



FACULTAD DE DERECHO

**EL DERECHO DE ARRENDAMIENTO Y LA
NECESIDAD DE PROTECCIÓN JURÍDICA DE LAS
SOLUCIONES HABITACIONALES**

Autor: Jorge Sáenz Arenas

5º E-3 C

Derecho Civil

Tutor: Jesús Sieira Gil

Madrid

Abril 2024

RESUMEN

La vivienda constituye la base de la estabilidad y la seguridad de los individuos y las familias. Sin embargo, nuestro país se encuentra inmerso en un grave problema en el acceso a la vivienda de sus ciudadanos, caracterizado por una serie de componentes económicos y legales. En el presente trabajo, se estudiará la reciente normativa aprobada en materia de vivienda con el fin de identificar si ha sido una solución que está contribuyendo a arreglar el problema, o por el contrario, ha influido de manera negativa en el sector inmobiliario. Además, se estudiará la figura del contrato de arrendamiento para dilucidar si es una figura jurídica suficiente para recoger los nuevos fenómenos habitacionales que están surgiendo como respuesta a la adaptación de la sociedad.

Por último, se propondrá una solución jurídica orientada al largo plazo y con el fin de conseguir que los españoles puedan acceder a la vivienda libremente.

Palabras clave: arrendamiento; acceso a la vivienda; co-living; cambio de uso; soluciones habitacionales; Ley “de Vivienda”

ABSTRACT

Housing forms the cornerstone of stability and security for both individuals and families. Unfortunately, our country is currently facing a severe challenge in ensuring accessible housing for its citizens, a problem underscored by intricate economic and legal factors. This paper aims to conduct a thorough analysis of the recent legislation enacted concerning housing. The goal is to determine whether this new legal framework has effectively contributed to mitigating the housing access crisis, or if it has inadvertently exerted a detrimental impact on the real estate market. Furthermore, this study will scrutinize the legal structure of lease agreements to assess their adequacy in addressing the evolving residential needs that have emerged as society adapts to new living patterns and demands.

In the final part of this paper, a forward-looking legal solution will be proposed, designed to secure a framework where Spaniards can freely access housing, fostering long-term stability and societal well-being.

Keywords: lease; housing access; co-living; change of use; housing solutions; “Housing” Law

LISTADO DE ABREVIATURAS

CC: Código Civil

CCAA: Comunidades Autónomas

CE: Constitución Española

DGSJyFP; Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública

LAR: Ley de Arrendamientos Rústicos

LAU: Ley de Arrendamientos Urbanos

ONU: Organización de Naciones Unidas

PGOUM: Plan General de Ordenación Urbana de Madrid

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

TC: Tribunal Constitucional

VPL: Vivienda de Precio Limitado

ÍNDICE DE CONTENIDOS

CAPÍTULO I. PLANTEAMIENTO DEL TRABAJO DE FIN DE GRADO	6
1. INTRODUCCIÓN	6
1.1. Importancia del tema.....	6
1.2. Objetivos.....	7
CAPÍTULO II. PROBLEMÁTICA EXISTENTE Y LEGISLACIÓN ACTUAL EN MATERIA DE VIVIENDA	9
1. PROBLEMÁTICA EXISTENTE	9
2. LEGISLACIÓN EN MATERIA DE VIVIENDA.....	10
2.1. Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda	10
<i>2.1.1. Definiciones que introduce la Ley.....</i>	<i>12</i>
<i>2.1.2. Eliminación del IPC como índice de referencia</i>	<i>13</i>
<i>2.1.3. Situaciones de vulnerabilidad económica.....</i>	<i>15</i>
<i>2.1.4. Modificaciones fiscales.....</i>	<i>17</i>
2.2. Normativa Autonómica	18
<i>2.2.1. Titularidad de competencias en materia de vivienda.</i>	<i>18</i>
<i>2.2.2. Competencias adquiridas tras la Ley de Vivienda</i>	<i>20</i>
2.3. Problemas jurídicos.....	22
CAPÍTULO III. EL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO Y SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA.....	24
1. EL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO	24
1.1. Concepto, clases y naturaleza jurídica.....	24
1.2. Evolución de la legislación de los arrendamientos urbanos.....	28
1.3. Oponibilidad del contrato frente a terceros	32
1.4. Insuficiencia de la figura en el panorama actual.....	33
CAPITULO IV. NUEVAS SOLUCIONES HABITACIONALES.....	35
1. CO-LIVING.....	35
1.1. Concepto	35

1.2. Legislación autonómica.....	37
<i>1.2.1. Cataluña.....</i>	<i>37</i>
<i>1.2.2. Comunidad de Madrid.....</i>	<i>38</i>
1.3. Necesidad de protección.....	39
2. CAMBIO DE USO A VIVIENDA.....	40
2.1. Concepto y estado de la cuestión.....	40
2.2. Reacción por parte de las Comunidades Autónomas.....	43
3. AYUDAS ESTATALES PARA LA ADQUISICIÓN DE UNA VIVIENDA	46
3.1. Avales del ICO.....	46
4. CONVALIDACIÓN DEL DECRETO-LEY 1/2024 EN LAS ISLAS CANARIAS ...	47
CAPITULO V. VALORACIÓN DEL RÉGIMEN LEGAL.....	49
1. PROPUESTAS DE LEGE FERENDA.....	49
CONCLUSIONES.....	52
BIBLIOGRAFÍA	54

CAPÍTULO I. PLANTEAMIENTO DEL TRABAJO DE FIN DE GRADO

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Importancia del tema

Es complicado recordar una crisis de vivienda tan aguda como la que tenemos en la actualidad. Han transcurrido ya más de quince años desde la crisis inmobiliaria que destruyó millones de familias y hogares en el 2008, y todavía seguimos digiriendo la misma. En España, se evitó la Gran Recesión dotando de liquidez al sistema, pero a costa de provocar una inflación del valor de los activos y trasladando la deuda de las familias y del sistema financiero al Estado.

Con respecto a la vivienda, la Constitución Española de 1978 declara en su Artículo 47 el derecho de todos los españoles al disfrute de una vivienda digna y adecuada. El término "vivienda digna" hace referencia a aquellos hogares donde los individuos o familias pueden habitar con tranquilidad, seguridad y respeto, según la definición de la ONU en 1991. El Comité de Derechos Humanos de la ONU establece que, para que una vivienda sea considerada digna, debe ser estable, habitable, de buena calidad, económicamente accesible tanto en compra como en alquiler, situada en una localización que cuente con los servicios necesarios como trabajo, atención médica y educación, y ofrecer garantías legales sobre su ocupación. En esencia, se considera "digna" si satisface ciertos estándares básicos de habitabilidad, accesibilidad y protección legal.

Sin embargo, en la práctica, se ha dejado sin valor el mandato constitucional. El acceso habitacional en España constituye hoy en día una de las preocupaciones más candentes en la sociedad, especialmente para los jóvenes y colectivos con trabajos precarios e inestables. Nuestro país se encuentra afectado por una elevada tasa de propiedad y un escaso inventario de viviendas en alquiler, lo que ha provocado un incremento desmesurado en los precios de la vivienda durante los últimos años, creciendo a un ritmo significativamente superior al de la renta disponible.

Dicha circunstancia ha impedido que una amplia fracción de la población acceda a una vivienda, representando uno de los principales déficits del Estado del Bienestar en España.

Ante la crisis económica mundial inflacionaria en la que nos encontramos, con unos tipos de interés en máximos históricos, la precarización del mercado laboral y el aumento del porcentaje de la sociedad en situación de vulnerabilidad resulta imprescindible la protección de nuevas soluciones habitacionales que tratan de dar respuesta al contexto actual, con la necesidad de establecer una regulación que las incluya en el texto legal.

Las nuevas soluciones habitacionales han surgido fruto de la adaptación de la conciencia de la sociedad a las nuevas tendencias sociodemográficas, con un gran número de personas huyendo de las zonas rurales para trasladarse a las grandes ciudades. Inevitablemente, esto genera un desajuste entre la demanda y la oferta de vivienda, lo que dificulta el acceso a la misma. Sin embargo, la pregunta que nos tenemos que hacer es la siguiente: ¿Hay una demanda muy elevada o por el contrario, una oferta inexistente como consecuencia de la pobre legislación en materia de vivienda? En este estudio, se tratará de dilucidar la misma.

1.2. Objetivos

La limitada efectividad de las políticas de vivienda implementadas hasta ahora exige la formulación de un nuevo enfoque que responda mejor a las necesidades contemporáneas de los hogares. Los esfuerzos recientes por reformar este sistema, dados sus problemas de sostenibilidad, se han centrado principalmente en expandir el mercado de alquileres. Sin embargo, el incremento en los precios de los alquileres ha agregado obstáculos adicionales, complicando aún más la capacidad de los jóvenes que recién se independizan, los inmigrantes, y aquellos con ingresos bajos para acceder a vivienda asequible, obligándolos a destinar una parte excesiva (cercana a la totalidad) de sus ingresos para poder vivir.

En este estudio, se pretende analizar el marco jurídico actual del derecho de arrendamiento, identificando sus principales características, derechos y obligaciones que incumben tanto a arrendadores como a arrendatarios, así como las limitaciones de dicho marco en el contexto de regular nuevas soluciones habitacionales, y si estas son, o no, adecuadas conforme al contexto económico y social en el que nos encontramos en España.

Además, se analizará la reciente Ley de Vivienda utilizando la metodología positivista para dilucidar si ha conseguido el propósito del legislador de solventar el problema del acceso a la vivienda y se tratarán nuevas soluciones habitacionales que están emergiendo como consecuencia de lo mencionado *supra*.

Se valorará dicho régimen legal y la técnica legislativa del mismo, desde un punto de vista estatal y autonómico, donde se tratará de dilucidar si la Ley de Vivienda ha sido un acierto, o no.

Por último, a lo largo del trabajo, se realizará una comparativa entre la legislación estatal existente y la legislación de diferentes CCAA para ver la manera en la que difiere y se concreta la llamada Ley de Vivienda en todo el territorio español. Posteriormente, se realizará una crítica y reflexión sobre la manera en la que opera este sistema de delegación en lo que respecta la vivienda, el urbanismo y las diferentes soluciones habitacionales examinadas en el presente trabajo de investigación.

CAPÍTULO II. PROBLEMÁTICA EXISTENTE Y LEGISLACIÓN ACTUAL EN MATERIA DE VIVIENDA

1. PROBLEMÁTICA EXISTENTE

La vivienda se ha convertido en una emergencia social en España. La dificultad en el acceso a la vivienda por parte de los ciudadanos envenena el conjunto de la economía y afecta a muchos otros aspectos cotidianos¹. Con el IBEX-35 en máximos desde 2015, los titulares de los principales medios de comunicación van dirigidos hacia la grave crisis de vivienda que sufre el país. Entre los jóvenes de menos de treinta años, solo el 16,3% de ellos se encuentran emancipados, muy por debajo de la media europea situada en el 31,9% y la tasa de fertilidad de España es la segunda más baja de Europa, solo superada por Malta. La tasa de hacinamiento² no ha hecho más que crecer durante la última década. En este contexto, encontrar un piso económico se convierte en un bien preciado que nadie está dispuesto a dejar, lo cual afecta negativamente la movilidad laboral y complica la reducción de las tasas de desempleo.

El origen del problema se encuentra en el esfuerzo económico que tienen que hacer los ciudadanos para acceder a la vivienda, particularmente entre quienes alquilan. El portal Fotocasa reveló datos de oferta que mostraban como en los últimos 18 meses, los precios de los arrendamientos han batido su máximo histórico en 49 de las 50 capitales de provincia, con Zaragoza como último superviviente. Además, para complementar los datos de oferta, Idealista, otro portal inmobiliario, hizo público el número de veces que una persona mostraba interés por un anuncio, siendo de 2.95 veces en el mercado de compraventa y de 27 veces en el mercado de alquiler³.

Ahora bien, es necesario hacerse la siguiente pregunta: ¿Hay una escasez de oferta o una imposibilidad del ciudadano de acceder a los recursos necesarios para comprar una vivienda, y por ende, abandonar el mercado de alquiler?

¹ Aranda, J.L., “Vivienda, emergencia total”, *El País*. 2024 (disponible en <https://elpais.com/economia/2024-03-24/vivienda-emergencia-total.html> ; última consulta 26/03/2024).

² La relación que hay entre el número de personas que habitan en una vivienda y el número de dormitorios que existe en esa casa. Partiendo de ese citado índice se establece que no hay hacinamiento si ese es menor o igual a 2 mientras que sí lo hay si se supera ese número 2.

³ Idealista., “El análisis del mercado inmobiliario en 2023 y qué se prevé para el 2024”, *Idealista*, 30 de noviembre de 2015 (disponible en <https://www.idealista.com/news/inmobiliario/vivienda/2023/11/30/809560-el-analisis-del-mercado-inmobiliario-en-2023-y-que-se-preve-para-2024> ; última consulta 26/03/2024).

El considerable esfuerzo económico necesario mencionado supra tanto para alquilar como para comprar hace que muchos hogares sean incapaces de ahorrar, o que destinen todos sus ahorros a la vivienda, lo que limita la posibilidad de realizar otras inversiones más rentables y disminuye las opciones durante las crisis. De acuerdo con los análisis realizados por el Observatorio de Emancipación durante el año 2023, el ingreso neto medio mensual de los jóvenes en España fue de 1.005 euros distribuidos en doce pagos. En cuanto a la vivienda, el coste medio del alquiler se elevó a 944 euros mensuales, lo que representa un incremento de 80 euros en comparación con el año anterior y equivale al 93,9% de dicho salario. Al añadir los gastos medios de los servicios básicos, que rondan los 138 euros al mes, un joven necesitaría ingresos de 1.082 euros para poder vivir solo. Esto significa que existe un déficit de 76,9 euros mensuales, según indica el informe⁴.

Sin embargo, el problema no acaba aquí. Aun salvando los problemas del ahorro, el ciudadano se encuentra inmerso en un entorno macroeconómico inflacionario, que impacta directamente en el coste de la financiación, haciendo todavía más complicado el acceso a la vivienda en propiedad. Según datos de los Registradores de España⁵, en diciembre de 2023, el número de hipotecas sobre vivienda registradas ha descendido por sexto trimestre consecutivo con caídas interanuales del 20% o 18% en la Comunidad de Madrid y en Cataluña, respectivamente. El tipo de interés medio de las mismas se situó en un 3,32%, muy lejos de los tipos de interés nulos de la segunda década de este siglo.

2. LEGISLACIÓN EN MATERIA DE VIVIENDA

2.1. Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, de aquí en adelante, “Ley de Vivienda”, introduce una serie de reformas que se centran en incrementar los tipos de viviendas que se necesitan, además, cambiando las normas que rigen la relación entre los hogares y los proveedores de vivienda. Esta ley es, por tanto, la primera ley estatal reguladora del derecho a la vivienda desde la aprobación de la Constitución, si bien, no puede decirse que el Estado no ha estado presente en las políticas de vivienda.

⁴ Observatorio de Emancipación., “La tasa de emancipación juvenil en España sube por encima del 16% por primera vez desde el año 2020”, Consejo de la Juventud en España, 2023 (disponible en <https://www.cje.org/las-personas-jovenes-reclaman-mas-ambicion-frente-a-la-crisis-climatica/> ; última consulta 15/03/2024).

⁵ Registradores de España., “Estadística Registral Inmobiliaria”, *Publicación trimestral*, n.79, 2024.

Los fondos públicos se han distribuido sistemáticamente a lo largo de los años mediante subvenciones en el sector fiscal y en otros ámbitos como la aprobación de los Planes de Vivienda. Estos planes han tenido un gran impacto en la sociedad, manteniéndose uniformes en su estructura y contenido a lo largo del tiempo. Han promovido una política de vivienda centrada en incrementar la producción de viviendas, la expansión urbana mediante la utilización de nuevos terrenos y el fomento de la propiedad como el medio principal para acceder a una vivienda.

Para comprender los cambios que introduce esta nueva Ley de Vivienda, el legislador ha decidido partir de la premisa de que la política de vivienda en España se ha basado en unas herramientas que, a menudo, no han sido efectivas en el largo plazo, al no enfocarse en las familias que no contaban con suficientes medios para poder comprar una vivienda. La legislación alocaba parte de su gasto a medidas fiscales de desgravación regresiva, lo cual, empeoraba la situación de aquellos hogares sin recurso, además de otorgar subvenciones cuyo objetivo podía desviarse.

Por ende, el servicio de vivienda, a juicio del legislador, se ha convertido en un fenómeno extraño a la realidad social que le ocupa, no respondiendo a las necesidades que le conciernen. Generalmente, la política de vivienda se ha centrado en más aspectos económicos que en cuestiones de orden territorial y social, y ello ha conllevado un alto nivel de segregación en las ciudades, mayor que en otros países europeos, dificultando la integración de minorías en las ciudades⁶.

Sentadas las bases, la Ley de Vivienda, concibe a la misma como una necesidad básica y derecho fundamental de todo ser humano⁷, como un elemento fundamental para el bienestar social, en el marco de un Estado de Derecho, pues no es sólo un derecho de índole constitucional, sino un elemento definitorio del sector económico dedicado a su fabricación, comercialización y administración. Es así como se caracteriza a la vivienda como un objeto multidisciplinar, que posee diversas facetas, las cuales abarcan desde funciones sociales y constitucionales hasta un papel central en el ámbito económico como producto y como

⁶ Leal Maldonado, J.; Martínez del Olmo, A., “Análisis sociológico de la vivienda frente a un modelo residencial agotado”. *Revista práctica urbanística*, n. 184, 2023, pp. 10-14.

⁷ Morán, L.; Rodríguez, J., “Trabajo Social Comunitario en materia de vivienda: redefinición y desafíos a partir de un estudio de caso”, *Cuadernos de Trabajo Social*, n.34, 2021, pp. 211-221 (disponible en <https://doi.org/10.5209/cuts.68947> ; última consulta el 22/03/2024).

derecho⁸.

El propósito del enfoque de la Ley de Vivienda es asegurar, a través de condiciones legales básicas, la igualdad en el acceso y disfrute de los derechos vinculados a la vivienda, especialmente, en lo que respecta al derecho a una vivienda digna y adecuada. Este modelo trata de responder a las necesidades de aquellas personas que encuentran obstáculos para acceder a una vivienda en el mercado, tanto en áreas urbanas como rurales, mediante políticas que promuevan un equilibrio en el mercado de la vivienda e impulsen una oferta suficiente de alquileres a precios razonables⁹.

2.1.1. Definiciones que introduce la Ley

Para interpretar la regulación que se establece, el artículo 3 de la Ley de Vivienda ofrece una serie de definiciones, más allá de lo que ha de considerarse una vivienda digna y adecuada o protegida. En primer lugar, detalla lo que han de considerarse condiciones asequibles conforme al esfuerzo financiero. Se refiere a que, la cuota hipotecaria o la renta arrendaticia no debe superar, con carácter general, el 30 por ciento de los ingresos de la unidad de convivencia.

No obstante, no se concretan posteriormente para las viviendas del mercado libre, debiendo entenderse que, se delimitan de manera negativa de una de las dos circunstancias que justifican la declaración de una zona de mercado residencial tensionado¹⁰, que, no se expresa como tal en la ley y debe entenderse delimitada por circunstancias comprendidas en el artículo 18 de la Ley. Sin duda, esta remisión negativa y casuística dificulta la interpretación de la norma, además de fragmentar la regulación a nivel autonómico ya que esta declaración está sujeta a los criterios definidos por las CCAA, sin duda, politizando las declaraciones de los mercados residenciales tensionados y creando, potencialmente, visibles diferencias entre las CCAA que analizaremos en el siguiente apartado.

⁸ Díaz, C., "La vivienda en España: reflexiones sobre un desencuentro", *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. VII, n. 146, 2003 (disponible en [https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(095\).htm](https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(095).htm) ; última consulta 22/03/2024).

⁹ Parejo Alfonso, L., "Vivienda y urbanismo, mercado tensionado y acción de las Administraciones Públicas". *Revista práctica urbanística*, n. 184, 2023.

¹⁰ Así, el artículo 18 de la Ley de Vivienda, considera que se declarará mercado residencial tensionado en el caso de que se supere la carga media del coste de la hipoteca o del alquiler en el presupuesto personal o de la unidad de convivencia, del treinta por ciento de los ingresos medios o de la renta media de los hogares.

En segundo lugar, la otra gran definición que se introduce es la de gran tenedor, diferenciándose ésta de la de propietario ordinario, pues sólo opera a los efectos del texto legal. El artículo 3.k) define gran tenedor como “*la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1.500 m2 de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros*¹¹”. El legislador precisa que la definición podrá ser particularizada en “*la declaración de entornos de mercado residencial tensionado hasta aquellos titulares de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados en dicho ámbito, cuando así sea motivado por la comunidad autónoma en la correspondiente memoria justificativa*¹²”. Una vez más, se faculta a los órganos autonómicos a particularizar la definición de éstos en los mercados residenciales tensionados, visiblemente incrementando las diferencias dentro del propio territorio estatal.

Además, resulta sorprendente que la propia Ley de Vivienda de por supuesto el concepto de propietario, debiendo entenderse comprendida en la legislación civil general. Al partir de la diferencia de mero propietario y gran tenedor de vivienda, el legislador ha optado por hacer hincapié en la dimensión de la vivienda como el medio para desarrollar actividades económicas.

Hay que destacar que con esta redacción, el legislador no ha aclarado en la definición de gran tenedor las siguientes preguntas: ¿Qué ocurre si la titularidad de la propiedad no es plena sino compartida? ¿Qué titularidad de derechos se encuentran comprendidos?

2.1.2. Eliminación del IPC como índice de referencia

Más allá de las definiciones, destaca, en primer lugar, la eliminación del IPC como índice de referencia para actualizar la renta de manera anual¹³. En este caso, las limitaciones aplican a todos los contratos, independientemente de que el propietario sea considerado como un gran tenedor o la vivienda esté en una zona tensionada.

¹¹ Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

¹² Ibid.

¹³ La disposición final sexta modifica el Artículo 46 del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.

Esta medida supondrá un respiro para algunos inquilinos, que desde el segundo semestre de 2021, como causa del repunte de la inflación, comenzaron a sufrir dificultades para hacer frente al pago de su renta. Sin embargo, perjudica claramente al propietario debido a que los gastos de la vivienda irán en aumento y no existe ninguna medida de compensación por parte del legislador, lo que incidirá directamente en una reducción de la oferta.

En el 2023, para los contratos que, estando sujetos a la LAU, se les tuviese que actualizar la renta, por cumplirse la anualidad de vigencia dentro del periodo comprendido entre el 31 de marzo de 2022 y el 31 de diciembre de 2023, sería el arrendatario el encargado de negociar con el arrendador el incremento aplicable en la siguiente actualización de la renta. Para el ejercicio correspondiente al 2024, si la renta debe ser actualizada entre el 1 de enero de 2024 y el 31 de diciembre de 2024, el incremento no podrá exceder del 3%.

Además, la legislación incorpora una nueva disposición adicional undécima en la LAU¹⁴, facultando al INE para definir un nuevo índice de referencia para actualizar los contratos de arrendamiento, en sustitución del clásico IPC. El legislador pretende evitar incrementos “desproporcionados” en la renta de los contratos de arrendamiento, no obstante, no define, en ningún momento lo que ha de considerarse como desproporcionado, aumentando las connotaciones políticas de la presente regulación.

A través de la Resolución de 14 de marzo de 2024, de la Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana¹⁵, se crea dicho índice, que establece un sistema de rangos de precios para una misma vivienda, estableciendo una renta máxima y mínima a partir de una serie de características del inmueble, que se actualizará anualmente con la última declaración de la renta disponible del propietario del inmueble o el Índice de Precios de Referencia, según beneficie más al inquilino. La presente resolución detalla las áreas designadas como zonas de mercado residencial tensionado donde operará el índice de precio.

¹⁴ El Instituto Nacional de Estadística definirá, antes del 31 de diciembre de 2024, un índice de referencia para la actualización anual de los contratos de arrendamiento de vivienda que se fijará como límite de referencia a los efectos del artículo 18 de esta ley, con el objeto de evitar incrementos desproporcionados en la renta de los contratos de arrendamiento.

¹⁵ Resolución de 14 de marzo de 2024, de la Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana, por la que se determina el sistema de índices de precios de referencia a los efectos de lo establecido en el artículo 17.7 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos.

Aunque el índice de precios de referencia es orientativo, se ha de aplicar de manera obligatoria en el caso de que la vivienda sea propiedad de un gran tenedor o, si no ha estado alquilada durante los últimos cinco años. Sin duda, es una regulación mucho más proteccionista y garantista desde el punto de vista del consumidor, y limita el poder de los inquilinos en lo que les respecta la fijación de las correspondientes rentas, además de penalizar a los grandes tenedores, imponiéndoles restricciones adicionales a la hora de fijar rentas.

2.1.3. Situaciones de vulnerabilidad económica

A través de la disposición final quinta se introducen nuevas medidas en la regulación del procedimiento de desahucio en situaciones de vulnerabilidad, a través de una modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. Entre otras medidas, se destaca la supresión del requisito de obtener el consentimiento de la persona afectada para que las Administraciones públicas pertinentes verifiquen su situación de vulnerabilidad en casos de desahucio y se amplía el ámbito de protección cuando se identifiquen situaciones de vulnerabilidad. Además, conforme a los criterios de la jurisprudencia y normativas internacionales, no se implementa un mecanismo de suspensión directa por parte del Letrado de la Administración de Justicia ante la demostración de vulnerabilidad. En su lugar, se establece un proceso de decisión judicial que requiere una evaluación detallada y equilibrada del caso específico, estableciendo un período de suspensión de dos meses para individuos y cuatro meses para entidades legales. Esto representa un aumento respecto a los períodos anteriores de uno y tres meses, respectivamente.

Por último, la presente Ley también ordena la reanudación de los procedimientos de desahucio y lanzamiento que se suspendieron de conformidad con artículos 1 y 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19¹⁶. No obstante, la reanudación de dichos procedimientos, según el tenor literal de la ley, queda condicionada a que los grandes tenedores de vivienda demuestren haber participado en un proceso de conciliación o mediación establecido por las Administraciones Públicas.

¹⁶ Así, la disposición transitoria tercera de la Ley de Vivienda versa sobre los procedimientos suspendidos en virtud de los artículos 1 y 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.

Este proceso debe basarse en un análisis detallado de la situación de ambas partes y la disponibilidad de ayuda, y deberá acreditarse mediante una declaración responsable o un documento oficial que detalle el resultado de la mediación¹⁷.

Lo mencionado supra carece de sentido y revela el carácter sobreprotector de la ley, que mediante la modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil, invierte la carga de la prueba. Es cierto que el inquilino con título legítimo debe ser protegido, pero obligar al propietario a aportar documentación como la relativa a la supuesta vulnerabilidad económica del ocupante, para poder recuperar la posesión de la vivienda, así como a tramitar un procedimiento de resolución de conflictos extrajudicial, previo a la interposición de la demanda en vía civil, dificulta y retrasa el desalojo, en beneficio exclusivo del inquilino. Ante estas condiciones tan adversas con las que se puede llegar a encontrar un propietario, la reducción de la oferta de viviendas en alquiler es evidente, para su traslado al mercado de compraventa.

Por si esto no fuera suficiente, el artículo 31 de la Ley de Vivienda detalla la información mínima que ha de aparecer en las operaciones de compra y de arrendamiento de vivienda. Se estipula que antes de realizar la compra, el interesado tiene derecho a solicitar información detallada sobre la operación y las características del inmueble, en un formato accesible¹⁸ Junto con ello, en el caso particular del arrendamiento, la disposición final 1º de la Ley de Vivienda, modifica el artículo 20.1 de la LAU, ordenando que los gastos de gestión inmobiliaria y formalización del contrato de arrendamiento sean a cargo del arrendador, en línea con el enfoque proteccionista hacia el consumidor que el legislador ha decidido adoptar. No obstante, puede parecer gravoso, que, en todo caso, sean los arrendadores - sean o no grandes tenedores - los que tengan que asumir dichos gastos, suponiendo una inconveniente adicional en el supuesto de que quieran arrendar su vivienda. Otra medida más donde se perjudica a los propietarios.

¹⁷ Garrigues, “La nueva Ley de Vivienda en 6 claves”, *Publicaciones*, 2023 (disponible en https://www.garrigues.com/es_ES/noticia/nueva-ley-vivienda-6-claves ; última consulta 22/03/2023).

¹⁸ Esta información incluye detalles sobre el vendedor o arrendador del inmueble, las condiciones económicas del mismo, las características esenciales de la vivienda y del edificio, información jurídica del inmueble, y en el caso de viviendas protegidas o edificios históricos, información específica sobre su régimen de protección

2.1.4. Modificaciones fiscales

Por último, resulta conveniente esbozar brevemente las modificaciones fiscales introducidas por la Ley de Vivienda. La disposición final 3ª modifica el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, modulando el recargo a los inmuebles de uso residencial desocupados con carácter permanente en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

En este caso, los ayuntamientos pueden exigir el IBI a los tenedores de inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente. De hecho, se aumentan las posibilidades de los municipios para fijar recargos por inmuebles desocupados de forma continuada y sin causa justificada, algo cuestionable desde el punto de vista tributario. Sobre el IRPF, introduce aumentos en las reducciones para fomentar prácticas como las obras de rehabilitación y alquileres a jóvenes o para uso social, tratando de incentivar comportamientos específicos entre los propietarios, pese a que su efectividad dependerá de los ingresos y el tipo impositivo del contribuyente.

Los artículos 10 y 11 de la Ley de Vivienda están destinados a establecer un régimen jurídico básico del derecho de propiedad de la vivienda, creando un marco de obligaciones y derechos. Para ello, al propietario de una vivienda, se le reconocen los derechos de uso y disfrute de la misma, pudiendo consultar a la administración competente la situación urbanística de la vivienda y del edificio en el que se ubica. Se permite realizar obras de conservación, rehabilitación y accesibilidad universal, así como de ampliación o mejora, de conformidad con las condiciones que establezca la Administración competente.

De la misma manera, se establecen cargas relativas al derecho de propiedad de una vivienda. En todo caso, se deberá realizar el uso y el disfrute de la misma conforme a su calificación, estado y características objetivas, para garantizar la función social de la propiedad.

Los propietarios de viviendas deben asegurar su mantenimiento, conservación y rehabilitación cuando sea necesario. La Ley de Vivienda estipula que es esencial prevenir la sobreocupación y el uso de la propiedad para actividades que no cumplan con los estándares de habitabilidad. Además, en transacciones de venta o alquiler, se deben observar las obligaciones informativas según ésta y la normativa específica de derechos a la vivienda, que, como hemos mencionado anteriormente, es una normativa redundante y confusa. En áreas de mercado residencial tensionado, se requiere una colaboración estrecha con las autoridades, incluido el suministro de información relevante.

2.2. Normativa Autonómica

A través del artículo 148.1. 3º CE, se faculta a las CCAA la asunción en sus Estatutos de autonomía de competencias plenas en materia de vivienda, al mismo nivel que la ordenación del territorio y el urbanismo¹⁹. No obstante, como se explicará en el presente epígrafe, en la práctica, los gobiernos y parlamentos autonómicos se excedieron en la atribución de funciones, lo cual condujo a una serie de pronunciamientos por los órganos jurisdiccionales, para modular este exceso en las funciones que asumieron las CCAA.

2.2.1. Titularidad de competencias en materia de vivienda.

Sucintamente, para contextualizar el problema, en 2007, justo antes del estallido de la burbuja inmobiliaria, Cataluña aprobó la primera Ley autonómica reguladora de la política de vivienda, integrando el derecho a la vivienda en el cuerpo normativo.

Esta norma jamás fue recurrida ante el Tribunal Constitucional, pero, al suceder la crisis inmobiliaria, Andalucía aprobó el Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda.

Este Decreto-Ley dio lugar la sentencia del Tribunal Constitucional 93/2015²⁰, que declaró la inconstitucionalidad de varios preceptos del citado Decreto-ley por exceder los límites de los mismos, afectar al derecho de propiedad y por excederse en las competencias autonómicas, ya que, se deberían haber adoptado mediante el procedimiento legislativo ordinario, pues, incidían en el contenido esencial del derecho de propiedad. En esta línea, el Tribunal afirma, que a pesar de que el Decreto-ley andaluz abordaba la misma situación de necesidad que la normativa estatal, lo reguló a través de la expropiación temporal del uso de la vivienda, algo que es esencialmente “incompatible” con la regulación estatal.

En cuanto a las demás CCAA, el Tribunal Constitucional validó la Ley Foral 24/2013²¹ en la Comunidad Foral de Navarra para que ésta pueda establecer deberes inherentes a la función social de las viviendas, en aras de salvaguardar los intereses generales relacionados con la garantía de los ciudadanos a disfrutar de una vivienda digna, en la STC 16/2018.

¹⁹ Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

²⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 93/2015, de 14 de mayo.

²¹ Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra.

Esta sentencia únicamente declaró inconstitucional aquellas disposiciones que permitían la expropiación forzosa en el cambio de las personas en especiales circunstancias de emergencia social, para tratar de salvaguardar la problemática social del acceso a la vivienda y no marginar a grupos vulnerables.

El Tribunal Constitucional también se pronunció sobre la ley de vivienda autonómica en Canarias, en la STC 43/2018²². Dicha sentencia reitera la interpretación que ya realizó el Tribunal Constitucional en Andalucía, sobre un exceso en la atribución de funciones por parte de las CCAA. Consecuentemente, se aplicó al caso la doctrina anteriormente expuesta, que determinó que las disposiciones relativas a la expropiación del uso de la vivienda debían ser declaradas inconstitucionales y nulas.

En cuanto a la Ley de Vivienda de la Comunidad Valenciana, la STC 80/2018²³, aborda otro recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la Ley 2/2017²⁴, sobre la función social de la vivienda. Concretamente, los preceptos impugnados incluyen regulaciones sobre la acción pública frente a los órganos judiciales y medidas relacionadas con desahucios para salvaguardar la función social de la vivienda. Una vez más, se recalca el mismo problema a través del fallo del Tribunal: la inconstitucionalidad de estos preceptos por invadir competencias estatales, en materias de condiciones básicas de igualdad y legislación procesal.

La STC 97/2018²⁵ también revisa la constitucionalidad de diversos preceptos de la Ley 3/2015, de Vivienda del País Vasco. Sucintamente, cabe exponer que la presente sentencia declaró la inconstitucionalidad de los preceptos referentes a la expropiación temporal de viviendas, por excederse de la atribución de competencias, resolviendo en el mismo sentido que las sentencias anteriormente mencionadas.

Por su parte, en lo que respecta Murcia, la STC 102/2018²⁶ sí admite y reconoce la constitucionalidad de los preceptos autonómicos sobre el sobreendeudamiento relacionado con la vivienda habitual, estableciendo un procedimiento de mediación extrajudicial para su

²² Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 43/2018, de 26 de abril

²³ Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 80/2018, de 5 de julio.

²⁴ Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana.

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 97/2018, de 19 de septiembre.

²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 102/2018, de 4 de octubre.

resolución. Nótese, que en este caso no se tratan temas de expropiación, que, a la vista de las sentencias anteriores, se consideran, por parte del Tribunal un exceso en la atribución de competencias. En este caso, se estima que Murcia no invade las competencias estatales en legislación procesal y civil, crédito, banca, seguros y ordenación de la economía.

Por último, la STC 106/2018²⁷, que versa sobre la norma extremeña, ésta declara nulos los preceptos, otra vez más, que regulaban la expropiación forzosa del usufructo temporal de viviendas en situaciones de emergencia social. La argumentación que hace el Tribunal es la misma: la invasión de competencias estatales.

No es competencia de las CCAA regular los arrendamientos urbanos o imponer índices de referencia para fijar el precio de alquiler. Los derechos y obligaciones que derivan de los contratos civiles de arrendamiento - en especial, los límites de la renta, así como las condiciones esenciales de éstos - son competencia del Estado. No obstante, sí está permitido que las CCAA regulen los índices de referencias de precios, en el caso de que se trate de obtener información y conocer el estado y evolución del mercado de alquiler. También en el caso de optar por ayudas públicas podrán las CCAA regular los índices de referencia, al encontrarnos ante legislación administrativa que vela por la defensa de derechos de consumidores y usuarios. En cuanto a las instituciones de derecho foral propio, también pueden dictar las CCAA normas que deriven de ésta.

2.2.2. Competencias adquiridas tras la Ley de Vivienda

Centrándonos en la Ley de Vivienda, ésta otorga principalmente competencias a las CCAA en lo referente a la declaración de zonas de mercado residencial tensionado. Concretamente, para orientar las actuaciones públicas en materia de vivienda, donde exista un especial riesgo de oferta insuficiente de vivienda para la población del mismo, en unas condiciones que la hagan asequible para su acceso en el mercado, se establecerán reglas procedimentales para su declaración, a los efectos de la legislación estatal. Estas no han sido detalladas en la ley, creando nuevamente un problema de remisión entre normas, sin especificar tampoco lo que se debe considerar asequible.

²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 106/2018, de 4 de octubre.

Al descentralizarse el nombramiento de las zonas de mercado residencial tensionado, además de permitir modificar los límites del concepto, establecidos en la ley, hay CCAA que han optado por no aplicar la declaración de zona tensionada. A través de la Resolución de 14 de marzo de 2024, de la Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana, por la que se determina el sistema de índices de precios de referencia a los efectos de lo establecido en el artículo 17.7 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, incluye los municipios de Cataluña que serán considerados como zonas de mercado residencial tensionado, con el objetivo de regular y controlar el mercado de alquileres residenciales.

Una vez más, Cataluña muestra ser pionera en lo que ocupa la regulación de la vivienda, e insta que a medida se implemente en 140 municipios de Cataluña²⁸, según lo solicitado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña²⁹. De hecho, la duración de la declaración de área de mercado residencial tensionada será de tres años a partir del día posterior a la publicación de la resolución.

Además, reduce los límites de lo que se considera como "gran tenedor" de viviendas a cualquier individuo o entidad que posea cinco o más propiedades urbanas destinadas a vivienda situadas dentro de la zona de mercado residencial tensionada. Aplicarán también los límites a los contratos, mencionados anteriormente.

A pesar de que esta declaración esté sujeta a término de tres años, es posible extenderla, de manera anual al haber transcurrido el plazo de los primeros tres años, siempre que "persistan las condiciones que llevaron a dicha declaración y con una justificación previa de las medidas y acciones públicas tomadas para cambiar o mejorar la situación desde la última declaración", tal como se detalla en la Ley de Vivienda.

²⁸ Cataluña ha solicitado su aplicación en zonas donde reside en total el 80,6% de la población de la comunidad. Se trata de municipios del área metropolitana de Barcelona y las capitales de provincia o de comarca, donde viven 6,2 millones de personas.

²⁹ López, D., "La primera limitación de precios de la ley de vivienda afectará a más de 130.000 pisos". *Cinco Días*. 2024 (disponible en <https://cincodias.elpais.com/economia/2024-01-22/la-primera-limitacion-de-precios-de-la-ley-de-vivienda-afectara-a-mas-de-de-130000-pisos.html> ; última consulta 22/03/2024).

2.3. Problemas jurídicos

Tras lo mencionado supra, queda claro que las CCAA tienen competencia para regular aspectos relacionados con la vivienda dentro de sus competencias, excluyendo la legislación civil y enfocándose en áreas como el territorio, la vivienda, y el urbanismo. Pueden ordenar el sector habitacional definiendo calificaciones urbanísticas, estableciendo los usos de edificaciones, promoviendo la ocupación efectiva de viviendas vacías y permitiendo su expropiación forzosa en ciertos casos. Además, poseen la autoridad para dictar normativas sobre la calidad, habitabilidad, planificación, inspección, y gestión de viviendas, así como establecer un régimen sancionador acorde a estas competencias.

El problema que se reitera a través de esta descentralización en las CCAA es la evidente politización, una vez más, del problema de acceso a la vivienda. La normativa no solventa el problema social ni económico sobre el citado derecho a la vivienda que propugna esta ley, sino que politiza la tenencia de viviendas y la decisión de declarar o no, una zona tensionada. Esto, se agudiza en mayor medida al permitir el establecimiento de distintos requisitos en distintas CCAA del mismo territorio español, perjudicando de manera desigual a los grandes tenedores de viviendas según en qué parte de España se encuentren. Con esto, lo único que consigue el legislador es la segregación jurídica en materia de vivienda a lo largo del territorio español, que perjudica directamente tanto a la inversión extranjera como los propietarios.

Por último, la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda ya ha sido objeto de ocho recursos de inconstitucionalidad por parte de las CCAA, por la posibilidad de vulnerar las competencias autonómicas en materia de vivienda. El Pleno del TC ha admitido a trámite los dos últimos en abril, interpuestos por la Generalitat de Cataluña y la Xunta de Galicia, pero en anteriores ocasiones, la Ley 12/2023 fue recurrida por cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados y por los órganos de gobierno de Andalucía, Illes Balears, Madrid³⁰ y País Vasco³¹.

³⁰ Estos tres fueron admitidos a trámite en el Pleno del 26 de septiembre de 2023.

³¹ Pleno del 12 de marzo de 2024.

El argumento que repiten las CCAA es que la impugnación llega tras agotar todas las posibilidades de negociación para alcanzar un acuerdo interpretativo con la Administración central, fruto de las dificultades insalvables encontradas por las fuerzas políticas para articular una normativa de vivienda que supere tensiones territoriales y diferencias ideológicas. En los próximos meses, el TC tratará de encontrar un remedio a esta problemática con sus sentencias.

CAPÍTULO III. EL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO Y SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA

1. EL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO

1.1. Concepto, clases y naturaleza jurídica

El Título VI del Código Civil ("CC" en adelante) de 1889 es el lugar donde se menciona por primera vez el contrato de arrendamiento, concretamente en el Artículo 1542 CC: "El arrendamiento puede ser de cosas, o de obras o servicios". Sin embargo, no recoge una definición general sino que sólo indica que puede ser de cosas o de obras y servicios, pero no concreta que debe entenderse como tal.

Así, para abarcar en una definición unitaria las tres variantes clásicas de la "locatio conductio" ("locatio conductio rei", "locatio conductio operarum y "locatio conductio operis"), se dice que el contrato de arrendamiento es aquel por el cual una de las partes se obliga a pagar a la otra un precio y ésta, a cambio de ello, a proporcionar a la primera el uso y disfrute temporal de una cosa, a prestarla determinados servicios o a llevar a cabo una obra. Según VALLET DE GOYTISOLO³² y siguiendo esta línea, el contrato de arrendamiento se configura clásicamente como un contrato conmutativo de tracto continuado con equivalencia de prestaciones.

Es claro, sin embargo, que la unificación es puramente formal y que falta toda razón de unidad entre los contratos referentes a cosas, los referentes a obras y los referentes a servicios. Además, este concepto unitario es inadecuado para el Derecho moderno, pues basta considerar que las distintas formas del arrendamiento han evolucionado independientemente unas de otras, generándose nuevas figuras con su propia fisonomía y regulación (por ejemplo, contratos de trabajo, arrendamientos de industria, de edificación o de transporte).

Justamente por estas razones, los Códigos Civiles modernos regulan separadamente las diferentes especies de arrendamiento, distinguiendo los arrendamientos de cosas de los contratos de servicios y de empresa y, dentro de los primeros, los arrendamientos de uso, y los de uso y disfrute.

³² Vallet de Goytisolo, J., *Estudios sobre Derecho de Cosas y Garantías Reales*, Nereo, Barcelona, 1962, p.181.

COSSÍO³³ afirmó que esta distinción se producía por los conflictos que surgían entre capital y trabajo a través de las diversas formas del contrato de arrendamiento, intercambiando arrendatario y arrendador la posición débil de la relación jurídica según el tipo de contrato.

De manera general, cabe señalar las notas características del contrato de arrendamiento. En primer lugar, es un contrato consensual, ya que para su perfeccionamiento sólo requiere el consentimiento de las partes. En segundo lugar, es un contrato oneroso, ya que, como venimos diciendo, el arrendatario se obliga a pagar una prestación al arrendador. Además, es un contrato bilateral – al producir obligaciones para ambas partes – y que se rige por el principio de libertad de forma, proclamado por el art. 1278 CC.

De hecho, los contratos de arrendamientos más importantes – urbanos y rústicos – se regulan en sus leyes especiales, la Ley de Arrendamientos Urbanos (“LAU” en adelante) y la Ley de Arrendamientos Rústicos (“LAR” en adelante). El contrato de arrendamiento de servicios del CC, también se ha superado por la realidad económica, ya que los llamados trabajadores asalariados se vienen regulando en el Estatuto de los Trabajadores. En cuanto al arrendamiento de obra, los principales contratos de obra y algunos contratos de transporte, se regulan bien por la Ley de Contratos del Sector Público³⁴ o por la Ley de Ordenación de la edificación³⁵.

En este estudio, una vez sentadas las bases de los distintos tipos de arrendamiento que existen, centraremos el análisis en entender el marco jurídico del arrendamiento de inmuebles. El arrendamiento de inmuebles tiene como modalidades el de fincas urbanas (llamado inquilinato o alquiler) y el de fincas rústicas (llamado colonato).

³³ Cossío Corral, A. de. *El arrendamiento de solares y la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos*. Anuario de derecho civil, vol.1, n. 2, 1948. pp. 473-492.

³⁴ Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (BOE 9 de noviembre de 2017).

³⁵ Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (BOE 6 de noviembre de 2006).

La Resolución de la DGSJyFP de 26 de enero de 2015³⁶, que viene reiterada por la Resolución de la DGSJyFP de 9 de enero de 2020³⁷, puntúa que el contrato de arrendamiento es, tanto por su naturaleza como por su objeto, uno de los medios de aprovechamiento o disfrute de bienes “no fungibles”. En este concepto también se engloba lo que acuerden los dueños de una cosa común, siempre que representen la mayoría de los intereses de la comunidad, siendo obligatorio el acuerdo para todos los demás.

Ha sido muy discutido el problema de si el arrendamiento de inmuebles en general crea a favor del arrendatario un derecho de naturaleza real o simplemente personal. Podemos distinguir dos tesis doctrinales:

En primer lugar, para MANRESA³⁸, SÁNCHEZ ROMÁN³⁹ y LA RICA⁴⁰, es un derecho de naturaleza jurídica variable: real, si está inscrito en el Registro de la Propiedad, personal si no lo está.

En segundo lugar, PAU PEDRÓN⁴¹ o ROCA⁴² entienden que el arrendatario, esté o no inscrito el contrato de arrendamiento en el Registro de la Propiedad, tiene un derecho personal (o de crédito) frente al arrendador, quien tiene la obligación de mantenerle en la posesión de la cosa arrendada. Ahora bien, lo que también sucede es que el arrendatario, como poseedor inmediato puede defender su posesión frente a todos, lo que no significa que su derecho personal se transforme en un derecho real.

³⁶ Resolución de 26 de enero de 2015, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la calificación del registrador de la propiedad de Madrid n.º 17, por la que se deniega la inscripción de una escritura de elevación a público de un contrato de arrendamiento.

³⁷ Resolución de 9 de enero de 2020, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación de la registradora de la propiedad de Alicante n.º 2, por la que se deniega la inscripción de una escritura de compraventa de establecimiento mercantil destinado a oficina de farmacia con traspaso de local de negocio y pacto de arrendamiento futuro.

³⁸ Manresa Navarro, J.M., *Comentarios al Código civil*, Reus, Madrid, 1998, p. 466.

³⁹ Sánchez Román, F., *Estudios de derecho civil*, Tomo V, Anacleto Ediciones y Libros, 2008, pp. 745-750.

⁴⁰ La Rica y Arenal, R., “Inscripción y registro de arrendamientos rústicos”. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n. 137, 1936, pp. 342-351.

⁴¹ Pau Pedrón, P., *La protección del Arrendamiento Urbano*, Aranzadi, Pamplona, 2007, pp. 10-50.

⁴² Roca Sastre, R.M. *Derecho Hipotecario*, tomo III, Bosch, Barcelona, 2008, p.543-546.

Siguiendo esta tesis, PÉREZ GONZÁLEZ y ALGUER y ROCA SASTRE⁴³, entienden que el contenido de los derechos de arrendatario no se altera por su inscripción, sino que únicamente quedan garantizados frente al adquirente posterior. Y por ello no pierde el arrendamiento su naturaleza de relación meramente obligatoria⁴⁴.

De todas formas, no es una cuestión absolutamente pacífica, pues de las leyes especiales de arrendamientos urbanos y rústicos se deduce que la relación arrendaticia se va aproximando cada vez más a un derecho real y como pone de relieve PUIG BRUTAU⁴⁵, existe profusión de argumentos para defender una y otra postura.

Aquellos que consideran el derecho de arrendamiento como derecho personal aducen que el poder del arrendatario no es inmediato, al ejercerse necesariamente a través de la cooperación del arrendador. El principal soporte normativo de esta teoría, que enmarca al arrendamiento como un derecho personal es el artículo 1554 del CC, en cuanto estipula que el arrendador se obliga a mantener al arrendatario en el goce pacífico del arrendamiento por todo el tiempo del contrato. Siguiendo esta teoría, es el propio arrendador el que cede el uso de la cosa, y por tanto, se parte de la premisa de que el arrendador tiene el deber de mantener al arrendatario en posesión de la cosa arrendada. Por tanto, éste último goza de la protección como poseedor inmediato, pero no *erga omnes*. Siguiendo el principio “emptio tollit locatum”, recogido en el artículo 1571 CC⁴⁶, los partidarios de esta tesis argumentan que éste determina la ineficacia del arrendamiento frente a terceros adquirentes.

⁴³ Ibid, p.543-546.

⁴⁴ Lacruz Berdejo, J.L., “Los arrendamientos y la extinción de servidumbre por el propietario”. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n. 463, 1967, pp. 1587-1605.

⁴⁵ Cfr. Puig Brutau, J. Fundamentos de Derecho civil, Volumen 3, Bosch, Barcelona. 1975, pp.246-248.

⁴⁶ *El comprador de una finca arrendada tiene derecho a que termine el arriendo vigente al verificarse la venta, salvo pacto en contrario y lo dispuesto en la Ley Hipotecaria. Si el comprador usare de este derecho, el arrendatario podrá exigir que se le deje recoger los frutos de la cosecha que corresponda al año agrícola corriente y que el vendedor le indemnice los daños y perjuicios que se le causen.*

En cuanto a las prohibiciones de disponer del arrendador, la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública (“DGSJyFP” en adelante) estableció, en la Resolución de 22 de mayo de 2023, que el pacto en el contrato de arrendamiento que obliga al arrendador a no hipotecar o gravar en modo alguno el inmueble sin el previo consentimiento expreso y por escrito del Arrendatario, no es inscribible.

Por otro lado, en el caso de que esta limitación esté convenida por ambas partes, basándose en el principio de la autonomía de la voluntad, se establece que sí es válido el pacto, ya que no es contrario a las leyes, a la moral ni el orden público, pero, que al ser una prohibición que procede de un acto a título oneroso, como lo es el arrendamiento, no puede acceder al Registro. Sí es cierto que se podrá asegurar su cumplimiento con hipoteca u otra forma de garantía real inscribible, pues, de lo contrario, sólo se producirán efectos obligacionales.

1.2. Evolución de la legislación de los arrendamientos urbanos

Los arrendamientos urbanos han estado constantemente sometidos a polémicas y tensiones políticas en España desde el siglo XX. Concretamente, desde la segunda mitad del siglo XX, España trató de impulsar el crecimiento económico doméstico a través de la vivienda en propiedad, relegando el alquiler a un segundo plano.

De hecho, proporcionar a los arrendamientos de viviendas una regulación adecuada al momento, frecuentemente olvidaba principios básicos del derecho común, reclamando el establecimiento de normas imperativas que protegiesen al arrendatario⁴⁷. En este apartado trataremos de esbozar un esquema de la legislación que ha regulado los arrendamientos en nuestro país desde que comenzó, en 1946, con la primera Ley de Arrendamientos Urbanos.

Dicha Ley de Arrendamientos Urbanos, con fecha 31 de diciembre de 1946, se aprobó en un contexto de escasez de vivienda en España, destacando pues, su carácter protector y el amparo de los inquilinos. Para comprender mejor el contexto social y político en el que se aprueba la primera Ley de Arrendamientos Urbanos, es preciso anotar una serie de circunstancias que reflejan la rígida regulación en esta materia.

⁴⁷ Ruiz-Rico Ruiz Morón, J., *Curso de derecho civil II*, Tirant Lo Blanch, 7ª edición, 2014, pp. 290 a 293.

En primer lugar, el fin de la guerra civil causó extrema pobreza, incluyendo la falta de habitación para aquellos que lo habían perdido todo. Fue esta ley la que, por primera vez, se enfrentó a una sociedad real desastrosa.

Adicionalmente, en nuestro país, ha prevalecido siempre la idea de que el inquilino constituye la parte más vulnerable del contrato de arrendamiento, y en consecuencia, requiere de un amparo frente al arrendador, con el fin de prevenir abusos derivados de la situación de angustia en la que se halla el primero. Por último, la vivienda ha constituido siempre un problema histórico en España, y siempre se ha intentado potenciar la propiedad frente al alquiler⁴⁸.

Tras exponer el contexto en el que se promulga la LAU de 1946, las claves de esta norma legal fueron el régimen de prórroga indefinida junto con un esquema de subrogaciones. Los artículos 70 y 71 relatan la renovación automática del contrato de arrendamiento al llegar la fecha de finalización estipulada en el contrato de arrendamiento, independientemente de las circunstancias exógenas, y que si el inquilino fallece durante el periodo de validez del contrato de arrendamiento, su cónyuge y familiares hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad que residieran en la propiedad al menos un año antes del fallecimiento, tendrán derecho a seguir ocupando la vivienda.

Posteriormente, en 1964, se aprueba la siguiente Ley de Arrendamientos Urbanos, cuya técnica legislativa sigue impregnada en nuestra legislación hoy vigente. Esta norma reconoció, en su exposición de motivos, el hecho de que España aún no había alcanzado la “madurez económica indispensable” ni tampoco había conseguido satisfacer la necesidad de la vivienda a grandes partes de la sociedad española. Se mantuvo tanto el régimen de subrogaciones como de prórroga forzosa anteriormente mencionados, si bien con ligeras modificaciones que, en suma, aumentaban la protección al arrendatario y a su familia y sucesores. La problemática que surgió a raíz de esta ley fue, que los contratos de larga duración estaban obligados a pagar rentas de escasa cantidad, que quedaban congeladas, y muchas veces suponían una carga adicional para el propietario que un beneficio para el mismo.

⁴⁸ Cfr. Navarro Mendizábal, I.A. Arrendamientos urbanos y rústicos. *Derecho de obligaciones y contratos*. Civitas, Madrid, 2022. pp. 516-518.

Como consecuencia de estas políticas los arrendamientos tenían una duración muy prolongada en la que los precios de las rentas no se revisaban, de modo que el propietario debía hacer frente a la inflación sin poder repercutirla.

Si bien la intención era proteger al inquilino contra las variaciones de precios del mercado, el efecto final fue un escaso parque de vivienda en alquiler dada la poca rentabilidad que se repercutía a los promotores de las viviendas en alquiler⁴⁹.

El Real Decreto-ley 2/1985 de 30 de abril, de Medidas de política económica, que se fundamentó en razones de extraordinaria y urgente necesidad por un Gobierno socialista, trató de corregir la situación creada a través de una reforma en el mercado de alquileres. Conocido popularmente como Decreto Boyer, en nombre del ministro de Hacienda - Miguel Boyer - al tiempo de ser publicado, suprimió la prórroga forzosa de los arrendamientos urbanos y, a través de un artículo que trató de dinamizar el mercado de los alquileres, estableció que a través de la entrada en vigor del presente cuerpo normativo, los arrendamientos tendrían ya la duración que estipulasen las partes contratantes, sin que les fuese aplicable forzosamente el régimen anterior.

Cabe destacar la técnica legislativa empleada, puesto que, debido a la magnitud del problema, se comenzó a materializar la necesidad e imperatividad de una reforma a mayor escala, si bien no fue hasta que la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994, de 24 de noviembre, entró en vigor que se materializó dicha reforma legislativa a través de un análisis de las legislaciones precedentes.

Como esquema de esta norma, lo que trató de impulsar fue la actualización de las rentas vigentes a través del empleo del índice de precios al consumo para ajustar las rentas a la inflación, además de intentar frenar la subrogación forzosa de la normativa anterior. No obstante, tal fue su ambición, que en lo que respecta las rentas antiguas más bien creó un complejo entramado jurídico que no terminó de esclarecer la situación, basada en la casuística siguiente: los alquileres que estaban sujetos a la renta de la LAU de 1964, los que se liberalizaron gracias al Decreto Boyer, y el de los alquileres que entrarían en vigor tras esta norma.

⁴⁹ Pareja-Eastway, M., & Sánchez-Martínez, M.T. *El Alquiler: una asignatura pendiente de la Política de Vivienda en España*. Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales, n.167, 2011, pp.53-70.

GUILARTE entiende que lo que el legislador debía haber hecho tendría que haber sido la fijación de plazos para la extinción del contrato de alquiler para suavizar el desequilibrio existente⁵⁰.

El resultado de estas políticas situaba a España con un sorprendente reducido porcentaje de vivienda en alquiler comparado con otros países europeos, con tan solo un 18% de viviendas en alquiler frente al 55% de Países Bajos o incluso el 54% de Alemania⁵¹.

Pronto las políticas públicas comenzarían a promover de forma más significativa el alquiler en España al hacerse patente la asimetría que experimentaba el país en materia de vivienda respecto del resto de países europeos. Así, el Plan de Vivienda de los años 2002 a 2005, en su exposición de motivos, se referiría por primera vez al problema relativo a la escasez de vivienda en alquiler en España, con cifras atípicas en el marco de la Unión Europea, y al exceso de oferta de vivienda en propiedad en relación con las necesidades de la población, lo que además planteaba problemas de movilidad laboral de la población, tal y como señala el Plan de Vivienda 2002 a 2005 “en relación con la oferta de trabajo y la dinámica económica general”. A partir de entonces, todos los sucesivos Planes Estatales de Vivienda marcarían entre sus objetivos el fomento de la vivienda en alquiler.

En 2013, el Gobierno del Partido Popular se vio forzado a impulsar la Ley 4/2013⁵², en un contexto marcado por la crisis inmobiliaria del 2008, la cual influyó en la aprobación de la norma y la manera en la que fue redactada, puesto que el mercado de alquiler en España precisaba de una profunda reforma normativa. De hecho, recortó las prórrogas obligatorias y automáticas a únicamente tres años, y en el caso de prórroga tácita para los arrendamientos que se suscribiesen tras la entrada en vigor de la ley, un año. Esta medida trataba conferir más dinamismo y flexibilidad al mercado de alquileres, para permitir que ambas partes del contrato de arrendamiento, propietario e inquilino, pudiesen ajustarse de manera más eficaz a variaciones en sus necesidades personales y patrimonio.

⁵⁰ Guilarte Gutiérrez., *La nueva ley de arrendamientos urbanos*, Lex Nova, 1994, p. 723.

⁵¹ Duce, R. Un modelo de elección de tenencia de vivienda para España. *Moneda y Crédito*, n. 201, 1995. p. 127-152.

⁵² Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de vivienda.

Por último, el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, volvió a modificar el plazo de prórroga forzosa a 5 años en el caso de que el arrendador fuese persona física, y siete si es persona jurídica.

Con todo, es una normativa extremadamente condicionada al panorama político del país, y que ha sufrido numerosos vaivenes dependiendo del contexto social en el que se han promovido las distintas normas.

Existen corrientes intervencionistas que proclaman la necesidad de aumentar el intervencionismo en el mercado de la vivienda, si bien otros sectores doctrinales abogan por la total liberalización del mercado, para permitir que la oferta y la demanda de la vivienda actúen sin intermediarios. Estas regulaciones no quedan exentas de conflicto, y su redacción queda, en última instancia, condicionada por los actores políticos que gobiernan el país en el momento de promulgación de una ley en materia de arrendamientos urbanos.

1.3. Oponibilidad del contrato frente a terceros

Una de las características esenciales del contrato de arrendamiento guarda relación con el supuesto de transmisión del bien sobre el que se encuentra el derecho de arrendamiento. Por ello, es necesario hacerse la siguiente pregunta: ¿Qué ocurre si por ejemplo, venden la casa donde estoy alquilado? ¿Es posible que me puedan echar?

Para responder a estas cuestiones, en este apartado se tratará la oponibilidad del contrato frente a terceros y su inscripción registral. HIDALGO⁵³ define la oponibilidad como la situación donde una de las partes de un contrato hace valer, *opone* tal contrato, frente a una tercera persona. Además, complementa la definición distinguiendo los conceptos de fuerza obligatoria y oponibilidad.

El art. 13 de la Ley Hipotecaria, en relación a la oponibilidad frente a terceros establece que “ *Los derechos reales limitativos, los de garantía y, en general, cualquier carga o limitación del dominio o de los derechos reales, para que surtan efectos contra terceros, deberán constar en la inscripción de la finca o derecho sobre que recaigan*”.

⁵³ Hidalgo García, S., “El contrato y los terceros” en Blanco, E (coord.), Morales Moreno, M (dir), Estudios de derecho de contratos, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2022, pp. 519-548.

Para practicar la inscripción en los registros es necesario un título adecuado, acreditar el pago de los impuestos y presentar el título en el Registro. Sin embargo, por ahorrarse ese impuesto es frecuente que no se inscriba el contrato de arrendamiento, dejando al titular de ese derecho sin protección jurídica frente a futuras transmisiones del bien.

Con el fin de evitar lo mencionado supra, el art.13 LAU recoge que *“durarán cinco años los arrendamientos de vivienda ajena que el arrendatario haya concertado de buena fe con la persona que aparezca como propietario de la finca en el Registro de la Propiedad, o que parezca serlo en virtud de un estado de cosas cuya creación sea imputable al verdadero propietario, sin perjuicio de la facultad de no renovación a que se refiere el artículo 9.1, salvo que el referido propietario sea persona jurídica, en cuyo caso durarán siete años”*.

Además, en el siguiente artículo (art. 14 LAU), el legislador contempla el supuesto de enajenación de la vivienda arrendada y establece que *“El adquirente de una vivienda arrendada quedará subrogado en los derechos y obligaciones del arrendador durante los cinco primeros años de vigencia del contrato, o siete años si el arrendador anterior fuese persona jurídica”*, aunque el tercero adquirente sea de buena fe. En este caso, el inquilino quedará protegido durante ese tiempo, pero la solución para tratar de eliminar este problema es facilitar el acceso al Registro de la Propiedad, informando de las ventajas que tiene inscribir el derecho, como se analizará posteriormente con la inscripción de los derechos de co-living.

1.4. Insuficiencia de la figura en el panorama actual

El acceso a la vivienda ha sido objeto de significativas reformas legislativas en España, reflejando su importancia central en la regulación de las relaciones entre arrendadores y arrendatarios dentro del mercado inmobiliario. Estas modificaciones, incorporadas a través de diversas leyes y decretos, tales como el Real Decreto-Ley 7/2019 y la Ley 12/2023, evidencian un esfuerzo por parte del legislador para adaptar el marco jurídico a las cambiantes dinámicas sociales y económicas. Sin embargo, con esas modificaciones, el legislador lo único que ha conseguido es complejizar las relaciones jurídicas entre arrendador y arrendatario.

El modelo jurídico nacional arrastra una obtusa rigidez que no permite adoptar con rapidez las denominadas “nuevas soluciones habitacionales” que trataremos en el siguiente capítulo y que obedecen a la realidad con la que se encuentran los ciudadanos en el acceso a la vivienda. Sus características, no obedecen a la cambiante realidad social, donde es posible que por la movilidad laboral sea necesario desplazarse de manera permanente a un país, estando el inquilino atrapado bajo el contrato de arrendamiento.

Por ello, la figura del arrendamiento está perdiendo poder en las relaciones jurídicas y no refleja la posibilidad de que aparezcan nuevos fenómenos que se puedan enmarcar bajo sus características. En el siguiente capítulo se tratarán los nuevos fenómenos que surgen en paralelo al contrato de arrendamiento por la insuficiencia del mismo de servir como normativa básica en estos casos.

CAPITULO IV. NUEVAS SOLUCIONES HABITACIONALES

1. CO-LIVING

1.1. Concepto

El co-living es un fenómeno inmobiliario residencial en auge en España. Este fenómeno tiene su origen en Silicon Valley, como respuesta a la creciente demanda de viviendas en San Francisco producida por el aumento de jóvenes profesionales en busca de una vivienda en la ciudad, a partir de la última década del siglo XX. Surge como resultado de la profesionalización de la vivienda en comunidad, que ofrece a los inquilinos, un producto y una serie de servicios. El producto se trata de un espacio privativo que usualmente incluye una habitación y un baño amueblados, además de zonas comunes junto con áreas compartidas tales como cocinas, salas de estar, comedores, gimnasios, lavanderías, bibliotecas o gimnasios.

Para promover una vivienda colaborativa, se busca que los individuos que vayan a compartir el espacio residencial presenten afinidades, incluyendo similitudes en sus ocupaciones y rutinas diarias. Por ello, este enfoque distingue a este modelo residencial de los esquemas de pisos compartidos tradicionales, en los cuales la integración en un entorno colaborativo constituye un requisito esencial.

En este sentido, es evidente que los contratos de co-living no se ajustan a la definición de arrendamientos de vivienda establecida por la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (LAU), destinados a edificaciones diseñadas para satisfacer de manera permanente las necesidades residenciales del inquilino (art. 2 LAU). La ley entiende por vivienda habitable aquella que incluye todas las comodidades necesarias, como una cocina, y la permanencia en co-livings puede ser discutible. Por tanto, las disposiciones de la LAU relativas a viviendas no aplican a estos contratos.

En cuanto a la modalidad de arrendamiento para uso distinto de vivienda, la LAU exige para encajar en esta categoría el mismo requisito de la habitabilidad mencionado supra y añade que no puede estar destinado a la vivienda (art. 3 LAU), por lo que como arrendamiento temporal sí se podría encuadrar en esta categoría. El artículo hace referencia a aquellos arrendamientos sobre fincas urbanas celebrados por temporadas donde se pueden ejercer diversas actividades.

Por su parte, sobre los contratos regulados en el CC, el contrato de arrendamiento de una habitación (arts. 1554 y ss.) y el contrato de hospedaje⁵⁴, el co-living podría encajar en ambas figuras, según el objeto del contrato. En el caso de que el contrato únicamente recayese sobre la habitación, aplicaría el régimen de arrendamiento de habitación, con total libertad de pactos. Asimismo, en el caso de que también se presten servicios al huésped (como por ejemplo, servicios de lavandería y limpieza) a cambio de una contraprestación económica, la figura del co-living, se aproximaría al contrato de hospedaje.

Sobre el contrato de hospedaje, se puede definir como el “contrato sui generis, de carácter complejo, consensual y bilateral, en virtud del cual una de las partes se obliga respecto a la otra a cederle el uso de una o más habitaciones, a prestarle ciertos servicios, a la custodia de su equipaje y a la reventa de ciertos objetos o energías industriales, a cambio de una contraprestación en dinero⁵⁵”.

Basándonos en esta definición, procede definir una serie de caracteres y notas distintivas del contrato de hospedaje. Lo que distingue al contrato de hospedaje de los demás es la cesión de uso de un inmueble junto a una multitud de servicios que, durante la estancia del inquilino en el mismo, va a poder disfrutar. Los servicios adicionales, que implican ir un paso más allá del mero contrato de arrendamiento, son constitutivos de la verdadera esencia del contrato. Por ejemplo, en el subarriendo, el arrendatario simplemente cede el uso y el disfrute de alguna de las habitaciones de la vivienda alquilada, pero, como hemos mencionado, en el contrato de hospedaje, la cesión de una habitación va acompañada de servicios como el de limpieza de la habitación, lavado, planchado de ropa o manutención, total o parcial.

En el caso de la onerosidad del contrato, lo frecuente es que se preste el servicio de hospedaje a cambio de precio, aunque no se descarta la posibilidad de que este servicio se preste gratuitamente.

⁵⁴ Es importante recalcar que el hospedaje no está explícitamente regulado en el CC, sino que existen una serie de preceptos aislados que hacen referencia a ciertos aspectos del contrato. REPRESA POLO lo define como un contrato donde una de las partes se obliga a prestar a la otra una serie de servicios de distinta naturaleza que giran en torno a una prestación principal, que sería el alojamiento, mientras que la otra se obliga a pagar un precio global por el conjunto de prestaciones.

⁵⁵ Badenas Carpio, J.M., “Sobre la posible publicación del contrato de hospedaje”. *Actualidad Civil*, n.º 2, 2000, pp. 622-623

Ello no implica una distinta consideración jurídica del contrato, sino que seguiría encuadrándose en el contrato de hospedaje, pues en principio, la gratuidad no es fundamento suficiente para excluir la aplicación de las normas referentes al contrato de hospedaje⁵⁶. No obstante, sí resulta oportuno recalcar que las diferencias entre los servicios remunerados y los gratuitos pueden modular la responsabilidad del deudor del servicio gratuito por los Tribunales, e incluso tener distintas consecuencias en lo que respecta las resoluciones de los Tribunales en función del carácter oneroso o gratuito del contrato⁵⁷.

La justificación de la atipicidad de este contrato puede relacionarse con el hecho de que las prestaciones integrantes del propio contrato sí se pueden encuadrar en las distintas figuras que lo conforman, especialmente en el arrendamiento. Sólo así se logra salvar la atipicidad del contrato, para que no se convierta en un impedimento que obstaculice la aplicación de unas normas concretas al mismo, ya que es perfectamente posible encontrar soluciones acordes a problemáticas que puedan surgir en torno al mismo, pese a que no esté explícitamente regulado en la ley⁵⁸.

1.2. Legislación autonómica

Con todo, es un fenómeno complejo de analizar, teniendo en cuenta que la competencia en materia de vivienda es autonómica, mientras que el uso del suelo para implantar los espacios de co-living, se regula a nivel municipal, en los elementos de planeamiento urbanístico.

1.2.1. Cataluña

Cataluña ha sido la primera CCAA en pronunciarse en este aspecto, y ha planteado un modelo de co-living basado en el arrendamiento, no en la propiedad. Para ello, se creó la modalidad de alojamiento con espacios comunes complementarios, que trata de dar respuesta a la demanda de la vivienda con elementos de uso compartido⁵⁹.

⁵⁶ Villanueva Lupion, C., *El servicio como objeto del tráfico jurídico*, 2009, p.189.

⁵⁷ Ibid. pp. 192-193.

⁵⁸ Represa Polo, M.P., *Responsabilidad de los establecimientos hoteleros por los efectos introducidos por los clientes*, 2004, p.34.

⁵⁹ Regulado en el Decreto-ley 50/2020, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para estimular la promoción de vivienda con protección oficial y de nuevas modalidades de alojamiento en régimen de alquiler.

Del tenor literal del Real Decreto, se resalta la necesidad de adaptar el marco normativo existente para fomentar el desarrollo de nuevas fórmulas de vivienda, tratando de ofrecer una nueva solución habitacional que responda a la demanda creciente de opciones de alojamiento flexible y económico, que no tienen base legal aún en nuestro ordenamiento jurídico.

Acota la definición de alojamiento con espacios comunes complementarios a aquellos inmuebles que, cumpliendo con la normativa de habitabilidad, posean una superficie privativa menor a la estipulada para otras tipologías habitacionales, pero, compensada con el acceso a espacios compartidos que cumplan con los requisitos mínimos de calidad y funcionalidad.

Por ende, la integración efectiva de estos espacios con el área privativa de cada residente implica que la suma total del espacio disponible cumpla, o incluso supere, el mínimo requerido por las normativas de habitabilidad.

1.2.2. Comunidad de Madrid

En general, los planes urbanísticos diseñados hace varias décadas se limitan a regular las categorías tradicionales de usos, en las que los nuevos fenómenos residenciales no tienen un encaje adecuado. En la CCAA de Madrid, por ejemplo, las únicas soluciones posibles eran: acudir al uso residencial en su modalidad de residencia comunitaria, diseñado para regular las condiciones de residencias de ancianos o de estudiantes, o bien, al uso terciario hospedaje que regula las condiciones de los establecimientos hoteleros.

Sin embargo, en noviembre de 2023, el Pleno del Ayuntamiento alcanzó un acuerdo para modificar el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 (PGOUM en adelante). Se integró el modelo de la vivienda compartida, donde, los espacios compartidos comprenden la estancia, alimentación y lavado, reduciendo el espacio privado de los residentes a una unidad de alojamiento que comprende un dormitorio y un baño. Una vez más, debido al fomento de la convivencia de los ocupantes a través de la provisión de áreas comunes, se disminuye el tamaño de las unidades de vivienda privadas.

Para ello, Madrid permitirá la implantación de co-living en suelo de uso residencial, en la categoría de residencia compartida. Estipula unas medidas mínimas que han de tener las unidades de alojamiento, siendo éstas de 15 metros cuadrados en caso de haber un único inquilino, y nunca inferior a 10 metros cuadrados por persona, además de contar,

necesariamente, con un dormitorio y un baño. En los espacios comunes, se define la composición mínima en función de las unidades de alojamiento, siendo los espacios de ocio y trabajo de libre disposición. Además, el PGOUM ha establecido que el uso del edificio debe ser exclusivo de co-living, no siendo compatible con otros usos en el mismo edificio.

1.3. Necesidad de protección

Queda claro que el modelo de co-living en España se presenta como una respuesta innovadora y dinámica a las cambiantes demandas del mercado habitacional, sin duda, marcando un avance significativo en el problema del acceso a la vivienda. Este enfoque atiende a la necesidad de opciones de alquiler más accesibles y flexibles, promoviendo la formación de comunidades más inclusivas. No obstante, a pesar de estas ventajas, el co-living parece ser más adecuado para solventar las necesidades a corto-plazo, y no como una opción de vivienda permanente, lo que plantea desafíos en cuanto a su integración y aceptación dentro del ordenamiento jurídico español.

Los retos para consolidar el co-living en el marco normativo español son notables, y deben ir dirigidos a la protección efectiva de los derechos de los propietarios y de los firmantes de contratos de co-livings. Para dar solución a esto, es necesario que la protección de este nuevo fenómeno habitacional sea análoga a la del derecho de propiedad y otros derechos reales, garantizando su acceso al Registro de la Propiedad. La solución no debe ir en la línea de desarrollar una figura estatal que abarque todos los supuestos, sino que se debería enfocar en regular el derecho de cada titular.

Además, el desajuste normativo existente en el territorio español puede conducir a grandes dificultades a la hora de implementar de manera uniforme el co-living como una alternativa viable a largo plazo frente a las modalidades de vivienda tradicionales. Una legislación fragmentada lo único que puede hacer es perjudicar la inversión extranjera de fondos institucionales en esta clase de activo y paralizar cualquier solución existente al grave problema nacional de acceso a la vivienda.

2. CAMBIO DE USO A VIVIENDA

2.1. Concepto y estado de la cuestión

Desde las sucesivas crisis y la pandemia, nos enfrentamos a una paradoja que se encuentra en auge en España: por un lado, la continua escalada de los precios de las viviendas hace muy difícil el acceso a la vivienda, y por otro, aumentan los locales comerciales vacíos de negocios que no han podido sobrevivir a causa de la subida en los costes de la financiación y las pérdidas de años anteriores. Ese uso previamente establecido es al que debe destinarse el local, pero existe la posibilidad de cambiar o alterar su uso. ¿Cómo es eso posible?

En este apartado analizaremos los requisitos para poder llevar a cabo un fenómeno que ha ido ganado popularidad en España hasta el punto de ser la solución preferida por inversores institucionales que tratan de conseguir mayor rentabilidad o de los ciudadanos que encuentran en esta solución la única vía de acceso a la vivienda.

La propiedad horizontal es un tipo especial de propiedad que tiene una naturaleza mixta, es decir, que interviene a la vez dos tipos de propiedades que recaen sobre diferentes elementos del edificio. De este modo, un edificio sujeto a un régimen de propiedad horizontal está compuesto por dos tipos de elementos: los privativos sobre los que los propietarios tienen un derecho de propiedad exclusivo y los elementos comunes sobre los que nace un derecho de copropiedad a favor de todos los propietarios de los locales o pisos, en función de la cuota asignada a estos elementos privativos⁶⁰.

Sobre los elementos privativos, el propietario tiene un derecho de propiedad exclusivo, recogido en el art. 348 CC “*La propiedad da derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas en las leyes*”. En las facultades de disposición se incluye el cambio de uso o destino de la cosa sobre la que ostenta un derecho de propiedad.

Sin embargo, la propiedad privada también tiene una función social, que es parte de su contenido natural. El TC recoge que “*la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de*

⁶⁰ Goñi, M., “El cambio de uso de un elemento privativo en propiedad horizontal: de vivienda a alojamiento turístico”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.767, 2018.

la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir⁶¹. De este modo, el cambio de uso puede verse limitado como resultado de la función social de la propiedad, por ejemplo, si el uso o destino está recogido en los Estatutos, tema que trataremos en detalle más adelante.

En primer lugar, es necesario precisar que el destino o uso del elemento privativo descrito en el título constitutivo no es preceptivo, es decir, la simple descripción en función del uso típico de los elementos integrantes de un edificio -garaje, local comercial, vivienda -, no vincula los futuros usos que los propietarios quieran darle, debido a que las limitaciones del derecho de propiedad deben interpretarse de manera distinta⁶².

Como resultado, el TS confirmó la jurisprudencia existente admitiendo “*plena libertad a la hora de establecer el uso que se le puede dar a un inmueble en el ámbito de la propiedad horizontal, de tal forma que los copropietarios no pueden verse privados de la utilización de su derecho a la propiedad del inmueble como consideren más adecuado, a no ser que este uso no esté legalmente prohibido o que el cambio de destino aparezca expresamente limitado por el régimen de dicha propiedad horizontal, su título constitutivo o su regulación estatutaria*”⁶³.

La DGSJyFP también ha confirmado esa doctrina jurisprudencial afirmando que existe plena libertad de propietario para establecer el uso que tenga por conveniente⁶⁴.

El acuerdo de la comunidad de propietarios solo será necesario cuando los estatutos recojan una prohibición expresa. Hay que destacar que la prohibición debe ser clara, expresa y precisa porque en jurisprudencia reciente el TS declaró que “*una cláusula estatutaria que impone destinar los pisos a vivienda y no a fonda o pensión excluye el alquiler turístico*”⁶⁵.

⁶¹ Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo, FJ2.

⁶² Sentencia del Tribunal Supremo 996/2007, de 20 de septiembre de 2007.

⁶³ Sentencia del Tribunal Supremo 5095/2013, de 1 de octubre de 2013.

⁶⁴ Resolución de la Dirección General de los Registros y el Notariado, de 5 julio de 2017.

⁶⁵ Sentencia del Tribunal Supremo 315/2024, de 29 de enero de 2024.

Sentadas las bases para cambiar el uso del elemento privativo, tanto cuando esté recogido en los estatutos como cuando no, se finalizará este apartado con los documentos administrativos y el régimen de acceso registral que todo propietario debe cumplir para poder realizar el cambio de uso.

Los requisitos que debe cumplir el edificio para su cambio de uso a vivienda son de dos tipos: de tipo urbanístico y en materia de vivienda. Lo primero que debe analizarse es si el edificio se halla en una zona que admite el uso residencial, si admite una nueva vivienda por no haber agotado la densidad prevista y si la superficie del local es superior a la mínima que la normativa pueda establecer para cada vivienda en dicha zona.

Si todo ello se cumple, el edificio también tiene que cumplir con los requisitos de habitabilidad vigentes en cada caso, bien por normativa autonómica, bien por aplicación de alguna ordenanza municipal que pueda existir en cada ayuntamiento.

El artículo 28 de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana recoge el régimen registral para los cambios de uso de inmuebles. Concretamente, se exigirá por parte del titular registral el *“otorgamiento de las autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable⁶⁶”*. Con el fin de agilizar las actuaciones en viviendas y agilizar las actuaciones en viviendas, el Ayuntamiento de Madrid aprobó en mayo de 2022 la Ordenanza 6/2022, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas, con el fin de que la declaración responsable pudiera sustituir la licencia del Ayuntamiento.

Por último, la inscripción se verifica acreditando la concurrencia de los requisitos establecidos por la normativa urbanística o bien cuando *“no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes⁶⁷”*. En estos casos, bastará una certificación expedida por técnico competente, como por ejemplo, un informe de un arquitecto recogiendo que el inmueble lleva destinándose a vivienda durante un número de años superior al plazo de prescripción.

⁶⁶ Art. 28. b) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

⁶⁷ Art. 28. 4 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

2.2. Reacción por parte de las Comunidades Autónomas

Una de las primeras CC. AA en tomar medidas para solucionar el problema ha sido las Islas Baleares. Tras publicar en años anteriores el Decreto Ley 3/2020, de 28 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda, y la Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears, se ha publicado el Decreto-Ley 6/2023, de 2 de octubre, de medidas urgentes en materia de vivienda. Este último decreto obedece al crecimiento exponencial de los alquileres – 22% respecto a 2022 y a la necesidad de destinar cerca de 16.000 viviendas para dar respuesta a la demanda. Una vez más, en el preámbulo del Decreto-Ley, se subraya el reto al que se enfrentan un gran número de jóvenes y familias numerosas y monoparentales: no contar con los suficientes ingresos para permitirse el acceso a la vivienda, pero tampoco poder optar a una vivienda social, porque los mismos siguen siendo demasiado altos.

Los requisitos que se recogen en la nueva disposición adicional decimoséptima de la Ley 12/2017⁶⁸ son los siguientes: se aceptará la solicitud de cambio de uso de locales comerciales, oficinas o cualquier definición análoga siempre y cuando se presenten en un plazo de dos años desde la entrada en vigor del presente decreto⁶⁹ y se ejecuten las obras en un plazo de tres años desde el comienzo de las mismas.

Además, quedarán exoneradas del cumplimiento del parámetro de intensidad residencial que recoge el planeamiento y la reserva obligatoria de aparcamiento⁷⁰.

Sin embargo, el cambio de uso de locales situados en edificios declarados BIC⁷¹ o que estén incluidos en los catálogos municipales de espacios protegidos, requerirá el informe previo favorable de la administración competente.

Para proteger al arrendatario, la normativa obliga a que las nuevas viviendas cumplan con las condiciones esenciales de habitabilidad y la normativa vigente en materia de edificación. Las salidas de las ventilaciones que tienen que ser por cubierta, se podrán realizar a través de las fachadas de los patios interiores, ubicándose más allá de la profundidad edificable.

⁶⁸ Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears.

⁶⁹ Entró en vigor el 4 de octubre de 2023.

⁷⁰ Hasta una densidad máxima de una vivienda por cada 60 m² de superficie edificable residencial de la parcela autorizada por el planeamiento.

⁷¹ Bien de Interés Cultural.

En el caso de que se creen nuevas viviendas como consecuencia de esta disposición, que resulten por exceso respecto de las permitidas por el planeamiento, tendrán la consideración de vivienda de precio limitado (“VPL” en adelante).

Las VPL, como dicta el art. 2 del Decreto-Ley, han de constituir el domicilio habitual y permanente de sus usuarios o beneficiarios. Puntualizando las características del beneficiario, éste ha de ser una persona física mayor de edad, residente en las Islas Baleares, que no podrá ser titular del pleno dominio o de un derecho real de uso y disfrute sobre alguna vivienda libre o sometida a algún régimen de protección, exceptuando el caso en el que la vivienda resulte inadecuada para desarrollar la vida personal o familiar del mismo.

Sin perjuicio de la inmediata eficacia de las medidas de las VPL, los ayuntamientos, en el ámbito de sus competencias en materia de urbanismo, y en lo que ocupa la reconversión de locales ya existentes en viviendas, podrán acordar, mediante un acuerdo del Pleno, no adherirse a estas disposiciones, o bien exceptuar su aplicación en aquellos locales de planta baja y/o superiores situados en determinados viales, sectores, calificaciones urbanísticas o ámbitos en que por sus características existentes, bien de ejes cívicos y/o comerciales, o bien porque considere necesario garantizar la implantación de diversidad de usos, se estime conveniente la mezcla de actividades con prevalencia del uso de locales en las plantas bajas y/o superiores⁷².

Las intervenciones amparadas bajo esta normativa se podrán beneficiar del procedimiento excepcional de la declaración responsable para el inicio de las obras. Esta declaración deberá ser presentada, al menos, quince días hábiles antes de la fecha prevista para el inicio de las obras, e incluirá una sección especificando la naturaleza como VPL del inmueble. Deberá venir acompañada de un proyecto técnico, que esté debidamente aprobado por un profesional cualificado e incluirá una memoria urbanística que justifique el cumplimiento del nuevo índice de densidad. Cuando se obtenga la licencia de primera ocupación, se efectuará el registro correspondiente en el Registro autonómico de viviendas de precio limitado.

⁷² Modificación de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears, que añade una nueva disposición adicional decimoséptima a la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de las Illes Balears.

En la misma línea, Galicia también ha aprobado el Decreto 128/2023, de 7 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 29/2010, de 4 de marzo, por el que se aprueban las normas de habitabilidad de viviendas de Galicia, cuyo preámbulo destaca la preocupación por mantener la calidad de las viviendas gallegas, las cuales deben ostentar condiciones mínimas de habitabilidad y el diseño de las viviendas de acuerdo con “perspectiva de género, accesibilidad e igualdad de las personas, seguridad y sostenibilidad”.

La modificación de estas normas de habitabilidad facilita, sin duda, que los bajos comerciales sin actividad se puedan transformar en vivienda. La regulación no pretende eliminar comercios, sino dar uso a locales que estén vacíos y en muchos casos, abandonados.

El Decreto, ordena que los bajos que se vayan a destinar a vivienda tengan, al menos, 40 metros cuadrados de superficie útil. Además, las ventanas exteriores han de distanciarse un mínimo de 1,80 metros del pavimento. Otra posibilidad es que haya al menos dos metros de separación entre la ventana de la vivienda y el pavimento público, en pos de proteger la intimidad de los residentes. Este Decreto ha reducido también la altura mínima de los locales, a 2,5 metros en planta, y 2,4 en entreplantas. También autoriza nuevos sistemas de ventilación alternativos a la chimenea, para que la rehabilitación del bajo se pueda hacer de manera independiente a la del resto del edificio.

No sólo esto, sino que también se ha flexibilizado el criterio para considerar una vivienda como exterior. Concretamente, en los cascos históricos ya no es preciso que sean el salón y un dormitorio las estancias que tengan vista exterior, sino que podrá serlo la cocina y se reduce el mínimo de los patios de manzana exterior a 0,5 metros.

Por último, en cuanto a modificaciones sustanciales operadas por el presente Decreto, la reforma también elimina elementos requeridos en los cuartos del baño, facilitando el cambio de distribución de este. Se elimina la exigencia de que todos los bajos adaptados cuenten con lavaderos y tendales con acceso a través de la cocina, permitiendo el nuevo texto acceder a ellos desde otras estancias, sin, considerarlos elementos obligatorios.

A simple vista, nos encontramos con una contradicción aparente al examinar las disposiciones del presente Decreto. Por un lado, esta reforma pretende simplificar la normativa de urbanismo, para intentar solventar el problema del difícil acceso a la vivienda, flexibilizando los requisitos de habitabilidad a los arrendadores.

A través de la reforma de bajos que, en un principio, estarían destinados a ser pequeños comercios, en pequeñas viviendas, se pretende la entrada de estos al mercado, para reforzar la oferta residencial en zonas urbanas, al ser estas las más afectadas por la subida del precio de los alquileres.

Por otro lado, el hecho de que se permita reducir los estándares de habitabilidad, resulta ser una incoherencia dentro del marco de la Ley de Vivienda, teniendo en cuenta que ésta avala la necesidad de una vivienda digna, reforzando las condiciones de la misma, y, sin embargo, nos encontramos con la realidad de que las CCAA en la práctica, pueden modificar y reducir lo que se considera como tal. Por ende, esta solución, pese a tratar de ampliar artificialmente la oferta de viviendas disponibles y habitables, acaba ofreciendo peores condiciones de habitabilidad a los potenciales inquilinos, dejando sin resolver la problemática del acceso a la vivienda digna.

Además, las diferencias entre estándares a lo largo de las CCAA resaltan el fenómeno todavía más en ciertas zonas de España, como son Baleares y Galicia, al tener políticas de cambio de uso de local a vivienda.

3. AYUDAS ESTATALES PARA LA ADQUISICIÓN DE UNA VIVIENDA

3.1. Avaless del ICO

Otra posible manera de abordar la problemática en torno a la escasez habitacional es la de potenciar la propiedad de la vivienda y no el arrendamiento de esta. España siempre ha sido un país donde el régimen de tenencia preferido por los ciudadanos era el de la propiedad, sin embargo, en los últimos años, ha ido cambiando la tendencia⁷³, intensificando el mercado de alquiler y dificultando el acceso a la vivienda de ciudadanos sin ahorros, como hemos podido ver anteriormente. Esto se podría solventar a través del ofrecimiento de avales para la adquisición en propiedad de las viviendas.

⁷³ Medinilla, M., “España, el 'país de propietarios' cambia de rumbo: vivir de alquiler se dispara frente a la media europea”, *El Economista*, 7 de julio de 2023 (disponible en <https://www.eleconomista.es/vivienda-inmobiliario/noticias/12351936/07/23/espana-el-pais-de-propietarios-que-cambia-de-rumbo-vivir-de-alquiler-se-dispara-frente-a-la-media-europea.html> ;última consulta 27/03/2024).

En 2024, el Gobierno ha aprobado una medida para ayudar a los ciudadanos en la compra de una primera vivienda. El Instituto de Crédito Oficial (“ICO” en adelante) ofrece una línea de 2.500 millones de euros para la compra de la primera vivienda, destinados a jóvenes menores de 35 años y familias con menores a su cargo.

Esta reciente medida, aprobada por el Consejo de Ministros en febrero de 2024, fija una serie de requisitos para optar al aval. En primer lugar, los solicitantes deben ser individuos mayores de edad y residentes legales en el país, por al menos, dos años consecutivos antes de la solicitud. En segundo lugar, los ingresos anuales no deben superar los 37.800 euros brutos al año, lo que equivale 4,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (“IPREM” en adelante), aunque si la vivienda va a ser adquirida por dos personas, este límite de ingresos se eleva al doble. Por cada menor a cargo, el límite se incrementará en 0,3 veces el IPREM (lo que equivale a 2.520 euros brutos anuales) y si la familia fuese monoparental, el límite se podría incrementar en un 70% adicional. En tercer lugar, el límite máximo de patrimonio del avalado se fija en 100.000 euros. El ICO avalará hasta el 20% del importe del crédito, salvo que la vivienda adquirida tuviera una certificación energética D o superior, donde se podría avalar hasta el 25% de ese importe. Esta es una medida para fomentar la inclusión de criterios de sostenibilidad a la hora de comprar la primera vivienda.

Se excluye de esta línea de avales a quienes ya sean propietarios de otra vivienda con anterioridad, independientemente de la forma de adquisición de esta, salvo que, hayan adquirido el derecho de propiedad sobre una parte alícuota de la vivienda a través de una herencia o transmisión mortis causa sin testamento. También se permitirá acceder a esta línea de avales a aquellas personas que, siendo titulares de una vivienda acrediten su no disponibilidad por causa de separación de divorcio, por cualquier otra causa ajena a su voluntad o cuando la vivienda resulte inaccesible por razón de discapacidad de su titular o de las personas que formen parte de su unidad de convivencia.

4. CONVALIDACIÓN DEL DECRETO-LEY 1/2024 EN LAS ISLAS CANARIAS

Por su parte, las Islas Canarias también han aprobado un Decreto-Ley en materia de vivienda, siendo éste el Decreto-ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda, que entró en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias, de conformidad con su disposición final tercera.

En resumen, los puntos más importantes que aborda el presente Decreto-ley, para tratar de solventar la problemática del acceso a la vivienda en la isla, incluyen, en primer lugar, la habilitación al sector público para que promueva viviendas protegidas de promoción privada en régimen de alquiler a precio asequible. Para ello, estas se constituirán a favor tanto de personas físicas o jurídicas privadas de derechos de superficie sobre patrimonio de su titularidad. La construcción y gestión de las viviendas protegidas sólo se podrá conceder mediante concurso público, de conformidad con su artículo 7, lo cual, indudablemente, aumenta la transparencia en relación a la concesión de las propias viviendas.

Sobre los requisitos de las viviendas protegidas en sí mismos considerados, en la transmisión de las parcelas urbanizadas que hayan sido calificadas como residenciales para viviendas protegidas, el precio de venta no puede dar como resultado un valor de repercusión del suelo que exceda del 20% del precio máximo de venta, alzando este valor 5 puntos porcentuales respecto de la anterior redacción del artículo 27.6. También se aumenta 8 puntos porcentuales la cantidad mensual a abonar en concepto de alquiler de vivienda sin anejo vinculado, al 20%. Es fundamental mencionar que el régimen legal de protección de las viviendas protegidas de promoción pública tiene carácter permanente, no sujeto a término.

También es esencial mencionar el nuevo modelo residencial que propone esta CCAA para favorecer la cohabitación de sus habitantes mediante el pago de una renta o canon. El alojamiento con espacios comunes complementarios se puede implantar en parcelas destinadas a usos residenciales. Se puede dedicar a ello la totalidad del inmueble o partes de este, pero estos alojamientos se inscribirán como una única unidad registral⁷⁴.

⁷⁴ Artículo 29 que modifica de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias añadiendo la disposición adicional 22ª.

CAPITULO V. VALORACIÓN DEL RÉGIMEN LEGAL

1. PROPUESTAS DE LEGE FERENDA

El problema de acceso a la vivienda lleva siendo un problema sin resolver en España desde hace décadas, registrándose algunas de las peores cifras entre 2010 y 2015, durante la crisis económica y la burbuja inmobiliaria. Con la primera ley estatal en materia de vivienda, el legislador intentaba con su redacción eliminar o paliar parte del problema, pero en cierta medida ha conseguido todo lo contrario.

Nos encontramos ante una Ley de Vivienda limitativa de la autonomía de la voluntad, especialmente la de los grandes tenedores de viviendas, que impone restricciones significativas sobre ésta, lo cual, puede llevar a reducir, en el largo plazo, la oferta de las viviendas en alquiler en España. Se podría dar el caso de que, debido a esta situación restrictiva de derechos, los propietarios opten por esperar cambios legislativos más favorables antes de poner sus propiedades en el mercado de alquiler. Esta situación generaría el efecto inverso deseado por la Ley de Vivienda, debido a su carácter excesivamente restrictivo, exacerbando y no aliviando la escasez de vivienda disponible para el arrendamiento. También resulta complicado hallar la competencia estatal en la que presuntamente recaen la mayoría de las normas que establece la Ley de Vivienda, pues la disposición final séptima, en la que se pretenden amparar los títulos competenciales para la regulación que efectúa, es excesivamente dispersa, intentando amparar indiscriminadamente toda la competencia en materia de vivienda.

En consecuencia, muchas de las CCAA han actuado creando nuevas normas temporales como hemos visto supra, haciendo uso de sus competencias en materia de vivienda y sin esperar al legislador estatal, aumentando todavía más las diferencias existentes en el territorio nacional. La Comunidad de Madrid, por ejemplo, cargó hace unas semanas contra las medidas propuestas del índice de precios y la declaración de zonas tensionadas, estableciendo que no serían aplicadas en la región, por tratarse de unas medidas “ineficaces” e “intervencionistas”⁷⁵.

⁷⁵ Roces, P.R.,” Madrid no aplicará el índice de precios de la Ley de Vivienda: «La única zona tensionada es el Palacio de La Moncloa»”, *El Mundo*, 17 de marzo de 2024 (disponible en <https://www.elmundo.es/madrid/2024/03/17/65f5d799e85eceb85d8b45b3.html> : última consulta el 26/03/2024).

El error por parte del legislador es creer que es todo una cuestión de oferta y demanda, y que la única solución es “incrementar la oferta”, para dar respuesta a la demanda. Sin embargo, y como trataremos a continuación, existen numerosas medidas que mejorarían el panorama jurídico en materia de vivienda y que en el largo plazo contribuirían a una despresurización del mercado inmobiliario.

En primer lugar, es necesario una unificación de la normativa en todo el territorio español, limitando la excesiva delegación de competencias que tienen las CCAA en este momento. Es cierto que la Ley de Vivienda es la primera Ley estatal y que a medida que se vayan identificando ciertas lagunas sufrirá nuevas modificaciones, pero no es posible que haya una fragmentación tan grande a nivel normativo como la que existe ahora mismo en España. Con esto, lo que se trata de hacer es de dotar de seguridad jurídica al sistema para fomentar la inversión extranjera en vivienda y que los propietarios de los activos sientan que el texto legal protege sus derechos en igual manera que los de la otra parte.

En segundo lugar, y en relación con lo que se acaba de mencionar supra, hay que proteger de manera efectiva los derechos de los propietarios que ponen sus viviendas en alquiler, garantizando la rápida recuperación de sus propiedades y el cobro de las posibles deudas de los inquilinos. Son numerosos los ejemplos que se recogen en la Ley de Vivienda que inciden en la esfera del propietario, desde la eliminación del IPC como índice de referencia para actualizar las rentas o la necesidad de justificar la vulnerabilidad y el inicio de un procedimiento de mediación para poder realizar un desahucio.

En tercer lugar, el legislador debe poner su atención en las nuevas soluciones habitacionales que están surgiendo como resultado del grave problema que hay en nuestro país. Fenómenos como el co-living o el cambio de uso a vivienda, no gozarían de tanta popularidad si no se tratasen de soluciones extraordinarias que obedecen a la imaginación de los ciudadanos por encontrar una solución, que el cuerpo normativo no es capaz de proporcionar. Ante esto, es necesario que cuenten con una regulación extensa para que los diferentes supuestos de hecho no caigan en un vacío normativo y se puedan amparar en una norma con rango de ley.

Por último, es urgente una fórmula que garantice que los principios básicos sean consistentes y se mantengan en el largo plazo, con independencia del partido político que se encuentre en el poder. La falta de este consenso se refleja en el actual marco constitucional, donde es imposible trazar una línea clara y precisa de división de competencias entre el Estado y las CCAA en materia de vivienda y urbanismo.

La adopción de medidas de carácter político recientemente aprobadas como la eliminación de la Golden Visa únicamente cuentan con un contenido simbólico, debido a que en este caso, los compradores de viviendas por encima de 500.000€ no son los afectados por el problema de acceso a la vivienda y en la mayoría de los casos no recurrían a financiación para acometer esas transacciones. Por lo tanto, se trata de una medida que no es efectiva con el único fin de confundir a los ciudadanos.

Si de verdad se busca una solución efectiva, es necesario un pacto de Estado entre los principales partidos políticos, con el objetivo de diseñar un marco de política de vivienda estable en el tiempo, similar a las de los principales países de la Unión Europea.

CONCLUSIONES

Tras haber podido profundizar a lo largo del presente trabajo sobre el gran problema de acceso a la vivienda que azota nuestro país y la nueva Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

Primera. La vivienda se ha convertido en una emergencia en España. Tras la falta de políticas de vivienda tras el estallido de la burbuja inmobiliaria, los jóvenes españoles se encuentran con la situación de que no pueden acceder ni a la vivienda por el enorme esfuerzo económico que les supone, acentuado todavía más en los tiempos inflacionarios en los que nos encontramos. La vivienda es una necesidad básica y un derecho fundamental de todo ser humano y las únicas medidas que pueden llegar a tener éxito, son las orientadas al largo plazo, porque el acceso a la vivienda es un problema que va a perdurar en nuestra sociedad durante unos años.

Segunda. La Ley de Vivienda no ha conseguido el objetivo de solucionar el problema de mejorar la accesibilidad a la vivienda y es una Ley que ha sido aprobada con una falta absoluta de consenso, lo que hará que no se aplique en todo el territorio y que, a medida que pase el tiempo, haya una segregación normativa en materia de vivienda en el territorio español. Por ejemplo, el primer indicio de esta situación es la declaración de zonas tensionadas, que corresponde a las CCAA. Como no existe una unidad política en el territorio español, muchas CCAA como son Andalucía, Castilla y León, Murcia, Madrid y Galicia ya han mostrado su negativa ante tal medida.

Tercera. Es necesario atender a las nuevas soluciones habitacionales que se originan como consecuencia de la poca precisión del legislador en la redacción de la norma estatal. Nuevos fenómenos como el co-living han de contar con una regulación extensa para poder dotar de seguridad jurídica al sector y fomentar la inversión extranjera. El legislador debe centrar sus esfuerzos en garantizar el acceso al registro de estas figuras para garantizar su efectiva protección, siendo más necesario esto que el desarrollo de una figura estatal que recoja todos los nuevos fenómenos.

Cuarta. Es una ley que con la limitación de precios que conseguirá el efecto contrario en el mercado, es decir, una reducción de la oferta de vivienda en alquiler. El control de la renta produce que muchos propietarios estén abandonando el mercado de alquiler para poner a la venta sus viviendas.

No se dan las condiciones para que la limitación funcione debido a que el mercado de vivienda en alquiler no es un monopolio ni un oligopolio con pocos oferentes y todos los economistas se ponen de acuerdo al hablar de que el efecto en el largo plazo va a ser el contrario al buscado.

Quinta. El carácter sobreprotector de la ley hace que no se garanticen los derechos de los propietarios de manera efectiva, lo que, en el caso del mercado de alquileres, agrava el problema existente. La solución pasa por no posicionarse a favor de una de las partes de la relación jurídica y por tratar de que el propietario de los activos - sea particular o sea un inversor institucional - sienta que el sistema se caracteriza por su seguridad jurídica y su estabilidad en el tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

1. LEGISLACIÓN

Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil (BOE 25 de julio de 1889).

Decreto de 8 de febrero de 1946 por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria (BOE 27 de febrero de 1946).

Constitución Española (BOE 29 de diciembre de 1978).

Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre Medidas de Política Económica (BOE 9 de mayo de 1985).

Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (BOE 25 de noviembre de 1994).

Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de Arrendamientos Rústicos. (BOE 27 de noviembre de 2003).

Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (BOE 9 de marzo de 2004).

Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (BOE 6 de noviembre de 2006).

Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda (BOJA 11 de abril de 2013).

Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de vivienda (BOE 5 de junio de 2013).

Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra (BOE 27 de julio de 2013).

Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (BOE 31 de octubre de 2015).

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (BOE 9 de noviembre de 2017).

Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears (BOIB 29 de diciembre de 2017, BOE 23 de enero de 2018).

Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler (BOE 5 de marzo de 2019).

Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 (BOE 1 de abril de 2020).

Decreto-ley 50/2020, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para estimular la promoción de vivienda con protección oficial y de nuevas modalidades de alojamiento en régimen de alquiler. (BOE 2 de febrero de 2021).

Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE 25 de mayo de 2023).

Decreto-Ley 6/2023, de 2 de octubre, de medidas urgentes en materia de vivienda (BOE 30 de noviembre de 2023).

Resolución de 14 de marzo de 2024, de la Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana, por la que se determina el sistema de índices de precios de referencia a los efectos de lo establecido en el artículo 17.7 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (BOE 15 de marzo de 2024).

2. JURISPRUDENCIA

Tribunal Constitucional:

Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo, FJ2. (ECLI:ES:TC:1987:37).

Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 93/2015, de 14 de mayo. (ECLI:ES:TC:2015:93).

Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 43/2018, de 26 de abril.
(ECLI:ES:TC:2018:43).

Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 80/2018, de 5 de julio.
(ECLI:ES:TC:2018:80).

Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 97/2018, de 19 de septiembre.
(ECLI:ES:TC:2018:97).

Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 102/2018, de 4 de octubre.
(ECLI:ES:TC:2018:102).

Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 106/2018, de 4 de octubre.
(ECLI:ES:TC:2018:106).

Tribunal Supremo:

Sentencia del Tribunal Supremo 996/2007, de 20 de septiembre de 2007.
(ECLI:ES:TS:2007:5835).

Sentencia del Tribunal Supremo 5095/2013, de 1 de octubre de 2013.
(ES:ES:TS:2013:5095).

Sentencia del Tribunal Supremo 315/2024, de 29 de enero de 2024.
(ECLI:ES:TS:2024:315).

3. OBRAS DOCTRINALES

Badenas Carpio, J.M., “Sobre la posible publicación del contrato de hospedaje”.
Actualidad Civil, n.º 2, 2000, pp. 622-623

Cossío Corral, A. de. *El arrendamiento de solares y la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos*. Anuario de derecho civil, vol.1, n. 2, 1948. pp. 473-492.

Duce, R. Un modelo de elección de tenencia de vivienda para España. *Moneda y Crédito*, n. 201, 1995. p. 127-152.

Goñi, M., “El cambio de uso de un elemento privativo en propiedad horizontal: de vivienda a alojamiento turístico”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.767, 2018, pp. 1545-1556.

- Hidalgo García, S., “El contrato y los terceros” en Blanco, E (coord.), Morales Moreno, M (dir), Estudios de derecho de contratos, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2022, pp. 519-548.
- Lacruz Berdejo, J.L., “Los arrendamientos y la extinción de servidumbre por el propietario”. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n. 463, 1967, pp. 1587-1605.
- La Rica y Arenal, R., “Inscripción y registro de arrendamientos rústicos”. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n. 137, 1936, pp. 342-351.
- Leal Maldonado, J.; Martínez del Olmo, A., “Análisis sociológico de la vivienda frente a un modelo residencial agotado”. *Revista práctica urbanística*, nº 184, 2023, pp. 10-14.
- Manresa Navarro, J.M., *Comentarios al Código civil*, Reus, Madrid, 1998, p. 466.
- Merino, J.F., “Cambio de uso de local a vivienda sin certificado de fin de obra ni declaración responsable de obras”, *Comentarios a las Resoluciones de la Dirección General de Registros y Notariados*, n.209, 2022.
- Navarro Mendizábal, I.A. Arrendamientos urbanos y rústicos. *Derecho de obligaciones y contratos*. Civitas, Madrid, 2022. pp. 516-518.
- Pareja-Eastway, M., & Sánchez-Martínez, M.T. *El Alquiler: una asignatura pendiente de la Política de Vivienda en España*. Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales, n.167, 2011, pp.53-70.
- Parejo Alfonso, L., “Vivienda y urbanismo, mercado tensionado y acción de las Administraciones Públicas”. *Revista práctica urbanística*, nº 184, 2023.
- Pau Pedrón, P., *La protección del Arrendamiento Urbano*, Aranzadi, Pamplona, 2007, pp. 10-50.
- Puig Brutau, J. Fundamentos de Derecho civil, Volumen 3, Bosch, Barcelona. 1975, pp.246-248
- Roca Sastre, R.M. *Derecho Hipotecario*, tomo III, Bosch, Barcelona, 2008, p.543-546
- Ruiz-Rico Ruiz Morón, J., *Curso de derecho civil II*, Tirant Lo Blanch, 7ª edición, 2014, pp. 290 a 293.

Sánchez Román, F., *Estudios de derecho civil*, Tomo V, Anacleto Ediciones y Libros, 2008, pp. 745-750.

Vallet de Goytisolo, J., *Estudios sobre Derecho de Cosas y Garantías Reales*, Nereo, Barcelona, 1962, p.181.

4. RECURSOS DE INTERNET

Aranda, J.L., “Vivienda, emergencia total”, *El País*. 2024 (disponible en <https://elpais.com/economia/2024-03-24/vivienda-emergencia-total.html> ; última consulta 26/03/2024).

Díaz, C.,” La vivienda en España: reflexiones sobre un desencuentro”, *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. VII, n. 146, 2003 (disponible en [https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(095\).htm](https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(095).htm) ; última consulta 22/03/2024).

Garrigues, “La nueva Ley de Vivienda en 6 claves”, Publicaciones, 2023 (disponible en https://www.garrigues.com/es_ES/noticia/nueva-ley-vivienda-6-claves ; última consulta 22/03/2023).

López, D., “La primera limitación de precios de la ley de vivienda afectará a más de 130.000 pisos”. *Cinco Días*. 2024 (disponible en <https://cincodias.elpais.com/economia/2024-01-22/la-primera-limitacion-de-precios-de-la-ley-de-vivienda-afectara-a-mas-de-de-130000-pisos.html> ; última consulta 22/03/2024).

Medinilla, M., “España, el 'país de propietarios' cambia de rumbo: vivir de alquiler se dispara frente a la media europea”, *El Economista*, 7 de julio de 2023 (disponible en <https://www.eleconomista.es/vivienda-inmobiliario/noticias/12351936/07/23/espana-el-pais-de-propietarios-que-cambia-de-rumbo-vivir-de-alquiler-se-dispara-frente-a-la-media-europea.html> ; última consulta 27/03/2024).

Observatorio de Emancipación., “La tasa de emancipación juvenil en España sube por encima del 16% por primera vez desde el año 2020”, *Consejo de la Juventud en España*, 2023 (disponible en <https://www.cje.org/las-personas-jovenes-reclaman-mas-ambicion-frente-a-la-crisis-climatica/> ; última consulta 15/03/2024).

Registradores de España.,” Estadística Registral Inmobiliaria”. *Publicación trimestral*, n.79, 2024 (disponible en <https://www.registradores.org/actualidad/portal-estadistico-registral/estadisticas-de-propiedad> ; última consulta 18/03/2024)

Roces, P.R.,” Madrid no aplicará el índice de precios de la Ley de Vivienda: «La única zona tensionada es el Palacio de La Moncloa»”, *El Mundo*, 17 de marzo de 2024 (disponible en <https://www.elmundo.es/madrid/2024/03/17/65f5d799e85eceb85d8b45b3.html> : última consulta el 26/03/2024)