

# LLUEVE SOBRE MOJADO: EL PROBLEMA DEL ACCESO A LA VIVIENDA EN UN CONTEXTO DE PANDEMIA<sup>1</sup>

It never rains but it pours: the problem of access to housing in a pandemic context

SERGIO NASARRE AZNAR  
Universidad Rovira i Virgili  
sergio.nasarre@urv.cat

## *Cómo citar/Citation*

Nasarre Aznar, S. (2020).

Llueve sobre mojado: el problema del acceso a la vivienda en un contexto de pandemia.

*Derecho Privado y Constitución*, 37, 273-308.

doi:<https://doi.org/10.18042/cepc/dpc.37.02>

(Recepción: 03/09/2020; aceptación tras revisión: 15/10/2020; publicación: 18/12/2020)

## **Resumen**

Este trabajo explica la situación del acceso a la vivienda en España en el complejo año 2020. El COVID-19 ha alcanzado a nuestro país sin haberse recuperado de la crisis de la vivienda de 2007. Las medidas tomadas en 2019 no han servido para facilitar el acceso a la vivienda, sino para dificultar a las familias con menos recursos el acceso a la vivienda en propiedad, sin darles a cambio una tenencia alternativa viable. En este contexto, España no pudo más que ser de los países con medidas excepcionales más importantes protegiendo a deudores hipotecarios y arrendatarios durante el estado de alarma y más allá. No obstante, superada esta fase, vuelven a ponerse de manifiesto la ausencia de una comprensión del concepto de «vivienda asequible» a nivel de política de vivienda, de una reforma al estilo europeo funcional de los

---

<sup>1</sup> El presente trabajo ha sido posible gracias al proyecto «Vivienda colaborativa» (DER2017-84726-C3-1-P) del Ministerio de Economía y Competitividad y a la concesión al autor del premio ICREA Academia 2015-2020.

arrendamientos urbanos, de tipos de tenencia alternativas a la propiedad y al alquiler y de una política adecuada de cohesión territorial, esto es, la ausencia de reformas estructurales durante los últimos catorce años.

### **Palabras clave**

Vivienda asequible; propiedad; alquiler; tenencias intermedias; COVID-19.

### **Abstract**

This work explains the situation of access to housing in Spain in the complex year 2020. COVID-19 has reached our country without having recovered from the housing crisis of 2007. The measures taken in 2019 have not been useful to facilitate the access to housing, but to difficult families with fewer resources from owning a home without providing them with a viable alternative. In this context, Spain could only be one of the countries with the most important exceptional measures protecting mortgage debtors and tenants during the state of alarm and beyond. However, once this phase has been passed, it is again obvious the absence of a full understanding of the concept of 'affordable housing' at housing policy level, of a functional European-style reform of urban leases, of alternative tenure types to ownership and rental, and of an adequate policy of territorial cohesion, that is, the lack of structural reforms during the last fourteen years.

### **Keywords**

Affordable housing; homeownership; tenancies; intermediate tenures; COVID-19.

## SUMARIO

---

I. EL LABERINTO DEL ACCESO A LA VIVIENDA EN 2020. II. LAS MEDIDAS EXTRAORDINARIAS DURANTE LA PANDEMIA DEL COVID-19: 1. Primeros efectos. 2. Medidas sobre los deudores hipotecarios. 3. Medidas sobre los arrendatarios: 3.1. *Consideraciones generales*. 3.2. *Las medidas previstas en el RDL 11/2020*. 3.3. *Las ayudas*. III. MÁS ALLÁ DEL COVID-19. UNA APROXIMACIÓN ESTRUCTURAL Y PRAGMÁTICA: 1. Comprender el complejo problema de la vivienda asequible. 2. Una reforma adecuada de los arrendamientos urbanos. 3. La extensión de las tenencias intermedias catalanas al resto del Estado. 4. El necesario impulso de la cohesión territorial. IV. REFLEXIÓN FINAL. *BIBLIOGRAFÍA*.

---

### I. EL LABERINTO DEL ACCESO A LA VIVIENDA EN 2020

Aún no nos habíamos recuperado de la crisis financiera de 2007 cuando el COVID-19 llegó a España a inicios de 2020 precediendo lo que parece será una crisis económica aún mayor que la primera. En ambas, la vivienda ha tenido un papel esencial: ha estado en el centro del origen de la primera, sobre todo por lo que se refiere a la generalización a toda costa de la vivienda en propiedad; y ha sido esencial para salvar la vida en la segunda.

De este modo, Leilani Farha, entonces la relatora especial de la ONU para la vivienda, declaró el 18 de marzo de 2020 que la vivienda se había convertido, con el confinamiento forzado en tantos países, en la primera línea de defensa contra el coronavirus<sup>2</sup>. Efectivamente, la vivienda, no reconocida como un derecho fundamental exigible ante los tribunales en ninguna Constitución europea y, donde lo tienen por ley no es garantía de que efectivamente se cumpla (como con la Ley DALO en Francia, con prácticamente el 50% de incumplimiento por parte del Estado francés y con la gran mayoría de peticiones centradas en Île de France a costa de la cohesión territorial); sin ser una línea prioritaria para la Unión Europea (apareció tímidamente en los Pilares Sociales de 2017); y que tampoco dispone de una formación específica reglada de grado en ninguna universidad española, se ha convertido durante

---

<sup>2</sup> <https://bit.ly/3oFiNRD> (visitado el 20-5-2020).

meses en el refugio de millones de personas ante la infección global que sufrimos y en la clave de una posible recuperación económica.

Pero esta nueva crisis, a diferencia de la de 2007, nos ha sorprendido tras catorce años sin que exista un mercado de la vivienda en propiedad (con una leve y breve recuperación entre 2015 y 2018 y, sobre todo, gracias al cambio de vivienda, a los divorcios y separaciones, a los fondos de inversión y a los extranjeros; más que por favorecer el acceso a la vivienda de los jóvenes y la formación de nuevas familias); con un mercado de alquiler en burbuja desde 2016 en las grandes ciudades; y sin haberse desarrollado por parte del legislador alternativas claras y generalizadas a ambos, más allá de promover el «compartir» y el «precarizar» la relación del individuo con el hogar a través de ciertos modos de «vivienda colaborativa», un subproducto a rebufo de la economía colaborativa nacida a raíz de la crisis de 2007.

A bote pronto, parece que nos encontremos, otra vez, en uno de los extremos del botafumeiro que ha caracterizado la política de vivienda en España desde, al menos, mediados del siglo xx, que ha ido interpelando, eso sí, en cada exposición de motivos de cada norma aprobada a dar cumplimiento efectivo al art. 47 CE, del que aún estamos, a pesar de tales declaraciones, muy lejos: o todos propietarios (hasta los que se sobreendeudan con ello, como en el proceso 1995-2007) o todos inquilinos (generando burbuja, al tiempo que se hace la tenencia más insegura; como en el proceso 2007-2020). Y llegan unos terceros, ante el fracaso de las otras dos propuestas, afirmando que no hace falta que tengas nada tuyo (propiedad), ni siquiera que lo puedas usar en exclusiva (arrendamiento) y, con el apoyo del suelo y del dinero públicos, estará bien que la casa sea de la colectividad y que la usemos entre todos (cooperativismo de uso), con poco espacio privativo y mucho común, sin ser esto especialmente revolucionario, dados los fracasos de experimentos parecidos en la Unión Soviética y en Dinamarca, y en un contexto en el que todo lo compartido se ha vuelto peligroso en el contexto pandémico actual<sup>3</sup>.

Llegado este punto, aún puede apurarse más la oscilación pendular hacia uno de los lados, forzando las cosas, como suele pasar, cuando no se mantiene una política de vivienda coherente y rigurosa, y es cuando:

- a) Por RDL 7/2019<sup>4</sup> se llevan a cabo una serie de reformas en la LAU, volviendo en algunos aspectos a la versión de 1994 que había quedado

---

<sup>3</sup> Véase la experiencia «How we could maintain a decent social life in cohousing unit Slottet in the midst of the Corona restrictions», descrita, en tono positivo, en: <https://co-lab-research.net> (visitado el 23-8-2020).

<sup>4</sup> *BOE*, 55, 5-3-2019.

alterada por la Ley 4/2013<sup>5</sup>: se duplican y triplican las prórrogas mínimas obligatorias de los contratos de arrendamiento (art. 9 LAU), la actualización de la renta debe quedar referenciada al IPC (art. 18.1 LAU), se vuelve a la *emptio non tollit locatum* (arts. 7 y 14.3 LAU), se establecen derechos de adquisición preferente a favor de la Administración en caso de venta de un bloque de viviendas (art. 25.7 LAU), mayores dificultades para un desahucio rápido en caso de impago del arrendatario (ej., art. 3.3, que introduce el apdo. 4 del art. 441 LEC) y algunas otras. No obstante, no se siguieron en la reforma modelos europeos funcionales, que lo hayan demostrado durante décadas, a pesar de que estaban estudiados desde el proyecto TENLAW<sup>6</sup>. Esta reforma tuvo ya efectos negativos en la oferta de viviendas en alquiler<sup>7</sup> y es en buena parte la responsable de que mucha de la vivienda de alquiler turístico que había quedado vacía a causa del COVID-19 no acabase en el mercado residencial (sino en meros «alquileres de temporada» o «por razón profesional» de dudosa legalidad): con duraciones mínimas obligatorias tan altas (5 y 7 años), una cosa es que el arrendador turístico pueda circunstancialmente hospedar arrendatarios residenciales y otra cosa es que, una vez alquilada la vivienda, los deba tener ese mínimo de años obligatoriamente, pues previsiblemente el turismo vendrá antes y le es mucho más rentable.

- b) En febrero de 2020, antes del confinamiento vírico, se nos anunciaban medidas aún más contundentes y, en concreto, que se estaba trabajando en un control de renta sin paliativos a introducir en marzo<sup>8</sup> que, hasta el momento, ha quedado en suspenso. Excepto en Cataluña, donde se reemprende vía iniciativa legislativa popular en julio de 2020<sup>9</sup> el intento de control de rentas duro catalán, fallido hace un tiempo —por no convalidado— en el DL 9/2019<sup>10</sup>, que finalmente se aprueba por Ley 11/2020<sup>11</sup>. Todo esto contrasta con nuestra recomendación de aproximarnos de manera progresiva a cambios sustanciales (aunque necesarios) en los arrendamientos urbanos (véase *infra*), dados nuestros fracasos constantes, desde los años sesenta del siglo xx, en aumentar la tasa de vivienda en alquiler, hagamos lo que hagamos. Por ejemplo, en lugar

<sup>5</sup> BOE, 134, 5-6-2013.

<sup>6</sup> <https://bit.ly/2Gf9O8E> (visitado el 31-8-2020).

<sup>7</sup> <https://bit.ly/31SEjIR> (visitado el 31-8-2020).

<sup>8</sup> <https://bit.ly/37XjZKx> (visitado el 27-5-2020).

<sup>9</sup> <https://bit.ly/3jykBbu> (visitado el 23-8-2020).

<sup>10</sup> DOGC, 7881, 23-5-2019.

<sup>11</sup> DOGC, 8229, 21-9-2020.

- de fijarse en el *Mietspiegel* alemán, que funciona desde los años setenta del siglo xx en relación a la actualización de la renta sobre una base de voluntariedad, se fijan en el *Mietpreisbremse* y en el *Mietendeckel*, ambos de reciente implantación (el primero en 2015 a nivel de toda Alemania y el segundo en febrero de 2020 para la ciudad de Berlín<sup>12</sup>), ambos obligatorios donde así se decida y ambos con un resultado cuestionable<sup>13</sup>.
- c) Comunidad autónoma, la catalana, donde, además, desde inicios de 2020 (art. 6.8 DL 17/2019<sup>14</sup>), se autoriza legalmente a ciertos *okupas* a quedarse por unos meses en las viviendas «okupadas» de no existir vivienda social alternativa. En agosto de 2020 se sabía que los casos de *okupación* en lo que llevamos de año en Cataluña sextuplican los de la Comunidad de Madrid<sup>15</sup>.
- d) Y a nivel estatal, ya a principios de 2019, el mercado hipotecario quedó paralizado a causa únicamente (Banco de España, 2019b: 41) del RDL 17/2018, que obligó a los bancos a pagar el AJD de los préstamos hipotecarios<sup>16</sup>, cuando siempre lo habían hecho los prestatarios (porque, en definitiva, sin la garantía hipotecaria nunca podrían haber comprado la casa porque no les hubiesen dado el préstamo o hubiese sido enormemente oneroso) y tras el *affaire* al respecto en el Tribunal Supremo de los meses precedentes. Y, cuando parecía recuperarse, por la Ley 5/2019<sup>17</sup> (transposición de la Directiva 2014/17/UE con un retraso de tres años) se hace aún

<sup>12</sup> <https://bit.ly/3e85ZOV> (visitado el 31-8-2020).

<sup>13</sup> Sobre el primero, véase en la cita anterior el capítulo 15, *La renta y su actualización*. Sobre el segundo, unos primeros datos aparecen en: <https://bit.ly/2TzSsX0> (visitado el 31-8-2020), indicando que la oferta de la vivienda en alquiler en aquella ciudad se ha reducido un 25%, descartando el efecto del coronavirus, incrementándose los pisos en venta. Otras distorsiones que comienzan a darse son: retirada de pisos de alquiler (conversiones de edificios en alquiler en propiedad horizontal) para ponerlos a la venta, pagos en negro de las cantidades que los propietarios exigían para cumplir formalmente con la nueva norma, expulsión de los arrendatarios con menos posibles del mercado de alquiler en favor de los que pueden pagar más, aumento de precios para asegurarse cierta rentabilidad durante esos cinco años al menos, aumento del funcionariado para el control del cumplimiento de la normativa con el consiguiente aumento del gasto público, privilegio buscado por las cooperativas de viviendas, etc.

<sup>14</sup> *BOE*, 45, 21-2-2020.

<sup>15</sup> Véase <https://bit.ly/3mADvR8> (visitado el 21-8-2020).

<sup>16</sup> Aunque es probable que estas hayan encontrado las vías para que sean los clientes los que en realidad lo hagan, en forma de escasas remuneraciones y de subida de comisiones (ver <https://bit.ly/3jGrVSt>, visitado el 29-5-2020).

<sup>17</sup> *BOE*, 65, 16-3-2019.

más complejo y caro (Banco de España, 2019a: 1-4) (para los que menos pueden, claro) el acceso a la vivienda en propiedad, allí donde las personas desean o tienen que vivir, especialmente en los centros urbanos. Esta norma supuso un parón adicional del mercado hipotecario a partir de junio de 2019. Así, mientras el aumento del número de préstamos hipotecarios a vivienda concedido cada año desde 2015 a 2018 era de entre 30 000 y 35 000, el aumento de préstamos concedidos en 2019 fue solo de 12 534 (AHE, 2019c: 10). En el tercer trimestre de 2019 «en las operaciones formalizadas sobre vivienda, tanto en número como en importe financiado, se registraron caídas de doble dígito, que superaron el 14% de variación a la baja» (AHE, 2019b: 3), con ligera mejora en el cuarto trimestre, cuando se «reflejó la normalización del sector tras la correcta adaptación del sector a las nuevas disposiciones regulatorias introducidas en la Ley de contratos de créditos inmobiliarios (LCCI 5/2019)» (AHE, 2019c: 2). No ha habido tiempo para ver si esa normalización se vuelve estructural, porque enseguida vino la crisis del COVID-19 a inicios de 2020.

- e) Ni, naturalmente, se ha hecho reforma estructural alguna a nivel estatal promoviendo nuevas formas de tenencia que respeten la tríada de asequibilidad, estabilidad y flexibilidad, más allá de la propiedad compartida y temporal catalanas por Ley 19/2015<sup>18</sup>, que, en lugar de resultar una inspiración, generó temor en el Gobierno del Estado, que se reveló infundado, tal y como se encargó de recordarle la STC 6-7-2017<sup>19</sup>.

Es decir, aquellos que en 2007 cargaban las tintas contra la vivienda en propiedad y predicaban que el alquiler era la solución a todos nuestros males, han colocado a muchas familias (las aún no propietarias y las que no podrán acceder a la propiedad debido a la Ley 5/2019), que deben vivir en determinados centros urbanos, en un laberinto en forma de un tipo de tenencia —los arrendamientos urbanos tal y como tenemos desde 1994 (con sus insuficientes reformas de 2013, 2015, 2018 y 2019)— indeseada<sup>20</sup>, estigmatizada (acaban en ella «los que no pueden comprar», suele ser de peor calidad<sup>21</sup>, etc.), más cara que la devolución de un préstamo hipotecario<sup>22</sup> y que no acaba de

<sup>18</sup> *BOE*, 215, 8-9-2015.

<sup>19</sup> *BOE*, 191, 11-8-2017.

<sup>20</sup> Al 81% de los inquilinos les gustaría ser propietarios, si pudiesen (Fotocasa, 2016: 10).

<sup>21</sup> Según Eurostat, la infravivienda en 2019 afecta en España al 1,2% de los propietarios con hipoteca, mientras que lo hace al 4,8% de los inquilinos privados (<https://bit.ly/3kSfWmp>; visitado el 31-8-2020).

<sup>22</sup> En marzo de 2017, solamente en 3 de las 50 provincias españolas alquilar era más asequible que comprar la vivienda con hipoteca (<https://bit.ly/3oEpN1m>; visitado el

pagarse nunca (a diferencia de este, que se situaba en diciembre de 2019 en una media de 13,7 años<sup>23</sup>), algo especialmente arriesgado en un Estado social, como el nuestro, en el que la sostenibilidad del sistema de pensiones público de jubilación está en constante riesgo.

Sin ninguna duda, da más réditos cortoplacistas a muchos aprobar medidas relacionadas con amparar la okupación (cuando es un tipo de sinhogarismo y cuando esta medida lo que hace es trasladar una obligación pública de provisión de vivienda social al propietario privado) o la sanción, el recargo tributario o la expropiación de los tenedores de vivienda vacía (todo en su mayoría bendecido por el Tribunal Constitucional en diversas sentencias de 2018), o pensando que el control de renta forzoso es la panacea a todos los problemas de la vivienda asequible, amparándose todo en la ilimitada y etérea «función social de la propiedad» (el 33.2 a costa del 33.1 CE), más que elaborar políticas y normativa que incentiven que no exista esa vivienda vacía (que resulte antieconómica o inútil tenerla así que ponerla en el mercado<sup>24</sup>), como se ha encargado de recordar al Ayuntamiento de Tarrasa la reciente STSJC 16-7-2019<sup>25</sup> (entre otras) y que sea interesante movilizarla para que sirva como opción habitacional. O propuestas apresuradas desde la banca, que desea volver a préstamos hipotecarios 95% *loan-to-value* (LTV) para jóvenes avalados por el Estado, es decir, hacerlos de nuevo propietarios a toda costa y sin prácticamente desembolso previo con recursos propios<sup>26</sup>.

Para superar estas «soluciones mágicas» es necesaria una mayor reflexión y estudio, alterar elementos estructurales del sistema si es necesario, intentar comprender la problemática desde una óptica general. Es decir, el derecho civil. Esto, claro, siempre es más costoso: comprender qué marco legal ampara a los arrendamientos urbanos en países donde funcionan realmente como

---

31-8-2020). En 2019, según Eurostat, el 37,4% de los inquilinos privados españoles supera la tasa de sobreendeudamiento (véase *infra*), mientras que solo es el caso del 3,7% de los deudores hipotecarios (<https://bit.ly/3kIdYVA>; visitado el 31-8-2020).

<sup>23</sup> Viniendo de 18,4 años en diciembre de 2016. Los datos son para la cartera de 5,6 millones de préstamos y créditos hipotecarios vivos, de los cuales el 92% son de vivienda (AHE, 2019a: 4 y 5).

<sup>24</sup> De hecho, ya lo es, aunque parece que aún compensa más, a pesar de ello, mantenerla cerrada. Según J. Vinuesa, «La vivienda vacía en España: un despilfarro social y territorial insostenible», *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XII, 270 (39), 1-8-2008, p. 13, mantener las viviendas cerradas y no explotadas supone unas pérdidas de 5300 millones de euros anuales en España.

<sup>25</sup> JUR\2019\258270.

<sup>26</sup> <https://bit.ly/2TC9G5X>. No parece, no obstante, que el Gobierno trabaje en esta propuesta (<https://bit.ly/32ad8d1>) (visitados 31-8-2020).



una tenencia alternativa al dominio (pero, como les digo, la investigación estaba ya hecha y publicada desde 2016) o cómo conseguir que más personas puedan acceder a la vivienda en propiedad de manera sostenible, sin depender de caseros (públicos o privados), creando e impulsando formas de tenencia alternativas, un *continuum*, siguiendo, la recomendación 33 de la Nueva Agenda Urbana de 2016: «We commit to stimulate the supply of a variety of adequate housing options that are safe, affordable, and accessible for members of different income groups of society».

Es en este contexto, con una vivienda en propiedad ahora ya claramente reservada solo para los que pueden costearse una hipoteca de donde deseen/ tengan que vivir (así lo exige la Ley 5/2019), con unos arrendamientos caros en los centros urbanos donde se generan las oportunidades laborales y sin tenencias alternativas viables, es como nos ha encontrado el COVID-19. Y, en este contexto, el legislador no pudo más que tomar medidas excepcionales para evitar que se incrementase la oleada de desahucios que arrastramos desde 2007 y que en 2017 aún se situaban en 48.513 anuales (35.666 de arrendamiento de vivienda; 12.847 resultantes de ejecución de hipoteca sobre primera residencia) (Nasarre Aznar, 2020: 317).

En definitiva, en este trabajo pretendemos dar algunas claves para aproximarnos al problema del acceso a la vivienda desde una óptica pragmática (del empirismo a la teoría y de nuevo a la práctica para que esta resulte útil), es decir, algunas claves sobre en qué deberíamos centrarnos desde una aproximación de la investigación jurídica para contribuir a paliar el problema del acceso a la vivienda en el contexto que ha abierto la nueva crisis del COVID-19 en 2020, huyendo de «soluciones» apriorísticas.

## II. LAS MEDIDAS EXTRAORDINARIAS DURANTE LA PANDEMIA DEL COVID-19

### 1. PRIMEROS EFECTOS

Así las cosas, verificada la pandemia COVID-19 a nivel internacional por la OMS el 11-3-2020 (aunque la conocía al menos desde el 31-12-2019)<sup>27</sup>, muchos países se apresuraron a tomar medidas relacionadas con la protección de la vivienda, como consecuencia del impacto económico y social que en esta iba a tener. España, vista nuestra situación, no podía ser menos.

<sup>27</sup> <https://bit.ly/3kFVogK> (visitado el 1-6-2020).

Veinticinco países habían adoptado en abril de 2020 medidas a nivel nacional o regional para la protección de arrendatarios o propietarios de viviendas debido a la crisis del coronavirus (Kolodin, 2020), 19 de los cuales habían introducido la suspensión de desahucios; 15, la suspensión de pagos de principal e intereses de los préstamos hipotecarios (aunque en solo 9 se introdujo o planificó el pago de las rentas de los alquileres) y en 4 se implementaron o se pensaron implementar subsidios a arrendadores o a arrendatarios.

España declaró el estado de alarma el 14 de marzo de 2020 (que finalizaría el 21 de junio 2020) y, entre otras medidas, el Gobierno ordenó el confinamiento forzoso de la población en sus hogares. Y, de repente, muchos de los problemas que arrastrábamos durante años «desaparecían»: los «sintecho» son rápidamente alojados en polideportivos, se suspenden los desahucios y las ejecuciones hipotecarias, se paraliza el turismo y con ello pisos en alquiler turístico amagan con comenzarse a ofertar como residenciales, se para la gentrificación de algunas ciudades, al tiempo que mejora el medio ambiente.

De hecho, España fue el único país de entre esos 25 que implementó con cierto grado de obligatoriedad las cuatro medidas en aquellas semanas: suspensión del pago de rentas, prohibición de desahucios, medidas para facilitar el pago de préstamos hipotecarios y subsidios a arrendatarios. Ningún otro país, ni Canadá, ni Dinamarca, ni Luxemburgo, ni Países Bajos ni Reino Unido alcanzaron ese nivel de protección. Evidentemente, llovía sobre mojado. Por ejemplo, la medida alemana palidece en relación a la española que describiremos más abajo: prohíben la resolución de arrendamientos (de vivienda y de local de negocio) entre el 1 de abril y el 30 junio de 2020, pero el arrendatario debe seguir pagando las rentas, teniendo para hacerlo 24 meses, hasta el 30 de junio de 2022, momento en que podrán reclamarse y desahuciarse por ellas.

Quedaron fuera de protección en nuestro país, no obstante, el resto de los «sinhogar» que no son «sintecho», es decir, las personas mal alojadas conforme a la tabla ETHOS<sup>28</sup>, que a menudo adoptan la forma de «sinhogarismo oculto»: las que viven en hacinamiento, infravivienda, que residen en «coliving» o «cohousing» forzoso o que residen en habitaciones (por inasequibilidad de una vivienda entera y/o para evitar los caseros aplicar las protecciones de la LAU), en nichos o que comparten incluso un lecho («camas calientes»). Todas estas situaciones de mal alojamiento son más comunes de lo que se percibe, especialmente entre los más vulnerables (Cátedra UNESCO de vivienda URV, inédito).

---

<sup>28</sup> Véase <https://bit.ly/2TyKVYD> (visitado el 2-9-2020).

Antes de analizar críticamente las medidas sobre arrendamientos y préstamos hipotecarios, debo dejar clara mi opinión sobre qué debería haber sido prioritario asegurar durante esta situación de alarma sanitaria:

1. Asegurar urgentemente un refugio a quien careciese de él. Si asumimos que la vivienda se ha convertido en la primera línea de defensa en esta crisis y que carecer de una puede implicar la muerte, lo que debe impedirse a toda costa (art. 15 CE) (por eso el confinamiento obligatorio, distancias de seguridad, etc.), esto era perentorio. De ahí que, adecuadamente, una prioridad del Ministerio de Defensa los primeros días de la crisis (el 15 de marzo de 2020) fuese el alojamiento de los sinteco, haciendo posible, por ejemplo, en Madrid el acondicionamiento del pabellón IFEMA para los varones que dormían al raso (el 21 de marzo de 2020). Lo que es lamentable es que estas medidas no fuesen estructurales, es decir, puedan existir más allá de la pandemia.
2. Que nadie se viese forzado a abandonar su vivienda y que esta fuese digna y adecuada, como exige el art. 47 CE, mientras dure el estado de alarma por el mismo motivo que el punto anterior: pone en peligro la vida de las personas. La medida radical de suspensión de los lanzamientos que veremos a continuación da respuesta a ello. Otra cuestión es qué sucederá cuando se levante esta medida extraordinaria en el contexto económico-social que nos quedará.
3. Que todo ello se mantenga dentro de los límites constitucionales, como exige el art. 116.2 CE y los arts. 4 a 12 LO 4/1981 para el estado de alarma. Así, el art. 55.1 CE reserva para los estados de excepción y sitio la suspensión de garantías constitucionales. Algún comentarista constitucional había incluso afirmado que: «En puridad, el estado de alarma y la nada son la misma cosa, porque las facultades de la autoridad son las mismas que le corresponden en período de normalidad» (Carro, 1998). No obstante, parece que los tribunales tendrán que resolver si se han visto afectados derechos fundamentales —lo que no es posible en estado de alarma—, como el de libre deambulación o, incluso, el de libertad de expresión. También debería ser objeto de reflexión si es constitucionalmente aceptable que las medidas extraordinarias tomadas durante el estado de alarma que afectan a derechos patrimoniales de los ciudadanos (ej., cobro de rentas, desahucios, etc.) se extiendan más allá de dicho período (como veremos) o incluso si dejan en entredicho principios constitucionales como el de seguridad jurídica (previsibilidad de las normas) o el de irretroactividad de las normas que restrinjan derechos adquiridos anteriormente (*vs pacta sunt servanda*).

## 2. MEDIDAS SOBRE LOS DEUDORES HIPOTECARIOS

Los arts. 7 a 16<sup>ter</sup> RDL 8/2020<sup>29</sup>, enmendados posteriormente por el RDL 11/2020<sup>30</sup> especialmente, establecen una moratoria hipotecaria (art. 7 RDL 8/2020) que implicaba la suspensión del pago de cuotas hipotecarias y de los intereses (arts. 13.2 y 14.2) durante tres meses (art. 14.1; aunque ampliable por decisión del Consejo de Ministros) para determinadas personas. La modificación del texto del art. 14.1 por RDL 11/2020 (DF 1<sup>a</sup>.6 y exposición de motivos) aclaró que dichas cuotas suspendidas no serán exigibles inmediatamente («de golpe») tras la suspensión, sino que los pagos futuros también se pospondrán lo que haya durado la suspensión. Además, el art. 15 prevé que durante la moratoria tampoco se generen intereses de demora para aquellos que estuviesen en mora. Y el art. 16 prevé las consecuencias de la aplicación indebida por el deudor de las medidas para la reestructuración de la deuda hipotecaria inmobiliaria, que se concretan, básicamente, en daños y perjuicios y resarcimiento de gastos.

Los requisitos para optar a ello eran:

- a) De naturaleza subjetiva (art. 8.2, 9 RDL 8/2020), que deberán ser acreditadas (art. 11): para deudores hipotecarios y sus avalistas (respecto a su propia vivienda; además, se ignorará su renuncia al beneficio de excusión, si lo hubiesen pactado, art. 10) que estén en situación de vulnerabilidad económica a consecuencia de la emergencia sanitaria del COVID-19: que pase a situación de desempleo, empresarios o profesionales con caída sustancial de ingresos o ventas (de al menos el 40%), con ingresos máximos en el conjunto de su unidad familiar según el IPREM (ej., x3 veces), que las cuotas más los suministros básicos (el RDL 11/2020 clarificó que debían entenderse «gastos y suministros básicos») sea igual o superior al 35% de los ingresos de la unidad familiar, que esta haya notado un incremento de su esfuerzo económico destinado al pago de la vivienda de al menos 1,3 veces más.
- b) De carácter objetivo (art. 8.1 RDL 8/2020): el RDL 8/2020 solo previó la moratoria de los pagos para la vivienda habitual de las personas físicas, pero por RDL 11/2020 se amplió a dos nuevos colectivos: a los autónomos, empresarios y profesionales respecto de los inmuebles afectos a su actividad económica; y a las personas físicas que tuvieran arrendados inmuebles por los que no perciban la renta en aplicación de las medidas en favor

<sup>29</sup> BOE, 73, 18-3-2020.

<sup>30</sup> BOE, 91, 1-4-2020.

de los arrendatarios como consecuencia del estado de alarma. Además, el RDL 11/2020 también amplió el alcance de la moratoria hipotecaria a los créditos y préstamos no hipotecarios que mantengan las personas en situación de vulnerabilidad económica, incluyendo los créditos al consumo. En cuanto al plazo, las moratorias se podían solicitar desde 15 días hasta un mes después de finalizar la vigencia del RDL 8/2020 (art. 12 y DF 10<sup>a</sup>, conforme al redactado del RDL 11/2020). En principio, pues, su vigencia acabó un mes después de cuando lo hizo el estado de alarma (21 de junio de 2020), es decir el 21 de julio de 2020, de manera que desde entonces aún tenían 15 días para pedirlo, y, en principio, tendrán una duración de tres meses desde que se soliciten. No obstante, gracias al RDL 26/2020<sup>31</sup> (DF 8.2), fue posible solicitar la moratoria hasta el 29 de septiembre de 2020.

Un mes después de introducir la medida, a fecha de 30 de abril de 2020 (Banco de España, 2020), los bancos habían recibido 228 322 solicitudes de moratorias con garantía hipotecaria, de las cuales se habían concedido solamente 65 559, siendo más del 70% de los beneficiarios asalariados y, entre los autónomos, los sectores que más lo habían solicitado provenían del comercio y de la hostelería. A finales de mayo de 2020 ya eran 258 611 los solicitantes, con un 81% de concesiones.

Finalmente, cabe denotar que un sector de la banca (26 bancos), voluntariamente a través de dos de sus asociaciones representativas, anunció<sup>32</sup>, a inicios de abril de 2020 que los deudores hipotecarios que lo solicitaran podían dejar de pagar el principal de sus préstamos hipotecarios garantizados con su primera vivienda hasta 12 meses (hasta 6 meses para los préstamos al consumo). Se configuró como una medida adicional (conocida como «moratoria sectorial») a la establecida forzosamente por el RDL 8/2020, pero recibió cobertura legal por los arts. 6 a 8 RDL 19/2020<sup>33</sup>, donde se establecen algunas reglas: que cuando se pacte la convencional y se dé también la forzosa se suspenderá la primera hasta que finalice la segunda; que la convencional puede contener la redistribución de cuotas o la ampliación del plazo de vencimiento en un número de meses equivalente a la duración de la moratoria; ciertas reglas de protección precontractual o contractual (ej., que no se vinculen los beneficios a la contratación de productos financieros adicionales) y reglas de formalización. Hasta el 15 de mayo de 2020, 75 850 familias la habían solicitado al no cumplir los requisitos del RDL 8/2011, con acuerdos cerrados en

<sup>31</sup> *BOE*, 187, 8-7-2020.

<sup>32</sup> <https://bit.ly/3jCnyYz> (visitado el 2-6-2020).

<sup>33</sup> *BOE*, 150, 27-5-2020.

52 654 casos; a finales de mayo de 2020, ya había 345 506 solicitudes, de las que se concedieron 260 472. En principio, por lo tanto, parece que esta moratoria convencional —pero legalmente amparada— consiguió relajar las exigencias de la devolución de los préstamos hipotecarios a más personas que las que se encuentran en una estricta situación de vulnerabilidad del art. 16 RDL 8/2020.

Naturalmente, aparte de la forzosa del RDL 8/2020 y de la convencional amparada por el art. 7 RDL 19/2020, siempre cabrá la posibilidad de que prestamista y prestatario acuerden otras novaciones, incluidas moratorias, con base en el art. 1255 CC, pero que, según la exposición de motivos del RDL 19/2020, si se pactaran con vulnerables que cumplan requisitos del art. 16 RDL 8/2020 «aplicarán las condiciones de duración, efecto inmediato y no devengo de intereses previstas legalmente y se beneficiarán de la correspondiente bonificación de honorarios registrales y notariales y de la exención de la cuota gradual de actos jurídicos documentados», aunque no las de los arts. 6 a 8 RDL 19/2020.

### 3. MEDIDAS SOBRE LOS ARRENDATARIOS

#### 3.1. Consideraciones generales

Las medidas excepcionales sobre arrendamientos relacionadas con el COVID-19 llegaron:

- a) En pleno debate sobre la reforma de los arrendamientos urbanos, comenzada con la Ley 7/2019, que incluía el anuncio en su disp. adic. 2ª que se crearía un índice de referencia de precios de alquiler de vivienda (como se ha hecho en 2020<sup>34</sup>), como primer paso para un sistema de control de rentas cuya inminente implementación se filtró en febrero de 2020, como hemos comentado.
- b) Y en un contexto de mercados muy tensionados en grandes ciudades y en ciertos barrios debido especialmente al proceso de urbanización, que incluyen migraciones internas, es decir, depredación del entorno por estas y el surgimiento de la «España vaciada», que no «vacía»; y la falta, visto lo visto, de políticas eficaces de cohesión territorial. Lo vemos más abajo.

Llegaron dos semanas más tarde<sup>35</sup> que las soluciones para los prestatarios y de manera parcheada, a través del mencionado RDL 11/2020 y de

<sup>34</sup> <https://bit.ly/2Jgdvfw> (visitado el 31-8-2020).

<sup>35</sup> Tuve oportunidad de quejarme por ello en Sergio Nasarre, «La vivienda, el refugio contra el coronavirus», *Diari de Tarragona*, 27-3-2020. Disponible en: <https://bit.ly/3mxlyCL> (visitado el 2-6-2020).

la Orden 336/2020<sup>36</sup>. Además, diversas situaciones quedaron sin cobertura, como las renovaciones de contratos de arrendamiento pendientes antes de declararse el estado de alarma y antes de entrar en vigor el 2 de abril de 2020 este RDL 11/2020 (que no pueden acogerse a la continuación forzosa de los contratos que veremos, lo que es criticado por Quicios, 2020, puesto que debería haberse retrotraído al día de inicio del estado de alarma), los arrendamientos de temporada por parte de estudiantes<sup>37</sup> o los arrendamientos de local de negocio, los cuales finalmente acabaron con unas medidas aún más tardías y, además, faltas de utilidad práctica (Cuenca, 2020) para la mayoría de arrendatarios (96%)<sup>38</sup> al dejarlas al acuerdo de voluntades entre las partes cuando el arrendador no es un gran tenedor (art. 2 RD 15/2020)<sup>39</sup>.

Estas situaciones (incluidos, a falta de acuerdo, el 96% de los arrendatarios de local de negocio; por lo menos que les quede esta opción; y en cuanto al 4% restante, también para medidas alternativas a la sola moratoria legalmente impuesta, como rebajas de renta) quedarán al albur de la recurrida cláusula *rebus sic stantibus* (por inaplicación del art. 1105 CC), que probablemente presidirá numerosos litigios post-COVID-19 (a través de la aplicación analógica del 1575 CC según Carrasco, 2020, y Pantaleón, 2020; de hecho,

<sup>36</sup> BOE, 101, 11-4-2020.

<sup>37</sup> Algunos de los cuales, ya en previsión de que tengan que rescindirlos antes del fin de curso 2020-2021, incorporan «cláusulas de pandemia» (véase <https://bit.ly/37Xl5pD>; visitado el 2-9-2020).

<sup>38</sup> <https://www.arrenta.es/4-grandes-tenedores/> (visitado el 3-6-2020). No obstante, no se conoce a ciencia cierta cuántas viviendas en alquiler están en manos de grandes tenedores a nivel de toda España, oscilando el porcentaje entre un 3% (unas 80000 viviendas) y el 15%. Según el informe del Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona, 2020a, en la ciudad de Barcelona, el 17% del parque (132677 viviendas) está en manos de propietarios de más de 10 viviendas.

<sup>39</sup> Para cuando sí lo es (art. 1 RDL 15/2020) se prevé una moratoria forzosa en el pago de las rentas mientras dure el estado de alarma «y a las mensualidades siguientes, prorrogables una a una, si aquel plazo fuera insuficiente en relación con el impacto provocado por el COVID-19», sin superar los cuatro meses. Se deberá devolver lo aplazado durante ese período en un plazo de dos años al finalizar la moratoria. Al tratarse de una intromisión retroactiva en relaciones contractuales y, además, entre empresarios privados, reduciendo los derechos de uno de ellos a cobrar sus rentas según lo acordado, generándole desventaja competitiva respecto a otros arrendadores de locales que no son grandes tenedores y todo ello por RDL, dando una solución única que escapara la maleabilidad que hubiese supuesto el caso a caso judicial del a *rebus sic stantibus*, ello presenta serias dudas de constitucionalidad. Véase Giménez Ricarte, 2020.

existen ya algunas medidas cautelares adoptadas en este ámbito, como el Auto JPI núm. 1 de Valencia de 25-6-2020<sup>40</sup>, el Auto JPI núm. 2 de Benidorm, de 7 de julio de 2020<sup>41</sup> y el Auto JPI núm. 74 Madrid 13-8-2020<sup>42</sup> que engrosarán la sobrecarga de trabajo de nuestros sufridos juzgados, junto con el probable aumento de divorcios y separaciones de parejas de hecho (al nivel de los ocasionados anualmente tras las vacaciones de verano, de Navidad o de Semana Santa<sup>43</sup>; aunque es posible que debido a la crisis no salga tampoco rentable divorciarse o separarse), la reducción o suspensión del pago de alimentos y prestaciones compensatorias, los concursos o los despidos laborales.

### 3.2. Las medidas previstas en el RDL 11/2020

Se establecen una serie de medidas, cada una con sus propios requisitos.

- a) El art. 1 RDL 11/2020 establece la suspensión de procedimientos y de lanzamientos durante el estado de alarma, más una suspensión extraordinaria 6 meses después (por lo tanto, del 1 de abril al, en principio, el 1 de octubre de 2020; ampliado *in extremis* a 31 de enero 2021 por DF 4.1 RDL 30/2020<sup>44</sup>), para aquellos arrendatarios que «acredite[n] ante el Juzgado encontrarse en una situación de vulnerabilidad social o económica sobrevenida como consecuencia de los efectos de la expansión del COVID-19, que le[s] imposibilite encontrar una alternativa habitacional para sí y para las personas con las que conviva[n]». Deben hallarse en la situación de vulnerabilidad económica descrita en el art. 5 RDL 11/2020 (si no lo están y se benefician de moratoria de deuda o de ayudas públicas, serán responsables por los daños causados, conforme al art. 7 RDL 11/2020, mecanismo que es criticado por Quicios, 2020). Es una medida que, a nuestro juicio, está pensada especialmente para la recesión económica posterior al levantamiento del estado de alarma y de las medidas laborales excepcionales (ej., ERTes), para evitar, al menos durante un tiempo, lo que ha venido sucediendo en cuanto a la pérdida forzosa de la vivienda, como decíamos, desde 2007.

<sup>40</sup> JUR 2020\202178.

<sup>41</sup> JUR 2020\276808.

<sup>42</sup> JUR 2020\251694.

<sup>43</sup> <https://bit.ly/31RX6UX> (visitado el 2-6-2020).

<sup>44</sup> *BOE*, 259, 29-9-2020.



- b) El art. 2 fija una prórroga, a petición del arrendatario, obligatoria para el arrendador (salvo que ambas partes hayan pactado otra cosa<sup>45</sup> o la necesite el arrendador conforme a las reglas de la LAU) de los contratos de alquiler (en los que venza la prórroga obligatoria o la tácita de la LAU a partir del 2-4-2020 y hasta el 30-9-2020; en principio eran dos meses desde el fin del estado de alarma, pero el plazo fue ampliado por DF 9.1 RDL 26/2020 y posteriormente ampliado a 31-1-2021 por DF 4.2 RDL 30/2020) de 6 meses más allá del estado de alarma en las mismas condiciones que las actuales. Para esta medida no existen requisitos subjetivos, ni tampoco de localización de la vivienda ni del precio de la renta. Esta medida puede cuestionarse por plantear una especie de «expropiación» de derechos (del arrendador) sin compensación, que van más allá del período de alarma.
- c) A partir del art. 3 al 9 se establecen medidas extraordinarias para el pago de la renta, consistentes en reducciones, moratorias del pago, préstamos y ayudas. Para ello, el arrendatario se debe encontrar en «situación de vulnerabilidad», es decir, cumplir los requisitos del art. 5 RDL 11/2020 (entre otros, que la unidad familiar no supere 3xIPREM/mes, unos 1 613 euros, que la renta y gastos y suministros básicos represente al menos un 45% de los ingresos totales de la unidad familiar, que no tenga alternativa habitacional). Las medidas difieren sustancialmente si el arrendador es empresa, entidad pública de vivienda o es considerado un «gran tenedor» (entendida como aquella persona física o jurídica que sea titular de más de 10 inmuebles urbanos —excluyendo garajes y trasteros— o una superficie de más de 1 500 m<sup>2</sup>) o no, lo que ha sido criticado por Ganuza y Gómez Pomar, 2020, porque ser gran tenedor no quiere decir poder dar liquidez al arrendatario. Así:

— Art. 4. Cuando el arrendador es empresa, entidad pública de vivienda o «gran tenedor», el arrendatario podrá solicitarle hasta el 31-1-2021 (de un mes pasó a tres meses por RDL 16/2020<sup>46</sup>, al 30-9-2020 por DF 9.2 RDL 26/2020 y a esa fecha por DF 4.3 RDL 30/2020) «el aplazamiento temporal y extraordinario en el pago de la renta». Si no se le concede, el arrendador deberá comunicar al arrendatario, o bien una reducción del 50% de la renta durante el estado de alarma y hasta un máximo de 4 meses (si la situación de

<sup>45</sup> De acuerdo con García Rubio (2020) y Quicios (2020), que es dudosa la validez de ese pacto si es más perjudicial para el arrendatario que la medida legal prevista.

<sup>46</sup> *BOE*, 119, 29-4-2020.

vulnerabilidad sigue) o bien una moratoria de los pagos de la renta por la duración del estado de alarma, prorrogable una a una hasta 4 meses si se mantiene la vulnerabilidad; su pago se fraccionará desde entonces durante al menos 3 años, aunque siempre dentro del plazo de duración del contrato.

- Art. 8. Si el arrendador no se encuentra en ninguno de los tres grupos anteriores, el arrendatario tuvo entre el 2 de abril de 2020 y el 2 de julio de 2020 (según el RDL 16/2020) para solicitar a su arrendador el aplazamiento voluntario temporal y extraordinario del pago de la renta, siempre que dicho aplazamiento o la condonación total o parcial de la misma no se hubiera acordado previamente entre ambas partes con carácter voluntario. Si el arrendador no aceptaba en 7 días, al arrendatario solo se le daba la opción de solicitar un crédito de los bancos, avalado por el Estado, a devolver en 6 + 4 años, por un importe máximo de 6 meses (art. 9 RDL 11/2020) (véase *infra*). Nótese, por lo tanto, la diferencia de trato entre arrendatarios ante la misma situación (de vulnerabilidad, de riesgo de pérdida de la vivienda, etc.), con la única diferencia del tipo de arrendador que tenían.

A todo ello hay que añadir que el art. 29 RDL 11/2020 estableció que durante el estado de alarma no se pudo cortar ni la electricidad ni el gas ni el agua de la vivienda habitual. Este plazo fue extendido hasta el 30 de septiembre de 2020 por DF. 9.5 RDL 26/2020.

En cuanto al impacto real de todas estas medidas, es difícil conocerlo a nivel estatal, dado lo atomizado del parque de alquiler y al tratarse de contratos privados.

No obstante, según una encuesta de más de 6 000 personas, casi todas del Área Metropolitana de Barcelona (Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona, 2020b), el 8,8% de los encuestados solicitaron una prórroga del alquiler (art. 2 RDL 11/2020), que se concedió solamente en el 64,8% de los casos, lo que resulta extraño, al ser obligatoria para el arrendador, «salvo que se fijen otros términos o condiciones por acuerdo entre las partes»; es decir, probablemente habrá habido novaciones de contratos de arrendamiento de mutuo acuerdo, aunque no es descartable que puedan haber existido casos de desconocimiento de derechos.

Mientras que, en cuanto a las medidas extraordinarias sobre el pago de la renta (arts. 3 a 9 RDL 11/2020), siguiendo los resultados de la misma encuesta, el 22,5% solicitó una negociación con el arrendador (el 10,3%, una reducción de la renta, el 5,8%, un aplazamiento de los pagos y el 6,5% recibió una oferta de reducción o de aplazamiento sin solicitarlo previamente), que

contrasta con solo el 4,2% de los propietarios con hipoteca que solicitaron un aplazamiento del pago de la cuota (con el 50% de éxito solamente). De los inquilinos que solicitaron una negociación, solo en el 55,2% de los casos se llegó a un acuerdo (la mitad, de una reducción; la mitad, de un aplazamiento del pago).

### 3.3. Las ayudas

Los arts. 9, 10 y 11 RDL 11/2020 prevén una serie de ayudas a los arrendatarios de vivienda habitual en situación de vulnerabilidad y demás colectivos vulnerables, que se vio desarrollada especialmente por la Orden 336/2020.

Por una parte, como se ha mencionado, el art. 9 RDL 11/2020 prevé unos avales del Estado (a través del ICO) a aquellos arrendatarios que, por lo menos, se encuentran en vulnerabilidad del art. 5 RDL 11/2020, para que se les puedan conceder préstamos («ayudas transitorias de financiación») por parte de las entidades de crédito (a devolver a 6 + 4 años) para hacer frente al pago de alquileres exclusivamente y en una cuantía que cubra hasta 6 meses de renta. Estos préstamos son a coste cero y no generan ningún tipo de gasto ni intereses.

Por la otra, el art. 10 RDL 11/2020 y el art. 2 Orden 336/2020 establecen otra ayuda extraordinaria que consiste en la concesión de ayudas al alquiler, mediante adjudicación directa, a las personas arrendatarias de vivienda habitual que, como consecuencia del impacto económico y social del COVID-19 tengan problemas transitorios para atender al pago parcial o total del alquiler. Es especialmente (pero no exclusivamente) para los vulnerables (mínimo los del art. 5, pero ampliable por CC.AA.) que no puedan hacer frente a la devolución de los préstamos contratados para el pago del alquiler del explicado art. 9; es decir, solo podrán destinarse al pago de las ayudas percibidas durante la crisis sanitaria para el pago de la renta del alquiler. Las cuantías de las ayudas son hasta 900 euros o el máximo de la renta e intereses y demás, con un total máximo de 5400 euros. Excepto si los arrendatarios tienen préstamos, se podrá acordar pagar directamente al arrendador. Se pueden solicitar hasta el 30 de septiembre de 2020.

Por último, el art. 11 RDL 11/2020 y el art. 4 Orden 336/2020 establecen el nuevo «Programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables». Tiene por objeto «facilitar una solución habitacional inmediata» a estos colectivos, que no tengan alternativa habitacional, con ayudas directas o a entidades sin ánimo de lucro que gestionan viviendas para ellos. O sea, ponerles a disposición una vivienda pública o privada gestionada (art. 4.3), a pesar de la escasez generalizada de las mismas

en algunas localidades o barrios. Se establece una cuantía máxima de hasta 600 euros al mes (excepcionalmente, 900 euros) y hasta el 100% de la renta o precio de ocupación del inmueble, más 200 euros de gastos de comunidad, suministros, etc.; y por un plazo de 5 años, retroactivo 6 meses.

### III. MÁS ALLÁ DEL COVID-19. UNA APROXIMACIÓN ESTRUCTURAL Y PRAGMÁTICA

Visto lo visto, en principio, las medidas extraordinarias tomadas por el COVID-19 para los deudores hipotecarios y para los arrendatarios terminaron en septiembre de 2020 o lo harán a finales de enero de 2021 a no ser que se alarguen, lo que parece posible<sup>47</sup>, vistos los movimientos en otros países, lo que está durando y la intensidad de la crisis sanitaria en nuestro país<sup>48</sup> y sus posibles efectos socioeconómicos.

Y, cuando suceda, nos seguiremos encontrando con el panorama laberíntico del acceso a la vivienda que hemos descrito al inicio de esta contribución, aunque con algunas variables adicionales que ahora les comento, que es posible que queden como estructurales en el sistema.

Así, tras la crisis vírica, es previsible que se acreciente la dificultad de las familias para comprar, que aumente la provocada por las reformas legales de 2018 y 2019 que hemos mencionado: una anunciada recesión económica, un aumento del desempleo tras la merma de ingresos/reducción de los ahorros durante el confinamiento forzoso y los ERTE, aumento de los impuestos incluso hasta la clase media para compensar el gasto público y posibles compras por parte de inversores institucionales e internacionales<sup>49</sup> para inversión y posterior alquiler —mientras sea rentable hasta que llegue el momento de vender— en busca de «gangas», que contribuyen a evitar que los precios bajen.

Y, en cuanto al alquiler, muchas familias siguen sin tener más opción que arrendar allí donde deban vivir, como ya sucedió entre 2007 y 2019 (y también en Estados Unidos, cuando la Ley Dodd-Frank 2011 endureció la concesión de préstamos hipotecarios a las familias; o en Malta, tras la

---

<sup>47</sup> Ya comienza a haber movimientos sociales que protestan a medida que van acabando las moratorias, como este de Bruselas a finales de agosto de 2020: <https://bit.ly/2HH-CO9t> (visitado el 2-9-2020).

<sup>48</sup> España ha sido considerado el país de la OCDE que peor ha gestionado la crisis (Lafortune, 2020: 20). Véase también la queja sobre la gestión de la pandemia en España de diversos científicos en la publicación *The Lancet*: <https://bit.ly/35KYGsB> (visitado el 2-9-2020).

<sup>49</sup> <https://bit.ly/2HNCV3B> (visitado el 1-6-2020).

implementación de la citada Directiva 2014/17/UE, donde las ONGs están ayudando a dar la entrada de la hipoteca a las personas con menos recursos porque no quieren/pueden alquilar), con el consiguiente aumento de la demanda cuando difícilmente la oferta crecerá al mismo ritmo. En consecuencia, no debe sorprender que durante la pandemia (abril 2020) subieran las rentas de los alquileres respecto al mes anterior (1,7%) y respecto al año anterior (10,9%)<sup>50</sup>, solo con caídas moderadas en julio<sup>51</sup> (probablemente a causa de renegociaciones en busca de arrendatarios estables en esta época turbulenta).

No obstante, a nuestro juicio, dos factores relativamente nuevos influirán en todo ello:

- a) El teletrabajo, especialmente para los trabajadores *white collar* (cualificados), está por ver si se consolidará y en qué ámbitos (ej., multinacionales, como Facebook, que ya lo ha anunciado; la universidad con la docencia remota<sup>52</sup>). Puede tener, a nuestro juicio, un doble efecto en el ámbito de la vivienda. En primer lugar, como sustituto a nivel transnacional del turismo para ciudades *trendy* y que ofrecen alta calidad de vida que empiezan ya a competir<sup>53</sup> por unos inquilinos que previsiblemente tendrán ingresos importantes (aunque se adapten a los sueldos nacionales correspondientes) y que, por tanto, presionarán, al menos en determinados municipios o barrios, los precios del alquiler al alza (provocando un nuevo tipo de gentrificación). En segundo lugar, como un posible efecto «rerruralizador»<sup>54</sup>: quizá no sea tan necesario trabajar físicamente en las (grandes) ciudades ni tampoco será probablemente, al menos por un tiempo, ni seguro ni interesante<sup>55</sup>. Esto puede ser un proceso descongestionador de las mismas.

<sup>50</sup> <https://bit.ly/2G8Lsx8> (visitado el 31-8-2020).

<sup>51</sup> <https://bit.ly/37M67ma> (visitado el 31-8-2020).

<sup>52</sup> La Universidad de Cambridge ya anunció en mayo de 2020 que toda su docencia en el curso 2020-2021 sería a distancia (<https://www.bbc.com/news/education-52732814>; visitado el 1-6-2020).

<sup>53</sup> Así empieza a apuntarse, por ejemplo, en: <https://bit.ly/3kH7gPr> (visitado el 1-6-2020).

<sup>54</sup> Lo explicábamos brevemente en S. Nasarre Aznar, «La vivienda y las ciudades después del desconfinamiento», *Diari de Tarragona*, 22-4-2020. Disponible en: <https://bit.ly/35HmKNf> (visitado el 1-6-2020).

<sup>55</sup> Durante el proceso de desconfinamiento ha habido episodios de irresponsabilidad en domicilios privados (<https://bit.ly/2HNSCHT>; visitado el 1-6-2020) o locales que no han podido/querido respetar los aforos máximos (<https://bit.ly/35HwAi9>; visitado el 1-6-2020). Al tiempo, es posible que se den situaciones de listas de espera en restaurantes, cafeterías, cines, etc.

- b) El ingreso mínimo vital, aprobado por RDL 20/2020<sup>56</sup>, que, dependiendo de su alcance, requisitos, límites, compatibilidades, impacto en la economía sumergida, etc. reales, puede llegar a tener un impacto en la vivienda en alquiler, al menos en dos sentidos. Primero, para acabar de completar las medidas extraordinarias que se alargarán hasta diez años tomadas para el pago de las rentas de los alquileres por el RDL 11/2020, de manera que entre ambas corren el riesgo de impedir la bajada de las rentas en las ciudades, si no a su aumento, tal y como ya sucedió en 2004 con las ayudas a jóvenes arrendatarios, de manera que una buena parte del subsidio, cuando este se use para el pago del alquiler, vaya a acabar en manos de los arrendadores<sup>57</sup>. Pero, segundo, puede suponer una oportunidad para algunos *blue collar* (no o menos cualificados) de replantearse si quieren seguir trabajando en una gran ciudad por un salario modesto o mudarse a una zona rural, con una vivienda más asequible y un entorno más sano, sin necesidad probablemente de trabajar, uniéndose a los *white collars* en este proceso rerruralizador y descongestionador.

Visto todo ello, les sintetizo a continuación algunas de las claves que, a mi juicio, deberían tenerse en cuenta para tratar estructuralmente el problema de la vivienda en la España post-COVID-19: qué es «vivienda asequible», una reforma de los arrendamientos urbanos a la europea, las propiedades compartida y temporal y el desarrollo de la cohesión territorial.

## 1. COMPRENDER EL COMPLEJO PROBLEMA DE LA VIVIENDA ASEQUIBLE

Desde la crisis de 2007 y la debilidad económica, social e, incluso, territorial, en la que está sumida España desde entonces, la problemática del acceso a la vivienda y la evitación de su pérdida forzosa se ha vuelto un tema estructural. Aunque debe quedar debidamente contextualizado.

Por un lado, en 2018, y siempre según Eurostat, en España el 46,9% de la población vivía en propiedad sin carga hipotecaria, el cuarto más alto de Europa occidental tras IT, EL y MT y muy por encima de NL (8,3%), SE (12,3%), DK (14%) o DE (25,8%)<sup>58</sup>. De manera que no es de extrañar que

<sup>56</sup> RDL 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital (BOE, 154, de 1-6-2020).

<sup>57</sup> Véase una discusión con diversas fuentes científicas en: <https://bit.ly/2TzAQuh> (visitado el 1-6-2020).

<sup>58</sup> <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (visitado el 31-8-2020).

las ciudades españolas tengan una tasa de sobreendeudamiento familiar<sup>59</sup> a causa de la vivienda inferior a dichos países<sup>60</sup>: ES (10%), NL (12,1%), SE (10,1%), DK (21,2%) y DE (17,6%).

Pero, por otro, están aquellos que no son propietarios (ni con ni sin hipoteca<sup>61</sup>), ni se les deja llegar a serlo: porque han quedado expulsados del mercado hipotecario especialmente por la Ley 5/2019 (no sin razón, la Directiva de la que trae causa está ahora en profunda revisión), porque difícilmente reunirán nunca el 20% de ahorros inicial habitualmente requerido por los prestamistas, que, por la precariedad laboral y económica, difícilmente podrían sustentar un crédito hipotecario durante suficientes años, a los que no se les han puesto a disposición formas de propiedad asequibles, como las catalanas propiedad compartida y temporal (por las que las entidades de crédito tampoco han mostrado especial interés en diseñar productos hipotecarios adecuados), a los que solo se les abre una oportunidad laboral en Madrid, Barcelona o en un par de ciudades más. Estamos hablando de aquellos con menos ingresos y/o menos estables, para el lugar donde desean o tienen que vivir.

Y también para las familias con menos recursos. Fíjense que, para este caso, el asunto es de tal importancia que España, el único país de la UE<sup>62</sup> que mantiene desde 2012 (en concreto por RDL 27/2012<sup>63</sup>), y la acaba de alargar hasta el 15-5-2024 (art. 2 RDL 6/2020<sup>64</sup>), una moratoria de lanzamientos de familias con determinados requisitos (los del art. 1 Ley 1/2013), pero que han impagado sus préstamos hipotecarios y, con sentencia firme, deberían abandonar su vivienda. Pero, entonces, se preguntarán, ¿qué rol desempeña para ellas la vivienda social<sup>65</sup>? España es un país donde no se conoce cuánta vivienda social hay realmente (el dato más común utilizado de entre un 2% y un 3% es una mera presunción que viene desde hace más de treinta años, pero no existe un censo de las viviendas en manos del Estado, las CC.AA., los municipios, las provincias, comarcas, el tercer sector, etc.) y para la que existen

---

<sup>59</sup> Entendida por Eurostat como «percentage of the population living in a household where total housing costs (net of housing allowances) represent more than 40% of the total disposable household income (net of housing allowances)».

<sup>60</sup> <https://bit.ly/35ET8A0> (visitado el 31-8-2020).

<sup>61</sup> Tampoco los hipotecados, dado que su tasa de sobreendeudamiento familiar es relativamente baja en relación a los arrendatarios.

<sup>62</sup> Otros implantaron algunas que tuvieron una duración mucho más limitada, como Chipre, Grecia y Hungría

<sup>63</sup> *BOE*, 276, 16-11-2012.

<sup>64</sup> *BOE*, 62, de 11-03-2020.

<sup>65</sup> Aquella que sufre algún tipo de intervención pública, subsidiándola, controlando el acceso, etc. Incluye la vivienda de titularidad pública.

muchas dudas sobre su adecuada gestión (por ejemplo, a mediados de 2017, a la Junta de Andalucía se le debían 93 millones de euros en impagos de alquiler de pisos sociales desde el año 2000, de los cuales ya dio por perdidos 50 millones<sup>66</sup>) y sostenibilidad (venta masiva de vivienda pública no solo de alquiler, sino también en derecho de superficie por varias CC.AA. a menudo). Tampoco es tan sencillo construir nueva, porque esta posibilidad es cíclica (Stephens, 2019): se construye cuando la Administración pública tiene recursos, es decir, cuando recauda muchos impuestos, porque la economía va bien. Pero este no es el caso para nuestro país desde 2007, cuando más se necesita. Y los países que han alcanzado mucha, han sido señalados por la Comisión Europea y por el TJUE de distorsionar la competencia (Decisión de la UE 642/2009 y TJUE 15-11-2018).

Por lo tanto, solo nos queda que, al menos, podamos conseguir que exista vivienda asequible suficiente *per se*, sin intervención pública. El primer problema es determinar realmente qué es y cómo se mide la asequibilidad de la vivienda.

Así, la asequibilidad de la vivienda no es un concepto fácil de determinar, ya que cambia con el tiempo, en formas de calcularlo y en formas y disciplinas que se aproximan a él. En términos generales, podría definirse como una vivienda que «is adequate in quality and location and does not cost so much that it prohibits its occupants meeting other basic living costs or threatens their enjoyment of basic human rights» (Tsenkova y French, 2011). Los costes se refieren tanto al coste de compra o alquiler de la vivienda como al coste de mantenerla. En última instancia, el coste de la vivienda es el elemento de gasto más alto para los hogares, con aproximadamente una cuarta parte del presupuesto total de los hogares en 2015 (Czischke y van Bortel, 2018, de acuerdo con EU SILC).

Sin embargo, hoy, y especialmente desde la crisis de 2007, la financiación y gentrificación vinculadas a la urbanización en curso han llevado a nuevos tipos de desigualdades espaciales, reformulando la asequibilidad de la vivienda como un problema urbano no solo para los que tienen menos recursos, sino también para los que tienen ingresos medios y la generación más joven. Este es un enfoque diferente al que estudió y entendió la vivienda asequible simplemente centrada en las relaciones entre la vivienda, los gastos no relacionados con la vivienda y la pobreza de ingresos (Haffner y Hulse, 2019).

En esta línea, en relación con este último (dinámicas urbanas recientes), la expulsión de los inquilinos tradicionales de barrios rehabilitados bien ubicados en las áreas metropolitanas de las ciudades por parte de inversores de clase media y, a su vez, la sustitución de estos por superricos compradores, se

---

<sup>66</sup> <https://bit.ly/35O3de9> (visitado el 31-8-2020).



ha relacionado con el fenómeno de la gentrificación y la «supergentrificación», respectivamente, que han tenido lugar durante toda la década de 2000 hasta ahora (Lees, 2003; Burrows y Knowles, 2019). Esta expulsión progresiva de inquilinos de ingresos medios/bajos ha tenido incluso un efecto de ola en ciudades más pequeñas en sus alrededores. Sin embargo, la generación de oportunidades solo en ciudades supercreativas (ver más abajo los trabajos de R. Florida), sumada a esta inversión de capital internacional en los lugares centrales de las ciudades (Gyourko *et al.*, 2013), ha impulsado este proceso de urbanización a nivel mundial, provocando el aumento de vivienda deficiente en las ciudades, la disminución de la calidad de vida de los inquilinos de ingresos medios/bajos (en forma de desplazamientos, costos adicionales en tiempo y transporte, tal vez menos instalaciones y menos acceso a las comodidades del centro de la ciudad), la reducción de aldeas y el abandono de grandes extensiones de países. Las tasas de sobrecarga de viviendas son claramente más altas en las ciudades (Pittini, 2019). Estas desigualdades espaciales conllevan un problema adicional de asequibilidad conocido como *lock-in*: aquellos que ya se han mudado ya no pueden moverse en caso de que lo necesiten, debido a los precios en constante cambio (Hulse *et al.*, 2010).

Así, si la definición de vivienda asequible no es clara y cambia con el tiempo, la perspectiva y las circunstancias, los métodos para calcularla también difieren, lo que lleva a resultados diferentes y, en consecuencia, a diferentes políticas posibles. Elementos de cantidad (cuántas unidades disponibles o familias necesitadas, cuántos ingresos invierten los hogares en gastos relacionados con la vivienda) y de calidad (ubicación, características mínimas o en relación con los diferentes niveles de ingresos de los hogares, otros gastos o gastos relacionados con la vivienda, edad, accesibilidad especial, miembros, necesidades o expectativas laborales, religiosas o personales) se suelen tener en cuenta. Así deberían hacerlo también unas políticas de vivienda coherentes, lo que no ha tenido lugar en nuestro país en términos generales.

Por ejemplo, atendiendo a la experiencia reciente en nuestro país<sup>67</sup>, no es buena idea centrar las políticas de vivienda en una sola forma de tenencia preponderante, desdeñando el resto. Cuando lo hicimos con la propiedad, se generó la burbuja inmobiliaria de 1995-2007 que desencadenó aquella crisis.

---

<sup>67</sup> También lo dice la UNECE (2016: 66): «Reliance on, and disproportionate support to, one tenure model proved to be unsustainable in the long term, to be insensitive to local housing market volatility, and to be exposed to national and international financial market fluctuations. The evidence from cities points to different tenure needs in metropolitan areas, that can better support labour dynamics in the areas that are key to national economic growth».

Cuando los poderes públicos lo orientaron todo al alquiler, se produjo la de este en 2016, no tanto por convicción, como hemos visto, sino por resignación de aquellos que no pueden comprar. La creación de marcos legales adecuados a diferentes tipos de tenencia crean un *continuum* de las mismas que las convierte en alternativas las unas de las otras, dejando que las familias opten por la que les sea más conveniente según sus expectativas y posibilidades. Desde luego, la diversificación de las formas de tenencia de la vivienda no es la panacea para el problema de la asequibilidad, pues, como hemos visto, en ella influyen docenas de factores multinivel. Pero sí es un buen comienzo, pues es una solución transversal y estructural.

## 2. UNA REFORMA ADECUADA DE LOS ARRENDAMIENTOS URBANOS

Puede parecer extraño que, después de tanta reforma de los arrendamientos urbanos, se proponga otra. Pero es que ninguna de las que se han hecho hasta ahora (1964, 1985, 1994, 2013, 2015, 2018) ha conseguido subir la tasa de vivienda en alquiler (ni el interés por este) y la de 2019, aunque es pronto para valorar, ya hemos visto que ya ha provocado algunos efectos poco alentadores. Quizá porque han seguido lo que les decía del péndulo: proarrendatario, proarrendador y luego proarrendatario de nuevo y así sin fin hasta 2019.

Pero nunca se han tomado como referencia elementos clave de sistemas comparados funcionales, que han conseguido de algún modo generalizar el interés por arrendar entre la clase media, la cual busca estabilidad en la tenencia (ej., no tener que renegociar su continuación cada X años) y previsibilidad en los pagos (ej., que no se produzcan subidas inesperadas). Es decir, para que el arrendamiento se generalice como una opción, mientras el arrendatario pague, no perjudique a la vivienda ni a los vecinos, debería poder continuar viviendo en ella. Esto nos lleva a dos pilares clave en otros sistemas, que necesariamente deben ir acompañados por otras reformas: un sistema de renta referenciado al precio de mercado pactable opcionalmente e incentivado; y la posibilidad incentivada de contratar arrendamientos de duración indefinida. En cualquier caso, debe asegurarse un equilibrio entre los intereses de las partes (arrendatario: estabilidad, flexibilidad y asequibilidad; arrendador: certeza en el cobro, posibilidades de rehabilitación y eficacia en la recuperación en caso de incumplimiento) para que esta tenencia funcione.

Aquí les dejo, por razones de espacio, solamente tres recomendaciones de un total de 17 propuestas que abarcan todos los aspectos de la LAU (cesión y subarriendo, subrogación, resolución del derecho del arrendador, transmisión de la vivienda alquilada, etc.) y la introducción de nuevos (mecanismos ADR,

marco para las asociaciones de arrendadores y arrendatarios, la creación del «Registro administrativo de alquileres», etc.)<sup>68</sup>:

- a) En términos generales. En relación a la flexibilidad: posibilidad clara de arrendar sin anexos; inclusión de disposiciones especiales para el arrendamiento de viviendas sociales; arrendamientos flexibles para viviendas de emergencia social o transitoria; exclusión de la protección de la LAU de las viviendas suntuarias. En cuanto a la estabilidad: protección de los arrendatarios personas mayores y discapacitados; inclusión de una regulación especial para el alquiler de habitaciones, fenómeno habitual de infravivienda en Madrid y Barcelona; reformular el rol de los intermediarios inmobiliarios en el alquiler de viviendas. En cuanto a la asequibilidad: posibilidad de sustituir la renta rehabilitando la vivienda<sup>69</sup> o mediante la prestación de servicios (ej., cuidado de niños, personas mayores); efectos civiles (ej., reducción de renta o resolución) para la diferencia entre la habitabilidad o la eficiencia energética pactadas en el contrato y las reales o sobrevenidas; revisión de su tributación.
- b) En cuanto a la duración del contrato, necesidad de regular de manera diferente dos tipos de contrato, cada uno dirigido para los dos grupos de personas que pueden llegar a estar interesadas en alquilar: uno dirigido a personas con una alta movilidad personal o laboral (ej., jóvenes, profesionales liberales); el otro dirigido a familias y gente mayor (que necesitan, sobre todo, estabilidad). Uno de carácter temporal (puede ser de 3 + 3 o algo menos) y el otro de carácter indefinido (DE, AT, CH, IT y PT), pero incentivado. A cambio de ofrecer más estabilidad al arrendatario, el arrendador recibe una mayor corresponsabilidad del arrendatario sobre la vivienda, parte de los gastos corrientes los satisface este, un régimen especial de obras, reparaciones y mejoras, un depósito (garantía) incrementado y un derecho a entrar en la vivienda en determinadas circunstancias. Ambos se benefician de una relación a largo plazo que genera pagos/ingresos estables (y, como veremos, más previsibles), por lo tanto, menos impagos y una mayor corresponsabilidad sobre las

---

<sup>68</sup> Un resumen algo más extenso y contextualizado puede hallarse en Nasarre Aznar, 2020: 562 ss. Hemos explicado el modelo propuesto completo con sus correspondientes comentarios para cada reforma en Nasarre Aznar *et al.*, 2018.

<sup>69</sup> Véase la necesidad de reformar el actual art. 17.5 LAU para potenciar esta posibilidad y su importancia, introducido por Ley 4/2013, en el exhaustivo trabajo de García Teruel, 2018.

vicisitudes de la vivienda, algo que es especialmente apreciado con la crisis del COVID-19.

- c) Causas de resolución del contrato. El preaviso pasaría a ser de tres meses y se añade, en la vivienda social de alquiler, el incumplimiento de los programas de seguimiento como causa de resolución. Para los contratos indefinidos se añaden causas de resolución adicionales: extrema necesidad sobrevenida de buena fe por parte del arrendador, si el arrendamiento le está causando un perjuicio económico sustancial, si familiares hasta segundo grado necesitan la vivienda, obras obligatorias (ej., por ley o decisión de la comunidad de propietarios) con necesidad de financiación externa y casos de fuerza mayor (ponderándola por el juez con la del arrendatario). Desde el punto de vista del arrendatario, posibilidad para el inquilino-consumidor de discutir las cláusulas abusivas antes de perder la vivienda; y necesidad de ocupación efectiva y permanente (al menos un año) por parte del arrendador que resuelve por este motivo.

### 3. LA EXTENSIÓN DE LAS TENENCIAS INTERMEDIAS CATALANAS AL RESTO DEL ESTADO

Hemos defendido en diversas ocasiones la necesidad de superar la dicotomía propiedad-alquiler e, incluso, hemos acompañado todo el proceso de elaboración y aprobación final de la Ley 19/2015, de modificación del Código Civil de Cataluña y la introducción en el mismo de la propiedad compartida y de la propiedad temporal. Dado que no requieren formalidad alguna para existir, es difícil saber qué uso están teniendo en el ámbito privado, pero sí que se están utilizando para incrementar el parque social de vivienda a favor de los municipios (art. 2 DL 1/2015<sup>70</sup>) y entidades del tercer sector<sup>71</sup> que pueden con ellas optimizar sus limitados presupuestos y disponer de más inmuebles para ponerlos en alquiler social.

Puesto que ya les hemos dedicado a ambas un libro entero (Nasarre Aznar, 2017), trataremos aquí sus rasgos distintivos. En cuanto a la propiedad compartida, regulada en los arts. 556-1 a 556-12 CCC, es un tipo de comunidad por la cual dos posiciones jurídicas (el propietario formal y el propietario material) se organizan en relación a un bien inmueble (incluyendo viviendas) o un bien mueble identificable o, incluso, sobre una propiedad temporal (art. 556-2 CCC).

<sup>70</sup> DOGC, 6839, 26-3-2015.

<sup>71</sup> <https://bit.ly/3oDquYQ> (visitado el 1-9-2020).

La gran ventaja que representa frente a otros tipos de comunidad, especialmente cuando recae sobre una vivienda, es que el propietario material tiene todas las facultades de uso y disfrute de la misma (ej., vive en ella sin límites, la puede alterar, dar en alquiler, etc.), independientemente de la cuota del bien de la que sea propietario (ej., un 10%; lo que implicaría que, según hemos dicho en cuanto a la asequibilidad, la entrada sería del 20% de ese valor —y no del de toda la finca— y la eventual hipoteca sería por el resto hasta ese 10% y no por el valor total de la finca) y el derecho legal no excluible a ir adquiriendo hasta el 100% en plazo pactado (hasta 99 años) o en 30 años si no se ha pactado (arts. 556-1, 4.2 y 6.1 CCC); también puede gravar y disponer libremente de su cuota (art. 556-6.1.b CCC), dado que los derechos de tanteo y retracto son excluibles para ambos (art. 556-10 CCC). En contrapartida, el propietario material debe también asumir todos los gastos (556-6.4 CCC, salvo las extraordinarias y las de instalaciones que se sufragarán según las cuotas) y por la parte de la que aún no es propietario deberá satisfacer una contraprestación dineraria al propietario formal (arts. 556-4.2.c y 7 CCC).

Por su parte, el propietario formal recibe una cantidad inicial (si enajena parte del inmueble a título oneroso) que contribuye a financiar la construcción/adquisición del inmueble (o directamente ingresa beneficios si ya era suyo), se despreocupa del mantenimiento y demás gastos (excepto extraordinarios e instalaciones) y tributos que genere la vivienda, puede gravar y disponer de su cuota libremente (art. 556-8 a) CCC) y se limita a cobrar la contraprestación dineraria que está garantizada con gravamen real sobre la parte de la que ya es titular el propietario material (art. 556-9.1 CCC), al tiempo que puede velar por que el bien no se deteriore sustancialmente o destruya (art. 556-8 b) CCC). Sus obligaciones se limitan, básicamente, a venderle más cuotas al propietario material cuando se lo exija.

Por lo que se refiere a la propiedad temporal, esta viene regulada en los arts. 547-1 a 547-10 CCC, confiere a su titular el dominio de un bien inmueble o mueble identificable durante un tiempo cierto y determinado (mínimo de 10 años para inmuebles y de un año para muebles y un máximo de 99 años para ambos, art. 547-4.3 CCC) que, cuando finaliza, hace tránsito al titular sucesivo, extinguiéndose la PT y adquiriendo este el pleno dominio (arts. 547-9.1 a) y 547-10.1 CCC), que puede ser quien se la confirió o un tercero que adquirió, *inter vivos* o *mortis causa*, gratuita u onerosamente, de aquel (arts. 547-1 y 2 CCC). Matizando, pues, lo que señala la STC 6-7-2017, aunque pueda haber dos titulares, no hay comunidad, porque no coexisten, sino que uno va antes y después del otro. La propiedad temporal es un tipo de propiedad, no de comunidad (a diferencia de la propiedad compartida), y conforme a ello se encuentra sistemáticamente incluida en el CCC.

Y como es un tipo de propiedad, la propiedad temporal no se «constituye» sino que o bien se transmite (y se retiene por parte del propietario —absoluto— la titularidad sucesiva) o bien se retiene (y se transmite por parte del propietario —absoluto— la titularidad sucesiva), todo ello por cualquier título. El propietario absoluto también puede transmitir a personas distintas la propiedad temporal y la propiedad sucesiva (art. 547-4 CCC). Y un propietario temporal puede, a su vez, transmitir una subpropiedad temporal, es decir, una propiedad temporal de menor duración que la que tiene (art. 547-6.4 CCC).

Durante el tiempo que dura la propiedad temporal, el propietario temporal es propietario del bien a todos los efectos, es decir, lo puede gravar y enajenar, usar y disfrutar, con las únicas limitaciones que se deriven de la duración (art. 547-6, 7.2 y 9.2 CCC). Del mismo modo, el titular sucesivo puede gravar y disponer de su derecho sin límites y, para preservar la subsistencia del bien, puede exigir obras al propietario temporal si este se deteriora en más del 50% (art. 547-7 CCC; de no hacerlas, se extingue la propiedad temporal anticipadamente conforme al art. 547-9.1.b) CCC). Más allá de estos elementos configuradores, ambas partes pueden pactar adicionalmente lo que consideren, como prórrogas (hasta como máximo 99 años), derechos de opción y de adquisición preferente, pagos periódicos, etc. (art. 547-5 CCC).

Visto lo visto, se multiplican las posibilidades de fraccionamiento del dominio, tanto en porcentajes de titularidad (PC) como en tiempo (PT) y combinando ambas, ofreciendo unas herramientas idóneas para ensayar nuevas fórmulas que hagan más asequible el acceso y mantenimiento en la vivienda, al tiempo que estable y flexible.

#### 4. EL NECESARIO IMPULSO DE LA COHESIÓN TERRITORIAL

Hemos insistido en que el problema de la vivienda asequible se da, especialmente, en los núcleos urbanos, existiendo una España vaciada, pero también una FR, DE o IT vaciadas, por mencionar únicamente nuestro entorno europeo. El proceso de urbanización es un fenómeno mundial. Desde 2007, más de la mitad de la población mundial ha estado viviendo en ciudades, y se espera que dicha cantidad aumente hasta el 60% para 2030; de ahí la importancia del Objetivo de Desarrollo Sostenible 11º de Naciones Unidas. Mientras tanto, en nuestro país, el 30% del territorio (1 500 municipios) concentra el 90% de la población, lo que quiere decir que 42 millones de personas viven en Madrid y en el litoral, mientras que los 4,6 millones restantes lo hacen en el resto del territorio nacional. La mitad de

la población española vive en 125 de los más de 8 000 municipios<sup>72</sup>. Esto nos lleva a la «España vaciada»: en más de 1 000 localidades no hay menores de cinco años<sup>73</sup>.

Es un proceso que viene de lejos, pero que se ha acrecentado con la crisis de 2007 y el progresivo envejecimiento y estancamiento poblacionales (España es el segundo país con una menor tasa de natalidad de Europa, tras Malta) (Piñol Alabart, 2019: 22 ss). Paradigmática desde el derecho civil es la institución de la propiedad horizontal, que ha facilitado este proceso en diversos momentos y que ha convertido a nuestro país en el de la UE donde más personas viven en edificios plurifamiliares (*multi-unit buildings*):

- El crecimiento de la propiedad de vivienda durante el primer período aceleró el crecimiento económico desde la Guerra Civil (1936-1939), en el período que va desde 1959 hasta 1975. El porcentaje de propietarios de clase media aumentó: del 50% en 1960 al 63% en 1970. A diferencia de la ley de arrendamientos, con rentas congeladas desde 1964 y los repetidos cambios en la legislación a partir de entonces, la propiedad de vivienda y el nuevo marco legal para la propiedad horizontal adoptado por Ley 49/1960<sup>74</sup> se mantuvo estable.
- Migraciones internas de la España rural a Cataluña y el País Vasco (zonas más industrializadas) durante finales de los sesenta y setenta del siglo pasado. Levantamiento de suburbios en las afueras de las grandes ciudades: el «panal de abejas». El interés internacional (principalmente del norte de Europa) por comprar una segunda residencia en la costa de España comenzó y aún permanece en la actualidad.
- La última burbuja inmobiliaria (1995-2007) llevó a la construcción de numerosos «pueblos fantasmas» en casi todos los municipios, compuestos por primeras o segundas residencias, muchas de ellas organizadas como propiedad horizontal.
- Durante los catorce años de crisis económica (2007-2020) se han producido nuevas migraciones internas a las grandes ciudades, pero no nuevas construcciones: «España rural vaciada», más la expulsión de ciudadanos no propietarios de las grandes ciudades, urbanizaciones y viviendas precarias.

<sup>72</sup> <https://bit.ly/35Jca8v> (visitado el 19-8-2019).

<sup>73</sup> <https://bit.ly/37Rm5eL> (visitado el 19-8-2019).

<sup>74</sup> *BOE*, 176, 23-07-1960.

Efectivamente ha existido una serie de factores que han catapultado la importancia de determinadas ciudades, que han acabado depredando al resto del territorio. Evidentemente los casos de la conurbación de Nueva York, París e Île de France o el Great London son evidentes, pero también ha sucedido algo parecido con Barcelona y Madrid, y, a menor escala, con Valencia y Zaragoza en sus respectivas comunidades autónomas. Paradigmático es el cambio de opinión de investigadores como R. Florida, que pasan de impulsar la promoción de «ciudades creativas» en 2002 (Florida, 2002), a confirmar cómo estas están expulsando a sus ciudadanos menos favorecidos quince años después (Florida, 2017), en parte, por haber llegado a serlo (el ejemplo de Barcelona en esto es paradigmático, y su proceso desde 1992 hacia convertirse en la «Silicon Valley del Mediterráneo»<sup>75</sup>), lo que ha sido aún más profundo por la denominada «economía colaborativa» en muchas de sus vertientes: turistificación, gentrificación, precarización laboral, etc.

La implicación pública para revertir esta situación hasta el momento ha sido tímida, aunque, como hemos mencionado anteriormente, puede paradójicamente hallar un aliado en el COVID-19. Desde el Plan de Vivienda vigente 2018-2021, en el que como única medida de fomento de la propiedad está precisamente la adquisición de vivienda rural por parte de jóvenes para residir (arts. 56.2 y 57.2 RD 106/2018)<sup>76</sup>, a posiblemente tomar conciencia de la necesidad de la cohesión territorial en el Plan España 2050<sup>77</sup>. Y sí que el problema trasciende el derecho civil, pues alcanza cuestiones como la mejora de las comunicaciones terrestres y digitales, la generación de oportunidades laborales o la gobernanza a nivel NUTS-3<sup>78</sup> (aquí, muy destacadamente, la dejadez de funciones durante años de muchas diputaciones provinciales, con

<sup>75</sup> <https://bit.ly/2TN9Doh> (visitado el 2-9-2020).

<sup>76</sup> *BOE*, 61, 10-3-2018. Según su exposición de motivos: «En este contexto, el Plan Estatal 2018-2021 ofrece un programa específico cuyo objeto es ayudar a que los jóvenes puedan afrontar la emancipación y la formación de nuevos hogares y acceder a una vivienda que se ajuste a sus necesidades, tanto si se opta por el alquiler como si se decide afrontar la compra de una vivienda en municipios de pequeño tamaño, entendiendo por tales, a los efectos del presente plan, los de menos de 5 000 habitantes (población residente), de los cuales, la mayoría se encuentran en el ámbito rural». Y también: «Afronta también la problemática de la despoblación rural impulsando, como se ha referido anteriormente, la adquisición y la rehabilitación de viviendas por los jóvenes en municipios de pequeño tamaño, de los cuales, la mayoría se encuentran en zonas rurales».

<sup>77</sup> <https://bit.ly/35J0Wki> (visitado el 2-9-2020).

<sup>78</sup> <https://bit.ly/3q4vt5p> (visitado el 26-8-2020).



las funciones que tienen atribuidas expresamente en el art. 36 Ley 7/1985<sup>79</sup>), pero también alcanza al derecho civil y la vivienda de diversos modos. Uno que ya hemos explorado con cierto detalle es el del uso de las nuevas tecnologías, la *tokenización* de derechos reales, y el *blockchain* en concreto, para promocionar la rehabilitación de la vivienda rural mediante la atracción de jóvenes digitales a esas áreas en régimen de *coworking* (García Teruel, 2020).

#### IV. REFLEXIÓN FINAL

La generalización de la vivienda en propiedad (fomentada por igual entre demócratas y republicanos en Estados Unidos o izquierda y derecha en España durante décadas), financiada con hipoteca y refinanciada a muy bajo coste gracias a la titulización *off-balance*, estuvo en la raíz y la globalización de la crisis económico-financiera de 2007 (Nasarre Aznar, 2020: caps. I, II y III).

El deficiente marco legal del mercado primario y secundario de hipotecas en Estados Unidos fue esencial para que ello sucediese de este modo. Es decir, se pudo producir por una «dejadez legal» que permitía que un negocio de 5,1 billones de dólares se llevase a cabo con normas del Medioevo inglés (por ejemplo, en cuanto a la *mortgage*), del siglo XVIII (el de muchos «registros de la propiedad condales») o, simplemente, sin marco legal *ad hoc* alguno, confiando en la bondad del contrato (en lo referido a la titulización). Esta cadena del caos, que va desde el impago de las primera hipotecas en suburbios californianos hasta el desahucio de una familia española o griega, alcanzaba a todos sus eslabones, es decir, en todos y cada uno de los pasos del *itinera domus et hypothecae*: desde la intermediación inmobiliaria e hipotecaria (con agentes incentivados por cada venta y el desarrollo del *predatory lending*), hasta la colocación de las *mortgage-backed securities* en Europa (bien lejos, por si se impagaban, como resultó), pasando por la creación (con *frankensteins* legales como MERS), la transmisión (sin seguir criterios legales para favorecerla a millones de hipotecas para su titulización a través especialmente de las *government-sponsored enterprises* que gozaban de la bendición pública) y la ejecución de las hipotecas (muchas veces imposible por todo el desaguisado anterior). Era un tipo de «modernidad líquida» (Bauman, 2002: 11 y 14); el otro tipo vino a continuación, como efecto del péndulo al que hacía referencia al inicio del trabajo.

Así, como en casi todo en esta vida, se apresuraron los otros ideólogos a decir que la solución estaba en el lado contrario. Que la vivienda en propiedad y la hipoteca era malas *per se*, como también lo es la propiedad privada, que

<sup>79</sup> BOE, 80, de 3-4-1985.

no todo el mundo debería tener derecho a ser propietario, sino solo aquellos que lo puedan pagar. Siguiendo esta línea de razonamiento se aprobó, precisamente, la Ley 5/2019, que consigue excluir del mercado hipotecario a los que menos tienen, a quienes deja en brazos de nuestro poco deseado (nunca lo ha sido, ni en España ni en el resto de Europa —especialmente en el Mediterráneo y en la Europa del Este— ni en Estados Unidos), poco transparente (si bien existe un índice funcional público de precios de alquiler por calle en Cataluña desde 2017<sup>80</sup>, el aprobado por el Estado en 2020 es, como mínimo, manifiestamente mejorable) e inasequible (no lo fue hasta 2007 ni lo ha sido ya desde 2012) mercado de alquiler, cuya configuración actual no tiene referente funcional europeo alguno. Se ha favorecido la creación de una sociedad de ricos propietarios y de pobres inquilinos<sup>81</sup>, lo que es especialmente delicado en un Estado social relativamente débil como el nuestro<sup>82</sup>.

Y sin tenencias intermedias asequibles, flexibles, estables y generalizables, que supongan permitir lo mismo que la inmensa mayoría de europeos desea (Whitehead *et al.*, 2012: 23) y que tanto costó conseguir como sociedad en el *Code civil* y gracias a la Revolución de 1789: ser propietarios de donde uno habita, pero de manera sostenible; sin unos arrendamientos urbanos que funcionen como alternativa real al dominio; sin una política de vivienda que comprenda la dimensión del concepto de «vivienda asequible»; sin una política de cohesión territorial que permita crear oportunidades a lo largo de todo el territorio y no solo en dos o cuatro grandes ciudades; y sin una exploración seria del potencial de las nuevas tecnologías y de la vivienda colaborativa aplicadas a la vivienda; nos hallamos en 2020 en un laberinto del acceso a la vivienda cuyos plenos efectos veremos cuando se levanten definitivamente las medidas excepcionales aprobadas debido al COVID-19.

## Bibliografía

- Asociación Hipotecaria Española (2019a). *Un análisis dinámico de la cartera hipotecaria española. Segundo semestre de 2019*. Disponible en: <https://bit.ly/31VJsA2>.
- (2019b). *Boletín Estadístico Trimestral. Tercer trimestre 2019*. Disponible en: <https://bit.ly/3mEBTWv>.
- (2019c). *Boletín Estadístico Trimestral. Cuarto trimestre 2019*. Disponible en: <https://inege.gq/index.php/boletin-estadistico-trimestral-cuarto-trimestre-2019/>

<sup>80</sup> <http://agenciahabitatge.gencat.cat/indexdelloguer/> (visitado el 31-8-2020).

<sup>81</sup> Lo expliqué aquí: <https://bit.ly/3jGtflL> (visitado el 31-8-2020).

<sup>82</sup> La nueva evidencia es que hayamos tenido que pedir ayuda a la Unión Europea, y que esta haya acordado darnos 140 000 millones para sufragar los costes del COVID-19.

- Banco de España (2019a). *Boletín económico 1/2019. Informe trimestral de la economía española*, 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3e9QNke>.
- (2019b). *Boletín Económico 2/2019*. Disponible en: <https://bit.ly/3jH4oAT>.
- (2020). *Nota informativa sobre la aplicación de las moratorias legislativas de deudas hipotecarias y de créditos sin garantía hipotecaria hasta el 30 de abril de 2020*. Disponible en: <https://bit.ly/31S6GqI>.
- Bauman, Z. (2002). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- Burrows, R. y Knowles, C. (2019). The 'HAVES' and the 'HAVE YACHTS': Socio spatial struggles in London between the 'Merely Wealthy' and the 'Super-Rich'. *Cultural Politics*, 15(1), 72-87. Disponible en: <https://doi.org/10.1215/17432197-7289528>.
- Carrasco Perera, A. (2020). Permítame que le cuenta la verdad sobre el COVID-19 y la fuerza mayor. *CESCO*, 17-4-2020. Disponible en: <https://bit.ly/3oIxRxV>.
- Cátedra UNESCO de vivienda URV (inédito). «L'habitatge compartit a Barcelona i la seva adequació als estàndards internacionals, Informe para la Oficina de la Síndica de Greuges de la ciudad de Barcelona».
- Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class*. EE UU: Brilliance publishing.
- (2017). *The new urban crisis*. New York: Basic Books.
- Ganuza, J. J. y Gómez Pomar, F. (2020). Los instrumentos para intervenir en los contratos en tiempos de COVID-19: guía de uso. *InDret*, 4. Disponible en: <https://bit.ly/37SNOvA>.
- García Rubio, M. P. (2020). Medidas regladas en materia de contratos con motivo del COVID-19 en España. *Revista de Derecho civil*, 7 (4), 99-135. Disponible en: <https://bit.ly/37VoXHG>.
- García Teruel, R. M. (2018). *La sustitución de la renta por la rehabilitación o reforma de la vivienda en los arrendamientos urbanos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- (coord.) (2020). *La tokenización de bienes en blockchain. Cuestiones civiles y tributarias*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Giménez Ricarte, J. S. (2020). Consideraciones críticas sobre las ayudas a los arrendatarios de inmuebles de uso distinto al de vivienda establecidas en el Real Decreto Ley 15/2020. *Noticias Jurídicas*. Disponible en: <https://bit.ly/3ej8MVP>.
- Gyourko, J.; Mayer, C. y Sinai, T. (2013). Superstar cities. *American Economic Journal: Economic Policy*, 5(4), 167-199. Disponible en: <https://doi.org/10.1257/pol.5.4.167>
- Haffner, M. E. A y Hulse, K. (2019). A fresh look at contemporary perspectives on urban housing affordability. *International Journal of Urban Sciences*, 1-21. DOI: 10.1080/12265934.2019.1687320.
- Hulse, K., Burke, T., Ralston, L. y Stone, W. (2010). *The benefits and risks of home ownership for low-moderate income households*. Melbourne: Australian Housing and Urban Research Institute. Disponible en: <https://bit.ly/3oD5h0Z>.
- Kolodin, K. (2020). Housing Policies Worldwide during Coronavirus Crisis: Challenges and Solutions. *DIW Berlin*, 2. Disponible en: <https://bit.ly/35QTF1K>.

- Lafortune, G. (2020). *Sustainable development report 2020*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://bit.ly/2TC2g2D>.
- Lees, L. (2003). Super-gentrification: The case of Brooklyn Heights, New York city. *Urban Studies*, 40(12), 2487-2509. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/0042098032000136174>.
- Los españoles y su relación con la vivienda 2015 (2016). *Fotocasa*, 22-06-2016. Disponible en: <https://bit.ly/2HDOWsp/>.
- Nasarre Aznar, S. (dir.) (2017). *La propiedad compartida y la propiedad temporal (Ley 19/2015). Aspectos legales y económicos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Nasarre Aznar, S. (2020). *Los años de la crisis de la vivienda*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Nasarre Aznar, S., Simón Moreno, H. y Molina Roig, E. (eds.) (2018). *Un nou dret d'arrendaments urbans per a afavorir l'accés a l'habitatge*. Barcelona: Atelier.
- Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona (2020a). *Estructura i concentració de la propietat de l'habitatge a la ciutat de Barcelona 2019-2020*. Disponible en: <https://bit.ly/3jK48ku>.
- (2020b). *Enquesta «Habitant en confinament». La negociació de les hipoteques i els contractes de lloguer*. Disponible en: <https://bit.ly/3jB0I3y>.
- Pantaleón, F. (2020). Arrendamiento de local de negocio y suspensión legal de actividades empresariales. *Almacén de Derecho* [blog], 23-04-2020. Disponible en: <https://bit.ly/3oCSRgn>.
- Piñol Alabart, J. M. (2019). *Innovació i desenvolupament rural: nou paradigma i la Catalunya Sud com a espai d'oportunitat*, Càtedra Universitat i Regió del Co-neixement. Tarragona: Publicacions Universitat Rovira i Virgili.
- Pittini, A. (dir.) (2019). The state of housing in the EU 2019. *Housing Europe*. Disponible en: <https://bit.ly/31UxXZN>.
- Quicios Molina, S. (2020). El COVID-19 y los arrendamientos de vivienda: medidas excepcionales del Real Decreto Ley 11/2020. *CESECO* [blog], 03-04-2020. Disponible en: <https://bit.ly/3kFMiAC>.
- Stephens, M. (2019). Land value capture through planning and taxation (pp. 11-18). En M. Stephens, J. Perry, P. Williams y G. Young (eds.). *UK Housing Review 2019*.
- Tsenkova, S. y French, M. (2011). *Affordable land and housing in Europe and North America*, 4, UN-HABITAT. Disponible en: <https://bit.ly/3e771dU>.
- Whitehead, C. et al. (2012). *The Private Rented Sector in the New Century: A Comparative Approach*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://bit.ly/35Hkt4F>.