

PRESENTACIÓN

Uno de los problemas más graves al que nos enfrentamos como país es el de la escasez de vivienda asequible. De hecho, según el Eurobarómetro realizado en la Comisión Europea ⁽¹⁾, para el 35 % de los españoles es su máxima preocupación con un aumento de 18 puntos con respecto al Eurobarómetro realizado a primeros de 2024 que situaba el problema de la vivienda en quinto lugar. Ello contrasta con el conjunto de la Unión Europea (UE) en donde solo el 13 % de los europeos menciona la vivienda como problema principal.

Y estos datos no son de extrañar. Casi el 40 % de los hogares se encuentran en situación de pobreza tras pagar un alquiler totalmente desproporcionado en cuanto a su coste, dada la escasez de oferta existente que ha aumentado los precios de forma alarmante. El pago del alquiler consume más del 35 % de los ingresos del inquilino, razón por la que muchas familias no pueden atender otras necesidades básicas después de asumir tal coste.

El problema de la vivienda es especialmente grave entre los jóvenes, dando lugar a un creciente retraso en la edad de emancipación, que convierte problemas personales en un grave problema social. Y ocurre fundamentalmente porque sus reducidos ingresos son insuficientes para asumir, con un esfuerzo sobre renta familiar disponible asumible, los crecientes costes de adquisición o arrendamiento de la vivienda. No cabe duda de que este retraso en la emancipación y formación de hogares debido a la escasez de vivienda asequible tendrá impacto en la natalidad, tal y como ya se está evidenciando en España, y en la estructura de la pirámide poblacional.

(1) Eurobarómetro estándar 102. Opinión pública de la Unión Europea. Informe Nacional de España. Octubre-noviembre 2024 https://spain.representation.ec.europa.eu/noticias-eventos/noticias-0/eurobarometro-el-sentimiento-de-pertenencia-la-ue-crece-siete-puntos-entre-los-espanoles-2024-12-11_es.



A esta situación, especialmente preocupante hoy día, pero que desgraciadamente no es nueva en España, no se ha llegado de forma casual. Es el resultado de dos graves problemas. En primer lugar, es producto de un problema regulatorio que está desincentivando la oferta de vivienda asequible porque, ciñéndonos a lo esencial, genera cargas administrativas y fiscales muy elevadas sobre la producción de vivienda, por un lado, e inseguridad jurídica para los propietarios que pudieran estar dispuestos a alquilar viviendas, por otro. Pero, en segundo lugar, al problema regulatorio se unen unas políticas de vivienda discontinuas y deficientes, producto de una cierta inercia irreflexiva y, en los últimos años, de una más que evidente improvisación, probablemente fruto de respuestas políticas apresuradas a las consecuencias de la crisis económica sobre el acceso y la tenencia de vivienda.

No es de extrañar que el problema sea grave porque, en gran medida, el mercado de la vivienda es extremadamente sensible a opciones e incentivos regulatorios y, particularmente, fiscales. En España se incentivó fiscalmente la compra mediante la deducción fiscal del préstamo hipotecario para la adquisición de vivienda habitual. España, como otros Estados del ámbito europeo, devino como consecuencia de las políticas tradicional de vivienda de protección oficial y los estímulos fiscales a la adquisición de vivienda en país de propietarios. Pero las cosas están cambiando. En 2007 la tasa de propietarios era del 82,7 % y en 2022 bajó algo más de un 10 % situándose en el 72,1 % ⁽²⁾. Que los españoles fueran propietarios de la vivienda no es desde luego censurable. Cosa distinta es que el sistema invitase a la adquisición de la propiedad, estimulada con deducciones fiscales, ayudas directas y subsidiación pública de los intereses hipotecarios, a ciudadanos sin capacidad de reembolso de los préstamos hipotecarios. Un préstamo irresponsable, regulatoriamente tolerado en su momento, por parte de entidades financieras, particularmente, las cajas de ahorros, alimentó una burbuja inmobiliaria que estalló a nivel mundial en 2008 con las consecuencias que hoy todos conocemos.

Hacer creer a todos los ciudadanos que podrían acceder a la propiedad de una vivienda independientemente de su situación financiera, generar una cierta convicción social de que el acceso a la vivienda debía serlo en propiedad, no fueron buenas ideas. Fueron rentables, eso sí, para el Estado que diseñó un sistema fiscal sobre la vivienda que ha nutrido durante décadas las haciendas estatal, autonómicas y locales mediante los impuestos sobre el valor añadido, el gravamen de los incrementos de patrimonio, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, construcciones instalaciones y obras, bienes inmuebles o, incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana. Sin embargo, esos ingresos fiscales, como el gasto fiscal derivado de las deducciones aplicables a la adquisición de vivienda, no sirvieron para incentivar fiscalmente el alquiler ni para hacer vivienda social.

(2) Banco de España, Encuesta financiera de las familias (EFF) 2022: Métodos, resultados y cambios desde 2020. Documentos ocasionales n.º 2413. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasionales/24/Fich/do2413.pdf>.

La nueva regulación europea, posterior a la crisis derivada de la explosión de la burbuja inmobiliaria, en materia de préstamo responsable y de requerimientos de capital a las entidades financieras, está impidiendo las prácticas del pasado y, consecuentemente, es hoy mucho más difícil que un ciudadano pueda obtener financiación hipotecaria para adquirir la propiedad de una vivienda cuando carece de la solvencia suficiente para asumir el reembolso del préstamo. Por ello es indispensable volver la vista hacia otras fórmulas de tenencia, más habituales e incluso mayoritarias en otros Estados de nuestro entorno, que pueden responder mejor a la necesidad de alojamiento de muchas familias sin que tengan que asumir riesgos a los cuales, objetivamente, es muy posible que no puedan hacer frente.

La alternativa fundamental, no la única, es la del mercado del alquiler. No es extraño, por ello, que sea en torno al arrendamiento de vivienda donde actualmente se focalizan los problemas, especialmente la aparición de una nueva burbuja en este mercado surgida de la combinación de escasez de oferta y rentas altas. Conviene no olvidar que las políticas de vivienda no estimularon la promoción de vivienda de alquiler, social o no, a largo plazo. La tipología de vivienda social, de promoción pública o de alquiler de régimen especial, fue siempre marginalmente financiada en los planes de vivienda. No solo todo el protagonismo era para la vivienda protegida en venta, es que la vivienda protegida en alquiler se financiaba, en un elevado porcentaje respecto de su coste de construcción, imponiendo tal régimen durante cortos periodos de tiempo, de diez años en la mayoría de ocasiones, de veinticinco años en el mejor de los casos.

La ausencia, más que fracaso, de las políticas públicas de alquiler pretende paliarse hoy con una regulación agresiva del mercado privado de alquiler. La intervención a la que se está sometiendo el régimen arrendaticio provoca externalidades que por el momento no están dando el fruto deseado. Los primeros datos que se han proporcionado en las zonas pioneras de mercado residencial tensionado, en Cataluña, ponen de manifiesto una importante caída de la oferta apenas compensada por la contención, que no bajada, muy leve acaso, de las rentas arrendaticias. Este modelo regulatorio, además, y sus efectos, se agravan por la inseguridad jurídica reinante en relación con los desalojos derivados de impagos de renta por parte de arrendatarios o de ocupación ilegal. Cuando más necesaria es la oferta de vivienda de alquiler asequible se están aplicando políticas regulatorias que la retraen en el mercado privado, por un lado, y asistimos a permanentes anuncios de políticas públicas de promoción de vivienda de alquiler asequible que no acaban de arrancar.

No hay soluciones fáciles. No vendrán estas de la mano de acciones o visiones sectoriales que no tengan en cuenta otras perspectivas. Los problemas que hemos tratado de enunciar son complejos y, lógicamente, también lo son las soluciones para resolverlos. Lo que acabamos de exponer pone de manifiesto que son muchas las áreas del ordenamiento las afectadas y que se requieren cambios normativos reflexivos, estables y eficientes que tengan en cuenta la perspectiva



global del problema. No hay soluciones simples para problemas complejos, como decíamos. Por ello nos ha parecido que un primer paso, imprescindible para pensar en posibles soluciones al problema de la vivienda, es abordar el análisis del régimen jurídico vigente desde un enfoque práctico y propositivo, teniendo en cuenta la complejidad de la realidad que afrontamos y su transversalidad para hacer una «foto» global del mismo. Y es que es preciso realizar un buen diagnóstico del problema desde este enfoque general para poder realizar propuestas eficientes y realistas de solución.

Este es uno de los objetivos de esta obra, elaborar un Tratado de derecho de la vivienda donde se abordan todos los aspectos que afectan a esta compleja materia desde la perspectiva del Derecho público y privado. Nuestro objetivo es que el legislador, el profesional, el académico que se enfrente a un problema relacionado con la vivienda pueda encontrar orientación y respuesta en este Tratado. Obviamente la amplitud de la materia no permite un tratamiento exhaustivo y pormenorizado de todos y cada uno de los aspectos aquí tratados, pero sí podrá encontrar el lector una base conceptual, con expresión de los déficits normativos, acompañada de propuestas de reforma.

Esta obra se ha llevado a cabo en el marco del Proyecto de Investigación I+D PID 2021-124953NB: «La protección jurídica de la vivienda habitual: un enfoque global y multidisciplinar», financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación del que la Profesora y codirectora de la obra Matilde Cuenca es investigadora principal. Muchos de los autores son miembros del equipo de investigación y de trabajo de dicho proyecto, pero no todos. Nuestro agradecimiento a todos ellos, consumados especialistas en la materia que han abordado con rigor y generosidad. Queremos destacar la calidad de las aportaciones y el correcto cumplimiento de los plazos de entrega, tarea nada sencilla cuando se trata de obras con un número importante de autores, como es el caso. No hubiera sido fácil, sin la ayuda y compromiso de los ochenta y cinco autores de la obra, lograr el éxito en una empresa como esta.

La obra se estructura en seis partes o secciones y cada una de ellas en bloques temáticos que se subdividen en capítulos.

La primera se dedica al análisis del derecho a la vivienda desde la perspectiva constitucional y de los tratados internacionales suscritos por España. Este enfoque es trascendental pues la intervención que se está haciendo en el mercado del alquiler, así como la configuración estatutaria del derecho de propiedad sobre la vivienda, sometido a intensa regulación e intervención administrativa, ambas impulsadas por la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, se han querido justificar en la función social de la propiedad y en la imperativa aplicación de los tratados internacionales. Es muy importante clarificar conceptos y por eso se ha estimado pertinente el analizar qué se entiende por vivienda habitual o vivienda social, delimitándolo de conceptos como domicilio y residencia. También se aborda desde esta perspectiva el complejo concepto de

función social, que se completa más adelante, en otra parte de la obra, al tratar de la propiedad privada. Se abordan las dos visiones del fenómeno siempre recogiendo la opinión del autor que elabora el capítulo.

El problema de la vivienda no es exclusivo de España y analizar los distintos modelos existentes en el Derecho comparado es especialmente útil. A estas cuestiones se dedica la sección segunda de la obra.

Es claro que la realidad ha evidenciado el impacto que en la economía tiene el problema de la vivienda. Por ello se ha considerado pertinente tratar el análisis económico del mercado de la vivienda en la sección tercera del Tratado.

En la sección cuarta se analiza la vivienda como objeto de derechos desde todas las vertientes. En el primer bloque temático de esta sección se estudian las garantías en el acceso a la vivienda desde el punto de vista contractual: deberes de transparencia e información contractual, garantías de pagos a cuenta, transparencia urbanística y responsabilidad civil por falta de conformidad. Pero no basta analizar esa esfera contractual, dado que, cuando de adquirir un derecho real sobre una vivienda habitual se trata, existen especialidades en función de que el régimen de promoción sea público o privado. Ambas modalidades de promoción inmobiliaria se abordan en esta sección.

Como no puede ser de otra manera, se presta atención en esta sección a la regulación del arrendamiento de vivienda, así como a las nuevas formas de tenencia que han emergido en algunos territorios forales. No falta tampoco el estudio del acceso a vivienda habitual con las especialidades de régimen jurídico que plantea la regulación del crédito inmobiliario, particularmente a través del préstamo hipotecario que tantos problemas ha dado a raíz de la crisis financiera de 2008. Se analizan pormenorizadamente las novedades introducidas por la legislación posterior a esta crisis, así como nuevas formas de acceso a través de las plataformas de *crowdfunding*.

También se abordan las implicaciones entre vivienda y Registro de la propiedad desde perspectivas diversas como las atinentes al tratamiento registral de la vivienda protegida, el de la vivienda en régimen de propiedad horizontal o cooperativo o, desde la perspectiva del régimen de ejecuciones forzosas, la constancia registral del carácter familiar de la vivienda. Se completa esa sección con el análisis del régimen jurídico de la adquisición mortis causa de la vivienda habitual.

La sección quinta aborda la vivienda como problema en las situaciones de crisis económica y familiar. Se inicia con un bloque temático dedicado a las patologías jurídicas de la vivienda, los usos anómalos y la específica y creciente problemática que plantea la vivienda turística. Desde esta perspectiva resultan en extremo interesantes, por el impacto que tiene sobre la tenencia de la vivienda, las cuestiones procesales suscitadas en la reacción ante situaciones patológicas, desahucios, remedios frente a la ocupación ilegal de inmuebles, tanto civiles como penales, así como extrajudiciales como son los desalojos provocados por «empresas desokupas».

También se estudian en esta sección quinta todos los problemas que plantea la ejecución forzosa de la vivienda habitual, dada la escasa protección que en España tiene la vivienda desde el punto de vista de la responsabilidad patrimonial universal. Se abordan, en este contexto, la ejecución singular de la vivienda y las especialidades que plantea en sede concursal.

Si hay algo que tiene impacto en la solución de una crisis conyugal es lo que acontece con la vivienda familiar, tema al que se dedica último bloque temático de esta sección. Se estudian la vivienda familiar en situación crisis y de normalidad matrimonial desde una perspectiva general en conexión con las normas de régimen económico matrimonial: la adquisición de la vivienda, su enajenación, la atribución del uso en caso de crisis matrimonial y de pareja y los efectos fiscales de las medidas adoptadas.

La última sección del Tratado, la sexta, se dedica a la vivienda como objeto de políticas públicas. El primer gran bloque temático se dirige a analizar un problema clave: la vivienda social y la configuración de las políticas públicas en torno a esta como servicio social de interés general. No menos importante es el estudio de la acción de fomento y acceso a la vivienda a través de los tradicionales, hoy renovados, planes de protección pública y acceso a la vivienda. Especial atención se presta a la política de vivienda y el urbanismo abordando temas relevantes para la construcción de políticas públicas, fundamentalmente regulado en la legislación estatal de suelo y de vivienda, como el tratamiento de la vivienda en el planeamiento urbanístico, las reservas suelo para vivienda protegida, los derechos de realojamiento y retorno, el deber de conservación o la rehabilitación de vivienda.

En clara conexión con estas últimas cuestiones, en esta sección del Tratado se analiza también la problemática de la intervención en el mercado del suelo de la vivienda, verdaderas asignaturas pendientes de las políticas urbanas y de vivienda en España, así como el régimen de los patrimonios públicos de suelo y el problemático sistema de control de rentas establecido en la legislación estatal de vivienda.

La defensa de la promoción pública de la vivienda no puede ignorar toda la problemática que plantea su promoción y gestión. No basta construir, luego hay que gestionar la vivienda construida. Por ello, en este bloque temático se analizan las distintas modalidades de gestión del parque de vivienda social, especialmente el público, mayoritario actualmente, aunque escaso. No puede faltar, desde la perspectiva de las políticas públicas de vivienda, el estudio del régimen de la inspección y del régimen sancionador.

El último bloque temático de esta sección se centra en los importantísimos problemas que plantea la fiscalidad de la vivienda. Los incentivos fiscales, como decíamos anteriormente, modulan el comportamiento de los ciudadanos y son una potente herramienta en la política de vivienda. De ahí la necesidad de su análisis pormenorizado.

PRESENTACIÓN

Si el lector ha llegado hasta aquí habrá podido comprobar que se enfrenta a una obra muy amplia, que aborda un tema complejo con rigor y con propuestas de reforma. Desde la Universidad pública, de la mano de un proyecto de investigación financiado con fondos públicos, hemos querido reflexionar y, en la medida de nuestras capacidades, proponer soluciones a un problema trascendental para muchas personas, para muchas familias, pero también para el desarrollo equilibrado y la estabilidad de nuestra sociedad y, además, con muy relevantes implicaciones económicas. «Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada» comienza diciendo el artículo 47 de la Constitución. El Estado debe sentar las bases para garantizar ese derecho, con una regulación y unas políticas públicas adecuadas para lograr. Esa función de garantía no es prescindible. A partir de ahí existen muchas vías y fórmulas.

Gracias, de nuevo, a los autores por su compromiso en esta obra. Gracias, también, a la editorial del Boletín Oficial de Estado por acogerla, incluirla en su excelente catálogo y publicarla, permitiendo además el acceso abierto a todo el que quiera consultarla. Esperemos que tanto esfuerzo sea útil al legislador, al profesional y al académico.

Matilde Cuenca Casas

*Catedrática de Derecho civil
Universidad Complutense*

Julio Tejedor Bielsa

*Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza*

