



**UNIVERSIDAD DE JAÉN**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS**

**Trabajo Fin de Grado**

# **DERECHO A LA VIVIENDA**

**Alumno: José María Lucas Santiago**

**Junio, 2016**

## **RESUMEN**

El objetivo de este Trabajo de Fin de Grado (TFG) es el estudio del derecho a la vivienda. Concretamente se ha hecho un análisis del concepto de vivienda y el marco legal del mismo. Para tratar de comprender mejor cuál es la situación de este derecho actualmente, se ha llevado a cabo la investigación de las causas que provocaron la crisis económica y más en concreto el estallido de la burbuja inmobiliaria. Esta situación ha provocado grandes conflictos sociales que han intentado ser solventados con un elenco de medidas que se detallan en el trabajo.

Otro de los temas tratados está directamente relacionado con el derecho a la vivienda en Andalucía. Se ha procedido a la búsqueda de la legislación andaluza relativa a esta materia, junto con el análisis del recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno y el anteproyecto de ley de retracto en desahucio de viviendas de Andalucía.

## **ABSTRACT**

The aim of this Work of End of Degree (TFG) is the study of the right to the housing. Concretely there has been done an analysis of the concept of housing and the legal frame of the same one. To try to understand better which is the situation of this right nowadays, there has been carried out the investigation of the reasons that provoked the economic crisis and and more specifically the bursting of the housing bubble. This situation has provoked big social conflicts that have tried to be settled by an index of measures that are detailed in the work.

Other one of the treated topics is directly related to the right to the housing in Andalusia. One has proceeded to the search of the Andalusian legislation relative to this matter, together with the analysis of the resource of unconstitutionality raised by the Government and the draft bill of retract in dispossession of housings of Andalusia.

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN .....	1
2. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA VIVIENDA Y MARCO LEGAL .....	3
2.1. Conceptualización de la vivienda .....	3
2.2. Marco legal .....	4
2.2.1. Ámbito internacional y europeo .....	4
2.2.2. Ámbito estatal .....	5
2.2.3. Ámbito autonómico.....	7
3. CRISIS ECONÓMICA E INMOBILIARIA EN ESPAÑA. PRINCIPALES CONSECUENCIAS DEL ESTALLIDO DE LA BURBUJA INMOBILIARIA .....	8
3.1. Crisis económica e inmobiliaria en España .....	8
3.2. Principales consecuencias del estallido de la burbuja inmobiliaria (pérdida de la vivienda) .....	12
3.3. Medidas adoptadas como consecuencia de la grave crisis económica e inmobiliaria.....	15
4. LEGISLACIÓN ANDALUZA EN MATERIA DE VIVIENDA.....	20
4.1. Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía .....	21
4.2. Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda .....	22
4.3. Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda.....	28
5. RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LA LEY 4/2013, DE 1 DE OCTUBRE, DE MEDIDAS PARA ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.....	30
6. ANTEPROYECTO DE LEY DE RETRACTO EN DESAHUCIO DE VIVIENDAS EN ANDALUCÍA .....	36
7. CONCLUSIONES .....	39
8. BIBLIOGRAFÍA.....	40

## **1. INTRODUCCIÓN**

El presente Trabajo de Fin de Grado (TFG) va a tratar sobre un tema de gran actualidad en la sociedad española. Todo lo relacionado con el sector inmobiliario y sobre todo con los acontecimientos que provocaron el estallido del mismo han sido generadores de conflictos sociales, que como se podrá apreciar a lo largo del TFG, han tratado de ser corregidos por parte de las autoridades a través de medidas enfocadas a evitar el drama de las ejecuciones hipotecarias.

Antes de entrar en profundidad en las medidas adoptadas para intentar poner fin a esta situación, hemos hecho un recorrido por el concepto de vivienda y el marco legal en el que se encuadra esta figura. Se ha considerado importante comenzar el trabajo de esta manera para tratar de tener una visión general del concepto y para ser conscientes de la dimensión e importancia que las autoridades nacionales e internacionales le otorgan a la vivienda, no solo desde el punto de vista de un bien inmueble objeto de transacciones, sino desde la perspectiva del derecho de los ciudadanos a una vivienda digna.

Una vez finalizado el análisis anterior, hemos creído oportuno resaltar cuáles han sido los factores generadores de la crisis económica e inmobiliaria en España, así como las consecuencias de la misma, concretamente las relativas a la pérdida de la vivienda. Actualmente seguimos sufriendo los efectos de la mencionada crisis, aunque en menor medida, tal y como señalan los indicadores macroeconómicos. Ante esta situación que vivió y vive España se ha optado por adoptar una serie de medidas destinadas a frenar la grave situación que estaban viviendo un gran número de familias españolas debido a la imposibilidad de hacer frente al pago la hipoteca o cuota del arrendamiento.

Uno de los motivos por los que se ha desarrollado este trabajo, ha sido la gran repercusión mediática que ha generado este tema en Andalucía. No sólo por el volumen de personas afectas, sino por el impacto que las medidas andaluzas han generado. Es por ello que uno de los puntos del TFG se titula ‘‘Legislación andaluza en materia de vivienda’’. Es en este punto donde se analizan las normas más importantes en materia de vivienda dictadas en los últimos años y que han sido objeto de recursos de inconstitucionalidad por parte del Gobierno. Esta situación ha sido también objeto de

estudio en otro los puntos del trabajo, ya que se ha considerado relevante ahondar en los motivos que llevaron al ejecutivo a interponer dichos recursos.

Para finalizar el trabajo se ha procedido a la búsqueda de información del Anteproyecto de ley de retracto en desahucio de viviendas en Andalucía. Este derecho de retracto a favor del Gobierno andaluz le permitiría adquirir las viviendas que han sido objeto de ejecuciones hipotecarias, con el objetivo de destinarlas a alquileres sociales. Dicho objetivo es, sin duda, una brillante idea para frenar la grave situación de muchas familias andaluzas, ahora bien, la cuestión que se plantea es quiénes serían los beneficiarios de esta ley y con qué recursos contaría la Junta de Andalucía para hacer efectivo ese derecho.

En la elaboración del TFG han sido especialmente útiles las webs de la Junta de Andalucía, de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, base de datos Aranzadi para consulta de legislación y jurisprudencia, así como revistas, libros y periódicos digitales, tal y como se puede comprobar en el apartado ‘‘Bibliografía’’.

Todo ello, junto con la inestimable colaboración de la tutora del trabajo, Dña. Petronila García López, ha supuesto una experiencia muy gratificante en cuanto a la forma de abordar este trabajo.

## 2. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA VIVIENDA Y MARCO LEGAL

### 2.1. Conceptualización de la vivienda

La Real Academia Española de la Lengua (RAE) define la vivienda como “lugar cerrado y cubierto construido para ser habitado por personas”<sup>1</sup>. Sin embargo jurídicamente ese término resulta más complejo debido a que no existe ningún texto legislativo en el que se realice una definición exacta del mismo. Además es de una complejidad muy elevada encontrar una definición de vivienda que satisfaga a todos los ámbitos: económico, familiar y social.

Por este motivo la doctrina y la jurisprudencia han ido perfilando un concepto con el objetivo de dotar de mayor seguridad jurídica a ese derecho. De manera genérica, la sentencia del Tribunal Supremo, Sala 1ª, de lo Civil, de 31 de diciembre de 1994 (RJ 1994\10330), conceptúa la vivienda familiar como un “bien familiar, no patrimonial, al servicio del grupo o ente pluripersonal que en ella se asienta, quienquiera que sea el propietario”. La misma Sala del Tribunal Supremo, en su sentencia de 10 de marzo de 1998 (RJ 1998\1272) define la vivienda como “el reducto donde se asienta y desarrolla la persona física, como refugio elemental que sirve a la satisfacción de sus necesidades primarias (descanso, aseo, alimentación, vestido, etc.) y protección de su intimidad (privacidad), al tiempo que cuando existen hijos es también auxilio indispensable para el amparo y educación de éstos”<sup>2</sup>.

Tal y como establece García Macho, R. (2009, p. 86-87), “el derecho a una vivienda tiene una vertiente de salvaguarda funcional de la libertad, puesto que la posesión y disfrute de una vivienda permite al ciudadano el disfrute de derechos fundamentales de libertad como la intimidad personal y familiar o la inviolabilidad de domicilio”.

Por lo tanto hemos de entender que el concepto de vivienda no se refiere únicamente al inmueble en sentido estricto, sino que engloba un conjunto de derechos que permiten a los ciudadanos disfrutar los derechos, que como tales, que le son propios.

---

<sup>1</sup> Definición extraída de la web: [www.rae.es](http://www.rae.es)

<sup>2</sup> Sentencias disponibles on-line: [www.aranzadi.es](http://www.aranzadi.es)

## 2.2. Marco legal

### 2.2.1. Ámbito internacional y europeo

En el ámbito internacional en materia de vivienda, hay que poner en contexto la Declaración Universal de Derechos Humanos, más concretamente al art. 25, donde hay una mención expresa a este derecho cuando enuncia que *“toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...”*<sup>3</sup>. Por otro lado, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconoce en su art.11 la cuestión anteriormente planteada. Esta declaración se añade a nuestro ordenamiento jurídico a través del art.10.2 CE, que señala *“Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”*.

Concretamente, lo reconoce de la siguiente forma, *“los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”*<sup>4</sup>. Como se puede observar en estos dos artículos ya se está reconociendo el derecho a una vivienda digna en el ámbito internacional, lo que denota la gran trascendencia que este asunto adquiere en la sociedad.

En el ámbito europeo este derecho se regula en el art. 34.3 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Por lo tanto, no cabe la menor duda de la trascendencia e importancia que los pactos internacionales conceden a la vivienda<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Dicho artículo ha sido recopilado de la siguiente web: [www.agpd.es](http://www.agpd.es)

<sup>4</sup> Información disponible en la siguiente web: [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)

<sup>5</sup> Artículo 34.3. Seguridad social y ayuda social:

*Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales.*

Este artículo ha sido consultado en la web del Parlamento Europeo: [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

### 2.2.2. **Ámbito estatal**

Ahora bien, el objetivo del TFG no va a ser el estudio de la vivienda en sí, sino de la vivienda como función social, es decir, nos vamos a centrar en el derecho de los ciudadanos al disfrute de la misma. Partiendo de esta base, la norma suprema del ordenamiento jurídico español, la Constitución Española de 1978 (CE), establece en su art.47 que *“todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”*<sup>6</sup>, por lo que está reconociendo la importancia que merece esta cuestión, tal y como se hace en el ámbito internacional.

El hecho de que la vivienda sea digna y adecuada puede generar confusión, ya que se trata de conceptos abstractos sujetos a la libre interpretación. Para Vaquer Caballería, M. (2011, p.28), *“la dignidad es un concepto abstracto, mientras que la adecuación es una característica relativa”*. De la afirmación del autor, se puede concluir que la dignidad tiene un marcado carácter objetivo, ya que si la vivienda se considera digna, lo va a ser para cualquier persona que vaya a acceder a ella. Sin embargo la adecuación tiene un matiz subjetivo, pues es posible que las personas que vayan a acceder a una vivienda ostenten unos atributos que requieran que aquella tenga unas características diferentes, que de no ser así, no se adecuaría a su situación. Evidentemente, ambos conceptos, tal y como se ha dicho anteriormente están abiertos a la interpretación de cada uno.

Este derecho a la vivienda fue ubicado en el Título I, *“De los derechos y deberes fundamentales”*, Capítulo Tercero, *“De los principios rectores de la política social y económica”*, lo que denota la importancia concedida por el legislador. Con base en la ubicación de este derecho, Villanueva Turnes, A. (2015, p.81), entiende que *“este precepto es una novedad dentro del constitucionalismo español. Lo primero que es necesario aclarar es que este derecho, que se encuadra dentro de la norma superior del ordenamiento jurídico, se configura de forma muy específica, por lo que, en sí, es un derecho constitucional, pero dentro del cuerpo constitucional se sitúa como uno de los*

---

<sup>6</sup> Definición extraída de la web del Congreso: [www.congreso.es](http://www.congreso.es)



principios rectores de la política social y económica, principios que nacen en respuesta a la declaración de España como Estado social proclamado en el artículo 1 de la Constitución. Estos principios en general, y en los últimos años de manera muy importante el derecho a la vivienda en particular, suponen una exigencia a los poderes del Estado para que actúen y cubran una serie de necesidades básicas de los ciudadanos, unas necesidades que deben ser satisfechas con independencia del tipo de ciudadano que sea y de sus características económicas, ideológicas, sociales o de cualquier otro índole<sup>7</sup>.

De la cita de Villanueva Turnes, A. no sólo se deduce la importancia del derecho, también se puede extraer el carácter controvertido del mismo, ya que debe estar garantizado plenamente, tal y como se deduce en el art.53.3, *“el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”*. A pesar de esa garantía señala García Macho, R. (2009, p. 89) que “el derecho a una vivienda digna tiene sin embargo unos límites en su exigibilidad establecidos por ese precepto, además de los límites económicos vinculados a la capacidad tributaria de que dispone el Estado, que no es ilimitada”, es decir, no se pretende llegar a la utópica situación en la que el Estado construya viviendas para todos los ciudadanos, pero si se pueden tomar las medidas necesarias para evitar que sigan existiendo personas sin techo, para luchar contra la discriminación y ayudar a los grupos más vulnerables, para evitar la fuerza en los desalojos, etc.

El Magistrado Rodríguez Achútegui, E. (2015, BIB 2015\4000) entiende que “la norma fundamental no dispone consecuencias a la falta de cumplimiento de esos principios rectores. Si el legislador no reconoce, respeta y protege los principios rectores que contiene el Capítulo III del Título I de la Constitución, si los titulares del Poder Judicial no hacen otro tanto, y si los poderes públicos sencillamente ignoran el mandato constitucional, no hay remedio constitucional expreso. La doctrina constitucional

---

<sup>7</sup> Artículo 1.1 de la Constitución Española (CE)

*1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.*

mayoritaria considera que los principios rectores mencionados no otorgan derechos subjetivos. Tal tesis resulta profundamente insatisfactoria: si el legislador no se esfuerza en caracterizar las declaraciones que dispuso el constituyente, quedan proclamadas, pero inefectivas. Habrá de haber política de vivienda, porque así lo dispone la norma fundamental, pero no un derecho subjetivo a exigir un determinado proceder”.

### **2.2.3. Ámbito autonómico**

Por su parte en el ámbito autonómico la Constitución Española, en el Título VIII “De la Organización Territorial del Estado”, más concretamente en el art.148, perteneciente al Capítulo tercero “De las Comunidades Autónomas”, encomienda a estas un elenco de competencias que pueden asumir. Dentro de ellas hay una mención expresa a Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art.148.1.3º).

En el caso de la Comunidad Autónoma andaluza, el Estatuto dispone en su art. 25 que *“para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda. La ley regulará el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten”*<sup>8</sup>.

Pisarello Prados, G. (2009, pp.7-8) resume de una forma brillante cómo las competencias se encuentran repartidas a nivel estatal, autonómico y local al afirmar que “el Estado ha coordinado la vivienda como sector económico, ha regulado las condiciones básicas para su ejercicio como derecho y ha establecido la política fiscal en la materia. También ha elaborado la normativa básica sobre edificación y construcción; ha definido actuaciones susceptibles de protección, regulando su financiación, el nivel de protección o la aportación de recursos; y ha legislado sobre derecho hipotecario y registral y expropiación forzosa. Las comunidades autónomas, por su parte, han sido competentes, dentro de lo asumido por sus respectivos estatutos, a la hora de desarrollar su propia legislación en materia de vivienda y urbanismo. Respecto de la financiación de actividades protegidas, han participado en el Plan Estatal de Vivienda y han gestionado su aplicación en el ámbito territorial a través de planes propios. Ello no les ha impedido, en todo caso, contar con un régimen propio de ayudas que, en ocasiones, son complementarias de las estatales y, en otros casos, medidas que comprenden

---

<sup>8</sup> Este artículo ha sido consultado en la web de la Junta de Andalucía: [www.juntadeandalucia.es](http://www.juntadeandalucia.es)

actuaciones no previstas a escala estatal, tanto en materia de vivienda como de suelo residencial. Estas competencias estatales y autonómicas no han excluido, desde luego, la intervención de las administraciones locales, cuyo relevante papel en la política habitacional y urbanística ha sido definido, entre otras, por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), y por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local''.

### **3. CRISIS ECONÓMICA E INMOBILIARIA EN ESPAÑA. PRINCIPALES CONSECUENCIAS DEL ESTALLIDO DE LA BURBUJA INMOBILIARIA**

#### **3.1. Crisis económica e inmobiliaria en España**

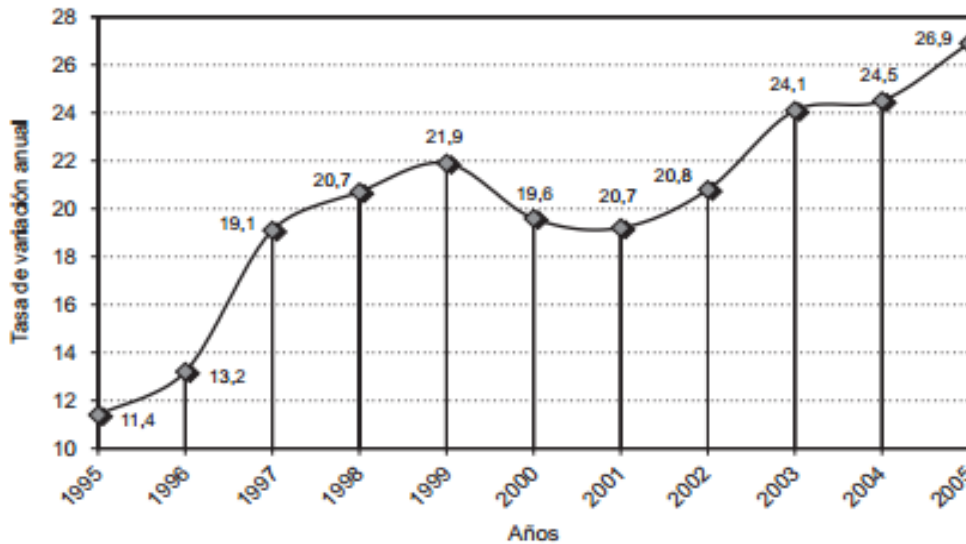
La burbuja inmobiliaria en España se formó entre 1999 y 2005. En estos años el precio del metro cuadrado de las viviendas se vio incrementado entre un 110 y 117%. Antes de que tuviera lugar la famosa y cruel crisis económica que ha azotado y azota a la economía española y mundial, la situación que se vivía era más que placentera. La construcción se convirtió en el pilar de la economía llegando a construir alrededor de 5 millones de viviendas en 10 años (entre 1997 y 2007), el empleo crecía de manera exponencial como consecuencia de esta actividad, se concedían créditos hipotecarios a una gran parte de la población, se activó el consumo del país, el precio de la vivienda alcanzó cotas muy elevadas debido a la especulación, habiendo una clara sobrevaloración del precio de la vivienda, etc.

Existen una serie de factores que se consideran desencadenantes de esta situación:

- El factor demográfico: Entre 2001 y 2011 se produjo un fuerte crecimiento de la población española. Este incremento se debe, en mayor medida, a la entrada masiva de inmigrantes como consecuencia de la escasez de mano de obra en el sector servicios y en la industria de la construcción. En un primer momento esta nueva población era demandante de viviendas de alquiler, debido al elevado precio de la vivienda, pero la regularización de su situación unido a la consecución de un empleo estable y a la facilidad de crédito, les hizo demandantes de viviendas en concepto de propietarios.
- Fácil acceso al mercado inmobiliario: En el período anteriormente mencionado el acceso al mercado inmobiliario se antojaba muy sencillo

debido a las elevadas facilidades crediticias que el sector bancario concedía a la población. Estas facilidades unidas a un incremento de la renta disponible y unos bajos tipos de interés incrementaron la demanda de viviendas.

Gráfico 1: Evolución del crédito hipotecario en España (1995-2005)



Fuente: Asociación Hipotecaria Española (AHE)

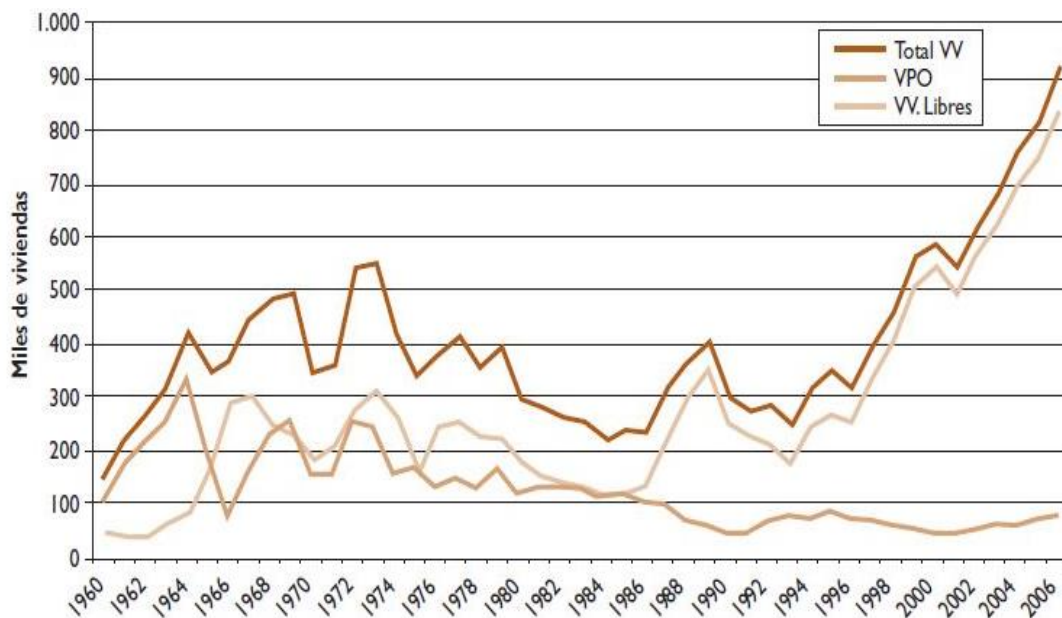
Tal y como detalla Bernardos Domínguez, G. (2009, pp. 30), “en dicho período se observó una reducción del diferencial sobre el euríbor, un alargamiento del plazo de devolución de las hipotecas, una mayor flexibilidad en el retorno del capital prestado, así como la concesión de préstamos por importes más próximos al precio de la vivienda e, incluso en bastantes casos, superiores a él. Todos estos factores incrementaron, notablemente, la capacidad de endeudamiento de las familias, su disponibilidad de pago por una vivienda, y contribuyeron, decisivamente, a generar un gran boom de demanda y una importante alza del precio de la vivienda”

- La entrada en vigor de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), trajo consigo importantes desgravaciones fiscales. Según Ruíz Campo, S. (2013, pp.37-53), “se preveía en esta norma una deducción del 15%, con carácter general, sobre un máximo de 9.015,18 euros, pudiendo llegar a alcanzar la modalidad de deducción por adquisición de vivienda habitual porcentajes de hasta el 25%, en los supuestos de utilización de financiación ajena, extendiéndose además

a lo largo de toda la vida del préstamo. Estas deducciones supusieron una importante rebaja en el desembolso final exigido por la vivienda”.

- La liberalización del suelo: La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, vigente hasta el 1 de julio de 2007, fue uno de los factores que provocaron la creación de la burbuja inmobiliaria. Según Cuñado, D. (2012) era necesaria una liberalización del suelo por dos motivos: “en España había un déficit estructural de vivienda (había menos viviendas en oferta de venta y alquiler de lo que demandaban los jóvenes en edad de independizarse) y la liberalización serviría para aumentar significativamente la oferta, en la medida en la que ésta se veía constreñida por las trabas administrativas de la calificación urbanística. Y en segundo lugar, por reducir corruptelas y la arbitrariedad de los ayuntamientos en la definición de qué era urbanizable y qué no”. Sin embargo, la situación no fue la esperada y “la liberalización consiguió de esta manera, en la práctica, aumentar como se quería la construcción de viviendas, pero de manera descompensada y con un perverso impacto en precios, ajeno a la teoría de la oferta y la demanda”.

Gráfico 2: Viviendas: Proyectos visados por CC. de arquitectos



Fuente: Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España (CSCCAE)

Todos estos factores fueron los ingredientes que acabaron por cocinar el boom inmobiliario, o burbuja inmobiliaria. Tal y como apunta Cervelló Grande, J.M. (2008) otras circunstancias que provocaron la generación de la burbuja fueron las siguientes:

a) ‘‘La entrada en el Euro trajo a España muchos beneficios: una moneda estable, tipos de interés real muy bajos (a veces negativos, inferiores a la inflación); b) Nuestro país recibió también en esos años cuantiosos fondos europeos para construcción de infraestructuras; c) Una política expansiva de los bancos y cajas de ahorro; d) El crecimiento del crédito en esos años casi triplicó al de la economía, con una tasa acumulativa anual del 21%. El 98% de los créditos se otorgó a interés variable, lo que supone inicialmente incertidumbre para el deudor. Como media, el préstamo alcanza un 70% del valor del inmueble y se da un plazo de 15 a 20 años. Pero en muchos casos el importe del préstamo estaba próximo al 100% del valor (precio) de la vivienda y los plazos se elevaban a 30 años’’.

Según Bernardos Domínguez, G. (2009, pp. 24-25) hubiese sido bastante fácil evitar la burbuja inmobiliaria aplicando tres medidas: ‘‘impedir las adquisiciones sobre plano, las reventas (prohibición de comprar y vender un mismo piso durante cinco años) y evitar que una excesiva proporción del crédito concedido por las entidades financieras tuviera como destino la adquisición o construcción de residencias (por ejemplo, prohibir que más del 50 por 100 de los préstamos otorgados por cualquier caja o banco fueran destinados a financiar directa o indirectamente al sector inmobiliario)’’.

Pero esta crisis no se puede entender sin hacer referencia a la crisis financiera de Estados Unidos del año 2008, especialmente a las hipotecas *subprime*, unido a la quiebra de Lehman Brothers, hecho que se tradujo en un incremento de la desconfianza en la solvencia de las instituciones crediticias, por lo que la economía se vio rápidamente afectada. En relación a las hipotecas, éstas se concedían a un segmento de clientes que ostentaban un alto riesgo de impago. López Domínguez, I. en su artículo ‘‘Crisis *subprime*’’ explica que ‘‘estos activos con tan alto nivel de riesgo, una vez que resultaban impagados y entraban en el balance de las entidades financieras como pago de la deuda, a un valor bastante por debajo de la misma, se les llamó activos tóxicos’’. Esta práctica fue muy constante de manera que esa toxicidad se extendió a los balances de las entidades financieras de todo el mundo, lo que trajo consigo consecuencias nefastas para la economía.

### **3.2. Principales consecuencias del estallido de la burbuja inmobiliaria (pérdida de la vivienda)**

Sin duda la principal y más grave consecuencia que trae consigo el estallido de la burbuja inmobiliaria es la pérdida de la vivienda por parte de las familias como consecuencia del impago del alquiler o hipoteca. Actualmente hablar de vivienda lleva tristemente aparejada la palabra desahucio, ya que desde el inicio de la crisis hemos podido comprobar cómo se han visto incrementados de manera exponencial, convirtiéndose en un drama social.

Para tratar de evitar el avance de la crisis inmobiliaria, el gobierno español optó por incentivar el alquiler a través del “Plan estatal español de vivienda y rehabilitación 2009-2012”, ya que el mercado del alquiler de viviendas no era para nada atractivo, pues el precio era muy elevado. Ello unido a la imparable concesión de créditos hipotecarios hizo que este mercado quedara relegado a un segundo plano.

En España la idea de propiedad está fuertemente arraigada en la sociedad, al entender que ostentar una vivienda en propiedad supone una clara inversión de futuro, concretamente Sunderland, J. en la investigación de Human Rights Watch (2014, p.5) estima que “España tiene una tasa de 85% de vivienda en propiedad, siendo de los más altos entre los países de la UE, y tan solo un 11% de alquiler privado, y 2% en vivienda social”. Otras cifras que ofrece este autor son la de Grecia (74%-20%), Portugal (75%-18%) e Irlanda (79%-12,3%). Como contraste con estos países, y sobre todo con el nuestro, aparecen Francia (57%-22%) y Alemania (42%-53%), donde se puede observar, sobre todo en el segundo, como el alquiler de la vivienda goza de mayor peso que la propiedad

Sin embargo, desde el inicio de la crisis inmobiliaria, y con ella la económica y financiera, muchas personas no sólo no lo consideran una gran inversión de futuro, sino que lo entienden como un claro riesgo para su salud financiera puesto que la escasa generación de empleo, unida a la precariedad del mismo y a la escasa concesión de créditos por parte de las entidades financieras (una vez que han aprendido la lección) hacen que la vivienda en propiedad sea casi una utopía. Las nuevas generaciones de la sociedad española están cambiando su mentalidad respecto a la vivienda ya que no quieren verse envueltos en ejecuciones hipotecarias, deudas imposibles de asumir, etc.

Además, la movilidad geográfica que está experimentado una gran parte de esa generación hace impensable que opten por la adquisición de un bien inmueble.

Por otro lado, los datos sobre los desahucios en nuestro país no invitan al optimismo. De la web del Banco de España se pueden extraer los siguientes datos correspondientes a final de año de 2012 y 2013;

Tabla 2: Datos Banco de España (2012-2013)

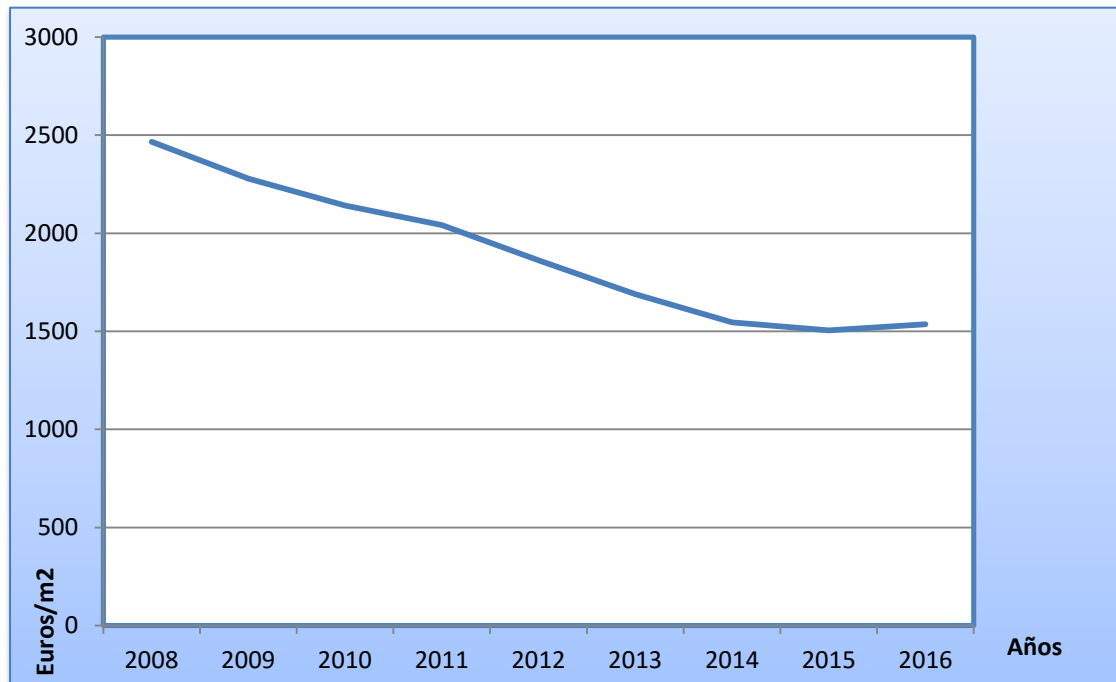
	Diciembre 2013			Diciembre 2012		
	Vivienda Habitual	Otras Viviendas	Total Viviendas	Vivienda Habitual	Otras Viviendas	Total Viviendas
Total Sistema						
1. Nº hipotecas hogares para adquisición vivienda	5.887.993	574.490	6.462.483	6.029.177	552.631	6.581.808
2. Entregas de viviendas	38.961	10.733	49.694	39.051	5.694	44.745
2.1 Entregas voluntarias	17.907	3.614	21.521	19.716	1.255	20.971
De las que: daciones en pago	13.178	2.995	16.173	15.174	793	15.967
2.2 Entregas judiciales	21.054	7.119	28.173	19.335	4.439	23.774
2.2.1 Entregas judiciales, vivienda vacía	19.386	6.727	26.113	16.463	4.077	20.540
2.2.2 Entregas judiciales, vivienda ocupada	1.668	392	2.060	2.872	362	3.234
Con intervención fuerzas del orden	93	54	147	267	79	346

Fuente: Web del Banco de España. [www.bde.es](http://www.bde.es)

Ahora bien, desde el inicio de la crisis el precio de la vivienda ha experimentado una gran caída, tal y como se puede apreciar en el gráfico 3. Pero esa caída del precio no ha ido acompañada de una reducción del stock de nuevas viviendas en venta debido a la escasa concesión de créditos por parte de las entidades financieras junto con la grave situación económica que sufrían y sufren muchas familias.



Gráfico 3: Evolución precio de la vivienda



Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de [www.expocasa.com](http://www.expocasa.com)

El problema no viene únicamente dado por la imposibilidad de acceder a la vivienda. Como dice Trilla Bellart, C. (2012, pp.233-252), “un nuevo frente de problemas no relacionado en este caso con el acceso a la vivienda si no con las dificultades para poder seguir viviendo en una vivienda ya comprada o alquilada, a causa de la irrupción de dificultades económicas que dificultan o imposibilitan el pago de las mensualidades correspondientes”.

Normalmente la pérdida de la vivienda afecta a un colectivo de personas que puede ser especialmente vulnerable, como es el caso de familias monoparentales, familias con hijos menores o personas mayores a su cargo, inmigrantes, víctimas de violencia machistas y personas con discapacidad. Como dijo el Defensor del Pueblo, Becerril Bustamante, S. en la investigación llevada a cabo por Human Rights Watch (2014, p.6), “la responsabilidad del impago de la hipoteca no se puede transferir únicamente al deudor, ya que si este contrató un préstamo hipotecario no fue tan solo por su voluntad de endeudarse, sino porque el mercado inmobiliario y las condiciones de acceso al crédito eran los más laxos de la historia”.

Melgar Gervás, C. (2015, p.17) expone en su TFG que “no es fácil conciliar los propósitos sociales y morales, con el deber de cumplimiento que exige el Derecho de Obligaciones y contratos, y con el principio de responsabilidad universal del deudor que

es uno de los pilares más significativos del Derecho Civil, y para los civilistas, se trata de un principio fundamental. Por eso, cuando se habla de términos como dación en pago, reestructuración de deuda, e incluso condonación de un porcentaje de la misma resulta difícil quizá, armonizar una cosa con otra. Sin embargo, si las cosas se miran analizando la actualidad a pie de calle, por impensable que parezca, todo puede casar''. Es decir, es de imperiosa actualidad el tratamiento de la vivienda como un bien social de fácil acceso para las familias que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, toda vez que se ha aplicado la legislación hipotecaria de forma muy rigurosa.

### **3.3. Medidas adoptadas como consecuencia de la grave crisis económica e inmobiliaria**

Las medidas que se han adoptado durante la crisis para tratar de frenar la grave situación de las familias derivadas de la situación económico-financiera han sido las siguientes:

- Real Decreto Ley 8/2011, del 1 de Julio, ''de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa''. En lo que respecta al deudor hipotecario se adoptan dos medidas:
  - o Inembargabilidad de ingresos mínimos familiares. Aumenta el límite inembargable, pero sólo en casos en que haya habido una subasta de la vivienda habitual en un procedimiento de ejecución directa o extrajudicial cuyo remate no hubiese sido suficiente para saldar la deuda y sólo en cuanto a ella<sup>9</sup>.
  - o Subastas de bienes inmuebles. Con la reforma de los artículos 669, 670 y 671 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, se pretende garantizar que en caso de producirse una ejecución hipotecaria por impago, los

---

<sup>9</sup> Art. 1 Real Decreto Ley 8/2011, del 1 de Julio, ''de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios'': ''En el caso de que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley Hipotecaria, el precio obtenido por la venta de la vivienda habitual hipotecada sea insuficiente para cubrir el crédito garantizado, en la ejecución forzosa posterior basada en la misma deuda, la cantidad inembargable establecida en el artículo 607.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil se incrementará en un 50 por ciento y además en otro 30 por ciento del salario mínimo interprofesional por cada miembro del núcleo familiar que no disponga de ingresos propios regulares, salario o pensión superiores al salario mínimo interprofesional. A estos efectos, se entiende por núcleo familiar, el cónyuge o pareja de hecho, los ascendientes y descendientes de primer grado que convivan con el ejecutado''.

deudores recibirán una contraprestación adecuada por el inmueble, que les permita anular o reducir al máximo la deuda remanente. Para ello, se prevé que la adjudicación al acreedor en subasta de un inmueble hipotecado como consecuencia de una ejecución, se realizará por un precio nunca inferior al 60% del valor de tasación. Para permitir una mayor concurrencia de pujas, se reduce hasta el 20% el depósito exigido a los postores para participar en una subasta. Antes era del 30%, con lo que se hace equivalente a bienes muebles y a lo regulado en la anterior LEC<sup>10</sup>.

- Real Decreto Ley 6/2012, del 9 de marzo, “de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos”.

El objeto de este Real Decreto no es otro que reestructurar la deuda hipotecaria de aquellos que no pueden hacer frente a ella o que tienen dificultad para ello. Esta norma será de aplicación para aquellos deudores que se encuentren situados en el umbral de exclusión. Dicho umbral queda definido en el art.3.1<sup>11</sup>. Además este Real Decreto Ley cuenta con un Código

---

<sup>10</sup> La información de las medidas adoptadas por Real Decreto Ley 8/2011, del 1 de Julio, “de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios” ha sido obtenida de la siguiente web: [www.notariosyregistradores.com](http://www.notariosyregistradores.com)

<sup>11</sup> Art. 3.1 Real Decreto Ley 6/2012, del 9 de marzo, “de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos”: *Se considerarán situados en el umbral de exclusión aquellos deudores de un crédito o préstamo garantizado con hipoteca sobre su vivienda habitual, cuando concurren en ellos todas las circunstancias siguientes:*

*a) Que el conjunto de los ingresos de los miembros de la unidad familiar no supere el límite de tres veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples anual de catorce pagas. A estos efectos se entenderá por unidad familiar la compuesta por el deudor, su cónyuge no separado legalmente o pareja de hecho inscrita y los hijos, con independencia de su edad, que residan en la vivienda, incluyendo los vinculados por una relación de tutela, guarda o acogimiento familiar.*

*b) Que, en los cuatro años anteriores al momento de la solicitud, la unidad familiar haya sufrido una alteración significativa de sus circunstancias económicas, en términos de esfuerzo de acceso a la vivienda, o hayan sobrevenido en dicho período circunstancias familiares de especial vulnerabilidad. Asimismo, se entiende que se encuentran en una circunstancia familiar de especial vulnerabilidad:*

*1º La familia numerosa, de conformidad con la legislación vigente; 2º La unidad familiar monoparental con dos hijos a cargo; 3º La unidad familiar de la que forme parte un menor de tres años; 4º La unidad familiar en la que alguno de sus miembros tenga declarada discapacidad superior al 33 por ciento, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite de forma permanente, de forma acreditada, para realizar una actividad laboral; 5º El deudor mayor de 60 años, aunque no reúna los requisitos para ser considerado unidad familiar según lo previsto en la letra a) de este número.*

*c) Que la cuota hipotecaria resulte superior al 50 por cien de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar. Dicho porcentaje será del 40 por cien cuando alguno de dichos miembros sea una persona en la que concurren las circunstancias previstas en el segundo párrafo de la letra a).*

de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual.

- Real Decreto Ley 27/2012, de 15 de noviembre, “de medidas urgentes para reforzar la protección de los deudores hipotecarios: la paralización de los desahucios”.

La situación que vivía el país en este año seguía siendo crítica por lo que la utilización de la vía del Real Decreto es justificable en base a la urgencia y a la necesidad de adopción de las medidas que contribuyan a mejorar la situación de los deudores hipotecarios. Con esta norma se pretende dar un paso más respecto de las medidas adoptadas con anterioridad. De la exposición de motivos de la citada norma se puede extraer que “el objeto fundamental consiste en la suspensión inmediata y por un plazo de dos años de los desahucios de las familias que se encuentren en una situación de especial riesgo de exclusión. Esta medida, con carácter excepcional y temporal, afectará a cualquier proceso judicial o extrajudicial de ejecución hipotecaria por el cual se adjudique al acreedor la vivienda habitual de personas pertenecientes a determinados colectivos. En estos casos, el real Decreto-ley, sin alterar el procedimiento de ejecución hipotecaria, impide que se proceda al lanzamiento que culminaría con el desalojo de las personas”<sup>12</sup>. El art.1 del Real Decreto hace referencia a la cuestión planteada y define los supuestos de especial vulnerabilidad y las circunstancias económicas que se tienen que dar para proceder a su aplicación<sup>13</sup>. Por último

---

<sup>12</sup> Disponible on-line: [www.boe.es](http://www.boe.es)

<sup>13</sup> Art. 1 Real Decreto Ley 27/2012, de 15 de noviembre, “de medidas urgentes para reforzar la protección de los deudores hipotecarios: la paralización de los desahucios”.

*1. Hasta transcurridos dos años desde la entrada en vigor de este Real Decreto-ley, no procederá el lanzamiento cuando en un proceso judicial o extrajudicial de ejecución hipotecaria se hubiera adjudicado al acreedor, o a persona que actúe por su cuenta, la vivienda habitual de personas que se encuentren en los supuestos de especial vulnerabilidad y en las circunstancias económicas previstas en este artículo.*

*2. Los supuestos de especial vulnerabilidad a los que se refiere el apartado anterior son:*

*a) Familia numerosa, de conformidad con la legislación vigente; b) Unidad familiar monoparental con dos hijos a cargo; c) Unidad familiar de la que forme parte un menor de tres años; d) Unidad familiar en la que alguno de sus miembros tenga declarada discapacidad superior al 33 por ciento, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite acreditadamente de forma permanente para realizar una actividad laboral; e) Unidad familiar en la que el deudor hipotecario se encuentre en situación de desempleo y haya agotado las prestaciones por desempleo; f) Unidad familiar con la que convivan, en la misma vivienda, una o más personas que estén unidas con el titular de la hipoteca o su cónyuge por vínculo de parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad, y que se*

una cuestión de especial importancia que podría ayudar a las familias que han sufrido el drama de los desahucios, es la constitución de un fondo social de viviendas por parte del Gobierno con la colaboración del sector financiero (Disposición adicional única).

- Ley 1/2013, 14 de mayo, “de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social”.

La exposición de motivos de esta ley es prácticamente idéntica a la del Real Decreto Ley 27/2012, de 15 de noviembre, ya que coincide en gran parte. Además, tal y como se regulaba en el Real Decreto, esta ley suspende los lanzamientos por plazo de 2 años a contar desde la entrada en vigor de la norma. El abogado Juan Gómez, M. (2013, p.4) analiza la ley y expone, en la Revista Crítica del Bufete Buades que “la suspensión de lanzamientos derivados de ejecución hipotecaria venía regulada en el Real Decreto Ley 27/2012 de 15 de noviembre, prácticamente en los mismos términos que en la presente ley. Tan sólo concurren dos novedades:

1. El ámbito temporal. Al aprobarse la ley seis meses después que el Real Decreto, en la práctica supone una ampliación de medio año respecto de las suspensiones que pudieran acordarse. 2. El ámbito de aplicación subjetivo. Se relaja uno de los requisitos que debían observarse del beneficiario de la suspensión. El Real Decreto exigía que los ingresos totales

---

*encuentren en situación personal de discapacidad, dependencia, enfermedad grave que les incapacite acreditadamente de forma temporal o permanente para realizar una actividad laboral; g) Unidad familiar en que exista una víctima de violencia de género, conforme a lo establecido en la legislación vigente, en el caso de que la vivienda objeto de lanzamiento constituyan su domicilio habitual.*

*3. Para que sea de aplicación lo previsto en el apartado 1 deberán concurrir, además de los supuestos de especial vulnerabilidad previstos en el apartado anterior, las circunstancias económicas siguientes:*

*a) Que el conjunto de los ingresos de los miembros de la unidad familiar no supere el límite de tres veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples; b) Que, en los cuatro años anteriores al momento de la solicitud, la unidad familiar haya sufrido una alteración significativa de sus circunstancias económicas, en términos de esfuerzo de acceso a la vivienda; c) Que la cuota hipotecaria resulte superior al 50 por cien de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar; d) Que se trate de un crédito o préstamo garantizado con hipoteca que recaiga sobre la única vivienda en propiedad del deudor y concedido para la adquisición de la misma.*

*4. A los efectos de lo previsto en este artículo se entenderá:*

*a) Que se ha producido una alteración significativa de las circunstancias económicas cuando el esfuerzo que represente la carga hipotecaria sobre la renta familiar se haya multiplicado por al menos 1,5; b) Por unidad familiar la compuesta por el deudor, su cónyuge no separado legalmente o pareja de hecho inscrita y los hijos, con independencia de su edad, que residan en la vivienda, incluyendo los vinculados por una relación de tutela, guarda o acogimiento familiar.*

de la unidad familiar no superasen el límite de tres veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), pero ahora dicho límite máximo se amplía a cuatro veces e incluso cinco veces, en supuestos concretos de discapacidad, enfermedad o dependencia''.

- Real Decreto 1/2015, de 27 de febrero, ''de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social''. De la exposición de motivos se puede observar que ''su objetivo no es otro que permitir lo que tan expresivamente describe su denominación: el que una persona física, a pesar de un fracaso económico empresarial o personal, tenga la posibilidad de encarrilar nuevamente su vida e incluso de arriesgarse a nuevas iniciativas, sin tener que arrastrar indefinidamente una losa de deuda que nunca podrá satisfacer''<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Disponible on-line: [www.boe.es](http://www.boe.es)

#### **4. LEGISLACIÓN ANDALUZA EN MATERIA DE VIVIENDA**

Como se comentó en el apartado primero del TFG, el art.148 de la Constitución Española hace referencia a las competencias de las Comunidades Autónomas (CC.AA), concretamente en materia de ordenamiento del territorio, urbanismo y vivienda.

Tal y como expone Álvarez Borja, N. (2014, p.11) en la revista digital CEMCI, “en el art.149 no hay reserva de esta competencia a favor del Estado. Esto significa que los diversos estatutos de Autonomía, entre ellos el de Andalucía se ha atribuido como competencia exclusiva la legislación y la ejecución de las materias relacionadas con la vivienda. No obstante, se ha de tener en cuenta la competencia exclusiva del Estado en cuanto a la regulación de las condiciones básicas para asegurar la igualdad en el ejercicio de los derechos (art.149.1.1º CE), que afecta directamente al derecho a la propiedad reconocido por el art. 33 CE. Amparándose en el derecho a la vivienda del art. 47 CE, el Estado ha justificado el llevar a cabo determinadas actuaciones en materia de vivienda, tanto a nivel legislativo como en el desarrollo de las políticas de viviendas. Y esto pese a que las Comunidades Autónomas han asumido competencia exclusiva en materia de vivienda y urbanismo”.

La sentencia del Tribunal Constitucional, de 20 de julio, fundamento jurídico 2º (RTC 1988\152), establece que la “política de vivienda, junto con su dimensión estrictamente económica, debe tener un señalado acento social, en atención al principio rector que establece el art. 47 de la Norma Fundamental, siendo así que uno y otro aspecto -el económico y el social- se revelan difícilmente separables. [...] Por lo que se refiere al art.149.1.1º, este faculta al Estado para regular las condiciones no ya que establezcan, sino que garanticen la igualdad sustancial de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales. Pero esta función de garantía básica en lo que atañe al derecho a disfrutar de una vivienda digna es la que puede y debe desempeñar el Estado al instrumentar sus competencias sobre las bases y coordinación de la planificación económica del subsector vivienda y sobre las bases de ordenación del crédito”<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Sentencia consultada en [www.aranzadi.es](http://www.aranzadi.es)

El derecho a la vivienda en Andalucía se encuentra regulado en la siguiente normativa:

- Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía.
- Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda.
- Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda.

#### **4.1. Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía**

En la exposición de motivos de esta ley se puede apreciar de forma clara como el legislador pretende adaptar al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma el mandato constitucional regulado en el art.47 CE, “incluyendo el derecho a la vivienda entre los derechos sociales, deberes y políticas públicas y refiriéndolo a todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía”.

Otra de las cuestiones a tener en cuenta es la igualdad efectiva en el acceso a la vivienda, convirtiéndose “en el eje central de la orientación establecida por el Estatuto de Autonomía a la hora de consagrar el derecho a la vivienda, el cual se configura como base necesaria para el pleno desarrollo de los derechos constitucionales y estatutarios”.

Además, esta ley reguladora del derecho a la vivienda, como su propio título indica, debe de gozar de una serie de garantías para poder hacer efectivo el objeto de la misma, tal y como se puede ver en la exposición de motivos cuando se menciona que para “asegurar la realización del derecho a la vivienda como derecho social, se ha previsto en el Estatuto de Autonomía un sistema general de garantías, que obligan al Parlamento andaluz a aprobar las correspondientes leyes de desarrollo que incluyan las prestaciones vinculadas para su ejercicio, a la vez que expresamente se establece la protección jurisdiccional ante los actos de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma que vulneren el ejercicio de tal derecho”<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Información disponible en la web de la Junta de Andalucía: [www.juntadeandalucia.es](http://www.juntadeandalucia.es)



El art.2 de la citada ley hace referencia al derecho subjetivo a una vivienda digna y adecuada. Además define quiénes van a ser los titulares de ese derecho, a diferencia de la legislación estatal, siempre y cuando cumplan las condiciones que se determinan en el art.5. Concretamente dispone lo siguiente en cuanto a la titularidad del derecho: *“Son titulares del derecho a una vivienda digna y adecuada las personas físicas con vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Andalucía en las condiciones establecidas en esta Ley, sin que en el ejercicio de tal derecho puedan sufrir discriminación de ningún tipo [...]”*.

Por otro lado Álvarez Borja, N. (2014, p.16-17), entiende que “el título de la ley andaluza es también singular al incluir la palabra “reguladora” del derecho a la vivienda en el título de la misma. Es decir ya se aprecia un claro objeto en el propio título, no solo definir ese derecho, sino sobre todo el establecer los cauces jurídicos necesarios para ordenar y por lo tanto, acceder a un derecho efectivo”. Este autor, basándose en art.24.1<sup>17</sup>, expone que “se regula de forma explícita la protección jurisdiccional de este derecho conforme a las leyes procesales”.

#### **4.2. Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda**

En la exposición de motivos se argumenta que “la defensa de la función social de la vivienda adquiere mayor relevancia en los actuales momentos, que pueden ser calificados como de emergencia social y económica. Es en este contexto en el que se dictó el Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, que articuló las medidas que por su propia naturaleza actúan como plan de choque en salvaguarda del bien jurídico protegido: el derecho a una vivienda digna, y con el que se dio un paso hacia delante en la definición de la función social de la propiedad de la vivienda, contribuyendo a señalar las consecuencias del incumplimiento de dicha función”.

Según Martín Valdivia, S. (2013), “son dos las propuestas de urgencia más importantes que el legislador andaluz propone en esta norma. De un lado, la regulación

---

<sup>17</sup> Art.24.1 Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía:

*Las personas titulares del derecho que reúnan las condiciones establecidas en el artículo 5 de esta ley podrán exigir de las Administraciones Públicas el cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho a una vivienda digna y adecuada, en los términos establecidos en la presente ley, mediante el ejercicio de las acciones que procedan de acuerdo con los procedimientos que establezcan las leyes procesales del Estado.*

de un régimen de fiscalización, control, inspección, sanción y fomento a viviendas desocupadas que puedan incumplir la función social de la propiedad. De otro, la determinación de una nueva *causa expropriandi* para precisamente los casos en que se advierta el incumplimiento de esa función social, que sólo opera en supuestos específicos en atención a las personas -jurídicas- a quienes afecta y en determinados presupuestos procesales -ejecutantes hipotecarios- cuyo ejercicio, por presunción legal, se equipare al incumplimiento de la función social de la vivienda''.

Por otro lado, esas propuestas se tratan de hacer efectivas a través de medidas, que según Gomá Lanzón, I. (2013) son las siguientes:

1. 'Modificar la ley 1/2010 para incluir en el contenido esencial de la propiedad de la vivienda el destino efectivo a la ocupación (art.25.2).
2. Establecer un procedimiento contradictorio para la declaración de vivienda deshabitada (art. 27 de la misma ley) con una prolija regulación; creando un registro al efecto (art.41).
3. El establecimiento de medidas de fomento, eso sí, limitada a las personas físicas.
4. Añadir un título VII a la ley 1/2010 en el que se establecen potestades sancionatorias y de inspección.
5. Introducir la declaración de interés social a efectos de expropiación forzosa del uso de la vivienda por un máximo de 3 años para la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social por estar incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria, estableciendo los requisitos para poder ser beneficiario en las Disposición Adicional Segunda.
6. Medidas varias, modificando diversas leyes con objeto diverso: desde regular el silencio administrativo en algunos procedimientos, hasta obligaciones de comunicación, fianza de arrendamientos, etc<sup>18''</sup>.

---

<sup>18</sup> La legislación autonómica modificada es la siguiente:

- Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía.
- Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo.
- Ley 9/2001, de 12 de julio, por la que se establece el sentido del silencio administrativo y los plazos de determinados procedimientos como garantías procedimentales para los ciudadanos.

Uno de los asuntos relevantes de esta norma es la conceptualización de las viviendas deshabitadas. Los autores Mingo de Vierna, F y de Hoces Íñiguez, J.R. (2013) exponen que “este concepto jurídico es relevante para la finalidad de la norma pues, en primer lugar, determina la tramitación de un procedimiento administrativo para calificar la vivienda como “deshabitada” y, en segundo lugar, la citada calificación puede implicar la incoación de un procedimiento administrativo sancionador, a concluir con la imposición de sanciones administrativas derivadas de la falta de alquiler de la vivienda”.

Los términos empleados por el Decreto-ley para la definición de este concepto jurídico son los siguientes (art.25.2 y 3):

*2. Se presumirá que la vivienda no está habitada cuando no se destine efectivamente al uso residencial previsto por el ordenamiento jurídico o el planeamiento urbanístico durante más de seis meses consecutivos en el curso de un año desde el último día de efectiva habitación. A estos efectos, se entenderá como último día de efectiva habitación el que ponga fin a, al menos, seis meses consecutivos de uso habitacional. Para las viviendas que no hayan sido nunca habitadas, dicho plazo comenzará a computarse desde que el estado de ejecución de las mismas permita solicitar las autorizaciones legales para su efectiva ocupación, o si estas se han otorgado desde la notificación de su otorgamiento. En caso de que las autorizaciones legales hayan sido solicitadas pero aún no se hayan concedido, se descontará el plazo de otorgamiento de aquellas. Lo anterior sin perjuicio del deber de solicitar dichas autorizaciones.*

*3. Se presumirá que la vivienda no está habitada cuando la misma no cuente con contrato de suministro de agua o de electricidad o presente nulo o escaso consumo de suministros, calculados con base en la media habitual de consumo por vivienda y por año. Dichos valores serán facilitados por las compañías suministradoras que presten servicio en el municipio, si bien, en defecto de información más específica, podrá considerarse como deshabitada aquella vivienda en la cual los consumos de agua y electricidad sean inferiores a los*

- 
- Ley 8/1997, de 23 de diciembre, por la que se aprueban medidas en materia tributaria, presupuestaria, de empresas de la Junta de Andalucía y otras entidades, de recaudación, de contratación, de función pública y de fianza de arrendamientos y suministros.
  - Ley 17/1999, de 28 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas.

*establecidos en el anexo de esta ley, que podrá ser modificado reglamentariamente*<sup>19</sup>.

Este Decreto-ley incluye un amplio elenco de infracciones en materia de vivienda (art.52) que clasifica en muy graves, graves y leves (art.53). Además establece quiénes serán los sujetos responsables de las mismas (art.54).

Debido al carácter que se le otorgan, las infracciones muy graves son las siguientes:

*a) No dar efectiva habitación a la vivienda en los términos establecidos en el artículo 25, siempre que el titular de la misma sea una persona jurídica [...]*

*b) Arrendar, transmitir o ceder el uso de inmuebles para su destino a vivienda sin cumplir las condiciones de seguridad [...]*

*c) Incumplir el deber de conservación y rehabilitación previsto [...] si supone un riesgo para la seguridad de las personas o un incumplimiento de un programa previo de rehabilitación forzosa.*

*d) La inexactitud en los documentos o certificaciones que sean necesarios para obtener una resolución administrativa con reconocimiento de derechos económicos, de protección o de habitabilidad, con el fin de obtener un acto favorable a los infractores o a terceros, de eludir una orden de ejecución u otro acto no favorable a las personas interesadas*<sup>20</sup> [...]

Una vez referenciadas las infracciones de mayor gravedad, es importante mencionar que esta normativa, como no podía ser de otra manera, determina quiénes son los responsables de estas actuaciones (art.54<sup>21</sup>, 55 y 56), haciendo referencia

---

<sup>19</sup> Artículo consultado en la web de la Junta de Andalucía: [www.jundadeandalucia.es](http://www.jundadeandalucia.es) y en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA)

<sup>20</sup> Artículo consultado en la web de la Junta de Andalucía: [www.jundadeandalucia.es](http://www.jundadeandalucia.es) y en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA)

<sup>21</sup> Artículo 54. Sujetos responsables.

1. Podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción en materia de vivienda, cuando resulten responsables de los mismos, las personas físicas o jurídicas, las herencias yacentes, comunidades de bienes y demás entidades que, carentes de personalidad jurídica, constituyan una unidad económica o un patrimonio separado

también a los que serían responsables solidarios y subsidiarios. Al igual que señala al que podría ser infractor, hace mención expresa a los supuestos en los que no cabe la consideración de infracción en materia de vivienda (art.54.2):

*a) Cuando concurra fuerza mayor.*

*b) Cuando deriven de una decisión colectiva, para quienes hubieran salvado su voto o no hubieran asistido a la reunión en que se adoptó la misma.*

*c) Cuando se realicen por quienes carezcan de capacidad de obrar, sin perjuicio de la obligación de restauración o indemnización que, en su caso, haya de exigirse a su representante legal, a resultas de la comisión de la infracción.*

*3. Si la infracción administrativa se imputa a una persona jurídica, pueden ser consideradas responsables las personas que ejerzan la administración de hecho o de derecho y las personas físicas que integran los correspondientes organismos rectores o de dirección, de acuerdo con lo establecido en el correspondiente régimen jurídico. En todo caso las personas jurídicas serán responsables de las infracciones administrativas cometidas en nombre o por cuenta de las mismas, y en su provecho, por sus representantes legales y las personas que ejerzan la administración de hecho o de derecho.*

*4. Las sanciones por infracciones cometidas por las sociedades y entidades disueltas se transmitirán a quienes sucedan a las mismas en los términos previstos en la legislación reguladora de aquéllas<sup>22</sup>.*

Por último, tal y como se ha señalado anteriormente al citar a Gomá Lanzón, I., la Disposición Adicional Segunda de este Decreto-ley está destinada a la paralización de los procedimientos de desahucio por la vía de la expropiación forzosa de la vivienda objeto del procedimiento. Así lo determinan los apartados 1 y 2 de esta Disposición:

*1. Se declara de interés social la cobertura de necesidad de vivienda de las personas en especiales circunstancias de emergencia social incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria, a efectos de*

---

<sup>22</sup> Artículo consultado en la web de la Junta de Andalucía: [www.jundadeandalucia.es](http://www.jundadeandalucia.es) y en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA)

*expropiación forzosa del uso de la vivienda objeto del mismo por un plazo máximo de tres años a contar desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente.*

*2. Este Decreto-ley será de aplicación a las viviendas incursas en procedimientos de desahucio instado por entidades financieras, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos, en los cuales resulte adjudicatario del remate una entidad financiera, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos y todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa básica estatal.*

Además señala una serie de requisitos que deberían acreditar las personas afectadas para poder ser consideradas como beneficiarias de tales medidas:

*a) Tener su residencia habitual y permanente en la vivienda objeto de ejecución hipotecaria, siendo su única vivienda en propiedad y no poseer ningún miembro de la unidad familiar que conviva en la vivienda objeto de ejecución hipotecaria la titularidad de ninguna vivienda.*

*b) Tener la condición inicial de propietarios y deudores hipotecarios.*

*c) El lanzamiento pueda generar una situación de emergencia o exclusión social.*

*d) Cumplir los siguientes requisitos de carácter económico<sup>23</sup>*

En relación a esta Disposición, Mingo de Vierna, F y de Hoces Íñiguez, J.R. (2013) enuncian que “el Decreto-ley ha introducido previsiones que, si bien no tienen una naturaleza procesal, pueden impedir que los procedimientos de ejecución hipotecaria, tras la adquisición de la propiedad por parte de la entidad ejecutante, culminen en el efectivo desahucio de la vivienda. Es decir, la regulación del Decreto-ley ha sido establecida con el propósito de evitar la situación de hecho consistente en la pérdida del uso de la vivienda habitual por las personas afectadas por el desahucio, pero

---

<sup>23</sup> Artículo consultado en la web de la Junta de Andalucía: [www.jundadeandalucia.es](http://www.jundadeandalucia.es) y en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA)

no modifica las disposiciones concretas de las normas procesales vigentes reguladoras de los procedimientos de ejecución”.

Haciendo referencia de nuevo a Martín Valdivia, S. (2013), podemos observar en su publicación que “lo verdaderamente paradójico es el limitado alcance cuantitativo que la propia norma se impone. Establece el apartado 14 que *“En todo caso, lo establecido en esta disposición estará en función de las disponibilidades presupuestarias”*. Desconocemos cuál es del sentido de esa expresión, no pudiendo admitir sin más, desde luego, que con ello se permita que, por ejemplo, una vez iniciada la expropiación, no siendo previsible el libramiento de la cantidad definitiva de dichos justiprecios y recayendo a priori la obligación de parte del pago del justiprecio sobre el beneficiario, se acuerde suspender la tramitación por la falta de disponibilidad presupuestaria”. Esta opinión es más que lógica, ya que es posible que iniciado el procedimiento, éste se pueda suspender al no haber disponibilidad económica para hacer frente a ello, por lo que se entiende que es una medida poco objetiva en la medida en que el término que emplea, “disponibilidades presupuestarias”, es cuanto menos indeterminado desde el punto de vista jurídico, al no establecer de forma expresa cuáles van a ser esas disponibilidades.

#### **4.3. Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda**

Esta ley se caracteriza por su carácter continuista respecto de sus antecedentes normativos. Se puede apreciar a través de la lectura de la exposición de motivos como el legislador se ha limitado a reproducirla de manera literal lo redactado en el Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda, con la salvedad de que en este último hace referencia a una Disposición Adicional segunda para asegurar el derecho a una vivienda digna, mientras que en la ley lo hace a través de una Disposición Adicional primera, ya que la segunda hace referencia al “Desahucio por impago de la renta de alquiler”.

En dicha exposición de motivos se puede observar como el legislador resalta que esta ley va a sufrir modificaciones respecto al Decreto-ley cuando expone que “fue convalidado por el Pleno del Parlamento de Andalucía el día 8 de mayo de 2013, que acordó también su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia. A ello responde la presente ley, en la que se recogen los contenidos del decreto-ley

convalidado con algunas modificaciones introducidas durante el procedimiento legislativo”.

Volver a analizar esta ley como se ha hecho con el Decreto-ley sería prácticamente volver a repetir lo ya mencionado anteriormente, por lo que se ha optado por aclarar la legislación que se ve modificada como consecuencia de la entrada en vigor de esta norma. Por tanto, se introducen modificaciones en las siguientes leyes:

- Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía.
- Ley 1372005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda protegida y el Suelo.
- Ley 8/1997, de 23 de diciembre, por la que se aprueban medidas en materia tributaria, presupuestaria, de empresas de la Junta de Andalucía y otras entidades, de recaudación, de contratación, de función pública y de fianzas de arrendamientos y suministros.
- Ley 17/1997, de 28 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas.
- Ley 9/2001, de 12 de julio, por la que se establece el sentido del silencio administrativo y los plazos de determinados procedimientos como garantías procedimentales para los ciudadanos.

Por último decir que el objeto de esta ley es, como su propio nombre indica, adoptar las medidas que sean necesarias para cumplir con la función social que tiene la vivienda.



## **5. RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY 4/2013, DE 1 DE OCTUBRE, DE MEDIDAS PARA ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA.**

El 9 de julio de 2013 el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno interpuso recurso de inconstitucionalidad (nº 4286/2013) contra el art. 1, por el que se da nueva redacción a los arts. 1.3, 25 y 53.1.a) de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, y la disposición adicional segunda del Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda.

Esta situación de tensión entre la Junta de Andalucía y el Gobierno no nace con los recursos interpuestos en materia de vivienda en el año 2013, sino que se inició en 2006 con un recurso de inconstitucionalidad del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso contra la Ley de Andalucía 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y suelo. Con este recurso (RTC 2015\154) se pretendían conseguir dos impugnaciones. Por un lado “se dirige al régimen de derechos de tanteo y retracto sobre viviendas de protección pública de los arts. 12 y 13 de la Ley 13/2005. Se reputa contrario al derecho de propiedad (art. 33 CE) y a la prohibición constitucional de aplicación retroactiva de medidas restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE)”. Por otro lado “se dirigen contra preceptos de la Ley 13/2005 que modifican la Ley de ordenación urbanística de Andalucía para atribuir mayores competencias urbanísticas a la Junta de Andalucía y regular técnicas de control autonómico de la actividad local”.

Respecto del primer recurso interpuesto, el Tribunal Constitucional falló de la siguiente forma con fecha 14 de mayo de 2015:

“1º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 4286-2013 y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del primer inciso del art. 1.3 “Forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico”, de los apartados 5 y 6 del art. 25 y del art. 53.1.a) de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, en la redacción aprobada por el art. 1 del Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función

Social de la Vivienda; así como la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional segunda de dicho Decreto-ley 6/2013.

2º Declarar que el resto del art. 25 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, en la redacción dada por el art. 1 del Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda, es conforme con la Constitución, siempre que se interprete como instrumento de la política autonómica de fomento de la vivienda en alquiler en los términos establecidos en los fundamentos jurídicos 13, 14 y 15 de esta resolución.

3º Desestimar el recurso en todo lo demás''.

Haciendo de nuevo referencia al Magistrado Rodríguez Achútegui, E. (2015, BIB 2015\4000) podemos comprobar que ''algunos aspectos de esta norma, y sobre todo la Disposición Adicional segunda del Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril fueron declarados inconstitucionales por la sentencia del Tribunal Constitucional 93/2015<sup>24</sup>, de 14 mayo''.

En dicha sentencia (RTC 2015/93) el Tribunal entiende que ''el Estado conforma un régimen jurídico con el que se propone actuar sobre el sistema de ejecución hipotecaria para dar cobertura a las necesidades sociales de vivienda y, al mismo tiempo, que con ello no se perturbe significativamente el funcionamiento de los mercados hipotecarios. El Estado, de este modo, en aras de compatibilizar la realización de estas dos líneas directrices de su política económica, adopta como expresión de las bases de la planificación económica que le competen una solución normativa determinada en la Ley 1/2013. Con este trasfondo [...], la adición por la norma autonómica de un nuevo mecanismo orientado a satisfacer esa misma situación de necesidad rompe el carácter coherente de la acción pública en esta materia, acción pública que el Estado articula con ese carácter como medio de obtener simultáneamente los dos objetivos de política económica indicados. También resulta relevante que la concurrencia de figuras jurídicas dispares sobre una misma realidad —la suspensión del lanzamiento en la norma estatal y la expropiación de uso en la autonómica— hace difícil la aplicación conjunta de ambas disposiciones, principalmente a la hora de decidir si su eficacia es simultánea o sucesiva. [...]''. ''

---

<sup>24</sup> Sentencia consultada en [www.aranzadi.es](http://www.aranzadi.es)

El hecho de estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad, elimina la intención del Gobierno andaluz de hacer efectiva, tal y como explica Martín Valdivia, S. (2013), la ‘‘regulación de un régimen de fiscalización, control, inspección, sanción y fomento a viviendas desocupadas que puedan incumplir la función social de la propiedad y la determinación de una nueva causa expropiandi para precisamente los casos en que se advirtiera el incumplimiento de esa función social’’.

El Decreto-ley fue derogado por la entrada en vigor de la ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda por lo que el 14 de enero de 2014, el Tribunal Constitucional admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad (nº 7357/2013) presentado, otra vez por el Gobierno, contra el art.1 y la Disposición Adicional primera de la citada ley. Como consecuencia de la admisión a trámite del recurso, la ley quedó suspendida de forma cautelar, de acuerdo a lo establecido en el art.161.2 CE<sup>25</sup>. En este apartado del TFG no vamos a analizar la ley objeto de recurso, sino que se van a estudiar los motivos que llevaron al Gobierno al planteamiento del mismo.

Según plantea Vicente Burgos, L.M. (2015) las razones del Gobierno para presentar el recurso son variadas y afectan a varios preceptos de la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico. En primer lugar ‘‘el Gobierno considera que todos los preceptos impugnados infringen el Artículo 149.1.13 de la Constitución al afectar a la planificación general de la actividad económica. Según el Gobierno, las medidas que adopta la ley andaluza ponen en peligro la reestructuración del sistema financiero y la estabilidad de los bancos, mermando el flujo de crédito y generando inseguridad en el sector, lo que puede afectar a la prima de riesgo y al crecimiento económico’’. En

---

<sup>25</sup> Artículo 161 CE

1. El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer:

a) Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada.

b) Del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53, 2, de esta Constitución, en los casos y formas que la ley establezca.

c) De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.

d) De las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas.

2. El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.

segundo lugar, la redacción del art.1.3 de la ley objeto de recurso es inconstitucional según el Gobierno, ya que “define el contenido esencial del derecho de propiedad privada, lo cual no le compete, porque es precisamente ese contenido esencial el límite que el legislador no puede traspasar invocando exigencias de la función social. Ese contenido esencial emana directamente de la constitución y del TC como intérprete de ésta. La Junta de Andalucía no puede definir el contenido esencial del derecho de propiedad privada, desde las competencias sectoriales de vivienda y/o urbanismo, porque eso afectaría a la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles”. En tercer lugar, el recurso planteado entiende que la definición de aporta la ley sobre vivienda deshabitada es de carácter inconstitucional pues “se articula un sistema de presunciones legales e indicios dotados de valor probatorio contrarios al principio de presunción de inocencia”, recogido en el art.25 CE<sup>26</sup>. En cuarto lugar, “considera que no está suficientemente acreditado que el propietario de una vivienda deshabitada haya contado con las circunstancias y ofertas mínimamente razonables para poder alquilar, como para que se le puedan imponer las sanciones que establece la ley por tener el inmueble vacío”. Por último, “también califica de arbitraria la discriminación entre propietarios de viviendas incursas en procedimientos de desahucio, porque solamente se expropia el derecho de uso de la vivienda a determinados propietarios, con lo que se vulnera el principio de igualdad y no discriminación”.

Ahora bien, el hecho de que el Tribunal Constitucional haya admitido a trámite el recurso no significa que haya hecho ningún tipo de pronunciamiento hacia una postura u otra.

Lo expuesto anteriormente hace referencia a los argumentos del Gobierno a la hora de plantear el recurso. No se va a proceder a valorar la idoneidad de los mismos, ya que no es el objeto perseguido en este TFG, pues posiblemente no se trata únicamente de un tema jurídico, sino que puede estar próximo también a determinados intereses políticos, tanto del Gobierno central como autonómico andaluz, los cuales hemos creído innecesario valorar.

---

<sup>26</sup> Art.25.1 CE

*Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento.*

Esta situación conflictiva entre Gobierno y Comunidad Autónoma andaluza no es única en el panorama político nacional. Una situación similar está teniendo lugar en el País Vasco con la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda. Según información del diario El País (15/04/16) “el Tribunal Constitucional ha admitido a trámite el recurso del Gobierno central contra la ley de Vivienda vasca que contempla la expropiación temporal de pisos a los bancos, entre otras medidas, y la ha suspendido cautelarmente mientras decide si es o no acorde con la Constitución”. De forma similar a lo que ocurre con la ley andaluza, el tema más controvertido está directamente relacionado con la expropiación forzosa del uso, por parte de la administración, a los bancos siempre y cuando no disponga de una vivienda libre que ofrecer a la personas o personas que van a ser objeto de lanzamiento. El otro tema controvertido se refiere al canon que se impondría a las viviendas que hubieran sido declaradas vacías.

La vicepresidenta del Gobierno en funciones, Soraya Sáenz de Santamaría, expuso la opinión del Gobierno al afirmar que “la ley vasca invade las competencias estatales de regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, y en materia de derecho civil” y que “estas medidas tendrían un impacto significativo sobre las entidades de crédito y sobre el mercado hipotecario, vulnerando la competencia estatal de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”<sup>27</sup>. Como se puede apreciar es habitual recurrir a la teoría de un exceso en el ejercicio de las competencias por parte de las Comunidades Autónomas a la hora de mostrar la disconformidad respecto de las leyes analizadas por parte del Gobierno central, al igual que ocurriera en el caso andaluz.

Por último en cuanto a la futura resolución del Tribunal respecto del recurso admitido a trámite, podemos entender que debido a la similitud existente entre el Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda y la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, la decisión del Tribunal no se alejará de la que dictó para el primer recurso. Obviamente es imposible determinar con exactitud cuál será el desenlace, sobre todo por ser un tema de gran trascendencia social y mediática, pero tal y como se ha comentado anteriormente, si el Tribunal sigue

---

<sup>27</sup> Información consultada en la web [www.idealista.com](http://www.idealista.com)

la línea empleada en el anterior recurso, es más que probable que se vuelvan a declarar inconstitucionales aquellos preceptos que fueron objeto de recurso.

Pero no todas las opiniones son contrarias a la constitucionalidad de esta ley, todo lo contrario. Una muestra de ello es un informe jurídico elaborado por alumnos de derecho de la Universidad de Córdoba, del Laboratorio Jurídico sobre Desahucios, titulado *“Informe sobre la constitucionalidad de la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda”*. En él se argumenta que *“no deben confundirse los conceptos de propiedad sobre un inmueble con el concepto de vivienda como bien jurídico y derecho humano. Además consideran que el derecho ligado íntimamente a la vivienda es el de posesión, no necesariamente el de propiedad. En consecuencia, estiman que la vivienda que no se encuentre poseída se degrada a un mero inmueble contraviniendo su función social. Esta es, sin duda, una de las piezas clave en la argumentación jurídica de este informe estructurado sobre los cuatro preceptos impugnados ante el Tribunal Constitucional. No han considerado oportuno pronunciarse sobre la causa genérica invocada (posible riesgo del sistema financiero europeo), por entender que se trata de un argumento indefinido, de naturaleza económica, no estrictamente jurídico”*.

## **6. ANTEPROYECTO DE LEY DE RETRACTO EN DESAHUCIO DE VIVIENDAS EN ANDALUCÍA**

El Gobierno de la Comunidad Autónoma andaluza ha dado un paso más en el intento de frenar la situación de los grupos sociales más desfavorecidos en materia de vivienda. La vía jurídica que se ha empleado para tratar de hacer frente a esta situación con mayor fortaleza ha sido a través de un anteproyecto de ley, por lo que el texto fue aprobado por el Gobierno andaluz, pero tiene que ser sometido a debate como proyecto de ley en el Parlamento.

Esta ley traería consigo la modificación de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía y la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo.

En la exposición de motivos se pone de manifiesto el tipo de modificación que va a sufrir la Ley 1/2010, de 8 de marzo, en la medida en que “atiende a la responsabilidad de los poderes públicos de adoptar medidas que mitiguen las consecuencias desfavorables del actual escenario de ejecuciones hipotecarias para los grupos sociales más desfavorecidos. Para ello, se añade un nuevo título IX, que regula el ejercicio de un derecho de retracto a favor de la Administración de la Junta de Andalucía para adquirir viviendas procedentes de procesos de ejecución hipotecaria, a fin de proceder al alquiler social de las mismas, otorgando preferencia a quienes hubieran sido privadas de ellas por haber sido objeto de desahucio”<sup>28</sup>.

El Código Civil define el derecho de retracto en su art.1521 de la siguiente forma:

*El retracto legal es el derecho de subrogarse, con las mismas condiciones estipuladas en el contrato, en lugar del que adquiere una cosa por compra o dación en pago.*

Este derecho permite a su titular adquirir el bien una vez que haya sido transmitido a un tercero adquirente. Para conseguir el fin perseguido en la exposición de motivos se hace referencia a “la posibilidad de constituir áreas en el Plan Autonómico de Vivienda que, atendiendo al índice de ejecuciones hipotecarias [...] sujeten a derecho de retracto este tipo de transmisiones forzosas. Retracto éste que [...] queda restringido

---

<sup>28</sup> Anteproyecto de ley consultado en la web de la Junta de Andalucía: [www.juntadeandalucia.com](http://www.juntadeandalucia.com)

a viviendas de una tipología acorde con los objetivos signados y que se ejerce en beneficio de personas con condiciones socioeconómicas de especial vulnerabilidad''.

El objetivo de esta ley, tal y como se puede comprobar en su articulado, no es otro que conceder a la Administración el derecho de retracto para poder proceder a la adquisición de aquellas viviendas procedentes de procesos de ejecución hipotecaria a fin de establecer un alquiler social<sup>29</sup>.

La pregunta que cabe hacerse es si esta ley plantearía los mismos problemas que el Decreto-ley, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda y la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, en cuanto a inconstitucionalidad se refiere. La cuestión radica en si la Comunidad Autónoma tiene o no competencia para el establecimiento del derecho de retracto a su favor. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre esta posibilidad de retracto administrativo, en la sentencia 170/1989 (RTC 1989\170), donde afirmó que ''el carácter civil de la institución y de su regulación no excluye, sin embargo, que puedan existir derechos de retracto a favor de la Administración Pública establecidos por la legislación administrativa, respondiendo a una finalidad pública, constitucionalmente legítima''. Por lo tanto, basándonos en esta sentencia podemos intuir que no debería haber problema competencial que provocara la interposición de recurso de inconstitucionalidad.

Otra cuestión que es importante destacar es la relativa a los recursos que tendría que destinar la Administración a la hora de hacer efectivo el ejercicio de este derecho de retracto, es decir, cuál va a ser la fuente de financiación para la adquisición de las viviendas.

---

<sup>29</sup> Artículo 72. Delimitación de áreas

1. A efectos del cumplimiento de la programación o de los objetivos previstos en el Plan Autonómico de Vivienda, éste podrá delimitar áreas en las que las transmisiones de viviendas derivadas de un proceso de ejecución hipotecaria o de compensación o pago de deuda con garantía hipotecaria quedarán sujetas al ejercicio de derecho de retracto por la Administración de la Junta de Andalucía, sobre viviendas concretas o sobre edificios de viviendas.

2. El objeto de esta delimitación de áreas será el siguiente:

- a) La obtención de viviendas a fin de proceder al alquiler social de las mismas con destino a las personas que han sido privadas de ellas como consecuencia de un proceso de ejecución hipotecaria o de compensación o pago de deuda con garantía hipotecaria.
- b) Asegurar una oferta de viviendas suficiente dirigida a personas en situación de vulnerabilidad.
- c) Incrementar el parque de viviendas vinculadas a políticas sociales.



En cuanto al precio de adquisición la redacción que se ha dado es la siguiente art.76)

*1. El precio por el que se ejercerá el derecho de retracto será el precio de transmisión que figure en la resolución judicial aprobatoria de la adjudicación procedente del remate en caso de que la vivienda o viviendas haya sido adquiridas en proceso de ejecución hipotecaria o, en su caso, en el acto por el que se formalice la compensación o el pago de deuda con garantía hipotecaria. Además, la Administración o entidad actuante habrá de reembolsar a la persona o entidad titular:*

*a) Los gastos de la transmisión o cualquier otro pago legítimo hecho para la misma.*

*b) Los gastos necesarios y útiles hechos en la vivienda transmitida.*

*2. De ese precio podrá descontarse, en su caso, el importe necesario para la cancelación de las hipotecas y demás cargas que, con carácter preferente, afecten a las viviendas adquiridas, asumiendo la entidad adquirente la responsabilidad de su cancelación.*

Es probable que este asunto genere mucho debate político y social en torno a la forma en que la Administración haría frente al pago de ese precio, ya que es un tema que afecta a los ciudadanos contribuyentes, en la medida en que querrán ser conscientes del destino de sus aportaciones.

Ahora bien, sin duda el colectivo más beneficiado sería el de las personas que están sufriendo el drama de las ejecuciones hipotecarias, ya que podrán seguir viviendo en su domicilio haciendo frente a un alquiler social. Para Ruiz Sainz, J.A. (2015) “de forma indirecta beneficia a los bancos que no verán incrementado el stock de viviendas adquiridas. El stock de viviendas sin vender le perjudica al obligarles el Banco de España a provisionar por los pisos ejecutados un 30% respecto a su valor de adjudicación cuando lleven en el balance más de 24 meses. También beneficia de forma indirecta a las comunidades de propietarios que verán abonadas las correspondientes cuotas por el propietario de la vivienda. Por último, beneficia a la Administración a la que permitirá la adquisición de viviendas a precios competitivos con el objetivo de crear un parque público de vivienda en alquiler”

## 7. CONCLUSIONES

En este trabajo se ha desarrollado un análisis de la vivienda, pero no desde la perspectiva de bien inmueble, sino desde la óptica jurídica, que genera debate en cuanto al derecho a una vivienda digna para todos los ciudadanos, tal y como recoge la Constitución Española en su art.47.

Una vez analizados todos los puntos que componen el presente TFG, podemos llegar a la conclusión de que se trata de un tema muy delicado y sobre el que hay un amplio abanico de normas que tratan de regular no solo el derecho a la vivienda como tal, sino medidas de apoyo y protección a deudores hipotecarios, medidas para cumplir con la función social de la vivienda, etc.

Como se puede observar, estamos ante una situación muy compleja. La alta tasa de desempleo existente en España, el elevado endeudamiento y la disminución de los ingresos, ha provocado que muchas familias hayan tenido que abandonar sus viviendas por no poder hacer frente al pago del crédito hipotecario o arrendamientos. Pero no solo nos encontramos con el problema de perder la vivienda sino que entran en juego otros factores como el riesgo de exclusión de determinados colectivos desfavorecidos, fracaso escolar en menores de edad, desigualdades, enfermedades, etc.

Es por ello por lo que se pide por parte de la población que se introduzcan propuestas legislativas que se adapten y adecúen a las necesidades sociales. Es aquí donde las Administraciones juegan un papel esencial, ya que no pueden ser ajenas a la grave situación que viven muchas personas. Muchas de ellas no tienen la posibilidad de disfrutar del derecho a una vivienda digna por no encontrarse en una situación económica favorable.

No podemos hacer de este tema un continuo debate político, ya que se requieren medidas urgentes para tratar de afrontarlo, pues verdaderamente llegan a nuestras manos datos de organismos nacionales e internacionales que demuestran que la situación para determinados sectores de la población es realmente devastadora.

Sin duda la ansiada recuperación económica, debería generar efectos positivos en la economía que redujeran los índices de pobreza y exclusión social y con ello muchas personas podrían tener acceso a una vivienda digna.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Borja, N. (2014), *“El derecho a la vivienda en Andalucía”*, Revista digital CEMCI, p.11.

Bernardos Domínguez, G. (2009): *“Creación y destrucción de la burbuja inmobiliaria en España”*. La primera crisis global: procesos, consecuencias, medidas Septiembre- Octubre 2009, pp. 24-25. Nº 850. Revista ICE.

Cervelló Grande, J.M. (2008), *La Crisis Inmobiliaria en España: Causas, efectos y remedios*. Apartado tercero: “La Crisis inmobiliaria: La burbuja” I.E Law school. Consultada el 08 de noviembre 2014, Disponible en: <http://cervello.blogs.ie.edu/2008/09/la-crisis-inmobiliaria-en-espana-causas-efectos-remedios.html>

Cuñado, D. (2012), *¿Fue la ley del suelo de Aznar el origen de la burbuja inmobiliaria*, <https://danielcunado.wordpress.com/>

Diario El País (15/04/16), *“El Constitucional suspende la Ley de Vivienda vasca que permite expropiar”*, [www.elpais.com](http://www.elpais.com)

Diario digital idealista (21/03/16), *“El Gobierno en funciones presentará recurso de inconstitucionalidad contra la Ley vasca de Vivienda”*, [www.idealista.com](http://www.idealista.com)

García Macho, R. (2009). Los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda como derechos fundamentales de libertad. Revista catalana de dret públic, (Número 39), pp. 67-96.

Gomá Lanzón, I. (2013), *“Comentario de urgencia al Decreto-ley andaluz sobre vivienda”*, [www.hayderecho.com](http://www.hayderecho.com) (11/04/2013).

Human Rights Watch (2014), “Sueños Rotos: Impacto de la Crisis de la Vivienda en España en los Grupos Vulnerables”, p.5-21.

Juan Gómez, M. (2013), *“Reflexiones sobre la Ley 1/2013 de protección a los deudores hipotecarios”*, Revista crítica Bufete Buades, p.4.

Laboratorio Jurídico sobre Desahucios (2014), *“Informe sobre la constitucionalidad de la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía de medidas*

*para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda*”, Universidad de Córdoba.

López Domínguez, I. “Crisis subprime”, Diario Expansión (2016).

Martín Valdivia, S. (2013), “*el Decreto-ley andaluz de vivienda 6/2013, ¿romanticismo, propaganda o función social legítima?*”, Revista de Urbanismo y Edificación Aranzadi núm. 28/2013 (Mayo-Agosto).

Melgar Gervás, C. (2015), TFG: “*Hipoteca, ejecución hipotecaria, consumidores y responsabilidad personal*”. Universidad de Valladolid, p.17.

Mingo de Vierna, F. y de Hoces Íñiguez, J.R. (2013), “*Decreto-ley 6/2013, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda*, Nota informativa (09/04/2013) de la web [www.perezllorca.com](http://www.perezllorca.com)

Pisarello Prados, G. (2009). El derecho a la vivienda como derecho social: implicaciones constitucionales. Revista Catalana de dret públic, (Número 38), pp. 7-8.

Rodríguez Achútegui, E. (2015, BIB 2015\4000). Revista Aranzadi Doctrinal num. 8/2015 parte Tribuna.

Ruíz Campo, S. (2013), “*La Burbuja Inmobiliaria de España: Una Comparación con el Mercado Inmobiliario de China*”. Análisis Financiero, nº 122. 2013. Págs.: 37-53.

Ruiz Sainz, J.A. (2015), “*La situación del alquiler social. Una primera aproximación a la Ley de retracto en desahucio de vivienda en Andalucía*”, [www.comentariossobrevivienda.com](http://www.comentariossobrevivienda.com)

Trilla Bellart, C. (2012): “*La mediación en vivienda. Una experiencia de mediación multicultural*”. Sociedad y Utopía, nº 39, pp.233-252.

Vaquero Caballería, M. (2011). La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España. Madrid: Iustel, p.28.

Vicente Burgos, L.M. (2015), *La polémica ley andaluza de la función social de la vivienda*, [www.volawyers.com](http://www.volawyers.com), Vicente & Otaolaurruchi Abogados.

Villanueva Turnes, A. (2015). *Revista Opinión Jurídica Universidad de Medellín*, p.81.

Web Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado: [www.boe.es](http://www.boe.es)

Web Banco de España: [www.bde.es](http://www.bde.es)

Web Congreso de los Diputados: [www.congreso.es](http://www.congreso.es)

Web Junta de Andalucía: [www.juntadeandalucia.es](http://www.juntadeandalucia.es)

Web Naciones Unidas: [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)

Web Notarios y registradores: [www.notariosyregistradores.com](http://www.notariosyregistradores.com)

Web Parlamento Europeo: [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

Web Real Academia Española: [www.rae.es](http://www.rae.es)