

# *Modos de acceso a la vivienda en tiempos de crisis\**

*M<sup>a</sup> DEL CARMEN GONZÁLEZ CARRASCO  
Profesora Titular de Derecho Civil  
Universidad de Castilla-La Mancha  
maria.gonzalez@uclm.es*

## I. INTRODUCCIÓN

Si tuviéramos que ofrecer la nota que caracteriza al bien económico que es la vivienda en una época de crisis económica, tendríamos que hacer referencia a su carácter argumentativamente ambivalente. Se la caracteriza como causa de la crisis (el parón de la construcción es una de las causas más utilizadas para explicar el desempleo), pero también como su más importante consecuencia (la imposibilidad de acceder a la vivienda por el estrangulamiento del crédito hipotecario y por el stock de viviendas a las que hay que dar salida al mercado para reactivar el sector). La vivienda disfruta de un doble estatus conceptual también en un segundo sentido. Es – sobre todo, ha sido- el bien de inversión por excelencia (esta es la nota que la ha caracterizado fundamentalmente desde el año 2000, siendo la especulación excesiva el

---

(\*) Realizado en el marco del Proyecto de Investigación concedido por el Ministerio de Ciencia e Innovación titulado "Hipoteca, prenda de Créditos, garantías financieras y Derecho Foral sobre garantías mobiliarias: una reflexión sobre los pilares de las garantías reales y las incertidumbres de las últimas reformas legislativas" cuyo Investigador principal es Ángel Carrasco Perera (DER 2008-01746/JUR).

germen de muchos de los problemas actuales) pero también es un bien de consumo preferente constitucionalmente hablando, es decir, un derecho social recogido en el art. 47 de la Constitución al que los Poderes Públicos han de dar respuesta interviniendo en el mercado inmobiliario cuando la oferta y la demanda no son capaces de proporcionarlo (en uso o en propiedad) en condiciones dignas a los ciudadanos, especialmente a los sectores más desfavorecidos de la población.

No es extraño que los analistas económicos se centren en el análisis de mercado de un bien que representa la mayor parte del patrimonio de una familia y respecto del que la financiación garantizada con su valor agota más del 50% del crédito vivo de las entidades financieras.

El objeto de esta intervención no es el predecir las bondades o fracasos de las políticas estatales o autonómicas de vivienda, sino identificar de entre aquéllas, las que han acudido a técnicas contractuales distintas de la compraventa para aliviar la saturación del mercado y/o para facilitar el acceso de los potenciales adquirentes a una vivienda digna.

Es un principio general de la ciencia económica que información cuantitativa juega el papel de póliza de seguro de los mercados. Por ello, para analizar los diferentes modos de acceso a la vivienda contemplados por las normas dictadas en ejecución de las diferentes políticas de vivienda ha de comenzarse analizando previamente qué le ha sucedido durante estos últimos años a la técnica contractual de adquisición de viviendas en estado puro, esto es a la compraventa, fundamentalmente a la de vivienda libre.

En la primera parte de la exposición se hará una diagnosis de lo ocurrido en los últimos años en el mercado de la compraventa de vivienda utilizando datos estadísticos exclusivamente registrales, tanto de ámbito nacional como los referidos a Galicia en particular, extraídos del magnífico informe elaborado anualmente por el Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España<sup>1</sup>. La ventaja de utilizar medios registrales, y no sólo (aunque también), de visados técnicos, licencia de obras o declaraciones de obra nueva es que podemos saber a la cuál es el

---

1 Fuente: [http://www.registradores.org/principal/ficheros/estadreginm/Anuario\\_2008.pdf](http://www.registradores.org/principal/ficheros/estadreginm/Anuario_2008.pdf)

stock real de viviendas sin comprador en un estudio en el que la muestra no es tal, sino censo, porque abarca la práctica totalidad de las compraventas registradas y de sus respectivas hipotecas. La desventaja es que no hay forma de conocer el número de compraventas frustradas, esto es, aquellos casos en que, como veremos posteriormente, la compraventa no llega a consumarse bien porque el comprador desiste (aquí la crisis ha jugado un papel importante tanto en el instrumento utilizado para legitimar ese desistimiento) bien porque el vendedor resuelve debido a la imposibilidad del comprador de conseguir un préstamo hipotecario con el que atender a los pagos. En el caso de vivienda sobre plano, la estadística registral plantea además un desfase temporal que hace que los resultados de 2008 sean demasiado optimistas en relación con el número de contratos de compraventa celebrados en dicho período anual, tal y como auguran ya las estadísticas registrales y del INE de los primeros trimestres del año en curso.

Tras la exposición de esos resultados y respectivas conclusiones, en la segunda parte se analizarán las técnicas de acceso en régimen de uso o propiedad propuestas en la normativa estatal y autonómica sobre vivienda como técnica de intervención en el mercado con el fin de facilitar el acceso a la vivienda y a su financiación, así como para aliviar la crisis del sector inmobiliario, fuertemente condicionada por actual stock de viviendas sin comprador.

## II. INCIDENCIA DE LA CRISIS EN LA COMPRAVENTA DE VIVIENDAS

Datos estadísticos:

- Las compraventas de vivienda inscritas durante el año 2008 han sido 561.420, reduciéndose significativamente con respecto al año 2007, en el que se alcanzaron las 788.518 compraventas. De éstas, 265.015 han correspondido a vivienda usada (447.254 en 2007) y 296.405 a vivienda nueva (341.264 en 2007). En cuanto a la tasa de variación, la reducción experimentada en el número de compraventas de vivienda se concreta en un descenso del 28,80% con respecto al año 2007 (que a su vez sufrió un descenso del 13,93 con respecto del año anterior, menos de la mitad). En vivienda nueva la reducción ha sido del 13,14% en vivienda nueva y en vivienda usada del 40,75% (En cuanto a vivienda usada, el

descenso es importantísimo en relación con la nueva, y puesto que no se corresponde con un aumento proporcional de la compra de vivienda nueva (salvo en Coruña  $\rightarrow +28\%$  /  $-35,61\%$  -gran renovación del parque inmobiliario y menor reducción de número de compraventas en general con respecto a 2007- aunque sin embargo Coruña y Galicia en general tiene uno de los menores ratios de actividad inmobiliaria por 1000 habitantes, el 11%), Lugo, Zamora, Palencia, Cáceres, Toledo), hay que pensar que el problema es de financiación, esto es, que las entidades financieras, ante la necesidad de racionar el crédito por falta de liquidez, han priorizado la financiación de stocks para devolver al exterior el dinero que ellos fueron a buscar para prestar al promotor.

- Las compraventas de vivienda registradas en el año 2008 se mantuvieron en manos de su propietario una media de 7 años y 291 días (7 años y 120 días en 2007), comprobándose cómo con el paso de los trimestres se ha producido un alargamiento del periodo de posesión, en coherencia con la reducción del número de compraventas y, en consecuencia, mayor dificultad para su transmisión.
- Atendiendo a la desagregación por tramos de tiempo de posesión media se comprueba cómo aproximadamente un 30% de las transmisiones de vivienda del año 2008 se habían comprado hace menos de tres años, ratificando el uso de la vivienda como bien de inversión por una parte importante del mercado inmobiliario español. El 48,2% de las compraventas contaban con un periodo de posesión de entre tres y diez años, mientras que únicamente el 21,2% de las compraventas de vivienda llevaban en manos de sus propietarios más de diez años.
- El nuevo crédito hipotecario, atendiendo al tipo de bien inmueble que lo garantiza, corresponde, de forma destacada, a vivienda, con el 72,28%.
- El importe medio de nuevo crédito hipotecario por transacción de vivienda ha roto su tendencia alcista durante el año 2008, alcanzando los 142.324 € (151.432 € en el año 2007), presentando una tasa de variación anual del -6,01%, frente al incremento del 5,22% del año 2007, ratificando el cambio de tendencia del endeudamiento hipotecario.
- La cuota media hipotecaria mensual: 829,54 € (47,66 % del coste salarial). Incremento ligero del 2,29 % respecto de 2007, pero se ha reducido 1,8 % respecto del coste salarial. En 2009 (primer trimestre ya se fijaba por la estadística registral en 686,69 € de media, respondiendo a la reducción del coste de la vivienda, a un 38,53% en el 2º trimestre de 2009, respecto del coste salarial, mejorando la

- accesibilidad 3,5 puntos respecto del trimestre anterior y un descenso del 5,90 % en los últimos 12 doce meses).
- El plazo de contratación de los nuevos créditos hipotecarios sobre compraventa de vivienda se está reduciendo con respecto a periodos anteriores, presentando durante 2008 un plazo medio de contratación en los nuevos créditos hipotecarios 26 años y 9 meses (frente a 28 años de media en 2007), y en el segundo trimestre de 2009 ya se reducen a 24 años y un mes.
  - Hasta principios de 2007 los visados de vivienda experimentaron importantes crecimientos, hasta llegar incluso a superar los 310.000 visados trimestrales, dando lugar al inicio de un importante número de viviendas. Tras un ajuste severo, los visados de vivienda en el cuarto trimestre de 2008 se situaron en los 41.404 (escenario de baja demanda con la consiguiente reducción de las compraventas de vivienda registradas).
  - El desfase temporal entre los visados de nuevas viviendas y la compraventa de inmuebles **ha generado un excedente que la Asociación de Promotores y Constructores de España cifra en 600.000 viviendas**, que será uno de los factores que condicionará la duración del ciclo bajista inmobiliario.
  - No obstante, el número de visados trimestrales ya es inferior al número de compraventas de vivienda nueva, por lo que los registradores consideran que ya **se puede estar ante** un proceso de reducción del stock.
  - El sector de la población inmigrante (un 11,33% en 2008 frente a 1,6% en 1998%) que mayoritariamente **optó por la compra** como modo de acceso a la vivienda, es uno de los más sensibles a la coyuntura económica, por lo que "es previsible que la demanda de inmuebles por parte de población inmigrante se reduzca significativamente en los próximos años".
  - El crecimiento del empleo ha sido otra de las variables que explican el ciclo alcista del mercado inmobiliario hasta mediados de 2007, fecha desde la que ha habido un rápido e **importante crecimiento de la tasa de paro**, que se ha reflejado en el comportamiento del mercado inmobiliario. Por ello, los registradores consideran que la demanda de vivienda para su uso está siendo condicionada por el incremento del paro, situación que **previsiblemente continuará durante el año en curso**.
  - Otro de los aspectos que condicionaron el ciclo alcista inmobiliario fue el **crecimiento de los salarios**, llegando incluso a tasas del 5 por ciento durante 2008, tendencia que cambiará a corto plazo.

- **La moderación de los salarios, junto a la caída del precio de la vivienda, harán que se recupere la accesibilidad a la compra de vivienda, aunque aún deberán pasar "unos cuantos años" para que se consoliden estas mejoras y la corrección de estas variables.**

¿Qué previsiones sugieren los datos más recientes?

- Las últimas estadísticas hechas públicas por el INE vuelven a confirmar la crisis inmobiliaria en España, con un dato añadido: el parón se está cebando especialmente en la vivienda de segunda mano. Según el Instituto Nacional de Estadística (INE), en febrero se produjeron tan sólo 34.669 operaciones de compraventa, lo que supone una caída del 37,5 por ciento con respecto al mismo mes del año anterior.
- El descenso fue más acusado en el caso de la vivienda de segunda mano, donde tan sólo se produjeron 15.642 operaciones, es decir una bajada del 45,2 por ciento respecto al mismo mes del año anterior. En cuanto a la obra nueva el número de operaciones en febrero fue de 19.027, lo que supone una caída del 29,3 por ciento interanual.
- Según datos aportados por la Asociación de Promotores y Constructores de España (APCE), el comienzo en la construcción de nuevas viviendas caerá, nada menos que un 65 por ciento durante el presente año 2009 respecto del ejercicio pasado. De hecho, este año tan sólo se van a empezar a construir algo más de 100.000 viviendas, mientras el pasado año fueron 280.000 los pisos y casas cuya construcción dio comienzo.

En conclusión, en los últimos tres años, las compraventas de viviendas registradas han bajado a la mitad: de un millón a principios de 2006 a 455.162 de mediados de 2009. y en vivienda usada de 600.000 a algo más de 200.000.

### III. ¿CÓMOS ESTÁ AFECTANDO ESTA SITUACIÓN A LAS RELACIONES PRIVADAS ENTRE LOS SUJETOS DEL MERCADO INMOBILIARIO?

- a) Desde hace ya algunos meses se está detectando una transformación de las garantías de devolución de cantidades entregadas a cuenta durante la construcción en instrumentos de desistimiento unilateral del adquirente.

La razón es obvia. La Ley 57/1968<sup>2</sup>, se promulgó con la finalidad de proveer al comprador de vivienda de una garantía de recobro de las cantidades que hubiera adelantado a cuenta del precio final, cuando el promotor no cumplía sus obligaciones de entrega, al no finalizar la construcción. Dado que estos compradores de pisos futuros no dispondrían en la generalidad de los casos de ningún tipo de garantía convencional o legal (su crédito no tiene privilegio refaccionario ni goza de las ventajas de la acción directa del art. 1597 CC), la restitución de estas cantidades no sería posible en caso de quiebra del promotor, o sería prácticamente ineficaz ante una situación de insolvencia en que concurrieran acreedores privilegiados. La Ley padecía de serias carencias<sup>3</sup> que no han sido subsanadas por la modificación llamada de atención que, a

---

2 Por la que se regula la percepción de cantidades anticipadas en la construcción y venta de viviendas, modificada por la DA Primera de la Ley 38/1999 de Ordenación de la Edificación.

3 Que siguen siéndolo. No se extiende la protección del legislador a la entrega de la vivienda con defectos o con gravámenes jurídicos. No se exige tampoco que el promotor haya otorgado el título de división horizontal antes de proceder a la venta. Ni se garantizan los derechos que los adquirentes en documento privado (que no serán propietarios, al no haberse producido la tradición) pueden ostentar en el futuro otorgamiento del título de división horizontal. Al no exigirse escritura pública en el contrato, se priva al adquirente de la eventual protección registral. Tampoco se cuida el legislador de «blindar» suficientemente la posición del acreedor garantizado frente a las vicisitudes de la relación de cobertura entre el deudor y el garante. Tampoco ofrece la Ley protección al adquirente consumidor que en lugar de anticipar fondos otorgó un contrato de permuta de su solar por viviendas futuras, y cuya restitución no podría ser garantizada con los mecanismos previstos en la Ley 57/1968. Por otra parte, que hayan de garantizarse las cantidades incorporadas a instrumento cambiarios (DA Primera LOE) es algo que nunca se puso en duda aunque resulta difícilmente controlable en la mecánica del descuento bancario. Una solución apremiante exigía el deficiente régimen de prórrogas previsto en la Ley 57/1968, y que podía conducir a una pérdida de la garantía prestada por el avalista o asegurador. Nada se prevé en la LOE. Sobre ello, v. Capítulo XIX de nuestra obra Derecho de la Construcción y la

modo de vaga modificación, fue posteriormente realizada por la DA Primera de la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación (LOE). Es una Ley que ha preferido buscar la garantía en la interposición de un tercero más que en la exigencia de condiciones financieras consistentes a quienes se dedican a la promoción inmobiliaria, con lo que no se disminuye en modo alguno el riesgo de insolvencias; y si bien se traslada su riesgo a terceros, con ello no se consigue el interés último del adquirente, que es el de disponer de una vivienda. En segundo lugar, el tipo de interés punitivo del 6% era (antes de la reforma operada por la LOE) un interés más bajo que el legal del dinero, lo que beneficiaba al infractor. Y posteriormente, cuando los tipos de interés bajaron y el interés citado podría haber tenido el efecto punitivo buscado, la DA Primera LOE decidió reducir el interés punitivo al legal, desincentivando al adquirente a la resolución contractual, dado que la recuperación de las cantidades incrementadas con el interés legal no le permitían encontrar un bien equivalente de reemplazo en un mercado en galopante inflación. Las prórrogas tácitas o expresas concedidas por los adquirentes respecto del término contractual final fijado para la entrega de la vivienda han sido la nota característica de este sector contractual, poniendo de manifiesto que en el mismo, un retraso razonable no sintomático de incumplimiento definitivo no es incumplimiento esencial a efectos resolutorios (art. 1.124 CC), máxime cuando puede ser convenientemente compensado con la correspondiente indemnización y el mismo se debe a leves retrasos en las resoluciones administrativas de permisos y licencias.

La realidad actual es otra. El adquirente que celebró un contrato de vivienda sobre plano antes de resultar alcanzado por una posición de sobreendeudamiento, el comprador de vivienda que, independientemente de lo anterior, presencia consternado cómo las viviendas sobrantes de la misma promoción se venden a precio de saldo, espera atento cualquier mínimo retraso del promotor para resolver, ejecutando la garantía contra la entidad aseguradora o avalista, en la esperanza de recuperar un poder adquisitivo revalorizado en el actual mercado de stocks inmobiliario. Las Audiencias Provinciales ya empiezan a negar la apariencia de buen derecho en las medidas cautelares solicitadas a tal fin

(AAP Albacete, 16.11.2009 y Madrid 23.7.2009), y no se han hecho esperar resoluciones sobre la posibilidad de la entidad garante de oponerse a la ejecución en virtud del carácter no esencial del incumplimiento. Ejemplo de ello son la S.nº 1194 de 18 de diciembre de 2009 del SJPI nº. 49 de Madrid y la S. nº. 245 de 20 de noviembre de 2009 del SJPI nº. 21 de Madrid.

- b) La especial incidencia de la crisis en el ámbito inmobiliario también ha venido de la mano de un problema añadido, ya que al consumidor le resulta más difícil acceder y sobre todo cumplir con las obligaciones de pago ya contraídas en relación con su vivienda a pesar de la bajada de los precios. La imposibilidad del comprador de obtener la concesión de un préstamo hipotecario una vez suscrito el contrato, por las restricciones ahora aplicadas por las entidades de crédito, conlleva a su vez otros peligros, centrados en el recurso del adquirente a empresas de intermediación en el crédito y de créditos hipotecarios que no son entidades de crédito. La Ley 2/2009<sup>4</sup> ha venido a paliar en parte este problema, pero no a solucionar de forma completa la proliferación de sociedades de intermediación en el crédito y de reunificación de deudas que no gozan de la garantía del control ejercido por el Banco de España.

#### 1. Compraventa de obra terminada (o en construcción ya entregada):

Esta modalidad es quizá la que plantea más problemas de financiación, por no poder hacer frente el consumidor, no ya a los pagos parciales previos a la terminación de la obra, sino a las cuotas hipotecarias suscritas una vez está ya disfrutando del inmueble que constituye en muchas ocasiones el único elemento bien valioso que posee. El Real Decreto 1975/2008, de 28 de noviembre, sobre *las medidas urgentes a adoptar en materia económica, fiscal, de empleo y de acceso a la vivienda*, regula en el capítulo II las condiciones para que las personas desempleadas, y los autónomos que hayan visto significativamente mermados sus ingresos como consecuencia de la crisis, puedan acceder a una moratoria temporal y parcial en el pago de sus hipotecas. Los deudores de préstamos hipotecarios concertados con anterioridad

---

<sup>4</sup> Ley de 31 de Marzo de 2009, por la que se regula la contratación con los consumidores de préstamos o créditos hipotecarios y de servicios de intermediación para la celebración de préstamos o crédito.

al 1 de septiembre de 2008, por importe inferior a 170.000 euros y exclusivamente para la adquisición de vivienda habitual podrán acogerse a las medidas de apoyo financiero público previstas en dicho capítulo en los términos y con los requisitos previstos en los artículos 3 y 5<sup>º</sup> del mismo y previo acuerdo entre el interesado y la entidad de crédito acreedora en el que los beneficiarios aceptarán los términos y efectos jurídicos de las medidas financieras derivadas de la aplicación de la norma y, en particular, las obligaciones frente al Estado que puedan derivarse de las mismas.

Dichas medidas pueden resumirse como sigue: la moratoria cubrirá un máximo del 50 por ciento del importe de las cuotas mensuales que se devenguen por el préstamo hipotecario entre el 1 de enero de 2009 y el 31 de diciembre de 2010, con un límite máximo de 500 euros mensuales. En el supuesto de que existan varios deudores de un mismo préstamo hipotecario, los mencionados límites del 50 por ciento de la cuota hipotecaria y 500 euros mensuales no podrán ser superados, aun cuando más de uno de ellos reuniera los requisitos necesarios para ser beneficiario de la medida. Las cantidades objeto de las medidas financieras se compensarán a partir de 1 de enero de 2011 mediante su prorrateo entre las mensualidades que resten para la satisfacción total del préstamo hipotecario con un límite máximo de 15 años.

Por su parte, el Real Decreto 97/2009, de 6 de febrero, desplaza el período de cómputo de las cuotas objeto de la moratoria a 2011, se retrasa el plazo de inicio

---

5 *Artículo 5. Condiciones para acogerse a la medida.*

1. Los deudores de préstamos hipotecarios a los que se refiere el artículo 3 de este real decreto deberán encontrarse en alguna de las siguientes situaciones con anterioridad al 1 de enero de 2010 para poder beneficiarse de las medidas contempladas en este capítulo:

- a) Ser trabajador por cuenta ajena en situación legal de desempleo y encontrarse en esta situación, al menos, durante los tres meses inmediatamente anteriores a la solicitud, así como tener derecho a prestaciones por desempleo, contributivas o no contributivas.
- b) Ser trabajador por cuenta propia que se haya visto obligado a cesar en su actividad económica, manteniéndose en esa situación de cese durante un período mínimo de tres meses.
- c) Ser trabajador por cuenta propia que acredite ingresos íntegros inferiores a tres veces el importe mensual del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples durante, al menos, tres mensualidades.
- d) Ser pensionista de viudedad por fallecimiento ocurrido una vez concertado el préstamo hipotecario y, en todo caso, en fecha posterior al 1 de septiembre de 2008.

2. En todo caso, será requisito imprescindible para poder acogerse a la medida que el deudor no se encuentre en mora.

de devolución del préstamo a 2012 y se amplía el plazo máximo de devolución a 15 años.

En este punto, la intervención *ex ante* se hace especialmente relevante si pensamos que la Sala 1ª del TS ha interpretado que la crisis económica no puede ser cargada sobre los hombros de las entidades hipotecarias por la vía de la consideración de las condiciones contractuales de vencimiento anticipado como cláusulas abusivas: En este sentido, SSTS (1ª) de 12.12.2008 y 16.12.2009. En la primera Sentencia, dictada en un proceso en el que se ejerció una acción colectiva de cesación del uso de una condición general, se descarta que una cláusula por la que el prestamista declara el vencimiento anticipado de un préstamo hipotecario por incumplimiento de las obligaciones del prestatario (bastando con el impago de una sola cuota de amortización, de un recibo de contribución o impuesto que grave la finca, o de una prima de seguro de incendios o de todo riesgo a la construcción) tenga carácter abusivo. En la segunda Sentencia, dictada con ocasión de la acción colectiva de cesación en el uso de condiciones generales de la contratación contra las entidades Caja Madrid, BBVA, Bankinter y Banco Santander, se niega asimismo el carácter abusivo de la cláusula de vencimiento anticipado por impago de una de las cuotas de amortización del préstamo, si bien se matiza afirmando el carácter abusivo de la cláusula de vencimiento anticipado cuando la misma se refiere al incumplimiento de prestaciones accesorias o a disminución ambigua de solvencia o garantías.

#### IV. FORMAS DE ACCESO DISTINTAS (PUNTO DE VISTA CIVIL)

1. Intervención pública en el mercado inmobiliario. Los Poderes Públicos pueden intervenir en el mercado inmobiliario en sentido amplio, no sólo en el sentido del término intervención en el mercado del suelo en la Ley del Suelo. Las acciones se desarrollan mediante distintas técnicas, según que el objetivo prioritario en ellas sea aliviar el stock de vivienda terminada o en construcción o sólo facilitar el acceso a la vivienda de sectores de la población susceptibles de algún grado de protección. Dejamos en este punto el análisis de las diferentes modalidades de vivienda protegida, ya que en la mayoría de las técnicas contractuales que van a exponerse intermedia esta calificación. Y dejamos también el análisis de los esfuerzos – existentes- por la dotación de suelo para construir este tipo de

vivienda, que es un paso previo a la intervención en las técnicas de acceso al uso o a la propiedad la vivienda<sup>6</sup>

Después de la entrada en vigor del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre (en adelante, Real Decreto 2066/2008), por el que se regula el Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012, el día 1 de julio de 2009 se firmó el convenio entre la Comunidad Autónoma de Galicia y el Ministerio de Vivienda para la aplicación del Plan estatal 2009-2012, al amparo de lo previsto en el artículo 16 de dicho Real Decreto (Decreto 402/2009 de 22 de octubre de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Xunta desarrolla el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, y concreta la aplicación del Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012 en Galicia)

2. Para el primer objetivo (aligerar el stock de viviendas sin vender) se han utilizado básicamente dos técnicas: la transformación jurídica del parque de viviendas y la potenciación del mercado de alquiler.

a) La transformación jurídica del parque de viviendas

*Esta técnica ha consistido en aprovechar el stock de vivienda libre sin vender para incrementar el parque de vivienda protegida. En el Plan Estatal de Vivienda 2009-2012: las viviendas libres podrán ser destinadas a los solicitantes del Registro de demandantes de viviendas a precio concertado, permitiéndose que durante 2009 se califiquen como VPO para compra o alquiler aquellas viviendas libres con licencia anterior a 1 de septiembre de 2008, siempre que se sujeten a los precios correspondientes establecidos en el Plan.*

---

6 Estas acciones directas relacionadas con la vivienda protegida consistirían básicamente en la línea de cobertura en colaboración con el ICO y de la puesta a disposición de más suelo para la construcción de vivienda protegida. Por lo que respecta a la línea de cobertura, la Ministra de Vivienda ha explicado que «la misma cumple un doble objetivo. Por un lado, ofrecer una cobertura temporal para la compra de hasta 100.000 viviendas protegidas, procedentes del nuevo Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. Por otro, incentivar a las entidades de crédito a firmar préstamos convenidos y financiar la ejecución del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación, asumiendo el Ministerio de Vivienda el riesgo de ejecución de los préstamos con cargo a su presupuesto». **El Plan tiene un presupuesto de 10.188 millones de euros, en torno a un 49% más que el anterior, y movilizará cerca de 34.000 millones de euros en préstamos.**

Por otra parte, hasta el 31 de diciembre de 2009, pudieron adquirir de forma excepcional viviendas protegidas de precios concertado aquellos adquirentes con ingresos familiares que no excedan de 7 veces el Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples (Iprem).

Además, el Plan prevé flexibilizar aún más la posibilidad de considerar como viviendas usadas, a efectos de su adquisición protegida, las viviendas libres ya terminadas sin necesidad de esperar un año para considerarlas usadas.

El D Consellería Vivienda Galicia 402/2009 de 22 de octubre, a fin de contribuir a solucionar la situación actual del sector de la construcción de viviendas, crea la modalidad de viviendas libres de precio limitado destinada a las viviendas libres de nueva construcción que se podrán adquirir pasado un año desde la licencia de primera ocupación, con la misma financiación protegida que las viviendas usadas cuya adquisición se protege en el Real Decreto 2066/2008 y en este Decreto.

#### b) El fomento del mercado de alquiler.

En España el alquiler representa aproximadamente el 13% del mercado de la vivienda, mientras que en Europa la media está en el 40%. La Ley de Fomento del Alquiler de 29 de octubre de 2009 – ya publicada en el BOE en el momento de adecuar esta ponencia para su publicación- pretende cambiar sustancialmente esta situación y para ello nos transmite en su Exposición de Motivos que el alquiler presenta frente a la adquisición en propiedad ventajas económicas, sociales y laborales innumerables. ¿No sería mejor decir que es urgente ocupar las viviendas vacías antes de aumentar el gasto en vivienda protegida de nueva construcción, que a pesar de la bajada de precios, los bancos no están dispuestos a conceder los créditos necesarios para el endeudamiento del adquirente y que finalmente, el sector de la promoción inmobiliaria necesita dar salida a las viviendas construidas antes de acometer nuevas promociones abocadas a incrementar stock existente? Porque está claro que todas las ventajas del mundo no son suficientes para desvirtuar la realidad del hecho de que la vivienda en propiedad y la vivienda en alquiler no son bienes sustitutivos económicamente hablando, habida cuenta de que aunque ambos constituyen bienes de consumo, sólo la vivienda en propiedad es un bien de inversión.

Las formas de fomentar el mercado del alquiler son básicamente tres: fomentar el alquiler estableciendo ventajas para esta modalidad desde la normativa de vivienda protegida, desagraviando fiscalmente el alquiler con opción de compra y, pese a que en principio pudiera parecer un contrasentido, corrigiendo el carácter tuitivo del arrendatario de vivienda que caracteriza la normativa arrendaticia urbana.

b.1) Mediante la intervención directa en el mercado de viviendas en alquiler a través de la normativa sobre vivienda protegida.

El nuevo Plan de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 prevé subvenciones a la promoción de VPO para alquiler que durante el año 2010 serán de un 20% más, regulación de viviendas construidas por iniciativa privada para alquiler, nuevo programa para la erradicación del chabolismo con ayudas para el realojamiento de estas personas en viviendas de alquiler en las que la subvención podrá llegar hasta el 50% de la renta de la vivienda. etc. Aquí primaría el objetivo de facilitar el acceso a la vivienda, medida necesaria a pesar de la bajada de precios de la vivienda y del precio de las hipotecas, que en principio llevarían al consumidor a invertir en vivienda, decisión que el estrangulamiento del crédito hipotecario les dificulta en muchos casos (jóvenes, etc). Pero también prima el objetivo de propiciar la compraventa de viviendas para alquilar (decisión incentivada por las existencias de demanda provocada a su vez por las ayudas al alquiler y por la matización de la protección al inquilino), reduciendo así el stock acumulado.

Pongamos algunos ejemplos normativos del Estado y de Galicia, principalmente.

PEVR 2009-2012: El objetivo del Plan es que hasta el 40% de la nueva construcción de VPO se destine al alquiler incluyendo, como se establece expresamente en el texto, las viviendas que procedan de la rehabilitación. El Ministerio prevé que se promuevan 100.000 nuevas viviendas protegidas para arrendamiento y se añadan al mismo otras 70.000 procedentes de procesos de rehabilitación. Para potenciar el alquiler se articulan o refuerzan toda una serie de medidas. Así, se crean las nuevas figuras de vivienda protegida de régimen especial para alquiler para rentas bajas y de alojamientos protegidos para la comunidad científico-universitaria, además de para los colectivos más vulnerables ya mencionados. Se permite compatibilizar la ayuda al inquilino con la residencia en una VPO. Para fomentar el aumento del parque

de viviendas protegidas en alquiler se establecen ayudas para la promoción de las mismas con subvenciones de hasta 410 euros por metro cuadrado útil, con lo que en una vivienda de 70 metros se alcanzaría los 28.700 euros. Se podrá anticipar el 50% de la subvención al inicio de la obra, llegando al 100% si el promotor se compromete a reducir la renta durante cinco años. Esta ayuda también podrá ser percibida en el caso de las viviendas no vendidas en el mercado libre que se recalifiquen como VPO para alquiler.

Por su parte, el art. 51 Ley de la Vivienda de Galicia 18/2008 establece que las viviendas protegidas de promoción y titularidad públicas construidas sobre terrenos del inventario de suelo para vivienda pública se destinarán preferentemente a alquiler, mientras que el artículo 68 (Derecho a la vivienda) establece que *las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma promoverán y desarrollarán, en el ámbito de sus competencias, cuantas acciones contribuyan a garantizar el derecho a disfrutar de una vivienda, en los términos del artículo 47 de la Constitución Española, y, entre otras,...c) La dinamización del mercado de vivienda en alquiler, con la consiguiente ocupación de las viviendas vacías. Según el artículo 76, Constituye un marco de actuación preferente de la Administración autonómica el fomento del acceso a la vivienda en régimen de alquiler. Es en el artículo 77 en el que se esboza el “Programa de vivienda en alquiler” posteriormente desarrollado. El D. Consellería de Vivienda de Galicia 402/2009 de 22 de octubre (BOE 5.11) modifica el Decreto 48/2006, de 23 de febrero, por el que se regula el Programa de vivienda en alquiler<sup>7</sup>, modificado por los Decretos 223/2006, de 23 de noviembre, Decreto 63/2008, de 13 de marzo, y Decreto 115/2008, de 29 de mayo, para adaptarlo a las disposiciones del Real Decreto 2066/2008. Sin perjuicio de lo anterior, dentro de lo que el artículo 78 denomina “Otras acciones, planes y programas”, se encuentra *el programa de ayudas a las personas inquilinas* desarrollado en el Decreto 48/2006, de 18 de julio (art. 40 D 402/2009).*

---

7 En virtud de este programa, la Administración autonómica gestiona, por sí o a través de una entidad colaboradora, los contratos de alquiler que se celebren al amparo del programa. A estos efectos, se formalizará con las personas propietarias el contrato que corresponda, de al menos cinco años de duración, subrogándose la entidad gestora en los derechos y acciones que corresponden a la persona propietaria sobre la vivienda a los efectos de arrendamiento.

b.2) Mediante la potenciación del mecanismo de arrendamiento con **opción de compra** previsto en la normativa autonómica y en el Plan estatal de vivienda.

El alquiler con opción a compra actúa con una doble ventaja para promotores y consumidores en un momento caracterizado por el exceso de oferta, los altos tipos de interés y la escasa liquidez financiera para conceder préstamos hipotecarios. Los promotores pueden dar salida a las viviendas en stock que no logran vender, por lo que ayuda a **liberar stock** y tener expectativas de ventas diferidas. Los futuros compradores, por su parte, pueden encontrar un piso con una financiación asequible sin estar obligados a ligarse a un préstamo hipotecario desde el principio, pudiendo gozar de las ventajas del alquiler y no tirando a saco roto las mensualidades que pagaría por un arrendamiento. (Al tratarse la vivienda en propiedad de un bien tanto de consumo como de inversión, no puede considerarse sustitutivo perfecto de la vivienda alquilada ya que ésta última no puede considerarse una inversión para el arrendatario. Sin embargo, en el arrendamiento con opción de compra ambos aspectos confluyen permitiendo al arrendador convertir la renta abonada en modo de financiación de una inversión sobre cuya conveniencia puede meditar durante el plazo establecido).

El escaso éxito de esta fórmula de acceso a la vivienda era achacable a su régimen fiscal. Quien alquila una vivienda está exento del pago del IVA, y si opta por la compra, tributará un 7% del total. Pero si esa misma persona pactaba con su arrendador la posibilidad de adquirirla en el futuro, hasta hace bien poco tenía que **tributar un 16% de su arrendamiento mensual** por este concepto, y luego podría darse una doble tributación del 7% teniendo en cuenta el precio total. Según la asociación de promotores y constructores de España (APCE), “este tratamiento fiscal desincentivaba el uso de esta figura como forma de acceso a la propiedad, ya que penalizaba al arrendatario frente al adquirente de la vivienda con financiación hipotecaria”. De ahí su propuesta para **rebajar el IVA** aplicado a estas viviendas del **16% al 7% y un 4% en VPO**.

*La Ley 4/2008, de 23 de diciembre, por la que se suprime el gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio, se generaliza el sistema de devolución mensual en el Impuesto sobre el Valor Añadido, y se introducen otras modificaciones en la normativa*

*tributaria*<sup>8</sup> incluyó en una disposición, la primera, —bajo el rótulo “Medidas para incentivar la política de vivienda”—, que marcaba un plazo de **“tres meses” para presentar “un plan de medidas** que incentivasen, en el marco de la normativa de la UE, la promoción de viviendas para destinarlas al arrendamiento con opción a compra”. La Ley 11/2009 conocida como Ley “SOCIMI” (Ley de Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario) ha hecho realidad esta previsión ajustando la tributación de los arrendamientos de vivienda con opción a compra de edificios o parte de los mismos destinados exclusivamente a viviendas, incluidas las plazas de garaje, con un máximo de dos unidades, y anexos en ellos situados que se arrienden conjuntamente, al régimen general de la compraventa de viviendas (7% IVA en régimen general, 4% en VPO).

Por su parte, en el PEVR se refuerza la figura del alquiler con opción de compra, de la que podrán ser objeto las viviendas en arrendamiento a 10 años. En ese caso, y si el inquilino decidiese ejecutar la opción, el precio máximo de venta será igual a 1,7 veces el precio máximo de referencia establecido en la calificación provisional. Del precio de venta se deducirá, en concepto de pagos parciales adelantados, al menos el 30% de los alquileres satisfechos.

Sin embargo, una vez solucionado el problema fiscal, subsiste el problema más grave que pueden encontrar los arrendatarios, que no es el fiscal, sino la posible caída del promotor concedente en un concurso de acreedores.

Como afirma MIQUEL SILVESTRE<sup>9</sup> muchos de estos contratos se están celebrando en documento privado y sin inscripción registral. Si la opción se hubiera inscrito, el titular tendría una clara preferencia frente a todos: titulares posteriores y acreedores del cedente. Pero el problema que plantea la no inscripción en el Registro de la Propiedad es que entonces el derecho del cesionario optante no puede perjudicar a terceros que no conozcan la existencia de la opción, como pueden ser los acreedores del concedente. Si éste enajena la vivienda sin respetar ese derecho de adquisición preferente, o sufre un embargo por deudas impagadas, el cesionario tendrá bastante difícil dirigirse contra el nuevo propietario. Y si el

---

8 BOE 288/2009 de 30.11.

9 “Mejora en la fiscalidad del alquiler con opción a compra” (*Cinco Días*, 02/02/2009).

cedente se declara en concurso de acreedores, el crédito del cesionario caerá a su vez en la masa como ordinario sin gozar de privilegio alguno.

Si la vivienda estuviera previamente hipotecada por el cedente y la opción consta registrada, en caso de que no se paguen las cuotas, el registrador notificará a todos los titulares de derechos inscritos con posterioridad a la carga que se ejecuta el comienzo del procedimiento de apremio, de modo que quedan perfectamente advertidos y pueden liberar la finca abonando la cantidad reclamada. Pero si no está inscrita la opción como una carga que grave la finca, el arrendatario bien podría no enterarse de que están subastando su casa. Y aunque pudiera conservar la posesión de la vivienda durante el plazo legal de cinco años estipulado en la Ley de Arrendamientos Urbanos, perderá toda posibilidad de ejercitar la opción.

b.3) Ya hemos adelantado que el fomento del mercado de alquiler también puede llevarse a cabo a través de una **intervención indirecta dirigida a matizar el carácter tuitivo de la normativa arrendaticia**. Aquí primaría, junto con el anterior, el objetivo de aligerar la improductividad del stock a través del aumento del grado de confianza de los arrendadores en la protección frente a la morosidad y en la matización del estatus de cuasi propietario del inquilino.

Imaginemos que la normativa, como así es en el caso de la LAU 29/1994, contempla un contenido contractual imperativo que tiende a proteger al arrendatario (prórroga forzosa, sucesión en el contrato por el cónyuge superviviente, etc.) hasta el punto que lo convierte en un *cuasi-propietario*. Lo primero que cabría esperar de este tratamiento legal es un aumento de la demanda de alquileres y la consiguiente reducción de la demanda de vivienda en propiedad (recordemos el carácter sustitutivo de dichos bienes). Sin embargo, este blindaje de la posición del arrendatario puede afectar a la demanda de viviendas para después alquilarlas de modo que se reduzca la oferta de casas alquiladas y el consiguiente aumento de los precios del alquiler. Una excesiva protección del inquilino puede eliminar los incentivos del potencial arrendador a invertir en el mercado inmobiliario como arrendador de vivienda y que decida colocar su dinero en otros activos u otras alternativas más rentables al alquiler o incluso comprar la vivienda y mantenerla cerrada sin someterla a arrendamiento.

El Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el día 29 de octubre de 2009 el Proyecto de Ley del Fomento de Agilización Procesal del Alquiler y de la Eficiencia Energética de los Edificios<sup>10</sup>. Esta Ley supone la modificación de la Ley de Arrendamientos Urbanos y la Ley de Enjuiciamiento Civil, para impulsar el desarrollo del mercado del alquiler, y la Ley de Propiedad Horizontal, para facilitar actuaciones que mejoren la eficiencia energética de los edificios.

Por lo que respecta a la Ley de Arrendamientos Urbanos, la nueva norma amplía los supuestos en los que no procede la prórroga obligatoria del contrato de alquiler. Al supuesto en el que el propietario necesite ocupar la vivienda para uso propio se añade ahora la posibilidad de que la necesite para sus hijos, sus padres y su pareja en el caso de sentencia judicial firme de divorcio o nulidad matrimonial.

La reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil pretende asegurar la tutela de la posición de los arrendadores, de manera que ante incumplimientos graves en el pago del alquiler puedan recuperar sus viviendas de modo rápido y sencillo. Por otra parte, beneficia a los inquilinos de buena fe, dado que la supresión de trámites y la reducción de plazos en los procedimientos impiden que se prolongue en el tiempo la incertidumbre sobre la resolución del conflicto, sin que con ello se vean alteradas sus garantías procesales. Adicionalmente, contar con mecanismos más eficaces para la agilización de los procesos incrementará la confianza de las partes, lo que contribuirá a la reducción de precios y a evitar la exigencia de garantías excesivas (avales y fianzas).

La Ley permite que todas las acciones, tanto de desahucio como de reclamación de rentas, se tramiten en juicio verbal, un procedimiento más rápido y sencillo. Además, se adopta un conjunto de medidas de agilización de los procesos en cuanto a citaciones, emplazamientos y notificaciones.

La sentencia condenatoria de desahucio será título suficiente de ejecución directa del desahucio en el día y hora señalados, de manera que ya no habrá necesidad de iniciar nuevo proceso ni trámite posterior. Por lo que respecta a la sentencia de

---

10 Finalmente publicada en el BOE núm. 283 de 24 de noviembre de 2009 como Ley 19/2009 de 23 de noviembre.

condena al pago de rentas, ésta incluirá, no sólo las devengadas al momento de interposición de la demanda, sino también las que se devenguen hasta la entrega de la posesión efectiva de la vivienda.

La Ley prevé la posibilidad de que las partes puedan llegar a un pacto durante el proceso, de modo que el propietario puede asumir el compromiso de condonar al inquilino total o parcialmente la deuda, a cambio del desalojo voluntario del inmueble. Con objeto de favorecer estos acuerdos, la nueva Ley reduce a 15 días el plazo mínimo para que pueda alcanzarse dicha transacción. Asimismo, para evitar la utilización abusiva y de mala fe de esta figura, el incumplimiento del desalojo voluntario en el plazo acordado tendrá como consecuencia la ejecución directa del desahucio en un plazo no superior a 15 días desde la finalización del periodo voluntario.

Por otra parte, se reduce de dos meses a un mes el plazo que debe transcurrir entre el momento en que el arrendador interpone un requerimiento al inquilino por el impago de rentas y la presentación de la demanda. Con esta reducción se concilian dos intereses. Se mantiene un plazo suficiente para que el arrendatario de buena fe abone lo debido y se reduce a la mitad el periodo de tiempo que debe transcurrir, desde el requerimiento, para que el arrendador pueda presentar la demanda.

Las críticas a esta Ley no se han hecho esperar, tanto desde el punto de vista formal como desde el punto de vista axiológico. En la tramitación parlamentaria ya se le achacó una falta clara de oportunidad legislativa al plantear en estos momentos una ley de estas características que, en las actuales circunstancias sociales y económicas, podría ser un factor de mayor exclusión, pobreza y sufrimiento social<sup>11</sup>. Se le achacó asimismo que la agilización de los desahucios depende de la falta de agilidad de los juzgados antes que de los plazos legalmente previstos, y se propuso como más conveniente al estado actual de las cosas establecer un fondo público para garantizar el pago de los alquileres bajo determinadas condiciones, y así poder garantizar los derechos del arrendador y el derecho inequívoco del

---

11 En la Francia de **Sarkozy** existe algo que se llama la **Tregua hibernal**, que prohíbe la ejecución de ningún desahucio desde el 1 de noviembre (día siguiente a la aprobación del Proyecto) al 16 de marzo.

arrendatario a tener una vivienda. Cuestiones, en definitiva, que nos reconducen a la cuestión de si el cumplimiento de los principios de la Política Económica y Social constitucionalmente reconocidos son susceptibles de ser cargados sobre los hombros de los contratantes o si por el contrario deben ser los Entes Públicos quienes protejan de forma adecuada los intereses del arrendatario.

Junto a las anteriores críticas, existen algunas cuestiones de técnica legislativa que llaman la atención. La modificación del art. 9.3 LAU ha omitido una de las cuestiones que más ha ocupado a la doctrina científica y de las Audiencias Provinciales, esto es, si la causa de denegación de la prórroga por necesidad ha de responder a una causa previsible plasmada en el contrato o a la mera constatación de la posibilidad de que dicho imprevisto ocurra. En el preámbulo parece referirse a la primera posibilidad cuando afirma que ha de garantizarse la seguridad jurídica haciendo constar la causa en el contrato, pero las propias circunstancias contempladas en la norma (ej, divorcio), previstas a cinco años vista resultan ciertamente absurdas.

3. Pero los Poderes Públicos también pueden intervenir en el mercado inmobiliario facilitando el acceso de los ciudadanos a una vivienda asequible **potenciando la utilización de los medios de autopromoción también en el ámbito de la vivienda protegida**<sup>12</sup>.

- a) Cooperativismo (vivienda libre y protegida).
- b) Autopromoción individual o en comunidad (facilitando que también a través de esta fórmula pueda accederse a la financiación cualificada propia vivienda protegida).

Las cooperativas desarrollan el 30% de la vivienda protegida en España y en los últimos quince años, aproximadamente 4.000 cooperativas han promovido 1,5 millones de viviendas, tanto libres como protegidas, que representan cerca del 6% del actual parque de viviendas. En época de crisis, las cooperativas tienen además mayores posibilidades de comprar suelo para promover sus viviendas, porque las dificultades financieras obligan a los propietarios de terrenos a

---

12 Ej. art. 40 de la Ley 18/2008 de Galicia.

sacarlos al mercado a precios más competitivos. A juicio de las confederaciones de cooperativas de viviendas, este es un buen momento para el desarrollo de viviendas cooperativas, ya que el 60 por ciento de los potenciales compradores son demanda insatisfecha que sólo puede optar por una vivienda social.

Ley de Cooperativas, actualmente en fase de negociación, intenta paliar los problemas de la regulación del gestor profesional de cooperativas, la limitación de la capacidad financiera del gestor profesional de las cooperativas y de la falta de adecuación de los trámites de las ayudas públicas a las peculiaridades de las cooperativas. (En la actualidad, las cooperativas tienen acceso a la reserva establecida por la Ley de Suelo para vivienda protegida, si los cooperativistas cumplen los baremos exigidos en el registro de demandantes de la comunidad, y están inscritos en el mismo como demandantes de una vivienda protegida. Y los cooperativistas que acceden por primera vez a la propiedad de una vivienda pueden recibir del Ministerio ayudas directas a la entrada de hasta 13.200 euros, acceso a préstamos convenidos o un subsidio de hasta 155 euros por cada 10.000 de préstamo por un periodo de hasta diez años). Pero los representantes de CONCOVI denuncian la falta de financiación por parte de las entidades bancarias y la lentitud en la concesión de ayudas a los socios, así como la necesidad de regular de forma similar el régimen y consecuencias de la baja de los socios, dispar en las distintas CCAA. (Sólo es básica la definición de cooperativa de viviendas).

Además, a nivel civil, la cooperativa plantea el problema de la posición del socio ante los incumplimientos de la cooperativa frente a terceros, así como de la negación de su posición de tercero de mejor derecho antes de la adjudicación ante el embargo de los bienes de la cooperativa, lo que sin duda ha de ponderarse a la hora de decidirse por esta fórmula en función de otras ventajas, si bien es cierto que también respecto de estas fórmulas de autopromoción colectiva son obligatorias las garantías por cantidades entregadas a cuenta durante la edificación (DA Primera LOE).

## V. LA INTERVENCIÓN TAMBIÉN PUEDE DIRIGIRSE A INCENTIVAR AQUELLAS TÉCNICAS DE ADQUISICIÓN QUE EVITEN AL ADQUIRENTE EL DESEMBOLSO DEL COSTE DEL SUELO (PERMUTA, SUPERFICIE Y REHABILITACIÓN).

### 1. Permuta de solar por vivienda protegida.

Las referencias a esta modalidad de acceso son escasas. En Galicia, el art. 54 b) de la Ley 18/2008, hace referencia a este supuesto para exceptuarlo del acceso por sorteo cuando el cedente cumple los requisitos económicos previstos por la normativa de Viviendas protegidas. La Ley catalana 23/2001 de 31 de diciembre, sobre cesión de finca o habitabilidad a cambio de construcción futura permite, siempre dentro de esta modalidad, que la construcción futura se sitúe en finca distinta de la cedida (art. 2.2). Para los promotores inmobiliarios esta operación de adquisición es atractiva en la medida en que le permite no privarse actualmente de la liquidez que hubiera requerido una compraventa ordinaria. Para los propietarios de solares es un modo de acceso a la vivienda más barato que el recurso al mercado, además de permitirles aprovecharse de la plusvalía futura de las viviendas residuales con objeto de revenderlas posteriormente en el mercado, sin adquirir la condición de promotor a efectos de la responsabilidad por defectos constructivos. Además, cuando el cesionario es una Administración Pública, los insoslayables riesgos de la permuta (insolvencia del promotor, embargo por un tercero<sup>13</sup>) desaparecen.

---

13 El TS ha venido negado al cedente legitimación para la tercería de dominio frente a los acreedores del promotor, entendiendo que la escritura pública no implica en este caso la *traditio ficta* del art. 1462 CC, al carecer el cesionario transmitente de la posesión de la edificación no concluida [SSTS 15.6.1992, RA 5134; 9.10.1997, RA 7065; SAP Barcelona 29.10.2003, JUR 2003, 260079]. El golpe final a la solución sustentada por la DGRN y plasmada en el art. 13 RH lo ha asestado la STS (cont.) 31.1.2001 (RJ 1083), que anula los apartados 1, 2 y 3 de dicho artículo, por entender que, además de imponer obligaciones no previstas en la Ley, desnaturalizan el sistema de adquirir la propiedad en nuestro sistema jurídico, que requiere la concurrencia del título y el modo, de manera que no basta el contrato si no va unido a la entrega de la cosa que, en el supuesto contemplado por esos tres primeros párrafos, no cabe porque no tiene existencia al tratarse de pisos o locales de un edificio a construir (CARRASCO PERERA/CORDERO LOBATO/ GONZALEZ CARRASCO, Derecho de la Construcción y la Vivienda, Cap. IX, 6ª ed. Dilex, 2008).

2. Derecho de superficie constituido por las Administraciones Públicas (art. 40 TRLS).

*Aunque tradicionalmente regulado por las leyes del suelo como instrumento de intervención en el mercado del suelo, junto al Patrimonio Municipal del Suelo o los derechos de tanteo y retracto urbanísticos, es claro que las normas del TRLS no se limitan a regular el derecho de superficie concedido por entes públicos sobre terrenos de su propiedad con objeto de fomentar la construcción de viviendas. El TRLS hoy claramente se refiere a toda modalidad de derecho de superficie, y contiene regulación de Derecho privado que, en principio, nada tiene que ver con la realización de políticas municipales de vivienda. Pero en el tema que nos ocupa ahora, lo cierto es que el derecho de superficie es, en efecto, un mecanismo de intervención en el mercado del suelo, desde el momento en que permite el acceso a la propiedad separada de la vivienda sin necesidad de que el adquirente soporte el coste del suelo ni éste se privatice. Por otra parte, a pesar de lo establecido en la norma, no es consustancial al derecho de superficie la necesaria reversión sin precio de lo edificado al dueño del suelo.*

Además, muchas Administraciones Públicas conceden solares públicos en superficie, con objeto de alquilar luego las instalaciones construidas para un servicio público o para realquilarlas como viviendas protegidas. Se evita con ello el desembolso económico que resultaría de un contrato de obra pública, y el coste de la obra se amortiza anualmente como renta de alquiler. En otras ocasiones, se constituye sobre suelo público dotacional un derecho de superficie para que el particular construya la obra pública, y se permuta al promotor (en el mismo momento que el particular declara la obra nueva) «su» derecho de superficie por parcelas municipales edificables sin tener que acudir a la contratación pública de las obras públicas que realiza el particular (cfr. RDGRN 2.2.2004, RA 2373).

3. Rehabilitación (art. 68 c) y 70 Ley 18/2008 de la Vivienda de Galicia).

Antes del PEVR 2009-2012, la LOE ya había apostado por la rehabilitación, para asimilar las rehabilitaciones con carácter de intervención total a las edificaciones

a efectos de proyecto arquitectónico (art.2) y para eximirlos de suscripción de las garantías en los supuestos de rehabilitación de edificios destinados principalmente a viviendas para cuyos proyectos de nueva construcción se solicitaron las correspondientes licencias de edificación con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley (D ad.II).

La rehabilitación pasa a formar parte de la denominación del PEVR como muestra de la importancia que adquiere en el mismo, en el que también se incorporan las ayudas Renove para la mejora de la eficiencia energética y la accesibilidad. El Plan parte de la premisa de que es necesario cambiar nuestro modelo de construcción extensiva de obra nueva por otro intensivo sobre el parque edificado que no consume suelo, genera actividad en las industrias auxiliares y requiere incluso más mano de obra que la nueva edificación, con lo que puede absorber buena parte del desempleo en el sector. Por eso, el Fondo para el Estímulo de la Economía y el Empleo del Gobierno destina 110 millones para rehabilitación de viviendas que se integran en el PEVR como inyección adicional para la puesta en marcha inmediata de sus primeras actuaciones.

Para la financiación de la rehabilitación de edificios se contemplan préstamos convenidos, con o sin subsidiación, y subvenciones para la comunidad de propietarios que pueden llegar a 1.100 euros por vivienda y para los propietarios u ocupantes hasta 2.700 € por vivienda. La rehabilitación de viviendas contará con subvenciones de hasta 3.400 € que podrán llegar a 6.500 € cuando se destine al alquiler durante 5 años. Además para las nuevas construcciones se prevén ayudas de hasta 3.500 euros cuando superen la calificación energética mínima establecida en el Código Técnico de la Edificación.