacidad de servicio, de los bienes de dominio público y de las infraestructuras y los servicios urbanos.

d) Respetar y contribuir a preservar el paisaje urbano y el patrimonio arquitectónico y cultural absteniéndose en todo caso de realizar cualquier acto o desarrollar cualquier actividad no permitidos».

## **5. Derecho Comparado**

En este apartado, procederemos a realizar un breve análisis de la situación en materia de vivienda en algunos de los principales países europeos, para poder comparar la regulación normativa y la protección del derecho a la vivienda vista en nuestro país con la desarrollada por estos Estados.

### **5.1 Alemania**

En primer lugar, debemos destacar que la propia Constitución Alemana (Ley Fundamental de la República Federal de Alemania), al contrario que sucede en España, no recoge expresamente como tal el derecho al disfrute de la vivienda por parte de los ciudadanos.

Lo cual no quiere decir que este derecho no se encuentre regulado o protegido, ya que dentro de los Länder, nombre que recibe cada uno de los Estados Federados o entidades territoriales en las que se divide la República Federal de Alemania, existen normas reguladoras de las propias regiones alemanas a las que se atribuye el ejercicio de las competencias estatales, y en las cuales sí aparece recogido este derecho.

De este modo sucede en el caso de la Constitución de Berlín, en cuyo artículo 28.1 se recoge que: «Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada. El Estado promueve la adquisición y conservación de una vivienda adecuada, en especial para las personas de bajos ingresos, así como el acceso a la propiedad privada de las viviendas». Y de igual forma en la Constitución del Estado Libre de Baviera de 1998, cuando dispone en su artículo 106 que: «1.- Todo habitante de Baviera tiene derecho a una vivienda adecuada. 2.- Es tarea del Estado federado y de los municipios el fomento de la construcción de viviendas sociales baratas».

En Alemania la legislación en materia de vivienda se divide en dos apartados: en primer lugar tenemos las normas sobre dignidad y adecuación de la vivienda, dentro de las cuales se encuentran la Ley de Ordenación del Suelo, y el Código y el Reglamento de Edificación. Por otro lado, encontramos las leyes destinadas a impulsar la acción del Estado, con el fin de facilitar el acceso a la vivienda a sus ciudadanos, entre las cuales

están la Ley de Ayudas Económicas a la Vivienda y la Ley de Promoción Social de la Vivienda.<sup>17</sup>

Lo que se pretende es que a través de este conjunto normativo, los ciudadanos se encuentren en condiciones de acceder a una vivienda ya sea proporcionada desde el ámbito público o desde el propio ámbito privado. Por lo que respecta al ámbito público, el Estado alemán distingue entre las medidas de fomento social para el acceso a la vivienda y las ayudas económicas para el aprovechamiento y disfrute de una vivienda digna y adecuada, especialmente enfocadas a individuos o familias con menores ingresos o recursos económicos.

Para las medidas de fomento del acceso a la vivienda, se fijan varios estándares entre los cuales se encuentran el establecimiento de un límite máximo en el precio del alquiler de las viviendas objeto de promoción, dar prioridad a familias con dos o más hijos o que cuenten con personas discapacitadas o dependientes a su cargo, así como unos límites para las familias que puedan obtener este tipo de beneficios en cuanto a los ingresos anuales percibidos por las mismas.

En relación con la cuantía de este tipo de ayudas económicas, la misma variará dependiendo de tres criterios principales: el número de miembros de la unidad familiar, la cuantía del alquiler o de las cargas (importe de renta, gastos de suministros de agua, luz y calefacción, importe del capital e intereses tomados en préstamo para la adquisición de la vivienda) y los ingresos totales netos de la unidad familiar.

## **5.2 Francia**

Del mismo modo que sucede en el caso alemán, en Francia tampoco encontramos un reconocimiento constitucional del derecho a una vivienda digna y adecuada, pero al contrario que en otros Estados, en el caso francés este derecho se postula como una garantía legal judicialmente exigible.

El origen de la primera norma actual relevante en materia de vivienda, se remonta a la Ley 90-449, de 31 de mayo de 1990, más conocida como Ley Besson (Ministro de Vivienda del momento), a través de la cual se establece que «toda persona o familia que

---

<sup>17</sup> Vid. ALÁEZ CORRAL, B. Publicado 12.04.2011, Artículo: «El derecho a una vivienda digna en el derecho internacional y constitucional comparado». Universidad de Oviedo, España.

sufra dificultades particulares, en razón especialmente de la inadaptación de sus recursos o de sus condiciones de existencia, tiene derecho a una ayuda de la colectividad, en las condiciones fijadas en la Ley, para acceder a una vivienda digna e independiente, mantenerse allí y disponer en ella de suministro de agua, energía y servicios telefónicos».

No obstante, esta ley se limita a reflejar un derecho subjetivo a percibir estas ayudas en las propias condiciones que vengán determinadas por la norma, pero no será hasta el año 2007, mediante la Ley de 5 de marzo, denominada Ley Dalo (Derecho al Alojamiento Exigible), cuando el Estado reconozca el derecho a acceder a una vivienda digna e independiente a toda persona que, residiendo en territorio francés de modo regular y en las condiciones de permanencia definidas, es decir, desde al menos dos años, no se encuentre en situación de acceder a ella y mantenerse por sus propios medios.

Esta norma sitúa al Estado como responsable último de garantizar este derecho, por medio de un recurso o procedimiento “amistoso” que deberá presentar el ciudadano interesado ante una comisión de mediación y, en su defecto, una segunda instancia ante un tribunal contencioso-administrativo.<sup>18</sup>

Esta comisión, como órgano intermediario entre el Estado y los ciudadanos, deberá resolver motivadamente y seleccionar a las personas a las que dará mayor prioridad en función de sus circunstancias económicas y personales, eligiendo así a los individuos o grupos a los que, con mayor premura, se les debe atribuir una vivienda y las condiciones de la misma.

Si la solicitud interpuesta es admitida por la comisión, pero la autoridad no proporciona el alojamiento en el plazo establecido, el titular del derecho puede acudir al juez con el fin de que éste requiera y ordene a la autoridad a cumplir con su obligación y hacer valer ese derecho del ciudadano, esta resolución puede ir acompañada de una orden llamada de “obligación rigurosa”.

De esta forma se impone al Estado el deber de establecer una obligación de resultados, y no simplemente reflejar un derecho subjetivo sin que finalmente se cumpla el acceso al mismo, a la vez que se permite al ciudadano que haya sido beneficiado por este derecho

---

<sup>18</sup> Cfr. ELETA-DE FILIPPIS, R., 2011, «El derecho a la vivienda en Francia: la Ley Dalo (Droit au logement opposable) actores y prácticas: una observación de terreno», en Derecho y Cambio Social, nº24, año VIII.

de acceso a la vivienda a reclamar judicialmente su cumplimiento en las condiciones y plazos establecidos.

En cuanto a las políticas en materia de fomento y construcción de vivienda, dirigidas a personas con menores ingresos, podemos distinguir dos tipos de viviendas: en primer lugar, aquellas llamadas de alquiler moderado, gestionadas por un organismo que puede ser privado o público y que resultan beneficiarias de determinadas exenciones fiscales y ayudas estatales gracias al servicio social que desempeñan; en segundo lugar, se encuentran las llamadas viviendas subvencionadas, las cuales han sido construidas y se encuentran gestionadas por entes privados y cuya formación está subvencionada por los poderes públicos.

### **5.3 Italia**

Italia es otro de los casos, dentro de los Estados de nuestro entorno cercano, en el cual no se produce una protección constitucional del derecho a la vivienda. Sin embargo, cabe destacar dos preceptos constitucionales, que hacen referencia a la vivienda.

El primero de ellos es el artículo 42, donde se establece que «la propiedad privada será reconocida y garantizada por la ley, la cual determinará sus modalidades de adquisición y de goce y los límites de la misma, con el fin de asegurar su función social y de hacerla accesible a todos».

En segundo lugar, el artículo 47 del texto constitucional, se aproxima más al concepto que nos interesa recogiendo que: «La República estimulará y protegerá el ahorro en todas sus formas; disciplinará y coordinará el ejercicio del crédito. Favorecerá el acceso del ahorro popular a la propiedad de la vivienda, a la propiedad agraria directa y a la inversión accionaria directa e indirecta en los grandes complejos productivos del país».

De este modo, a pesar de la falta de reconocimiento expreso en la norma suprema italiana, podemos comprender que los tribunales y la propia doctrina del país han extraído de esta norma una serie de garantías tendentes a proteger los derechos de ciudadanos en materia de vivienda.

Este reconocimiento un tanto ambiguo del derecho a la vivienda, ha sido desarrollado posteriormente por la propia Corte Constitucional italiana, entendiéndolo y definiéndolo como un derecho social fundamental, y un derecho humano inviolable.

Para una mejor aclaración, conviene mencionar tres sentencias de la propia Corte, en las que se pronunció en un breve período de tiempo sobre este tema.

La primera de ellas, la Sentencia nº49 de 1987 donde manifiesta en este sentido que «es obligación de toda la comunidad evitar que las personas puedan hallarse privadas de vivienda».

La segunda sentencia destacable de la propia Corte, es la nº217 de 1988 en la cual sus magistrados concluyen que se deben «crear las condiciones mínimas para un Estado de bienestar, contribuir a garantizar al mayor número posible de ciudadanos un derecho social fundamental, como el de la vivienda, posibilitar que la vida de toda persona refleje, cada día, todos los aspectos que conllevan la imagen universal de la dignidad humana, son tareas sobre las que el Estado no puede abdicar bajo ninguna circunstancia».

Por último, mencionar la sentencia nº 404 también de la Corte Italiana y del mismo año 1988, según la cual «existe un deber colectivo de prevenir que la gente pueda permanecer carente de vivienda, deber que caracteriza el concepto constitucional de Estado social, y que supone, además, el reconocimiento a un derecho social a la vivienda que se sitúa entre los derechos inviolables de la persona recogidos en el art. 2 de la Constitución».<sup>19</sup>

Cabe destacar que las políticas de fomento y ayuda en materia de vivienda en Italia, alcanzaron sus niveles de mayor rendimiento en la década de los 80, mientras que actualmente se nota un importante descenso en la inversión económica destinada a este respecto. Posteriormente se produjeron las leyes de mayor relevancia (179/1992 y 166/2002) cuya finalidad era lograr el equilibrio distributivo de los recursos en materia de vivienda y llevar a cabo verdaderos programas de rehabilitación urbana.

## **5.4 Reino Unido**

Se trata del Estado donde mayores diferencias se producen respecto del nuestro y de los comparados hasta el momento. En Gran Bretaña, es más correcto hablar de derechos sobre la vivienda que de un propio derecho a la vivienda, procedemos a explicar esto.

---

<sup>19</sup> Vid. GONZÁLEZ ORDOVÁS, M. JOSÉ. 2013, «El derecho a la vivienda. Reflexiones en un contexto socioeconómico complejo», Ed. Dykinson, p. 92-94.

En el territorio británico el suelo en teoría es propiedad del Estado, diferenciando entre dos términos en materia de vivienda: freehold y leasehold. El primero de ellos, freehold, hace referencia a lo que aquí entendemos por propiedad del suelo, ya que el freeholder se apodera de la renta del suelo, mediante el otorgamiento del verdadero propietario del suelo, que es el Estado. El segundo término en cuestión, el leasehold, se refiere a arrendamientos de apartamentos en los cuáles no se llega a adquirir la propiedad del suelo, aunque en la práctica suele suponer lo mismo ya que estos arrendamientos se producen por períodos de tiempo a muy largo plazo (siendo capaces de alcanzar los 999 años), excepto las viviendas más céntricas de las principales ciudades, en las cuales estos contratos sí suelen tener una menor duración (entre los 30 y los 60 años).

Haciendo un breve repaso histórico a la protección de la vivienda en Reino Unido, debemos destacar las políticas privatizadoras llevadas a cabo durante el gobierno de la primera ministra Margaret Thatcher, en la década de los 80. Estas políticas se centraron en reducir el número de viviendas sociales otorgadas por el Estado en alquiler a familias con menores recursos económicos, fomentando la compra de este tipo de viviendas y alentando a individuos y familias trabajadoras a solicitar créditos bancarios para poder hacer frente a dichas adquisiciones.

Este gobierno marcó de tal manera la política en materia de vivienda en Gran Bretaña que a día de hoy existen autores que hablan de su repercusión negativa en la época actual, es el caso del profesor Guillén Navarro, quien afirma que «en la actualidad, el sistema de vivienda pública inglés se encuentra en plena decadencia como consecuencia de esos procesos de privatización emprendidos en los años 80».<sup>20</sup>

En la década posterior, surge la nueva Ley de Vivienda de 1996 (Housing Act), la cual agrupaba a una serie de colectivos sociales más desfavorecidos o con mayor necesidad de adquirir una vivienda, a los que los municipios quedaban obligados a otorgar este alojamiento. Dentro de estos grupos se encuentran personas de avanzada edad, individuos con otras personas a su cargo, mujeres embarazadas, o personas que han quedado sin hogar como consecuencia de alguna catástrofe o urgencia sobrevenida.

Por último, y a pesar del análisis realizado hasta el momento, donde se aprecia el interés político por fomentar la actividad privada en detrimento del aumento de vivienda pública,

---

<sup>20</sup> Vid. GUILLÉN NAVARRO, N.A., 2010, Barcelona, «La vivienda social en Inglaterra», Ed. S.A. Atelier Libros, p.15.

es interesante mencionar la protección que existe en Gran Bretaña hacia las personas sin hogar, donde cabe destacar la Orden de Desamparo del año 2002 (Homelessness Order), a través de la cual se aumentan los colectivos protegidos por la legislación anterior otorgando un mayor amparo a personas sin techo al igual que a las víctimas de violencia de género.

## **5.5 Análisis europeo**

A pesar de que no hemos hablado de numerosos países de la Unión Europea, y que simplemente hemos hecho una breve referencia al trato que ha recibido el derecho a la vivienda en algunos de los principales Estados miembros, podemos sacar algunas conclusiones de esta comparativa.

En principio, vemos como algunos países como es el caso de España, y otros que no hemos mencionado como Bélgica, Portugal o Polonia sí que incluyen este derecho dentro de sus propios textos constitucionales, tratando de ofrecer una protección del mismo mediante la norma suprema de su ordenamiento. En el caso contrario, encontramos los ya referidos como Alemania, Francia o Reino Unido, los cuales suplen esta ausencia con otro tipo de normas y políticas de fomento y ayudas en materia de vivienda.

Podemos ver que a nivel europeo no se establece una protección global, ni hay intención de hacerlo, sobre el derecho a la vivienda y sobre la posibilidad de proporcionar un hogar a quien carece de él. No hay una norma europea, que realmente dote de protección a este derecho a la vivienda, y a la cual los ciudadanos puedan acogerse exigiendo el cumplimiento de este deber normativo a sus Estados, lo cual genera «un problema jurisprudencial de ejecución de estos derechos por parte de los individuos»<sup>21</sup>

Tal vez sería buena idea que los Estados miembros promovieran algún tipo de norma o política social que, a nivel europeo, tratara de fomentar y proteger activamente este derecho a la vivienda y, al mismo tiempo, dar solución a los numerosos casos de personas sin hogar que se encuentran en mayor o menor medida en la totalidad de los países.

---

<sup>21</sup> Vid. BALL, J. «Los derechos a la vivienda en el Reino Unido: la gestión por desahucio, el realojamiento y la posible incompatibilidad con los derechos continentales», p. 168.

## **6. El derecho a la vivienda en España durante la crisis económica**

En el año 2008 se sitúa el inicio de la grave crisis económica, financiera y social que atravesó nuestro país, y que mucho ha tenido que ver y ha repercutido de manera negativa en el derecho a la vivienda de numerosos ciudadanos.

La problemática en torno al acceso a la vivienda no nace en los primeros años de la crisis, sino que viene de mucho antes. Lo que sucede es, que a raíz de esta situación ha quedado de manifiesto que los poderes públicos llevan décadas sin tratar de dar cumplimiento a la exigencia constitucional que les obliga a promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.<sup>22</sup>

Situada en el marco de una crisis a nivel mundial, uno de los factores que se han destacado como fundamentales en España, junto con la crisis bancaria, ha sido la inflación inmobiliaria de los años anteriores. La producción masiva y el llamado “boom” en el mundo de la construcción durante los años 90 y la primera década del siglo XXI, desencadenó en lo que se conoce como el pinchazo de la burbuja inmobiliaria.

En este sentido, el abaratamiento de los inmuebles unido a la alarmante falta de empleo, provocó que muchas personas y familias no pudieran hacer frente al pago de sus créditos hipotecarios, ni siquiera vendiendo sus propios inmuebles.

Según cálculos del año 2007, para afrontar la compra de una vivienda de clase media, conforme al sueldo medio de un ciudadano español, se necesitaban 11 años de ese sueldo destinado íntegramente a la adquisición de la vivienda.

Durante esta época, las entidades bancarias concedieron numerosos créditos a la industria inmobiliaria, llegando dichos préstamos a alcanzar un valor total aproximado de 450.000 millones de euros en el año 2008, los cuáles tras la crisis y la devaluación de la vivienda y de las inversiones realizadas en la misma, no pudieron ser afrontados por las empresas o individuos beneficiarios del crédito, generando una crisis bancaria que durante los años posteriores tuvieron que soportar los ciudadanos españoles.

---

<sup>22</sup> Vid. RUIPÉREZ ALAMILLO, J., 2017, » «La necesidad de constitucionalizar como “fundamentales” algunos derechos atinentes a la dignidad de la persona» Ed. Andavira, Santiago de Compostela, «La crisis económica y social como detonante primordial para la actual demanda generalizada de la necesidad de constitucionalizar como “fundamental” el derecho a la vivienda digna y adecuada, p. 86.

Vamos a analizar a continuación algunos conceptos de interés y las principales consecuencias o notas características de cómo ha afectado la crisis al derecho de la vivienda.

### **6.1 Deudores hipotecarios**

Como consecuencia de la grave crisis económica, y el alto nivel de desempleo alcanzado durante los últimos años, numerosas personas y familias alcanzaron esta condición de deudores hipotecarios, en la cual se encontraban por no poder hacer frente a las cuotas hipotecarias de las que resultaron beneficiados en su día para poder afrontar la adquisición de sus viviendas.

Con la intención de ayudar a este tipo de personas a las cuales la situación económica y social había afectado en mayor medida, especialmente en relación con su derecho a la vivienda, se promulgó la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

A través de esta norma, como bien se indica en su preámbulo, se pretende paliar las consecuencias que la crisis económica y financiera ha dejado en nuestro país, y debido a la cual muchos ciudadanos que en su día adquirieron un préstamo hipotecario se veían en serias dificultades o incluso se encontraban con la imposibilidad de hacer frente a sus obligaciones.

Entre los principales objetivos de esta ley, el primero de ellos exige «la suspensión inmediata y por un plazo de dos años de los desahucios de las familias que se encuentren en una situación de especial riesgo de exclusión». A través de esta medida, se persigue bloquear cualquier lanzamiento de vivienda contra personas que debido a sus medios económicos o a sus circunstancias personales, se encuentren en un mayor riesgo de no poder aspirar a otra vivienda y en una mayor situación de vulnerabilidad, bloqueando temporalmente el desalojo de dichas personas de la vivienda en la que residen.

Se establecen dos requisitos para poder ser “beneficiado” por esta exigencia normativa, el primero de ellos sería pertenecer a algunos de los colectivos sociales de especial protección, los cuales son las familias numerosas, las monoparentales con dos hijos a su cargo, las que tienen un menor de tres años o algún miembro con discapacidad o dependiente, o en las que el deudor hipotecario se encuentre en situación de desempleo y

haya agotado las prestaciones sociales o, finalmente, las víctimas de violencia de género. Y por otra parte, se establece un límite máximo de ingresos económicos, el cual no podrá rebasar el triple del indicado en el IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples), pudiendo aumentar dicho indicador en el caso de que algún miembro de la unidad familiar cuente con algún tipo de discapacidad o dependencia.

En segundo lugar, esta norma establece una serie de mejoras en el mercado hipotecario, cuya finalidad es dotar de una mayor protección a los adquirentes de vivienda. De este modo, se limitan los intereses de demora que pueden exigir las entidades bancarias respecto a las hipotecas establecidas sobre vivienda habitual, a tres veces el interés legal del dinero. En este sentido, también se establecen limitaciones para los casos en los que la ejecución del inmueble resultara insuficiente para cubrir el pago de la deuda, no pudiendo capitalizarse los intereses generados, con el fin de no aumentar aún más el perjuicio de estos deudores hipotecarios.

Por otra parte, con el fin de proteger de manera efectiva los derechos de estas personas afectadas por la dificultad de hacer frente al pago de sus créditos hipotecarios, se determina la posibilidad de que, tras haber sido ejecutada la hipoteca de una vivienda habitual, y quedando aún parte de la deuda pendiente, se pueda condonar parte del pago de la misma, siempre y cuando el deudor cumpla determinadas obligaciones de pago.

Por medio de esta norma, se establece el Fondo Social de Vivienda (FSV), un importante sistema de alquiler destinado a ayudar a familias y personas desahuciadas, ofreciendo a los mismos contratos de alquiler de viviendas por un período no inferior a dos años y por un precio por vivienda entre los 150 y los 400 euros mensuales. Estas personas deben cumplir con los requisitos de vulnerabilidad e ingresos mencionados anteriormente, y haber sido desahuciados de su vivienda habitual a partir del año 2008.

Esta Ley introduce también una importante modificación en materia judicial para este tipo de procedimientos, ya que a partir de ahora se atribuye al órgano judicial competente del procedimiento ejecutivo, la capacidad para apreciar la existencia de cláusulas abusivas en los títulos ejecutivos, pudiendo determinar la improcedencia de dicha ejecución o la no aplicación de dichas cláusulas consideradas abusivas, con respecto a la deuda contraída.

Para finalizar este apartado, destacar la especial protección que supone esta norma fundamentalmente para los deudores hipotecarios sin recursos, a través de la modificación

del Real Decreto Ley 6/2012 de 9 de marzo, alterando las medidas que pueden ser adoptadas, con el fin de ofrecer una mayor amparo legal a este tipo de personas.

## **6.2 Ejecuciones hipotecarias y desahucios**

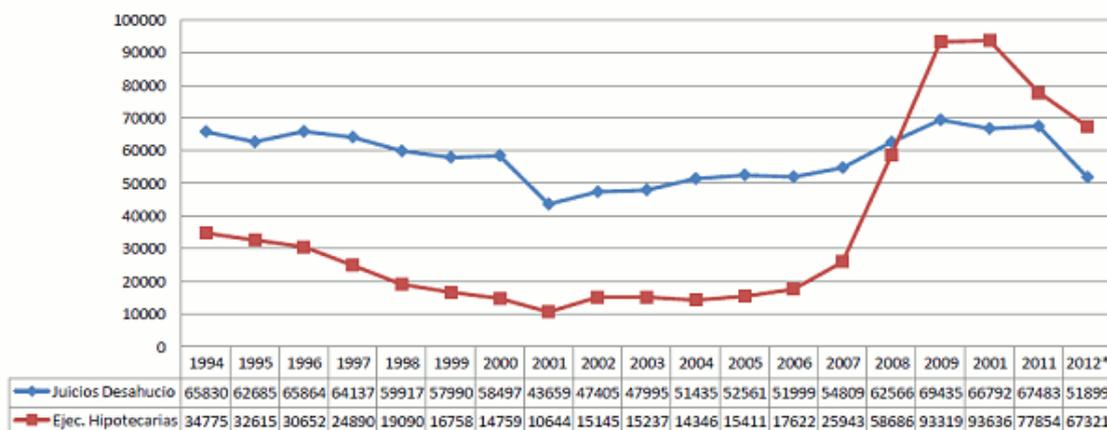
Como consecuencia de la situación económica que atravesaba el país, se produjo un considerable aumento de ejecuciones hipotecarias y de personas y familias enteras que fueron expulsadas de sus viviendas habituales o en alquiler por no poder cumplir con sus obligaciones crediticias o por el impago de las rentas debidas.

En la inmensa mayoría de los casos, se trataba de personas que no podían afrontar la deuda crediticia contraída durante los últimos meses o años con sus entidades de crédito, las cuáles, tras el procedimiento judicial, eran desahuciadas de sus viviendas quedando dichos inmuebles en manos de los bancos.

Uno de los principales motivos por el que estas personas no podían hacer frente a sus obligaciones con las entidades bancarias eran los problemas económicos derivados de la falta de empleo. Durante estos años se alcanzaron las mayores tasas de paro de la historia de nuestro país, cifrando el récord absoluto de parados en la historia de España en el primer trimestre del año 2013 con un total de 6.202.700 personas sin empleo, lo que supone una tasa del 27,16% de paro. Continuando con estas escandalosas cifras, podemos mencionar que en ese momento se registraban 1.906.100 hogares con el total de sus miembros en situación de desempleo, siendo el colectivo de población más afectado los ciudadanos jóvenes (57%).

A continuación podemos ver un gráfico en el cual se muestra la progresión que han sufrido las ejecuciones hipotecarias durante las últimas décadas, pudiendo identificar el elevado aumento de las mismas a partir del año 2008, momento en el cual se sitúa el inicio de la crisis económica, financiera y social que atravesó España.

### Evolución de los Lanzamientos



23

El número de desahucios también fue aumentando consecuentemente en nuestro país durante estos años, alcanzando sus cifras máximas a finales del año 2012 y viéndose reducidas posteriormente en parte por la acción de la norma referida anteriormente, la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, la cual consiguió apaliar en cierta medida este drama social, dotando de una mayor protección a determinados colectivos especialmente afectados por la situación económica del momento.

Por todos estos motivos, durante este período se produjeron fuertes movilizaciones sociales, dando lugar a diferentes movimientos y plataformas, entre los cuales, en lo que respecta al tema de la vivienda y en concreto al sector de los desahucios, podemos mencionar a la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH). Esta asociación, formada en Barcelona en el año 2009, y posteriormente repartida por toda la geografía española, aboga por el derecho a una vivienda digna para todos los ciudadanos, y por medios de solución alternativos al desahucio como puede ser la dación en pago que analizaremos en el próximo apartado.

En el siguiente gráfico, podemos comprobar las cifras alcanzadas en lo que a procedimientos de desahucio se refiere, entre los años 2008 y 2012:

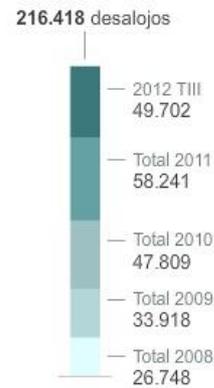
<sup>23</sup> Disponible en: <https://www.idealista.com/news/inmobiliario/vivienda/2012/12/04/550641-los-secretarios-judiciales-cifran-en-76-398-los-desahucios-tanto-por-impago-de-la>

## Los desahucios en España

Evolución Número de desalojos



Acumulado



Fuente: Consejo General del Poder Judicial

Gráfico: A. Meraviglia / Cinco Días

24

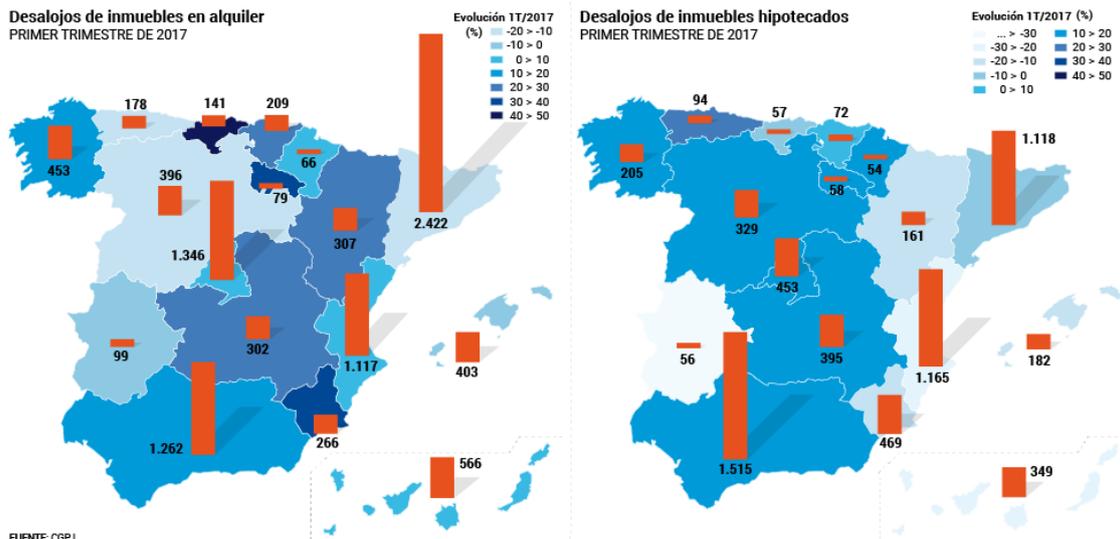
Desde el comienzo de la crisis hasta la actualidad se han producido en España un total de 745.000 ejecuciones hipotecarias, de las cuales 510.000 han derivado en desahucios, afectando prácticamente la mitad de estos a inmuebles utilizados como primeras viviendas por los ciudadanos perjudicados.

Cabe destacar en este punto, el gran descenso registrado en materia de desahucios en el año 2017, como consecuencia de una de las cláusulas declaradas como abusivas por la doctrina, siendo el caso de la cláusula de vencimiento anticipado. Se trata de un contrato de préstamo con garantía hipotecaria, que permite a la entidad bancaria iniciar el desahucio cuando la persona hipotecada incumpla con alguna de sus obligaciones. Muchos jueces, considerando dicha cláusula como abusiva y claramente objeto de anulación, decidieron paralizar numerosos procedimientos de desahucio hasta que se resolviera la controversia existente sobre dicha disposición.

A pesar de ello, la cifra de desahucios de ese año 2017, alcanzó un total de 60.574 desahucios<sup>25</sup>, siendo la más baja hasta el momento desde el inicio de la crisis económica, y produciéndose la mayoría de ellos por el impago de las rentas de alquiler de inmuebles. Podemos ver una estimación más concreta de estos datos en el siguiente gráfico, el cual muestra una comparativa, por Comunidades Autónomas, entre los desalojos de inmuebles en alquiler y los producidos sobre inmuebles hipotecados durante este período anual:

<sup>24</sup> Disponible en: <https://problemasocialeslosdesahuciosenespana.wordpress.com/>

<sup>25</sup> Disponible en: [https://elpais.com/economia/2018/03/05/vivienda/1520249899\\_350531.html](https://elpais.com/economia/2018/03/05/vivienda/1520249899_350531.html)



26

En este sentido, conviene mencionar el Decreto-Ley 6/2013 de 9 de abril, y consecuentemente la posterior Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda.

A través de esta norma, la Junta de Andalucía pretendía actuar y poner límite a lo que entendía como un incumplimiento de la función social de la vivienda consagrada en el artículo 47 de nuestra Constitución.

En el propio preámbulo de esta norma, podemos encontrar afirmaciones tales como «a pesar de la importancia que la Constitución otorga al derecho a la vivienda, lo cierto es que en la práctica es considerada un simple bien de consumo sujeto a las leyes del mercado. En este contexto, es urgente y necesario que desde los poderes públicos se adopten las medidas necesarias para asegurar la función social de la vivienda y de esta forma se haga efectivo el cumplimiento del artículo 47 de la Constitución, garantizando desde las administraciones públicas la realización de este derecho».

De esta forma se reprocha el incumplimiento de la función social de la vivienda, llevado a cabo hasta ese momento por los poderes públicos, permitiendo la desocupación de las mismas en favor de las entidades bancarias o financieras, y en detrimento de los propios ciudadanos, los cuales ven como no cuentan con ningún tipo de garantías sobre ese derecho a disponer de un techo que recoge nuestra norma suprema.

<sup>26</sup> Disponible en: <https://www.20minutos.es/graficos/cataluna-y-madrid-a-la-cabeza-de-los-desahucios-por-alquiler-224/0/>

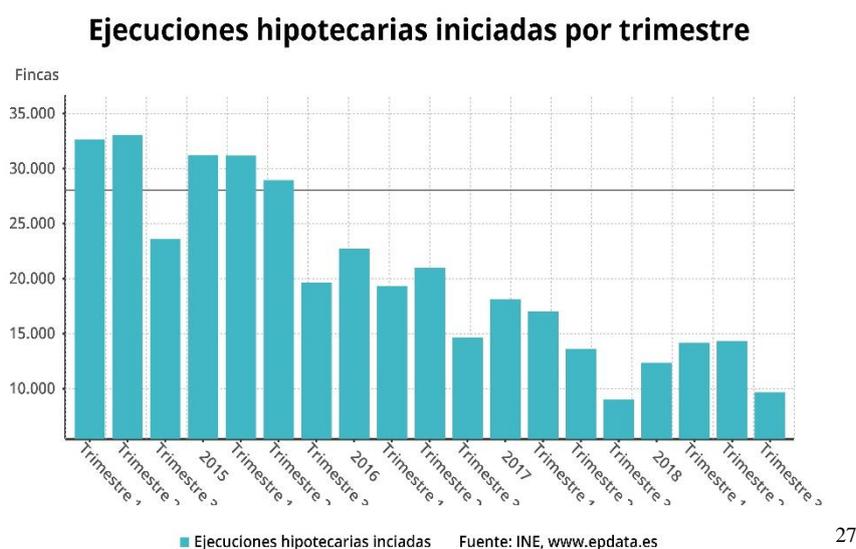
Esta norma tiene como objetivos principales la ocupación de la vivienda deshabitada, defendiendo que no debe darse el caso de que individuos o familias enteras se encuentren privados de un hogar, cuando existen innumerables viviendas vacías.

En este sentido, se propone un procedimiento de expropiación temporal del uso de vivienda, con el fin de que las personas desahuciadas puedan continuar haciendo uso de su hogar habitual, siempre y cuando se cumpla con determinados requisitos.

Por otra parte, esta ley exige la incorporación de las viviendas deshabitadas al mercado inmobiliario, con la intención de dar una utilidad a este tipo de viviendas, y de cumplir con la obligación normativa que supone el derecho a la vivienda para los ciudadanos.

Para finalizar este apartado, simplemente mostrar el descenso que se ha producido en materia de ejecuciones hipotecarias en los últimos años, pudiendo comprobar que en el año 2014, durante los dos primeros trimestres, se alcanzaron cifras superiores a las 30.000 ejecuciones hipotecarias por trimestre, las cuales han ido descendiendo progresivamente, conforme ha ido mejorando la situación económica y social del país, llegando a estar por debajo de las 10.000 ejecuciones hipotecarias durante el último trimestre del año 2017.

Como podemos comprobar en el gráfico inferior, los datos no son todo lo optimista que se podría pensar, ya que durante el último período anual se produjo de nuevo un ligero ascenso en el número de viviendas y de personas que fueron objeto de este tipo de ejecuciones hipotecarias.



27

<sup>27</sup> Disponible en: <https://www.epdata.es/datos/ejecuciones-hipotecas-ine-estadisticas-graficos-datos/77/espana/106>

### **6.3 La dación en pago**

En primer lugar conviene definir este término, la dación en pago consiste en la entrega del bien objeto de la deuda, en este caso el inmueble o vivienda, produciendo como contraprestación el saldo de la deuda. De este modo, se produce la cancelación de la deuda hipotecaria pendiente si se realiza la entrega de la vivienda en cuestión a la entidad financiera o de crédito, o a la persona jurídica propietaria de la misma.

En primer lugar, hay que decir que la dación en pago no es algo complejo o difícil de poner en práctica, sino que simplemente consistiría en la introducción por parte de la entidad bancaria en sus escrituras del conocido como “pacto marciano”. Se trata de una cláusula por la cual si se produce un incumplimiento en las obligaciones de pago por parte del deudor, el acreedor puede quedarse en propiedad con el inmueble o vivienda objeto de la garantía, habiendo realizado previamente una estimación del valor de la vivienda, debiendo reintegrar el excedente que resulte del importe total de la deuda ejecutada. De este modo, la entidad de crédito se quedaría el inmueble cancelando la deuda existente, teniendo en cuenta un precio tasado del inmueble, para evitar injusticias entre deudas menores que el valor real de la vivienda.

A pesar de que el artículo 105 de la Ley Hipotecaria, en relación con el artículo 1911 del Código Civil, establece la responsabilidad de la persona hipotecada con todos sus bienes presentes y futuros y no solo con el inmueble objeto de hipoteca, en la propia Ley Hipotecaria encontramos la excepción mencionada anteriormente de la posibilidad de introducir esa cláusula contractual, el artículo 140 dice así: «No obstante lo dispuesto en el artículo ciento cinco, podrá válidamente pactarse en la escritura de constitución de la hipoteca voluntaria que la obligación garantizada se haga solamente efectiva sobre los bienes hipotecados. En este caso, la responsabilidad del deudor y la acción del acreedor, por virtud del préstamo hipotecario, quedarán limitadas al importe de los bienes hipotecados, y no alcanzarán a los demás bienes del patrimonio del deudor».

Por lo tanto, queda demostrado que la posibilidad de ofrecer facilidades a los adquirentes de vivienda y posibles deudores hipotecarios en un futuro, está en manos de las propias entidades bancarias, y es facultad exclusivamente suya decidir si quieren introducir este tipo de cláusulas que, obviamente no les benefician aunque supondrían un gran apoyo al derecho de vivienda de los ciudadanos y una manera de que muchas personas y familias,

además de encontrarse en la situación de haber perdido sus viviendas, no se vean endeudados de por vida.

El auténtico inconveniente para poder ser amparado por este sistema, es la gran limitación que se recoge dentro del Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, en el Código de Buenas Prácticas, al que pueden acogerse voluntariamente las entidades de crédito. Esta norma, exige que las personas o familias se encuentren dentro de lo definido como umbral de exclusión, lo cual supone una situación económica extremadamente precaria.

Además, los requisitos exigidos son, entre otros: que el préstamo recaiga sobre la única vivienda en propiedad del deudor, que cada uno de los miembros de la unidad familiar no obtengan rentas del trabajo ni de otros bienes con los que poder hacer frente al pago de la deuda y que la deuda hipotecaria sea superior al 60% de los ingresos familiares.

También se establece un límite en relación con el precio de adquisición de la vivienda, el cual no puede ser superior a los márgenes que se recogen en la siguiente escala:

- 200.000€ en municipios que superen el millón de habitantes.
- 180.000€ en municipios que superen los 500.000 habitantes.
- 150.000€ en municipios que superen los 100.000 habitantes.
- 120.000€ en municipios por debajo de los 100.000 habitantes.

No obstante, a raíz de la entrada en vigor de la Ley 1/2013, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, se producen cambios en beneficio del hipotecado. Algunos de los más relevantes son la subida del 60% al 70% del valor del inmueble por el que el banco se puede adjudicar en subasta dicha vivienda o el aumento de los casos en los que los jueces pueden paralizar el procedimiento.

Igualmente, se añade un anexo al Código de Buenas Prácticas del Real Decreto Ley 6/2012, donde se incluyen medidas tales como que la dación en pago supondrá la cancelación total de la deuda hipotecaria, o que en el plazo de 12 meses tras haber solicitado la reestructuración de la deuda, los deudores hipotecarios que cumplan con los requisitos previstos podrán acogerse a la dación en pago, quedando la entidad bancaria obligada a aceptar la entrega de la vivienda a cambio de la cancelación de la deuda. Otra novedad, es que el deudor hipotecado podrá solicitar al banco, en el momento de pedir la

dación en pago, continuar viviendo en el inmueble por un plazo de 2 años, en concepto de arrendatario y con una renta anual del 3% del coste total que supone la deuda hipotecaria, eso sí, generándose durante este tiempo un interés de demora del 10%.

Para finalizar este apartado, conviene hacer referencia a la Sentencia de 7 de diciembre de 2016, del Juzgado Mercantil Nº10 de Barcelona, la cual supone la primera resolución que recoge la dación en pago en vía judicial como método de cancelación de la deuda hipotecaria. Esta sentencia declara la nulidad, por considerarla abusiva, de la cláusula de responsabilidad personal universal, por haber sido impuesta por la entidad bancaria y no negociada con el cliente.

El juez Ruiz de Lara, magistrado titular de este juzgado, apoya su decisión en el artículo 3 de la Directiva europea 93/13 CEE, del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, la cual establece que «las cláusulas pre-redactadas se darán por no puestas si pese a las exigencias de buena fe causan un desequilibrio importante en detrimento del consumidor».

De esta forma el juez considera que el banco no cumplió con el principio de buena fe exigible y que se produjo una falta de transparencia durante la realización del contrato. En este caso, el banco procedía a apropiarse del inmueble por un 70% de su valor, adjudicándose dicha vivienda por un precio que ya cubría el valor total de la deuda, para posteriormente venderla por un precio exageradamente superior al de su adquisición, mientras el deudor continuaba asumiendo responsabilidades derivadas de dicho crédito a pesar de haber entregado la vivienda.<sup>28</sup>

Esta sentencia supone el primer reconocimiento judicial de la dación en pago, y el precedente a raíz del cual, numerosos pronunciamientos posteriores han ejercido la protección del derecho a la vivienda de los deudores hipotecarios frente a las exigencias contractuales de las entidades de crédito.

---

<sup>28</sup> Sentencia del Juzgado Mercantil Nº10 de Barcelona, de 7 de diciembre de 2016 (J.O. 732/2015)

## 7. Problemática actual en materia de vivienda en España

En la actualidad, varios son los problemas que existen en nuestro país en relación con el derecho a la vivienda. A continuación, procedemos a analizar los más relevantes a día de hoy, donde veremos posibles soluciones en cuanto a la protección de vivienda que puede ejercer el Estado sobre los ciudadanos así como la vulneración de este derecho y las medidas que pueden tomar los propietarios de inmuebles ocupados.

### 7.1 Viviendas vacías

Según el último censo del INE (Instituto Nacional de Estadística), sobre poblaciones y viviendas disponibles, realizado en el año 2011, actualmente existen en el territorio español un total de 3.443.365 viviendas vacías.

A pesar de la mejora económica experimentada por el país, y a que la situación no es la misma que hace unos pocos años durante el auge de la crisis económica, todavía hoy la falta de vivienda es un problema que afecta a numerosas familias y ciudadanos.

La mayor parte de estas viviendas vacías, se construyeron en la época del boom inmobiliario, justo antes del conocido como estallido de la burbuja inmobiliaria, a raíz del cual se produjo un gran bloqueo en la producción de inmuebles.

A pesar de estos datos, hay que comentar que no todas las viviendas vacías se encuentran con la posibilidad de ser habitadas, bien mediante su venta o por el arrendamiento de las mismas, ya que muchas de ellas no cumplen con las condiciones necesarias para poder asegurar su habitabilidad.

En este sentido, vemos que según los datos del INE, prácticamente medio millón de viviendas de las mencionadas anteriormente como desocupadas, se encuentran en situación deficiente, mala o incluso en estado de ruina.

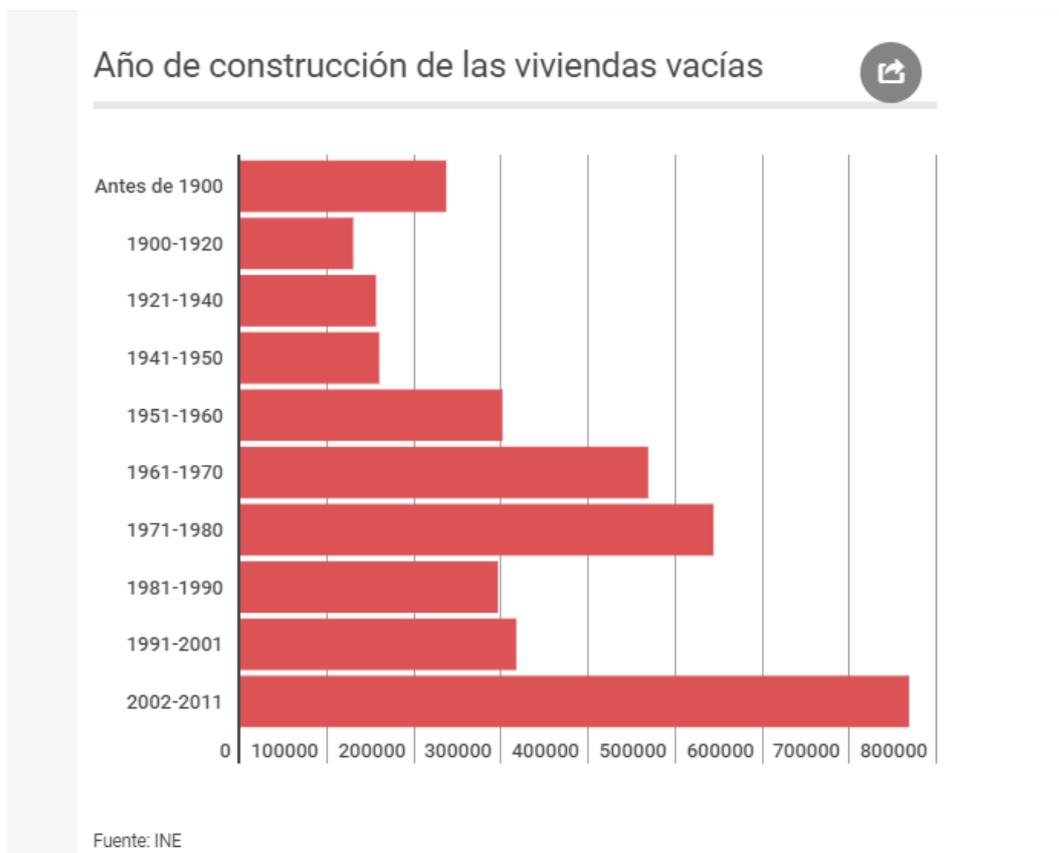
#### Resultados nacionales

#### Viviendas según tipo de vivienda y estado del edificio

Unidades: viviendas

	Total	Ruinoso	Malo	Deficiente	Bueno	No consta
<b>2.22 Viviendas vacías</b>	3.443.365	39.023	112.408	362.872	2.859.967	69.095

En el siguiente gráfico podemos analizar cómo se ha producido este reparto en la construcción de viviendas actualmente desocupadas durante el último siglo.



29

Podemos comprobar, como entre los años 2002 y 2011, con la época del boom inmobiliario, se construyeron aproximadamente 800.000 viviendas en España que actualmente se encuentran vacías, constituyendo más del 20% del total dentro del último siglo de las viviendas desocupadas en nuestro país. Se trata en gran medida, de viviendas que se iniciaron durante estos años de burbuja inmobiliaria, donde la producción de inmuebles era muy superior a su demanda y donde muchas quedaron sin terminar de construir. Algunas de ellas se han deteriorado con el paso del tiempo o debido a la no finalización de las obras, y otras se encuentran en lugares donde no hay demasiada demanda o hay excesiva oferta, por lo que carece de sentido finalizar las mismas.

Dentro de este amplio grupo de viviendas vacías, también debemos tener en cuenta aquellas que se encuentran en pequeños núcleos de población. Se trata de viviendas rurales, situadas en municipios donde realmente no se produce una actividad económica

<sup>29</sup> Disponible en: <https://www.europapress.es/economia/noticia-cuantas-viviendas-vacias-hay-espana-20180927102515.html>

o laboral importante por lo que no hay una demanda cierta sobre este tipo de viviendas, y por ello, a pesar de que se trate de inmuebles que se encuentran en perfecto estado para su habitabilidad, no se les puede tener en cuenta dentro del stock de vivienda disponible debido a su localización geográfica.

En este sentido, el problema es que donde realmente hay una mayor demanda de vivienda, que es en las grandes ciudades como Madrid, Barcelona o Valencia, no se produce este exceso de inmuebles disponibles dentro del stock inmobiliario, y esto precisamente es el motivo que provoca que en la actualidad se produzca una tensión y un aumento desmedido en los precios, tanto de venta como de alquiler, que durante los años de crisis y carestía económica se habían visto reducidos drásticamente y, de nuevo, han vuelto a experimentar ese aumento, especialmente en el sector del alquiler en las grandes ciudades de nuestro país.

Dentro del territorio español, las comunidades autónomas que cuentan con un mayor número de viviendas vacías son Galicia, La Rioja y Murcia. En Galicia se contabilizan un total aproximado de 2.000 inmuebles desocupados mientras que La Rioja y Murcia cuentan con unos 1.800 y 1.700 inmuebles vacíos respectivamente.

Durante el pasado año 2018, el gobierno actual ha considerado la posibilidad de imponer determinadas medidas coercitivas a los propietarios de viviendas sin ocupar. Estas medidas, aunque van especialmente dirigidas a entidades bancarias propietarias de inmuebles desocupados especialmente por tema de desahucios, afectaría del mismo modo a cualquier persona física que tuviera inmuebles vacíos en propiedad.

Mediante estas medidas, se pretende sancionar a propietarios de viviendas vacías de larga duración, con el objetivo de permitir y promover el acceso a las mismas apoyándose en determinadas normas que amparan actuaciones con respecto a estos inmuebles vacíos tanto a nivel estatal como autonómico.

No obstante, lo primero que habría que hacer sería concretar a qué se puede hacer referencia con el término vivienda vacía, antes de establecer ningún tipo de medida disciplinaria o sanción para los propietarios de inmuebles sin ocupar.

Dentro de esa cifra de 3,4 millones de viviendas vacías que recoge el censo del INE del año 2011, no todas ellas están en disposición de formar parte del parque de viviendas

susceptible de salir al mercado, si bien ya hemos dicho antes que una buena parte de las mismas, prácticamente el 15%, se encuentra en situación mala, deficiente o de ruina.

Por otra parte, más de 1,5 millones de las viviendas desocupadas tiene una antigüedad superior a los 50 años, lo cual supone una mayor dificultad para que esos inmuebles puedan ponerse a la venta o ser alquilados. Del mismo modo que muchas de estas viviendas, se encuentran en municipios con menos de 50.000 habitantes, donde la demanda de viviendas tanto para compra como para alquiler es mucho menor. Únicamente algo más de 400.000 viviendas vacías se encuentran ubicadas en ciudades que superen el medio millón de habitantes.

Por lo tanto, podemos deducir que este tipo de sanciones propuestas por el gobierno contra los propietarios de viviendas desocupadas, no servirían de mucho en beneficio del acceso a la vivienda ya que en las grandes ciudades, donde se produce la verdadera demanda de compra y alquiler, no hay una gran cantidad de inmuebles que cumplan con los requisitos óptimos para su puesta a disposición en el mercado inmobiliario.

## **7.2 Ocupación de inmuebles**

Otro de los temas de considerable relevancia en materia de vivienda en la actualidad, y que afecta a una gran cantidad de personas y familias, es la ocupación inmobiliaria.

A raíz de la crisis económica sufrida en España, se han producido durante los últimos años un gran aumento del número de desahucios de personas que no podían hacer frente a sus obligaciones hipotecarias, como ya hemos visto anteriormente. Por ello, muchas personas y familias enteras, se encuentran en situaciones de extrema necesidad debido a su precariedad económica y a la pérdida de sus viviendas.

En este contexto, han ido apareciendo cada vez en mayor medida casos de ocupación ilegal de inmuebles vacíos o desocupados temporalmente, atendiendo muchos de ellos a grupos que con una finalidad lucrativa se aprovechan de la situación de necesidad de esas personas y familias que han quedado desahuciadas de sus viviendas habituales.

En muchos de estos supuestos, se trata de personas que ni tan siquiera se encuentran en situación de extrema necesidad, sino que son mafias organizadas o directamente personas que llevan este modo de vida, aprovechando los inmuebles vacíos para ocuparlos ilegalmente y exigiendo posteriormente una cantidad determinada de dinero al auténtico

propietario del inmueble para recuperar su vivienda y proceder los ocupantes al abandono de la misma.

Actualmente en España se contabilizan alrededor de 100.000 viviendas ocupadas ilegalmente, de las cuales la mayor parte de ellas, unas 70.000, son propiedad de entidades bancarias o de crédito, afectando el resto a personas físicas propietarias de estos inmuebles.

### **7.2.1 Regulación normativa**

En cuanto a las normas que regulan la ocupación de inmuebles o la recuperación de la propiedad y posesión de los mismos en España, tenemos que hacer referencia en primer término, al orden Civil, donde encontramos estos conceptos en relación con el derecho de propiedad y de posesión de los bienes inmuebles.

En primer lugar, el Código Civil regula ampliamente esta materia en cuanto a la propiedad y la posesión en sus artículos 348 y 430 y siguientes respectivamente. Conviene destacar para nuestro interés el artículo 441 de este texto normativo que nos dice que en ningún caso podrá ser adquirida violentamente la posesión cuando exista un poseedor que se oponga a ello.

Son numerosos los casos, en que el ocupante del inmueble no ha entrado en la vivienda deshabitada, sino que se trata de un arrendatario que ha visto finalizado su contrato o que no ha cumplido con sus obligaciones y a pesar de ello permanece como ocupante ilegal de la misma. Para ello, el artículo 1569 del Código Civil nos dice las posibilidades del arrendador frente a este ocupante, recogiendo lo siguiente:

«El arrendador podrá desahuciar judicialmente al arrendatario por alguna de las causas siguientes:

1. <sup>a</sup> Haber expirado el término convencional o el que se fija para la duración de los arrendamientos en los artículos 1.577 y 1.581.
2. <sup>a</sup> Falta de pago en el precio convenido.
3. <sup>a</sup> Infracción de cualquiera de las condiciones estipuladas en el contrato.

4.ª Destinar la cosa arrendada a usos o servicios no pactados que la hagan desmerecer, o no sujetarse en su uso a lo que se ordena en el número segundo del artículo 1.555».

En este sentido, la Ley de Enjuiciamiento Civil también recoge en su artículo 250, al hablarnos del ámbito del juicio verbal, las acciones de recuperación de la posesión de inmuebles así como aquellas otras que aspiran a la efectividad de los derechos reales inscritos frente a quienes perturben su ejercicio.

Por otra parte, en el ámbito penal, en el propio Código Penal se castiga la ocupación de inmuebles sin contar con la autorización de su dueño. Este tipo de comportamientos se encuentran recogidos en el delito de usurpación, dentro del título de delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico, concretamente el artículo 245 nos dice lo siguiente:

«1. Al que con violencia o intimidación en las personas ocupare una cosa inmueble o usurpare un derecho real inmobiliario de pertenencia ajena, se le impondrá, además de las penas en que incurriere por las violencias ejercidas, la pena de prisión de uno a dos años, que se fijará teniendo en cuenta la utilidad obtenida y el daño causado.

2. El que ocupare, sin autorización debida, un inmueble, vivienda o edificio ajenos que no constituyan morada, o se mantuviere en ellos contra la voluntad de su titular, será castigado con la pena de multa de tres a seis meses».

En el segundo apartado, se recoge la ocupación no violenta de inmuebles, para la cual la jurisprudencia analizada, a través de las resoluciones de diversas Audiencias Provinciales sobre esta materia, viene exigiendo determinados requisitos, que son:

- Que la ocupación se produzca sin ningún tipo de violencia o intimidación.
- Que el inmueble no constituya morada (vivienda habitual) de otra persona.
- Que el ocupante de la vivienda carezca de título jurídico legitimando la posesión.
- Que conste la voluntad contraria del titular del inmueble a permitir la ocupación.
- Que concurra dolo en el ocupante de la vivienda, el cual comprende el conocimiento de que el inmueble es ajeno, no teniendo autorización y conociendo la oposición del titular de la vivienda.

Conviene destacar, que no siempre se sanciona este tipo de conductas por el derecho penal, y que por ello algunos juzgados, al acudir a esta vía, han apreciado la eximente de

estado de necesidad, del artículo 20.5 del propio Código Penal, en este tipo de casos, procediendo a resolver por medio de una sentencia absolutoria en favor de los demandados.

### **7.2.2 La nueva “Ley de desahucio exprés”**

La escasa regulación normativa en materia de ocupación ilegal de inmuebles, así como la poca profundidad que se hace sobre este tema tanto por parte de las normas civiles como penales, junto con la excesiva carga de trabajo que sufren los juzgados en España, ha generado que en las últimas décadas los procedimientos sobre ocupación ilegal tarden meses incluso años en solucionarse, con los inconvenientes que esto genera para los propietarios de los inmuebles ocupados.

Durante estos años, la recuperación de los inmuebles ocupados por parte de sus auténticos dueños ha venido siendo un proceso largo y costoso, tanto por el tiempo invertido en ello y la preocupación constante que supone tener un inmueble en propiedad ocupado, como la inversión económica tanto a nivel legal como de reparación o rehabilitación de la vivienda recuperada.

La lentitud de este proceso junto con el aumento, especialmente a raíz de la crisis socioeconómica sufrida, de los grupos y mafias mencionados anteriormente, que buscan lucrarse por medio de la comercialización ilegal de inmuebles vacíos aprovechando el estado de necesidad de numerosas personas y familias, es lo que motivó la aprobación por parte de los poderes políticos, concretamente de la Comisión de Justicia del Congreso, de la Ley 5/2018, de 11 de junio, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en relación a la ocupación ilegal de viviendas.

Esta norma, conocida comúnmente como la “Ley de desahucio exprés” tiene como finalidad primordial acelerar este proceso de desahucio de las personas que han realizado la ocupación ilegal de una vivienda y supone una modificación sustancial a la regulación recogida hasta el momento en la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Como sujetos que pueden beneficiarse de las modificaciones que supone esta norma, han quedado excluidos de este grupo las entidades privadas y gestoras de un fondo de viviendas destinadas al alquiler social, que sean propietarias de viviendas ocupadas

ilegalmente, con el fin de que no puedan acogerse a esta ley las entidades financieras o los llamados fondos buitres.

Esta norma modifica el texto del artículo 250 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, recogiendo que a partir de ahora «Podrán pedir la inmediata recuperación de la plena posesión de una vivienda o parte de ella, siempre que se hayan visto privados de ella sin su consentimiento, la persona física que sea propietaria o poseedora legítima por otro título, las entidades sin ánimo de lucro con derecho a poseerla y las entidades públicas propietarias o poseedoras legítimas de vivienda social».

Dispone esta ley, que la demanda presentada por el dueño del inmueble solicitando el desahucio, a la que habrá que acompañar con el título en el que el propietario funde su derecho a poseer, podrá dirigirse genéricamente contra los desconocidos ocupantes de la vivienda, sin importar quién reciba la notificación dentro del inmueble.

En este sentido, tras la solicitud del demandante de la inmediata entrega de la posesión de la vivienda en el decreto de admisión de la demanda se concederá a los ocupantes un plazo de cinco días, para aportar título que justifique su situación posesoria. En caso de no aportarla, el tribunal ordenará mediante auto la inmediata entrega de la posesión de la vivienda al demandante. Contra dicho auto no cabrá recurso y «se llevará a efecto contra cualquiera de los ocupantes que se encontraren en ese momento en la vivienda».

Por último, esta nueva norma establece que si los demandados ocupantes de la vivienda «no contestaran a la demanda en el plazo legalmente previsto, se procederá de inmediato a dictar sentencia [...]. La sentencia estimatoria de la pretensión permitirá su ejecución, previa solicitud del demandante, sin necesidad de que transcurra el plazo de veinte días previsto en el artículo 548».

De este modo, se pretende agilizar este tipo de procedimientos, y que los verdaderos propietarios de los inmuebles no tengan que pasar largos períodos de tiempo sin poder hacer uso de su vivienda ocupada ilegalmente con los problemas que todo este proceso conlleva.

## **8. Jurisprudencia de los Tribunales españoles y europeos**

En este apartado vamos a comentar brevemente algunos pronunciamientos relevantes, tanto de los jueces de nuestro país como a nivel europeo, sobre los temas que hemos ido tratando durante todo el trabajo.

### **8.1 Ejecuciones hipotecarias y cláusulas abusivas**

En primer lugar, en relación a los procedimientos de ejecuciones hipotecarias, conviene hablar de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de marzo de 2013, dictada en el asunto por el que se resuelve una cuestión prejudicial planteada por el Juzgado de lo Mercantil N°3 de Barcelona respecto a la interpretación de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, que se refiere a los contratos celebrados con consumidores.<sup>30</sup>

A raíz de esta sentencia, se obliga a modificar la legislación española, para que el juez encargado de un procedimiento de ejecución hipotecaria pueda conocer de oficio la existencia de cláusulas abusivas dentro del contrato de crédito hipotecario entre la entidad financiera y el deudor y, si es necesario, pueda suspender dicho proceso evitando cualquier tipo de acción por parte del banco contra los ocupantes de la vivienda.

En este mismo sentido, debemos comentar la Sentencia 1916/2013 de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, de 19 de marzo de 2013. A través de esta resolución el Supremo sentó doctrina sobre el control judicial del carácter abusivo de las cláusulas suelo impuestas por los bancos a los consumidores.

El tribunal se pronunció admitiendo la validez de este tipo de cláusulas siempre y cuando cumplan con los requisitos de transparencia exigibles en los contratos celebrados con consumidores. En este procedimiento, se declaraba la nulidad de dicha cláusula precisamente por esa falta de transparencia, obligando a partir de este momento a informar a los consumidores «de forma clara y destacada, sin que las cláusulas puedan pasar inadvertidas al consumidor entre otras propias de un contrato tan complejo», además de informarle de otros productos similares con los que pueda realizar una comparación antes de elegir. Del mismo modo el Tribunal Supremo aclaraba que «la

---

<sup>30</sup> Sentencia de la Sala Primera del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 14 de marzo de 2013, en el asunto C-415/2011 (ECLI: EU: C: 2013:164).

nulidad de las cláusulas no afecta a la subsistencia de los contratos ni a las cantidades ya pagadas». <sup>31</sup>

Para concluir este apartado, procedemos a comentar una sentencia más actual, del pasado año 2018, a través de la cual la Audiencia Provincial de Córdoba confirma la resolución dictada en noviembre del año 2017 por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Lucena, la cual declaraba «abusivas y nulas de pleno derecho [...] las cláusulas de interés moratorio del 19% y la cláusula suelo del préstamo hipotecario [...] procediendo al archivo de la presente ejecución hipotecaria». <sup>32</sup>

De este modo, la Audiencia anulaba el desahucio contra una familia sobre la que pesaba una orden de ejecución hipotecaria debido al carácter abusivo de estas cláusulas, apoyándose en la Sentencia del año 2013 del Tribunal Supremo mencionada anteriormente, e insistiendo en el criterio que viene manteniendo en resoluciones anteriores por el acuerdo «el sobreseimiento de la ejecución cuando la cláusula contractual fundamente la ejecución». Concretamente, desestima el recurso presentado por la entidad bancaria debido a que «la cláusula suelo que ha sido declarada abusiva afecta a la fijación del precio del contrato y que la liquidación del saldo deudor notificada al ejecutado es por ello incorrecta, siendo precisamente dicha liquidación el fundamento de la ejecución hipotecaria y el desahucio». <sup>33</sup>

## **8.2 Dación en pago**

La primera resolución destacable sobre este tema, es un breve auto de la Audiencia Provincial de Navarra, que supuso el primer pronunciamiento donde se reconocía como válida la entrega de la vivienda a la entidad financiera para saldar la deuda hipotecaria.

Este procedimiento trata sobre una ejecución por la falta de pago del préstamo hipotecario por parte de las personas que se encontraban en la vivienda. Para comprenderlo mejor, debemos explicar que la entidad bancaria acreedora del crédito, se adjudicó el inmueble tras la primera subasta por un precio ligeramente superior al 50% del valor de tasación (42.000€). Al ascender la deuda hipotecaria a la cantidad de 71.000 €, el banco solicitó al

---

<sup>31</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, 1916/2013, de 19 de marzo de 2013.

<sup>32</sup> Autos de Ejecución Hipotecaria N°594/2016, del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción N°3 de Lucena, de 24 de noviembre de 2017.

<sup>33</sup> Auto de la Audiencia Provincial de Córdoba, 750/2018, de 31 de octubre de 2018.

juzgado que se continuase con la ejecución sobre otros bienes del deudor. El propio juzgado denegó esta solicitud por entender que el valor real del inmueble era superior a la cantidad reclamada por el banco, ya que la propia entidad había tasado en 76.000€ el valor de la vivienda en el momento de constitución de la hipoteca.

El propio juzgado, y posteriormente la Audiencia Provincial al confirmar este criterio, sostenía que la entidad bancaria «no ha adquirido la cantidad de 42.000€, sino una finca que vale una cantidad superior al principal debido, por lo que no tiene derecho a reclamar la diferencia»<sup>34</sup>.

Además este auto hace una reflexión en torno a una afirmación que realiza la propia entidad financiera al decir que el valor real del inmueble había bajado como consecuencia de la crisis económica, refiriendo que la causa principal de esta crisis se debe a «la mala gestión del sistema financiero del que resultan protagonistas las entidades bancarias».

Esta medida se recoge en el artículo 140 de la Ley Hipotecaria, como una cláusula que de manera voluntaria pueden incluir los bancos en sus contratos de préstamos hipotecarios. Atendiendo a esta cuestión, debemos simplemente hacer referencia a la Sentencia de 7 de diciembre de 2016, del Juzgado Mercantil N°10 de Barcelona, ya explicada anteriormente, por la que el Juez del caso, establecía como obligatoria la dación en pago en los préstamos de adquisición de vivienda, condenando a la entidad bancaria en cuestión por falta de transparencia y mala fe en sus contratos hipotecarios.

De esta manera, el magistrado establecía que el banco que otorgó el crédito hipotecario «enmascaró el objeto del contrato entre información abrumadora exhaustiva», no permitiendo al consumidor y solicitante del préstamo «tomar su decisión con pleno conocimiento de causa» y debiendo hacerlo «sin comprender totalmente la importancia de dicha cláusula».<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Auto de la Audiencia Provincial de Navarra 111/2010, de 17 de diciembre de 2010.

<sup>35</sup> Sentencia del Juzgado Mercantil N°10 de Barcelona, de 7 de diciembre de 2016 (J.O. 732/2015)

### 8.3 Ocupación de inmuebles

En último lugar, vamos a analizar varios pronunciamientos de nuestros tribunales sobre la ocupación ilegal de inmuebles, en relación con las demandas presentadas por los propietarios de las viviendas frente a los ocupantes de las mismas.

En el año 2015, encontramos una sentencia interesante de la Audiencia Provincial de Madrid, de 5 de noviembre de 2015, en la cual se castiga penalmente la ocupación del inmueble. Se trata de un asunto, donde una mujer es demandada por el propietario de la vivienda, por ocupar ilegalmente y permanecer en la misma durante un período superior a tres años.

En la propia resolución se recoge lo siguiente: «el legislador ha querido dar protección penal a la posesión del propietario para que pueda ejercer las facultades que le confiere su derecho de dominio; y, sobre la base de este bien jurídico, ha definido la prohibición de ocupar o mantenerse indebidamente en un inmueble, vivienda o edificio ajenos que no constituyan morada».

A su vez, se explicaba la protección ejercida en vía penal argumentando que «lo que se prohíbe a través del art. 245.2 CP es el riesgo que se produce con la ocupación o mantenimiento indebido de un individuo dentro de un inmueble, vivienda o edificio ajenos deshabitado. No es cualquier ocupación la que está contemplada en el citado precepto sino sólo aquella ocupación que realmente signifique un riesgo a la posesión como sin duda ocurre en este caso en el que más de tres años los que la acusada permanece en la vivienda».<sup>36</sup>

En este mismo sentido, encontramos una sentencia de la Audiencia Provincial de Valladolid de 3 de noviembre de 2015, también condenatoria para la ocupante ilegal de una vivienda vacía, que resulta interesante ya que el juez encargado del caso recoge los requisitos mencionados anteriormente para considerar que se ha producido un delito de usurpación del artículo 245.2 del Código Penal. La resolución dice así: «se han acreditado plenamente los presupuestos objetivos y subjetivo del precepto dicese infringido (245.2 CP), que la muy reciente STS de 12-11-2014 viene a sintetizar en el sentido que “...el realizador de la ocupación carezca de título jurídico que legitime esa posesión...Que concurra dolo en el autor, que abarca el conocimiento de la ajenidad del inmueble y de la

---

<sup>36</sup> Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid (Sección 1ª), de 5 de noviembre de 2015. 14743/2015. Nº de Resolución 440/2015.

ausencia de autorización, unido a la voluntad de afectación del bien jurídico tutelado por el delito, es decir la efectiva perturbación de la posesión del titular de la finca ocupada”...». <sup>37</sup>

Tras ver estos ejemplos de sentencias condenatorias podemos observar, en sentido contrario, una resolución absolutoria también en vía penal sobre la ocupación ilegal de viviendas vacías. Se trata de una Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona, de 23 de diciembre de 2016 en la cual los demandados resultan absueltos del delito leve de usurpación de bien inmueble.

En esta resolución, se recoge que «el repetido tipo penal no es una infracción de riesgo, sino de lesión al bien jurídico protegido, según hemos ya delimitado, protegiéndose penalmente al poseedor que goce y disfrute efectivamente del bien».

En este caso, el juez estimó que la propietaria del inmueble, una entidad financiera, no había presentado prueba alguna con la que acreditar que «ostentara una posesión digna de protección por el tipo penal citado, el art. 245.2 CP [...] y ello no puede extraerse porque se peticione el desalojo, que es lo único que de forma expresa indicó la parte denunciante».

Se trata de un procedimiento en el cual, a juicio del magistrado, no quedó acreditado que los ocupantes fueran requeridos para abandonar el inmueble «lo que es relevante para verificar si los ocupantes conocían la oposición de la denunciante, esto es, la voluntad contraria a tolerar la ocupación». <sup>38</sup>

Por todo ello, estimó el recurso de apelación presentado por los dos denunciados y absolvió a ambos del delito leve de usurpación de bien inmueble, constituyendo una sentencia absolutoria en vía penal en favor de los ocupantes de la vivienda aunque lógicamente tuvieran que proceder a abandonar el inmueble propiedad de la entidad financiera.

---

<sup>37</sup> Sentencia de la Audiencia Provincial de Valladolid (Sección 2ª), de 3 de noviembre de 2015. 1096/2015. Nº de Resolución 286/2015.

<sup>38</sup> Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona (Sección 5ª), de 23 de diciembre de 2016. 10695/2016. Nº de Resolución 851/2016.

## **9. Conclusiones**

En primer lugar, el derecho a la vivienda reflejado tanto a nivel mundial en la Declaración de Derechos Humanos, como a nivel estatal en el artículo 47 de nuestra Constitución, históricamente no ha sido completamente respetado o protegido, quedando como un derecho teórico sin que se llegue ciertamente a defender ni se proporcione por parte de los poderes estatales un verdadero acceso a la vivienda a todos los ciudadanos.

Se trata de un derecho exigible a los poderes públicos, y según dice la norma destinado a todos los ciudadanos españoles, pero los mismos no pueden exigir este derecho ante los tribunales o ante cualquier tipo de organismo, sino únicamente esperar a que estos promuevan las condiciones necesarias para hacer efectivo el acceso a este derecho a la vivienda.

El problema se encuentra en el momento en que la vivienda deja de tener su consideración de función social y pasa a ser un instrumento con el que grandes empresas o entidades financieras pueden negociar, teniendo únicamente una finalidad lucrativa y dando de lado la importancia que el derecho a la vivienda debe tener sobre las personas.

La especulación inmobiliaria ha repercutido de forma muy negativa sobre este derecho, se ha permitido que grandes empresas del sector de la construcción pudieran edificar sin control y solicitar precios abusivos tanto por la compra como por el alquiler de las viviendas. Precios que ciertamente la gente estaba dispuesta a pagar, ya que también se debe criticar que haya personas, especialmente durante los años previos a la crisis económica, que han vivido muy por encima de sus posibilidades generando posteriormente situaciones imposibles de asumir.

En cuanto a los desahucios derivados de ejecuciones hipotecarias, considero que se ha dado demasiado poder a las entidades de crédito, los poderes políticos deberían haber establecido determinadas normas, que permitieran a los jueces ofrecer una mayor protección a los consumidores en los casos que considerasen necesarios. Del mismo modo, se deberían haber impuesto limitaciones en primer lugar, sobre los contratos de créditos hipotecarios entre los bancos y los adquirentes de vivienda, y en segundo, obligar a los bancos a tomar medidas de reacondicionamiento para que los deudores hipotecarios, en determinados casos, pudieran hacer frente al pago de sus deudas en menores cuotas o en un mayor plazo de tiempo.

En relación con la dación en pago, creo que debería ser aplicable preceptivamente en determinados casos, y no limitarse a ser una cláusula que los bancos puedan voluntariamente incluir en sus contratos. No debe permitirse que el banco se quede con la vivienda, la venda por un precio superior a la deuda contraída por el deudor hipotecario, y éste, a pesar de ello, continúe pagando durante varios años o incluso de por vida.

Para finalizar, me gustaría mencionar el tema de las cláusulas abusivas, del que tanto se viene hablando últimamente en torno a los gastos de hipoteca o la famosa cláusula suelo.

Claramente durante los últimos años las entidades bancarias han estado aprovechándose de digamos la ingenuidad dentro del sector financiero de los consumidores a los cuales ofrecían créditos para hacer frente al pago de las hipotecas de sus viviendas.

Los solicitantes de estos créditos hipotecarios firmaban sus contratos sin llegar a comprender, debido a la falta de conocimiento de los ciudadanos en general sobre este tipo de cláusulas o términos económico-financieros, a lo que realmente se estaban comprometiendo, ni las consecuencias tan negativas que en un futuro, en caso de no poder hacer frente al pago de sus cuotas hipotecarias, podrían sufrir.

Considero que de haberse producido una mayor claridad por parte de las entidades bancarias, en torno a este tipo de contratos, muchos consumidores quizá hubieran buscado otro tipo de soluciones o alternativas, o al menos habrían sabido a qué atenerse llegado el momento de hacer frente a sus obligaciones hipotecarias.

Debería haberse exigido a los bancos, con mayor antelación, esa transparencia en todas las operaciones con consumidores y haber sido más incisivos en este punto, aunque a posteriori es más fácil de valorar, teniendo en cuenta que una de las principales causas de la grave crisis socioeconómica que asoló al país ha sido la mala gestión por parte de las entidades financieras.

## 10. Bibliografía

### Libros:

- ALLI ARANGUREN, J.C., 2008, Madrid, «El derecho urbanístico del siglo XXI. Urbanismo y vivienda», Ed. Reus, «Las valoraciones en la ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo», p. 36 y 39 en VV.AA.
- BALL, J., «Los derechos a la vivienda en el Reino Unido: la gestión por desahucio, el realojamiento y la posible incompatibilidad con los derechos continentales», p. 168.
- CAZORLA SÁNCHEZ, A., 2010, «Fear and Progress: Ordinary Lives in Franco's Spain, 1939-1975», Ed. Wiley-Blackwell, p. 236.
- ELETA-DE FILIPPIS, R., 2011, «El derecho a la vivienda en Francia: la Ley Dalo (Droit au logement opposable) actores y prácticas: una observación de terreno», en Derecho y Cambio Social, nº24, año VIII.
- GONZÁLEZ ORDOVÁS, M. J., 2013, «El derecho a la vivienda. Reflexiones en un contexto socioeconómico complejo», Ed. Dykinson, p. 92-94,
- GUILLÉN NAVARRO, N.A., 2010, Barcelona, «La vivienda social en Inglaterra», Ed. S.A. Atelier Libros, p.15.
- MUÑOZ CASTILLO, J., 2000, «El Derecho a una vivienda digna y adecuada», Ed. Corex, «Evolución histórica de la legislación de protección a la vivienda», p. 28
- PÉREZ GONZÁLEZ, J., 2008, «El derecho a una vivienda digna en la Ley de Suelo de 2008», Cuadernos de Derecho Registral, «Derecho a una vivienda digna», p. 26-29.
- RUIPÉREZ ALAMILLO, J., 2017, «La necesidad de constitucionalizar como “fundamentales” algunos derechos atinentes a la dignidad de la persona», Ed. Andavira, Santiago de Compostela, «La crisis económica y social como detonante primordial para la actual demanda generalizada de la necesidad de constitucionalizar como “fundamental” el derecho a la vivienda digna y adecuada», p. 86.
- RUIZ-RICO, G., 2008, «El derecho constitucional a la vivienda», Gobierno de España, Ministerio de Vivienda, p. 30.

### **Artículos de revistas:**

- Vid. ALÁEZ CORRAL, B. Artículo: «El derecho a una vivienda digna en el derecho internacional y constitucional comparado». Publicado 12.04.2011. Universidad de Oviedo, España.

### **Jurisprudencia:**

- Auto de la Audiencia Provincial de Córdoba, 750/2018, de 31 de octubre de 2018.
- Auto de la Audiencia Provincial de Navarra 111/2010, de 17 de diciembre de 2010.
- Autos de Ejecución Hipotecaria N°594/2016, del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción N°3 de Lucena, de 24 de noviembre de 2017.
- Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona (Sección 5ª), de 23 de diciembre de 2016. 10695/2016. N° de Resolución 851/2016
- Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid (Sección 1ª), de 5 de noviembre de 2015. 14743/2015. N° de Resolución 440/2015.
- Sentencia de la Audiencia Provincial de Valladolid (Sección 2ª), de 3 de noviembre de 2015. 1096/2015. N° de Resolución 286/2015.
- Sentencia de la Sala Primera del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 14 de marzo de 2013, en el asunto C-415/2011 (ECLI: EU: C: 2013:164)
- Sentencia del Juzgado Mercantil N°10 de Barcelona, de 7 de diciembre de 2016 (J.O. 732/2015)
- Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de julio de 1998.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 2002.
- Sentencia del Tribunal Supremo, 1916/2013, de 19 de marzo de 2013.

### **Legislación:**

- Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial, texto refundido aprobado por Decretos 2131/1963, de 24 de julio, y 3964/1964, de 3 de diciembre
- Observación General N°4: El derecho a una vivienda adecuada (Art.11, párr. 1). Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. 13 de diciembre de 1991.
- Real Decreto 1.494/1987, de 4 de diciembre, sobre financiación; Real Decreto 224/1989, de 3 de marzo, sobre financiación

- Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021. Preámbulo, II.
- Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. Preámbulo.
- Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Artículo 1. Objeto de la Ley.
- Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo. Artículo 12. Situaciones básicas del suelo.

**Consultas web:**

- [https://elpais.com/economia/2018/03/05/vivienda/1520249899\\_350531.html](https://elpais.com/economia/2018/03/05/vivienda/1520249899_350531.html)
- <https://problemassocialeslosdesahuciosenespana.wordpress.com/>
- <https://www.20minutos.es/graficos/cataluna-y-madrid-a-la-cabeza-de-los-desahucios-por-alquiler-224/0/>
- <https://www.epdata.es/datos/ejecuciones-hipotecas-ine-estadisticas-graficos-datos/77/espana/106>
- <https://www.europapress.es/economia/noticia-cuantas-viviendas-vacias-hay-espana-20180927102515.html>
- <https://www.iberley.es/temas/competencias-legislativas-materia-ordenacion-territorio-62073>
- <https://www.idealista.com/news/inmobiliario/vivienda/2012/12/04/550641-los-secretarios-judiciales-cifran-en-76-398-los-desahucios-tanto-por-impago-de-la>