

El insuficiente apoyo a la vivienda protegida en la España rural y el reto demográfico

Insufficient support for housing protection in rural areas in Spain and the demographic challenges

FERNANDO MORENO MOZO

Universidad de Sevilla. Facultad de Derecho. C/ Enramadilla, 18-20; 41018-Sevilla (España)

fmorenopozo@us.es

<https://orcid.org/0000-0003-3171-7285>

Recibido/Received: 27/12/2023. Aceptado/Accepted: 15/01/2024.

Cómo citar/How to cite: Moreno Mozo, Ferna

ndo, “El insuficiente apoyo a la vivienda protegida en la España rural y el reto demográfico”, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* 264 (2024): 8-79.

Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](#). / Open access article under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](#).

DOI: <https://doi.org/10.24197/reep.262.2024.8-79>

Sumario: 1. El derecho a la vivienda en nuestro ordenamiento: su configuración. 1.1. Las premisas jurídicas del derecho a la vivienda. 1.2. El derecho a la vivienda *no es un derecho fundamental*. 2. Los perfiles de la vivienda en la España rural y urbana. Los aspectos socioeconómicos. 2.1. Primer factor. 2.2. Segundo factor. 2.3. Tercer factor. 2.4. Cuarto factor. 2.5. Quinto factor. 2.6. Sexto factor. 3. Los modelos habitacionales de vivienda protegida más idóneos para contribuir al desarrollo rural y al reto demográfico. Su necesaria reforma e implementación. 3.1. Planteamiento. 3.2. El modelo de tenencia en propiedad de la vivienda. 3.2.1. La ayuda para la adquisición en propiedad de una vivienda por los menores de 36 años en las poblaciones de hasta 10.000 residentes: el único modelo exclusivo de protección de la vivienda rural. 3.2.2. Los avales del ICO, para toda España, en favor de los jóvenes y familias con menores a cargo para comprar la primera vivienda. 3.3. El modelo de tenencia en arrendamiento (o derecho análogo): el *cohousing* o *covivienda* de usuarios para personas mayores y personas con discapacidad. 3.3.1. Concepto y caracteres del *cohousing*. 3.3.2. La regulación de este modelo en el Plan de Vivienda 2022-2025. Su plena inclusión en la figura del *cohousing*. 3.3.3. La idoneidad de este modelo para el desarrollo de la España rural. Su reforma e implementación. 4. Medidas programáticas propuestas para la protección de la vivienda rural. 4.1. Primera medida. 4.2. Segunda medida. 4.3. Tercera medida. 4.4. Cuarta medida. 4.5. Quinta medida. 4.6. Sexta medida. 5. Bibliografía.

Resumen: Frente a una España muy poblada, existen regiones con escasa población, y es precisamente en éstas donde proliferan las zonas rurales, configurando un desierto demográfico con escasos núcleos urbanos. Desde hace décadas este éxodo del pueblo a la ciudad, y al mismo tiempo de unas regiones a otras, es incesante. En este trabajo, teniendo en cuenta los datos que nos ofrece esta realidad, se estudia si la vivienda, convenientemente fomentada y protegida por las Administraciones Públicas en los pequeños municipios, puede constituirse en un medio que coadyuve a evitar la sangría demográfica que sufren, contribuyendo así al denominado reto demográfico. A tal fin, se analiza la protección de la vivienda rural en la actualidad y se exponen los modelos habitacionales más idóneos para favorecer el desarrollo rural. También se proponen unas medidas programáticas complementarias, pero necesarias para la consecución de este objetivo

Palabras clave: Vivienda protegida, reto demográfico, España rural, despoblación, propiedad, Planes de Vivienda, arrendamiento, convivencia o vivienda colaborativa (*cohousing*), subvenciones, avales ICO.

Abstract: Faced with a highly populated Spain, there are regions with a small population, and it is precisely in these where rural areas proliferate, configuring a demographic desert with few urban centers. For decades, this exodus from the town to the city, and at the same time from one region to another, has been incessant. In this work, taking into account the data that this reality offers us, we study whether housing, conveniently promoted and protected by the Public Administrations in small municipalities, can become a means that helps avoid the demographic bleeding they suffer, contributing thus to the so-called demographic challenge. To this end, the protection of rural housing today is analyzed and the most suitable housing models are presented to promote rural development. Some complementary programmatic measures are also proposed, but necessary to achieve this objective.

Keywords: Protected housing, demographic challenge, rural Spain, depopulation, property, Housing Plans, leasing, cohousing or collaborative housing (*cohousing*), subsidies, ICO guarantees.

1. EL DERECHO A LA VIVIENDA EN NUESTRO ORDENAMIENTO: SU CONFIGURACIÓN

1.1. Las premisas jurídicas del derecho a la vivienda

A) Aparte de otras de menor importancia, la norma estatal vigente más antigua en la materia es el Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial, cuyo art. 1 define estas viviendas al disponer que «serán aquellas que, dedicadas a domicilio habitual y permanente, tengan una superficie útil máxima de noventa metros cuadrados y cumplan las condiciones, especialmente respecto a precios y calidad, que se señalen en las normas de desarrollo del presente Real Decreto-ley y sean calificadas como tales».

Las viviendas podrán disfrutarse en propiedad o en alquiler (art. 7) y «el régimen legal relativo al uso, conservación y aprovechamiento de estas viviendas durará treinta años, a partir de su calificación» (art. 1.3). Podrán ser de promoción pública o privada, exigiéndose para su acceso

determinados requisitos económicos, menos rigurosos en las de promoción privada, las cuales incluso pueden ser descalificadas (devolviendo las ayudas recibidas) y ser transmitidas.

Centrándonos en las viviendas de promoción pública, el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley antes citado, en su art. 54 establece que «las viviendas de promoción pública sólo podrán transmitirse, “*inter vivos*”, en segunda o sucesivas transmisiones por los propietarios cuando hayan transcurrido cinco años desde la fecha del contrato de compraventa, y siempre que previamente se haya hecho efectiva la totalidad de las cantidades aplazadas». Además, reconoce derechos de tanteo y retracto a favor de los Entes públicos promotores, determina el precio de la transmisión (para garantizar el cumplimiento de la finalidad social que le es propia) y exige determinados requisitos económicos a los adquirentes.

B) Posteriormente, la legislación nacional se ha concretado en los famosos Planes Estatales de Acceso a la Vivienda, iniciados en 1981¹, y que han sido completados y desarrollados por una ingente legislación autonómica sobre la materia. De este Planes, es destacable, en primer lugar, el Plan 2005-2008, en el que se hacen equivalentes las expresiones «*viviendas de protección oficial*» y «*viviendas protegidas*». Se contempla y protege tanto la adquisición en propiedad de la vivienda como el arrendamiento, controlándose por las CC.AA. los requisitos oportunos. El régimen de protección tiene una duración mínima de 30 años, y los compradores «no podrán transmitir las *inter vivos* ni ceder su uso por ningún título, durante el plazo mínimo de diez años desde la fecha de la formalización de la adquisición» (art. 13.2).

Asimismo, se establecen los requisitos que deben reunir los adquirentes de la propiedad o del uso, lo que se controla por las CC.AA.,

¹ Los distintos Planes de Vivienda aquí referidos fueron aprobados por las siguientes normas: Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda; Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012; Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016; Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021; Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025.

«según los procedimientos que éstas regulen, que, en todo caso, deberán garantizar los principios de igualdad, publicidad, concurrencia, así como eliminar cualquier tipo de fraude en las primeras y posteriores transmisiones» (art. 13.7). Por otra parte, se prevé la constancia registral, por medio de nota marginal, de las prohibiciones y limitaciones de disponer, se determina el precio y se reconocen derechos de adquisición preferente².

Por lo demás, el Plan Estatal de Vivienda 2005-2008, al margen de contemplar la posibilidad de que las viviendas puedan cederse temporalmente en beneficio de ciertas personas (por ejemplo, las que se encuentren situaciones de emergencia social), permite la transmisión de las mismas y su cesión a determinadas personas con independencia de su situación económica: así, los mayores de 65 años, familias numerosas, personas con discapacidad, etc. (art. 13.5).

Con el Plan de 2009-2012 el legislador reorienta su política expansiva y de fomento de la propiedad, inaugurando una etapa en la que la política pública de vivienda protegida se centró sobre todo en las ayudas al alquiler y la rehabilitación, disminuyendo el apoyo a la tenencia de la vivienda en propiedad. Este Plan impuso limitaciones similares al anterior, y dispuso que «la venta y adjudicación de las viviendas sólo podrá efectuarse a demandantes inscritos en los registros públicos previstos al efecto por las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla».

Esta reorientación política se consolida con El Plan 2013-2016 (prorrogado durante el ejercicio 2017), pues «se centró en las ayudas al alquiler y la rehabilitación, sin fomentar con ayudas públicas la adquisición de viviendas ni la construcción de nuevas viviendas, salvo que se tratara de viviendas públicas en alquiler. Este planteamiento, en términos generales, fue compartido de forma unánime por todas las

² Estos derechos de adquisición preferente se reconocen no sólo en favor de la Administración. En efecto, dispone el art. 13.9: «Las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla podrán establecer sobre las viviendas calificadas o declaradas protegidas, con destino a su venta, que regula este Real Decreto, derechos de tanteo y de retracto a favor de:

- a) Dichas Administraciones, otras de carácter territorial establecidas en las propias Comunidades Autónomas u otras entidades públicas designadas por éstas.
- b) Las agencias o sociedades públicas de alquiler legalmente creadas.
- c) Los demandantes de dichos tipos de viviendas inscritos en los correspondientes registros públicos».

Comunidades Autónomas, los agentes y asociaciones profesionales del sector y la ciudadanía en su conjunto» (Preámbulo del Plan 2018-2021).

El Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 se mantuvo en la misma dirección, si bien introdujo, como único supuesto de apoyo a la adquisición de una vivienda en propiedad, la ayuda económica concedida a los menores de 35 años para la compra de una vivienda en municipios de menos de 5.000 habitantes. Se trata ésta de una medida adoptada para favorecer a los jóvenes, que suelen tener menos ingresos, y combatir, al mismo tiempo, el despoblamiento de las zonas rurales.

El último de los Planes, el de 2022-2025, refuerza el apoyo al arrendamiento y mantiene la única ayuda a la compra de una vivienda protegida, que ahora se establece en favor de los menores de 36 años y siempre que el municipio donde radique la vivienda no exceda de una población de 10.000 habitantes.

Los Programas que integran el vigente Plan son trece, cuyas denominaciones dejan traslucir los objetivos del mismo³.

³ Los trece Programas que integran el Plan son:

Programa 1. Programa de subsidiación de préstamos convenidos.

Programa 2. Programa de ayuda al alquiler de vivienda.

Programa 3. Programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables.

Programa 4. Programa de ayuda a las personas arrendatarias en situación de vulnerabilidad sobrevenida.

Programa 5. Programa de ayuda a las personas jóvenes y para contribuir al reto demográfico.

Programa 6. Programa de incremento del parque público de vivienda.

Programa 7. Programa de fomento de viviendas para personas mayores o personas con discapacidad.

Programa 8. Programa de fomento de alojamientos temporales, de modelos *cohousing*, de viviendas intergeneracionales y modalidades similares.

Programa 9. Programa de puesta a disposición de viviendas de la SAREB y de entidades públicas para su alquiler como vivienda social.

Programa 10. Programa de fomento de la puesta a disposición de las comunidades autónomas y ayuntamientos de viviendas libres para su alquiler como vivienda asequible o social.

Programa 11. Programa de mejora de la accesibilidad en y a las viviendas.

Programa 12. Programa de ayuda a la erradicación de zonas degradadas, del chabolismo y la infravivienda.

Programa 13. Programa de ayuda para el pago del seguro de protección de la renta arrendaticia.

C) De la ingente legislación de los últimos años que afecta a la vivienda (sobre todo con ocasión del COVID-19), la de mayor importancia es, sin duda, la reciente Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, la primera de carácter general en las últimas décadas. Reconoce esta norma en su Preámbulo que, a pesar de los esfuerzos de los últimos Planes de Vivienda «aún existen importantes desequilibrios entre la nueva construcción y la actividad de rehabilitación y entre la tenencia de vivienda en propiedad y en alquiler, a lo que se suma el hecho de que los parques públicos de vivienda en alquiler sean del todo insuficientes para atender la necesidad de aquellas personas y hogares que tienen más dificultades para acceder al mercado por sus escasos medios económicos».

a) De sus objetivos podemos destacar tres:

1) Facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada a las personas que tienen dificultades para acceder a una vivienda en condiciones de mercado, prestando especial atención a los jóvenes y colectivos vulnerables y favoreciendo la existencia de una oferta a precios asequibles y adaptada a las realidades de los ámbitos urbanos y rurales.

2) Regular el régimen jurídico básico de los parques públicos de vivienda, asegurando su desarrollo, protección y eficiencia para atender a aquellos sectores de la población con mayores dificultades de acceso.

3) Mejorar la protección en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda, introduciendo unos mínimos de información necesaria para dar seguridad y garantías en el proceso.

A grandes rasgos, se caracteriza esta Ley por el fomento de la vivienda pública frente a la privada, la intensa protección del arrendatario (límites a la renta, prórroga del contrato, etc.), la protección contra los desahucios y una nueva definición de gran propietario y de vivienda vacía.

b) En cuanto a la vivienda protegida, la Ley por el derecho a la vivienda se caracteriza por el escasísimo apoyo a su tenencia en propiedad, convirtiéndolo prácticamente en casi marginal. Distingue esta norma dos categorías de vivienda protegida: vivienda social y vivienda de precio limitado.

1) El parque de «vivienda social» está integrado por el conjunto de viviendas sobre suelo de titularidad pública, destinado al alquiler, cesión u otras formas de tenencia temporal, orientado, de manera prioritaria, a atender las necesidades de los sectores de población con mayores dificultades de acceso a la vivienda.

Dentro de las viviendas sociales se integran las denominadas «viviendas dotacionales públicas», que estarán destinadas en favor de las personas en situaciones de vulnerabilidad o en exclusión social, en régimen de alquiler, derecho de superficie u otras modalidades de *tenencia temporal* admitidas por la legislación aplicable. Estas viviendas forman parte de edificaciones o locales destinados a equipamientos de titularidad pública y afectos al servicio público.

2) Las «viviendas de precio limitado» son aquellas que están sujetas «a limitaciones administrativas en los precios de venta y/o alquiler, por un plazo de tiempo determinado. La vivienda protegida de precio limitado estará destinada a *diferentes regímenes de tenencia* y su volumen y características en cuanto a superficies y precios estará condicionado en todo caso a la demanda y necesidades de los hogares en su ámbito territorial» (Preámbulo de la Ley).

El art. 16 Ley desarrolla los principios que rigen la vivienda protegida, a cuyo efecto establece requisitos para su adjudicación, ciertas obligaciones, así como limitaciones en su transmisión.

c) Además de la vivienda protegida, el art. 17 Ley introduce la figura de la «vivienda asequible incentivada», que es aquella «vivienda de titularidad privada, incluidas las entidades del tercer sector y de la economía social, a cuyo titular la Administración competente otorga beneficios de carácter urbanístico, fiscal, o de cualquier otro tipo, a cambio de destinarlas a residencia habitual en régimen de *alquiler* a precios reducidos, o de cualquier otra fórmula de *tenencia temporal*, de personas cuyo nivel de ingresos no les permite acceder a una vivienda a precio de mercado» (Preámbulo Ley).

d) La Ley por el derecho a la vivienda no contiene una especial atención y apoyo a la vivienda en el mundo rural. Por ello, cuando en ella se alude a las zonas rurales lo efectúa normalmente sin especificidad, esto es, conjuntamente con las zonas urbanas.

D) La última norma relevante sobre vivienda protegida es el Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas en varios ámbitos. Su art. 191 contempla la aprobación de una línea de avales para la cobertura parcial por cuenta del Estado de la financiación para la adquisición de la primera vivienda destinada a residencia habitual y permanente por jóvenes (de hasta 35

años) y familias con menores a cargo. No se dispensa, por lo demás, una especial consideración al mundo rural en esta ayuda, que se concreta en el aval que, sobre el 20% del préstamo hipotecario, otorga el ICO.

E) De los Documentos europeos sobre vivienda, el principal es la Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021 (2019/2187(INI)), sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos. En ella se asume la Agenda 2030 y, aunque en la conclusión 41 «pide a los Estados miembros que apliquen unas políticas de vivienda basadas en el principio de neutralidad entre la vivienda en propiedad, el alojamiento alquilado privado y la vivienda social alquilada», realmente su finalidad es la protección del alquiler social.

En este sentido, la vivienda en propiedad sólo es protegida a través de la defensa de los deudores hipotecarios, en un sistema que, a la postre, es una socialización de los riesgos⁴.

Es el alquiler social el que realmente se protege y fomenta, hasta tal punto que en el Informe previo a la Resolución⁵, además de afirmar que «la vivienda se considera cada vez más como un vehículo para la acumulación de riqueza y no como un bien social», se concluye: «En la actualidad constatamos a menudo que las políticas en materia de vivienda favorecen la propiedad de los hogares con respecto al alquiler de forma desequilibrada, lo cual debería cambiar».

⁴ La conclusión 41 dice: «Pide a la Comisión y a los Estados miembros que protejan mejor a los deudores hipotecarios contra los desahucios; subraya que las personas desalojadas víctimas de desahucio deben poder hacer valer sus derechos ante un tribunal; pide a la Comisión y a los Estados miembros que refuercen las actuales normas de conducta vinculantes para los acreedores, los proveedores de servicios de crédito y los compradores de crédito para evitar prácticas engañosas, acoso y violación de los derechos del consumidor, al menos en lo que respecta a los préstamos hipotecarios, o que, en su caso, adopten normas nuevas; opina que estas normas deben establecer expresamente, en particular, los requisitos para la adopción de medidas de indulgencia razonables y viables, además de las previstas en el artículo 28 de la Directiva 2014/17/UE; pide a la Comisión que evalúe la necesidad de una propuesta legislativa sobre una ratio préstamo-valor mínima en el mercado del crédito hipotecario; pide a la Comisión que tenga en cuenta el impacto en los mercados inmobiliarios al proponer normas sobre titulización [...]».

⁵ INFORME sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos (2019/2187(INI)), de 8 de diciembre de 2020, de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales.

F) La legislación en materia de vivienda protegida de las diferentes CC.AA. sigue básicamente a la estatal, con ligeras variantes por parte de algunas de ellas⁶.

1.2. El derecho a la vivienda no es un derecho fundamental

Cuestión esencial es la de la naturaleza del derecho a la vivienda: ¿constituye un derecho fundamental?

A) Comencemos analizando cómo se pronuncian los diferentes instrumentos internacionales y supranacionales vigentes en España. En primer lugar debemos referirnos a la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948, cuyo art. 25.1 establece: «Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad».

A partir de este instrumento internacional, otros muchos han seguido la misma dirección⁷.

En el ámbito de la Unión Europea igualmente se ha reconocido a todas las personas el derecho a la vivienda. De gran importancia es la Carta

⁶ Reformadas frecuentemente y con numerosa legislación complementaria, las Leyes sobre vivienda protegida en las distintas CC.AA. son las siguientes. Andalucía: Ley 13/2005, de 11 de noviembre; Aragón: Ley/2003, de 26 de diciembre; Principado de Asturias: Ley 2/2004, de 29 de octubre; Canarias: Ley 2/2003, de 30 de enero; Cantabria: Ley 5/2014, de 26 de diciembre; Castilla-La Mancha: Ley 2/2002, de 7 de febrero; Castilla y León: Ley 9/2010, de 30 de agosto; Cataluña: Ley 18/2007, de 28 de diciembre; Extremadura: Ley 3/2001, de 26 de abril; Galicia: Ley 8/2012, de 29 de junio; Madrid: Ley 6/1997, de 8 de enero, y Ley 9/2002, de 26 de marzo; Navarra: Ley 10/2010, de 10 de mayo; País Vasco: Ley 3/2015, de 18 de junio; Murcia: Ley 6/2015, de 24 de marzo; La Rioja: Ley 2/2007, de 1 de marzo; Valencia: Ley 8/2004, de 20 de octubre.

⁷ Así, el art. 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966, declara que «toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado para sí misma y para su familia, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuadas [...]». Por su parte, del mismo tenor es la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006.

de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aprobada por el Parlamento, el Consejo y la Comisión Europea el 7 de diciembre de 2000 (luego reformada el 14 de diciembre de 2007), cuyo art. 34.3 afirma que «con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales»⁸.

Continuista es la ya citada Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos.

La denominada Nueva Agenda Urbana, que se aprobó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada en Quito (Ecuador), el 20 de octubre de 2016, en el punto 31 afirma: «Nos comprometemos a promover políticas en materia de vivienda a nivel nacional, subnacional y local que respalden la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada para todos como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, que luchen contra todas las formas de discriminación y violencia e impidan los desalojos forzosos arbitrarios, y que se centren en las necesidades de las personas sin hogar, las personas en situaciones vulnerables, los grupos de bajos ingresos y las personas con discapacidad, y propicien al mismo tiempo la participación y colaboración de las comunidades y los interesados pertinentes en la planificación y aplicación de esas políticas, entre otras cosas, apoyando la producción social del hábitat, de conformidad con la legislación y las normas nacionales».

B) Establece nuestra Constitución en su art. 47: «Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La Comunidad participará de las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos».

⁸ Otros Textos en los que se reconoce el derecho a la vivienda en el ámbito europeo son la Carta Social Europea de 1961 (reforzada en la Carta Social Europea revisada en 1996) y el art. 19 del Pilar Europeo de derechos sociales (2017/C 428/09).

No se incluye el derecho a la vivienda en nuestra Constitución entre los derechos fundamentales. Aunque el derecho a la vivienda (art. 47 CE) está ubicado dentro del Título I («De los derechos y deberes fundamentales»), se incardina en su Capítulo Tercero («De los principios rectores de la política social y económica», arts. 39 a 52) y no dentro del Capítulo Segundo, Sección 1ª («De los derechos fundamentales y de las libertades públicas»). En consecuencia, no es un derecho fundamental; y por ello, un ciudadano no podrá recabar la tutela de este derecho ante los Tribunales ordinarios, pues el art. 53.2 CE establece: «Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30».

La defensa y, en su caso, la exigencia del derecho a la vivienda se regirá por las leyes que la regulen. En efecto, dispone el art. 53.3 CE: «El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen».

Solución diferente es la mantenida por el TSJUE, que, con referencia a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en la sentencia (Sala tercera) de 10 de septiembre de 2014, considera que «en el Derecho de la Unión, el derecho a la vivienda es un derecho fundamental garantizado por el artículo 7 de la Carta que el tribunal remitente debe tomar en consideración al aplicar la Directiva 93/13».

Aunque se ha mantenido que en España, por la superioridad sobre nuestro ordenamiento de los Convenios internacionales y el Derecho de la UE, el derecho a la vivienda tiene el carácter de fundamental, la solución es sin duda la contraria⁹. Ciertamente los instrumentos internacionales forman parte del ordenamiento jurídico español, con un valor superior al

⁹ NASARRE AZNAR, S., «Cuestionando algunos mitos del acceso a la vivienda en España, en perspectiva europea», *Cuadernos de relaciones laborales*, vol. 35, núm. 1, (2017), pp. 43-69.

de las leyes internas (art. 96 CE)¹⁰; pero en ningún caso tienen primacía sobre la Constitución, que, recordemos, no considera el derecho que nos ocupa como un derecho fundamental, aunque, eso sí, pone de manifiesto la relevancia de la vivienda en los arts. 47 y 50. Por ello, es necesaria la intervención de los poderes públicos para otorgar efectividad al derecho a la vivienda¹¹, que podrá plasmarse en ayudas al alquiler o a la adquisición de una vivienda digna.

Realmente, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea contempla el derecho a la vivienda desde una perspectiva social: ha de considerarse como un derecho social en sentido estricto y no como un derecho subjetivo que confiera a sus titulares una acción ejercitable en el orden jurisdiccional mediante la cual obtener una vivienda digna¹². La STC 32/2019 recuerda que el art. 47 CE no reconoce un derecho fundamental, sino que enuncia «un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (art. 53.3 CE) en el ejercicio de sus respectivas competencias» (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2; y en el mismo sentido, SSTC 59/1995, de 17 de marzo, FJ 3; y 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4). Los poderes públicos vienen así obligados a promover las condiciones necesarias y a establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho de los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en particular regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación, conforme determina el art. 47 CE.

En consonancia con lo dicho, la Ley por el derecho a la vivienda, en su Exposición de motivos, se limita a afirmar: «El deber impuesto por el artículo 47 CE incumbe a todos los poderes públicos sin excepción, que están obligados a cumplirlo en el marco de sus respectivas esferas de competencia. Esta ley debe entenderse, por tanto, en el contexto del cumplimiento por parte del Estado de la obligación que, en el marco de

¹⁰ Por ello, tras la reforma operada por la L.O. 7/2015, de 21 de julio, dispone el art. 4 bis LOPJ que «los Jueces y Tribunales aplicarán el Derecho de la Unión Europea de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea».

¹¹ RUIZ-RICO RUIZ, G.J., *El derecho constitucional a la vivienda: un enfoque sustantivo y competencial*, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 2008, p. 15.

¹² GARRIDO MAYOL, V., «Hacia una nueva configuración del Derecho constitucional a la vivienda», en AA.VV., *Vivienda y colectivos vulnerables*, (dirs. por M^a.D. Cervilla Garzón e I. Zurita Martín), Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters Aranzadi, 2022, (pp. 267-296), p. 272.

sus competencias constitucionales, le incumbe en la protección del derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada y a su disfrute».

2. LOS PERFILES DE LA VIVIENDA EN LA ESPAÑA RURAL Y URBANA. LOS ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS

A la luz de los datos existentes y teniendo en cuenta las conclusiones de la doctrina¹³, pueden destacarse seis factores fundamentales en la materia estudiada.

2.1. Primer factor: la existencia de numerosas viviendas por habitante

El número de viviendas ha ido aumentando incesantemente desde mediados del siglo pasado, llegando en la actualidad (a fecha de 1 de enero de 2021, los últimos datos disponibles del INE¹⁴) España, con una población de 47.400.798 habitantes, a tener un total de 26.623.708 viviendas, de las cuales 18.539.223 son viviendas principales (hogares o viviendas familiares), esto es, aquellas en las que habitan personas

¹³ Para los datos anteriores al año 2021, véanse especialmente: CASTAÑO MARTÍNEZ, M^a.S., «La eficacia de la política de vivienda en España», *ICE, Revista de Economía*, 1 (867), 2012, pp. 7-21; ALGUACIL DENCHE, A. y OTROS, *La vivienda en España en el siglo XXI: Diagnóstico del modelo residencial y propuestas para otra política de vivienda*, Cáritas y Fundación FOESSA, Madrid, 2013; GIACOMINI MERUELO, A., *Evolución de las políticas de ayuda a la vivienda en España*, Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 2014; MÓDENES, J.A. y LÓPEZ-COLÁS, J., «Cambio demográfico reciente y vivienda en España: ¿hacia un nuevo sistema residencial?», *Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 148, Octubre–Diciembre 2014, pp. 103-134; MÉNDEZ GUTIÉRREZ DEL VALLE, R. y PLAZA TABASCO, J., «Crisis inmobiliaria y desahucios hipotecarios en España: una perspectiva geográfica», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 71, (2016), pp. 99-127; SOLÍS TRAPERRO, E. y OTROS, «Bases para reformular la política de vivienda en regiones rurales: caracterización del patrimonio residencial y condición socio-económica de los municipios en Castilla-La Mancha», *Cuadernos Geográficos*, vol. 56, núm. 2, (2017), pp. 176-199; ECHAVES GARCÍA, A., «El difícil acceso de los jóvenes al mercado de vivienda en España: precios, regímenes de tenencia y esfuerzos», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 35, núm. 1, (2017), pp. 127-149.

¹⁴ La mayoría de los datos reflejados sobre vivienda y población están tomados del INE, *Censo de población anual* (Disponible en: <https://www.ine.es/uc/ls0Wp3UC>).

empadronadas en las mismas¹⁵. En concreto, entre los años 2011 y 2021 el número de hogares aumentó en 455.531, esto es, un 2,5%.

En consecuencia, en España hay una vivienda por cada 1,78 habitantes, proporción que ha ido disminuyendo debido a que el incremento de viviendas ha sido superior al correspondiente aumento de la población: en 2011 había una vivienda por cada 1,84 habitantes.

Obviamente, las poblaciones con porcentajes más elevados de viviendas principales se encuentran en las áreas metropolitanas de las grandes ciudades. Por el contrario, los porcentajes más bajos se presentan en los municipios con una ocupación estacional, como son los destinos vacacionales.

Ahora bien, al margen de las zonas vacacionales, es en la España despoblada donde hay un mayor número de viviendas por habitante. Una de las causas que influyen en este fenómeno es la emigración desde la España despoblada (rural) a las regiones densamente pobladas (industrializadas). Podemos advertir este hecho, por ejemplo, en que en Castilla y León, en el año 2011, había una vivienda por cada 1,42 habitantes (0,7 viviendas por habitante); proporción de viviendas por habitantes que en los últimos años incluso ha aumentado debido a la pérdida de población en esta Región¹⁶. Y por ello, como después veremos, también en las zonas rurales hay más proporción de viviendas vacías.

2.2. Segundo factor: el elevado número de viviendas vacías

Estrechamente relacionado con el anterior factor, se encuentra el hecho de que España es un país con numerosas viviendas vacías. En

¹⁵ Dentro de las viviendas principales (hogares) se distingue entre las viviendas convencionales (18.536.616), en las que viven 47.066.972 personas; y los alojamientos (chabolas, caravanas, etc.), que constituyen un total de 2.607 hogares, en donde viven 7.199 personas. Además de los hogares familiares, hay 14.066 alojamientos colectivos (cuarteles, monasterios, prisiones, residencias, etc.), en los que residen 333.826 personas. En 2011 se contabilizaron tanto los residentes en establecimientos colectivos como los que estaban empadronados en ellos. Esta segunda cifra –la que realmente se puede comparar con la de 2021– fue de 241.187, por lo que la población empadronada en estos establecimientos ha crecido un 38,4% en la década.

¹⁶ En este sentido, las distancias respecto al total nacional van en aumento. Baste con analizar los datos publicados por el INE el 12 de abril de 2018 (incluidos en la Encuesta continua de hogares): si bien el número de hogares aumentó en España en 2107 respecto del año anterior (un 0,4%); por el contrario, Castilla y León encabezaba el descenso (con un 0,4 %).

efecto: frente a los diez millones de viviendas vacías existentes en Europa, resulta que en España, a 1 de enero de 2021, del total de las viviendas se encontraban vacías el 14,4% (3.837.328); se usaban esporádicamente el 9,4% (2.514.511) y tenían un bajo uso el 3,5% (943.924). Estos datos los elabora actualmente el INE teniendo en cuenta exclusivamente el consumo eléctrico de las viviendas.

La media en España es la existencia de 8,2 viviendas vacías por cada 100 habitantes. Significativo es que la mayoría de las viviendas vacías se encuentran en las poblaciones más pequeñas. Así, en los municipios de menos de 10.001 habitantes, en los que reside el 23% de la población, se concentra el 45% del total de viviendas vacías. *Y más relevante es aún que en los municipios de hasta 1.000 habitantes, en los que reside sólo el 3,1% de la población (1.438.179 de residentes), radica el 33,3% del total de viviendas vacías.*

En consonancia con este hecho, ha aumentado el número de hogares en los que vive una sola persona (el 27% del total en 2021, frente al 23,2% en 2011) y el número medio de miembros por hogar ha disminuido.

De los datos expuestos antes cabe inferir que el problema de las viviendas vacías se presenta con toda su crudeza en la España despoblada, en la que esos datos se dispararan¹⁷. Así, en Castilla y León las viviendas vacías han aumentado hasta llegar aproximadamente al 20% en 2021. Y, en consonancia con este hecho, ha bajado el número de hogares (un 1,18% respecto de 2011) y ha aumentado el número de los en que vive una sola persona (un 33%, lo que supone un 25,4% más que en 2011). Estos datos son más extremos en los municipios pequeños.

Paradigmático de la España despoblada es el caso de Galicia, en donde existen 300.000 viviendas vacías (el 3% del total europeo), con máximos en el entorno rural.

2.3. Tercer factor: la tenencia en propiedad de una vivienda ha ido cediendo en favor del uso en arrendamiento

¹⁷ Atendiendo al número de habitantes de los municipios, los datos del número de viviendas vacías por cada 100 habitantes son los siguientes. En los municipios de hasta 1.000 habitantes (38,3 viviendas vacías); municipios entre 1.001 y 10.000 habitantes (14,5 viviendas vacías); municipios entre 10.001 y 50.000 habitantes (7,9 viviendas vacías); municipios entre 51.001 y 250.000 habitantes (5,2 viviendas vacías); municipios mayores de 250.000 habitantes (3,6 viviendas vacías).

Suele afirmarse en numerosas ocasiones que la política de vivienda en España, teñida de neoliberalismo, se centra en el fomento de la tenencia de una vivienda en propiedad, en detrimento del alquiler¹⁸. Sin embargo, tal aserto no deja de ser un mito: sí es válido para épocas anteriores, pero no es predicable para los últimos años, en los que, a raíz del Plan de Vivienda 2009-2012, la Administración reorientó su política de vivienda para potenciar casi exclusivamente el alquiler y la rehabilitación.

a) En las últimas décadas del pasado siglo aumentó continuamente en España el número de viviendas principales (hogares) cuya tenencia era en propiedad. Según los datos suministrados por el INE, el máximo de propietarios se alcanzó en el año 2001, en el que el 82,2% de las viviendas principales se tenía en propiedad. A partir de esa fecha, el porcentaje ha ido descendiendo paulatinamente hasta situarse en 2021 en un 75,5%, cifra muy similar a la de 1981¹⁹.

En la España rural esta evolución, aunque no tan acusada, también ha acontecido. Así, en Castilla y León, que cuenta con un mayor número de propietarios de sus viviendas que la media nacional, esa proporción también ha ido descendiendo: año 2004 (86,9%), año 2011 (84,6%)²⁰, año 2017 (81,8%), año 2021 (79,9%).

¹⁸ Sobre la tradicional preferencia de la tenencia en propiedad en los países mediterráneos, *vide* ALLEN, J., «Welfare regimes, welfare systems and housing in southern Europe», *European Journal of Housing Policy*, vol. 6, Issue 3 (2006), pp. 251-277.

¹⁹ Datos tomados del INE y de epdata.es, *Compraventa de viviendas, datos sobre el mercado inmobiliario* (Disponible en: <https://www.epdata.es/datos/compra-venta-vivienda-mercado-inmobiliario-datos-hoy/29/espana/106>). La disminución en España de los hogares cuyos moradores son propietarios podemos sintetizarla así: año 2004 (79,5%), año 2011 (78,9%), año 2014 (78%), año 2017 (76,7%), año 2018 (76,1%).

²⁰ Hay que reseñar que el Informe del CES de Castilla y León *Estrategias para el impulso de un nuevo modelo de política de vivienda en Castilla y León*, aprobado en el Pleno de 15 de mayo de 2018, comete un error al interpretar los datos referidos al año 2011 de vivienda en propiedad y en otros usos tanto para España como para Castilla y León, estimando una menor proporción de la vivienda en propiedad. Así, afirma que ésta representa en Castilla y León el 72,93% del total, cuando realmente la proporción es, como hemos indicado, del 84,6%. El error se debe a que en el Informe no se incluye dentro de la vivienda en propiedad aquellas que se han adquirido por herencia o donación (que suman el 8,82%). (Edición electrónica disponible en internet: <http://www.cescyl.es/es/publicaciones/informes-iniciativa-propia>).

Y la otra cara de la misma moneda. El apoyo al disfrute de una vivienda en régimen de alquiler ha dado sus frutos. Los datos son contundentes. El régimen de tenencia en arrendamiento de una vivienda ha ido aumentando: año 2001 (11,4%), año 2011 (13,5%), año 2021 (16,1%).

b) Para la Europa de los 27, y referidos al año 2020, Eurostat nos arroja los siguientes datos²¹.

1) El porcentaje de *propietarios de vivienda* en España, que es el tercer país en el que más ha descendido el número de propietario (tras Dinamarca y Lituania), ha pasado del 79,8% de la población (año 2010) al 75,1% (año 2020).

Lo contrario ha sucedido en otros países, en donde ha aumentado el número de propietarios, destacando los casos de Polonia (el número de viviendas en propiedad representa el 85,6%) y Croacia, donde esa proporción es del 91,3%.

A pesar del descenso, España sigue estando ligeramente por encima de la media de la Europa de los 27 (69,7%). Pero lo importante es que, mientras en Europa (para el período 2010-2020) ha descendido el número de propietarios en 1 punto porcentual, en España lo ha hecho en 4,7 puntos porcentuales.

Alemania (con el 50,4%) y Rumanía (con el 96,1%) ocupan los extremos del número de propietarios.

2) Frente a los datos de nuestro país, el número de viviendas disfrutadas en alquiler se situaba en 2020 para la Europa de los 27 en el 30,3%, resultando ser el nivel más bajo de la última década. Lógicamente, Alemania era el país con mayor porcentaje (49,6%), seguido por Austria (45%) y Dinamarca (39%). Por el contrario, Rumanía tenía el menor porcentaje (3,9%).

c) Aunque en numerosas ocasiones no suele destacarse, importante es también el grupo de viviendas que se disfrutaban en virtud de una cesión gratis o a bajo precio²². Estas viviendas, que en España, para enero del

²¹ Eurostat (Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20211105-1>).

²² Según el INE una vivienda es facilitada gratuita o semigratuitamente por el patrono, organismo o empresa donde trabaja alguno de los miembros del hogar, cuando lo es en virtud de contrato de empleo, aun cuando dicho miembro haya fallecido, esté jubilado o no trabaje actualmente para dicho patrono, organismo o empresa, siempre y cuando la

año 2021, superaban holgadamente el millón (1.072.600), representan un 5,74% del total de hogares. Este tipo de tenencia ha ido aumentando ligeramente los últimos años: así, en el año 2014 representaba el 5,14% del total de hogares.

2.4. Cuarto factor: la escasez de vivienda pública en España

a) Según datos del Colegio de Arquitectos y del Ministerio de Fomento²³, entre los años 1952 y 2016 se construyeron en España más de 6,8 millones de viviendas protegidas, lo que, sobre un total de 25,5 millones de viviendas (para 2016), representa un 26,6% del total de las viviendas. Si únicamente tenemos en cuenta las viviendas principales (las habitadas permanentemente), el porcentaje ascendería aproximadamente al 34%.

Estas cifras suponen, en relación con el total de las construidas, que las viviendas protegidas representaban un 70% (para el período 1959-1965), llegando al 90% en el año 1963. Tras descender este porcentaje en 1975, repunta en los años 80 (en el año 1996, suponían más del 85% del total de viviendas), para descender posteriormente.

b) Actualmente España está a la cola de UE en vivienda social, tanto respecto del total de viviendas habituales como en relación con la población; sólo un puñado de países, como Portugal, Croacia o Rumanía, se encuentran a la zaga²⁴.

La vivienda protegida representa en España el 2,5% del total de viviendas habituales, una situación que contrasta con la de Holanda

vivienda siga perteneciendo al mismo. También se incluyen en esta rúbrica las viviendas familiares cuyo uso es facilitado como remuneración en especie. Una vivienda es facilitada gratuitamente o semigratuitamente por otras personas o instituciones cuando, sin ser la vivienda propiedad de ninguno de los ocupantes ni estar en régimen de alquiler, no existe contraprestación alguna por el uso de la vivienda o bien la contraprestación está fijada, de forma voluntaria por el propietario de la vivienda, por debajo del precio de alquiler del mercado. No se consideran aquí, por tanto, los alquileres de renta antigua cuyo precio está también, aunque no voluntariamente, por debajo de su valor.

²³ TRILLA BELLART, C. y BOSCH MEDA, J., *El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo*, Fundación Alternativas, Madrid, 2018, pp. 17 y 19.

²⁴ Datos tomados de Eurostat y del Observatorio Housing Europe (Disponible en: <https://www.housingeurope.eu/page-91/housing-europe-observatory>).

(30%), Austria (24%) o Francia (17%). La media de la UE asciende al 9,3 %, es decir, casi 7 puntos más que España.

Frente a una media europea de 3,8 viviendas protegidas por cada 100 habitantes, España tiene 0,9 viviendas. Por el contrario, Holanda se encuentra en primer lugar (12,5 viviendas), siguiéndole Austria (10 viviendas), Dinamarca (9,5), Suecia (8), y Francia (7,5).

c) Por otra parte, en España hay sólo un 1,6 % de viviendas públicas destinadas al arrendamiento (un total de 290.000 viviendas), situación que contrasta con la realidad de otros países europeos: así, por ejemplo, en Holanda hay un 32 %, en Austria el 23 % y en Francia el 17 %.

Paradójicamente, según el informe *Viviendas protegidas vacías* realizado en 2013 por el Defensor del Pueblo, en nuestro país hay un total de 13.504 viviendas de protección oficial vacías²⁵.

d) La causa de tales diferencias se halla en el hecho de que en los últimos años en España ha disminuido el gasto público dedicado a la vivienda protegida. Para el período 2007-2017 la inversión en vivienda protegida por habitante fue de algo más de 36 euros, cuando la media de la UE alcanzó los 148 euros. En España en el período 2012-2017 el presupuesto destinado a vivienda protegida disminuyó un 39%. En los años siguientes el presupuesto estatal en materia de vivienda fue similar al del año. En efecto: año 2017 (471 millones), y en los años 2018, 2019 y 2020 (481 millones en cada uno de esos años).

Sí ha aumentado el Presupuesto en los tres últimos años, pero hay que hacer una importante matización, a saber: que el grueso de los fondos los ha aportado la UE a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). En concreto, la inversión total es la siguiente, expresada en millones de euros: año 2021 (602 estatales y 1.651 a cargo del MRR), año 2022 (806 estatales y 2.489 a cargo del MRR), año 2023 (997 estatales y 2.480 a cargo del MRR)²⁶. Lo cual supone, por ejemplo para el año 2023, que el 71,3% del dinero procede de la UE. Y, a pesar de

²⁵ Defensor del Pueblo, *Estudio sobre viviendas protegidas vacías*, Madrid, 2013 (Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2013-03-Estudio-Viviendas-Protegidas-Vac%C3%ADas.pdf>).

²⁶ Datos tomados de Newtral, *El Gobierno repite...*, (Disponible en: <https://www.newtral.es/gobierno-inversion-vivienda/20231108/>).

todo, este esfuerzo económico, a la vista de la situación española, nos parece insuficiente.

2.5. Quinto factor: el aumento del esfuerzo de las familias para acceder a una vivienda en propiedad o en alquiler

a) El precio de venta de las viviendas aumentó considerablemente hasta 2007, año en el que hubo una ligera bajada, aunque ha vuelto a aumentar a partir de 2017²⁷. El precio medio se sitúa en 1.649,2 euros por metro cuadrado en el conjunto de España.

En cualquier caso, el esfuerzo económico para pagar la vivienda es actualmente y de manera sorprendente superior al de años anteriores, sobre todo para los jóvenes, grupo de personas en donde el paro es altísimo y los salarios muy inferiores a la media.

Este escaso poder adquisitivo, causado en gran medida por el paro, unido al alto precio de venta de las viviendas, ha desembocado en el hecho de que en España el número de jóvenes que viven con los padres (el 55,0 % de los jóvenes de entre 25 y 29 años) sea muy superior al de la UE y, en consecuencia, haya subido la edad de «emancipación», como lo reflejan los datos referidos al año 2022 (30,3 años, frente a los 26,4 de media en la UE).

El sobreesfuerzo para adquirir una vivienda está aumentando, no sólo por la subida de los precios de compra, sino también por la espectacular subida de los intereses de los préstamos hipotecarios. Revelador es el siguiente hecho: el porcentaje de jóvenes propietarios ha descendido del 35% en 2019 al 27% en 2021.

b) El alquiler también se está encareciendo, con la consecuente dificultad de acceder al mismo por las personas con menos recursos²⁸; encarecimiento que, en gran medida, se debe a la menor oferta de viviendas motivada por la desprotección que sufre el propietario (congelación de las rentas, trabas a los desahucios) tras las últimas

²⁷ Una vivienda nueva en el año 2019 costaba de media alrededor de 230.000 €, y en el año 2021 costaba unos 255.000 € en 2021. En cuanto a la vivienda usada, en el año 2019 la media era de unos 150.000 €, y ha pasado a costar en el año 2022 unos 175.000 €.

²⁸ Un estudio sobre la relación entre el precio de alquiler y la renta familiar, y la consecuente capacidad de acceso a la vivienda, puede verse en BELCHÍ EUROVAL, A. y OTROS, «Relación entre precio de alquiler y venta en el mercado residencial español y política de vivienda», *International Review of Economic Policy*, 3 (2), 2021, pp. 61-76.

reformas legislativas y sobre todo desde la vigencia de la Ley por el derecho a la vivienda²⁹.

En este sentido, los datos de Eurostat son palmarios: los jóvenes españoles destinan el 40% de sus ingresos para el pago de un alquiler, porcentaje muy superior a la media de la UE (25,2%)³⁰.

Por su parte, según un Informe realizado por el Portal inmobiliario Pisos.com, en el año 2020 el pago del alquiler representó el 51,5% de los ingresos brutos mensuales de los hogares arrendatarios. Es destacable que, tomando como referencia los datos de ese año, frente a las regiones más pobladas, en la España despoblada fue menor el coste del alquiler sobre el total de los ingresos brutos mensuales³¹.

2.6. Sexto factor: la España despoblada frente a la España industrializada

A) Los datos.

a) Para la etapa iniciada a partir del s. XX, los datos recogidos por la *Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español* son muy elocuentes, que pasamos a sintetizar³².

²⁹ Véase sobre la materia, NOGUERA FERNÁNDEZ, A., «Regular los alquileres en un escenario hostil: La función social de la propiedad y la lucha por el derecho a la vivienda en España», en AA.VV., *Regular los alquileres: La lucha por el derecho a una vivienda digna en España* (coord. A. Noguera Fernández), Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 15-55.

³⁰ Véase también, para este año de 2020, unas cifras más altas en LLANO ORTIZ, J.C. y OTROS, *El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2020*. 11º INFORME 2021. EAPN España (Disponible en: https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/Informe_AROPE_2021_DIANAS_DE_LA_POBREZA.pdf).

³¹ Pisos.com., *Pisoblog* (Disponible en: <https://www.pisos.com/aldia/el-coste-del-alquiler-represento-en-2020-el-515-de-los-ingresos-brutos-mensuales-de-los-espanoles/1652420/>). Por orden descendente, reflejamos las CC.AA.: Baleares (82,8%), Madrid (69,6%), Cataluña (63,5%), Canarias (57,4%), Andalucía (53%), Comunidad Valenciana (50,3%), País Vasco (48,9%), Navarra (44,8%), Cantabria (40,9%), La Rioja (38,5%), Castilla y León (36,7%), Aragón (35,7%), Murcia (35,7%), Galicia (34,5%), Castilla-La Mancha (32%), Asturias (31,3%) y Extremadura (30,3%).

³² EAPN España (Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español), *La vivienda como derecho. La perspectiva autonómica*, Diciembre 2021, pp. 90-92. (Disponible en: <https://www.eapn.es/publicaciones/490/el-derecho-a-la-vivienda-la-perspectiva-autonomica>).

«En el año 1900, el 48% de la población vivía en núcleos con menos de 2000 habitantes. En el año 1991, este porcentaje había descendido hasta el 25%. En los últimos 50 años, el volumen de la población rural española ha bajado un 28%. El empleo en la agricultura también ha disminuido radicalmente en España en los últimos 25 años. En el año 1976, el 22% de la población activa trabajaba en la agricultura, frente a un 4,5% en el año 2016. Ya desde los años treinta del siglo XX se manifiesta en España un movimiento migratorio desde el campo hacia la ciudad, debido a la falta de posibilidades de empleo en el sector agrícola [...]».

«Amplias regiones del país se han visto afectadas por movimientos migratorios desde las zonas rurales a las grandes ciudades y muchas Comunidades Autónomas han sufrido un proceso de despoblación y envejecimiento. Por ejemplo, 17 provincias han visto reducir su población de manera intensa en estos 46 años. Castilla y León, Extremadura y Galicia son las comunidades que concentran la mayoría de las provincias que han experimentado un descenso poblacional. También provincias como Teruel y Cuenca concentran pérdidas de población notables, superiores al 17%.

«Si observamos la pérdida de población por municipios, son Asturias y Castilla y León las Comunidades Autónomas más afectadas por el abandono de población de sus municipios: más del 85% de sus municipios tenían en 2020 menos población que la que registraban en 1996. Tras ellas, Extremadura y Aragón son los territorios en los que un porcentaje más alto de municipios han visto mermados su población.

«Actualmente, el 80% de la población española vive en zonas urbanas, de las cuales el 46,6% vive en municipios de más de 300.000 habitantes, un porcentaje que supera a la media de Europa occidental, que es del 36,2%»³³.

³³ Véanse más datos sobre la materia en: MALGESINI, G., *Seminario Inclusión Social en el Medio Rural en España y Europa*. EAPN ES, 2017 (Disponible en: https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1502884563_memoria_seminario_la_inclusion_social_en_el_medio_rural_en_espana_y_europa.pdf); epdata.es, *Población en España hoy: inmigrantes, emigrantes y otros datos sobre los habitantes de España*, datos actualizados al 8 de agosto de 2023 (Disponible en: <https://www.epdata.es/datos/poblacion-espana-hoy-inmigrantes-emigrantes-otros-datos-habitantes-espana/1/espana/106>).

Un dato revelador de la dramática situación es que «el 48% de los municipios españoles está por debajo de 12,5 habitantes por km cuadrado. Y de ese 48%, el 83,5% son municipios de menos de 500 habitantes»³⁴.

b) Paralelamente, la España despoblada es, naturalmente, más pobre. Los datos de ECODES son reveladores: «El 32% de la población del Estado español vive en municipios con menos de 20.000 habitantes, el 12% en municipios de menos de 5.000 habitantes y el 5,7% en municipios de menos de 2.000 habitantes. A pesar de lo dispersa que está la población en las zonas rurales, en ellas se concentran muchos de los problemas sociales actuales. Un mayor porcentaje de personas que viven en áreas rurales están en riesgo de sufrir pobreza o exclusión social, con un promedio de 29,1% de la población española frente al 25,1% si se refiere a ciudades. A su vez, muchas comunidades rurales que sufren de despoblación corren el riesgo de sufrir un estancamiento económico, falta de oportunidades profesionales y un aumento de la pobreza y la exclusión social»³⁵.

B) *Las causas.*- Para atajar un problema es necesario saber las causas que lo originan. La emigración del campo a la ciudad es, en los últimos 70 años, un fenómeno generalizado en las sociedades industriales. Sin embargo, en España se dan unas causas, circunstancias muy específicas que no pueden obviarse.

a) En general, como se ha aludido, la actividad agraria, debido a sus características específicas, emplea cada vez a menos trabajadores y, paralelamente, la mano de obra la absorbe la industria, radicada en las grandes urbes. El menor empleo en la agricultura tiene como causa principal los avances técnicos, pues, con pocos trabajadores, se producen cantidades ingentes comparadas con las propias de una agricultura preindustrial.

³⁴ Ministerio de Transición Ecológica, *Diagnóstico Eje Despoblación* (Disponible en: https://www.miteco.gob.es/content/dam/mitesco/es/reto-demografico/temas/analisis-cartografia/diagnostico_eje_despoblacion_tcm30-517769.pdf).

³⁵ ECODES, *Webinar/Vivienda y reto demográfico - Rehabilitación y otros modelos habitacionales* (Disponible en: <https://ecodes.org/hacemos/energia-y-personas/rehabilitacion-energetica-de-viviendas/vivienda-y-reto-demografico-redinamizacion-de-nuestros-nucleos-rurales>).

Puede afirmarse que «las causas de esta despoblación son muy complejas, pero a grandes rasgos pueden sintetizarse en una intensa concentración del trabajo y la demanda de mano de obra urbana que abre más oportunidades laborales, ingresos más altos en las zonas urbanas, los procesos de cambio agrario y la existencia de cierta penalización rural en el acceso a infraestructuras y servicios frente a un mejor acceso a los servicios públicos de las ciudades. Varios autores destacan una brecha entre las condiciones de vida entre la España urbana y la rural: el acceso a los servicios básicos (sanidad, educación, servicios sociales, transporte...) está menos garantizado e³⁶n el medio rural y en los municipios más pequeños. Esta falta de desarrollo de políticas que garanticen el acceso a los recursos lastra sobre todo a las personas más vulnerables y población envejecida con una mayor incidencia de la dependencia que habitan en el medio rural y poblaciones de pequeño tamaño»³⁷.

b) La singularidad de España radica en que (así se puede advertir en algunos de los datos referidos) la emigración del campo a la ciudad consiste básicamente en una emigración de unas regiones (fundamentalmente de sus zonas rurales) hacia otras regiones (tanto a sus ciudades como a sus pueblos). En concreto, hay un desplazamiento de población del campo a la ciudad y, sobre todo, de las zonas agrarias (poco industrializadas) hacia las regiones con una industria potente. Y, así, surge la denominada España “vacía”: las regiones del interior, Aragón y el noroeste pierden año tras año población. Y la otra cara de la misma moneda: esa población se dirige a las zonas industrializadas: Cataluña, Valencia, Vascongadas o Comunidad de Madrid.

Nos encontramos, por tanto, ante una España asimétrica.

c) Esta singularidad española comienza ya en el s. XVIII. Es decir, que hay causas específicas ajenas a la menor absorción de mano de obra por la actividad agraria moderna. ¿Y cuáles son esas causas? Podríamos sintetizarlas en dos: la primera y fundamental, la sempiterna decisión de

³⁶ Respecto del ámbito jurisdiccional, véase MUÑIZ ESPADA, E.: *La especialización de los órganos judiciales en Derecho agrario*, Reus, Madrid, 2023.

³⁷ EAPN España, *La vivienda como derecho. La perspectiva autonómica...*, cit., pp. 91-92.

los poderes públicos de beneficiar a determinadas regiones frente a otras; en segundo lugar, y respecto de Madrid, el efecto de la capitalidad.

Nos estamos refiriendo a una política pública continua, desde hace 300 años, de beneficio de unas regiones frente a otras, mediante la ubicación en ellas de las más variadas industrias, de una fiscalidad para protegerlas, de la dotación de infraestructuras, etc. El caso de Cataluña es paradigmático. A partir de 1714 los borbones la protegieron frente a las demás regiones: comercio con las Indias centrado en el puerto de Barcelona, prohibición de importar determinados productos que hicieran la competencia a los catalanes, política arancelaria proteccionista. Ya STENDHAL advirtió este hecho en sus famosas *Memorias de un turista* (1838)³⁸.

Ya, desde entonces, sistemáticamente todos los gobernantes y regímenes han protegido a Cataluña y las Vascongadas frente al resto de España.

Expongamos algunos datos ilustrativos de las consecuencias de esta política.

1) En cuanto a la población, basta con comparar los datos actuales con los de 1787, recogidos en el Censo de Floridablanca³⁹. La provincia de La Coruña (la más poblada de España en 1787, con 426.439 habitantes)

³⁸ Escribe STENDHAL, *Mémoires d'un touriste*, t. 3, Le divan, Paris, 1929, p. 301: «Cabe señalar que en Barcelona predicán la virtud más pura, el beneficio general y que a la vez quieren tener un privilegio: una contradicción divertida. El caso de los catalanes me parece el caso de los maestros de forja franceses. Estos señores quieren leyes justas, a excepción de la ley de aduana, que se debe hacer a su gusto. Los catalanes piden que todo español que hace uso de telas de algodón pague cuatro francos al año, *porque en el mundo hay una Cataluña*. Por ejemplo, es necesario que el español de Granada, de La Coruña o de Málaga no compre los productos británicos de algodón, que son excelentes y que cuestan un franco la unidad, pero que utilice los productos de algodón de Cataluña, muy inferiores, y que cuestan tres francos la unidad. Con esta excepción, esta gente es de fondo republicano y grandes admiradores del Contrato Social de Jean-Jacques Rousseau. Dicen amar lo que es útil y odiar la injusticia que beneficia a unos pocos. Es decir, están hartos de los privilegios de una clase noble que no tienen, pero quieren seguir disfrutando de los privilegios comerciales que con su influencia lograron extorsionar hace tiempo a la monarquía absoluta. Los catalanes son liberales como el poeta Alfieri, que era conde y detestaba los reyes, pero consideraba sagrados los privilegios de la nobleza». (La frase en cursiva *«porque en el mundo hay una Cataluña»*, es fiel traducción del original consultado: *«Parce qu'il y a au monde une Catalogne»*. Es frecuente en las versiones españolas del texto que tal frase se traduzca erróneamente como *«por el solo hecho de existir Cataluña»*).

³⁹ INE, *Censo de Floridablanca* (Disponible en: <https://www.ine.es/uc/flm1ObW4>).

ocupa actualmente el número 12. Las regiones de Galicia, Castilla y León y Castilla-La Mancha, que actualmente albergan al 15% de la población, en el año 1787 representaban más de un tercio de ésta. Hay provincias (Teruel, Soria y Cuenca) que tienen menos población que hace 250 años: la zona de los Montes Universales tiene menos densidad de población que Laponia. Por el contrario, la provincia de Barcelona (con 350.220 habitantes en 1787) ha multiplicado por 16,4 su población. En ese año de 1787 Bilbao tenía 12.887 habitantes, menos de la mitad que Écija, pueblo de la provincia de Sevilla.

En este contexto, no es de extrañar, por ejemplo, que Barcelona en el año 1714 tuviera 37.000 habitantes (menos de la mitad que Sevilla) y pasara a tener 130.000 en el año 1787 (se triplicó con creces su población en 60 años).

2) En cuanto a la riqueza de las regiones, baste con tener en consideración un hecho: Andalucía, como señala ARENAS POSADAS, era la región más rica de España en el año 1.860: su PIB per cápita era un 36% superior a la media nacional. Sin embargo, el proteccionismo impuesto por el poder público benefició a las regiones industriales, de manera que en el año 1900 el PIB per cápita de Andalucía se encontraba un 13% por debajo de la media española; y descendió a un 25% en el año 1930⁴⁰. En otras palabras: Andalucía era la región más rica de España a mediados del s. XIX, y en la actualidad es una de las más pobres, en gran medida porque no ha sido agraciada con las decisiones del poder público.

C) Las soluciones. Relevancia de la vivienda en este ámbito.- Es difícil revertir este proceso, incluso amortiguarlo. Según los datos de la División de Población de las Naciones Unidas, para 2030, el 40% de toda la población española vivirá en 15 ciudades (de más de 300.000 habitantes), cuando este dato suponía el 15,6% en 1950. Por otra parte, el 25,6% de la población española se concentrará en 2030 en las áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona⁴¹.

En esta España asimétrica, más que de una España despoblada frente a otra poblada, cabe hablar de una España no industrializada frente

⁴⁰ ARENAS POSADAS, C., *LO ANDALUZ. Historia de un hecho diferencial*, 3ª ed., El Paseo Editorial, Sevilla, 2022.

⁴¹ Europa Press Sociedad, *Así crecerán las grandes ciudades españolas en los próximos años* (Disponible en: <https://www.europapress.es/sociedad/noticia-asi-creceran-grandes-ciudades-espanolas-proximos-anos-20160202114408.html>).

a otra industrializada. El único medio para frenar la despoblación consiste en suprimir las causas, es decir, el único medio relevante a tal fin es la industrialización de las regiones despobladas, aunque sea con 300 años de retraso. Se trata de una decisión política.

El presente estudio sólo tiene por objeto analizar en qué medida la vivienda puede constituir una herramienta o medio para contribuir al freno de la despoblación. Por ello, y de antemano, ha de tenerse en cuenta que se trata sólo de un medio más.

3. LOS MODELOS HABITACIONALES DE VIVIENDA PROTEGIDA MÁS IDÓNEOS PARA CONTRIBUIR AL DESARROLLO RURAL Y AL RETO DEMOGRÁFICO. SU NECESARIA REFORMA E IMPLEMENTACIÓN

3.1. Planteamiento

Es obvio que, si se utiliza la vivienda como herramienta con la finalidad de fomentar el desarrollo rural, todos los modelos habitacionales deberían apoyarse por la Administración, discriminando positivamente la vivienda en las zonas rurales frente a las urbanas, naturalmente cuando se cumplan los requisitos establecidos *ad hoc*.

Es este sentido, todos los modelos habitacionales *protegidos* por nuestra legislación deberían contener, convenientemente implementados, un apoyo específico cuando la vivienda radique en las pequeñas poblaciones. En concreto, y analizada la normativa: la «ayuda» del ICO para el acceso a una vivienda en propiedad y los diferentes Programas recogidos en el Plan de vivienda 2022-2025, que transcribimos *supra*.

En el vigente Plan sí se contempla una ayuda (incluida en el Programa 5) para la adquisición en propiedad de una vivienda por los menores de 36 años en las poblaciones de hasta 10.000 residentes, el único modelo exclusivo de protección de la vivienda rural frente a la urbana. Mas, siendo una ayuda muy restringida, también debería ser implementada.

Por tanto, cualquier solución habitacional de las existentes en nuestro ordenamiento es un medio hábil para alcanzar el fin referido: desde el arrendamiento, pasando por los modelos de tenencia mixta (las

cooperativas⁴²), hasta las denominadas tenencias intermedias (la propiedad temporal y la propiedad compartida). Las ventajas de estas dos figuras las ponen de manifiesto NASARRE y SIMÓN MORENO al afirmar: «Las tenencias intermedias representan un mecanismo de partenariado público-privado (vivienda social) o de iniciativa únicamente privada (vivienda libre) que supere la dicotomía “alquiler vs dominio”, transformándolo en un sistema de “alquiler & dominio”, incentivando positivamente que los propietarios de viviendas vacías las abran al mercado para que sean efectivamente ocupadas»⁴³.

Ahora bien, dadas las características propias de las zonas rurales (pensemos en la existencia de numerosas viviendas vacías, causado en gran medida por la despoblación), unos modelos son, frente a los demás, más idóneos para, adecuadamente protegidos por la Administración, contribuir al desarrollo del mundo rural. Creemos que los modelos más relevantes a estos efectos son dos: la tenencia en propiedad y el modelo *cohousing* de usuarios para personas mayores y personas con discapacidad

Antes de analizar estos dos modelos habitacionales, debemos recordar, como ya dijimos, que en la presente sede la legislación de las diferentes CC.AA. sigue, con ligeras variantes, a la estatal⁴⁴. De entre la

⁴² Evidentes son las ventajas de las cooperativas como medio de acceso a una vivienda. No puede olvidarse que la finalidad principal de este modelo consiste en posibilitar la adquisición de una vivienda a precio de coste, como así reconoce explícitamente en el art. 122.1 La Ley 12/2015, de 9 de julio, de cooperativas de Cataluña). Estas ventajas se conseguirán, entre otras causas, por la supresión de la figura del promotor en la construcción y por la ayuda económica (adquisición barata de suelo público, incentivos fiscales, etc.) otorgada por la Administración. Indudables son asimismo otras ventajas: la flexibilidad del modelo, que permite el acceso a la vivienda mediante figuras jurídicas varias (propiedad, arrendamiento, uso, etc.) en gran medida escogidas por cada uno de los socios de la cooperativa, lo que configura a este modelo como mixto, pues el cooperativista, que podrá ser un propietario más, también puede, cuando así se haya previsto, ser titular de un derecho de socio y, en cuanto tal, disfrutar de la vivienda como usuario (cesionario a título gratuito, arrendatario, etc.).

⁴³ NASARRE AZNAR, S. y SIMÓN MORENO, H., «Fraccionando el dominio: las tenencias intermedias para facilitar el acceso a la vivienda», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 739, (2013), (pp. 3063-3122), p. 3069.

⁴⁴ Puede consultarse las distintas ayudas de las CC.AA. en Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, *Vivienda. Enlaces a CCAA, Ceuta y Melilla* (Disponible en: <https://www.mitma.gob.es/vivienda/plan-estatal-de-vivienda/plan-2022-2025/enlaces-a-ccaa-ceuta-y-melilla>).

ingente cantidad de datos existentes al respecto⁴⁵, destaquemos la escasa inversión: así, en el año 2019 las Autonomías dedicaron como media a la vivienda protegida 48,9 euros por habitante⁴⁶.

Por otra parte, para el ámbito autonómico (lo que puede igualmente predicarse a nivel nacional) BLANCO-ARANA nos dice que «un resultado significativo es que la promoción de vivienda protegida en cualquiera de sus formas se debe más a la voluntad de los poderes públicos que a variables macroeconómicas de entorno»⁴⁷.

3.2. El modelo de tenencia en propiedad de la vivienda

A pesar de las críticas de las que ha sido objeto, la tenencia de una vivienda en propiedad puede considerarse como el medio más adecuado para satisfacer la necesidad habitacional, con indudables ventajas frente a otras tenencias: es un acicate para el ahorro personal y para el cuidado de los bienes inmuebles, y una causa que contribuye a vivir más desahogadamente.

Puede considerarse que continúa vigente el aforismo (muy defendido en la codificación francesa) de que la propiedad hace libre al individuo. En este sentido, y al margen de ideas preconcebidas, no cabe duda de que una vivienda en propiedad permite a la persona (al ahorrarse un alquiler) destinar gran parte de la renta a satisfacer otras necesidades, a afrontar una vejez en mejor situación económica (piénsese en la hipoteca inversa) y, en última instancia, a procurar a la familia mediante la transmisión *mortis causa*, un mejor porvenir. ¿Quién duda de que las naciones libres son naciones de propietarios?

En la España despoblada, con mayor intensidad que en la urbana, la tenencia en propiedad, no sólo es la preferida por los particulares, sino que, como dijimos, también es la más adecuada para que, protegiéndola,

⁴⁵ Fundamental es, a estos efectos, EAPN España, *La vivienda como derecho. La perspectiva autonómica...*, cit.

⁴⁶ Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, DG de Vivienda y Suelo (Observatorio de Vivienda y Suelo), *Boletín especial vivienda social 2020* (Disponible en: <https://www.mitma.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/estudios-y-publicaciones/observatorio-de-vivienda-y-suelo>)

⁴⁷ BLANCO-ARANA, M. C., «La Vivienda de Protección Oficial como una herramienta de política en las comunidades autónomas. Un análisis empírico durante el período 2008-2022», *Revista de Estudios Empresariales. Segunda época*, núm. 2, (2023), (pp. 91-108), p. 91.

contribuya al reto demográfico. Debido a que los precios de la vivienda son más bajos en las pequeñas poblaciones (la mitad en los municipios de hasta 5.000 habitantes), el gasto de la Administración en fomentar la adquisición de una vivienda protegida, en beneficio de las personas más desfavorecidas económicamente, supondrá una cuantía mínima frente a las ventajas obtenidas con el consecuente desarrollo rural.

Pasemos a analizar las dos ayudas existentes en el acceso a la vivienda protegida en propiedad: la ayuda concedida a los menores de 36 años cuando la población no sea superior a 10.000 residentes y las ayudas del ICO (de carácter general).

3.2.1. La ayuda para la adquisición en propiedad de una vivienda por los menores de 36 años en las poblaciones de hasta 10.000 residentes: el único modelo exclusivo de protección de la vivienda rural⁴⁸

En los arts. 51-60 del Capítulo VI del Plan de Vivienda 2022-2025 se contiene el «Programa de ayuda a las personas jóvenes y para contribuir al reto demográfico», cuyo contenido es muy similar al anterior «Programa de ayuda a los jóvenes» (el del Plan de vivienda 2018-2021). En efecto, dispone el art. 51 Plan: *Objeto del programa*.

«1. Este programa tiene por objeto facilitar el acceso al disfrute de una vivienda o habitación digna y adecuada en régimen de alquiler o de cesión en uso a las personas jóvenes con escasos medios económicos, mediante el otorgamiento de ayudas directas a la persona arrendataria o cesionaria o facilitando a las personas jóvenes el acceso a una vivienda en régimen de propiedad localizada en un municipio o núcleo de población de pequeño tamaño, mediante la concesión de una subvención directa para su adquisición.

Tiene también por objeto contribuir al reto demográfico de la recuperación de población en municipios o núcleos de población de pequeño tamaño.

⁴⁸ Las CC.AA., además de gestionar las ayudas creadas por el Gobierno Central, ostentan competencias legislativas para establecer nuevas subvenciones con cargo a sus presupuestos. En este sentido, algunas de ellas, con más o menos variantes, han modificado la ayuda para el acceso a una vivienda en favor de los menores de 36 años, de acuerdo con sus circunstancias. (Véase nota 44).

«2. A los efectos de este Plan, se entiende por municipio o núcleo de población de pequeño tamaño el que posea una población residente igual o inferior a los 10.000 habitantes en el momento de la entrada en vigencia de este real decreto».

El Programa se concreta, en consecuencia, en el establecimiento de dos tipos de ayuda, *incompatibles entre sí*: una «ayuda para el pago de la renta del alquiler o precio de cesión en uso de la vivienda o habitación habitual y permanente»⁴⁹; y, como segunda opción, una «ayuda para la adquisición de vivienda habitual y permanente localizada en un municipio o núcleo de población de pequeño tamaño» (art. 52 Plan).

Aunque el art. 51 Plan no posee una dicción clara, a luz del resto del articulado queda claro que la ayuda para el alquiler o uso de una vivienda o habitación es de carácter general con independencia del lugar donde radique el inmueble (primer tipo de ayuda u opción), Dicho de otra forma: la contribución al reto demográfico sólo tiene un tipo de ayuda específica: la adquisición de la propiedad de una vivienda (segundo tipo u opción de ayuda u opción). Analicemos este segundo tipo de ayuda, el que es objeto de estudio en el presente trabajo.

3.2.1.1. *Los requisitos*

a) *El beneficiario o los beneficiarios: sus requisitos.*- Los establece el art. 53.2 Plan («*Personas beneficiarias*»). Son los siguientes.

1) *Edad.*- El beneficiario ha de ser mayor de edad y menor de 36 años «en el momento de solicitar la ayuda o en el momento de la suscripción del contrato público o privado de adquisición de vivienda cuando esta se realice antes de la convocatoria y después del 1 de enero de 2022» (art. 53.2. b)⁵⁰.

2) *Suscripción del contrato.*- El beneficiario debe «haber suscrito a partir del 1 de enero de 2022 o estar en condiciones de suscribir un

⁴⁹ El Plan 2022-2025 ha ampliado el ámbito del disfrute de una vivienda (por alquiler o cesión en uso) al disfrute igualmente de una habitación.

⁵⁰ El precepto, al igual que ocurre en los demás en que se contempla una edad menor de 36 años, dice literalmente «tener menos de treinta y cinco años, incluida la edad de treinta y cinco años». Se trata evidentemente de una pésima redacción, que, por cierto, no sucede en el Preámbulo del Plan, en el que, para estos mismos casos, se refiere a «personas jóvenes de hasta treinta y cinco años incluidos». Por lo demás, el art. 53.2 primer inciso exige a los beneficiarios que sean personas físicas.

contrato público o privado de adquisición de vivienda localizada en un municipio o núcleo de población de pequeño tamaño, incluido el supuesto de vivienda a edificar» (art. 53.2. a).

3) *Nivel máximo de renta.*- En cuanto a los requisitos económicos, se exige al beneficiario «disponer de unas rentas anuales iguales o inferiores a 3 veces el IPREM. Dicho umbral será de 4 veces el IPREM si se trata de personas con discapacidad y de 5 veces el IPREM cuando se trate de personas con discapacidad de alguno de los siguientes tipos: i) personas con parálisis cerebral, personas con enfermedad mental, personas con discapacidad intelectual o personas con discapacidad del desarrollo, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 por 100 ii) personas con discapacidad física o sensorial, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 por 100» (art. 53.2. a).

Las «rentas anuales» vienen referidas al IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples), cuya cuantía anual para 2023 se encuentra en unos ingresos brutos de 8.400 euros (Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2023).

Un trato especial se dispensa al discapacitado, lo que está en consonancia con nuestro ordenamiento jurídico. En efecto, la ya citada Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de 2006 (ratificada y vigente en España desde el 3 de mayo de 2008), instaurando un modelo o sistema completamente novedoso, opta decididamente por los derechos humanos de las personas con discapacidad, pasando, de la irrelevancia de la discapacidad, a considerar que debe ser tenida en cuenta para garantizarles a estas personas todos sus derechos; y, para ello, se analiza la realidad agregando la perspectiva de la discapacidad⁵¹.

En este nuevo sistema «son personas con discapacidad aquellas que presenten deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás» (Ley 51/2003, de 2 de diciembre, modificada por la Ley 26/2011, de 1 de agosto).

Esta visión ha de trasladarse a las políticas sociales, que deben tender a aliviar las barreras sociales más que a compensar a las personas de manera individual⁵². Dichas barreras se presentan de forma muy evidente en el acceso a una vivienda digna.

⁵¹ MARÍN VELARDE, A, «La discapacidad: delimitación jurídica», en AA.VV., *Contribuciones para una reforma de la discapacidad. Un análisis transversal del apoyo jurídico a la discapacidad* (dir. E. Muñiz Espada), Wolters Kluwer España, Madrid, 2020, pp. 37-68.

⁵² LIDÓN HERAS, L., «La transversalidad de la discapacidad en los principios rectores y en el plan nacional español sobre empresas y derechos humanos», en AA.VV., *España y la implementación de los principios rectores de las Naciones Unidas sobre empresas y*

Aparte de las ayudas propias del Plan de vivienda que nos ocupa, debemos destacar que en 2023 la compra de Viviendas de Protección Oficial por las personas con discapacidad está gravada con un IVA reducido del 4%.

4) *El beneficiario debe establecer su residencia habitual en la vivienda adquirida.*- Ésta debe destinarse a residencia habitual del beneficiario durante un plazo de, al menos, 5 años. El Plan establece este requisito en los siguientes términos: «Que la vivienda a adquirir vaya a constituir la residencia habitual y permanente de la persona beneficiaria por un plazo mínimo de cinco años desde la fecha su adquisición, debiendo ser ocupada en el plazo máximo de tres meses desde su entrega por la entidad vendedora. El plazo de cinco años podrá ser inferior cuando sobrevengan cambios de domicilio por razones laborales o cuando se enajene la vivienda reinvertiendo el total del importe obtenido con la enajenación en la adquisición de otra vivienda habitual y permanente que se adecúe a las nuevas circunstancias familiares del beneficiario» (art. 53.2. c)⁵³.

5) *El beneficiario no puede ser propietario o usufructuario de otra vivienda en España.*- En el art. 53.2 *in fine* Plan, en un apartado ubicado tras la letra d), se establece un requisito que el legislador lo formula de manera negativa y confusa:

«No podrá concederse la ayuda cuando la persona solicitante sea propietaria o usufructuaria de alguna vivienda en España. *A estos efectos no se considerará que se es propietaria o usufructuaria de una vivienda si el derecho recae únicamente sobre una parte alícuota de la misma y se ha obtenido por herencia o transmisión mortis causa sin testamento.* Se exceptuarán de este requisito quienes siendo titulares de una vivienda acrediten la no disponibilidad de la misma por causa de separación o divorcio, o no puedan habitarla por cualquier otra causa ajena a su voluntad o cuando la vivienda resulte inaccesible por razón de discapacidad de la persona titular o algún miembro de la unidad de convivencia». (La cursiva es nuestra).

derechos humanos: oportunidades y desafíos (dir. M^a C. Márquez Carrasco), Huygens Editorial, Barcelona, 2014 (pp. 391-418), p. 393.

⁵³ Para el caso en que la vivienda no se haya edificado aún (ya vimos esta posibilidad), el art. 53.2.a) añade un segundo párrafo en el que dispone que «en el supuesto de vivienda a edificar el plazo mínimo de cinco años computará desde la efectiva entrega de la vivienda al adquirente».

b) Requisitos relativos a la vivienda: ubicación y precio.- La vivienda debe cumplir un doble requisito: tener un precio de adquisición no superior a 120.000 euros (art. 53.2. d) y estar ubicada en una población de pequeño tamaño (art. 53.2. a), esto es, una población con un máximo de 10.000 residentes en el momento de la entrada en vigor del Real Decreto que contiene el Plan de Vivienda (art. 51.2).

Se ha elevado el límite de habitantes para considerar qué se entiende por población de tamaño, pues en el anterior Plan estaba fijado en 5.000. Por lo demás, ya no se hace alusión expresa (sí lo efectuaba el anterior Plan) a que en el precio de la vivienda no se incluían «los gastos y tributos inherentes a la adquisición». En definitiva, la cuantía de la ayuda no ha aumentado, pues tales gastos y tributos representan al menos el 20% del precio de adquisición.

c) La ayuda en favor del propietario adquirente.

1) Cuantía.- La ayuda, que deberá destinarse obviamente a la adquisición de la vivienda habitual (art. 55.2); y la cuantía «será de hasta 10.800 euros por vivienda, con el límite del 20 % del coste de adquisición de la vivienda. En el supuesto de adquisición de la propiedad de una vivienda por más de una persona, el importe de la ayuda que pudiera recibir una persona beneficiaria, que adquiere una parte de la misma, se determinará aplicando al importe de la ayuda que correspondería a la adquisición del 100 % de la vivienda el porcentaje de cuota adquirida» (art. 56.2)⁵⁴.

2) Concesión y documentación que debe aportarse para percibir la ayuda ya concedida.- Son las Comunidades Autónomas (y las ciudades de Ceuta y Melilla) las que, previas las continuas convocatorias, conceden las ayudas (art. 58).

En cuanto a la documentación que debe aportarse para percibir la ayuda ya concedida, el beneficiario dispone de un plazo de tres meses, desde la fecha de notificación de la resolución de concesión de la ayuda, para aportar a la Comunidad Autónoma (o a la ciudad Autónoma), como requisito necesario para percibir la ayuda, «la escritura pública de compraventa en la que la misma conste como parte del pago, salvo que la adquisición fuera previa a la convocatoria de la ayuda y posterior al 1 de enero de 2022, en cuyo caso no será preceptivo que figure la ayuda

⁵⁴ Este precepto, en vez de aludir al apartado 2 del art. 52, se refiere, por error, al apartado 2 del art. 36.

concedida en el referido contrato privado o escritura pública de compraventa» (art. 57.2, apdo. 3)⁵⁵.

3) *Pago.*- La Comunidad Autónoma que la concedió (o la ciudad de Ceuta y Melilla) abonará de una sola vez la ayuda (art. 58); debiéndose tener en cuenta que «en cualquier supuesto en el que no se perfeccione la adquisición de la vivienda y la ayuda ya hubiera sido abonada, la persona beneficiaria o la entidad que la percibió por cuenta de la misma habrán de reintegrarla al Tesoro Público conforme a los procedimientos regulados al respecto» (art. 57.2 apdo. 4)⁵⁶.

3.2.1.2. *La necesaria reforma e implementación de esta ayuda*

Nos ceñiremos a comentar los aspectos más relevantes.

A) Requisitos personales del beneficiario: la edad.- Doblemente ha de reformarse este requisito. En primer lugar, debería incluirse también al menor de edad emancipado, pues no parece tener sentido: llevará un vida independiente, puede que esté trabajando, que haya formado una familia, que tenga hijos. En segundo lugar, que la ayuda esté vedada a los mayores de 36 años sólo se justifica si lo que se pretende es apoyar a los jóvenes. Pero, si, además, y ésta es la finalidad principal, se persigue luchar contra la despoblación, parece que la solución más adecuada es no establecer ningún límite de edad.

B) Requisitos económicos.- Es lógico que se exija un nivel máximo de renta, con un trato preferente a las personas con discapacidad. Pero, ¿por qué no se exige en este modelo un patrimonio que supere un determinado umbral? Piénsese que éste sea escasamente improductivo, pero por cuya venta el beneficiario obtenga dinero suficiente para adquirir una vivienda.

Por otra parte, no resulta muy justo que se tenga en cuenta, a los efectos el cómputo del nivel máximo de las rentas, sólo las del adquirente

⁵⁵ En el art. 57.2 se regula ampliamente los pormenores de esta materia, de la que cabe destacar que «esta ayuda no podrá concederse para la adquisición de viviendas cuya construcción, acreditada con el certificado de inicio de obra suscrito por técnico competente, se inicie una vez transcurrido el plazo de seis meses desde la fecha de notificación de la resolución de concesión de la ayuda» (art. 57.2, apdo. 2).

⁵⁶ Por lo demás, el Plan contempla la posible concesión directa de las ayudas (art. 59) y la gestión de la ayuda mediante entidades colaboradoras (art. 60).

y no, en su caso, a las generadas por la unidad familiar, aunque lo fuera de manera modulada⁵⁷. No parece lógica esta solución cuando, por el contrario, sí se tienen en cuenta los ingresos familiares en otras ayudas, como es la concedida a los mayores de 65 años y discapacitados para disfrutar en arrendamiento (o derecho análogo) de una vivienda en el modelo *cohousing* (art. 79). ¿Cómo admitir que pueda ser beneficiario un adquirente con escasas rentas, pero que forme parte de una familia de alto poder adquisitivo, y en la que incluso se disponga (por ejemplo, el cónyuge) de una vivienda en propiedad?

La reforma en este aspecto se hace necesaria, pues no puede utilizarse la vivienda protegida como una vía indirecta para enriquecerse injustamente.

C) La escasez de la ayuda y el plazo de estar domiciliado como mínimo 5 años en la vivienda.- La ayuda es, si se pretende evitar la sangría de la emigración a las zonas urbanas, de escasa cuantía. Ahora bien, el plazo referido, en consonancia, debería ser más largo. Este plazo, cuyo incumplimiento, implica la pérdida de la ayuda, se encuentra, en primer lugar, deficiente mente regulado: no impide, por ejemplo, que el beneficiario venda la vivienda y permanezca en la misma en arrendamiento, lo cual se nos antoja como algo absurdo.

Este plazo de 5 años es demasiado corto. Más coherente con la esencia de la vivienda protegida es su mayor duración, tanto en lo referente a la obligatoriedad del domicilio como (y este aspecto debería incluirse en la norma) respecto de la limitación *inter vivos* de la transmisión de la vivienda.

No olvidemos que el régimen jurídico de las viviendas protegidas se caracteriza, a grandes rasgos, no sólo por la exigencia de determinados requisitos para acceder a las mismas (básicamente de carácter económico), sino también por estar sometidas a una serie de limitaciones en su uso y transmisión (si bien, muy relativas) en atención a las ventajas económicas en que fueron adquiridas. En otras palabras: el legislador pretende evitar que los beneficiarios se lucren a costa de los contribuyentes

Como ya afirmó la STC 112/2013, de 9 de mayo, contemplando la tenencia en propiedad, «las viviendas protegidas se caracterizan, así, por

⁵⁷ En el Plan 2018-2021 se tenía en cuenta, a los efectos del nivel de renta del beneficiario, el hecho de que éste formara parte de una familia numerosa (art. 57.a, apdo. segundo). Pero era incoherente porque no se incluían las rentas de la unidad familiar.

tener una serie de limitaciones que configuran un régimen jurídico de la vivienda protegida distinto del de la vivienda libre. Como ha señalado el Tribunal Supremo –Sentencia de 15 de enero de 2003– el régimen jurídico de las viviendas de protección oficial se traduce en la concesión de una serie de beneficios tanto para los promotores como para los adquirentes que tiene como contrapartida la sujeción a determinadas obligaciones que exceden de las normales que son propias de cualquier propietario no sujeto a ese régimen».

D) Las poblaciones donde han de estar ubicadas las viviendas.- El nuevo Plan aumenta los habitantes de los municipios donde deben radicar las viviendas: de 5.000 a 10.000. Está bien este aumento, pero sería más coherente que las ayudas sean más cuantiosas en los municipios más pequeños. Por lo demás, debería redefinirse el concepto de zona rural: ¿realmente se lucha contra la despoblación rural subvencionando una vivienda en un municipio de 10.000 habitantes a escaso kilómetros de una gran ciudad? Volveremos luego sobre esta cuestión

E) La compra de parte de una vivienda.- Está claro que una vivienda puede ser comprada a un tercero por dos o más beneficiarios (art. 56.2 Plan). Surge la duda de si también procedería la ayuda cuando el beneficiario o beneficiarios compraran sólo parte de la vivienda a un tercero. Obviamente hay que interpretar la norma, pues existe identidad de razón, en el sentido de que también el caso referido está incluido. Por ello y para despejar cualquier duda, deberá incluirse explícitamente este supuesto en una hipotética reforma de la normativa.

F) El requisito de la no tenencia en propiedad o en usufructo de una vivienda.- Regulado este aspecto en el art. 53.2 *in fine* Plan, antes transcrito, sería conveniente su reforma para que, en vez de aludir en concreto a la tenencia en propiedad o en usufructo, se refiera genéricamente a cualquier derecho real de uso o disfrute, para incluir también casos como los derechos de uso o habitación en sentido estricto, superficie, etc.⁵⁸.

⁵⁸ Ésta es la solución acogida, por ejemplo, para Andalucía por la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo, cuyo art. 4.2 dispone: «No podrán adquirir o promover para uso propio una vivienda protegida quienes sean titulares del pleno dominio de alguna otra vivienda protegida o libre o estén en posesión de la misma en virtud de un derecho real de goce o disfrute vitalicio».

Las tres excepciones contempladas por el art. 53.2 son lógicas: no disponer de la vivienda por causa de separación o divorcio, no poder habitarla por cualquier causa involuntaria y, finalmente, cuando resulte inaccesible por razón de discapacidad de la persona titular o algún miembro de la unidad de convivencia. Sin embargo, esta tercera excepción, al tener en consideración a otros miembros convivientes, es incongruente con el hecho, antes analizado, de que no se computan las rentas de los demás miembros de la unidad familiar.

G) *El supuesto de tenencia de sólo parte de una vivienda.*- Abordamos ahora la cuestión más oscura y defectuosa de la normativa sobre esta ayuda: «A estos efectos no se considerará que se es propietaria o usufructuaria de una vivienda si el derecho recae únicamente sobre una parte alícuota de la misma y se ha obtenido por herencia o transmisión mortis causa sin testamento» (art. 53.2 *in fine* Plan).

a) *El título de adquisición de la parte de la vivienda.*- Distingamos.

1) Desconoce la norma antes transcrita el Derecho sucesorio: distingue (tal vez opone) la adquisición «por herencia» y la transmisión «mortis causa sin testamento». No son, sin embargo, fenómenos distintos. Es decir, no hay una «obtención por herencia» frente o junto a una «transmisión mortis causa sin testamento». Así redactada la norma, resultará que no se incluye la adquisición por legado. Veamos.

Como afirman DÍEZ-PICAZO y GULLÓN, la herencia es el «objeto de la sucesión mortis causa, y es el total patrimonio del difunto»⁵⁹, pudiendo sucederse *mortis causa*, bien a título de heredero (*ex testamento* o abintestato), bien a título de legatario (sólo *ex testamento*). Ciertamente el legado es una atribución hereditaria, pero el legatario no la adquiere (obtiene) por herencia, a la cual sólo está llamado (tiene vocación) el heredero, quien la adquirirá previa aceptación (arts. 988-1.034 CC). El legatario, por el contrario, no tiene una vocación hereditaria y el Código civil no regula su aceptación.

Como el legatario no adquiere herencia alguna y nunca puede suceder abintestato («mortis causa sin testamento»), resulta que no se incluye en el supuesto de hecho de la norma. Pues bien, esto es absurdo: ¿cómo puede ser beneficiario, por ejemplo, un hijo porque adquirió la parte

⁵⁹ DÍEZ-PICAZO, L. y GULLÓN, A., *Sistema de Derecho civil*, vol. IV. *Derecho de familia. Derecho de sucesiones*, 7ª ed., Tecnos, Madrid, 1997, p. 331.

de la vivienda a título de heredero, pero no puede serlo otro hijo porque adquirió la parte a título de legado?

En definitiva, el texto hay que interpretarlo en el sentido de que se contempla cualquier adquisición *mortis causa* de parte de una vivienda.

2) Llegados a este punto, es necesario preguntarse: ¿sólo la adquisición *mortis causa* está contemplada en el texto? Concluiremos, aunque pueda sorprender *a priori*, que también debe incluirse la adquisición *inter vivos*. Nos centraremos en el Derecho común.

Dice LACRUZ que, a la luz del art. 815 CC, «la legítima no supone una atribución global a título de herencia, ni un deber del causante de nombrar heredero al legitimario, sino un deber genérico de atribución que puede cumplir el causante *inter vivos* [... por donación...] o *mortis causa*; y -en particular, en este segundo caso- por cualquier título»⁶⁰ (esto es, heredero o legatario).

La primera pregunta que surge es: ¿por qué puede ser beneficiario el heredero (pensemos en un hijo) de parte de una vivienda y no un hermano de éste que, ya fallecido el causante, recibió su legítima por la donación de la otra parte de esa misma vivienda? Es más: ¿y si quien adquirió *mortis causa* es un extraño? Estas preguntas sólo pueden tener una respuesta: discriminar según la adquisición sea *inter vivos* o *mortis causa* conduce a resultados absurdos e injustos.

Por otra parte, la norma incluye en la adquisición *mortis causa* a cualquier persona, sea legitimario o no (extraño). Entonces: ¿por qué puede ser beneficiario un extraño, si adquirió parte de la vivienda en virtud de una sucesión *mortis causa*, pero no si la adquirió por donación? Tal distinción es absurda.

La conclusión, de acuerdo con lo visto, es ésta: la adquisición (de parte de una vivienda) contemplada en la norma puede ser tanto *inter vivos* como *mortis causa* y el adquirente (beneficiario) será cualquier persona (legitimario o extraño). *En otras palabras: en la norma se contempla toda adquisición a título gratuito.*

3) La anterior conclusión no impide que nos formulemos ulteriores preguntas. ¿Consiente la norma que tenga derecho a ser beneficiaria la persona que adquirió *mortis causa* parte de la vivienda, pero no si esa misma persona con su esfuerzo pudo apenas comprar dicha parte de la vivienda? La respuesta evidentemente ha de ser negativa. Cualquier otra

⁶⁰ LACRUZ BERDEJO, J.L., *Elementos de Derecho civil*, t. V, vol. 2.º. *Derecho de sucesiones*, 5ª ed., Bosch Editor, Barcelona, 1993, p. 358.

interpretación debe ser rechazada: ¿cómo premiar a quien adquirió sin esfuerzo (el heredero o donatario) frente a quien compró?

La conclusión se nos revela de manera clara: en el párrafo analizado se contempla toda adquisición de parte de una vivienda, ya sea a título gratuito (*inter vivos* o *mortis causa*), ya sea a título oneroso. Volveremos sobre esta cuestión.

b) La «parte alícuota».- Desconoce el texto el significado de esta palabra (parte proporcional de un todo; las partes alícuotas son iguales). No puede admitirse que el legislador haya utilizado esta palabra en su sentido propio, y ello por reducción al absurdo. Así, en primer lugar, tendríamos que, adquirida la mitad de una vivienda (el 50%), se tendría derecho a ser beneficiario (esto es, no se consideraría que éste es propietario o usufructuario) si la otra mitad (el otro 50%) fue adquirida por otra persona (por ejemplo, un hermano); pero no se tendría derecho a la ayuda si esta segunda mitad fue adquirida por dos personas (por ejemplo, cada una de ellas el 25%). Y, en segundo término: se tendría derecho a ser beneficiario si se adquirió la mitad de la vivienda (el 50%), cuando la otra mitad se le atribuye a un tercero (el otro 50%), pues se trata de una parte alícuota; pero no se tendría derecho, por ejemplo, si el beneficiario adquirió sólo el 10% de la vivienda y el tercero el 90%.

Por absurdo y por los resultados injustos no puede interpretarse la expresión «parte alícuota» en su sentido propio. Habrá que entenderla en el sentido de que se adquirió «una parte» (sea ésta alícuota o no) de la propiedad o del usufructo de una vivienda.

c) La tenencia de parte de una vivienda: ¿impide ser beneficiario a su titular?

1) Llegados a este punto nos encontramos ante una alternativa:

-Acoger la interpretación expuesta, en cuyo caso, la norma permitiría ser beneficiario a quien fuere titular de parte de una vivienda en propiedad o en usufructo. En este caso: ¿es intrascendente la cuota, es indiferente el valor económico de ésta? El Plan no se pronuncia sobre el particular.

-O bien considerar que, de acuerdo con una interpretación sistemática y teleológica, el párrafo en cuestión ha de entenderse *sensu contrario* en el sentido de que en general la tenencia de parte de una vivienda impide ser beneficiario. En este caso: ¿merece el mismo tratamiento que esa parte represente el 99% que del 1%?, ¿es lo mismo ser

titular del 10% de un palacio que del 90% de un cuchitril? En la presente hipótesis el Plan debería ser implementado.

2) Sigamos una u otra opción, la norma debería reformarse para despejar cualquier duda sobre esta cuestión tan relevante. Creemos que entre los criterios para dar respuesta a este problema deberían introducirse los siguientes.

-Teniéndose en propiedad, si la cuota permite habitar la vivienda (por ejemplo, se posee el 20% de una casa de 500 metros cuadrados), no se debería tener derecho a la ayuda. La misma suerte debería correrse cuando, siendo la vivienda divisible, el resultado de tal división concediera al beneficiario una vivienda.

En otro caso (en el que se incluirá el supuesto en que la vivienda no sea divisible), habrá que estar al valor económico de la cuota para decidir si la parte en cuestión impediría o no ser beneficiario de la ayuda, en atención a los recursos económicos de éste. He aquí una razón más para que el patrimonio (más o menos improductivo) se tenga en cuenta en la baremación de la ayuda.

-Teniéndose en usufructo la cuota, habrá de estar, en primer lugar, a si el ejercicio de este derecho soluciona el problema habitacional (que será una cuestión de hecho, que dependerá de la cuota y de las características de la vivienda), en cuyo caso no se podría acceder a la ayuda.

En otro caso, y del mismo modo que hemos dicho respecto de la tenencia en propiedad, habrá que atender al valor económico de la cuota.

3.2.2. Los avales del ICO, para toda España, en favor de los jóvenes y familias con menores a cargo para comprar la primera vivienda

A) El Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas en varios ámbitos, en su Libro Quinto, Título III («Medidas de apoyo a la adquisición de vivienda habitual») contempla en el art. 191 (el único del que se compone el Título) los avales que el Instituto de Crédito Oficial (ICO) puede conceder, para adquirir su primera vivienda, a los menores de hasta 35 años y a las familias con menores a cargo.

A tal fin, se autoriza al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) para que, mediante Convenio con el ICO, por un plazo de hasta 15 años, éste otorgará una línea de avales con cobertura

parcial del Estado por un importe máximo de hasta 2.500 millones de euros (art. 191.1).

Los beneficiarios son los jóvenes de hasta 35 años, así como las familias con menores a cargo que formalicen operaciones de préstamo hipotecario con entidades financieras para la adquisición de su primera vivienda destinada a residencia habitual y permanente, de acuerdo con las condiciones aplicables, los criterios y requisitos que se definan a través de Acuerdo del Consejo de Ministros (art. 191.2)⁶¹.

B) El Consejo de Ministros, en su reunión del pasado 9 de mayo de 2023⁶², ya había acordado la concesión de este tipo de avales a través del

⁶¹ Los apdos. 3 y 4 del art. 191 añaden:

«3. Los avales que se concedan en virtud de la nueva línea deberán ser objeto de publicación en la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS), en los términos previstos en Real Decreto 130/2019, de 8 marzo, que regula la Base de Datos Nacional de Subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas.

4. En caso de ejecución, se seguirá para el conjunto del principal de la operación garantizada el mismo régimen jurídico de recuperación y cobranza que corresponda a la parte del principal del crédito no garantizada por el Ministerio de Transportes, Vivienda y Agenda Urbana, de acuerdo con la normativa y prácticas de las entidades financieras, y no serán de aplicación los procedimientos y las prerrogativas de cobranzas previstos en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria para los créditos públicos.

Con independencia de la ejecución del aval, corresponderá a las entidades financieras la formulación de reclamaciones extrajudiciales, el ejercicio de acciones judiciales o la ejecución de garantías, por cuenta y en nombre del Ministerio de Transportes, Vivienda y Agenda Urbana para la recuperación de la totalidad de los importes impagados de las operaciones financieras objeto del aval.

Los créditos derivados de los avales concedidos conforme a esta norma tendrán la consideración de crédito financiero, a los efectos previstos en la Ley Concursal. Sin perjuicio de lo anterior, en la medida en que sean compatibles con lo aquí previsto, le serán asimismo de aplicación las especialidades previstas en la Disposición Adicional 8.^a de la Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal.

Estos créditos tendrán el rango que, de conformidad con lo previsto en la normativa concursal, corresponda por sus características a los créditos financieros, debiendo ostentar en todo caso al menos el mismo rango en orden de prelación a los derechos correspondientes a la parte del principal no avalado».

⁶² Consejo de Ministros de 9 de mayo de 2023, ACUERDO por el que se insta al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y al Instituto de Crédito Oficial la creación de una línea de avales para la cobertura parcial por cuenta del Estado de la financiación para la adquisición de la primera vivienda destinada a residencia habitual y permanente por los jóvenes y familias con menores a cargo. (Disponible en:

ICO, con el objetivo de posibilitar la compra de al menos unas 50.000 viviendas. Los aspectos más importantes del acuerdo son los siguientes.

1) Los avales, cuya cuantía es del 20% de la hipoteca, están dirigidos a jóvenes de hasta 35 años y familias con menores a su cargo sin límite de edad con ingresos individuales de hasta 37.800 euros brutos al año (4,5 veces el IPREM). En el caso de que la vivienda sea adquirida por dos personas, los ingresos de ambos adquirentes no podrán superar, en conjunto, la suma del límite establecido para cada uno.

2) La medida cuenta con factores de mejora en función del número de hijos y de si familia es monoparental. Así, dicho límite se incrementará en 0,3 veces el IPREM (2.520 euros brutos anuales) por cada menor a cargo y, además, en el caso de familia monoparental el límite se podrá incrementar en un 70% adicional.

3) El MITMA compartirá hasta el 20% del riesgo de la totalidad del principal de cada hipoteca con la entidad de crédito en igualdad de condiciones. Si la vivienda que se pretende adquirir dispone de una calificación energética mínima D o superior, el MITMA podrá avalar hasta el 25% del principal del préstamo.

Añade el Ministerio, dentro de los *Detalles de la línea*, que «el préstamo a avalar con la Línea podrá ser de hasta el 100% del menor valor entre el de tasación y el precio de compra de la vivienda y el coste del aval otorgado por Mitma será asumido por la entidad de crédito. En este punto, se abre la puerta a establecerse un límite máximo de precio de venta o tasación de la vivienda, que podría fijarse en función del ámbito territorial».

4) El plazo del aval otorgado por MITMA será por un máximo de 10 años con independencia del plazo de amortización del préstamo y de la existencia o no de un periodo de carencia.

5) El periodo para formalizar las hipotecas que se acojan a esta línea de avales finalizará el 31 de diciembre de 2025, con posibilidad de prórroga de dos años en función de la demanda y las circunstancias económicas.

C) La ayuda no se concreta en una cantidad de dinero. Consiste, según hemos visto, en el aval de parte del préstamo hipotecario concedido para adquirir la vivienda; todo ello en las condiciones que se determinen

<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2023/090523-rp-cministros.aspx>.

en el Consejo de Ministros. Es decir, se facilita la obtención de un préstamo hipotecarios. Mediante esta ayuda, ciertamente escasa, el MITMA pretende posibilitar sólo la compra de al menos 50.000 viviendas.

¿Y el mundo rural? No se contempla específicamente en esta ayuda, lo que no parece un proceder adecuado si verdaderamente se pretende por la Administración fomentar su desarrollo. En este sentido y con esta finalidad, estas ayudas deberían concederse de manera más generosa en las zonas con escasa población.

3.3. El modelo de tenencia en arrendamiento (o derecho análogo): el *cohousing* o convivencia de usuarios para personas mayores y personas con discapacidad

Es evidente que «las personas pobres tienen menos acceso a la propiedad y, por tanto, alquilan más»⁶³.

A las personas más desfavorecidas, excluidas del acceso a la propiedad de una vivienda, sólo les cabe, para cubrir la necesidad habitacional, la opción de recurrir al arrendamiento, y ello siempre y cuando la renta de éste resulte inferior a la del mercado: se trata del *alquiler social*.

Por tanto, también en las poblaciones más pequeñas se presenta el arrendamiento (o derecho análogo) protegido como una vía para solucionar el problema de la vivienda de quienes tienen menos poder adquisitivo y evitar, de esta forma, la emigración a las grandes urbes.

⁶³ CANALS, L. y OTROS, *El Estado de la Pobreza en las comunidades autónomas* (Informe del estado de la pobreza 2023-Vivienda y Pobreza), Red Europea de Lucha contra la pobreza y la Exclusión Social en el Estado español, Octubre 2023, p. 3. (Disponible en: <https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/informe-ARPE-2023-Vivienda-y-pobreza.pdf>).

De este Informe, entre otras, destacamos las siguientes conclusiones, referidas al año 2022:

1ª) El 34,9 % de las personas pobres residen en viviendas de alquiler -un 28,7 % a precio de mercado y un 6,2 % a un precio inferior- lo que supone más del doble que la registrada entre las personas que no lo son (14,5 %).

2ª) El gasto dedicado a la vivienda entre la población en pobreza absorbe de media el 39,1 % de los ingresos del hogar, un esfuerzo más de tres veces superior a lo que supone para las personas no pobres (12,5 %).

3ª) El 35,8 % de la población bajo el umbral de pobreza se enfrenta a un gasto elevado en vivienda, quince veces más que el resto de población (2,4 %).

4ª) Cuatro de cada cinco personas con gasto elevado en vivienda son pobres (79,1 %).

Sorprendentemente, sin embargo, no existe una ayuda específica para este modelo cuando la vivienda radique en un municipio pequeño.

Dentro del modelo que nos ocupa, se contempla como protegido, para todo el territorio nacional, una interesante modalidad: el *cohousing* de usuarios de personas mayores de 65 años y personas con discapacidad. Pues bien, esta modalidad se nos ofrece como una solución habitacional altamente interesante para contribuir al desarrollo del mundo rural.

3.3.1. Concepto y caracteres del *cohousing* (vivienda colaborativa o covivienda)

a) *Concepto*.- Con la denominación de *Bofællesskab* (en danés, covivienda o comunidad vivencial) se retoma en Dinamarca en la década de los años sesenta del s. XX un modelo habitacional, que tenía ciertos antecedentes, consistente en un conjunto formado por un grupo de viviendas individuales con numerosos elementos y servicios comunes, proyectado, diseñado y gestionado por *sus propietarios*, los cuales desarrollan actividades y tareas en beneficio de la comunidad⁶⁴. El término *cohousing* (síncopa de la expresión inglesa *CO-laborative HOUSING*), para aludir a este modelo de comunidades, surge en USA en 1988⁶⁵.

Aunque en España se utiliza ordinariamente, especialmente en los ámbitos no jurídicos, la palabra inglesa *cohousing*, parece más adecuado emplear términos como covivienda, vivienda colaborativa (participa de esta naturaleza el fenómeno que nos ocupa) o incluso viviendas colectivas, la expresión más usual en el Derecho comparado⁶⁶.

⁶⁴ Puede verse una breve evolución histórica GARCÍA PÉREZ, A. y MOYA GONZÁLEZ, L., «El *cohousing* como una alternativa a las nuevas dinámicas de habitar en la ciudad de Madrid», *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, (Ministerio de fomento), vol. XL, Cuarta época, núm. 195, primavera 2018, (pp. 71-84), especialmente pp. 81-82.

⁶⁵ El término fue creado McCAMANT, K. y DURRETT, C., *Cohousing: A contemporary approach to housing ourselves*, Ten Speed Press, Berkeley (California), USA, 1988.

⁶⁶ LÓPEZ DE LA CRUZ, L., «Las viviendas colaborativas para mayores como modelo habitacional para la promoción del envejecimiento activo. Aspectos sociales y jurídicos», en AA.VV., *Soluciones habitacionales para el envejecimiento activo: viviendas colaborativas o cohousing* (editores: L. López de la Cruz y J.A. Sánchez Medina), Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, (pp. 119-159) afirma en las pp. 129-130: «En Suecia, uno de los países donde existen mayor número de comunidades de este tipo, la palabra *kollektivhus* (literalmente “edificio colectivo”) [...]. En Alemania se utilizan los términos *Wohngemeinschaft* (vivienda comunitaria) y *Gemeinschaftliche Wohnformen* (modelo de

En general, en la mayoría de los países, entre los que cabe ubicar a España, la naturaleza jurídica del modelo habitacional que nos ocupa ha evolucionado notablemente, de manera que se ha superado el concepto inicial de *cohousing*, que aún continúa en el Derecho anglosajón⁶⁷. Esta evolución ha cristalizado en dos cambios sustanciales: en primer lugar, se han ampliado los supuestos integrados en esta figura, ya que se incluyen en la misma aquellos casos en que las viviendas se habitan en virtud de *un título diferente del de propiedad* (arrendamiento, derecho de uso, etc.); por otra parte, y esto es de gran relevancia, se exige la denominada *comunidad de intereses*, esto es, el *elemento intencional*, consistente en que *el grupo de convivientes debe tener unas características comunes (homogéneas) durante toda la vida del cohousing* (ser una persona mayor o discapacitada, pertenecer a determinado grupo de personas vulnerables, tener ciertas ideas religiosas o medioambientales, etc.)⁶⁸.

b) *Caracteres*.- En España no hay unanimidad acerca de los caracteres o elementos definidores del presente modelo vivencial, ni tampoco sobre si son o no esenciales, y ni siquiera de cuál es su exacto contenido. En cualquier caso, teniendo en cuenta la opinión mayoritaria, estos caracteres puede reducirse a los cinco siguiente, si concebimos esta figura en su sentido más restringido: 1) Iniciativa común: participación de los futuros propietarios en la planificación, el diseño y la construcción del conjunto inmobiliario. 2) La existencia, junto a las viviendas privativas, de

vivienda orientada a la comunidad). En Holanda el concepto clave es *central wonen* o vivienda central, en referencia a las zonas donde se desarrollan las actividades comunes».

⁶⁷ LIETAERT, M., «Cohousing's relevance to degrowth theories», *Journal of Cleaner Production*, vol. 18 (6), 2010, pp. 576-580; WILLIAMS, J., «Predicting an American future for cohousing», *Futures*, vol. 40 (3), april 2008, pp. 268-286; RUIU, M., «Differences between *Cohousing* and Gated Communities, A Literature Review», *Sociological Inquiry*, 84 (2), may 2014, pp. 316-335. Véase, además, la obra de McCAMANT y DURRETT, cit.

⁶⁸ Desde que se surge en los tiempos recientes la vivienda colaborativa y hasta hace unos años lo habitual ha sido que ésta estuviera integrada por propietarios de viviendas que, involucrados en su edificación, gestión etc., estaban unidos por su amistad y con algunas afinidades: normalmente individuos con rentas altas y profesiones diferentes con el fin de conseguir en lo posible cierta complementariedad. Podría decirse que eran comunidades heterogéneas. Sin embargo, en los últimos años este modelo habitacional también aglutina a personas con características comunes, es decir, a grupos de personas homogéneos: desde discapacitados hasta ecologistas; desde personas que profesan una determinada fe hasta quienes tienen una concreta orientación sexual, etc.; y tanto en propiedad como en arrendamiento.

numerosos elementos y servicios común. 3) Estructura no jerárquica y gestión asamblearia. 4) La existencia de actividades y tareas comunes. 5) La comunidad de intereses o elemento intencional⁶⁹.

Ahora bien, los anteriores caracteres configuran una noción de este modelo habitacional desde un punto de vista socioeconómico. En cambio, el concepto jurídico de *cohousing* en sentido estricto, según la opinión general, viene determinado por tres de esos caracteres (los mencionados en los anteriores números 2, 3 y 5).

Y, es más: frente a este concepto estricto o restringido, lo habitual (así cuando lo contempla nuestra legislación) es la exigencia de sólo dos elementos: 1) La existencia de numerosos elementos y servicios comunes y 2) la comunidad de intereses. En este supuesto nos hallamos ante un *cohousing* en sentido amplio.

3.3.2. La regulación de este modelo en el Plan de Vivienda 2022-2025. Su plena inclusión en la figura del *cohousing*⁷⁰

⁶⁹ Para España véanse: DEL MONTE DIEGO, J., *COHOUSING. Modelo residencial colaborativo y capacitante para un envejecimiento feliz*, Estudios de la Fundación Pilares para la autonomía personal, núm. 4, Madrid, 2017, especialmente pp. 39-65; LÓPEZ DE LA CRUZ, cit., pp. 130-136; VIELA CASTRANADO, M., «Cohousing: ¿utopía o una solución a los problemas habitacionales en nuestro país?», en AA.VV., *Nuevas vías jurídicas de acceso a la vivienda*, (dir. M^a T. Alonso Pérez), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2018, pp. 401-452; SÁENZ DE JUBERA HIGUERO, B., «Vivienda colaborativa: algunas notas sobre la situación jurídica en España y Portugal», *Revista electrónica de derecho*, vol. 16, núm. 2, junho 2018, (pp. 157-186), p. 181; MORENO MOZO, F., «La vivienda compartida. El *cohousing*», en AA.VV., *La protección del consumidor en la vivienda colaborativa* (dir. E. Muñoz Espada), Wolters Kluwer España, Madrid, 2019, (pp. 454-511), pp. 459 ss.

⁷⁰ Obviamente, en el en el presente supuesto faltarán, de entre los caracteres que clásicamente se predicán de este modelo, tanto la iniciativa privada como la ausencia de jerarquía, las cuales, por lo demás, en los últimos años parece no atribuírseles excesiva relevancia. En cuanto al requisito de las *tareas comunes*, obviamente, a salvo en algún supuesto especialísimo, no existirán; y ello se revela como altamente positivo. No parece que la Administración, para solventar un problema habitacional a través de un arrendamiento o la cesión del uso de la vivienda, haya de imponer tareas a los residentes. Y esto no debe confundirse con el cumplimiento propio de todo contrato, en cuyo contenido (*cf.* art. 1.258 CC) se incluirán unos deberes básicos, generales y exigibles ordinariamente: cumplimiento de las normas sobre convivencia, seguridad e higiene, respeto a las instalaciones, prohibición de actividades prohibidas o insalubres, etc. Por lo demás, el cumplimiento de estas tareas, ni siquiera mediante un sistema sancionador, es de difícil efectividad.

El Plan vigente dedica el Capítulo VIII (del Título II) a regular el «Programa de fomento de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad», cuyo objeto es el fomento de la promoción «de alojamientos o viviendas con instalaciones, servicios y zonas de interrelación, [para estas personas], destinadas al alquiler o cesión en uso, tanto de titularidad pública como privada» (art. 71)⁷¹.

3.3.2.1. *Requisitos de los arrendatarios o cesionarios del uso de estas viviendas (art. 79)*

a) *Ser personas mayores de 65 años o personas con discapacidad.*- Nos encontramos ante dos grupos de personas vulnerables, que merecen ser protegidas también facilitándoles el acceso adecuado al disfrute de una vivienda. Para el caso de personas con discapacidad, es indiferente la edad: pueden ser, pues, menores. Para esta hipótesis, si se trata de un menor sometido a tutela, se incluirá a la familia en el disfrute de la vivienda.

Se contempla, pues, en este precepto el segundo de los elementos esenciales del *cohousing* en sentido amplio: la denominada comunidad de intereses, que viene garantizado, al menos durante veinte años, por la necesaria constancia de esta circunstancia en el Registro de la Propiedad (como veremos: art. 72, apdo. 1).

Debemos reparar en que la continuidad de la comunidad de intereses en el presente modelo no sólo es lógica, sino deseable por justa: estas personas, con características y necesidades especiales, sí están legitimadas y merecen la correspondiente protección para vivir con personas semejantes. Aquí no existe un capricho de personas que, a toda costa, pretenden impedir que, dentro de su comunidad, ingrese otra persona y tener que convivir con ella, con alguien diferente: que no piense igual, que no tenga sus gustos; tal vez, aunque solapadamente, que no tenga su nivel económico o no sea de su nacionalidad o de su raza.

En la presente sede ha de tenerse muy presente en todo caso un límite infranqueable: debe respetar los principios más básicos de nuestro ordenamiento y los valores constitucionales. No es lícito, pues, la discriminación de las personas; por ello, no sería admisible la prohibición de pertenencia al grupo por razones discriminatorias. Así, no cabe que se

⁷¹ En el Capítulo IX, dentro de otro ámbito, se regula el «Programa de fomento de alojamientos temporales, de modelos *cohousing*, de viviendas intergeneracionales y modalidades similares».

niegue la pertenencia a una persona por el hecho de ser de determinada raza, extranjero o tener una determinada tendencia sexual⁷².

b) Requisitos económicos.- Las «rentas anuales, incluyendo las de todas las personas que constituyan la unidad de convivencia», no pueden superar cinco veces el IPREM en el momento de la suscripción del contrato de arrendamiento o de cesión de que se trate».

Esta limitación de rentas, que puede ser modificada por la Autoridad pública competente, está referida al conjunto de personas que formen la unidad de convivencia (por ejemplo, un matrimonio o pareja mayor de 65 años), lo que ocurrirá necesariamente (así se desprende de la norma) en el caso del menor sometido a tutela.

c) No disponer en España de otra vivienda en propiedad o en usufruto (art. 79 apdos. 3 y 4).- Repite este precepto, con ligeras variantes de estilo, para el modelo ahora analizado, el mismo contenido establecido (art. 53 *in fine*) para el caso del acceso en propiedad a una vivienda por los menores de 36 años, ya visto.

3.3.2.2. *Requisitos de las viviendas (art. 72)*

a) Según el art. 72, las ayudas de este programa las pueden obtener las «promociones de alojamientos o viviendas de nueva construcción o procedentes de la rehabilitación de edificios que se vayan a ceder en uso o destinar al arrendamiento, en ambos supuestos, *por un plazo de al menos veinte años*».

⁷² La exigencia de no discriminación será evidentemente más rigurosa en la vivienda de propiedad pública, en la que la Administración deberá cumplir estrictamente la Constitución, y también en las viviendas que hayan recibido ayudas públicas (como las cooperativas), en cuanto que, entre otras normas, el art. 4 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, establece que «los poderes públicos no facilitarán ningún tipo de ayuda a las asociaciones que en su proceso de admisión o en su funcionamiento discriminen por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social». Pero incluso cuando se trate de viviendas colaborativas que se desenvuelvan exclusivamente en el ámbito privado, tampoco puede existir discriminación alguna que no esté justificada. *Vide* sobre el particular, GIMÉNEZ GLUCK, D., «Asociación, discriminación y constitución: los límites entre la autonomía asociativa y el derecho de los socios —y aspirantes a serlo— a no ser discriminados», *Revista de Derecho Político*, núm. 79, septiembre-diciembre 2010, (pp. 143-171), p. 170.

Por sus vitales efectos, este precepto impone que la circunstancia del plazo de veinte años «deberá constar en nota marginal en el Registro de la Propiedad».

b) Imprescindible es la obligatoriedad de que las viviendas cuenten con numerosos servicios y elementos comunes, los cuales, como sabemos, son una de las dos características esenciales de la figura estudiada.

Dispone, a estos efectos, el art. 72, apdos. 2 y 3:

«Las instalaciones, servicios y zonas de interrelación habrán de ser suficientes para proporcionar como mínimo, las siguientes prestaciones y servicios: servicios sociales, atención médica básica disponible veinticuatro horas, limpieza y mantenimiento, dispositivos y sistemas de seguridad, restauración, actividades sociales, deportivas, de ocio y culturales así como terapias preventivas y de rehabilitación.

«El diseño de los espacios ha de garantizar la adecuación y accesibilidad para permitir el uso por parte de personas mayores o, en su caso, de personas con discapacidad en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible»⁷³.

En materia de vivienda y urbanismo numerosas son las normas dictadas para favorecer a los discapacitados⁷⁴, quienes pueden disfrutar de ayudas para la eliminación de barreras arquitectónicas en sus viviendas.

3.3.2.3. *El precio del alquiler o de la cesión en uso (art. 76)*

Este precio de los alojamientos o viviendas ha de ser proporcional a su superficie útil, y «durante el primer año de vigencia de este real

⁷³ Añade el art. 72 en sus dos últimos apartados: «Los alojamientos o viviendas de las promociones de nueva construcción o procedentes de la rehabilitación de edificios habrán de tener una calificación energética mínima A, tanto en emisiones de CO₂ como en consumo de energía primaria no renovable. Con el fin de favorecer la integración social, estas ayudas podrán solicitarse para la totalidad de los alojamientos o viviendas de una promoción o solo para una parte de ellas».

⁷⁴ Entre otras, destacan las siguientes: el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de suelo; la Ley 15/1995, de 30 de mayo, sobre límites del dominio sobre inmuebles para eliminar barreras arquitectónicas a las personas con discapacidad; la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación; y la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana.

decreto no podrá superar el importe de 10 euros mensuales por metro cuadrado de superficie útil privativa de alojamiento o vivienda». Por otra parte, en este precio está incluido «el disfrute de los espacios e instalaciones comunes y de interrelación»⁷⁵.

Este precepto contempla, además del pago de la renta, el de determinados servicios y otros gastos. En concreto, el coste real de los servicios de que disfrute el arrendatario o el usuario y que haya pagado el arrendador o cedente, así como las demás repercusiones autorizadas por la legislación aplicable; gastos en los que se incluirán los de comunidad y tributos y aquellos cuya repercusión haya sido acordada en la cesión del uso (art. 76, apdos. 4 y 5).

3.3.3. La idoneidad de este modelo para el desarrollo de la España rural. Su reforma e implementación

3.3.3.1. La idoneidad de este modelo para el desarrollo de la España rural

El modelo habitacional ahora estudiado está incluido plenamente dentro de la vivienda colaborativa⁷⁶, con todas las ventajas inherentes a la misma: sociales, económicas, organizativas, defensa del consumidor, etc.⁷⁷.

⁷⁵ Esta norma se completa en los dos apartados siguientes del art. 76: «Este precio umbral del precio del alquiler o de la cesión en uso habrán de figurar en la resolución de concesión de la ayuda y será actualizado anualmente conforme al IPC, a partir de la entrada en vigor de este real decreto.

«El umbral del precio del alquiler o de la cesión en uso señalado en los dos párrafos anteriores será de aplicación en el momento de la suscripción del contrato de arrendamiento o de cesión correspondiente. En dicho contrato se concretará la actualización del precio que se acuerde de conformidad con la legislación específica de aplicación».

⁷⁶ En este sentido: En este sentido: MUÑIZ ESPADA, E.: *La nueva regulación de los contratos de crédito inmobiliario. Una ulterior evolución doctrinal hacia la vivienda colaborativa*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2018, p. 71; CLAVERÍA GOSÁLBEZ, L.H., «Prólogo», en AA.VV., *Régimen Jurídico del Consumo Colaborativo* (dir. H. Gosálbez Pequeño, Humberto), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2019, (pp. 21-27), p. 21.

⁷⁷ Como afirma SOSA ESPINOSA, A., «Aproximación sociológica a la vivienda colaborativa como alternativa para el consumidor», en AA.VV., *La protección del consumidor en la vivienda colaborativa* (dir. E. Muñiz Espada), Wolters Kluwer España, Madrid, 2019, (pp. 101-150), pp. 121-123, además de las ventajas consignadas, este modelo convivencial alternativo «busca garantizar no sólo el alojamiento -rompiendo con

Destinado a las personas mayores y a las personas con discapacidad, este modelo, además de los beneficios propios del mismo, se nos presenta como altamente idóneo para ubicarse en las pequeñas poblaciones. En primer término, los precios para los usuarios serán más económicos que en las zonas urbanas, pues en el entorno rural, con numerosas viviendas vacías, los precios de éstas son más baratos. Es decir, la Administración, por sí misma o través de las entidades en las que delegue sus funciones, adquiriendo esas viviendas (a veces, previa rehabilitación) podrá solucionar el problema habitacional de estas personas ofertando este modelo de manera más económica. Este aspecto se verá acrecentado en aquellos municipios, y son bastantes, en los que radican viviendas públicas no utilizadas (por ejemplo, cuarteles de la Guardia Civil).

Las viviendas, fruto de su menor coste, podrán ser más amplias y los elementos y servicios comunes más numerosos, con el consiguiente bienestar de estas personas realmente vulnerables.

Es evidente que los usuarios disfrutarán de una mayor calidad de vida en un entorno rural. No sólo tendrán más poder adquisitivo (en cuanto que el precio que deberán abonar será inferior), sino también una mayor calidad de vida personal y social. Efectivamente, es más fácil la integración de los usuarios entre los habitantes de un pueblo que con los transeúntes de una gran urbe. Este aspecto es muy relevante, pues no perdamos de vista que la finalidad esencial del modelo estudiado es la integración del grupo de convivientes.

La vida cotidiana de estas personas (mayores y discapacitados) será más plena por las características del entorno. No sólo disfrutarán de más naturaleza y menos contaminación⁷⁸, incluida la acústica, sino también de

la concepción de la vivienda como propiedad y bien de capital y resignificándola hacia bien de consumo: usufructo y tenencia en alquiler indefinido-, sino también un espacio convivencial vital, que genere vínculos de confianza, afinidades, en cooperación colaborativa [...]. Asimismo, puede incorporar principios de sostenibilidad ecológica, social y económica, con base también en la economía circular. [...] Es, por tanto, transformadora en su posición ante el mercado de la vivienda y la problemática del alojamiento, en su comprensión de la vecindad y de los espacios colectivos y privativos en el convivir. Fundamentalmente, en la búsqueda y reconstrucción de la esencia de la comunidad, pero también de nuevas formas comunitarias».

⁷⁸ El 60,7% de los hogares españoles manifiestan no tener problemas relacionados con la adecuación de la vivienda y las condiciones ambientales de su entorno. Precisamente en las zonas rurales es donde menos problemas se presentan: así, sólo hay seis Comunidades Autónomas en las que, al menos, el 70% de los hogares declaran no tener estos problemas

más libertad y seguridad para llevar una vida tranquila: paseos y excursiones, actividades de ocio al aire libre, productos alimenticios de calidad, etc. Una vida diaria muy diferente a la que puede ofrecer la gran ciudad: más inseguridad, problemas de movilidad (tráfico intenso), grandes distancias, gente desconocida, etc.

En fin: por sus bondades, este modelo muy bien podría utilizarse como solución habitacional para otros supuestos, siempre que ello sea posible: residencias de mayores, casas tuteladas, colegios de educación especial, etc.

En definitiva, nos encontramos ante un modelo habitacional que, de acuerdo con lo visto, muy bien puede convertirse en un instrumento que contribuya al desarrollo rural, máxime si es implementado con tal fin.

3.3.3.2. *Su reforma e implementación*

Nos limitaremos a comentar los aspectos más importantes. En cuanto a los problemas derivados de la tenencia de parte de una vivienda, nos remitimos a los comentarios efectuados en el anterior modelo habitacional.

A) Beneficiarios

a) Menores sometidos a patria potestad.- Entre éstos incluye el Plan al menor discapacitado sometido a tutela, en cuyo caso se incluirá a la familia en el disfrute de la vivienda. No está justificado que no se haya contemplado igualmente al menor discapacitado sometido a patria potestad, supuesto en el que hay más razones para su inclusión, máxime si se tiene en cuenta que el de tutor es un cargo que puede incluso estar remunerado (art. 229 CC). ¿Es que el redactor del texto desconoce nuestro ordenamiento y cree que la expresión tutela incluye la patria potestad?

b) La pareja de la persona discapacitada y de la persona mayor de 65 años. Otros miembros de la familia.- No se resuelve expresamente el supuesto en el que la pareja del mayor de 65 años no alcance esta edad, ni tampoco aquel en el que la pareja del discapacitado no sea igualmente

al respecto: Cantabria, Extremadura, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Galicia y La Rioja. (Datos tomados INE, *Encuesta de Condiciones de Vida 2020*, publicada en 2021. Disponible en: <https://www.ine.es/uc/6ypGknBu>).

una persona con discapacidad. Sin embargo, no cabe duda de que podrán ser también residentes, lo que se deduce claramente del hecho de que se tienen en cuenta las rentas de todos los convivientes sin que, a tal fin, se exija explícitamente que la pareja sea, respectivamente, mayor de 65 años o estar discapacitada.

¿Y otros miembros de la familia? La norma no se pronuncia sobre este extremo, y debería hacerlo para despejar cualquier duda. En este sentido, parece adecuado que en el caso de discapacidad puedan incluirse otros miembros de la familia (padres, hijos) o de la cuasifamilia (curador). Diferente será el caso del mayor de 65 años no discapacitado, en el que la inclusión de otros miembros de la familia (por ejemplo, hijos) parece ir contra el espíritu de la norma.

B) Requisitos económicos.- Al igual que en la ayuda para adquirir una vivienda por los menores de 36 años, no se tienen en cuenta los recursos económicos, sólo las rentas o ingresos. Aquí sí parece adecuada esta solución.

Por otra parte, el legislador, si utilizara este modelo habitacional para fomentar el desarrollo rural, debería establecer unos límites mayores en el nivel de las rentas cuando las viviendas estuvieran situadas en las zonas rurales.

C) La tenencia de una vivienda en usufructo o en propiedad como impedimento para acceder a este modelo habitacional.- Por la misma razón antes dicha (fomentar el desarrollo rural), debería suprimirse este requisito en general, lo que, por otra parte, es coherente con la intrascendencia de un gran patrimonio que no genere rentas. No parece estar muy justificado que ser titular de una vivienda (en propiedad o usufructo), por ejemplo en una gran ciudad, sea óbice para disfrutar en un pequeño pueblo y de manera voluntaria de una vivienda, con todas las ventajas que ello conlleva.

D) El modelo de cohousing propuesto de lege ferenda por VIOLA CASTRANADO como medio para repoblar las zonas despobladas: su rechazo.

a) Características del modelo propuesto.- Viene delimitado básicamente por dos características: la existencia de tareas de obligado cumplimiento (con las correspondientes sanciones para caso de

incumplimiento) y el establecimiento de limitaciones a la transmisión de la vivienda (o de la posición de arrendatario).

1) *Las tareas de obligado cumplimiento.*- Tratándose de viviendas en arrendamiento, si éstas son de titularidad pública o protegidas, la única novedad es la imposición de tareas obligatorias. Como ya dijimos, acierta el legislador al no imponerlas; lo que es predicable para el supuesto en que las viviendas protegidas se tengan en propiedad.

Si las viviendas en propiedad son libres, las referidas tareas, que deberían formar parte del título constitutivo de la propiedad horizontal, serían unas auténticas obligaciones *propter rem* cuyo incumplimiento sólo acarrearía la correspondiente obligación de indemnizar los daños y perjuicios; concepto éste que se incardinaría en el deber general de todo comunero de contribuir a los gastos y cargas comunes.

2) *En cuanto a las limitaciones a la transmisión de las viviendas* no determina durante cuánto tiempo. Si las viviendas son protegidas, no parece que deban introducirse otras limitaciones diferentes a las habituales (por ejemplo, un plazo de 20 ó 30 años).

Para las viviendas libres defiende el autor que «ha de establecerse una completa regulación detallada en los Estatutos de la Comunidad en cuanto al régimen de transmisión, *estableciendo limitaciones a la libre transmisión de las viviendas* y, en todo caso, reconociendo a la comunidad un derecho de adquisición preferente que le permita adquirir la vivienda en caso de que el futuro partícipe no sea aceptado por sus miembros»⁷⁹.

No determina las limitaciones (en el tiempo y en el contenido). En cualquier caso, hay que rechazar este modelo por tres causas fundamentales. La primera, porque es imposible. En efecto: como afirma GÓMEZ GÁLLIGO, el título constitutivo de la Propiedad horizontal no puede contener prohibiciones de disponer sobre los pisos o departamentos independientes por la sencilla razón de que mediante él no se transmite derecho alguno⁸⁰.

La segunda porque la transmisión *mortis causa* no puede restringirse (normas sucesorias, LAU, etc.).

⁷⁹ VIELA CASTRANADO, cit., p. 442. Acerca de las tareas de obligado cumplimiento, véanse especialmente pp. 447-448.

⁸⁰ GÓMEZ GÁLLIGO, F.J., *Las prohibiciones de disponer en el Derecho español*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1992, p. 152.

Y la tercera porque introducir el derecho de adquisición preferente en favor de la comunidad de propietarios, sería volver a la Ley de 26 de octubre de 1939, solución propia de una dictadura; derecho de adquisición preferente que, en palabras de LACRUZ, era un «reminiscencia de la anterior jurisprudencia, y también pensando en proporcionar a los dueños de los pisos de un mismo edificio un medio de evitar futuros compañeros molestos o inconvenientes»⁸¹.

b) Rechazo de este modelo para luchar contra la despoblación.- El autor propone, siguiendo este modelo, las comunidades rurales *cohousing* formadas por grupos heterogéneos de jóvenes, *como medio de repoblar las zonas con baja densidad demográfica.*- Sobre el particular opina:

«Otra cosa es que, como propondremos más adelante, el fomento y el estímulo de políticas contra la despoblación puedan justificar una discriminación positiva a favor de aquellas familias jóvenes que harán el ‘sacrificio’ de trasladarse desde la ciudad al ámbito rural, para revitalizar éste. [...] Recuérdese que estos estímulos no son nuevos: por ejemplo, los pueblos de colonización de los años sesenta del siglo pasado. [...] *De forma que, al reflejo de las originarias comunidades danesas del siglo pasado, tuviéramos comunidades con personas con distintas habilidades que pudieran facilitar el desarrollo de la comunidad.*»⁸²

Ya hemos expuesto las razones por las que este modelo es criticable. De acogerse por el legislador, constituiría un acercamiento a los postulados del Antiguo régimen: tareas obligatorias, amortización de la propiedad (fomento de las limitaciones a la transmisión *inter vivos* o *mortis causa* de las viviendas). En concreto, la proposición de un modelo así con la finalidad de repoblar zonas rurales, con familias de personas jóvenes con aptitudes diferentes, estaría cercano, más que a las colonizaciones de la época franquista, a las auténticas Nuevas poblaciones de Olavide (La Carlota, La Luisiana, La Carlota, Fuente Palmera...), que, recordemos, fue un proyecto de intolerancia religiosa, en parte racista y, en términos modernos, de ingeniería social.

⁸¹ LACRUZ BERDEJO, J.L., *Elementos de Derecho civil*, t. III, vol. 2.º. *Derechos reales limitados. Situaciones de cotitularidad*, 2ª ed., Bosch Editor, Barcelona, 1991, p. 529.

⁸² VIELA CASTRANADO, cit., p. 444.

4. MEDIDAS PROGRAMÁTICAS PROPUESTAS PARA LA PROTECCIÓN DE LA VIVIENDA RURAL

Finalicemos este trabajo proponiendo algunas medidas programáticas para que la vivienda, especialmente la protegida, pueda ser un medio de fomento del desarrollo rural y de contribución al reto demográfico; unas medidas que, en algunos aspectos completan las reflexiones efectuadas en las páginas anteriores. Proponemos las siguientes.

4.1. Primera medida: facilitar el acceso a una vivienda protegida, ya sea en propiedad, ya sea en arrendamiento

a) Hemos defendido, con razones de peso, que la tenencia de una vivienda en propiedad puede considerarse como el medio más adecuado para satisfacer la necesidad habitacional, pues, a pesar de las críticas de las que ha sido objeto, sigue siendo el que más ventajas engloba.

Cuestión distinta es que el legislador haya fracasado al regular este modelo. Y así ha sido: precios carísimos, intereses muy altos, escaso poder adquisitivo, etc.

Como hemos tenido ocasión de ver, la construcción de nuevas viviendas es prácticamente irrelevante y los fondos destinados en los distintos presupuestos por las Administraciones han caído vertiginosamente. Es evidente que, reconsiderando las políticas públicas, se debe fomentar esta clase de viviendas, al contrario de lo que ocurre desde hace más de una década.

Por otra parte, la legislación, básicamente la estatal, se ha reformado en los últimos tiempos en una dirección que no ha sido la más adecuada, pues, estableciendo trabas para la ejecución hipotecaria por los impagos del préstamo concedido (por ejemplo, exigencia de determinada cuantía de deuda impagada, dilatación de los plazos, etc.), ha conducido a una situación en la que los Bancos, para no verse afectados en su cuenta de resultados, han elevado los requisitos de solvencia del comprador a la par que han disminuido la cuantía de los préstamos hipotecarios en relación con el precio total de la vivienda.

Una política adecuada de vivienda debería revisar una legislación que ha conducido al resultado anteriormente referido, esto es, a la socialización de los riesgos: todos los que pretenden obtener un crédito

hipotecario ven aumentadas las dificultades a causa de los deudores que no pagan.

A pesar de la mayor protección pública de la tenencia en arrendamiento frente a la tenencia en propiedad, los datos, que en gran medida revelan las bondades de la propiedad, nos dicen que los alquileres han pasado a constituir la mayor parte de los desahucios (un 70% en 2021 y 72% en 2020)⁸³, por lo que el riesgo de pobreza y exclusión social es más elevado en los hogares que viven en alquiler que aquellos en los que los habitan sus propietarios.

En el ámbito rural el fomento de la tenencia en propiedad puede decirse que es anecdótico: sólo existe la estudiada ayuda en favor de los menores de 36 años; claramente insuficiente para que se convierta en un instrumento que luche contundentemente contra la despoblación. Por esta razón se nos antojan como una mera declaración de intenciones las palabras de su Preámbulo de la Ley por el derecho a la vivienda cuando afirma: «Así, se hace necesario que todas las administraciones, en el ejercicio de sus competencias sobre vivienda, garanticen el acceso a la vivienda en las áreas rurales, especialmente para los colectivos vulnerables, impulsando la cohesión territorial y facilitando la lucha contra la despoblación».

Reconoce el propio legislador su fracaso en su política de no protección de la tenencia en propiedad. En efecto, en el Preámbulo del Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio (en el que se regulan los avales ICO), se dice que el incremento, en los últimos años, del alquiler frente a la tenencia en propiedad no ha sido elegida voluntariamente; y por ello, «a la vista de la tendencia al alza de la edad de emancipación, de la evolución de la concesión de préstamos hipotecarios, ya a la baja, y de la propia evolución de los tipos de interés, es urgente y necesario que el Estado adopte medidas como el aval parcial de la financiación para la adquisición de las primeras viviendas con objeto de revertir la tendencia e ir minorando, con la mayor rapidez posible, la edad de emancipación de nuestros jóvenes y no menoscabar el acceso a la adquisición de vivienda de familias solventes pero con una capacidad muy limitada de ahorro».

⁸³ Consejo General del Poder Judicial, *Datos sobre el efecto de la crisis en los Órganos Judiciales*. Secc. de estadística judicial (Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estudios-e-Infornes/Efecto-de-la-Crisis-en-los-organos-judiciales>).

Se echa en falta un decidido apoyo por parte del legislador que fomente esta tenencia en las poblaciones pequeñas: las numerosas viviendas vacías y los precios más bajos son fortalezas de las que la Administración puede servirse, sin necesidad de gastar cuantiosos recursos económicos, para, al mismo tiempo, solucionar el problema habitacional y contribuir al desarrollo rural. En este sentido, los avales del ICO deberían tener una consideración preferente cuando la vivienda radique en una zona con baja densidad demográfica.

b) También en el *ámbito del alquiler* en general han fracasado las políticas públicas sobre vivienda, como ya vimos al exponer los datos sobre la materia. Y la causa es, a nuestro juicio, similar a la referida antes: se ha legislado de manera que ha conducido a una situación contraria a la pretendida, el alza de los precios. En efecto, las últimas reformas legislativas sobre los alquileres (se congelan las rentas, se introducen trabas para el desahucio en el caso de impago de éstas) han conducido a la consecuencia de que los arrendadores, ante la incertidumbre de cobrar o no la renta, se encuentran en un dilema: o no alquilar o hacerlo tras adoptar una serie de medidas para evitar tal hecho o mitigar las consecuencias del impago de rentas; lo que implica un aumento de las rentas, encarecimiento de éstas al contratar seguros para el caso de impago, exigir determinadas garantías, etc. En concreto, la congelación de las rentas, para numerosos casos, introducida por la Ley por el derecho a la vivienda, ha conseguido un fuerte incremento en los precios del alquiler, básicamente porque los propietarios deciden no alquilar, no les compensa. Y es que realmente no parece un buen sistema pretender solucionar el problema habitacional en alquiler a costa, no de los Presupuestos, sino de los propietarios de las viviendas⁸⁴.

El arrendador, normalmente el propietario, se encuentra en una situación en la que, habiéndose redefinido por nuestro legislador el concepto de incumplimiento contractual para este contrato, asume un alto riesgo. Y resulta que en la presente hipótesis se da algo más negativo que

⁸⁴ Los defectos de la normativa arrendaticia nos han conducido a la situación contraria a la pretendida por el legislador. Reflejo de ello es que, aunque ha disminuido, sigue siendo muy alto el número de arrendamientos no declarados (las denominadas «viviendas de alquiler sumergidas»). Según GESTHA, *Informe sobre el alquiler sumergido según los datos IRPF 2013*, 18 de abril de 2016.), para el año 2016, en España el 41% de los alquileres eran sumergidos, esto es, algo más de un millón de viviendas alquiladas. Los datos ofrecidos para 2022 reflejan un 40% de arrendamientos sumergidos.

la socialización de los riesgos: la asunción de éstos por el arrendador, que en España es, por lo general, un particular (por ejemplo, una viuda o un jubilado) que con su esfuerzo ha adquirido una segunda vivienda y quiere con ella obtener unos beneficios legítimos.

En los pueblos pequeños la Administración, facilitando, mediante las correspondientes ayudas, el arrendamiento puede fomentar al desarrollo de éstos y evitar, en consecuencia, la sangría demográfica que sufren. Sorprende que no se contemple en ninguno de los Programas del Plan de vivienda una discriminación positiva en favor de las zonas rurales. A tal efecto, como hemos expuesto, el modelo *cohousing* para personas mayores y para discapacitados es una vía, pero no la única.

4.2. Segunda medida: el apoyo a la rehabilitación frente a la construcción

Ya sea para tener en propiedad o en arrendamiento una vivienda, en la mayoría de los municipios de la España rural sería suficiente con la rehabilitación, sin necesidad de recurrir a la construcción de nuevas viviendas, puesto que muchas de éstas se encuentran vacías. Los beneficios son patentes: menos costo para la Administración, menor impacto medioambiental, etc. Además, no debe olvidarse que la rehabilitación es un medio especialmente relevante para hacer política de cohesión territorial, en esas nuevas relaciones que deben abordarse entre el medio urbano y rural⁸⁵.

La misma Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, reconoce en su Preámbulo la importancia de la rehabilitación en el mundo rural: «También desde el punto de vista territorial, es preciso reconocer que los desequilibrios en el acceso a la vivienda no se producen únicamente en los entornos urbanos y en las grandes ciudades, sino que también en el medio rural se identifica en muchas ocasiones una insuficiente oferta de vivienda disponible en adecuadas condiciones y son necesarias acciones encaminadas a la recuperación, rehabilitación o adaptación del parque edificatorio existente, que precisan el particular apoyo de los poderes públicos».

⁸⁵ Vide MUÑIZ ESPADA, E., «La urgencia de legislar sobre la cohesión territorial. Urbanismo y espacio rural», *Revista de derecho agrario y alimentario*, núm. 63, Julio-Diciembre 2013, pp. 93-140.

Pero la realidad nos demuestra lo contrario: en casi todas las pequeñas poblaciones de España, además de numerosas construcciones inútiles de todo tipo, se da un hecho paradójico y que parece inevitable: mientras el casco histórico está semivacío, en las afueras, casi siempre aisladas y segregadas, se construyen grupos de viviendas protegidas por la misma Administración, o a sus expensas.

4.3. Tercera medida: las segundas residencias y otros alojamientos como fuente de desarrollo rural

Utilizar la vivienda como una herramienta para fomentar el desarrollo rural tendrá escasos frutos si se limita al fomento de la tenencia en propiedad o en alquiler de la vivienda habitual. Donde verdaderamente supondría un revulsivo sería en el fomento de las segundas residencias y de los alojamientos turísticos.

a) *Las segundas residencias*, ocupadas los fines de semana y en períodos vacacionales, se nos presentan como un medio para que en esos períodos aumente la población y, en consecuencia, coadyuven al desarrollo rural. Tales viviendas, por sus características (paisajísticas, climáticas, etc.) o por la vinculación de sus usuarios con los pueblos (naturales que se trasladaron a la ciudad) deberían tener un trato legislativo protegido frente a otras segundas residencias. Lo contrario, es un acicate para que los usuarios prefieran la ciudad y la playa al pueblo. Por ello, podría introducirse en nuestra legislación la categoría de segunda vivienda protegida, siempre que se cumplan los requisitos establecidos *ad hoc*. Tales viviendas podrían tenerse bien en propiedad o en alquiler.

b) *Otros alojamientos*, convenientemente regulados, también contribuirían a los fines descritos. Nos referimos fundamentalmente a los alojamientos turísticos, una fuente de ingresos para los pueblos, que fijan población. Por ello, también deberían tener un trato muy especial en las políticas públicas.

4.4. Cuarta medida: adoptar una política fiscal y presupuestaria adecuada que discrimine positivamente a la vivienda protegida en las zonas rurales

Fomentar el alquiler o la propiedad de una vivienda social exige que la administración facilite tal consecución, a lo que coadyuva evidentemente los beneficios fiscales que se pueden establecer: rebaja de los impuestos que gravan la vivienda, ayudas directas, y un largo etcétera.

Lo más importante en este aspecto es el presupuesto que se destina por las distintas Administraciones para desarrollar su política habitacional. Frente a los países de nuestro entorno, en España se destinan pocos recursos económicos: ese es el *quid* de la cuestión; y lo más grave es la contundencia de los datos: en los últimos años esos recursos se han reducido drásticamente, a veces a menos de la tercera parte, si bien, como hemos dicho, en los dos últimos Presupuestos, sobre todo por los fondos europeos, la inversión ha aumentado.

Este es en el fondo el meollo del asunto: no basta un diseño jurídico, la aprobación de nuevas normas y otras medidas similares: no cabe duda de que el cambio de paradigma (el fácil y general acceso a la vivienda) sólo puede conseguirse disponiendo a tal fin de los recursos suficientes.

Y es el legislador el que debe decidir. Ciertamente los recursos son escasos, el déficit galopante y existen otras necesidades muy importantes: sanidad, educación, pago de las pensiones, etc. Pero afrontar el problema sin recursos suficientes será siempre una política claudicante.

Contemplando el mundo rural, sólo un decidido apoyo financiero por parte de la Administración, que discrimine positivamente la vivienda protegida en este ámbito, podrá fructos tangibles: al menos, frenar la emigración.

4.5. Quinta medida: evitar el enriquecimiento injusto con el amparo del acceso a la vivienda protegida

Con independencia de la ubicación de la vivienda (pueblo o ciudad), es conocida por todos la existencia de casos de personas que, titulares de una vivienda protegida, en muy poco tiempo se lucran injustificadamente al transmitirla posteriormente o alquilarla. La posibilidad de que se den estas prácticas debe ser impedida por una política adecuada, reformando a tal efecto la legislación: no cabe el enriquecimiento injusto. El establecimiento de un sistema prohibitivo al respecto unido a una regulación clara de los derechos de adquisición preferente en favor de la Administración en estos casos no puede quedar olvidada.

Por otra parte, sería conveniente que, en la medida de lo posible, las ayudas obtenidas por los particulares puedan ser reclamadas por las Administraciones para el caso de que esos particulares vengan en el futuro a mejor fortuna.

Importante en este sentido es el hecho, y debe recordarse y tenerse presente, que las personas necesitadas con familiares que tengan recursos suficientes pueden reclamar alimentos a determinados parientes (arts. 142 y ss. CC). Ha de tenerse en cuenta esta circunstancia en los distintos baremos para el acceso a la vivienda; y, llegado el caso, la Administración podrá ejercitar ese derecho por la vía subrogatoria.

Como dijimos al analizar la ayuda para los menores de 36 años, las ayudas han de aumentarse, pero también ha de alargarse el plazo para poder transmitir libremente (sin consecuencias económicas para el beneficiario) la vivienda.

Además, como también manifestamos, debe tenerse en cuenta el patrimonio (aunque sea improductivo) de los beneficiarios.

4.6. Sexta medida: redefinir los conceptos de zona rural y pequeñas poblaciones

Fomentar el desarrollo rural y luchar, en consecuencia, contra la despoblación, exige que la labor de la inversión de los fondos públicos deba tener como referencia, no la población de los municipios considerados aisladamente, sino zonas o áreas más extensas.

En efecto, no parece que se luche contra la despoblación apoyando la vivienda en un pequeño municipio aledaño a una gran urbe, que a buen seguro será una “ciudad dormitorio”. Deben considerarse zonas geográficas más amplias, con escasa población en su conjunto, teniendo en cuenta, para su concreción, entre otras circunstancias, las distancias con las zonas más pobladas. Es decir, el simple dato del número de habitantes de un municipio no debe ser el criterio único ni definitivo para frenar la sangría migratoria de los pueblos a las ciudades.

Distinguidas, en el sentido expuesto, las zonas rurales frente a las urbanas, ha de diferenciarse, a su vez, dentro de los municipios enclavados en las zonas rurales, entre ellos según el número de habitantes. No ha de protegerse con iguales medios, por ejemplo, a un municipio de 500 habitantes frente a otro cercano de 7.000 habitantes. Este criterio, el vigente, es muy negativo para los pequeños pueblos, que ven constantemente disminuida su población (con grave peligro de

desaparecer) a costa de las poblaciones más grandes de la comarca, generalmente las cabezas de partido judicial. En definitiva, las distintas ayudas deben tener en cuenta, para su ponderación, la concreta población de los pueblos.

En este sentido, no parece muy acertada la decisión del último Plan de Vivienda de elevar desde 5.000 a 10.000 el número de habitantes para considerar a un municipio como pequeña población.

5. BIBLIOGRAFÍA

ALGUACIL DENCHE, Aitana y OTROS, *La vivienda en España en el siglo XXI: Diagnóstico del modelo residencial y propuestas para otra política de vivienda*, Cáritas y Fundación FOESSA, Madrid, 2013.

ALLEN, Judit, «Welfare regimes, welfare systems and housing in southern Europe», *European Journal of Housing Policy*, vol. 6, Issue 3, (2006), pp. 251-277.

ARENAS POSADAS, Carlos, *LO ANDALUZ. Historia de un hecho diferencial*, 3ª ed., El Paseo Editorial, Sevilla, 2022.

BELCHÍ EUROVAL, Alejandro y OTROS, «Relación entre precio de alquiler y venta en el mercado residencial español y política de vivienda», *International Review of Economic Policy*, 3 (2), 2021, pp. 61-76.

BLANCO-ARANA, M. Carmen, «La Vivienda de Protección Oficial como una herramienta de política en las comunidades autónomas. Un análisis empírico durante el período 2008-2022», *Revista de Estudios Empresariales. Segunda época*, núm. 2, (2023), pp. 91-108.

CANALS, Leonor y OTROS, *El Estado de la Pobreza en las comunidades autónomas* (Informe del estado de la pobreza 2023-Vivienda y Pobreza), Red Europea de Lucha contra la pobreza y la Exclusión Social en el Estado español, Octubre 2023. (Disponible en: <https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/informe-ARPE-2023-Vivienda-y-pobreza.pdf>) [Consulta el 12 de diciembre de 2023].

CASTAÑO MARTÍNEZ, M^a. Soledad, «La eficacia de la política de vivienda en España», *ICE, Revista de Economía*, 1 (867), 2012, pp. 7-21.

CLAVERÍA GOSÁLBEZ, Luis-Humberto, «Prólogo», en AA.VV., *Régimen Jurídico del Consumo Colaborativo* (dir. Humberto Gosálbez Pequeño, Humberto), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2019, pp. 21-27.

Consejo de Ministros de 9 de mayo de 2023, *ACUERDO por el que se insta al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y al Instituto de Crédito Oficial la creación de una línea de avales para la cobertura parcial por cuenta del Estado de la financiación para la adquisición de la primera vivienda destinada a residencia habitual y permanente por los jóvenes y familias con menores a cargo.* (Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2023/090523-rp-cministros.aspx>) [Consulta el 10 de octubre de 2023].

Consejo General del Poder Judicial, *Datos sobre el efecto de la crisis en los Órganos Judiciales*. Secc. de estadística judicial (Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estudios-e-Informes/Efecto-de-la-Crisis-en-los-organos-judiciales>) [Consulta el 1 de diciembre de 2023].

Defensor del Pueblo, *Estudio sobre viviendas protegidas vacías*, Madrid, 2013 (Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2013-03-Estudio-Viviendas-Protegidas-Vac%C3%ADas.pdf>) [Consulta el 26 de febrero de 2019].

DEL MONTE DIEGO, Javier, *COHOUSING. Modelo residencial colaborativo y capacitante para un envejecimiento feliz*, Estudios de la Fundación Pilares para la autonomía personal, núm. 4, Madrid, 2017.

DÍEZ-PICAZO, Luis y GULLÓN, Antonio, *Sistema de Derecho civil*, vol. IV. *Derecho de familia. Derecho de sucesiones*, 7ª ed., Tecnos, Madrid, 1997.

EAPN España (Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español), *La vivienda como derecho. La perspectiva autonómica*, Diciembre 2021 (Disponible en: <https://www.eapn.es/publicaciones/490/el-derecho-a-la-vivienda-la-perspectiva-autonomica>) [Consulta el 22 de octubre de 2022].

ECHAVES GARCÍA, Antonio, «El difícil acceso de los jóvenes al mercado de vivienda en España: precios, regímenes de tenencia y esfuerzos», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 35, núm. 1, (2017), pp. 127-149.

ECODES, *Webinar/Vivienda y reto demográfico - Rehabilitación y otros modelos habitacionales* (Disponible en: <https://ecodes.org/hacemos/energia-y-personas/rehabilitacion-energetica-de-viviendas/vivienda-y-reto-demografico-redinamizacion-de-nuestros-nucleos-rurales>) [Consulta el 7 de diciembre de 2023].

epdata.es, *Compraventa de viviendas, datos sobre el mercado inmobiliario* (Disponible en: <https://www.epdata.es/datos/compra-venta-vivienda-mercado-inmobiliario-datos-hoy/29/espana/106>) [Consulta el 17 de noviembre de 2023].

epdata.es, *Población en España hoy: inmigrantes, emigrantes y otros datos sobre los habitantes de España*, datos actualizados al 8 de agosto de 2023 (Disponible en: <https://www.epdata.es/datos/poblacion-espana-hoy-inmigrantes-emigrantes-otros-datos-habitantes-espana/1/espana/106>) [Consulta el 17 de noviembre de 2023].

Europa Press Sociedad, *Así crecerán las grandes ciudades españolas en los próximos años* (Disponible en: <https://www.europapress.es/sociedad/noticia-asi-creceran-grandes-ciudades-espanolas-proximos-anos-20160202114408.html>) [Consulta el 8 de octubre de 2023].

Eurostat (Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20211105-1>) [Consulta el 29 de noviembre de 2023].

GARCÍA PÉREZ, Anaïs y MOYA GONZÁLEZ, Luis, «El *cohousing* como una alternativa a las nuevas dinámicas de habitar en la ciudad de Madrid», *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, (Ministerio de fomento), vol. XL, Cuarta época, núm. 195, primavera 2018, pp. 71-84.

GARRIDO MAYOL, Vicente, «Hacia una nueva configuración del Derecho constitucional a la vivienda», en AA.VV., *Vivienda y colectivos vulnerables* (dirs. M^a Dolores Cervilla Garzón e Isabel Zurita Martín), Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters Aranzadi, 2022, pp. 267-296.

GESTHA: *Informe sobre el alquiler sumergido según los datos IRPF 2013*, 18 de abril de 2016.

GIACOMINI MERUELO, Alessia, *Evolución de las políticas de ayuda a la vivienda en España*, Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 2014.

GIMÉNEZ GLUCK, David, «Asociación, discriminación y constitución: los límites entre la autonomía asociativa y el derecho de los socios -y aspirantes a serlo- a no ser discriminados», *Revista de Derecho Político*, núm. 79, septiembre-diciembre 2010, pp. 143-171.

GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier, *Las prohibiciones de disponer en el Derecho español*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1992.

INE, *Censo de Floridablanca* (Disponible en: <https://www.ine.es/uc/flm1ObW4>).

INE, *Censo de población anual. Resultados* (Disponible en: <https://www.ine.es/uc/ls0Wp3UC>) [Consulta el 23 de noviembre de 2023].

INE, *Encuesta de Condiciones de Vida 2020*, publicada en 2021. Disponible en: <https://www.ine.es/uc/6ypGknBu>) [[Consulta el 2 de diciembre de 2023](#)].

Informe del CES de Castilla y León *Estrategias para el impulso de un nuevo modelo de política de vivienda en Castilla y León*, aprobado en el Pleno de 15 de mayo de 2018. (Edición electrónica disponible en: <http://www.cescyl.es/es/publicaciones/informes-iniciativa-propia>) [[Consulta el 6 de abril de 2022](#)].

LACRUZ BERDEJO, José Luis, *Elementos de Derecho civil*, t. III, vol. 2.º. *Derechos reales limitados. Situaciones de cotitularidad*, 2ª ed., Bosch Editor, Barcelona, 1991.

LACRUZ BERDEJO, José Luis, *Elementos de Derecho civil*, t. V, vol. 2.º. *Derecho de sucesiones*, 5ª ed., Bosch Editor, Barcelona, 1993.

LIDÓN HERAS, Leonor, «La transversalidad de la discapacidad en los principios rectores y en el plan nacional español sobre empresas y derechos humanos», en AA.VV., *España y la implementación de los principios rectores de las Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos: oportunidades y desafíos* (dir. Mª Carmen Márquez Carrasco), Huygens Editorial, Barcelona, 2014, pp. 391-418.

LIETAERT, Matthieu: «Cohousing's relevance to degrowth theories», *Journal of Cleaner Production*, vol. 18 (6), 2010, pp. 576-580.

LLANO ORTIZ, Juan Carlos y OTROS, *El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2020*. 11º INFORME 2021. EAPN España (Disponible en: https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/Informe_AROPE_2021_DIANAS_DE_LA_POBREZA.pdf) [[Consulta el 14 de marzo de 2023](#)].

LÓPEZ DE LA CRUZ, Laura, «Las viviendas colaborativas para mayores como modelo habitacional para la promoción del envejecimiento activo. Aspectos sociales y jurídicos», en AA.VV., *Soluciones habitacionales para el envejecimiento activo: viviendas colaborativas*

o cohousing (editores: Laura López de la Cruz y José Antonio Sánchez Medina), Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 119-159.

MALGESINI, Graciela, *Seminario Inclusión Social en el Medio Rural en España y Europa*. EAPN ES, 2017 (Disponible en: https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1502884563_memoria_seminario_la_inclusion_social_en_el_medio_rural_en_espana_y_europa.pdf) [[Consulta el 14 de diciembre de 2023](#)].

MARÍN VELARDE, Asunción, «La discapacidad: delimitación jurídica», en AA.VV., *Contribuciones para una reforma de la discapacidad. Un análisis transversal del apoyo jurídico a la discapacidad* (dir. Esther Muñoz Espada), Wolters Kluwer España, Madrid, 2020, pp. 37-68.

McCAMANT, Kathryn y DURRETT, Charles, *Cohousing: A contemporary approach to housing ourselves*, Ten Speed Press, Berkeley (California), USA, 1988.

MÉNDEZ GUTIÉRREZ DEL VALLE, Ricardo y PLAZA TABASCO, Julio: «Crisis inmobiliaria y desahucios hipotecarios en España: una perspectiva geográfica», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 71, (2016), pp. 99-127.

Ministerio de Transición Ecológica, *Diagnóstico Eje Despoblación* (Disponible en: https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/retodemografico/temas/analisis-cartografia/diagnostico_eje_despoblacion_tcm30-517769.pdf) [[Consulta el 16 de noviembre de 2023](#)].

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, DG de Vivienda y Suelo (Observatorio de Vivienda y Suelo), *Boletín especial vivienda social 2020* (Disponible en: <https://www.mitma.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/estudios-y-publicaciones/observatorio-de-vivienda-y-suelo>) [[Consulta el 18 de noviembre de 2023](#)].

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, *Vivienda. Enlaces a CCAA, Ceuta y Melilla* (Disponible en:

<https://www.mitma.gob.es/vivienda/plan-estatal-de-vivienda/plan-2022-2025/enlaces-a-ccaa-ceuta-y-melilla>) [[Consulta el 14 de diciembre de 2023](#)].

MÓDENES, Juan A. y LÓPEZ-COLÁS, Julián, «Cambio demográfico reciente y vivienda en España: ¿hacia un nuevo sistema residencial?», *Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 148, Octubre–Diciembre 2014, pp. 103-134.

MORENO MOZO, Fernando, «La vivienda compartida. El *cohousing*», en AA.VV., *La protección del consumidor en la vivienda colaborativa* (dir. Esther Muñoz Espada), Wolters Kluwer España, Madrid, 2019, pp. 454-511.

MUÑIZ ESPADA, Esther, *La nueva regulación de los contratos de crédito inmobiliario. Una ulterior evolución doctrinal hacia la vivienda colaborativa*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2018.

MUÑIZ ESPADA, Esther: *La especialización de los órganos judiciales en Derecho agrario*, Reus, Madrid, 2023.

MUÑIZ ESPADA, Esther, «La urgencia de legislar sobre la cohesión territorial. Urbanismo y espacio rural», *Revista de derecho agrario y alimentario*, núm. 63, Julio-Diciembre 2013, pp. 93-140.

NASARRE AZNAR, Sergio, «Cuestionando algunos mitos del acceso a la vivienda en España, en perspectiva europea», *Cuadernos de relaciones laborales*, vol. 35, núm. 1, (2017), pp. 43-69.

NASARRE AZNAR, Sergio y SIMÓN MORENO, Héctor, «Fraccionando el dominio: las tenencias intermedias para facilitar el acceso a la vivienda», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 739, (2013), pp. 3063-3122.

NOGUERA FERNÁNDEZ, ALBERT, «Regular los alquileres en un escenario hostil: La función social de la propiedad y la lucha por el derecho a la vivienda en España», en AA.VV., *Regular los alquileres:*

La lucha por el derecho a una vivienda digna en España (coord. Albert Noguera Fernández), Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 15-55.

Newtral, *El Gobierno repite...*, (Disponible en: <https://www.newtral.es/gobierno-inversion-vivienda/20231108/>).

Observatorio Housing Europe (Disponible en: <https://www.housingeurope.eu/page-91/housing-europe-observatory>) [Consulta el 20 de octubre de 2023].

Pisos.com, *Pisosblog* (Disponible en: <https://www.pisos.com/aldia/el-coste-del-alquiler-represento-en-2020-el-515-de-los-ingresos-brutos-mensuales-de-los-espanoles/1652420/>) [Consulta el 12 de noviembre de 2023].

RUIU, Maria, «Differences between *Cohousing* and Gated Communities, A Literature Review», *Sociological Inquiry*, 84 (2), may 2014, pp. 316-335.

RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo José, *El derecho constitucional a la vivienda: un enfoque sustantivo y competencial*, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 2008.

SÁENZ DE JUBERA HIGUERO, Beatriz, «Vivienda colaborativa: algunas notas sobre la situación jurídica en España y Portugal», *Revista electrónica de derecho*, vol. 16, núm. 2, junho 2018, pp. 157-186.

SOLÍS TRAPERO, Eloy y OTROS, «Bases para reformular la política de vivienda en regiones rurales: caracterización del patrimonio residencial y condición socio-económica de los municipios en Castilla-La Mancha», *Cuadernos Geográficos*, vol. 56, núm. 2, (2017), pp. 176-199.

SOSA ESPINOSA, Asenet, «Aproximación sociológica a la vivienda colaborativa como alternativa para el consumidor», en AA.VV., *La*

protección del consumidor en la vivienda colaborativa (dir. Esther Muñiz Espada), Wolters Kluwer España, Madrid, 2019, pp. 101-150.

STENDHAL, *Mémoires d'un touriste*, t. 3, Le divan, Paris, 1929,

TRILLA BELLART, Carme y BOSCH MEDA, Jordi, *El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo*, Fundación Alternativas, Madrid, 2018.

VIELA CASTRANADO, Miguel, «Cohousing: ¿utopía o una solución a los problemas habitacionales en nuestro país?», en AA.VV., *Nuevas vías jurídicas de acceso a la vivienda*, (dir. M^a Teresa Alonso Pérez), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2018, pp. 401-452.

WILLIAMS, Jo, «Predicting an American future for cohousing», *Futures*, vol. 40 (3), april 2008, pp. 268-286.