

“Las políticas de vivienda en España: de la propiedad a la precarización”

Dr. Héctor Simón Moreno
Profesor Agregado de Derecho civil
Director de la Cátedra UNESCO de Vivienda. Universidad Rovira i
Virgili (Tarragona, España)

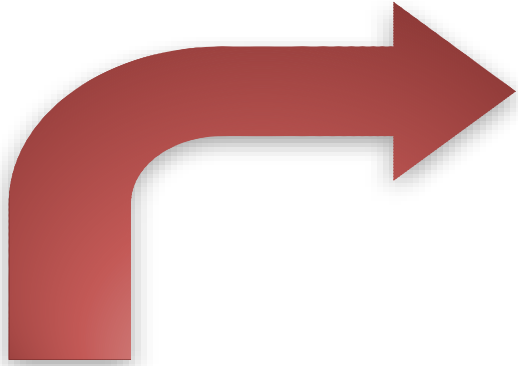
**“Primer encuentro Iberoamericano, de Cátedras UNESCO, redes y grupos de
investigación”**

México, 5 a 7 de marzo de 2025



UNIVERSITAT
ROVIRA I VIRGILI
Cátedra de Vivienda





Docencia

Investigación



UNIVERSITAT
ROVIRA I VIRGILI
Càtedra de Vivenda



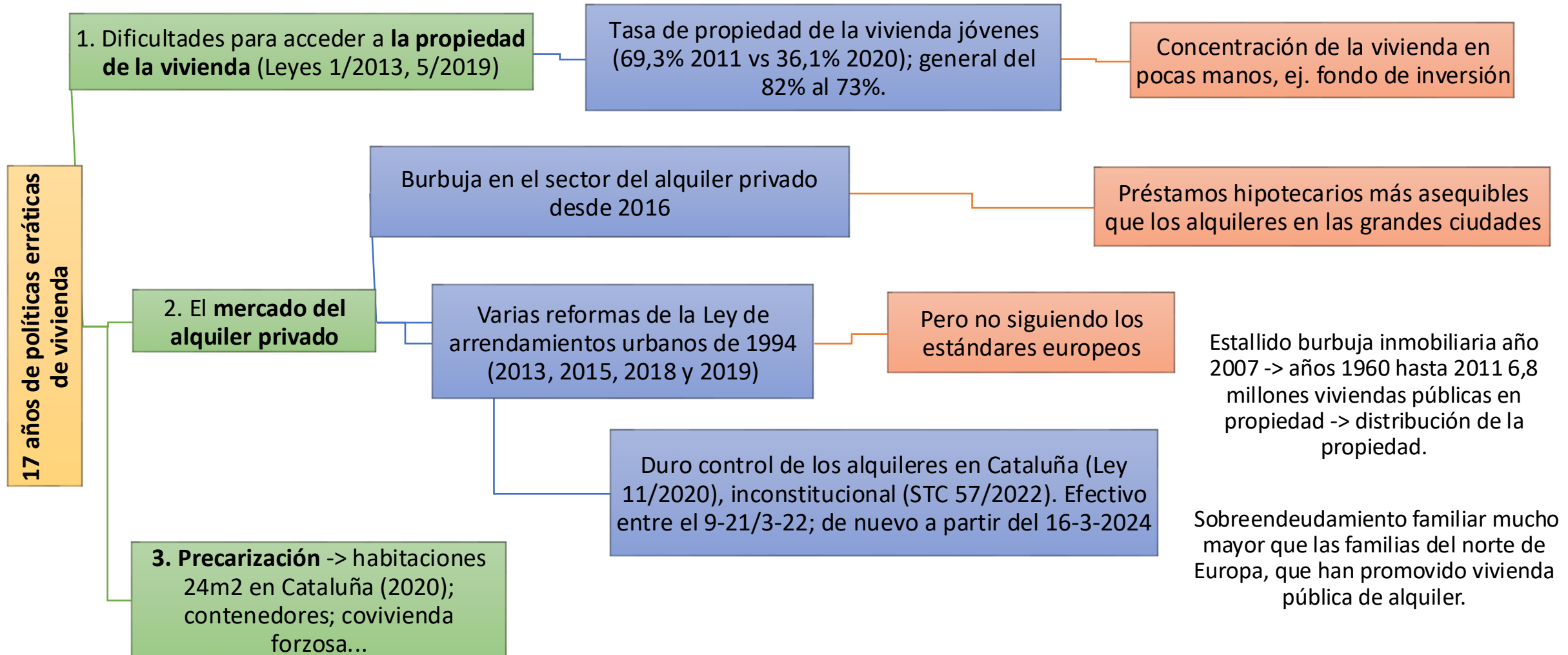
**Impacto
social**

Objetivo 11: Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles; misión comprometerse con el avance de la investigación, la formación y la acción hacia el desarrollo sostenible;

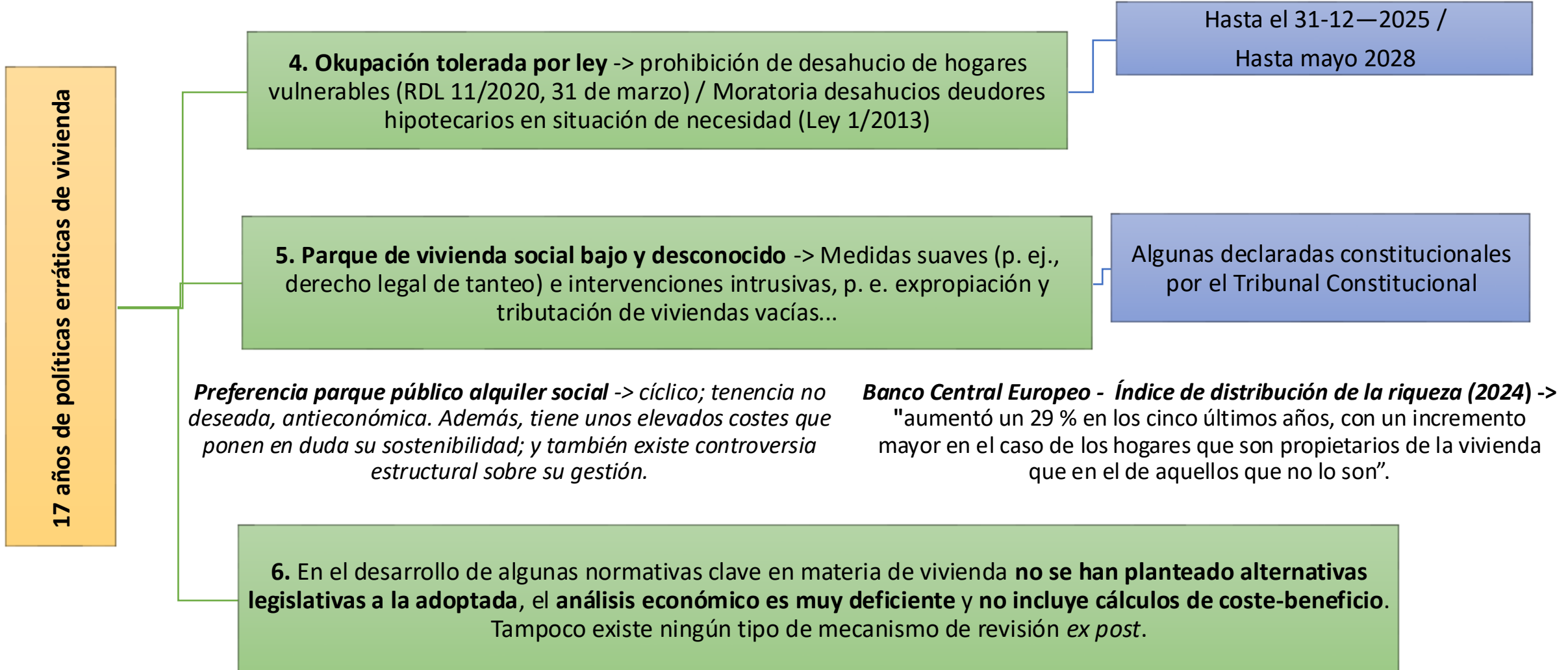


**Transferencia
de
conocimientos**

DE LA PROPIEDAD A LA PRECARIZACIÓN



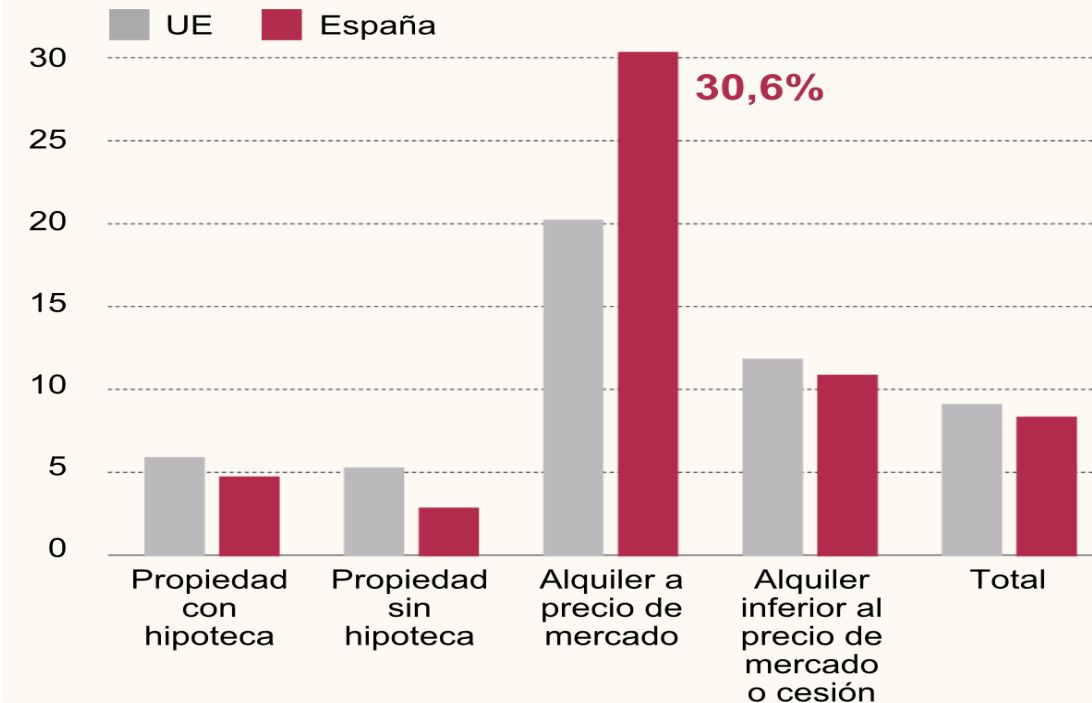
DE LA PROPIEDAD A LA PRECARIZACIÓN



LA DISMINUCIÓN DE LA VIVIENDA EN PROPIEDAD

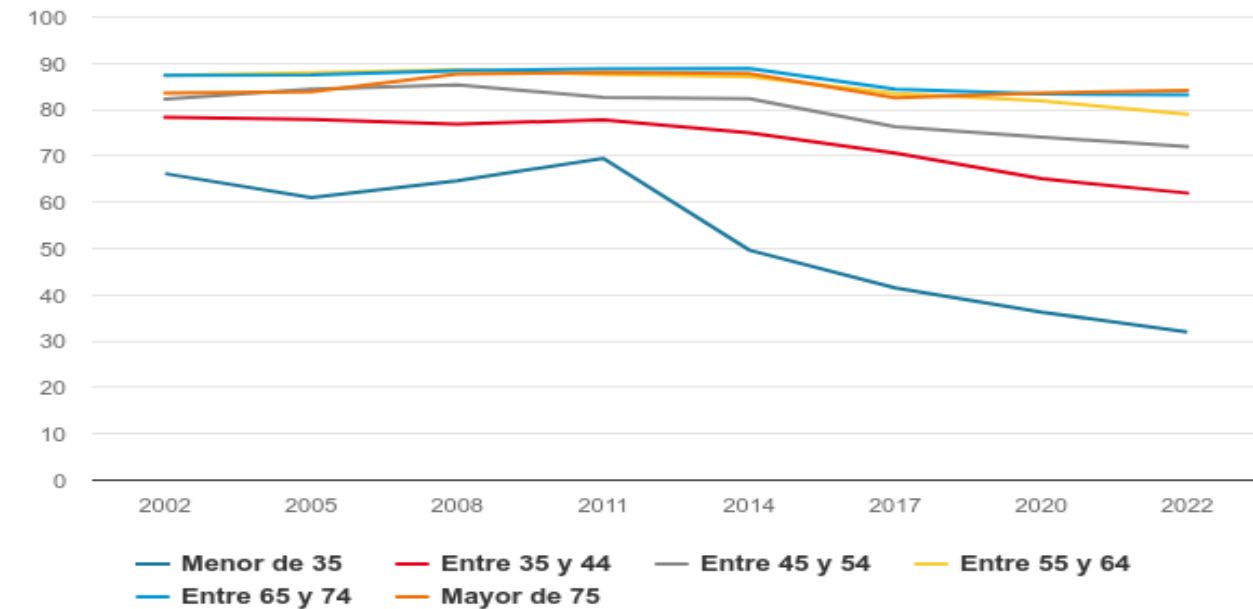
Hogares que viven de alquiler

Tasa de sobre-esfuerzo con el pago del alquiler, en porcentaje



Se ha reducido de forma muy marcada el porcentaje de hogares jóvenes que tienen su vivienda en propiedad

Hogares que poseen su vivienda principal por franja de edad (%)



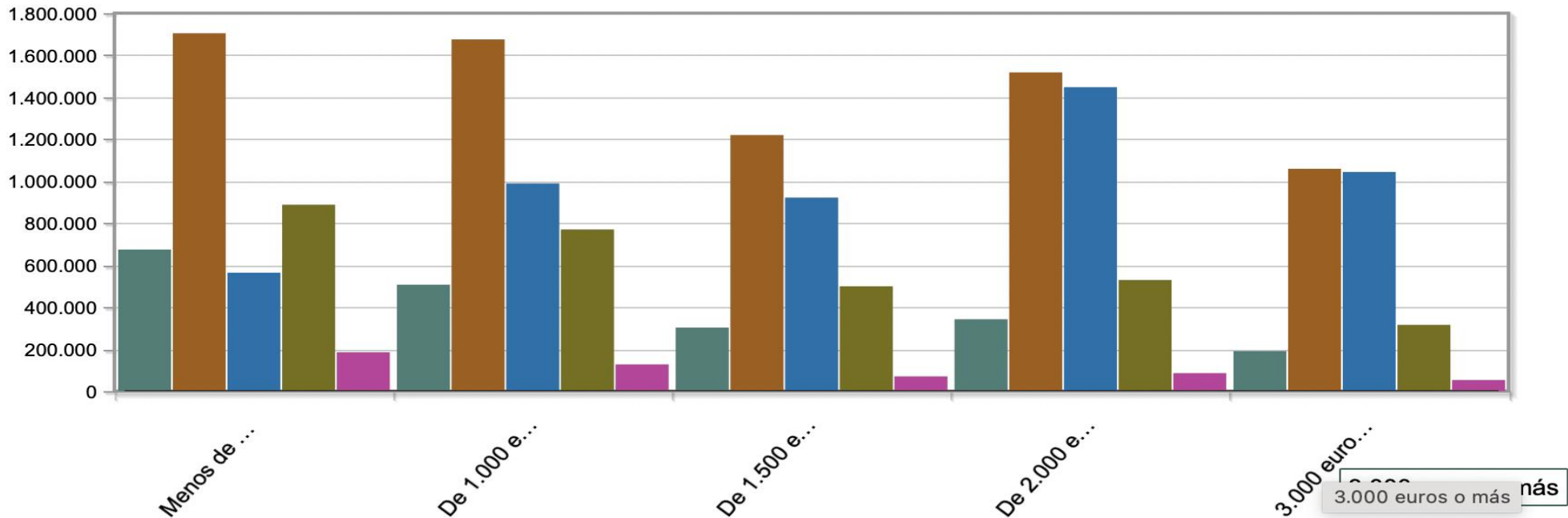
Fuente: CaixaBank Research, a partir de datos de la Encuesta Financiera de las Familias (Banco de España).

CaixaBank Research

Fuente: <https://www.caixabankresearch.com/es/analisis-sectorial/inmobiliario/retro-incrementar-oferta-vivienda-asequible-espana>

LAS FORMAS DE TENENCIA EN FUNCIÓN DE LOS INGRESOS

Total Nacional, Nivel de ingresos mensuales netos del hogar, Cantidad de hogares, Régimen de tenencia de la vivienda



Fuente. Instituto Nacional de Estadística

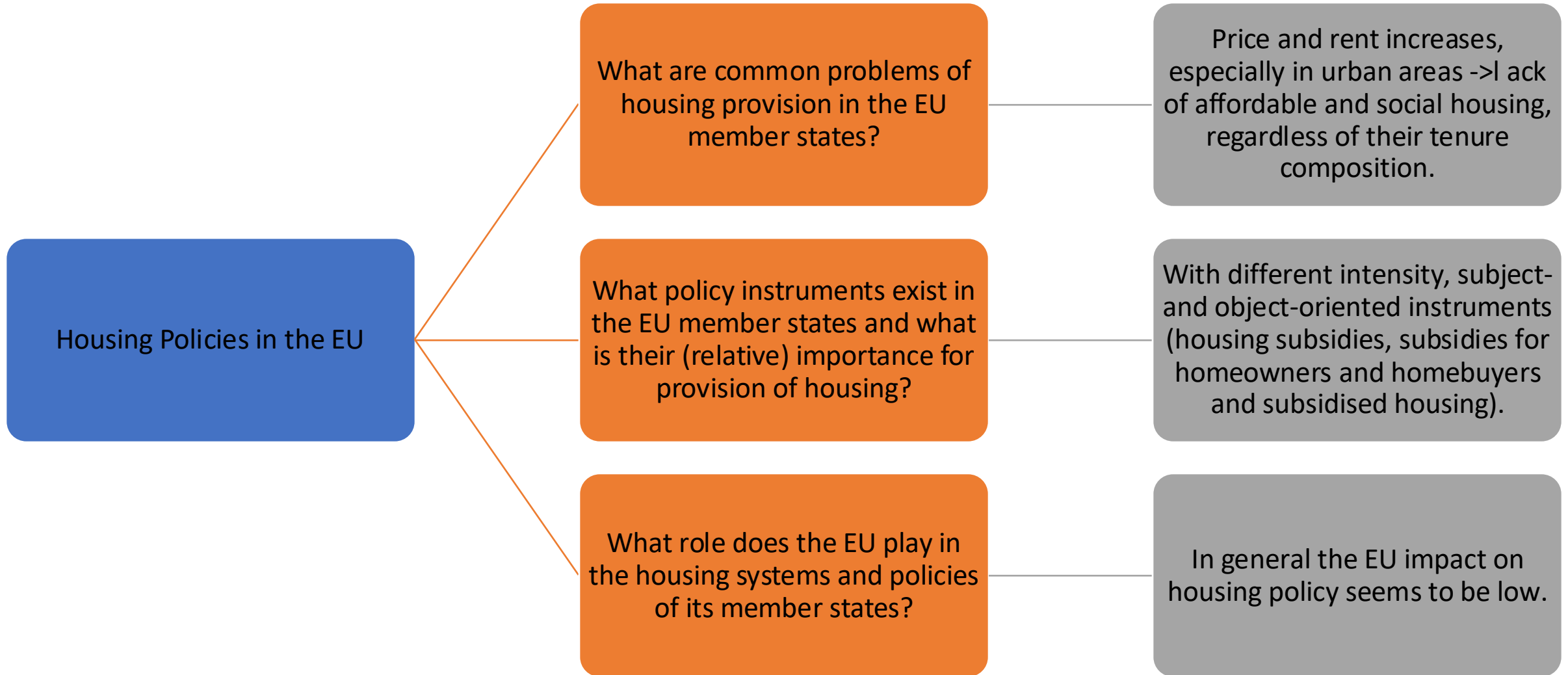
LA ASEQUIBILIDAD EN PERSPECTIVA EUROPEA

Countries	Home Ownership (%)	Housing Cost Overburden Rate				
		Overburden Rate (%)—Total Population	Owner-Occupied with Mortgage or Loan	Owner-Occupied without Mortgage or Loan	Tenant, Rent at Market Price	Tenant, Rent at Reduced Price or Free
Germany **	51.1	14.2	8.6	8.6	20.9	16.1
United Kingdom *	65.2	15.1	5.1	7.0	37.7	20.3
France **	64.1	4.7	0.7	0.6	14.9	8.9
Italy **	72.4	8.2	3.3	2.6	29.1	8.3
Spain **	76.2	8.9	3.5	2.6	38.1	10.1
The Netherlands **	68.9	9.4	2.2	4.0	25.6	7.8
Portugal **	73.9	5.7	3.0	2.0	25.8	4.9
Sweden **	63.6	8.3	1.7	6.4	18.8	0.0
Denmark **	60.8	14.7	5.2	7.1	28.9	-

* Values updated to 2018. ** Values updated to 2019.

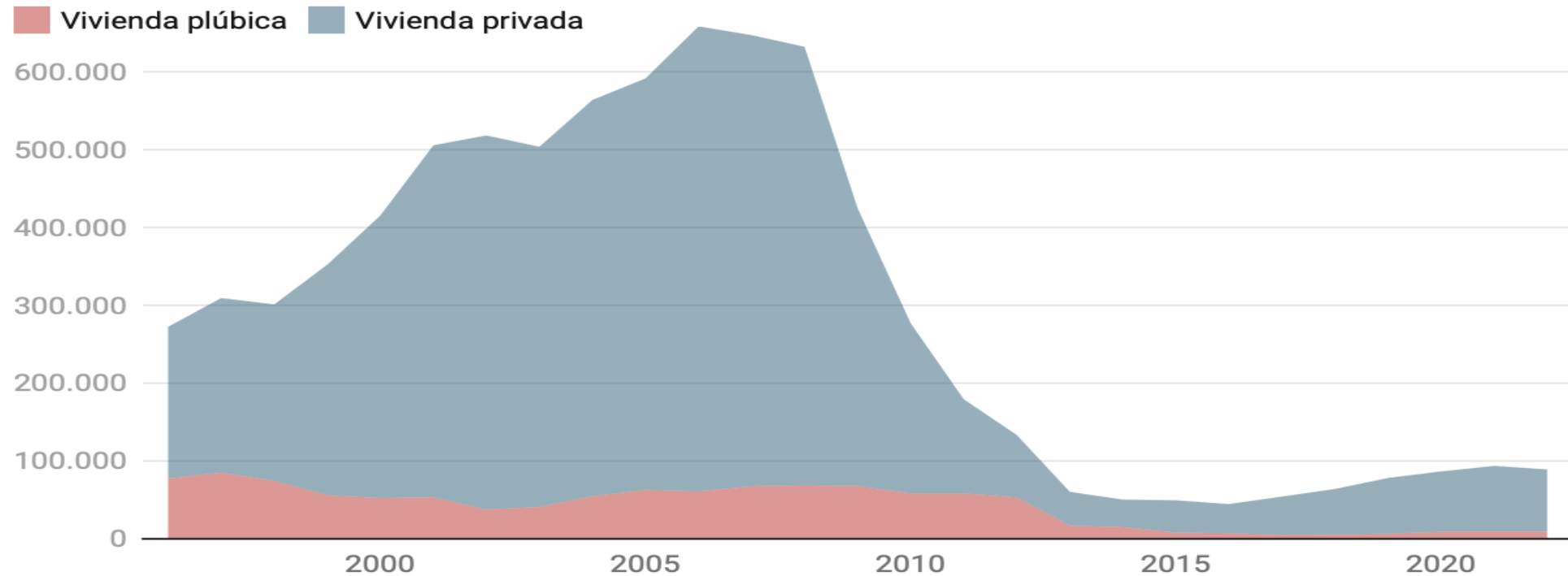
FUENTE. Letizia Appolloni, Daniela D'Alessandro, Housing Spaces in Nine European Countries: A Comparison of Dimensional Requirements, International Journal of Environmental Research and Public Health (IJERPH)

Reflexió: No serà que una propietat distribuïda, més densitat de població vivint en pisos suposa més assequibilitat a les ciutats?



EVOLUCIÓN CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS

Evolución de la construcción de vivienda pública y privada (1996-2022)

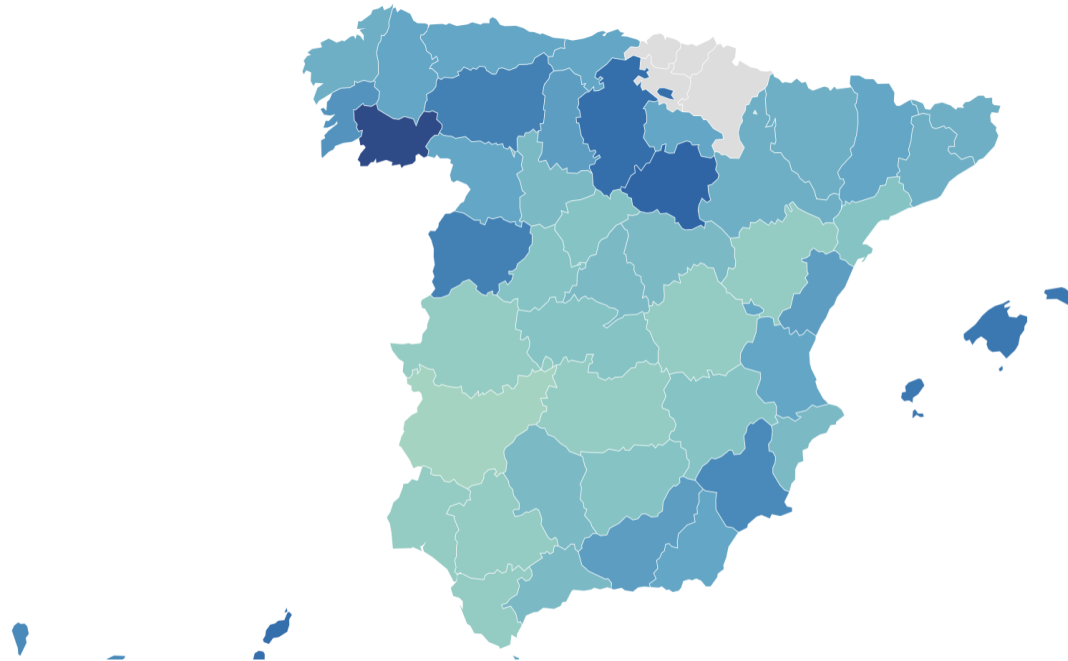


Fuente: Creación propia a partir de datos del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. • [Descargar los datos](#) •
Creado con [Datawrapper](#)

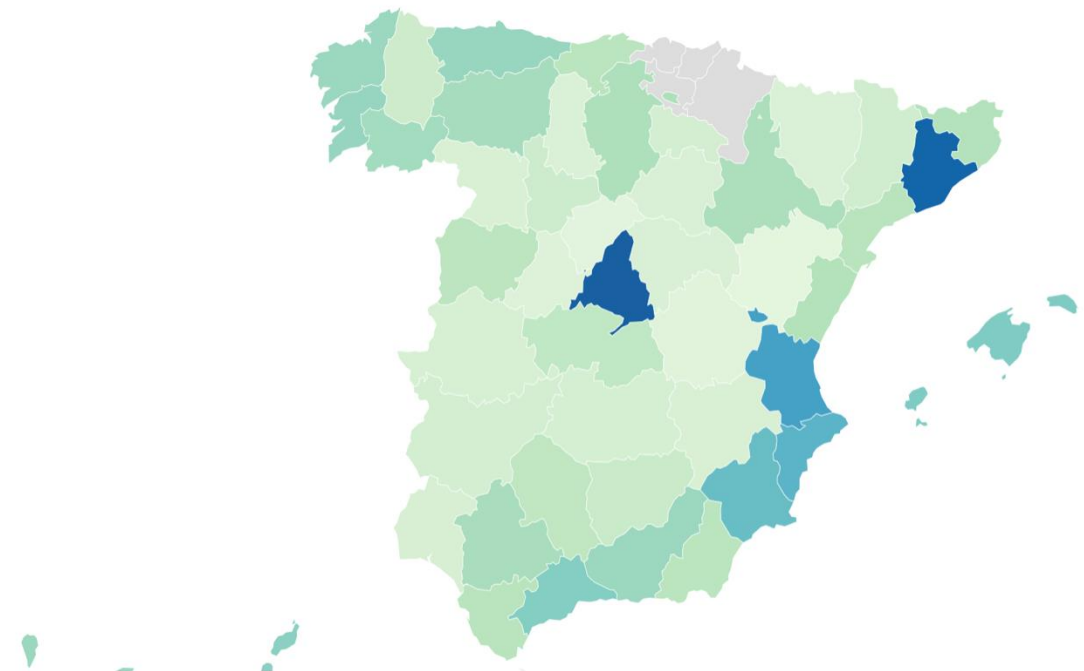
Fuente. <https://ctxt.es/es/20230701/Politica/43575/datos-del-dia-vivienda-publica-prottegida-alquiler-compra-precio.htm>

LOS GRANDES TENEDORES

Porcentaje de propietarios con más de 10 bienes inmuebles



Propietarios con más de 10 bienes inmuebles

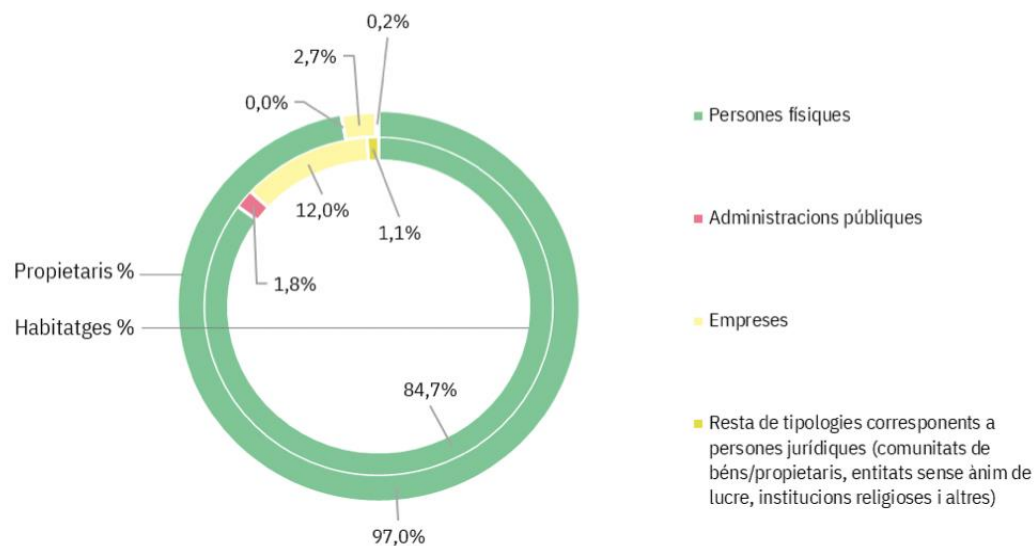


FONT: RTVE, <https://www.rtve.es/noticias/20211008/mapa-grandes-propietarios-viviendas-vacias/2183720.shtml>, 8-10-2021. Datos de la Dirección General del Catastro: información sobre los propietarios +10 inmuebles a su nombre: 269.547 en toda España menos País Vasco y Navarra, **apenas el 1% del total** -> En los últimos 13 años, se han inscrito más de 3, 8 millones de viviendas, de las que 1,7 millones (el 45%) pertenecen a altas de más de ocho inmuebles por parte de empresas. La mayoría son personas jurídicas.

LOS GRANDES TENEDORES (2)

Figura 4 i Taula 4. Propietaris segons la seva tipologia. Barcelona. 2023

Font: O-HB, a partir de la base alfanumèrica de Cadastre (2023) i el Registre Cadastral Municipal de l'Ajuntament de Barcelona (2023)



OJO: 17,1% tenedores + 10 viviendas

Tipus de propietari	Propietaris ≥ 5		Habitatges		Nº mitjà d'habitatges per propietari
	Nº	%	Nº	%	
Persones físiques	7.962	67,6%	84.309	45,8%	10,6
Persones jurídiques	3.815	32,4%	99.802	54,2%	26,2
TOTAL	11.777	100%	184.111	100%	15,6

Tipus de propietari	Propietaris > 10		Habitatges		Nº mitjà d'habitatges per propietari
	Nº	%	Nº	%	
Persones físiques	2.469	54,0%	48.350	35,5%	19,6
Persones jurídiques	2.103	46,0%	87.974	64,5%	41,8
TOTAL	4.572	100%	136.324	100%	29,8

Tipus de propietari	Propietaris > 15		Habitatges		Nº mitjà d'habitatges per propietari
	Nº	%	Nº	%	
Persones físiques	1.192	46,0%	32.153	28,9%	27,0
Persones jurídiques	1.401	54,0%	78.987	71,1%	56,4
TOTAL	2.593	100%	111.140	100%	42,9

FONT: Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona, 2023, https://www.ohb.cat/wp-content/uploads/2023/12/O23010_Lab_Propietat-BCN_2023.pdf

LOS GRANDES TENEDORES (3)

¿Queremos la concentración de la propiedad de las viviendas en pocas manos?

Suiza -> 39% viviendas pertenecen a 6 fondos de inversión (más endeudados, sólo el 4% de los suizos son propietarios con hipoteca pagada; en España 45-46%)

Alemania -> 1 millón de viviendas pertenecen a 6 fondos (+3500 euros de renta, 76% propietarios; bajos recursos, sólo el 12%) /

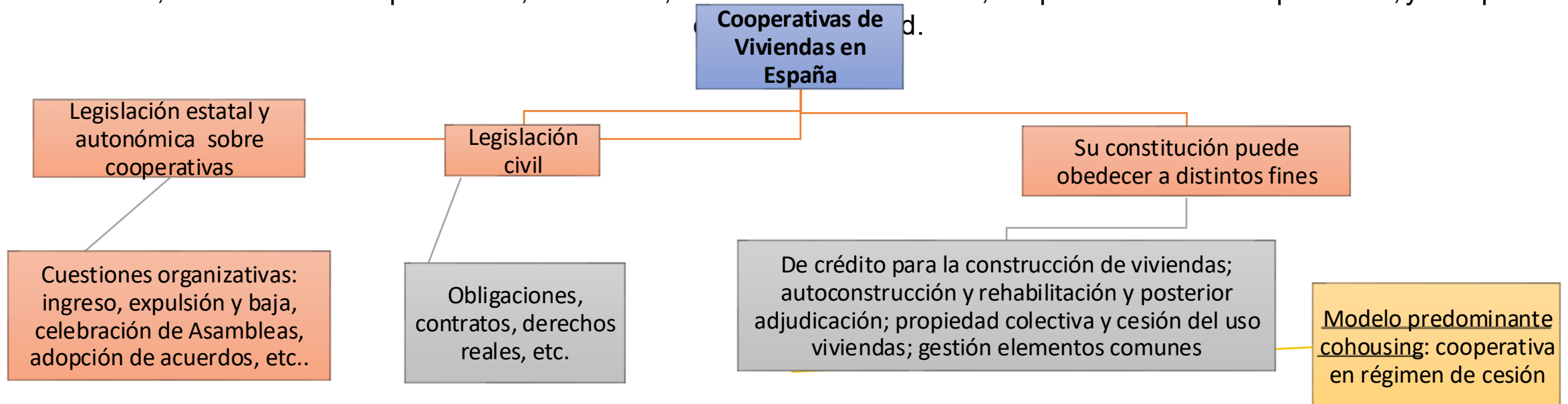
Austria -> Política de vivienda de Viena, +50% vivienda social; Ayuntamiento propietario 60% viviendas sociales. “el gobierno local de Viena utiliza las oficinas y las ofertas de sus propios fondos para proporcionar viviendas subsidiadas. Está principalmente focalizado en la asignación de fondos del gobierno central, transformando así las políticas de vivienda en una Zuweisungsmaschine, intercambiando viviendas por provisiones a cambio de apoyo político”. (Novy, 2001)

LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDA (1)

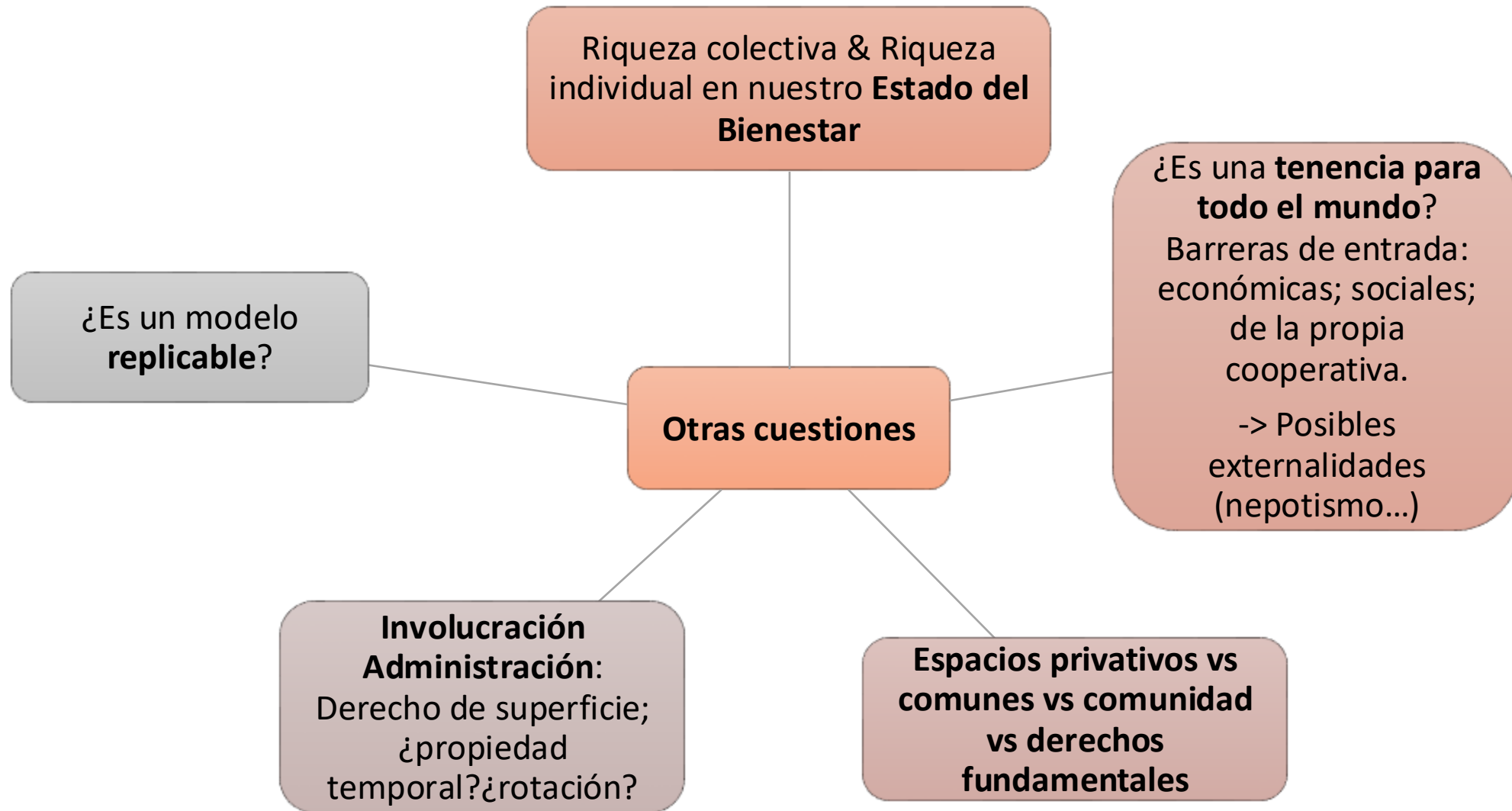
-> **Definición de cooperativa:** Asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes, por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada. ↳ Actividad empresarial de naturaleza colectiva; no especulativa; busca atender las necesidades del colectivo.

(ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL: Declaración sobre la Identidad Cooperativa, Manchester 1995).

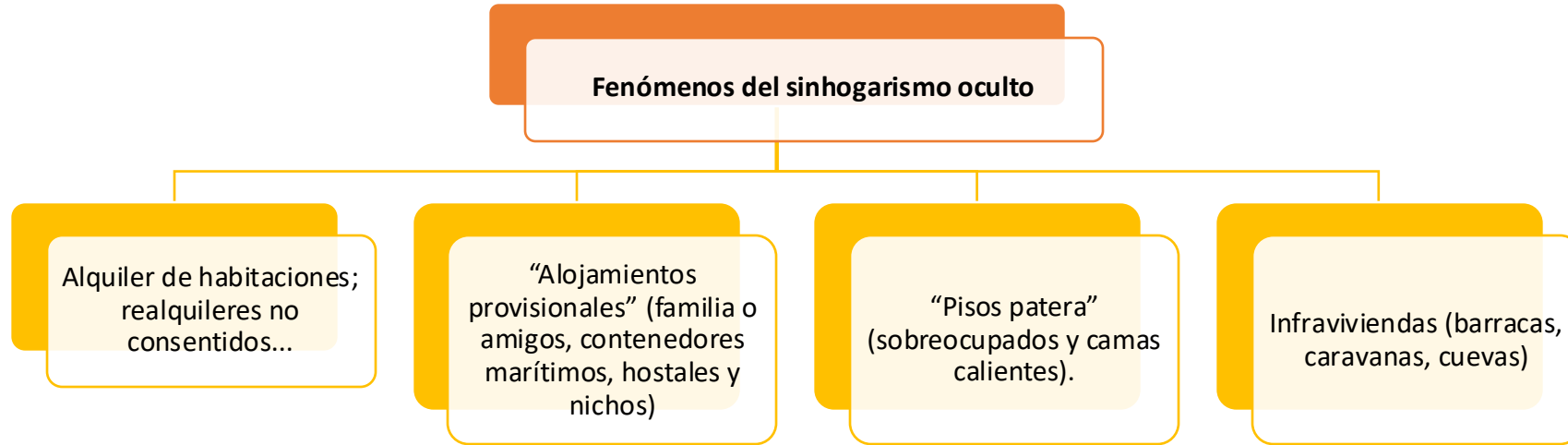
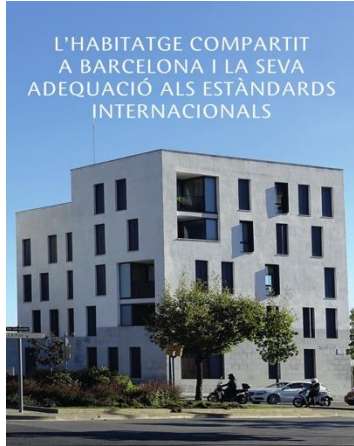
-> **Principios cooperativos:** adhesión abierta y voluntaria, gestión democrática por los socios, participación económica de los socios, autonomía e independencia, educación, formación e información, cooperación entre cooperativas, y compromiso



LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDA (1I)



EL SINHOGARISMO OCULTO Y LA EXCLUSIÓN RESIDENCIAL



Justo equilibrio entre el derecho humano en la vivienda y el derecho a la propiedad privada

Características específicas de los colectivos vulnerables (migrantes, inquilinos, mujeres, jóvenes...)

Malestar social y populismo

Aumento de las desigualdades, ej. gente joven

Aumento del número de desahucios y sinhogarismo

Retos actuales derivados del fenómeno de la vivienda líquida

Escenarios futuros si no se toma ninguna acción

 mbito de actuación de las políticas públicas en el ámbito local & Recursos y competencias

Carece de datos fiables sobre el fenómeno de la vivienda líquida

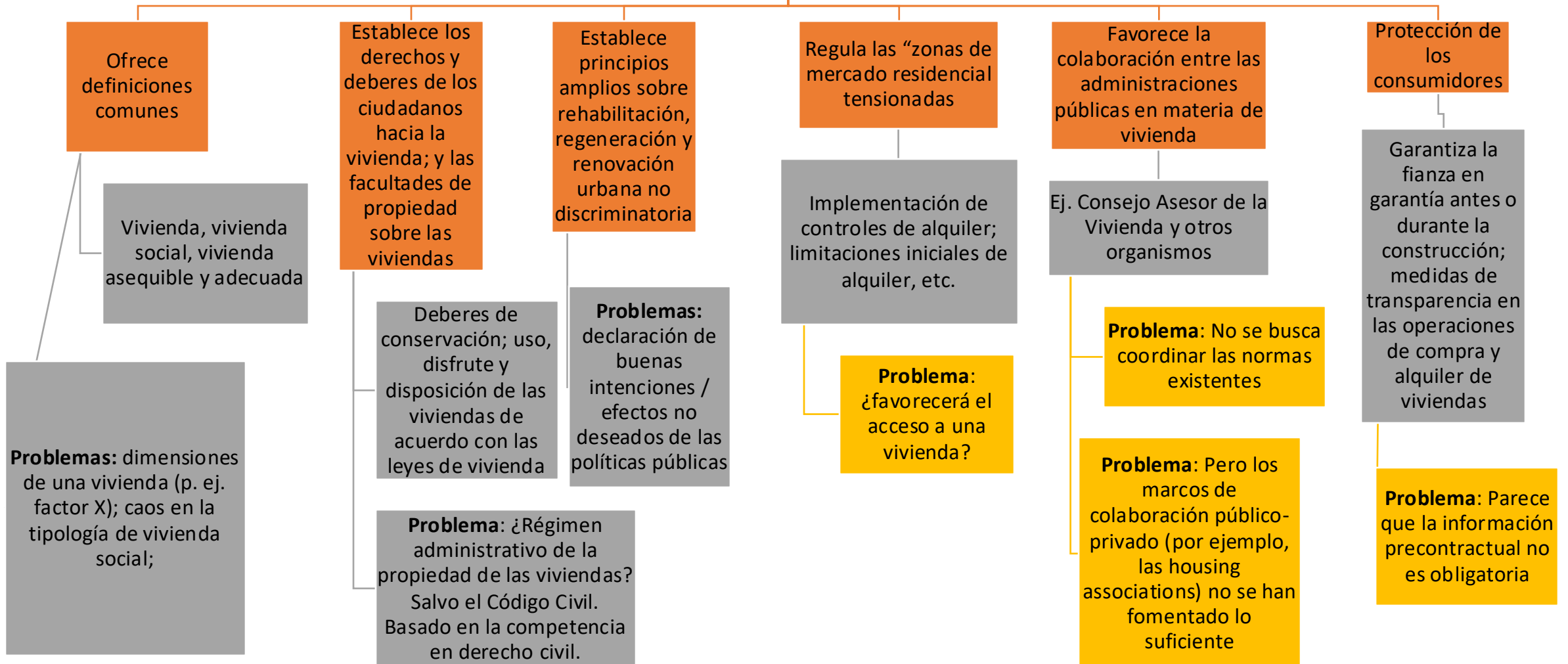
Impacto en el mercado inmobiliario

Impacto en el bienestar económico de las personas, formación de familias y fertilidad.



Sentencia 79/2024, de 21 de mayo -> nulidad DTª 1, arts. 16, 19.3 y 27.

Algunos problemas de la Ley 12/2023, de Vivienda



LA "ADMINISTRATIVIZACIÓN" DEL DERECHO DE PROPIEDAD SOBRE UNA VIVIENDA

· Artículo 10. Contenido del derecho de propiedad de la vivienda: facultades.

1. Además de los derechos reconocidos en la legislación estatal de suelo en función de la situación básica de los terrenos en los que se sitúe la vivienda, de conformidad con la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística de aplicación, el derecho de propiedad de la vivienda comprende:

a) Las facultades de uso, disfrute y disposición de la misma conforme a su calificación, estado y características objetivas, de acuerdo con la legislación en materia de vivienda y la demás que resulte de aplicación.

b) El derecho de consulta a las Administraciones competentes, sobre la situación urbanística de la vivienda y del edificio en que se ubica.

c) La realización de las obras de conservación, rehabilitación, accesibilidad universal, ampliación o mejora, de conformidad con las condiciones establecidas por la Administración competente y, en su caso, el título habilitante de tales actuaciones, cuando éste sea legalmente exigible.

-> Arts. 1554 y 1907 CC

¿Qué tiene que ver esto con el art. 348 CC?

Artículo 11. Contenido del derecho de propiedad de la vivienda: deberes y cargas.

1. Además de los deberes establecidos en la legislación estatal de suelo en función de la situación básica de los terrenos en los que se sitúe la vivienda, de conformidad con la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística de aplicación, el derecho de propiedad de la vivienda queda delimitado por su función social y comprende los siguientes deberes:

a) Uso y disfrute propios y efectivos de la vivienda conforme a su calificación, estado y características objetivas, de acuerdo con la legislación en materia de vivienda y la demás que resulte de aplicación, garantizando en todo caso la función social de la propiedad.

b) Mantenimiento, conservación y, en su caso, rehabilitación de la vivienda en los términos de esta ley, de la legislación de ordenación territorial, urbanística y de vivienda, y de los instrumentos aprobados a su amparo.

c) Evitar la sobreocupación o el arrendamiento para usos y actividades que incumplan los requisitos y condiciones de habitabilidad legalmente exigidos.

d) En las operaciones de venta o arrendamiento de la vivienda, cumplir las obligaciones de información establecidas en la normativa aplicable y en el título IV de esta ley.

e) En caso de que la vivienda se ubique en una zona de mercado residencial tensionado, cumplir las obligaciones de colaboración con la Administración competente y suministro de información en los términos establecidos en el título II de esta ley.

LA "ADMINISTRATIVIZACIÓN" DEL DERECHO DE PROPIEDAD SOBRE UNA VIVIENDA (2)

Han puesto las bases para la intervención del derecho público en la propiedad privada con base en la función social, que quedaría integrada dentro de su contenido esencial (ej. normativa CCAA expropiación)

La vertiente individual del derecho ha quedado relegada a un segundo plano en favor de su vertiente institucional y los intereses de la colectividad

La incorporación de finalidades sociales relacionadas con el uso o aprovechamiento de los distintos tipos de bienes permite al legislador dotarlos de un estatuto jurídico específico

-> La CE y el TC han **desnaturalizado el concepto liberal de propiedad heredero de la revolución francesa.**

Ejemplos: la regulación estatutaria de la propiedad del suelo (SSTC 164/2001, de 11 de julio y 61/1997) o el nuevo régimen estatuario de la propiedad de una vivienda (art. 10.1.a) LDV) -> se podrá condicionar las facultades dominicales clásicas (art. 348 CC).

También SSTs 3-10-2024 y 29-11-2023 (**alquiler turístico como «actividad económica»** y no facultad del dominio); art. 46 RDL 6/2022, **máximo actualización de la renta del 3% 2024**; y **expropiación encubierta art. 552-40 CCC** y art. 44 bis Ley 18/2007 (causa de la adquisición temporal del uso de la vivienda del gran tenedor por un plazo de siete años por parte del ayuntamiento)

EL CONTROL DE LAS RENTAS: ¿ES LA SOLUCIÓN?

· Ley catalana 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4 / 2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda. Declarada inconstitucional por STC 37/2022, 10-3.

¿Había logrado su objetivo? No parece.

-> Ex. Els efectes de la limitació de preus dels lloguers a Catalunya JOSE GARCIA MONTALVO, JOAN MONRAS, JOSÉ MARÍA RAYA, 2023 -> <https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/los-efectos-de-la-limitacion-de-preus-dels-lloguers-en-cataluna/>; Kholodilin, Konstantin A. and López, Fernando A. and Rey Blanco, David and Gonzalez Arbués, Pelayo, Lessons from aborted Second-Generation Rent Control in Catalonia (July 2022). DIW Berlin Discussion Paper No. 2008, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4159469> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4159469>

· Régimen previsto en la Ley 12/2023, de vivienda

“Art. 17.6 LAU. En los contratos de arrendamiento de vivienda sujetos a la presente ley en los que el inmueble se ubique en una **zona de mercado residencial tensionado** dentro del periodo de vigencia de la declaración de la referida zona en los términos dispuestos en la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, **la renta pactada al inicio del nuevo contrato no podrá exceder de la última renta de contrato de arrendamiento de vivienda habitual que hubiese estado vigente en los últimos cinco años en la misma vivienda**” [...] en los contratos de arrendamiento de vivienda sujetos a la presente ley en los que el arrendador sea un gran tenedor de vivienda [...] y en los que el inmueble se ubique en una zona de **mercado residencial tensionado** [...] la **renta pactada al inicio del nuevo contrato no podrá exceder del límite máximo del precio aplicable conforme al sistema de índices de precios de referencia**”.

En Cataluña, vuelta al control de rentas -> Resolución TER/800/2024, de 13 de marzo -> Efectos -> Reducción precio 5%; y de la oferta un 19%.

Efecto de los sistemas de control de renta



Journal of Housing Economics

Volume 63, March 2024, 101983



Review

Rent control effects through the lens of empirical research: An almost complete review of the literature ☆

Konstantin A. Kholodilin ✉

“In this study, I examine a wide range of **empirical studies on rent control published in referred journals between 1967 and 2023**. I conclude that, although rent control appears to be very effective in achieving lower rents for families in controlled units, its primary goal, it also results in a **number of undesired effects**, including, among others, higher rents for uncontrolled units, lower mobility and reduced residential construction. These unintended effects counteract the desired effect, thus, diminishing the net benefit of rent control. Therefore, the overall impact of rent control policy on the welfare of society is not clear”

206 works on the effects of rent control, among them 112 empirical published studies [...] This is perhaps the most comprehensive review of the rent control literature encompassing the period between 1967 and 2023.

Sistema de índices de precios de referencia (DA 2ª RDL 7/2019

Fuente de datos principales:
declaraciones IRPF ingresos
alquiler personas físicas; catastro
Problemática en la metodología
(sesgos)

Deja fuera viviendas
<30m² y > 150m²
(Idealista, 1,2% /
6,2% en Barcelona)
y los no declarados

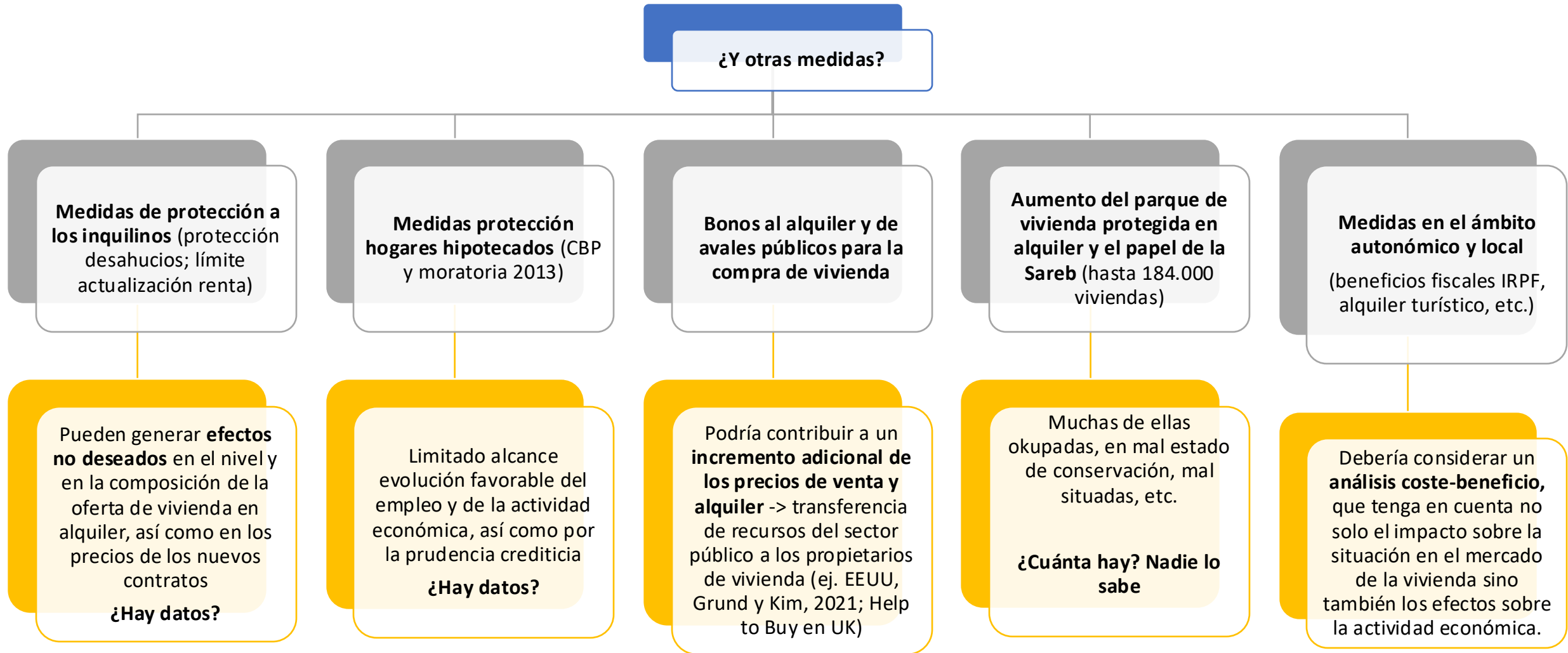
Datos 2015-2022:
adaptación a los
ciclos económicos,
cambios postpandemia

Deja fuera a
arrendadores
personas jurídicas
(9,7% Cataluña)

Incluye contratos
de renta antigua
(19% en Barcelona)

Elementos cualitativos
poca influencia en el
alquiler (ej. portero,
parking)

¿Es un índice representativo?



Fuente: Banco de España, *Informe Anual 2023*, abril 2024

 SOLUCIONES ESTRUCTURALES EN LA MEJORA ACCESO A LA VIVIENDA?

“It is important for a **balanced housing system** that development and availability includes sufficient owner-occupied, **private rented, intermediate tenures** (shared ownership-like tenures, cooperatives and community land trusts) and social housing schemes. It is suggested that the EU and its Member States promote a **continuum of tenures**, and that the potential role of **intermediate tenures** in preventing household over-indebtedness, enhancing flexibility and housing system stability be explored.”



Kenna, Busch-Geertsema, Benjaminsen and Nasarre, “Pilot project - Promoting protection of the right to housing - Homelessness prevention in the context of evictions”, VT/2013/056, European Commission-DG Employment, 2016.

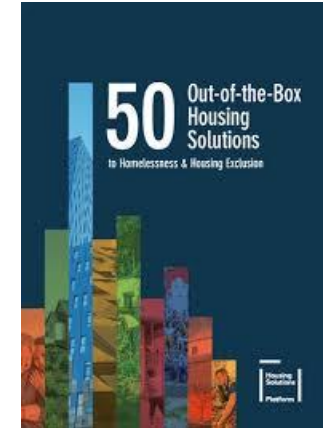
“31. We commit to promote national, sub-national, and local housing policies that support the **progressive realization of the right to adequate housing for all** as a component of the right to an adequate standard of living.

33. We commit to stimulate **the supply of a variety of adequate housing options that are safe, affordable, and accessible for members of different income groups of society.**

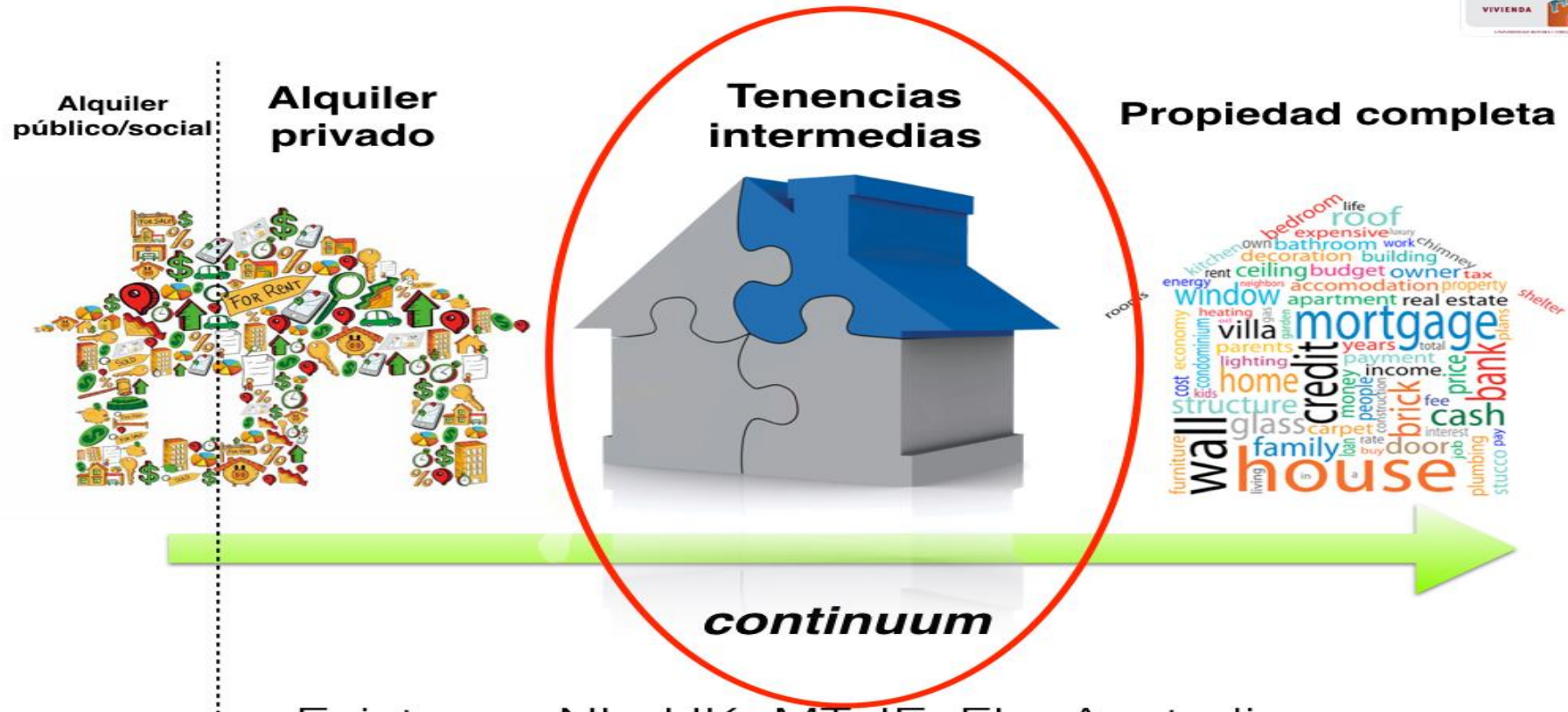
35. We commit to promote, at the appropriate level of government, including sub-national and local government, **increased security of tenure for all**, recognizing the **plurality of tenure types**, and to develop **fit- for-purpose, and age-, gender-, and environment-responsive solutions within the continuum of land and property rights”.**



New Urban Agenda,
Draft, 10-9-2016



EL ÓCINO CONTINUUM DE TENENCIAS INMOBILIARIAS



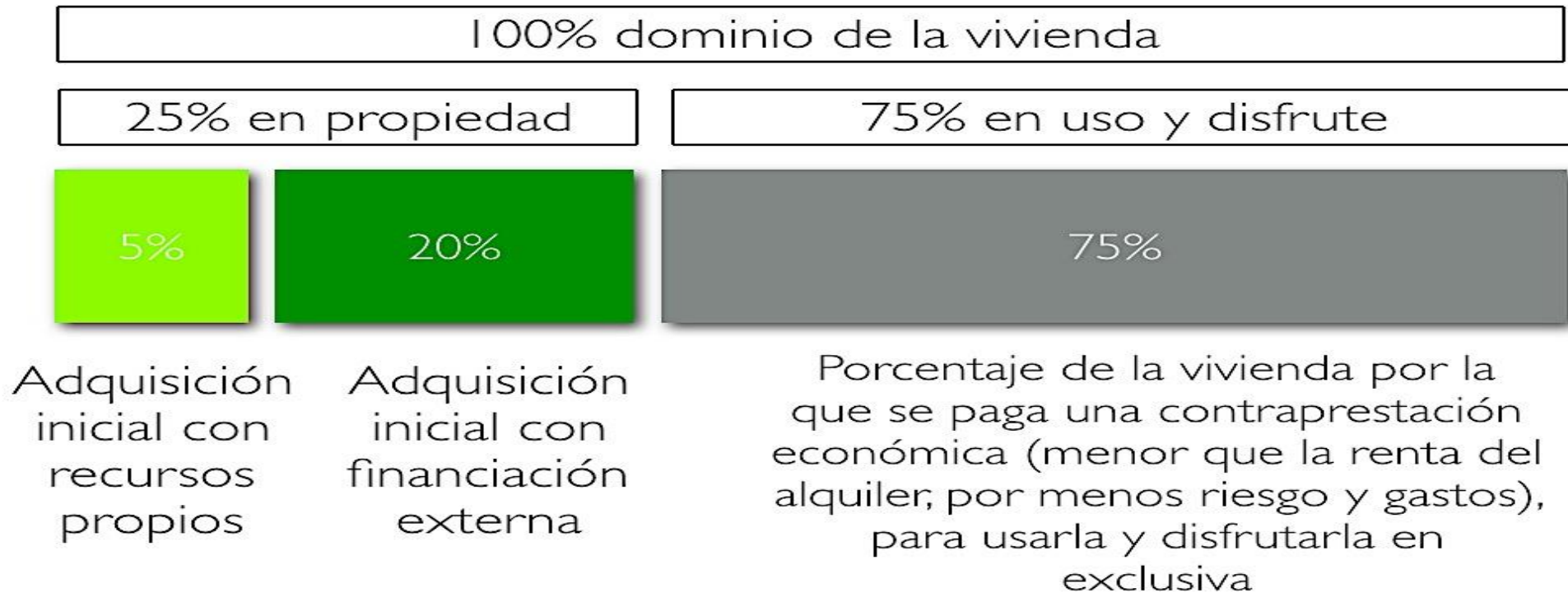
Existe en: NL, UK, MT, IE, FI y Australia;
ahora en Cataluña (Ley 19/2015): PC y PT

(c) Sergio Nasarre, 2015

Fuente: NASARRE AZNAR, Sergio, *La propiedad Compartida y la Propiedad Temporal (Ley 19/2015). Aspectos legales y económicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, p. 69.

LA PROPIEDAD COMPARTIDA

MODELO ESTANDAR DE PROPIEDAD COMPARTIDA AL INICIO (LEY CAT. 19/2015)



Esfuerzo económico: el esfuerzo familiar de la propiedad compartida está en poco más del 30% y la cantidad a aportar con recursos propios es reducida.

LA PROPIEDAD TEMPORAL



- Objeto: bienes inmuebles o muebles (registrables).
- ¡Propietario con carácter general!
- Pactos: prórroga; Adquisición preferente; opción de compra...
- Protección titular sucesivo
- Potenciales usos

UN ALQUILER ATRACTIVO: ASPECTOS CLAVE

	Suiza, Alemania y Austria	Países SE estudiados (todos o mayoritariamente)
Estabilidad	- preferencia por arrendamientos de larga duración - emptio non tollit locatum - tanteo y retracto legales (Alem.)	- sistema más intrusivo de duración mínima obligatoria - más débil emptio non tollit locatum - más débiles derechos de tanteo y retracto
Flexibilidad	- causas limitadas de oposición a subarriendo - fin anticipado del arrendamiento sin compensación al propietario, con notificación solo 3 meses antes	- subarriendo no permitido sin el consentimiento del propietario - límites importantes a la terminación anticipada en España, Portugal y Malta
Asequibilidad	- control de rentas - beneficios del depósito para arrendatario - sistema de costes tenant-friendly (en Suiza se incluyen, en Alemania los debe especificar el propietario)	- sin control de rentas - rendimientos del depósito no para el arrendatario (España, Malta) - sistema de costes landlord-friendly

Fuente: Nasarre Aznar, Sergio, 'La eficacia de la Ley 4/2013, de reforma de los arrendamientos urbanos, para aumentar la vivienda en alquiler en un contexto europeo', Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, 2015, núm. 747, pp. 205 a 252.

➔ **Alquiler a largo plazo** (familias), con vías para que el inquilino contribuya al mantenimiento y a la rehabilitación de la vivienda, con apoyo en la renta para los propietarios que apuesten por estas fórmulas, y con garantías estipuladas en recuperación de la vivienda por parte del propietario que pueda necesitarlo.

➔ **Alquiler más liberalizado**, que sí contemple contratos con más movilidad y sin penalizaciones para ambas partes, para evitar el temor a inquilinos que se quedan en un piso sin poder pagar el alquiler.

¿QUÉ MÁS FALTA? COHESIÓN TERRITORIAL Y DINAMISMO EN EL MUNDO RURAL

Fig. 21. Crecimiento relativo de la población
por provincias españolas, 2020-2035

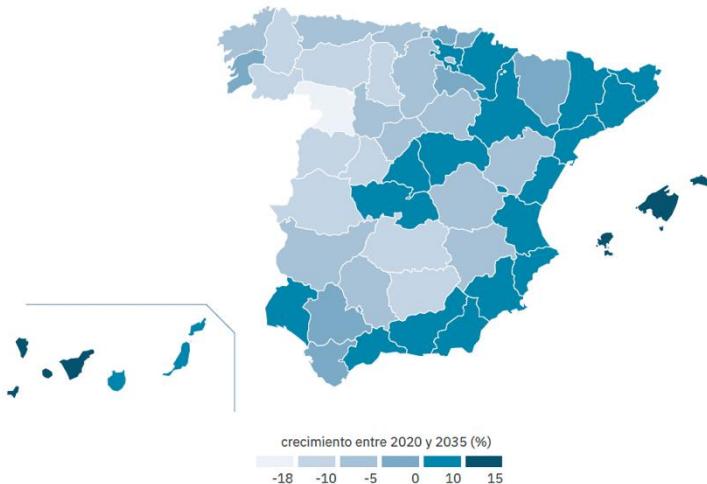
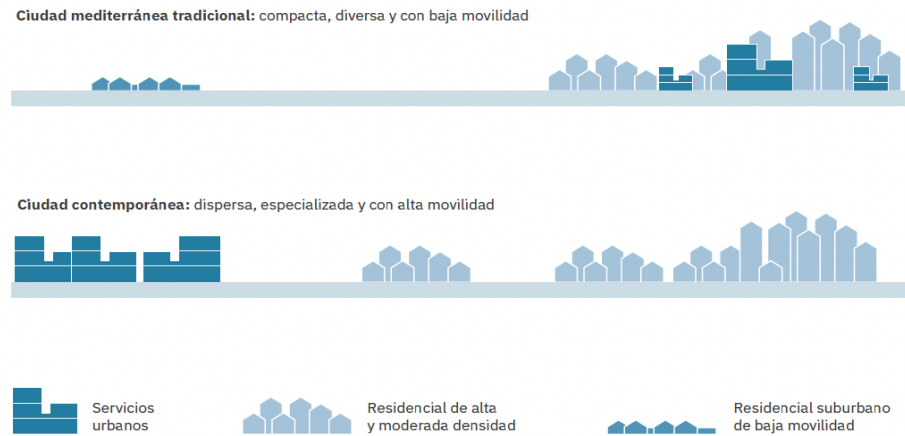


Fig. 16. Modelos de ciudad: compacta frente a dispersa



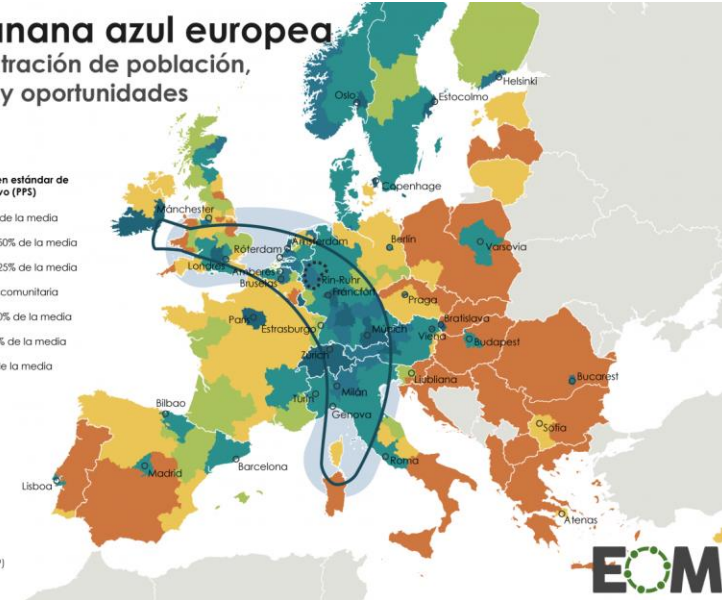
Fuente: Adaptación a partir de Sanabria Artunduaga, Tadeo Humberto, y John Fredy Ramírez Ríos, 2017.⁶⁶

La banana azul europea Concentración de población, riqueza y oportunidades

PIB per cápita en estándar de
poder adquisitivo (PPS)

>150% de la media
125 - 150% de la media
100 - 125% de la media
Media comunitaria
90 - 100% de la media
75 - 90% de la media
<75% de la media

Cartografía:
Abel Gil Lobo (2019)
Fuentes:
Eurostat (2016)



-> Recuperación del modelo de ciudad compacta. Las políticas de vivienda deben ir acompañadas de políticas de territorio que generen oportunidades (a través de la cuádruple hélice: sociedad, empresa, administración y universidad)

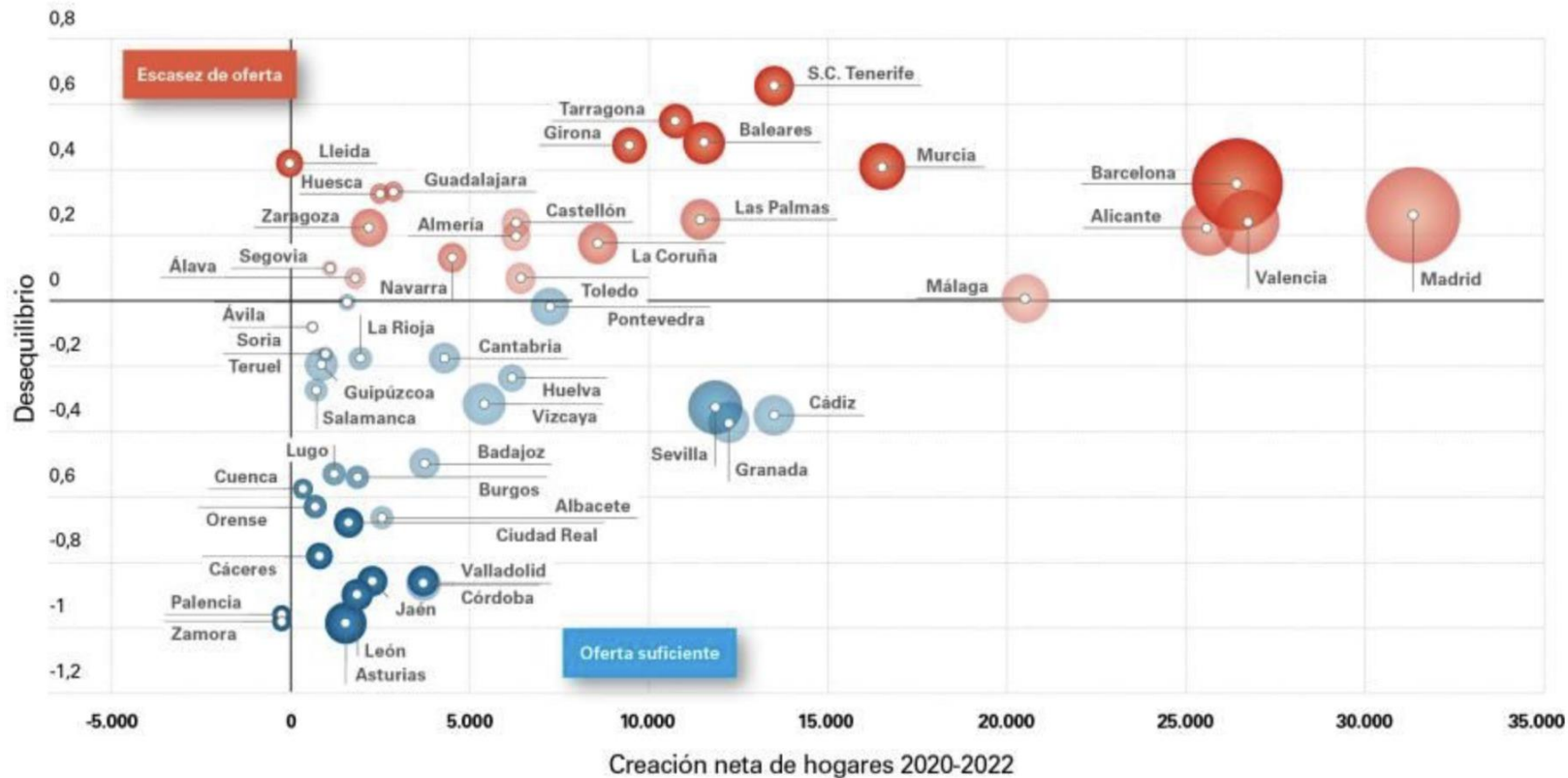
-> Diversificación de la tenencia de vivienda (distribución y diseño de infraestructuras, diferentes formas de tenencia de la vivienda en un mismo espacio (modelo de integración o pepper-potting).

-> Fomentar la gobernanza multinivel.

-> Equilibrar la presencia de los organismos públicos del Estado en el territorio y adecuar la oferta de infraestructuras y servicios públicos en las zonas rurales- Sin embargo, enfoque desde Barcelona -> aumento de la urbanización y densificación (construir más unidades sobre un mismo edificio o alojar a personas en albergues). o contenedores marítimos) vs igualdad de oportunidades y re-ruralización.

 QU  M S FALTA? COHESIÓN TERRITORIAL Y DINAMISMO EN EL MUNDO RURAL

Las provincias con mayor dinamismo demográfico presentan mayor escasez de oferta de vivienda



Notas: Datos municipales agregados a provincia ponderando por el número de hogares en 2022.
El tamaño de la burbuja corresponde al número de hogares en 2022.
Fuente: CaixaBank Research, a partir de datos del INE, MITMA y estimaciones propias.

Fuente:
<https://www.caixabankresearch.com/es/analisis-sectorial/inmobiliario/lo-revela-big-data-sobre-oferta-vivienda-nueva-y-tendencias>

ALGUNAS REFLEXIONES

¿Debemos replicar políticas de vivienda del norte de Europa que no han funcionado?

Nos dicen que “no serás propietario de nada y serás feliz” (Foro de Davos, 2016)

¿Debemos apostar por ser una sociedad de ricos propietarios y pobres inquilinos y/o okupas y/o viviendo en asentamientos informales?

¿Debemos aceptar como natural un incremento potencial del sinhogarismo oculto? ¿Debemos aceptar la legalización de la infravivienda, okupación, etc. en la Ley?

¿Debemos resignarnos a que los más vulnerables y precarios tengan que renunciar a ahorrar recursos para financiar gastos potenciales y esenciales como la salud, la educación o el ocio?

Nos dicen que no hay que invertir en vivienda, ¿qué otro bien puede cumplir su función dual como derecho humano y activo financiero en nuestro sistema de bienestar?

¿Debemos renunciar a ser propietarios de una vivienda para pasar a ser menos libres y más dependientes del sector público o privado?

Gracias

Dr. Héctor Simón Moreno
Profesor Agregado de Derecho Civil
Director de la Cátedra UNESCO de Vivienda
Universitat Rovira i Virgili
Hector.simon@urv.cat