



Europa  
Ciudadana

FEBRERO 2021

ISSN 2444-2984

# El acceso a la vivienda en España: ¿qué hacer con el problema de la ocupación?

.....  
José Carlos Cano Montejano<sup>1</sup>  
Presidente de Europa Ciudadana  
.....

---

1. El autor es Profesor de Derecho Constitucional y Derecho Comunitario en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid y presidente de Europa Ciudadana.



Europa  
Ciudadana

# ÍNDICE

<b>1</b>	<b><i>Introducción</i></b> _____	p/04
1.1	<i>Exposición del estado de la cuestión</i> _____	p/12
1.2	<i>Relación con cuestiones vinculadas: los desahucios y el acceso a la vivienda en España</i> _____	p/12
1.3	<i>El derecho a la vivienda y su articulación</i> _____	p/16
<b>2</b>	<b><i>Regulación vigente en España</i></b> _____	p/18
2.1	<i>Normativa nacional</i> _____	p/20
2.2	<i>Regulación autonómica</i> _____	p/24
2.3	<i>Legislación de los Ayuntamientos y Entes Locales</i> _____	p/28
<b>3</b>	<b><i>Estado de alarma y Medidas urgentes en relación con la vivienda y los desahucios en España</i></b> _____	p/30
<b>4</b>	<b><i>Perspectivas de Derecho Comparado en España</i></b> _____	p/36
4.1	<i>Un caso de éxito: los Países Bajos</i> _____	p/38
4.2	<i>Experiencias en la UE: Francia</i> _____	p/45
<b>5</b>	<b><i>Propuestas de intervención: disyuntiva entre autorregulación y legislación: la iniciativa privada en España</i></b> _____	p/48
<b>6</b>	<b><i>Conclusiones</i></b> _____	p/51

# 1. Introducción

## 1.1. Exposición del estado de la cuestión

✓ **C**onviene comenzar indicando que el derecho de la vivienda se ha convertido en un estandarte importante de una multiplicidad de movimientos políticos, sociales y culturales a nivel mundial, no sólo europeo. En este sentido, se invoca este derecho con reiteración e insistencia, de forma que **se enarbola ya no sólo como reivindicación socioeconómica, sino que también se utiliza como elemento ideológico**, de forma que se ha impregnado de una connotación política indudable, y que -como toda soflama o estandarte que pasa a ser de curso corriente- suscita en la opinión pública reacciones diversas y, en ocasiones, contradictorias e incluso antagónicas.

Pero la reclamación de la garantía del derecho universal a la vivienda no es algo nuevo en absoluto, ya **en la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se afirmaba la vivienda como manifestación de la garantía de un nivel de vida adecuado**<sup>1</sup>. Del mismo modo, la Carta Social Europea se refiere en varias ocasiones en su articulado al derecho a la vivienda, y en concreto, se plasma explícitamente el artículo 31 de la misma<sup>2</sup>, como orientación y objetivo loable a conseguir por parte de los Estados parte contratantes. A su vez, la Carta Europea de Derechos Fundamentales en su versión vigente de 2016<sup>3</sup> también hace **una referencia al derecho a la vivienda, en el marco de la seguridad social y la ayuda social** -en concreto, en su artículo 34<sup>4</sup>- pero dejando un margen de maniobra y de decisión relevante a los Estados miembros de la UE en el sentido de **que puedan orientar el logro y la realización de estos objetivos de la manera más congruente** y coherente con sus respectivos ordenamientos jurídicos internos.

**“El derecho de la vivienda se ha convertido en un estandarte importante de una multiplicidad de movimientos políticos, sociales y culturales a nivel mundial, no sólo europeo”**

1. Artículo 25 1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; 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. (Declaración Universal de Derechos Humanos Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A, de 10 de diciembre de 1948.

2. Artículo 31 Derecho a la vivienda Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda, las Partes se comprometen a adoptar medidas destinadas: 1 a favorecer el acceso a la vivienda de un nivel suficiente; 2 a prevenir y paliar la situación de carencia de hogar con vistas a eliminar progresivamente dicha situación; 3 a hacer asequible el precio de las viviendas a las personas que no dispongan de recursos suficientes. Carta Social Europea (revisada) Estrasburgo, 3.V. 1996.

3. Diario Oficial de la Unión Europea C 202/389, de 7 de junio de 2016.

4. Artículo 34.- Seguridad Social y Ayuda social: 3. Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales.



En España, el derecho a la vivienda es un derecho recogido en el propio texto de la Constitución de 1978, **recogiéndose dentro del capítulo dedicado a los principios rectores de la política social y económica**. Su ubicación constitucional no se puede considerar en absoluto baladí o intrascendente, ya que refleja y dice mucho del valor que se quería otorgar a este derecho por parte del constituyente en el momento en el que se redactó la Constitución, **separándolo de los derechos fundamentales que se plasman y expresan en el Capítulo II -“Derechos y Libertades”- del Título Primero -De los derechos y deberes fundamentales”-**.

Es importante y necesario comenzar resaltando esta perspectiva constitucional, porque va a servir para poder enmarcar adecuadamente el contenido

del derecho a la vivienda expresado en el artículo 47 de la Constitución<sup>5</sup>, en la medida en que **nos va a permitir analizar algunas perspectivas y aristas que deben ser contempladas en este informe**, ya que tienen relevancia tanto para el objeto como para las consecuencias que se pretenden extraer con el mismo. En primer lugar, es necesario recordar que **el derecho a la vivienda es un producto del Estado social de Derecho, es decir, de ese momento histórico concreto en la evolución del Estado moderno**, en el cual se impone la necesidad de reconocer, tutelar y garantizar desde los poderes públicos algunos derechos que tenían una perspectiva socioeconómica: como son el derecho de huelga, los derechos laborales, la educación universal, la seguridad social, o el derecho a la pensión, y, por supuesto, el derecho a una vivienda digna.

5. Artículo 47. 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.

Aunque esto no es óbice para que, y a pesar de esos esfuerzos de elevación del nivel de garantía de este derecho, **deba constatarse que esa tendencia a su constitucionalización con la incorporación del derecho a la vivienda al rango de derecho constitucionalmente protegido**, todavía en la perspectiva comparada de nuestro entorno no sea algo unívoco ni menos evidente, ya que no se pueden aún encontrar muchas referencias a la misma. En este sentido, supone una excepción **la Constitución portuguesa de 1976 que incluye con cierta profusión los extremos que deben promoverse por el Estado portugués** para fomentar la realización efectiva del derecho a la vivienda<sup>6</sup>; por su parte, la Constitución belga de 1994 también se refiere a este mismo derecho en su artículo 23.3,

enmarcándolo junto a otros derechos sociales, en los cuales el Estado debe implicarse activamente en su realización; **fuera de estos dos países, tenemos que buscar en otras jurisdicciones algo más apartadas** para poder encontrar una mención a este derecho, como es el caso de la Constitución de la Federación Rusa de 1993, que en su artículo 40 lo reconoce y ampara<sup>7</sup>.

Por esta razón, **España supone una avanzadilla a la hora del reconocimiento a nivel constitucional del principio relacionado con la promoción de una vivienda digna** y del derecho a la misma, que además es novedoso en nuestra tradición constitucional, ya que nunca con anterioridad se había hecho mención alguna a este derecho en ninguna de nuestras Constituciones.

#### 6. Artículo 65 (De la vivienda y el urbanismo)

1. Todos tienen derecho, para sí y para su familia, a una vivienda de dimensiones adecuadas, en condiciones de higiene y comodidad, y que preserve la intimidad personal y la privacidad familiar.
2. Para asegurar el derecho a la vivienda, le corresponde al Estado:
  1. Programar y ejecutar una política de vivienda inserta en planes de ordenamiento general del territorio y apoyada en planes urbanísticos que garanticen la existencia de una red adecuada de transportes y de equipamiento social;
  2. Promover, en colaboración con las instituciones locales, la construcción de viviendas económicas y sociales;
  3. Estimular la construcción privada, subordinándola al interés general, y el acceso a la vivienda propia o arrendada;
  4. Incentivar y apoyar las iniciativas de las comunidades locales y de las poblaciones, tendentes a resolver los respectivos problemas de vivienda y a fomentar la creación de cooperativas de vivienda y la autoconstrucción.
3. El Estado adoptará una política tendente a establecer un sistema de alquiler compatible con la renta familiar y de acceso a la vivienda propia.
4. El Estado, las regiones autónomas y las entidades locales, definen las normas de ocupación, uso y transformación de los suelos urbanos, especialmente mediante instrumentos de planificación dentro del marco de las leyes relativas al ordenamiento del territorio y al urbanismo, y proceden a las expropiaciones de los suelos que resulten necesarias para satisfacer fines de utilidad pública y urbanística.
5. Se garantiza la participación de los interesados en la elaboración de los instrumentos de planificación urbanística y de cualesquiera otros instrumentos de planificación física del territorio.

7. Artículo 40 1. Todo habitante tiene derecho a la vivienda. Nadie puede ser desalojado arbitrariamente de su vivienda. 2. Los órganos de poder estatal y los órganos de autogobierno local promueven la construcción de viviendas y crean las condiciones para el ejercicio del derecho a la vivienda. 3. Los ciudadanos con bajos ingresos y otros indicados en la ley, necesitados de vivienda, deben recibirla gratuitamente o por un pago accesible de los fondos habitacionales estatales, municipales y otros de acuerdo con las normas establecidas por la ley.

## El derecho a la vivienda y el derecho de propiedad

Sin embargo, y a pesar de que la doctrina constitucional es prácticamente unánime en la adscripción del derecho a la vivienda a la categoría de derechos sociales, **no se puede obviar que su catalogación entre los mismos no nos puede apartar de ciertas cuestiones** que también se dan cita en este controvertido derecho, y que deben ser recalculadas.

**“Es imposible separar el derecho a la vivienda del derecho a la propiedad. Podría afirmarse que el conjunto de la legislación civil, registral e hipotecaria está referida a la tutela de la manifestación primigenia de la propiedad”**

En primer término, es imposible separar el derecho a la vivienda del derecho a la propiedad, de hecho, su vinculación es tan esencial y unívoca, que podría afirmarse que el conjunto de la legislación civil, registral e hipotecaria está de un modo u otro referida a la tutela de la manifestación primigenia de la propiedad, que es la que se ejerce y ostenta sobre la propia vivienda. **El Derecho Civil, ya desde el Derecho Romano<sup>8</sup>, ha enfatizado la relación que existe entre la propiedad y la vivienda**, pudiendo afirmarse que la titularidad sobre un inmueble, en concepto de vivienda, se regula con un calado y una profundidad en el Código civil y en la legislación registral complementaria, **que no deja lugar a dudas de la trascendencia de este hecho jurídico por antonomasia**. No en vano, la vivienda se menciona en más de doscientas ocasiones en nuestro Código Civil, y siempre como manifestación, soporte y cauce de derechos reales sobre la misma, o en el caso del arrendamiento, en relación con el haz de potestades singulares que se despliegan en este tipo de contrato, **y que acrece el patrimonio jurídico de las personas que participan con un título u otro en el mismo, como auténtico derecho subjetivo**.

De esta forma, se puede afirmar que en el derecho a la vivienda **se dan cita dos perspectivas que pueden considerarse complementarias**, pero que en algunas circunstancias -como vamos a poner de manifiesto- no lo son tanto en absoluto.

8. D'Ors, Álvaro, Derecho privado romano (9ª edición, Pamplona, 1997), p.192, § 140.

En España, la afirmación constitucional del Derecho a la vivienda es relevante **en la medida en que supone la promoción de la tutela de un derecho legítimo de los ciudadanos por parte del Estado y de los poderes públicos implicados<sup>9</sup>**, y que se manifiesta en esa necesidad de lograr que el acceso a la vivienda sea universal en la medida de lo posible; pero esta sería sólo una de las perspectivas asumibles, porque esa apelación a los poderes públicos también tendría otra vertiente que se evidenciaría en la obligación de que el Estado -y las demás administraciones territoriales y locales implicadas- adoptasen **todas aquellas medidas atinentes a la mejor protección del derecho a la propiedad de la vivienda** que ya se ostente legítimamente en derecho por los titulares registrales, y esto frente a actuaciones dolosas que afecten al efectivo disfrute y goce de ese derecho, y que pueden suscitarse en diversos casos, **siendo los más prototípicos la ocupación, y para el arrendamiento o alquiler, la falta de pago sin abandono del inmueble.**

Por esta razón, **el derecho fundamental a la vivienda es muy relativo, y conviene deslindarlo y separarlo de matices demagógicos y populistas**, en la medida en que su articulación como derecho fundamental de primer nivel, es decir, **con una garantía reforzada para su tutela y salvaguarda**, fue excluido por el constituyente, y tampoco se ha plasmado en una legislación efectiva, ni en España ni en la mayoría de los países de nuestro entorno. Esto es así, porque las consecuencias de su reconocimiento como derecho fundamental -a pesar de que explícitamente se recoge en algunos



9. En este sentido de compromiso y tutela por parte de los poderes públicos implicados en la promoción de políticas de vivienda adecuadas se expresa la jurisprudencia reiterada emanada por el Tribunal Constitucional en relación con el derecho a la vivienda, así la STC 152/1988, de 20 de julio; la STC 7/2010, de 27 de abril y la STC 93/2015 de 14 de mayo.

programas de formaciones políticas concretas e identificables- **serían muy gravosas, no tan sólo para las arcas públicas, sino también en relación con la salvaguarda de la seguridad jurídica y del propio Estado de Derecho.**

De aquí que la vivienda no sea sólo un tema candente, sino que nos aventuramos a calificarlo incluso de trascendental, **porque expresa y condensa posiciones socioeconómicas con un evidente trasfondo político**, que pueden eventualmente atentar contra el ordenamiento jurídico vigente, poniendo en entredicho y en tela de juicio leyes y convicciones jurídicas, que exceden y subliman el ámbito propio del Derecho, **ya que articulan la convivencia, la paz social, y la seguridad del ciudadano frente a actos ilegítimos**, respecto de los que en ocasiones se puede apreciar ciertos signos de connivencia, pasividad o tácita anuencia por parte de los poderes públicos implicados.

No corresponde a este trabajo pronunciarse sobre la eventual conveniencia de la modificación del estatus del derecho a la vivienda, **o respecto a las desventajas que también y eventualmente podría provocar esa alteración de la consideración constitucional del mismo**, aunque sí debemos expresar -como hemos hecho a lo largo de las líneas precedentes- nuestras cautelas y preocupación ante la eventual remoción de legítimas garantías seculares que han promovido la seguridad jurídica y salvaguardado el orden público, **y que podrían verse puestos en entredicho por declaraciones de**





**intenciones -de difícil o imposible articulación fáctica en la realidad-** universalizando como derecho fundamental lo que correctamente -en nuestra opinión- hasta ahora ha quedado englobado en el ámbito de los principios que debían regir la acción de los poderes públicos **para que el acceso a la vivienda fuese cada vez más universal**, y, por lo tanto, más democrático.

En cualquier caso -y conviene expresarlo ya desde esta introducción- en nuestra opinión, la peor solución y la alternativa más perjudicial al problema de la vivienda sería aquella que pasase por un consentir progresivo respecto a la ocupación, **porque implicaría indirectamente la eventual legitimación de actuaciones antijurídicas e ilegítimas** -como son la generalización del precario sin título que suponer el hecho de la ocupación, con la consiguiente dificultad de articular desahucios rápidos y efectivos-.

Es evidente, que en las actuales circunstancias, **estas situaciones están provocando una gran desazón no sólo entre los propietarios de viviendas**, sino también respecto de esos ciudadanos -la mayoría en términos absolutos- que intentan cumplir con sus obligaciones derivadas de sus particulares perspectivas y convicciones respecto de la vivienda, ya sea como arrendatarios o adquirentes hipotecarios, **que les eleva a la posición jurídica singular de poder invocar su derecho al disfrute legítimo de un inmueble**, al que pueden calificar legítimamente, y conforme a derecho, de su auténtico hogar.

## 1. Introducción

### *1.2. Relación con cuestiones vinculadas: los desahucios y el acceso a la vivienda en España*

El ordenamiento jurídico vigente en nuestro país **ofrece los cauces pertinentes para que el legítimo titular de un inmueble pueda oponerse al hecho fáctico de la ocupación del mismo**; esta situación constituye un auténtico precario en el sentido propio del término, es decir, en su dimensión jurídica, en la medida en que implica la tenencia y disfrute de un bien -en lo que nos ocupa, una vivienda- sin ostentar un título legítimo que le habilite para poder llevarlo a cabo, como sería **el detentar un contrato de arrendamiento vigente, o, en su caso, un título de propiedad con referencia registral e hipotecaria**.

De esta forma, el precario aunque por su propia naturaleza es eventual y provisional al carecer de título habilitante -a no ser que se considere como tal la propia vía de hecho que se plasma en la ocupación-, **sin embargo sí genera consecuencias jurídicas, ya que el titular legítimo del bien no puede oponerse por la fuerza una vez consumada la misma** -es decir, una vez llevada a cabo la efectiva ocupación del inmueble-. Por esta razón, en nuestro ordenamiento jurídico no se admite ni la violencia, ni la intimidación ni la

coacción en la recuperación de la vivienda, **porque podría implicar la consiguiente responsabilidad para el propietario**, también sería una verdadera vía de hecho, antijurídica y susceptible de reproche penal.

De hecho, conviene distinguir entre dos conceptos que a veces se pueden confundir: el de precarista y el que ha ocupado por su única y exclusiva voluntad, sin título alguno. **El primero cuenta con la anuencia o consentimiento del titular, siendo que ocurre en todas aquellas ocasiones que se permite el uso eventual de una vivienda** por razones familiares, de amistad, incluso en divorcios hasta que uno de los excónyuges articula su reubicación; normalmente no consta un título jurídico contractual que permita o tolere la ocupación y uso del inmueble, por eso es un precario; **pero hay que distinguirlo de la ocupación de inmueble en contra de la voluntad del propietario**, ya que en este caso, la posición jurídica del que ocupa es distinta, ya que su precario es de naturaleza bien diferente, al constituir una vía de hecho.

Además, resulta obligado recordar **como el artículo 441 del Código Civil<sup>10</sup> taxativamente establece que en ningún caso se podrá adquirir la posesión con violencia** mientras exista otro poseedor que con mejor derecho se oponga a ello.

**“La realidad es que, en España, un proceso judicial por desahucio difícilmente desciende de los seis meses de duración, ya que aunque el procedimiento es sencillo, es necesario que la sentencia recaída adquiera firmeza”**

En ambos casos, el titular puede recuperar la posesión del bien, **pero debe articularlo a través de un mecanismo judicial que se manifiesta en el desahucio por precario**, que implica un juicio verbal -de naturaleza más rápida que el

procedimiento ordinario-, y que supone entablar un auténtico proceso judicial civil, articulado conforme a la Ley de Enjuiciamiento Civil vigente. En este sentido, para ponderar la duración del mismo -algo determinante a la hora de calcular las consecuencias económicas para el que lo incoa- **es importante saber que si no se opone el demandado -el precarista u persona que ha ocupado- el lanzamiento se produce de manera relativamente inmediata**, implicando el desalojo físico del inmueble llevado a cabo por la autoridad por medio de una comisión judicial que consigna los extremos relativos al estado de la vivienda, a efectos de la posible demanda de indemnización posterior por parte del propietario.

La realidad es que, en España, **un proceso judicial por desahucio difícilmente desciende de los seis meses de duración**, ya que aunque el procedimiento es sencillo, es necesario que la sentencia recaída adquiera firmeza -es decir, no sea susceptible de ulterior recurso-, para que se pueda proceder al efectivo lanzamiento, y siempre que la estrategia de defensa del precarista no haya sido compleja, algo que puede ocurrir en numerosas ocasiones, **ya que en ese caso puede aumentar sustancialmente la duración de la resolución del procedimiento**.

Otro aspecto interesante reside en la determinación fáctica **del momento en el que debe considerarse que la ocupación del inmueble se ha consumado**. En este sentido, se entiende decisivo que la puerta del inmueble haya sido cerrada por los ocupantes y que no hayan

**10.** Artículo 441: «En ningún caso puede adquirirse violentamente la posesión mientras exista un poseedor que se oponga a ello. El que se crea con acción o derecho de privar a otro de la tenencia de una cosa, siempre que el tenedor resista la entrega, deberá solicitar el auxilio de la Autoridad competente».



transcurrido 48 horas desde la entrada en la vivienda, es decir, **en ese plazo las fuerzas de seguridad podrían obligar al desalojo porque estaríamos ante un caso de flagrancia evidente.** Pero a partir de ese momento, ya sólo se puede recurrir a la jurisdicción ordinaria para hacer valer el derecho de propiedad.

De esta forma, **se puede constatar un progresivo y continuo incremento en el número de denuncias presentadas en España por ocupación ilegal de inmuebles:** en 2015 fueron 10.376, en 2016 se elevaron a 9.998, en 2017 alcanzaron las 10.619, en 2018 fueron 12.214, y en 2019 se llegó a la cantidad de 14.621, siendo que en el primer semestre de 2020 se han presentado 7.450; es decir, **en el plazo de cinco años se han incrementado prácticamente en un 50% este tipo de acciones civiles frente a la ocupación de viviendas.** También es digno de reseñar la distribución territorial de las mismas, en la medida en que casi la mitad del total de demandas presentadas durante este primer semestre del 2020 lo fueron en Cataluña -3.611-, seguida por las que se interpusieron en Andalucía -1.183-, Madrid -657- y Canarias -566-, de manera que **en estas cuatro Comunidades Autónomas se localiza algo más del 80% de todos los desahucios promovidos a nivel nacional** en este primer semestre del 2020<sup>11</sup>.

Es muy ilustrativa también la comparativa entre el año 2015 y el 2019 por territorios: **en Cataluña el incremento de demandas por desahucio en este plazo temporal prácticamente se ha duplicado** -pasando de 3.950 a 6.688 demandas-, siendo la Comunidad Autónoma donde el aumento ha sido

11. Fuente: Ministerio del Interior, [www.epdata.es](http://www.epdata.es).

**“Se puede constatar un progresivo y continuo incremento en el número de denuncias presentadas en España por ocupación ilegal de inmuebles: en el plazo de cinco años se han incrementado prácticamente en un 50% este tipo de acciones civiles frente a la ocupación de viviendas”**

más llamativo, aunque la tónica general es de su crecimiento en prácticamente todas las CC.AA.

Por provincias, **Barcelona es la que más ocupaciones ilegales registra sumando 17.465 casos en los últimos seis años**, lo que representa una tasa de denuncias por cada 10.000 viviendas de 66,90, por detrás están Tarragona, con una tasa de 52,8, Gerona con 49,19, y Sevilla con 41,82. Sin embargo, si se toma en cuenta el número total de viviendas respecto del total de ocupación ilegal, **las provincias más afectadas serían Toledo, Islas Baleares, Barcelona y Granada**, respectivamente.

Todos estos datos ponen de manifiesto de forma unívoca el alcance y la gravedad del fenómeno de la ocupación de viviendas en nuestro país, **y que se plasma no sólo en el incremento progresivo y continuo en las demandas de desahucio**, sino también en el aumento y crecimiento de la ocupación subyacente, que es donde -en nuestra opinión- radica fundamentalmente el problema, ya que no se debe perder la perspectiva en el enjuiciamiento de la cuestión: la judicialización manifiesta el problema, **pero la cuestión relevante es el ambiente proclive a una cierta permisividad en parte de la opinión pública y política** respecto del fenómeno de la ocupación.

## 1. Introducción

### 1.3. El derecho a la vivienda y su articulación

El derecho a la vivienda que se reconoce en el artículo 47 de nuestra Constitución como principio programático, y que -como hemos puesto de manifiesto- **no genera o engendra derecho subjetivo alguno susceptible de ser invocado ante los poderes públicos de manera directa e inmediata**, ni tampoco ante la jurisdicción como título jurídico autónomo, manifiesta perspectivas que pueden aparecer como contrapuestas. Hay cierta unanimidad **en considerar que el derecho a la vivienda es un derecho con una perspectiva social eminente**, y que sólo puede fundamentar un derecho subjetivo cuando conste un título jurídico **que otorgue la titularidad o el disfrute de la misma por cualquier tipo de contrato o instituto jurídico** -como es eminentemente la compraventa, pero también el arrendamiento o alquiler, o en su caso, el comodato, y también la mera posesión, de buena fe aunque se detente sin título fehaciente-.

Pero, dada la dimensión social y pública de la vivienda, los poderes públicos deben implicarse activamente en su promoción, **para lograr que sea asequible y accesible en condiciones de igualdad a grandes sustratos de la ciudadanía**. Desde esta perspectiva nos encontramos con una posible colisión con el derecho de propiedad -que también está reconocido como derecho en la Constitución a través de su artículo 33<sup>12</sup>-, que queda matizado y esencialmente modulado en la medida en que se reconoce la función social de la propiedad<sup>13</sup>, **que podrá así verse restringida por la legislación correspondiente, estableciendo una reserva de ley respecto a esta materia**, es decir, una habilitación respecto del legislador para que pueda regular más en profundidad la cuestión.

En el fondo, todo ello no hace más que hacer patente **la potencialidad de conflicto que existe entre el derecho a la vivienda y el derecho de**

12. Artículo 33: 1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.

13. Artículo 33.2. La función social de estos derechos delimitará su contenido de acuerdo con las leyes.

**propiedad;** de esta manera, en algunos programas electorales de formaciones políticas con representación parlamentaria explícitamente se propugnan acciones en relación con las viviendas vacías o en desuso, promoviendo regulaciones que permitan su ocupación, la promoción del alquiler obligatorio a precios fijos y tasados, **y también que se tolere el fenómeno de la usurpación u ocupación de inmuebles, manifestado en el movimiento “okupa”.**

En este informe, vamos a propugnar soluciones que entendemos son compatibles con las dos perspectivas, es decir, **con el respeto y salvaguarda del derecho legítimo a determinar el uso del inmueble por parte del propietario,** habilitando cauces para que se promueva un sistema de alquiler o arrendamiento que permita alquileres de viviendas desocupadas y vacías de manera más sencilla, algo que también redundará en la perspectiva de **la mejora del acceso a la vivienda de determinados colectivos y grupos sociales.**

En cualquier caso, y antes de seguir adelante, conviene dejar claro **que el derecho de propiedad también implica la legítima potestad por parte del titular del bien inmueble de arrendarlo o no,** porque cualquier otro enfoque de la cuestión deriva en una comprensión en la que eventualmente prevalecería la función social de la propiedad respecto de los derechos de titularidad sobre la misma, **y entraríamos en la necesidad de emitir un juicio de ponderación entre la propiedad y el derecho a la vivienda,** que siempre puede ser calificado de reduccionista.

**“El derecho de propiedad también implica la legítima potestad por parte del titular del bien inmueble de arrendarlo o no, porque cualquier otro enfoque de la cuestión deriva en una comprensión en la que eventualmente prevalecería la función social de la propiedad respecto de los derechos de titularidad sobre la misma”**

## 2. Regulación vigente en España

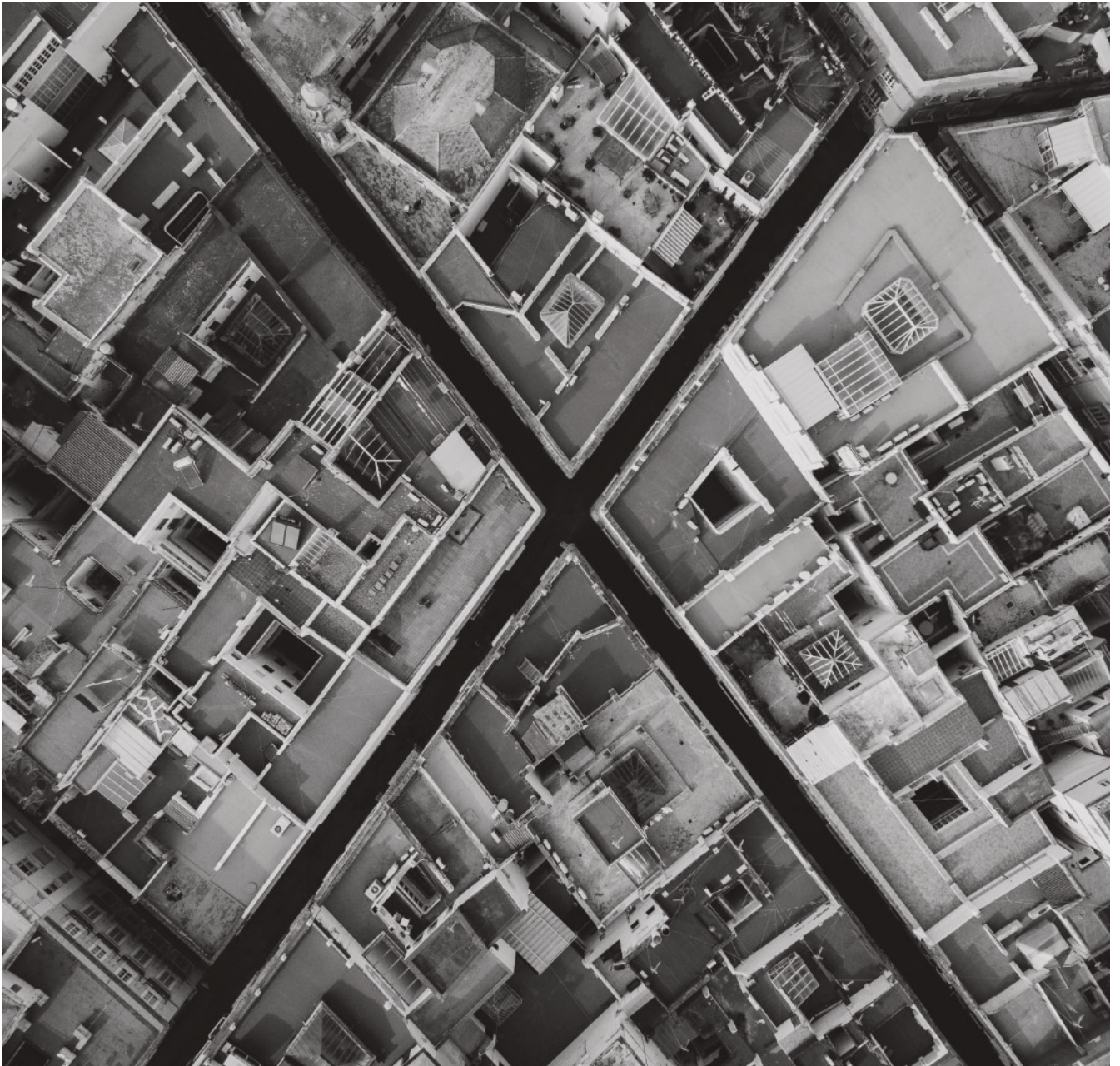
✓ **A**ntes de nada, a modo de prólogo en relación con este apartado, hay que señalar que en la regulación relacionada con la vivienda se dan cita diversas administraciones, **como consecuencia de la configuración constitucional y legislativa de la articulación de los diversos aspectos regulatorios que confluyen en la misma:** por un lado, la distribución territorial del poder debido a la forma de Estado descentralizado que se instaura con la Constitución Española de 1978 provoca que la obligación que impone el artículo 47 sobre los

poderes públicos en relación con el derecho a la vivienda, se manifieste en una pluralidad de fuentes normativas expresión de los entes públicos que asumen competencias sobre la cuestión. En primer término, hay que recordar que el artículo 148.1. 3ª de la Constitución establece que **la competencia sobre el urbanismo, la ordenación del territorio y la vivienda es una materia que puede ser asumida por las Comunidades Autónomas<sup>14</sup>**, como de hecho unánimemente así ha sido a través de su inclusión en la totalidad de los Estatutos de Autonomía.

14. Artículo 148: 1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Aparte de la regulación autonómica correspondiente, **hay que tomar en consideración la normativa municipal y, por supuesto, en primer término la estatal**, ya sea en forma de leyes

marco o de bases, que puedan modular el ejercicio de esas competencias por los poderes públicos territoriales, **como se plasma en la legislación transversal relativa al suelo y al urbanismo.**



## 2. Regulación vigente en España

### 2.1. Normativa Nacional

Como hemos indicado, la legislación que afecta a la vivienda debe ser contemplada desde una doble perspectiva: por un lado, **aquella que hace referencia a su plano de Derecho privado, es decir, la que se plasma tanto en el Derecho Civil y en la Legislación hipotecaria correspondiente;** y que debe incorporar en la medida de lo posible esa perspectiva que hace referencia a la función social de la misma, y su trascendencia para el bien común en general. De esta forma, **los poderes públicos están obligados a regular la propiedad sobre la vivienda desde el plano del Derecho Público,** y en concreto, a través del Derecho Urbanístico, y respecto de todos aquellos aspectos que tienen una trascendencia pública y social de la propiedad sobre aquella, **como son los servicios anejos que conlleva la urbanización y habitabilidad, la seguridad y las condiciones higiénicas** que lleva aparejadas. De esta forma, el Estado desde la perspectiva de la regulación que le corresponde, debe articular los principios básicos

de política social, y también en materia de Derecho Urbanístico.

En cualquier caso, sería claramente exorbitante llevar a cabo una mención exhaustiva de toda la legislación del Estado que hace referencia a cuestiones relativas a la vivienda, de manera que vamos a centrarnos sólo en aquellos aspectos de la regulación estatal que hace referencia al tema que nos ocupa en el presente trabajo, es decir, la ocupación de viviendas, y como prolegómeno haremos **una mención a la legislación urbanística, en la medida en que nos aporta elementos de consideración que resultan relevantes.**

De este modo, en primer término resulta obligado citar la Ley del Suelo<sup>15</sup>, **que desde una perspectiva transversal ya desde su artículo primero** indica que uno de sus objetivos primordiales consiste en contribuir a garantizar el

15. 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, BOE núm. 261, de 31/10/2015.

derecho a poder disfrutar de una vivienda digna y adecuada<sup>16</sup>. En el mismo sentido, resulta interesante resaltar como **el artículo 3 de la misma Ley sienta los principios para un desarrollo territorial y urbano sostenibles**, englobando aquellos que deben presidir la acción de los poderes públicos implicados en el correcto aprovechamiento y uso del suelo, no sólo respecto de la mejora de las condiciones de la vivienda habitual<sup>17</sup>, sino también respecto de las viviendas vacías y en desuso<sup>18</sup>.

Desde otro plano y perspectiva, la legislación del Estado también hace referencia a la dimensión

penal de la ocupación de viviendas, y que canaliza y encauza una vía alternativa para poder oponerse a un hecho de este tipo, supletoria a la civil del desahucio por precario; en este sentido, **hay que recordar que el Código Penal recoge el delito de usurpación de inmueble en el artículo 245<sup>19</sup>**. Este tipo penal -respecto del que se matizaron determinados aspectos a través de la reforma del Código Penal llevada a cabo en 2015<sup>20</sup>- consta de dos elementos: **el tipo agravado con violencia, que dependiendo de las circunstancias puede suponer pena privativa de libertad** para el que lo cometa, y el delito leve, que solamente acarrearía una multa<sup>21</sup>. El matiz está en el grado de violencia

#### 16. Artículo 1. Objeto de esta ley.

Esta ley regula, para todo el territorio estatal, las condiciones básicas que garantizan:

- La igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, relacionados con el suelo.
- Un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conducen a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

17. Artículo 3: 3. Los poderes públicos formularán y desarrollarán, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia, de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que, esté suficientemente dotado, y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional. En particular:

- Posibilitarán el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminen o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión.

20. b) Favorecerán y fomentarán la dinamización económica y social y la adaptación, la rehabilitación y la ocupación de las viviendas vacías o en desuso.

#### 19. Artículo 245:

- 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.
- 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.

20. Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2015. Esta Ley provocó que la prescripción del delito de usurpación pasa de cinco años a uno, y los antecedentes penales que se generen no computan a efectos de reincidencias, es decir, la reforma fue favorable respecto al que fuese declarado culpable del delito de usurpación.

21. Este artículo 245 fue modificado para alcanzar la versión citada a través de la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, BOE núm. 152, de 23 de junio de 2010.



y de intimidación utilizado para llevar a cabo la ocupación del inmueble. Aunque **es importante recordar que la incoación de la vía penal por parte del propietario es en cierta medida más gravosa** que el procedimiento civil para promover la citada acción de desahucio por precario, en la medida en que la instrucción del delito lleva un tiempo superior, y también por el hecho de que la efectividad de la sentencia puede demorarse más en el tiempo que la que se pueda obtener a través de la jurisdicción civil.

## La evolución de la normativa “antidesahucios”

Desde el año 2018 se ha ido desarrollando paulatinamente una legislación básica que ha intentado compaginar las exigencias derivadas de la protección del propietario, y de sus derechos dominicales sobre un inmueble, con las necesidades que se manifiestan en la tutela respecto de la vivienda de determinadas situaciones singulares de precariedad y vulnerabilidad. **La pandemia derivada del COVID-19 no ha hecho más que agravar las tensiones subyacentes que hemos puesto de manifiesto** entre esas dos posiciones jurídicas subjetivas que son tan relevantes: por un lado, la protección del propietario frente a situaciones de impago u ocupación, y, de otra parte, el derecho fundamental a la garantía del Estado en

También dentro del marco de la legislación estatal, es necesario hacer referencia a la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal que tuvo lugar en 2015<sup>22</sup>, **conforme a la cual el delito de usurpación de inmueble pasó a ser considerado como delito leve por el juez de instrucción**, con un plazo para sentenciar de seis meses, a no ser que fuese declarado complejo, en cuyo caso -como ya hemos indicado- el plazo para sentenciar puede ampliarse considerablemente.

relación con determinados grupos sociales en situaciones desfavorables, y respecto de los que -en las actuales circunstancias- la aplicación no temperada de la ley **podría provocar graves prejuicios, exponiéndoles a la exclusión y a la marginalización.**

De este modo, ya con anterioridad a la situación pandémica actual, en 2018 se aprobó una Ley<sup>23</sup> calificada de “*desahucio exprés*” que literalmente buscaba la actualización y mejora del interdicto de recobrar la posesión<sup>24</sup>, es decir, **del instrumento legal que el ordenamiento jurídico pone a disposición del titular de una vivienda para poder exigir la recuperación de la misma.** Esta

22. Ley Orgánica 13/2015, de 5 de octubre, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para el fortalecimiento de las garantías procesales y la regulación de las medidas de investigación tecnológica, BOE núm. 239, de 6 de octubre de 2015.

23. 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, BOE núm. 142, de 12 de junio de 2018.

24. Interdicto previsto en el artículo 250.4.º de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, mediante el procedimiento desarrollado en los artículos 437, 441 y 444 de la misma.

ley constituyó una incipiente respuesta a la demanda social creciente que exigía la articulación de **respuestas ágiles y eficaces frente al vertiginoso incremento de ocupación ilícita de viviendas**. Al mismo tiempo, con esta reforma se pretendía evitar tener que recurrir a la incoación de acciones penales -que, recordemos, siempre se erige en un recurso de última ratio-, de forma que se pudiese articular una recuperación más rápida de la vivienda ocupada ilegalmente, **pero tomando al mismo tiempo en consideración -y de aquí la novedad respecto de la regulación anterior- las condiciones de especial vulnerabilidad** que pudiesen concurrir en la persona o personas que fuesen a ser desahuciadas.

Esta Ley vino precedida por la Ley 19/2009<sup>25</sup>, que también pretendió agilizar y acortar el plazo de lanzamiento en relación con los desahucios, además es relevante indicar que **se aprobó en momentos bastante complejos derivados de la acuciante crisis económica derivada de burbuja financiera del año 2008**, y que para España en concreto tuvo graves consecuencias en el incremento del nivel de lanzamientos por impagos hipotecarios o de arrendamientos. A través de esta modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil **se modificaron los plazos para el desahucio, imponiendo las costas sobre el precarista**, e introduciendo la posibilidad de que se pudiesen reclamar las cantidades

adeudadas en concepto de alquiler por la vía del juicio verbal, de manera que se podían reclamar no sólo las rentas debidas con anterioridad al ejercicio de la acción, sino también las rentas futuras hasta que se entregue la vivienda. Respecto del alquiler, esta reforma **estaba dirigida fundamentalmente a situaciones en las que existiese un contrato de arrendamiento entre el propietario y el ocupante de la vivienda**, pero no tanto para los precaristas sin título alguno, es decir, respecto de los que ocupaban de hecho un inmueble.

En este sentido, es necesario recordar como esta misma preocupación por la cuestión de la vivienda llevó a crear un Ministerio propio durante la VIII Legislatura presidida por José Luis Rodríguez Zapatero, aunque ya había existido un Ministerio con esta denominación durante el período del régimen franquista. **La vigencia de este Ministerio fue exangüe ya que desapareció en 2019, pasando entonces a ejercerse sus competencias desde la Secretaría de Estado de Vivienda y Actuaciones Urbanas del Ministerio de Fomento, y actualmente por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana a través de la Secretaría General de Agenda Urbana y Vivienda<sup>26</sup>.**

<sup>25</sup>. Ley 19/2009, de 23 de noviembre, de medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios, BOE núm. 283, de 24 de noviembre de 2009.

<sup>26</sup>. Real Decreto 645/2020, de 7 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, BOE núm. 188, de 09/07/2020.

## 2. Regulación vigente en España

### 2.2 Regulación de las Comunidades Autónomas

La competencia sobre la regulación de la vivienda -como ya se ha indicado- ha sido asumida en gran medida por parte de las Comunidades Autónomas **a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía, conforme al título competencial que encuentra su fundamento en el artículo 148.1.3ª de la Constitución.** Pero parece interesante señalar que, dada la importancia y trascendencia de la materia, lo decisivo es que la regulación sobre la misma desarrolle de manera efectiva los objetivos fijados en el artículo 47 de la Constitución, y que se haga **a través de un adecuado, racional y efectivo reparto competencial entre el Estado y las CC.AA.**, y no a pesar del complejo sistema de atribución de competencias que a veces se deriva del mismo. Es decir, el reparto competencial no debería ser un obstáculo sino un acicate para el logro de una política de vivienda coherente y progresista.

En este sentido, es interesante mencionar la doctrina del Tribunal Constitucional<sup>27</sup>, **que enfatiza ese esfuerzo de racionalización competencial respecto a la promoción de una regulación sobre las cuestiones atinentes a la vivienda.** De esta forma, en un primer momento, el Estado aprobó en uso de su competencia sobre la vivienda -que se le reconoce en el artículo 149.1.1ª, 11ª, y 13ª de la Constitución- la Ley 8/1990<sup>28</sup> **-comúnmente calificada como Ley del Suelo-, que reconocía las potestades que acrecen al propietario del suelo,** todas íntimamente relacionadas con la promoción de vivienda: derecho a urbanizar, el derecho al aprovechamiento urbanístico y el derecho a la edificación.

27. STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 3.

28. Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.

**“Se pone de manifiesto la difícil articulación competencial que se produce entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y que no facilita en algunas ocasiones la consecución de los logros y objetivos deseables para gozar de una política de vivienda efectiva y eficaz”**

A su vez, el Texto Refundido<sup>29</sup> de la Ley del Suelo matizó según la competencia para su realización, y en relación sobre la vivienda, entre preceptos directamente aplicables con carácter general o plenos -que serían considerados como competencia exclusiva del Estado-, preceptos básicos -que

tendrían que desarrollarse a nivel legislativo por los Parlamentos Autonómicos-, y **aquellos artículos que debían actuar como derecho supletorio respecto de la normativa autonómica**. De esta forma, en materia de vivienda -como sucede al igual con tantas otras materias en nuestro país- **se pone de manifiesto la difícil articulación competencial que se produce entre el Estado y las Comunidades Autónomas**, y que no facilita en algunas ocasiones la consecución de los logros y objetivos deseables para gozar de una política de vivienda efectiva y eficaz.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional en 1997<sup>30</sup> declaró la inconstitucionalidad de varios preceptos del Texto Refundido de la Ley del Suelo, en su mayoría referidos a las potestades del Estado central por invasión de competencias en urbanismo y viviendas que debían ser de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Esto de facto **llevó a la singular y curiosa circunstancia de que, respecto de las materias declaradas inconstitucionales, las Comunidades Autónomas tuvieron que recurrir a la normativa preconstitucional** que era la que recuperaba vigencia por la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos posteriores de la Ley del Texto Refundido. En ese lapso temporal se aprobó la Ley 7/1997<sup>31</sup> y la ley 6/1998<sup>32</sup>, que aclaran las condiciones básicas del derecho de propiedad urbana, y que introdujeron un matiz

29. Esta Ley 8/1990 se modificó por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, que aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que sistematizó la ley anterior, así como los artículos no derogados del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976.

30. STC 61/1997, d e20 de marzo.

31. Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios profesionales, BOE núm. 90, de 15 de abril de 1997.

32. Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, BOE núm. 89, de 14 de abril de 1998.



esencial en materia de ordenación urbanística: **el suelo declarado no urbanizable o rústico para que sea clasificado como tal necesitará de una calificación expresa y motivada**, al revés de la regulación anterior, y se deja en manos de las Comunidades Autónomas la determinación de la valoración del carácter no urbanizable del suelo en su territorio<sup>33</sup>.

Sin embargo, hay que esperar a la Ley 8/2007<sup>34</sup> -ya derogada-, para que se produzca **una sustancial aclaración en la atribución competencial de competencias**, algo cuya necesidad se reconocía expresamente en su Exposición de Motivos<sup>35</sup>, al constatar como ocho reformas en la materia a lo largo de doce años en modo alguno podía contribuir al desarrollo de políticas propias autonómicas en materia de vivienda y urbanismo.

De esta forma llegamos al vigente texto recogido en el Decreto 7/2015<sup>36</sup>, que nos resulta muy interesante a efectos del presente estudio, ya que configura una serie de potestades ciudadanas, **en relación con la vivienda y con el suelo, en la que se compaginan la iniciativa particular, fomentando la libertad de empresa**, ya que propugna un estatuto de la persona que pueda contribuir a asegurar al disfrute en libertad del medio básico en el que vive y se desarrolla, es decir, la vivienda, con todas las virtualidades que a ello se vinculan. De esta forma, el texto vigente refundido de la Ley del Suelo al diseñar un Estatuto básico del ciudadano<sup>37</sup> también indirectamente le habilita para proponer y encauzar ante los poderes públicos no sólo sus opiniones y aportaciones ante las propuestas de regulación urbanística, **sino también soluciones y enfoques que puedan contribuir a**

<sup>33</sup>. La Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, BOE núm. 121, de 21 de mayo de 2003, incidió también continuó en la línea de profundizar la atribución competencial en favor de las Comunidades Autónomas respecto de las potestades de calificación del suelo no urbanizable.

<sup>34</sup>. Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, BOE núm. 128, de 29 de mayo de 2007 (derogada).

<sup>35</sup>. “Del nuevo orden competencial instaurado por el bloque de la constitucionalidad, según ha sido interpretado por la doctrina del Tribunal Constitucional, resulta que a las Comunidades Autónomas les corresponde diseñar y desarrollar sus propias políticas en materia urbanística. Al Estado le corresponde a su vez ejercer ciertas competencias que inciden sobre la materia, pero debiendo evitar condicionarla en lo posible. (...) En los últimos años, el Estado ha legislado de una manera un tanto accidentada, en parte forzado por las circunstancias, pues lo ha hecho a caballo de sucesivos fallos constitucionales. Así, desde que en 1992 se promulgara el último Texto Refundido Estatal de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana se han sucedido seis reformas o innovaciones de diverso calado, además de las dos operaciones de “legislación negativa” en sendas Sentencias Constitucionales, las número 61/1997 y 164/2001. No puede decirse que tan atropellada evolución -ocho innovaciones en doce años- constituya el marco idóneo en el que las Comunidades Autónomas han de ejercer sus propias competencias legislativas sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Esta situación no puede superarse añadiendo nuevos retoques y correcciones, sino mediante una renovación más profunda plenamente inspirada en los valores y principios constitucionales antes aludidos, sobre los que siente unas bases comunes en las que la autonomía pueda coexistir con la igualdad”.

<sup>36</sup>. 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, BOE» núm. 261, de 31 de octubre de 2015.

<sup>37</sup>. CAPÍTULO I Estatuto básico del ciudadano 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.



**mejorar el medio ambiente en relación con las cuestiones relativas a la vivienda**, al fomento de la seguridad en su disfrute, especialmente cuando no suponga gravámenes para las Administraciones implicadas.

Es obligada también una referencia a las medidas adoptadas por las Comunidades Autónomas **en relación con la suspensión de los lanzamientos y desahucios cuando tengan por objeto personas y familias en situación de particular vulnerabilidad**, en este sentido es reseñable el Decreto de la Generalitat de Cataluña<sup>38</sup>, todavía vigente, y que matiza entre pequeños propietarios y grandes tenedores de viviendas, siendo que sólo respecto de estos quedan suspendidos los alzamientos de precaristas. En el mismo sentido, la Comunidad de Andalucía ha regulado también para este tipo de situaciones **en relación con hogares vulnerables sin alternativa habitacional y durante la duración de la crisis del COVID**<sup>39</sup>. También la Comunidad de Madrid ha promovido un convenio con el Consejo General del Poder Judicial y la Federación de Municipios de Madrid, para ofrecer alternativas habitacionales a aquellas personas que vayan a ser desahuciadas y que se encuentren en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

<sup>38</sup>. Decreto-ley 37/2020, de 3 de noviembre, de refuerzo de la protección del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia de la COVID-19, BOE núm. 321, de 9 de diciembre de 2020.

<sup>39</sup>. Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.

## 2. Regulación vigente en España

### 2.3 Disposiciones de los Ayuntamientos y Entes Locales

En uso de sus competencias propias y en la autonomía de organización que ostentan respecto de estas, **los Ayuntamientos en España centran sus esfuerzos en relación con la vivienda desde dos perspectivas distintas**. En primer lugar, al establecer y regular la ejecución de medidas urbanísticas, de calificación y edificación, **que puedan contribuir de manera importante a la promoción de políticas de vivienda que se acomoden a las necesidades de sus poblaciones**, también con la construcción de viviendas protegidas, y de precio tasado o restringido. Pero también, la intervención de los Ayuntamientos se manifiesta en la regulación del alquiler, que supone una línea de trabajo que se baraja por los consistorios de muchas ciudades de España, **para controlar su precio, y también para promover el aumento del parque de viviendas en alquiler**, que -en relación con el total de viviendas vacías- sigue siendo relativamente desproporcional.

De esta forma, por ejemplo, el Ayuntamiento de Barcelona a través del Instituto Municipal de la Vivienda y Rehabilitación de Barcelona administra más de 7.000 viviendas de alquiler, que se encuentran distribuidas por toda la ciudad, y que se ponen a disposición de la ciudadanía siempre que cumplan unos requisitos básicos de renta<sup>40</sup>, aunque es evidente que **respecto de la demanda de vivienda total en la ciudad condal, es una cantidad claramente insignificante**.

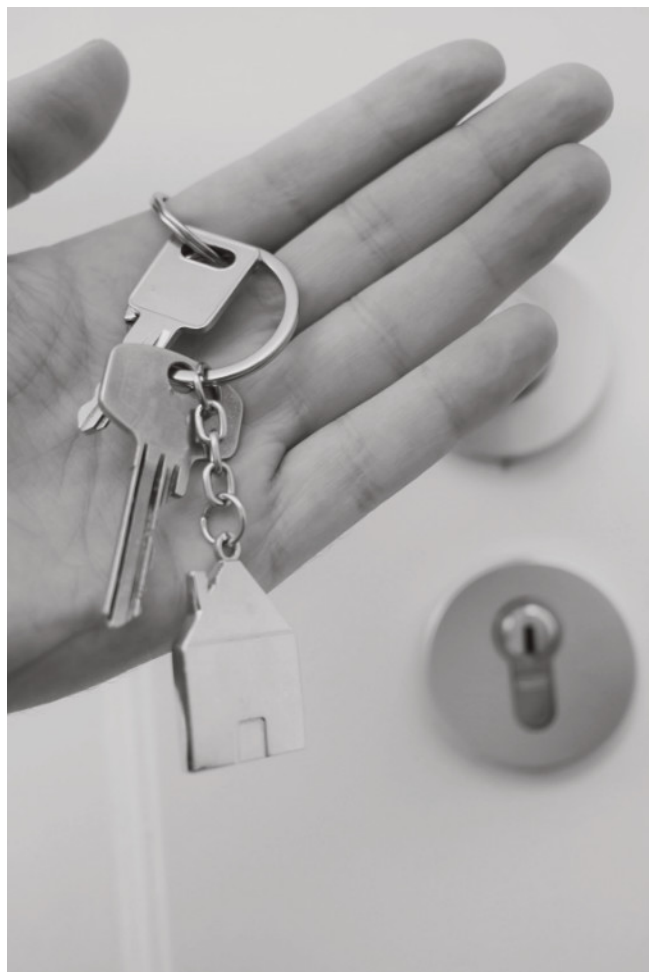
En el mismo sentido, el Ayuntamiento de Madrid tiene la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo - EMVS-, que fomenta una singular iniciativa basada en el alquiler de viviendas entre particulares - Programa Alquiler Madrid (ALMA)<sup>41</sup>-; además **cuenta con un régimen de adjudicación de viviendas para personas más vulnerables**, a través de un régimen reglado a través de un

40. <https://habitatge.barcelona/es/acceso-a-vivienda/el-parque-publico-de-vivienda>.

41. <https://www.emvs.es/Alquiler>.

Reglamento propio<sup>42</sup>. En general, todas las grandes ciudades españolas -Sevilla, Valencia, Las Palmas, Bilbao, Vigo, etc.- disponen de empresas y agencias municipales que promueven tanto la promoción de viviendas protegidas. El ámbito de la intervención en el mercado del alquiler **a través de precios de referencia de máximos y mínimos -que sí ha sido utilizado en otras ciudades europeas, como es el caso de Berlín y de París-** no ha sido implantado en los municipios españoles, aunque se pueden encontrar algunas propuestas al respecto.

En concreto, la Generalitat de Cataluña está promoviendo una Ley del alquiler, que sería aplicable a aquellos municipios que tengan una población superior a 20.000 habitantes, para congelar, obligar a bajar o imponer un precio máximo respecto del alquiler de vivienda<sup>43</sup>. En este sentido, la Autoridad Catalana de la Competencia (ACC), **ha emitido un informe en el que ha advertido de que la medida puede resultar contraproducente respecto de los efectos perseguidos<sup>44</sup>** siendo claramente desproporcionada.



<sup>42</sup>. Acuerdo de 20 de diciembre de 2018 del Pleno del Ayuntamiento de Madrid por el que se aprueba el Reglamento para la Adjudicación de las Viviendas Gestionadas por la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid, S. A., BOCM núm 3, de 4 de enero de 2019.

<sup>43</sup>. Acuerdo de 20 de diciembre de 2018 del Pleno del Ayuntamiento de Madrid por el que se aprueba el Reglamento para la Adjudicación de las Viviendas Gestionadas por la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid, S. A., BOCM núm 3, de 4 de enero de 2019.

<sup>44</sup>. “Artículo 6. Determinación de la renta inicial 1. En los contratos de arrendamiento de vivienda objeto de esta ley que se concluyan en áreas declaradas de mercado tenso, la renta pactada al inicio del contrato no puede rebasar el precio de referencia para el alquiler de una vivienda de características análogas en el mismo entorno urbano.”

### 3. Estado de alarma y medidas urgentes en relación con la vivienda y los desahucios

✓ **R**esulta obligado en este estudio llevar a cabo una mención específica a las medidas que las sucesivas declaraciones del estado de alarma han supuesto en relación con los desahucios y, en concreto, en la flexibilización de los mismos, la posibilidad de negociar la renta del inquilino con la aquiescencia del arrendador, y las consideraciones que se han introducido respecto del lanzamiento, **al deberse tomar en consideración elementos novedosos como son la situación de especial vulnerabilidad respecto de los arrendamientos de vivienda habitual**, la moratoria del pago de la renta, y también las matizaciones que se han llevado a cabo respecto de los precarios sin título, que -como veremos a continuación- pueden hacer más complejo el desahucio **cuando concurran determinadas**

**circunstancias que agraven las consecuencias del lanzamiento.** Además, se ha concedido un relevante protagonismo a los servicios sociales en los procedimientos de desahucio que van a modular en gran medida los mismos.

Entrando ya propiamente dicho en las medidas adoptadas como consecuencia de la declaración del estado de alarma provocada por la pandemia, hay que comenzar indicando **que el año 2020 se puede considerar un punto de inflexión en relación con la perspectiva adoptada desde los poderes públicos en relación con la protección de determinados colectivos** en relación con la vivienda, los desahucios, y los lanzamientos derivados de procedimientos de recuperación de la posesión.

En primer término, el primer Real Decreto de declaración del estado de alarma en marzo de 2020<sup>45</sup> estableció una serie de medidas dirigidas a las familias y colectivos vulnerables, **para que se tuviese en cuenta la peculiar situación de estos grupos sociales que están sufriendo de manera más acuciante las consecuencias económicas derivadas de la crisis del COVID**. En concreto, el Decreto incluyó propuestas para que se pudiese llegar a acuerdos en el ámbito de los alquileres, de forma que se puede llegar a un acuerdo entre arrendador y arrendatario en relación con el pago del alquiler, en concreto permitiendo una ampliación de la prórroga del contrato de alquiler por seis meses -*Artículo 2. Prórroga extraordinaria de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual*-. Asimismo, **se preveía la suspensión de los procedimientos de desahucio y de los lanzamientos respecto de hogares vulnerables sin alternativa habitacional**; en este caso se distinguía entre si esos hogares ocupaban la vivienda con justo título o simplemente a través de un precario u ocupación sin consentimiento del propietario, ya que la suspensión sólo afectaba a aquellos que lo fuesen a título de arrendatarios. Es importante señalar la interacción que se establece entre la administración de justicia y sus Letrados, y los servicios sociales competentes, que adquieren un protagonismo en estos procedimientos **en la medida en que tienen que acreditar la situación de vulnerabilidad, y también la eventual disponibilidad de alternativa habitacional**.

Al mismo tiempo, es interesante reseñar el matiz que se introduce por el Decreto en relación con la categorización de los distintos propietarios de

inmuebles, al distinguir entre grandes y pequeños propietarios -*Artículo 4. Aplicación automática de la moratoria de la deuda arrendaticia en caso de grandes tenedores y empresas o entidades públicas de vivienda*-: **de manera que el gran propietario será aquel que ostente la propiedad sobre más de diez inmuebles** (o 1.500 metros cuadrados de superficie arrendada en su conjunto). En este caso,

**“El año 2020 se puede considerar un punto de inflexión en relación con la perspectiva adoptada desde los poderes públicos en relación con la protección de determinados colectivos en relación con la vivienda, los desahucios, y los lanzamientos derivados de procedimientos de recuperación de la posesión”**

45. Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, BOE núm. 91, de 01/04/2020.

el arrendatario puede exigir una moratoria en el pago de la deuda por renta arrendaticia adeudada, o -en su caso- exigir una reducción del 50% en la renta pactada.

Como se puede observar, el estado de alarma ha supuesto la aportación de interesantes elementos de consideración: **la inclusión del concepto de vulnerabilidad económica en los procedimientos de desahucio, y también la incorporación del dictamen de los servicios sociales correspondientes** en el proceso, de manera que su dictamen queda incorporado a los autos, y se convierte en pieza relevante en la consideración de las circunstancias atinentes a cada uno estos. La cuestión que se suscita es si una vez superada la pandemia estas trascendentes consideraciones quedarán definitivamente incorporadas al bagaje jurídico de los desahucios, con **las repercusiones que eventualmente van a tener no sólo sobre el mercado del alquiler sino también a la propia seguridad jurídica subyacente a los contratos de arrendamiento**, al imbuirlos de elementos de compleja previsibilidad y que -de reflejarse en la relación contractual- podrían implicar un evidente encarecimiento del precio en el mercado de la vivienda del alquiler, **y también de una disminución palmaria del parque de inmuebles dedicados a este fin** -algo que se pone de manifiesto, como veremos a continuación, en la experiencia contrastada en los países de nuestro entorno-.

A su vez, el Real Decreto-Ley 37/2020<sup>46</sup> no hace sino abundar y profundizar en los conceptos incoados por el que declaró el estado de alarma en primera instancia, **en la medida en que amplía sus consecuencias, y también los grupos de destinatarios de estas en su conjunto**. De este modo -y entre otras determinaciones- se establece:

- La extensión de la suspensión del procedimiento de desahucio **durante la vigencia del estado de alarma, y hasta que los servicios sociales correspondientes puedan ofrecer una alternativa habitacional** a los arrendatarios en situación de vulnerabilidad económica<sup>47</sup>.
- Este concepto de vulnerabilidad económica queda claramente ampliado, en la medida en que **ya no se restringe a aquellos arrendatarios que hayan sufrido las consecuencias económicas de la pandemia del COVID-19**, sino a cualquier otro tipo de arrendatario.
- Se promueve el protagonismo de los servicios sociales, que deberán valorar la vulnerabilidad del arrendatario -o, en su caso, del arrendador-. **Esto supone el otorgamiento a un órgano ajeno a la administración de justicia de un papel muy relevante** en los procedimientos de lanzamiento, que debería ser regulado de manera concreta y clara.

46. Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes, BOE núm. 334, de 23/12/2020.

47. Artículo 1. Suspensión durante el estado de alarma del procedimiento de desahucio y lanzamiento arrendaticios en el caso de personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional<sup>3</sup>. Una vez presentados los anteriores escritos, el Letrado de la Administración de Justicia deberá trasladar inmediatamente a los servicios sociales competentes toda la documentación y solicitará a dichos servicios informe, que deberá ser emitido en el plazo máximo de diez días, en el que se valore la situación de vulnerabilidad del arrendatario y, en su caso, del arrendador, y se identifiquen las medidas a aplicar por la administración competente.

- Se vincula el lanzamiento a la búsqueda de una solución habitacional factible, **supeditándolo a su disponibilidad, siendo -como hemos visto- en España la misma tiene una dimensión realmente pequeña** -algo que se pone de manifiesto por el propio legislador en el texto de los decretos de declaración de alarma<sup>48</sup>.

- Se introduce un elemento modulador para el arrendador, en la medida en que este **podrá solicitar a la administración una compensación económica en el caso de que hayan transcurrido tres meses** y no se haya logrado una alternativa habitacional para los incursos en el procedimiento de desahucio.

- También se extiende a las personas en precario **estas medidas moduladoras del desahucio -es decir, a aquellos que no ostentan título alguno**

**para la ocupación de la vivienda-**, siempre que la hayan ocupado con habitualidad, y siempre que en la misma se encuentren ciertas categorías de personas: **dependientes, víctimas de violencia sobre la mujer o que haya menores de edad**<sup>49</sup>.

- En el supuesto anterior, el juez podrá suspender el lanzamiento por desahucio **en el caso de que el propietario del inmueble lo sea de más de diez viviendas** -con independencia de que sea persona física o jurídica<sup>50</sup>. Es evidente que la introducción de un parámetro cuantitativo puede afectar al principio de proporcionalidad, en la medida en que **se equiparan grandes propietarios como fondos de inversión, a ahorradores e inversores en pequeña escala** que han optado por esta vía para garantizar sus ahorros, y que difícilmente son comparables en modo alguno.

48. Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes: I. (...)En este mismo plano estructural, se está avanzando con un gran número de Administraciones territoriales a través de diferentes acuerdos para incrementar de manera notable y en breve plazo el exiguo parque de vivienda social en alquiler que caracteriza nuestro país, tal y como se pone de manifiesto en el último boletín especial del Observatorio de Vivienda y Suelo, en el que se constata que dicho parque apenas llega a las 290.000 viviendas en el conjunto de España, una cifra muy lejana a la necesaria para constituir un instrumento efectivo de apoyo social, y también muy alejada del nivel de desarrollo de este tipo de parque en los principales países de nuestro entorno.

(...) Es esta debilidad de los instrumentos públicos para actuar ante estas situaciones el segundo motivo que justifica la urgencia y necesidad de las medidas. Como se indicaba anteriormente, el parque de vivienda social en España es particularmente escaso, ofreciendo cobertura a menos del 2,5 % de los hogares, un porcentaje claramente insuficiente para que tenga capacidad de ofrecer soluciones rápidas a las situaciones de vulnerabilidad y tratándose de una realidad que se agrava en el actual contexto de crisis sanitaria.

49. Artículo 1 bis. Suspensión durante el estado de alarma del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos para personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional en los supuestos de los apartados 2.º, 4.º y 7.º del artículo 250.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.-3. Para que opere la suspensión a que se refiere el apartado anterior, quien habite la vivienda sin título habrá de ser persona dependiente de conformidad con lo dispuesto en el apartado dos del artículo 2 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, víctima de violencia sobre la mujer o tener a su cargo, conviviendo en la misma vivienda, alguna persona dependiente o menor de edad. En todo caso, la persona o personas que ocupan la vivienda sin título deberán acreditar, además, que se encuentran en alguna de las situaciones de vulnerabilidad económica descritas en la letra a) del artículo 5 del presente real decreto-ley mediante la presentación de los documentos previstos en el artículo 6.1. El Letrado de la Administración de Justicia, dará traslado de dicha acreditación al demandante o denunciante.

50. En este caso la suspensión del procedimiento no podrá llevarse a cabo en el caso de que concurra alguna de las siguientes circunstancias: que la vivienda sea residencia habitual o la segunda residencia del titular de la propiedad, que la ocupación y permanencia en la vivienda haya implicado intimidación o violencia, si existen indicios de que la vivienda se ha estado utilizando para llevar a cabo actividades ilícitas, también si se tratan de inmuebles dedicados a vivienda social y ya estuviese asignada a un solicitante, y todo supeditado a que la entrada y ocupación del inmueble no se haya producido con posterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto Ley 37/2020.



• En todo caso, se introduce un criterio de alta discrecionalidad, en la medida en que **se pone en relación la vulnerabilidad del arrendatario con la del arrendador**, de manera que se debe llevar a cabo una ponderación y un juicio relativo a cuál de las situaciones de cada uno implica mayor vulnerabilidad, **siendo los servicios sociales los que tendrán la última palabra en la constatación y determinación de la misma**<sup>51</sup>, y todo ello para acordar la suspensión del lanzamiento o su efectiva realización.

• Por su parte, el Real Decreto 1/2021<sup>52</sup> ha introducido una modificación en el artículo primero del RD 11/2020 de declaración del primer estado de alarma, conforme al cual se altera la redacción del mismo **incorporando unas matizaciones que deben ser reseñadas por que inciden en esta tendencia subyacente a la regulación de excepción derivada de la pandemia**, y que protege singularmente las ocupaciones sin título de viviendas. De este modo, a partir de la entrada en

vigor de esta modificación se va a permitir la suspensión de los lanzamientos por desahucio respecto de las personas que ocupen sin título alguno un inmueble, siempre que no hayan incurrido en violencia para su realización<sup>53</sup>. De esta forma, **el problema más relevante va a residir en la ponderación necesaria para poder determinar con claridad qué haya que entender por violencia**, en la medida en que si la misma se reduce a la entrada por medios violentos sólo utilizados para acceder a la vivienda -es decir, sin que afecte a las personas-, la ocupación va a poder ser considerada como aceptable por parte del juez conforme a la redacción del artículo indicado, **y por lo tanto será una posesión no desahuciable**.

Todo ello no hace sino abundar **en la permisividad subyacente que la legislación de urgencia está permitiendo articular alrededor del fenómeno de la ocupación**, y que ha matizado todas las consideraciones subyacentes derivadas de la seguridad jurídica.

51. Artículo 1.- 2. (...) El Letrado de la Administración de Justicia dará traslado de dicha acreditación al demandante, quien en el plazo máximo de diez días podrá acreditar ante el Juzgado, por los mismos medios, encontrarse igualmente en la situación de vulnerabilidad económica descrita en la letra a) del artículo 5 o en riesgo de situarse en ella, en caso de que se adopte la medida de suspensión del lanzamiento.

3. Una vez presentados los anteriores escritos, el Letrado de la Administración de Justicia deberá trasladar inmediatamente a los servicios sociales competentes toda la documentación y solicitará a dichos servicios informe, que deberá ser emitido en el plazo máximo de diez días, en el que se valore la situación de vulnerabilidad del arrendatario y, en su caso, del arrendador, y se identifiquen las medidas a aplicar por la administración competente.

52. Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, BOE núm. 17, de 20 de enero de 2021.

53. Disposición final primera. Modificación del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19. El Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, se modifica en los siguientes términos:

Dos. Se modifican las letras b) y c) del apartado 7 del artículo 1 bis, que quedan redactadas del modo siguiente: BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO LEGISLACIÓN CONSOLIDADA Página 17 «b) Cuando se haya producido en un inmueble de propiedad de una persona física o jurídica que lo tenga cedido por cualquier título válido en derecho a una persona física que tuviere en él su domicilio habitual o segunda residencia debidamente acreditada. c) Cuando la entrada o permanencia en el inmueble se haya producido mediando intimidación o violencia sobre las personas.

Si se observan con detenimiento las condiciones explicitadas con anterioridad, se suscitan algunas dudas -que abundan en las emitidas en relación con las que se incluían en el primer Decreto de declaración del estado de alarma-: **como se ha indicado, la matización entre grandes propietarios y pequeños propietarios es altamente discrecional**, y puede desincentivar no sólo la inversión de determinados grupos empresariales en nuestro país sino la de otros ahorradores bajo fórmulas plenamente lícitas -por ejemplo, cooperativas o fundaciones-. Además, la implicación de los servicios sociales supone añadir un peritaje muy calificado en el procedimiento por desahucio, **que -al depender de los Ayuntamientos- en determinados casos puede incluir consideraciones de corte político, periféricas y exorbitantes** al enjuiciamiento propiamente dicho de la vulnerabilidad.

Por otra parte, **ampliar a los ocupantes de vivienda sin título alguno las consecuencias de las medidas incluidas en el Decreto, significa legitimar esa posición de precario**, siendo que además, el someter la vulnerabilidad a otros cuestiones periféricas -como son la violencia contra la mujer y la presencia de menores o/y dependientes- hace que una gran parte de las ocupaciones de vivienda vayan a quedar legitimadas, al menos durante la duración del estado de alarma, suscitándose la duda legítima respecto al precedente que incorpora, **y también sobre una eventual consolidación a través de su incorporación a la legislación vigente una vez concluido el estado de alarma**. Todo ello sin entrar en las posibles consecuencias del incremento de denuncias falsas o sin fundamento alguno para poder justificar la concurrencia de alguna de estas condiciones.



## 4. Perspectivas de derecho comparado

✓ **L**a perspectiva comparativa con otros Estados europeos pone de manifiesto dos elementos de manera clara: en primer término, que las vías para intervenir en relación con la política de vivienda siempre se basa en la aplicación de parámetros que -salvando las diferencias entre las diferentes jurisdicciones- tiene un mismo punto de encuentro, que es el de la posibilitar **un acceso más amplio a la vivienda a través de políticas activas de la promoción de la misma a precios más asequibles, y respecto de colectivos que estén más desfavorecidos.** O, en segundo plano, a través de intentar aumentar el parque de viviendas en alquiler, a través de la imposición de precios tasados regulados, y obligando a que los inmuebles que lleven determinado espacio de tiempo vacíos

tengan que ser puestos a disposición del alquiler, normalmente a través de reglamentos de las corporaciones locales y de los Ayuntamientos, **aunque también de legislación a nivel nacional, como es el caso de los Países Bajos y de Francia.**

En relación con este segundo aspecto, cabe citar la regulación que se dictó por el Ayuntamiento de Berlín, y que ha puesto de manifiesto que **la intervención en el precio del alquiler, en primer lugar, retrae y disminuye la oferta de viviendas a arrendar, de manera que ésta ha disminuido alrededor de un 25% en Berlín,** siendo que el precio medio del alquiler -en oposición a lo que se esperaba- ha aumentado un 36% desde la entrada en vigor de esas medidas. Al mismo tiempo, la oferta de viviendas en venta ha

aumentado de manera alcanzando un incremento del 38%. Otra consecuencia se ha plasmado en la aparición de un precio doble, el tasado o legal, **y el real que es el que se impone de manera irregular, provocando indirectamente un aumento en la economía sumergida** y en el fraude tributario; en cualquier caso, se ha aprobado en mayo de 2020 la prórroga de este sistema por otros cinco años -lo que se conoce por la Línea Berlinesa-.

En el caso de Francia, son prototípicas las medidas adoptadas por El Ayuntamiento de París que, en una primera etapa, fomentó la intervención sobre la vivienda de alquiler hasta 2017, pero las consecuencias han sido igual de poco halagüeñas que en Berlín, en la medida en que **sólo en dos años la oferta de viviendas en alquiler disminuyó un 15%, produciéndose además un endurecimiento en las condiciones de arrendamiento para los inquilinos**. A pesar de todo, en 2019 se ha vuelto a instaurar un sistema de precios tasados para determinados alquileres en la capital francesa, la diferencia con el anterior sistema radica en que **se permite al arrendador poder exigir un *complément de loyer* -un complemento al alquiler- que se justifica en caso de la peculiar calidad y ubicación** de la vivienda a alquilar.

Vistos los diversos ejemplos que acabamos de reseñar a nivel municipal, y su dudoso éxito, con las excepciones indicadas, pasamos a comentar la experiencia holandesa -que ha sido en parte seguida por Francia-, **y que sí nos parece que puede constituir un ejemplo digno de elogio, y que está dando unos resultados positivos**, tanto para el mercado del alquiler, como -e indirectamente- respecto de la contención del fenómeno de la ocupación de viviendas e inmuebles vacíos.

**“Cabe citar la regulación que se dictó por el Ayuntamiento de Berlín, que ha puesto de manifiesto que la intervención en el precio del alquiler retrae y disminuye la oferta de viviendas a arrendar, de manera que ésta ha disminuido alrededor de un 25% en Berlín”**

## 1. Un caso de éxito: los Países Bajos

En primer término, conviene comenzar indicando que, a pesar de las evidentes diferencias que existen entre España y los Países Bajos en numerosas cuestiones, se pueden constatar también ciertos paralelismos en el ámbito de la vivienda que se ponen de manifiesto en el siguiente cuadro<sup>56</sup>:

Algunas características	UE (27)	España	Países Bajos
Número de habitantes (*mill)	448.000	47,330	17,4
Número de habitantes/km2	111	99	416
Número de viviendas (*mill)	*	18,6	7.8
En propiedad (el resto es alquiler)	70%	76%	69%
Total de casas (el resto son pisos)	53%	35%	75%
Casas en las ciudades (id)	28%	15%	69%
Casas en áreas metropolitanas y pueblos (id)	58%	39%	90%
% casas en el campo (id)	82%	69%	95%
Número de habitaciones p.p.	1,6	1,9	2,0
Tamaño medio de los hogares	2,3	2,5	2,1
Superpoblado	17%	6%	5%
Subocupado	33%	53%	55%
Precios de compra 2015-2019	20%	25%	33%
Gastos de vivienda netos	20%	17%	23%

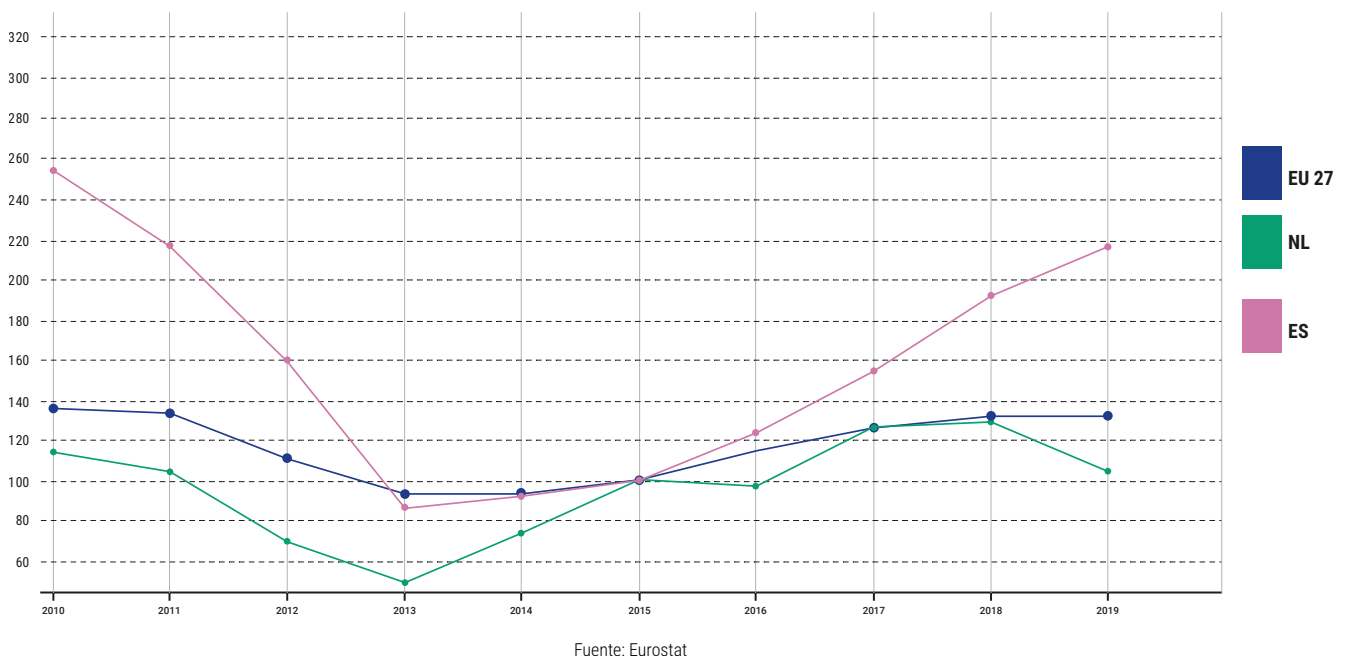
56. Fuente: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/housing/index.html?lang=en>. En este sentido, hay que remarcar que las definiciones son diferentes dependiendo del país que se tome como referencia, lo que implica una dificultad evidente a la hora de cotejar y comparar los datos, pero se puede obtener una amplia explicación de los mismos en la publicación a la que se accede en el siguiente link: <http://www.iut.nu/wp-content/uploads/2017/07/Housing-Affordability-Housing-Statistics.pdf>.

Conforme al mismo, se puede comprobar **cómo el porcentaje de viviendas en alquiler en España es superior al de Holanda en 7 puntos porcentuales**, aunque el parque de viviendas *per cápita* en los Países Bajos es superior al español.

También es relevante la diferencia entre el tipo de vivienda, **ya que en Holanda predominan las casas unifamiliares frente a los pisos, mientras que en España el porcentaje es sustancialmente inferior a favor de las viviendas en propiedad horizontal**. Incluso ese elevado porcentaje en el caso holandés se mantiene también en las ciudades, mientras que **en España las viviendas unifamiliares en los núcleos urbanos sólo representan un 15% del total**. También hay ligeras variaciones tanto en el precio de compra como en los gastos de vivienda, que son superiores en Holanda respecto de España. Es evidente que el

tamaño del país influye de manera contundente en la escasez de suelo construible, pero **siendo España un país más grande en territorio, también tiene deficiencias graves estructurales en relación con la vivienda** -que se ponen de manifiesto en este trabajo-, teniendo España un parque de viviendas desocupadas realmente importante.

Los problemas derivados de la escasez de viviendas en Holanda se han convertido en un hecho acuciante, en la medida en que **el déficit en 2020 se estima en una carencia de 331.000 viviendas, es decir, un 4,2% del total, tendencia además que va al alza**. Algo que también se pone de manifiesto y repercute en el número de licencias para construir vivienda residencial, que en Holanda está a la baja, siendo que España es tres veces superior, y dobla la media de la Unión Europea, como se pone de manifiesto en el siguiente cuadro<sup>57</sup>:



57. Fuente: Eurostat -access to dataset-

Al mismo tiempo, la tasa de viviendas vacías en Holanda está entre el 1% y el 2%, de manera que **se mantiene dentro de los límites de lo que los expertos consideran como admisible o incluso razonable**, pero pone claramente en evidencia las tensiones que existen en ese país entre la demanda y la oferta de vivienda, que es claramente desproporcional, **y que acarrea tensiones sobre el precio de compra, las abultadas listas a la espera de conseguir una vivienda social**, y también en las personas que carecen de una vivienda estable.

En este sentido, **la experiencia holandesa pone de manifiesto varios puntos que deben ser destacados** en relación con las posibles soluciones que se pueden articular respecto de la escasez de vivienda:

- Aprovechamiento de **todos los espacios posibles para convertirlos en vivienda: molinos de viento, construcciones abandonadas, lugares de almacenamiento de agua, etc.**, el espacio en Holanda es un bien escaso, y hay que aprovecharlo al máximo.
- Transformación de zonas industriales y portuarias que han caído en desuso, aunque respecto de estas **el problema fundamental que se suscita es que conllevan una compleja tramitación administrativa** para asignarles una nueva calificación urbanística, con procedimientos de larga duración.
- Alterar el uso de determinados edificios, **como oficinas o zonas comerciales vacías, y dedicarlas a la función residencial: la evolución al alza de esta alternativa se puede constatar en el siguiente cuadro:**



- Uso temporal de edificios vacíos: este constituye un auténtico ejemplo de adaptación a las necesidades sentidas, y **permite que muchos propietarios de inmuebles vacíos o desocupados puedan dedicarlos al alquiler sin necesidad de incurrir en gastos exorbitantes**, mientras que esperan la tramitación de otras alternativas, como la reurbanización.

- De esta forma, se puede conceder la gestión de edificios vacíos que se van a demoler a lo que se podría traducir como **empresas de gestión de vacantes, que articularán el arrendamiento temporal de los mismos**, siendo la única obligación la de garantizar una habitabilidad con ciertas garantías -suministros de agua y electricidad-. Incluso se ha instaurado un sello de calidad en este sector. De esta forma, en los Países Bajos, la gestión de vacantes es un sector en auge, tiene más de cien operadoras funcionando en ese mercado, e **implica una positiva interacción entre la administración pública y el sector privado, representando un interesante ejemplo de colaboración público-privada**, que supone ventajas para todos los partícipes, ya que aumenta el parque de viviendas en alquiler, contribuye a ofrecer a una solución a propietarios respecto de

sus inmuebles en desuso, y ofrece alternativas habitacionales dignas a determinados sustratos sociales<sup>58</sup>.

**“La tasa de viviendas vacías en Holanda está entre el 1% y el 2%, de manera que se mantiene dentro de los límites de lo que los expertos consideran como admisible o incluso razonable, pero pone claramente en evidencia las tensiones que existen en ese país entre la demanda y la oferta de vivienda”**

58. En este sentido, se pueden consultar las siguientes fuentes para alcanzar una visión más en profundidad de la estrategia sobre la vivienda en los Países Bajos: en relación con la Administración sobre el alquiler de viviendas: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/woning-verhuren/woning-verhuren-wat-moet-ik-regelen>; respecto de la Administración sobre el alquiler temporal: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/woning-verhuren/vraag-en-antwoord/welke-mogelijkheden-heb-ik-om-mijn-woning-tijdelijk-te-verhuren>; fuente relevante son las estadísticas de la UE respecto al a vivienda: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/housing/index.html?lang=en>.

También, ya exclusivamente respecto de Holanda se puede consultar la información del CBS, Centraal Bureau voor de Statistiek): <https://www.cbs.nl/en-gb>; es relevante en este tema el Informe general del gobierno sobre el mercado de la vivienda: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/15/staat-van-de-woningmarkt-jaarrapportage-2020>, y también el Informe sobre las estadísticas comparativas de vivienda en Europa, 2017: <http://www.iut.nu/wp-content/uploads/2017/07/Housing-Affordability-Housing-Statistics.pdf>.

Próximos desafíos para el gobierno holandés: <https://www.platform31.nl/publicaties/kompas-voor-keuzes>; por último, la obra relativa a la vivienda social en Europa Social housing in Europe, overview book, Scanlon, Whitehead and Arrigoita, 2014, que se puede consultar en: <https://www.wiley.com/en-us/Social+Housing+in+Europe-p-9781118412343>.



## Evolución de la legislación del alquiler de la vivienda en los Países Bajos

Todas las alternativas anteriormente expuestas se han enmarcado en un marco legislativo que ha buscado **aunar las necesidades públicas de oferta de vivienda en alquiler, con las garantías necesarias derivadas de la seguridad jurídica**, tanto para el arrendatario como del propietario del inmueble.

De esta forma, en un primer término, **en los Países Bajos en 2010 se aprobó una Ley -Wet Kraken en Leegstand, que traducida al castellano significaría Ley de Ocupación y de Vacantes-** que ha permitido desarrollar una amplia política en relación con la ocupación de viviendas en ese país. En primer término, decir que las acciones penales frente a la ocupación ya no son posibles en la medida en que un edificio o inmueble haya estado desocupado o vacío durante más de un año. Pero, en contrapartida a lo anterior, **se han incrementado las penas para los que hayan ocupado una vivienda o inmueble**, pudiendo alcanzar la privación de libertad de hasta 2 años y ocho meses, en la medida en que se pueda apreciar la agravante de violencia respecto de los hechos juzgados. **Por supuesto, esta pena tan elevada busca un efecto disuasorio respecto de los posibles precaristas o también conocidos como squatters.**

A su vez, esta Ley permite actuar de manera efectiva a los Ayuntamientos, en la medida en que se tiene que comunicar **a la correspondiente corporación local por el propietario del inmueble que éste queda vacío y desocupado**, de manera que si una vivienda -también pueden ser oficinas, locales comerciales o de ocio- permanece sin ser

alquilada durante un año, el Ayuntamiento correspondiente puede buscar un inquilino para el inmueble, **obligando incluso a que el propietario emprenda las medidas de conservación y mejora necesarias para que resulte habitable.**

**En 2016 entró en vigor la Wet Tijdelijke verhuur -Ley de Alquiler temporal- que ha introducido modificaciones a las reglas que estaban vigentes hasta ese momento** conforme a la Ley de Ocupación y Vacantes. Hay que partir de que en Holanda la mayoría de los alquileres son de larga duración, en la medida en que los arrendamientos por periodos cortos de tiempo sólo se preveían para situaciones vacacionales y algunas excepciones más. **De hecho, jurídicamente a partir del año de arrendamiento, se entiende que el mismo es por duración ilimitada.** Una de las novedades más importantes, que -como hemos indicado- supone un gran cambio respecto al concepto tradicional de alquiler de larga duración como principio, y que se incluye en la nueva ley de 2016, es que se amplían enormemente las posibilidades de alquiler temporal, que vamos a exponer someramente:

- En principio, se permite celebrar contratos de arrendamiento a corto plazo por un período de tiempo determinado, **como ya ocurría con los locales dedicados a usos comerciales, pudiendo alcanzar una duración de dos años.** De este modo, si el propietario no notifica su intención al inquilino de denunciar o rescindir el contrato al final del plazo estipulado -con un mes de preaviso- el contrato de arrendamiento pasará a considerarse por tiempo indefinido.

- Además, el inquilino ostenta el derecho de poder desistir con antelación a la duración prevista por contrato, **es decir, no tiene la obligación de cumplir el período pactado. Esta es una característica muy relevante del nuevo régimen vigente en Holanda**, ya que promueve la mentalidad del alquiler de corta duración, sin miedo a que se “*eternice*”.
- Para que un arrendador no imponga sucesivos contratos por tiempo parcial al mismo inquilino, **se entiende que cuando se ha firmado un segundo contrato con el mismo arrendatario, este será por tiempo indefinido** con independencia de la duración que se haya pactado contractualmente.
- Además los contratos de alquiler de duración parcial pueden suscitarse respecto de varias categorías de inquilinos: los estudiantes, o aquellos trabajadores que se hayan mudado a otra ciudad o a Holanda por motivos de trabajo o estudios, **los que hayan tenido que dejar su casa por causa de renovación o demolición, y necesiten mudarse temporalmente a otra vivienda**; los inquilinos que estén en situación de emergencia, o aquellos que tenga un contrato de arrendamiento temporal de segunda o última oportunidad.
- También pueden llevarse a cabo **arrendamientos temporales de viviendas no autónomas, es decir, de habitaciones**, siendo que estos contratos pueden tener una duración máxima de cinco años. Del mismo modo que con los arrendamientos temporales de viviendas, si el propietario no notifica en plazo su intención de dar por terminado el contrato, **se considerará que queda prorrogado como contrato indefinido**.
- Se insta la cláusula de “*uso personal urgente*” para que el propietario respecto de determinados grupos específicos **pueda recuperar la vivienda sin tener que concluir el periodo temporal pactado**. Esto ocurre respecto de jóvenes inquilinos que tengan entre 18 y 27 años, cuando ya hayan vivido 5 años en la vivienda. Lo mismo se aplica respecto de estudiantes de doctorado. Una singularidad de la ley radica en que **los estudiantes son intercambiables, es decir, que al fin del período de alquiler se puede seguir alquilando a la misma categoría de personas**.
- Es interesante la regulación que se hace respecto del alquiler a familias numerosas -ocho o más componentes- **que, si descienden en tamaño, pueden ser obligadas a cambiar de inmueble**, para arrendar a otra familia numerosa, y esto debido a la carencia de viviendas de gran tamaño.
- Además, en caso de rescisión por causa de “*uso propio urgente*” **es necesario que el arrendador asegure que el inquilino puede obtener otro espacio habitable**, e incluso, puede ser que el propietario sea obligado a pagar los gastos de mudanza y suministros del arrendatario saliente.
- La ley establece el arrendamiento intermedio o por *cláusula diplomática*, **en la medida en que se puede alquilar el inmueble cuando el propietario no lo esté usando** -como es el caso de personas que trabajen en el extranjero-, pero sujeto a que a su vuelta se puede rescindir el contrato de arrendamiento temporal.

- ✓ El acceso a la vivienda en España:  
¿qué hacer con el problema de la ocupación?

A la vista de todas estas medidas, **en Holanda se ha consolidado un ambiente favorable al arrendamiento de corta duración, que incluso se está utilizando desde empresas y plataformas privadas** para promover acciones que también consiguen desincentivar la ocupación sin título de viviendas, al promover alquileres temporales de viviendas e inmuebles vacíos, para grupos concretos -estudiantes, trabajadores temporales, expatriados o personas con necesidades habitacionales por periodos cortos de tiempo-, y que están constituyendo un auténtico hito en la prevención de esas acciones antijurídicas. Además, y conviene señalarlo, respecto de un país en el que por tradición **este tipo de actos habían proliferado con cierta profusión, y que incluso habían pasado a formar parte del paisaje urbano de algunas de sus ciudades más importantes, como es el caso de Ámsterdam y Rotterdam.**



## 2. Experiencias en la UE: Francia

En Francia, y después de una detenida observación de otras experiencias europeas, en concreto la holandesa, la británica y la belga, el Parlamento francés aprobó en 2009 una modificación de la llamada Ley Boutin<sup>59</sup>, que ha permitido que se traslade al mercado inmobiliario la idea de “vivienda anti-ocupación” -que, como ya hemos indicado, es especialmente relevante en la jurisdicción de los Países Bajos-. De esta forma, a través de la articulación y autorización de un sistema de arrendamiento de corta duración, se ha protegido una variedad de inmuebles que estaban vacíos y sin uso alguno, ya no sólo viviendas de uso residencial, sino también otro tipo de edificaciones, como son instalaciones militares, oficinas o fábricas y almacenes.

Además, y particularmente en el caso francés - dada la riqueza del mismo- este sistema de arrendamiento ha permitido un efecto paralelo que debe ponerse de manifiesto y ser destacado: **a través de este mecanismo de preservación de inmuebles frente a la degradación y a la ocupación ilegítima se ha protegido también el patrimonio histórico-artístico francés**, al conjugar el mantenimiento y conservación del inmueble arrendado con su puesta en valor en términos económicos. Por otra parte, se ha promovido la mejora de la calidad de vida no sólo en las ciudades y grandes conglomerados urbanos, **sino que también se ha preservado el entorno rural en ciudades de menor dimensión**, y donde el riesgo de despoblación y de ocupación de inmuebles también es relevante.

Por otra parte, al partirse de un concepto único de arrendamiento de duración determinada, las corporaciones locales de diversas ciudades y regiones francesas **pueden implementar un concepto único de actuación en el ámbito del arrendamiento** -como es el caso de Lyon o Lille, o en la propia región parisina de la Île de France-.

En este sentido, **hay que recordar que la protección del ocupante o precarista sin título en Francia se consolida en un plazo breve de tiempo**, ya que a partir de las 48 horas de la ocupación -plazo que se puede evidenciar con la correspondiente aportación o presentación de algún recibo que pueda demostrar el pago de algún suministro en la vivienda ocupada, de manera que se consolida la posición del precarista-. Por otra

<sup>59</sup>. Los textos legislativos de referencia respecto del alquiler en Francia se plasman en los siguientes: Loi n°89-462 du 6 juillet 1989 relative aux rapports locatifs : article 8-1 Colocation ; Loi n°89-462 du 6 juillet 1989 relative aux rapports locatifs: article 7 Assurance pour compte des colocataires : article 7g ; Décret du 30 mars 2016 fixant le montant maximal de la majoration de la prime annuelle d'assurance pour compte du locataire y el Décret n°2015-587 du 29 mai 2015 relatif aux contrats types de location de logement à usage de résidence principale.

parte, durante los meses de invierno no se pueden llevar a cabo lanzamientos por desahucio, **periodo temporal que puede ampliarse si las circunstancias climatológicas son adversas**. Es decir, se parte de una posición de tutela del precario.

Además, como hemos visto, **en París se han ensayado técnicas de intervención en el mercado del alquiler que han tenido -en general- efectos relativamente negativos**, al provocar la aparición de un doble mercado, con dos precios de referencia -el oficial y el que exige realmente el propietario-, siendo que, además, la prórroga del régimen también indirectamente **ha conseguido que haya habido muchas viviendas e inmuebles que hayan dejado de alquilarse, prefiriéndose su puesta a la venta**, antes de incurrir en los peligros tanto de la ocupación, como de un alquiler desventajoso.

**“A través de este mecanismo de preservación de inmuebles frente a la degradación y a la ocupación ilegítima se ha protegido también el patrimonio histórico-artístico francés, al conjugar el mantenimiento y conservación del inmueble arrendado con su puesta en valor en términos económicos”**



## 5. Propuestas de regulación: Disyuntiva entre autorregulación y legislación: la iniciativa privada

✓ **U**na vez expuestos todos los elementos que hacen referencia al fenómeno del precario y de la ocupación sin título de viviendas tanto en España como en otras jurisdicciones del ámbito europeo -las más relevantes por su experiencia y elementos dignos de resaltar en un sentido u otro-, conviene señalar y remarcar algunos extremos que parecen dignos de mención, y también relevantes **en relación con la promoción de actuaciones desde los poderes públicos en relación con un ámbito tan sensible y estratégico como es el de la vivienda**, porque hace referencia a una necesidad básica de toda la ciudadanía, pero también -como hemos resaltado- a un derecho que sin poder ser calificado de fundamental en relación con su nivel de tutela, garantía, protección e invocabilidad, sí que engloba el patrimonio jurídico singular de cualquier persona, exigiendo que todas

las administraciones implicadas lleven a cabo los esfuerzos para su correcta promoción, articulación y salvaguarda.

**En este sentido, hemos intentado poner de manifiesto como la vivienda tiene una doble perspectiva:** la del derecho a la vivienda por quién puede ostentar un legítimo interés en poder disfrutarla; pero también respecto de la misma se suscita la tutela del derecho básico de propiedad, que no puede obviarse, es transversal y constituyente de todo el sistema de garantías jurídicas que le rodean, **y que se plasma en la legislación civil hipotecaria, que es una de las manifestaciones más importantes de nuestra civilización**, siendo un pilar unívoco del Estado de Derecho, tanto en España como en las jurisdicciones que merezcan ese calificativo.

De aquí que las líneas de actuación por parte de las Administraciones públicas **deben ir orientadas a la protección de ambos intereses: el legítimo del titular registral o propietario, que debe poder disfrutar del inmueble de su propiedad** sin que tenga que tolerar o soportar intromisiones ilegítimas en la misma, provengan de donde provengan, alegando espurios intereses y situaciones de necesidad, que deben ser contrastadas y cotejadas.

De hecho, la presunción legal debe ser la de la tutela del derecho registral, no del precario, es decir, del que ocupe una vivienda sin título, porque de otro modo se estaría incurriendo en el sin sentido de equiparar situaciones jurídicas que no pueden serlo en ningún caso, porque una parte de la titularidad registral documental, y la otra de la ausencia de título, del precario, **y, por lo tanto, legitimaría la vía de hecho por parte de los particulares, algo que puede dar al traste con el sistema jurídico de garantías vigentes**, y también desembocar en el desprestigio del sistema hipotecario y registral, que - particularmente en el caso español- es de los más desarrollados en el mundo occidental.

Por todo ello, las propuestas de líneas de actuación frente al precario deben ir focalizadas y enfocadas a compaginar los intereses en juego, pero siempre partiendo de la constatación de las premisas enumeradas con anterioridad. **De este modo, en primer término, los Ayuntamientos deben considerar la ampliación del mercado de alquiler de corta duración**, para evitar que el parque inmobiliario urbano que se encuentre vacante pueda ser susceptible de actuaciones de ocupación.

En España, la pluralidad de Administraciones implicadas en la tutela del derecho a la vivienda no facilita la articulación de estas políticas, de manera

que resulta necesario un consenso entre todos los poderes públicos afectados, para que no se produzcan vías unilaterales que respondan a posiciones políticas singularizadas y que desmotiven respecto de esa posición común.

Además, una correcta hermenéutica de esta cuestión, pasa necesariamente por la aplicación de experiencias contratadas en otras jurisdicciones cercanas, **donde se ha comprobado la eficacia del fomento del mercado del alquiler temporal como línea de trabajo que cohonesta y hace compatible el respeto por la propiedad del inmueble**, frente a las necesidades de vivienda de colectivos más desfavorecidos o de ingresos todavía reducidos - estudiantes, trabajadores nóveles, personas con ocupaciones a tiempo parcial, etc.-. De aquí que las políticas de vivienda no pueden única y exclusivamente dirigirse a la promoción de vivienda protegida y del aumento de la oferta de suelo a precios más asequibles, sino que esto **debe ser compatible con la flexibilización, aceptación y generalización de un sistema de alquiler congruente con las necesidades de cada núcleo urbano y de cada ciudad**.

Por otra parte, **esto hará que el fenómeno de la ocupación se dificulte en gran medida**, ya que la experiencia demuestra que la vivienda ocupada sólo en un mínimo porcentaje es susceptible de la misma, de aquí que ese fomento de alquileres de corta duración -o a duración determinada- consigue indirectamente el loable efecto de desincentivar la proliferación y extensión de estas situaciones, que - no puede olvidarse ni obviarse- **son vías de hecho antijurídicas, e ilegítimas en la medida en que carecen de título alguno**, con independencia de la relevancia jurídico-penal que pueda conllevar.

✓ El acceso a la vivienda en España:  
¿qué hacer con el problema de la ocupación?

Tanto el Estado como las Administraciones Autonómicas deben ponderar la oportunidad de la adecuación de los regímenes vigentes para que puedan acoger, alentar y garantizar los derechos en estos supuestos de arrendamiento, que ya con la legislación vigente resultan factibles, **pero a los que**

**podría dotarse de algunos elementos derivados del Derecho Comparado, para que pudiesen poder mejor cumplir los objetivos de mejora de la tutela** tanto de los derechos del propietario como del arrendatario.



## 6. Conclusiones

1.- La política de vivienda en España y en los Estados y jurisdicciones de nuestro entorno tiene una importancia capital tanto para la convivencia social como para la articulación de un marco estable de seguridad jurídica para todos los actores implicados. Por esta razón, se debe partir de una premisa básica y fundamental: tan dignos de tutela y protección son los **derechos de los propietarios y titulares registrales de los inmuebles destinados a vivienda y usos habitacionales**, como lo son la promoción de las expectativas legítimas de aquellos que por circunstancias diversas **tienen problemas estructurales para poder acceder al mercado de esta**, ya sea adquiriendo o alquilando.

2.- Este punto de partida resulta irrenunciable, porque cualquier otra perspectiva sería gravemente dañina para el Estado de Derecho, ya que el derecho de propiedad es básico en el mismo, no sólo porque se sitúa en la raíz del Derecho Civil y de la legislación registral e hipotecaria, sino porque el concepto de propiedad estructura y articula una pléyade de relaciones no sólo jurídicas, sino socioeconómicas, familiares y personales, que son sustanciales a nuestro concepto de sociedad vigente.

3.- La promoción del derecho a la vivienda y su tutela por las administraciones públicas es un principio que tiene una ubicación muy determinada dentro del texto constitucional: debe inspirar la acción de los poderes públicos implicados, pero no otorga un derecho fundamental de protección reforzada, ya que **ni es invocable directamente ante los tribunales de justicia, ni puede ser alegado o esgrimido frente a posiciones jurídicas consolidadas**, como son la propiedad de un bien inmueble.

4.- En este sentido no se puede en modo alguno equiparar la ocupación de vivienda con el derecho legítimo del propietario: el primero se basa en un precario sin título, que ejerce una vía de hecho, antijurídica, y que sólo puede eventualmente tolerarse, pero siempre con la aquiescencia y anuencia del titular registral, **de aquí que se incurra en un grave equívoco cuando se pretende comparar la situación jurídica del que detenta una vivienda en precario con aquel que la ostenta a título de dominio pleno por documento que avale la propiedad.**



El acceso a la vivienda en España:  
¿qué hacer con el problema de la ocupación?

**5.- Por todo ello, las Administraciones públicas implicadas deben -con independencia de perspectivas de contenido ideológico- cooperar activamente en la promoción de políticas de vivienda** que compaginen y hagan compatible las diversas perspectivas en juego, pero siempre intentando cohonestar el bien público con el interés particular. De aquí que en España, donde el sistema de descentralización territorial **hace residir la competencia sobre la vivienda, el suelo y el urbanismo sobre las Comunidades Autónomas, sea necesario un esfuerzo de coordinación suplementario**, para que se impongan normas comunes que racionalicen esta trascendental materia.

**6.- En cualquier caso, la acción de los poderes públicos debe partir de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad:** la iniciativa privada en el ámbito de la vivienda es fundamental y básica. La legislación debe permitir y fomentar que se articulen sistemas de alquiler de vivienda que compagine las necesidades imperiosas de aumentar el parque en arrendamiento, **pero permitiendo articular garantías suficientes que alienten al propietario a ponerla en alquiler.** Esto necesita de unas cautelas y unas salvaguardas que deben provenir de la acción del legislador, en cualquiera de sus niveles.

**7. - Las experiencias comparadas de otros países, en especial y concretamente las que proceden de los Países Bajos- nos ofrecen elementos de consideración que son altamente encomiables y en absoluto desdeñables:** en Holanda la colaboración público-privada ha conseguido la articulación de un sistema de alquiler de corta duración sobre inmuebles y viviendas que en otro caso estarían en desuso y desocupados; **estos sistemas de alquiler de corta duración ha provocado un notable incremento del parque de**

**viviendas en arrendamiento urbano.** De esta forma, se han compaginado de manera favorable los intereses públicos -pudiéndose ofrecer a determinadas categorías sociales la posibilidad de acceder al mercado del alquiler-, pudiéndose asimismo alentar el alquiler respecto de **determinados propietarios que no querían incurrir en contratos y obligaciones de larga duración, que son siempre más gravosos** y que pueden más fácilmente estar sujetos a eventuales imprevistos.

**8.- Por todo ello, la exclusiva judicialización de las situaciones contenciosas relacionadas con la ocupación y el impago de rentas -ya sea por la vía civil con el desahucio por precario, o a través de la jurisdicción penal con las gravosas consecuencias que esta lleva aparejadas- sólo puede ser una parte de la solución para estos problemas.** La realidad es que sería conveniente un enfoque más positivo sobre la cuestión, pero sin recurrir a técnicas invasivas como son la fijación del precio de alquileres por medio de reglamentos urbanos y ordenanzas municipales -que han fracasado ya en varias ciudades europeas, como se pone de manifestó en el caso de París y Berlín-. En este sentido, **reiteramos que la iniciativa privada tiene mucho que decir respecto a la mejora del mercado de la vivienda, y -en concreto- del alquiler de esta.**

**9.- Se puede concluir afirmando que la tolerancia social hacia la ocupación de viviendas es un factor grave de desestabilización, ya que -por lo general- gran parte de la ciudadanía basa sus expectativas de ahorro de larga duración en la adquisición de una vivienda,** con independencia del uso que quiera atribuirle, de manera que la desocupación siendo una opción legítima, **puede verse desalentada y sustituida por mecanismos de alquiler que incidan en la libertad contractual de las partes,** y que haga compatible las necesidades del

titular con las del arrendador, pero siempre con el bien común como parámetro y coordinada principal, pero también buscando la salvaguarda de la seguridad jurídica y de los imperativos derivados del Estado de Derecho.

**10.- Es evidente que la declaración del estado de alarma en nuestro país ha introducido nuevas vertientes que han matizado de manera relevante las consecuencias del impago de rentas de alquiler,** ya que se han introducido mecanismos correctores como son **la suspensión del pago de las mismas por determinados períodos durante la vigencia del mismo,** así como la eventual suspensión de los lanzamientos por desahucio, en la medida en que concurren determinadas circunstancias expresadas en los textos legislativos aprobados.

**11.- En todo caso, la cuestión que se suscita respecto de estas salvedades y consideraciones relacionadas con la vulnerabilidad de las familias y personas en precario, derivadas o no de la crisis del COVID-19, -y que se mantendrán al menos durante la duración del estado de alarma-** es si los mecanismos que articulan responden a las garantías jurídicas exigibles para que se respeten los derechos de todas las partes implicadas. En la medida en que los servicios sociales juegan un papel determinante en el enjuiciamiento de cada situación particular, se les otorga un protagonismo muy importante, **que debería quedar siempre sopesado a través de la ponderación por el juez de las eventuales consecuencias de las suspensiones de los lanzamientos.** No se puede olvidar que también respecto de la vivienda puede aplicarse el aforismo romano *salus publica, suprema lex*, siendo que debe erigirse en parámetro relevante, pero ni único, ni exclusivo, ni preeminente.

.....

.....



Europa  
Ciudadana



**Europa  
Ciudadana**

[www.europaciudadana.org](http://www.europaciudadana.org)