

# LOS RETOS DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA EN CLAVE EUROPEA

Prof. Dr. Sergio Nasarre Aznar

INFORME XIV



 **disenso**  
FUNDACIÓN

**FUNDACIÓN DISENSO**

C/ Antonio Maura 20, 1º dcha.

28014, Madrid

[info@fundaciondisenso.org](mailto:info@fundaciondisenso.org)

[prensa@fundaciondisenso.org](mailto:prensa@fundaciondisenso.org)

# Índice

<b>1. Introducción. La complejidad de la vivienda.....</b>	<b>6</b>
<b>2. La situación de la vivienda en España en contexto Europeo.</b>	
<b>Desmitificando el modelo nórdico.....</b>	<b>10</b>
2.1. Los reveladores datos de Eurostat .....	10
2.2. El modelo de vivienda de la Europa Central y del Norte (DE, NL, CH, LU, NO, SE, DK, FI) .....	15
2.3. El modelo de vivienda de la Europa Mediterránea (es, pt, it, mt, el, cy, ie) .....	17
2.4. El modelo de vivienda de los países de la Europa del Este .....	21
<b>3. Las políticas de vivienda en Europa. ....</b>	<b>22</b>
3.1. Factores desencadenantes de la crisis de la vivienda en Europa .....	22
3.2. Retos de la problemática actual de vivienda en Europa y lecciones aprendidas.....	25
3.3. Recomendaciones multinivel con base en la eficacia de las políticas europeas .....	27
3.4. Las diversas políticas de vivienda adoptadas en Europa .....	32
<b>4. Los retos de la vivienda en España .....</b>	<b>35</b>
4.1. Cómo hemos llegado a 2022 en materia de vivienda.....	35
4.2. Cómo queremos llegar al año 2050 en materia de vivienda, ciudad y territorio .....	36
4.3. La propuesta del proyecto de ley de vivienda 2022 .....	39
4.3.1. El doble riesgo de inconstitucionalidad al que apunta el Proyecto de Ley .....	39
4.3.2. El concepto de “vivienda”.....	42
4.3.3. Medidas excepcionales para zonas tensionadas y medida sobre las viviendas vacías .....	43
<b>5. Conclusiones.....</b>	<b>46</b>
5.1. La necesidad de superar el incrementalismo y el rupturismo fracasados ....	46
5.2. Propuestas de actuación .....	51
<b>Bibliografía.....</b>	<b>72</b>

*"Es, por tanto, la virtud un modo de ser selectivo, siendo un término medio relativo a nosotros, determinado por la razón y por aquello por lo que decidiría el hombre prudente. Es un medio entre dos vicios, uno por exceso y otro por defecto"*

**Aristóteles, *Ética a Nicómaco*, Libro II, 6 (s. IV a.C.)**

*‘Distributismo significa que cada hombre sea su propio amo’*

**G.K. Chesterton, *The purpose of the league* (1926)**

## 1. INTRODUCCIÓN. LA COMPLEJIDAD DE LA VIVIENDA

La **vivienda es un fenómeno complejo** al que, a menudo, se le quieren aplicar recetas rápidas y sencillas (ej. construir más, controlar la renta, expropiar, etc.). La vivienda es, a la vez, un importante activo financiero y un derecho humano. A menudo solo se observa desde uno de los dos lados porque es más sencillo; compaginar ambos aspectos crea importantes tensiones estructurales que tienen que ver con su asequibilidad, su gestión, su uso y disposición, su estado, su función económico-social, su rol en el municipio, la región o el país y el alcance de su titularidad. Al ser tan transversal, cualquier cosa que afecte a la vivienda afectará a amplios sectores de la economía, de la sociedad y de la política.

**Su estudio y análisis** tampoco es sencillo, pues carece de una disciplina propia, de manera que se acercan a ella con cierto rigor solo parcialmente algunos economistas, sociólogos, arquitectos o juristas, entre otros; y, además, tradicionalmente desde la Europa nórdica. Si para los primeros es esencial su condición de “bien de mercado”, para los segundos importa más su relación con las personas, para los terceros sus características técnicas y para los últimos su tratamiento legal como bien inmueble, como objeto de tributación o como instrumento de políticas públicas. Pocos de ellos se atreven a hacer trabajos interdisciplinarios, que incorporen todas las aristas del fenómeno; y menos, que no estén (muy) sesgados por intereses políticos y/o económicos de ambos bandos. Es decir, que sean honestos,

porque a menudo las conclusiones a las que llegan estos trabajos no las “compra” nadie.



Figura 1. La complejidad de la vivienda, como disciplina y como política. Fuente: elaboración propia.

De ahí que las denominadas “políticas de vivienda” o, más bien, aquellas normas y reglamentos relacionados con ella, conformen, hoy por hoy en nuestro país, una **amalgama de escasa coherencia**. Una amalgama, primero, multidisciplinar: desde los mercados financieros, a los contratos, pasando por las políticas sociales. Y, segundo, una amalgama multinivel, a menudo incoherente: ámbito internacional y europeo, nacional, autonómico y local.

Así, **se hace política de vivienda** con los planes estatales de vivienda, con la pléyade de leyes de vivienda autonómicas y con los planes de ordenación municipal o los planes locales de vivienda (todas ellas de naturaleza coyuntural de carácter jurídico-público). Pero también con el Código civil (CC), con la Ley del Suelo (LS), con la Ley de Arrendamientos Urbanos

(LAU), con la Ley Hipotecaria (LH), con la Ley de Propiedad Horizontal (LPH), con la Ley del Mercado Hipotecario (LMH) (todas ellas de naturaleza más estructural, o jurídico-privada, con, a cada vez más intromisión pública). Incluso mediante los Tratados internacionales o desde la Unión Europea (UE) también se influye en materia de vivienda desde el ámbito de los derechos humanos, el consumo o de la política energética, ámbitos, además, con importante impacto en las relaciones jurídico-privadas (los contratos entre privados, los derechos reales como el de propiedad y la hipoteca, las comunidades de propietarios, etc.).

En consecuencia, es necesario (pero no habitual) que **cualquier actuación** que quiera llevarse a cabo en relación a cualquier aspecto clave sobre vivienda, **deban tenerse en cuenta el resto de disciplinas y normas multinivel**. Por ejemplo, no se puede cambiar el régimen de propiedad horizontal sin tener en cuenta las directivas europeas sobre no discriminación a las personas con discapacidad o por edad. Tampoco puede controlarse la renta en los arrendamientos urbanos sin tener en cuenta los límites que marca el art. 1 Prot. 1 Convenio Europeo de Derechos humanos sobre la protección de la propiedad privada. Ni modificarse el CC o la LH sin tener en cuenta la normativa europea sobre protección de consumidores hipotecarios. O generar tal número de vivienda social que distorsione la competencia, lo que está prohibido conforme al derecho europeo como tiene dicho la Comisión y el Tribunal Europeo de Justicia. O evacuar normas que amparan y promueven la okupación o toleran los impagos sin tener en cuenta

qué impacto tiene esto en la oferta de viviendas en alquiler. O admitir que no haya consecuencias para jueces “robinprudentes” (*vid. infra.*) sin que esto tenga efecto sobre el mercado hipotecario, como ha sucedido desde 2011. Porque luego todo son lamentos (o no), porque el problema de la vivienda sigue igual, o peor.

La crisis financiera mundial de 2007 (uno de los tres hitos más importantes en lo que llevamos de s. XXI, junto al ataque a las Torres Gemelas en 2001 y la pandemia del COVID19 en 2020) marcó un antes y un después en las políticas de vivienda: de un activo financiero más (especialmente en el período 1995-2007), pasó a cobrar relevancia su dimensión como derecho humano (art. 25.1 DUDH ONU), especialmente porque aquella tuvo su origen en la titulización (y su globalización) de hipotecas residenciales en Estados Unidos y está aún provocando efectos indeseados en el aumento de la pérdida forzosa e inasequibilidad de las viviendas (Nasarre Aznar, 2020a).

Este cambio de “percepción” (social, mediático, judicial) de lo que es la vivienda, desequilibrado antes de 2007 a favor de su aspecto más financiero y a favor de su aspecto de derecho humano tras ese año, se ha concretado en un cambio de la “política de vivienda” a nivel español que podría resumirse en la “**metamorfosis normativa**”: de pasar de promocionar la vivienda en propiedad (con planes estatales de vivienda social en propiedad subsidiada desde 1981, acompañados por política urbanística y tributaria) a la **promoción de la “okupación”** como alternativa habitacional (a partir de 2019 en Cataluña y

de 2021 en el resto del Estado), tras haber pasado por **medidas intrusivas en las relaciones privadas** de diversa naturaleza en las leyes autonómicas de vivienda que han proliferado entre 2015 y 2017, en un contexto de inacción estatal y de “robinprudencia”.

Algunos **ejemplos** concretos de los **excesos y omisiones de la fase 1995-2007** (que se alargó por inacción hasta 2011) son: a) la degradación de los requisitos para poder **titulizar**<sup>1</sup> hipotecas y otros activos cada vez de forma más deteriorados y con menos requisitos (Ley 19/1992, RD 926/19998 hasta la Ley 44/2002 que introdujo la “titulización subprime” en España); b) aprobar una **reforma hipotecaria** (por Ley 41/2007) meses después de que estallase la crisis mundial y tres años después de la crisis de Fannie Mae y Freddie Mac (dos de las grandes tituladoras hipotecarias norteamericanas) sin tener en cuenta lo que estaba sucediendo; c) o aprobar dos años después del estallido de la crisis (Ley 26/2009) la regulación de unos vehículos financieros, las **SO-CIMI** (los Spanish REITs) que, a diferencia del resto del mundo, están pensados solo para favorecer impositivamente a las

grandes inmobiliarias y no para generalizar el alquiler (pues no pueden entrar en el esquema a cualquier persona, física o jurídica que quiera dedicar viviendas de su propiedad al alquiler, y cada vez se bajan más los años en los que las viviendas tienen que estar en alquiler para obtener el beneficio fiscal) y menos el social; d) o, **por omisión, no haber dictado ninguna norma contra la crisis financiera y de la vivienda hasta 2011** (RDL 8/2011) confiando en unos ilusorios “brotes verdes” o la ausencia de una ley de vivienda estatal que articulase todas las acciones en vivienda, omisión que perdura hasta nuestros días.

Los **ejemplos de la segunda fase** (2007-2022, de momento) surgen, como hemos demostrado (García Teruel y Nasarre Aznar, 2022), como **reacción a campañas y movimientos sociales que “inspiran” resoluciones judiciales más propias de Robin Hood** (lo hemos llamado “robinprudencia”) que del respeto a las fuentes del Derecho del art. 1 CC. Así, la PAH, surgida en 2009, inicia campañas **antidesahucios** (2010), a favor de la **okupación** de viviendas (2011), incluidos **escraches** contra representantes

---

<sup>1</sup> La titulización implica usualmente la salida de numerosos activos financieros del patrimonio del originador de créditos que pretende “hacer participar” de los mismos al fondo de titulización, quien adquiere dichos activos, situándolos así, al menos teóricamente, en un fondo protegido (“de insolvencia remota”) fuera del alcance de los acreedores del originador, el cual emite los bonos de titulización, adquiridos por inversores atraídos por ese blindaje del fondo. No obstante, con este proceso se consigue también que el riesgo de los activos titulizados (ej. préstamos hipotecarios) recaiga íntegramente sobre los inversores, liberándose del mismo la entidad originadora. Esto permitió e incentivó a los prestamistas hipotecarios en Estados Unidos y también en España, conceder préstamos cada vez más arriesgados sin miedo a que les afectase el impago. Como se ha visto, no ha sucedido exactamente como esperaban.



políticos (2013). No por casualidad, empezaron a aparecer **resoluciones judiciales que amparaban, sin fundamento legal alguno** en aquellos momentos, la no continuación de la ejecución hipotecaria sobre el resto de bienes del deudor (2011), la condonación de deudas tras concurso infructuoso (2010) o la okupación (2013). Y que posteriormente vayan apareciendo **leyes**, amparadas en un contexto de crisis (la financiera mundial primero, la del COVID19, después) permitiendo la segunda oportunidad (Ley 25/2015) o que legitimaron la okupación (DL 17/2019 para Cataluña, luego declarado en parte inconstitucional, pero recuperado en 2022; y RDL 1/2021 a nivel estatal). Mientras que el Sindicato de Inquilinos, surgido en 2017, promueve social y políticamente el control de rentas de los alquileres en Cataluña, consiguiendo aprobarlo en 2020 (Ley 11/2020), aunque luego es declarado inconstitucional en 2022, pero se prevé

su recuperación para toda España en el Proyecto de Ley de vivienda estatal de 2022. La frase “el derecho de la crisis, es la crisis del Derecho”, pronunciada en un contexto de normativa tributaria post-crisis de 2007 por el magistrado F. J. Navarro Sanchís, parece planear también sobre el Derecho de la vivienda.

Este **contexto social, jurisprudencial y normativo pendular en nada ha favorecido los retos estructurales a los que se enfrenta la vivienda en España**, los cuales, por cierto, no son en modo alguno privativos de nuestro país; algo parecido a lo que ha venido pasando con las vacilantes y efímeras leyes de educación. En los próximos apartados analizaremos la **situación de la vivienda en España y sus políticas en contexto europeo**, sistematizando sus **retos y debilidades** y apuntando algunas **medidas** que, a nuestro juicio, serían adecuadas para superarlos.

## 2. LA SITUACIÓN DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA EN CONTEXTO EUROPEO. DESMITIFICANDO EL MODELO NÓRDICO.

### 2.1. LOS REVELADORES DATOS DE EUROSTAT

Alineados con los retos de la vivienda que veremos más abajo, comencemos analizando cuál es la situación de la vivienda en España en contexto europeo.

La Tabla 1 resume cuál es la **posición de España entre los 27 estados miembros** de acuerdo con Eurostat 2020<sup>2</sup>, una selección de países que se encuentran por encima de nosotros<sup>3</sup> y por debajo<sup>4</sup>, y la media europea en relación al **sobreendeudamiento familiar** relacionado con la vivienda (entendido, según Eurostat, como aquellos hogares donde el total de costes relacionados con la vivienda representan el 40% de sus ingresos

disponibles) y el **tipo de tenencia** (propiedad con y sin hipoteca vs alquiler, social o no), destacando el porcentaje de **propietarios** (con o sin hipoteca) **cuyos ingresos estén por debajo del 60% de ingresos medianos equivalentes** (les hemos denominado, “propietarios de bajos ingresos” o PBI).

La Tabla 2 lo hace con relación a las **tasas de sobreocupación**, de **hogares viviendo en pisos** (dentro de edificios, se entiende) y de **vivienda inadecuada** (entendida como aquella vivienda que, estando sobreocupada, tiene al menos uno de estos cuatro defectos: goteras en el techo, sin baño/ducha y sin retrete interior o una vivienda considerada demasiado oscura). Además, añadimos

<sup>2</sup> Aunque sea un año especial debido a la pandemia del COVID19, es el dato más reciente más completo para todos los países. Además, entendemos que es suficiente para marcar una tendencia más o menos actual, dado que los datos de la vivienda no suelen experimentar cambios bruscos de un año a otro (baja elasticidad). En alguna ocasión en la que hay algún cambio sustancial en 2021, lo mencionamos específicamente. Fuente: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/explore/all/popul?lang=en&subtheme=livcon.ilc.ilc\\_lv.ilc\\_lvho.ilc\\_lvho\\_hc&display=list&sort=category&extractionId=ILC\\_LVHO07A](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/explore/all/popul?lang=en&subtheme=livcon.ilc.ilc_lv.ilc_lvho.ilc_lvho_hc&display=list&sort=category&extractionId=ILC_LVHO07A). Todas las webs se han visitado en agosto de 2022.

<sup>3</sup> Usualmente he escogido el que obtiene un peor dato y luego aquellos países cuya posición podría sorprender porque a menudo se toman como referencia de éxito o de buenas prácticas, especialmente los países nórdicos y centroeuropeos. Nótese las peculiaridades de los países de la Europa del Este (entendidos como de régimen comunista hasta los años 90 del s. XX), que experimentaron un proceso de “devolución” de propiedades de viviendas por parte de los gobiernos comunistas expropiadores (no sin muchos problemas, incluso judiciales), de manera que hay altos índices de propietarios y poco endeudamiento.

<sup>4</sup> Del mismo modo, se han escogido algunos que, a priori podría sorprender hallarse mejor que nosotros en cada aspecto.

una columna sobre **sinhogarismo**, cuya fuente es FEANTSA de 2017<sup>5</sup>, aunque las cifras siempre son difíciles de comparar.

---

5 La última completa publicada por esta institución hasta el momento: [https://www.feantsa.org/download/gb\\_housing-exclusion-report\\_complete\\_20178613899107250251219.pdf](https://www.feantsa.org/download/gb_housing-exclusion-report_complete_20178613899107250251219.pdf).

		Sobreendeudamiento de los hogares debido a la vivienda						Tipo de tenencia	
		De la vivienda en propiedad (en cualquier lugar)	De la vivienda en alquiler privado (en cualquier lugar)	De la vivienda en alquiler social (en cualquier lugar)	De mayores de 65 años (cualquier lugar, cualquier tenencia)	De jóvenes entre 25 y 29 años (cualquier lugar, cualquier tenencia)	Propietarios	Propietarios sin hipoteca de bajos ingresos (PNHBI)	
Tabla 1									
	España	10,1%	35,9%	8,2%	4,9%	9,8	75,1% --- PBI: 54,9%	44,8% --- PBI: 36,1%	
	Media de los países de la UE	9,9%	21,1%	8,3%	8%	9,7	70% --- PBI: 51,7%	43,5% --- PNHBI: 40%	
	Selección de países por encima de España	EL (37%), DK (20,3%), CH (16,4% no UE), NO (13%), BE (11,8%), DE (11,4%), LU (10,7%), AT (10,7%), SE (10,1%).	El mayor es HU (46,4%) y solo nos superan, incluye a los 5 países de la Europa del Este, aunque nos siguen de cerca NO (30,9%) y BE (29,4%). Por encima de la media de la UE también están IT (29,2%), LU (26,3%), DK (25,2%) y NL (22,8%).	CH (22,4%), LU (14,8%), NO (11,6%), BE (11%), FR y FI (9,1%), además de algunos países de la Europa del Este.	CH (24,7%), EL (23,2%), DK (18%), BE (11,4%), SE (10,4%), DE (10,3%), NL (10,1%).	EL (34,3%), DK (22%), NO (18,9%), NL (18,2%), CH (14,4%), SE (13,8%), LU (12,8%), AT (11,8%).	Todos los países de Europa del Este, EL (62%), IT (59,9%), MT (58,8%), --- PNHBI: todos los países del Este (ej. AB 96,3%), Y EL (59,4%), MT (53,7%), IT (50,8%) y PT (42,8%).	Todos los países de Europa del Este, EL (62%), IT (59,9%), MT (58,8%), --- PNHBI: todos los países del Este (ej. AB 96,3%), Y EL (59,4%), MT (53,7%), IT (50,8%) y PT (42,8%).	
	Selección de países por debajo de España	IT (8,9%), FR (8,4%), MT (2,8%) y la mayoría de países de la Europa del Este.	AT (12,7%), DE (12,3%) y CY (10,5%) cierran la lista.	SK (2,3%), CY (0,6%) y SE (0,0) cierran la lista.	IE (2,4%), CY (2,1%), MT (2%). Los países de la Europa del Este se encuentran mayoritariamente por debajo de la media de la UE, incluso muchos debajo nuestro.	Los tres últimos son CY y SK (2,2%) y LT (1,8%). Los países de la Europa del Este se encuentran mayoritariamente por debajo nuestro.	DK, (59,3%), AT (55,3%), DE (50,5%), CH (42,3%), --- PBI: Los últimos son: DK (31%), DE (30,8%), CH (29,8%), AT (29,3%) y SE (28,7%).	Todos los países centroeu-ropes y nórdicos. Los cinco últimos son: DE (19%), DK (14,1%), SE (12,3%), NL (8,4%), CH (4,1%). --- PNHBI: Los últimos son: DK (15,8%), DE (14,5%), LU (12,1%), SE (11,9%), NO (10,6%), NL (9,4%), CH (5,8%).	

		Sobreendeudamiento de los hogares debido a la vivienda					Tipo de tenencia	
Tabla 1	Media en entornos urbanos	De la vivienda en propiedad (en cualquier lugar)	De la vivienda en alquiler privado (en cualquier lugar)	De la vivienda en alquiler social (en cualquier lugar)	De mayores de 65 años (cualquier lugar, cualquier tenencia)	De jóvenes entre 25 y 29 años (cualquier lugar, cualquier tenencia)	Propietarios --- Propietarios de bajos ingresos (PBI)	Propietarios sin hipoteca --- Propietarios sin hipoteca de bajos ingresos (PNHB)
Breve conclusión	<p>Desde 2012, es la primera vez que España supera a la media europea en el sobreendeudamiento por vivienda en ciudades.</p> <p>Se ve cómo algunos países del centro y norte de Europa tienen tasas de sobreendeudamiento por préstamos hipotecarios menores que ES. No obstante, pensemos que no tienen tasas de propietarios tan altos (los potenciales propietarios optan o les hacen optar por el alquiler). Además, otros la tienen más alta a pesar de expulsar expresamente a los que menos tienen del préstamo hipotecario desde hace años y de manera sistemática, como DE, que se sitúa el 6º en sobreendeudamiento hipotecario.</p> <p>La tasa española es alta comparativamente. Pero:</p> <p>a) Puesta en relación con la disminución sustancial de propietarios, <b>habernos llevado a convertirse</b> desde 2007 en arrendatarios sobreendeudados no ha sido una buena política.</p> <p>b) Es la tasa de sobreendeudamiento más baja desde 2012 (44,7%), bajando constantemente desde 2017.</p> <p>Este es el peor de los indicadores mayor de un país sobreendeudado por cuestiones de vivienda. Esto se correlaciona, naturalmente, con llegar a los 65 años sin haber sido propietario sin hipoteca (o aún se tiene hipoteca o, en el mayor de los casos) o que se siga siendo inquilino.</p> <p>Este es el peor de los indicadores posibles: que los más vulnerables, lo que están viviendo en viviendas sociales de alquiler estén también sobreendeudados. Noté que diversos países de la Europa occidental y nórdica tienen tasas muy elevadas.</p> <p>España se encuentra en la media de la UE en sobreendeudamiento de los jóvenes en esta franja de edad. Vistos los sobreendeudamientos de hasta el doble en países nórdicos y centroeuropeos, no se puede explicar solo por los gastos de la vivienda que ES o IT (9%) tengan los jóvenes que se emancipan más tarde (entre los 31-32 años) o que tengamos la segunda tasa de natalidad más baja de Europa tras MT (que además, tiene una de las tasas más bajas de sobreendeudamiento de jóvenes, el 2,5%).</p>	<p>a) <b>No hay ningún país de la UE donde haya más inquilinos que propietarios.</b> El deseo de la propiedad privada no es privativo de España, sino que está generalizado.</p> <p>b) <b>España ha perdido un número sustancial de propietarios</b> (con o sin hipoteca) desde 2007 (80,6%) a 2020 (75,1%).</p> <p>c) A diferencia de lo que pasa en los países del Este y Mediterráneos, <b>en los países nórdicos y de la Europa central las familias con menos ingresos no son mayoritariamente propietarias.</b></p>	<p>a) <b>España sufrió en 2020 (y siguió en 2021) una disminución de familias que no deben nada a nadie (ni a bancos ni a caseros).</b> Al menos desde 2007, este porcentaje se había mantenido entre el 47% y el 48% y nunca había bajado del 45,5% de 2010 (uno de los peores años de la crisis). Pero nótese que <b>prácticamente el 96% de los suizos deben algo a alguien</b>, al igual que casi el 92% de los holandeses o el 86% de los alemanes.</p> <p>b) <b>Los países de la Europa del Norte y Central tienen tasas bajísimas de propietarios sin hipoteca, especialmente de propietarios de bajos ingresos.</b></p>					

Tabla 1. Posición relativa de España en Europa en relación con el sobreendeudamiento debido a la vivienda y formas de tenencia. Fuente: elaboración propia, sobre datos de Eurostat 2020.

Tabla 2	Sobreocupación de vivienda en ciudades	Hogares viviendo en pisos (en vertical) en las ciudades	Vivienda inadecuada	Sinhogarismo (tendencias en 2017, FEANTSA)
España	9,1%	43,5%	4,4%	+5% personas sin hogar últimos 7 años
Media UE	19,9%	27,5%	4,8%	-
Selección de países por encima	Excepto EE, todos los países de la Europa del Este se encuentran por encima de la media de la UE, siendo AL la más alta (66,4%). EL (28,5%) e IT y AT (26,9%) también tienen tasas muy elevadas.	MT (52,5%) encabeza la tabla y tras LV, BU y LI, se sitúan EL (31,8%), PT (30,1%), IT, AT y PL se encuentran muy cerca de la media de la UE (26,6%), mientras IE (6,5%) cierra la tabla.	Tras cuatro países de la Europa del Este, se encuentran FR (7,2%), IT y AT (6,5%)	<p>Cogemos los de por encima de España.</p> <p>Países mediterráneos EL (Atenas): +71% IE (Dublín): +59% IT: +6%</p> <p>Países de la Europa central y nórdica DK: +85% sinhogarismo juvenil últimos 6 años. NL: +50% sinhogarismo juvenil el último año. LU: +61% adultos en refugios para sinhogar en los últimos 4 años. FR: +50% personas sinhogar últimos 11 años DE: +35% personas sinhogar estimadas últimos 2 años AT: +28% personas sinhogar registradas últimos 6 años</p>
Selección de países por debajo	Cierran la tabla, IE (5,6%), MT (4,5%) y CY (2,5%).	El resto de países de la Europa del Este se encuentran por debajo de la media de la UE. Un grupo de países centro europeos y del norte se encuentran alrededor del 20-26% (SE 26%, CH 25,1%, FR 24,6%, FI 24%, DK 22,8%) mientras que otros bajan de ese 20% y hasta el 14% (NL 17,1%, BE 14,3%, NO 14%, LU 13,9%).	CY (1,6%), FI (1,3%) y MT (1,1%) cierran la lista	FI: -10% sinhogar solos los últimos 3 años
Breve conclusión	<b>España es el 5º país por el final en cuestión de sobreocupación en las ciudades.</b> Puede sorprender, a priori, que países occidentales como EL, IT o AT tripliquen la sobreocupación de ES.	<b>ES el tercer país de la UE, tras MT y EE, con más familias viviendo en pisos.</b> Los países mediterráneos se encuentran habitualmente por encima de la media de la UE o muy parecida a ella, mientras que los centroeuropeos y nórdicos oscilan en porcentajes entre el 13,9% (LU) y el 26,6% (AT).	Mientras los países de la Europa del Este son los que sufren más la situación de vivienda inadecuada, los de la Europa Central/Norte y los mediterráneos se reparten posiciones por encima y por debajo de la media europea. ES se encuentra por debajo.	Los países nórdicos ven aumentos del sinhogarismo muy destacables los últimos años (mucho más aumento que en ES, que presenta el segundo mejor resultado, tras FI), lo que pone en cuestión la eficacia de su Estado Social. FI es el único país que refiere haber disminuido el sinhogarismo, aunque con una inversión muy considerable de recursos.

A efectos pedagógicos, agruparemos a los países en tres modelos de vivienda: el de la Europa Central y del Norte, el de la Europa Mediterránea y el de la Europa del Este. Esencialmente, esta clasificación coincide con la clásica de Ghekière sobre la importancia de la vivienda social en cada país (ver también Braga y Pavarini, 2013).

## 2.2. EL MODELO DE VIVIENDA DE LA EUROPA CENTRAL Y DEL NORTE (DE, NL, CH, LU, NO, SE, DK, FI)

1. Países, en general, con una mayor presencia del alquiler (excepto NO y FI; aunque el 61% de dichos propietarios en el primero y el 40% del segundo son con hipoteca; compárese con el 30,3% español) que el resto de Europa. Así, en este grupo están los únicos países con **tasas de ciudadanos viviendo en arrendamiento más altas**, especialmente CH, DE, AT y DK, que oscilan entre el 58% y el 41%. Pero también esos cuatro (**DK, CH, DE y AT**) más **NO, BE, LU, y NL tienen a sus hogares más sobreendudados en ciudades que la media europea y que ES** (SE igual que ES).
2. Pero esto **no implica necesariamente y, como es natural dada su situación de dependencia de caseros y de sobreendudamiento, la falta de deseo de aquellos ciudadanos por la propiedad privada**. En primer lugar, cabe denotar que en ningún país de la UE hay más inquilinos que propietarios viviendo en sus casas. Los datos aportados en la tabla demuestran que se trata de **mayor dificultad o simple imposibilidad de**

**acceso al dominio de las familias con ingresos más moderados**. Así, DK, DE, LU, SE, NO, NL y CH son los **países europeos con un porcentaje menor de la población** (los dos últimos con menos de un 10%) **con recursos más limitados que han conseguido hasta ahora ser propietarios sin hipoteca**. Tradicionalmente dichos países han generado contextos en que **los menos pudientes no han tenido tan sencillo acceder a financiación hipotecaria**. Así, en DE, la exigencia de recursos previos de entrada entre un 30% y 40% para conseguir un préstamo hipotecario representa una importante barrera para muchas familias (Fitzsimons, 2014). Y en CH hay cada vez mayor concentración de la propiedad de la vivienda en manos de grandes corporaciones (como UBS o Pensimo), que representaban ya el 39% de los caseros del país en 2017 (Mieterrinnen- un Mieterband, 2019), de manera que **muchas familias no pueden más que conformarse en ser inquilinos** (de estos).

3. De manera que las políticas públicas de las últimas décadas de estos países les ha llevado a reservar la propiedad privada para los hogares más pudientes. A cambio, teóricamente, **al menos sobre el papel, cuentan que lo que les han ofrecido a los menos pudientes tanto el alquiler privado como el social. El problema es que algunos de ellos, como NO, LU, DK y NL presentan altos índices de sobreendudamiento en el mercado privado de alquiler, por encima de la media de la UE, y CH, LU, NO y FI lo presentan incluso en el alquiler**

Tabla 2. Posición relativa de España en cuanto a sobreocupación de vivienda, viviendo en pisos, vivienda inadecuada y sinhogarismo. Fuente: elaboración propia, sobre datos de Eurostat 2020.

**social.** Para más detalles, los **ciudadanos del Quintil 1 (las familias más humildes) de DK (53,4%), CH, DE, NO y SE (32,9%) superan en sobreendeudamiento a este grupo en ES (31,6%).**

4. Muchos de ellos, además (CH, DK, SE, DE y NL) presentan índices de **sobreendeudamiento** debido a la vivienda (por encima de la media de la UE) en su **población mayor de 65 años**, lo que también puede estar relacionado con sus altas tasas de personas viviendo en alquiler y que aún deben seguir pagando, a pesar de su edad. Del mismo modo, diversos de ellos (DK, NO, NL, CH, SE, LU y AT) presentan tasas de **sobreendeudamiento de los jóvenes entre 25 y 29 años debido a la vivienda por encima de la media de la UE.**
5. En cuanto a **sobreocupación**, AT (26,9%) se encuentra entre los países con una tasa por encima de la media de la UE (19,9%), aunque el resto no refieren tasas por encima de la misma. AT también se encuentra por encima de la media de la UE en **vivienda inadecuada.**
6. En cuanto al tipo de vivienda, los países centroeuropeos y nórdicos oscilan en porcentajes entre el 13,9% (LU) y el

26,6% (AT) de **hogares viviendo en pisos en ciudades, siempre por debajo de la media de la UE.**

7. Aún siendo conscientes de la dificultad de poder cuantificar todas las situaciones de **sinhogarismo** (algunas de ellas oculto), FEANTSA sí publica datos de tendencias. Pues bien, **DK, NL, LU, FR, DE y AT presentaron en 2017** (últimos datos disponibles) **incrementos entre x5 (AT) y x17 (DK) veces el aumento de sinhogarismo de ES (+5%)** estos últimos años. **Solo FI referenció haber conseguido disminuir el sinhogarismo un 10%** estos últimos 3 años.

Al relacionar que **pocos vivan en pisos** en los núcleos urbanos con los índices de sobreendeudamiento urbano en DK, CH, NO, BE, DE, LU, NL, AT y SE están por encima de la media de la UE, como la **escasa población que en muchos de ellos ha accedido a la propiedad privada sin hipoteca** (el que más, el 19% en DE; el que menos, el 4,1% en CH; incluso NO, con altas tasas de propiedad, solo el 19,3% de los hogares son propietarios de sus casas sin hipoteca, incluyendo el ámbito rural; es algo más alto en FI, pero también tiene solo el 30,1% de sus hogares propietarios sin hipoteca<sup>6</sup>), se evidencia que dichos países han optado por un tipo de **ciudades en extensivo**

---

6 Además, FI no es, desde luego, algo comparable a ES, aunque tenga el 70,7% de la población propietaria de sus viviendas. Tanto porque tiene bastante menos % de la población sin hipoteca y a una parte importante de sus inquilinos sociales sobreendeudados, como porque el “deseo” de vivir en aquel país se limita a sus nacionales: entre los años 2010-2012, los extranjeros que compraron una vivienda en aquel país fueron 1.776 (el 73% de los cuales, rusos), mientras que en el mismo período lo hicieron 64.434 en España, que, además, es el segundo mayor destino turístico del mundo.



(casas aisladas o adosadas), en lugar de en vertical (edificios), inaccesible en compra para muchos durante años o décadas (recordemos que la “fotografía” que hacemos de 2020 es resultado de políticas de vivienda de años atrás), y a veces también inaccesible en alquiler privado (NO, LU, DK y NL) y, en ocasiones también, en alquiler social (CH, LU, NO y FI). Es decir, ciudades más “exclusivas” para hogares con elevados ingresos (véase las bajísimas tasas de propietarios sin hipoteca con ingresos más moderados en DK, DE, LU, SE, NO, NL y CH) e inversores (personas físicas o jurídicas), que han preferido tener a sus ciudadanos con menos ingresos altamente hipotecados (como en NO o FI) o en alquiler (de sus alcaldes o de dichos inversores). De aquí también se evidencia la posible relación con el importante incremento en sinhogarismo en estos países en los últimos años.

### 2.3. EL MODELO DE VIVIENDA DE LA EUROPA MEDITERRÁNEA (ES, PT, IT, MT, EL, CY, IE<sup>7</sup>)

1. Representa un modelo en cierto modo opuesto al anterior, que, en general, obtiene mejores resultados en asequibilidad/sobreendeudamiento, excepto para el claro caso de Grecia (EL); y para IT en cuanto a la calidad de las viviendas.
2. Así, IT y MT consiguen situarse por debajo de la media de

sobreendeudamiento por vivienda urbana de la UE. ES lo había conseguido ininterrumpidamente desde 2012 hasta 2019, pero no ya en 2020 y 2021. EL, en cambio, encabeza la tabla de los más sobreendeudados.

3. Si lo vemos por tipo de tenencia (independientemente de si es ámbito urbano o rural), en cuanto a propietarios sobreendeudados, ES se sitúa por debajo de la media de la UE, así como PT e IE. CY cierra la tabla con un escaso 0,3% de propietarios sobreendeudados, mientras que EL (19,9%) la encabeza (también cuanto a +65 años y a jóvenes entre 25 y 29 años). Sin embargo, en cuanto a sobreendeudamiento de inquilinos privados, ES se sitúa la 6ª en la lista e IT también se sitúa por encima de la media de la UE, aunque CY sigue cerrando la lista (marcando también los mejores puestos para +65 años y jóvenes entre 25 y 29 años). Y en cuanto a los inquilinos sociales, de nuevo ES se sitúa ligeramente por debajo de la media de la UE.
4. En cuanto al sobreendeudamiento relacionado con la vivienda de los +65 años, ES se sitúa muy por debajo de la media europea, cerrando la tabla IE, CY y MT.
5. Y en cuanto al sobreendeudamiento de los jóvenes, ES se sitúa en la media europea y, aunque EL nos triplica,

<sup>7</sup> Por política de vivienda, Irlanda se suele situar junto a los países mediterráneos. Por su parte, Francia (FR) es difícil de alinear, al seguir políticas mixtas. A Bélgica (BE) le pasa algo parecido.

**DK, NO, NL nos duplican y nos superan CH, SE, LU y AT.** CY es el tercero con menos sobreendeudamiento de jóvenes.

6. El grupo de países mediterráneos se caracteriza por **altas tasas de vivienda en propiedad**, que ES comparte por encima de la media europea con MT, PT, IT y EL, además de con todos los países de la Europa del Este. Es especialmente destacable que un **elevado porcentaje de los hogares con -60% de ingresos medianos equivalentes**, es decir, los de menos ingresos, que **han alcanzado ser propietarios de su casa sin hipoteca: EL 59,4%; MT 53,7%; IT 50,8%; PT 42,8%; a quien le sigue el 36,1% de ES.** Contrástese con la baja tasa en los países nórdicos.
  - Que, a pesar de todo, **ES puede seguirse considerando un país donde la propiedad privada está muy distribuida, pues el 75,1% de los hogares habita en una vivienda que es de su propiedad**, lo que la lleva a:
    - » Que el **44,8% de sus hogares sean ya propietarios sin carga hipotecaria alguna**, la más alta de la Europa Occidental, tras EL (62%), IT (59,9%), MT (68,8%) y CY (50%).
    - » Incluso el **36,1% de las familias con bajos ingresos también han podido llegar a ser propietarios y sin carga hipotecaria**, mientras que solamente el 14,5% de los alemanes, el 9,4 de los holandeses o el 5,8% de los suizos con bajas rentas lo han podido conseguir hasta ahora. Lo que quiere decir que todos los demás tienen o bien un casero (privado. o público al que seguirán pagando sin fecha límite) o bien tienen aún carga hipotecaria.
    - » Que esta alta tasa de propietarios también tiene un **impacto en una baja tasa de sobreendeudamiento en +65 años**, momento de la vida en el que es más importante tener algo seguro y con las menores deudas posibles. Contrástese con las altas tasas de sobreendeudamiento de este colectivo en los países nórdicos y centroeuropeos.
7. La tasa de **vivienda en propiedad en ES ha descendido del 80,6% en 2007 al 75,1% en 2020.** Este hecho se correlaciona con el resto de datos aquí expuestos:
  - Que es **mala idea compeler durante 15 años a las familias a alquilar en un mercado escaso y caro**, dificultándoles su acceso a la propiedad en lugar de buscar fórmulas que combinen esta forma de tenencia con la asequibilidad (como la propiedad compartida y la propiedad temporal catalanas, que explicamos *infra*) de manera que se han visto **sobreendeudadas**, situando a ES en uno de los países con mayor sobreendeudamiento de inquilinos en el mercado privado (no así en el social).
8. En cuanto a la **sobreocupación de viviendas**, los países mediterráneos europeos están divididos: **mientras**

**ES, IE, MT y CY se encuentran muy por debajo de la media europea, EL e IT se encuentran considerablemente por encima**, como todos los países del Este de Europa (menos EE). Relacionado con estos datos, está la **vivienda inadecuada**, que representa porcentajes por encima de la media europea en FR e IT, mientras ES, CY y MT están por debajo.

9. Sobre el **tipo de vivienda**, tasas **muy por encima de la media europea las representan los hogares urbanos viviendo en pisos en MT y ES y similar a esta EL, PT e IT. En cambio, IE cierra la tabla con la tasa más baja.**

10. En cuanto al **sinhogarismo**, **ES presenta la segunda mejor cifra** recogida por FEANTSA (un aumento del 5%), tras FI que refiere un descenso del 10%. IT presenta una cifra de aumento parecida a la española, y en cambio EL (Atenas) e IE (Dublín) presentan cifras de aumento más propias del centro y del norte de Europa.

Visto lo visto, mientras que los países nórdicos/centroeuropes solo consiguen situar a FI<sup>8</sup> (y, depende de cómo se

considere, a FR) con una tasa de sobreendeudamiento urbana por debajo de la media europea, IT y MT consiguen situarse por debajo, habiéndolo logrado ES entre 2012 y 2019. Sin embargo, EL encabeza la tabla de sobreendeudamiento urbano. Si esto lo ponemos en relación con:

- cómo son sus ciudades (si las personas viven mayoritariamente en vertical -pisos- o en horizontal -casas individuales o adosados-). Así, como hemos dicho, en cuanto a **hogares situados en pisos en sus ciudades, MT y ES presentan tasas muy por encima de la media europea; EL, PT e IT similar a esta; y solo IE con la tasa más baja.** Pensemos que la denominada “**ciudad vertical**” se está presentando como la más eficiente<sup>9</sup> (en recursos y servicios públicos, seguridad, espacios abiertos públicos, vida social y en comunidad, pequeño comercio, en tamaño de la vivienda en relación al número de ocupantes, eficiencia energética, etc.) frente al detestado “*urban sprawl*” (tan poco sostenible en cuanto a la depredación del medio ambiente, ciudades dispersas y poco conectadas, tiempo y salud invertidos en traslados, chalets con jardín

8 Aunque ya hemos hablado de sus particularidades.

9 Alertamos, no obstante, de que existe una progresiva tendencia hacia la edificación de rascacielos que combinan apartamentos residenciales, con comercio, oficinas y ocio. Son mini-ciudades en sí mismas encapsuladas en edificios, ajenas a la tradición de la ciudad mediterránea y a la vida en la ciudad, pero que poco a poco se abren paso. Ver, por ejemplo, la Azrieli Aspiral Tower en Tel Aviv que “*will comprise 67,000 square meters of office, 19,000 square meters of residential, 14,000 square meters of hotel, and 15,000 square meters of retail space*” (<https://www.kpf.com/project/azrieli-spiral-tower>) y cuando se complete, previsiblemente en 2025, será la torre más alta de Tel Aviv.

y piscina propios con poca necesidad de espacios y servicios públicos, etc.), típico de la desconcentración poblacional en ciertos núcleos urbanos. Esta es más propia de los suburbios residenciales estadounidenses, de las enormes ciudades de Iberoamérica, pero también obsérvese que los Países Bajos han generado una inmensa conurbación (The Randstadt) que incluye, entre otras, las ciudades de Ámsterdam, Róterdam, La Haya y Utrique.

- sobre si **este tipo de arquitectura (los pisos) representa sobreocupación o vivienda inadecuada, esto no es cierto para MT, ES y PT, pero sí para EL (la primera) e IT (ambas).**
- que, además, **ES, MT, PT, IT y EL tienen tasas de propiedad privada por encima de la media de la UE, incluidos los hogares con menos ingresos.** Si contamos solamente los **propietarios sin carga hipotecaria** vigente (o similar), **esos mismos países** se repiten (excepto PT, que se sitúa justo por debajo de la media europea), **incluso para los hogares con menos recursos** (excepto ES, que en este grupo está inmediatamente por debajo de la media europea).

Tenemos unos **países con mucha población urbana viviendo en vertical en pisos adecuados (no para IT e EL)**, lejos de los problemas de infravivienda de los países de la Europa del Este, **cuya población es propietaria, incluso sin hipoteca e incluso los hogares con menos recursos, y que por lo tanto arroja unas cifras globales de sobreendeudamiento urbano**

**por debajo de los países de la Europa central y nórdicos. Lo mismo sucede con las personas +65 años y los jóvenes entre 25 y 29 años:** solo EL supera a la media de la UE; ES la supera por una décima en cuanto a los jóvenes. En general, en el modelo mediterráneo de vivienda **tenemos unas ciudades más asequibles, más compactas y mezcladas sosteniblemente en ingresos y en edad, donde no está generalizada la sobreocupación, la infravivienda o los incrementos del sinhogarismo** (menos cierto esto en EL e IT), **así como con ciudadanos más libres al no deber ya muchos de ellos nada ni a un banco, ni a un casero, privado o público.**

En cuanto a aquellos que son arrendatarios urbanos (muchos menos que en esos países, como hemos dicho), los privados sí presentan un sobreendeudamiento mayor que la media europea en EL, ES e IT, pero menos que esta en PT, IE y MT, aunque en los sociales solo EL, IE y FR superan esta media. Pero recordemos que diversos países nórdicos y centroeuropeos también se sitúan por encima de esta media.

Que esta evaluación cuantitativa comparada, conforme a los datos de Eurostat (EU-SILC), **sitúa a España lejos de los países de nuestro entorno europeo con más problemas de vivienda**, entre ellos prácticamente todos los nórdicos y centroeuropeos y los de la Europa del Este, **no quiere decir que no haya margen para la mejora** o, incluso, la obligación a que **deban reorientarse las políticas de vivienda de estos últimos 15 años** que nos han llevado a disminuir considerablemente (del 80,6% en 2007 al 75,1%

actual) **la población que vive en su propia vivienda** y, no por coincidencia, a **superar la media de sobreendeudamiento urbano de la UE por primera vez desde 2012**, a pesar de una mejoría del sobreendeudamiento de inquilinos privados desde 2012 (del 44,7% al 35,9%), que, además, tampoco se puede atribuir a ninguna reforma legislativa en concreto (quizás a las ayudas públicas a causa del COVID19) y que en 2021 vuelve a subir al 40,9%, el más alto desde 2017.

## 2.4. EL MODELO DE VIVIENDA DE LOS PAÍSES DE LA EUROPA DEL ESTE

La **altísima tasa de vivienda en propiedad en los países de la Europa del Este**, situados todos ellos por encima de la media de la UE (del 76,4% de SI -Eslovenia- al 96,3% de AL -Albania), puede explicarse por la **restitución masiva de viviendas expropiadas durante el régimen comunista a sus legítimos dueños o a sus ocupantes** que lo fuesen al final del régimen; o, en su defecto, la concesión de una compensación en dinero o en bonos contra el Estado o contra empresas públicas (como sucedió principalmente en PL y HU; ver A. Morales, 2016).

Ese proceso no se llevó a cabo sin **una gran controversia política y judicial** en países como RO, BU, AL y las repúblicas de la ex-Yugoslavia (ver Bejtja y Bejtja, 2014). En algunos otros, la restitución funcionó con mayor fluidez, como en la RDA (República Democrática Alemana), CZ y SK, siendo probable que algo similar suceda en algún momento en Cuba, donde las viviendas no habitadas por sus propietarios

(el 78% del total, puesto que muchos habían invertido sus ahorros en inmuebles) se transfirieron forzosamente de estos a los inquilinos por la Ley de Reforma Urbana 14-10-1960 (ver A. Morales, 2016).

Así, **todos ellos se sitúan por encima de la media de la UE en la tasa de propietarios sin hipoteca** (desde el 54,1% de EE, al 95,4% de AB), **solo cuatro de ellos tienen un grado de sobreendeudamiento a causa de la vivienda urbana por encima de la media de la UE** (RS -Serbia- y BU -aunque ambos están por debajo de DK y CH-, CZ y HU -que están al nivel de ES-), con **buenos datos también para +65 años y para jóvenes de entre 25 y 29 años**.

Sin embargo, sí que sufren importantes **problemas de sobreocupación** (excepto EE, todos los países de la Europa del Este se encuentran por encima de la media de la UE, siendo AL la más alta con el 66,4%) y de **vivienda inadecuada** (siete de ellos por encima de la media de la UE, abriendo la tabla AL con 16,3%; aunque SK se sitúa, por ejemplo, al nivel de DE con 1,7%). En cuanto al sinhogarismo, FEANTSA tiene pocos datos de aquellos países: mientras PL presenta incrementos del 17% en los últimos años, LT lo hace del 32%.

En términos generales, **una propiedad privada tan distribuida y sin cargas hipotecarias entre los países de la Europa del Este, garantiza bajas tasas generales de sobreendeudamiento en sus ciudades, aunque la calidad de las viviendas (inadecuación) y de la vida (sobreocupación) no siempre es la deseable**.

### 3. LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN EUROPA.

#### 3.1. FACTORES DESENCADENANTES DE LA CRISIS DE LA VIVIENDA EN EUROPA

De acuerdo con Nasarre-Aznar et al. (2021), donde se **analizaron las mejores prácticas y las lecciones aprendidas en políticas de vivienda de seis países representativos de los tres grupos analizados en el apartado anterior** (ES, NL, UK (Inglaterra), SK, AT y LV (y demás repúblicas bálticas), la **problemática sobre la vivienda en Europa tiene cuatro factores comunes** en su origen:

1. La **crisis financiera mundial 2007**, que produjo
  - un **incremento de los desahucios** en determinados países (en concreto, BG, CY, IE, LV y NL) y reforzó la pauta del **desempleo, la inestabilidad financiera y el sobreendeudamiento de los hogares** como principales riesgos de desahucio en toda la UE. El **nivel de morosidad de las hipotecas y de los alquileres** fue significativamente mayor en los estados miembros que se vieron gravemente afectados por la crisis (en concreto, EL, ES, HU, IE y PT) (Kenna et al., 2016).
  - Además de los desahucios, la crisis

ha repercutido negativamente en las **finanzas públicas locales**, lastrando así el aumento (adquisición, construcción) de **viviendas sociales** y el número y la cuantía de las **subvenciones** necesarias para acometer obras de **reparación y mejoras energéticas** en el antiguo parque de viviendas de muchas ciudades europeas (Housing Europe, 2019); todo ello en un contexto de gasto público en vivienda ya bajo (FAB y FEANTSA, 2020).

Un problema añadido es que **no existe una definición uniforme de lo que es “vivienda social”** (ni de “vivienda”, ni de sus derivados, como “sinhogarismo”<sup>10</sup>) **no solo en Europa sino tampoco, como veremos, dentro de España**. ¿Lo es solo la de titularidad pública? ¿Lo es también aquella que recibe algún tipo de ayuda pública, sea al promotor, al comprador o al inquilino, como “ceder suelo” gratuitamente o a bajo precio o ayudar a pagar los alquileres? ¿Debería contarse la vivienda de promoción pública pero para venta? De ahí que son **poco fiables las cifras de “vivienda social” en Europa**.

Así, según Eurostat 2020, que solo cuenta los inquilinos que pagan por debajo de precio de mercado y nada de las demás maneras que tiene el Estado para intervenir en el mercado de la vivienda,

<sup>10</sup> Por eso hemos cogido para ver el aumento o disminución de personas sin hogar en Europa la clasificación ETHOS adoptada por FEANTSA de los 13 tipos, disponible en <https://www.feantsa.org/download/en-16822651433655843804.pdf>.

ES tendría un 9,6% de los hogares que están alquilando a precio por debajo de mercado o gratuito. Esta cifra ya es x4 veces superior como mínimo a la que manejan muchos autores patrios que la sitúan alrededor del 2 o 2,5%, haciendo referencia a una cifra apuntada ya hace muchos años y que carece de fundamento alguno<sup>11</sup>. De hecho, **nadie sabe cuánta (o cómo es, o dónde está, o quién la gestiona, o cómo la gestionan) vivienda social hay hoy por hoy en España** porque, primero, insistimos, no existe un concepto común (y el del Proyecto de Ley de vivienda 2022 es incorrecto, a nuestro juicio) ni, por lo tanto, un censo exhaustivo. Además, ese porcentaje del 9,6% coincide con la media de la UE. Y sí que estamos muy por debajo de FR (21%) o AT (14%), pero, de nuevo tomado estas cifras con mucha prudencia, también muy por encima de NL (0,8) y de CH (0,1%).

2. El **proceso constante de urbanización**, es decir, la **concentración de la población en las grandes ciudades**. De hecho, la UE es una de las zonas más urbanizadas del mundo, ya que más del 70% de sus ciudadanos viven en una zona urbana (Bauer, 2018), con una oferta de vivienda limitada por:

- la **escasez de suelo disponible** (restricciones urbanísticas,

medioambientales, protección del patrimonio, etc.).

- el proceso de **vaciado del espacio rural**, que cuestiona la eficacia de las políticas de cohesión territorial a varios niveles. **Conforme a Krapp et al., 2020, el vaciamiento rural es motivo de preocupación en 13 de los estados miembros de la UE.**

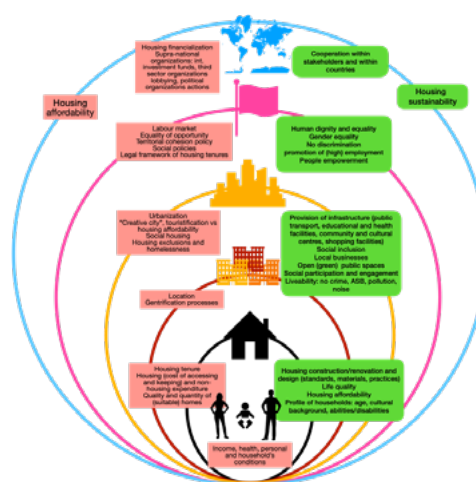


Figura 2. Factores multinivel que influyen en la asequibilidad (salmón) y sostenibilidad (verde) de la vivienda. Fuente: Nasarre-Aznar et al., 2021.

- y la **falta de vivienda social y asequible** e, incluso, la limitación legal de la misma por parte de la Comisión europea desde 2009 si representa una parte demasiado grande, como sucedió en NL y DK. Aunque ya acabamos de ver que la problemática de la **“vivienda social”** es

<sup>11</sup> Una explicación es que en Eurostat hayan sumado esa cifra teórica de vivienda social en alquiler (o una parecida que da el INE, que situaba en 3,3% en 2020) con las viviendas tenidas en comodatos, usufructo, precarios, etc. que el INE usualmente sitúa en alrededor del 6% (en concreto, en un 6,8% en 2020).

compleja, más aún si cabe lo es el concepto de **“asequibilidad” y los elementos multinivel que influyen en ella que se muestran en la Figura 2** (columna de la izquierda), **tiendo en cuenta que esta no es motivo de preocupación en únicamente 3 de los estados miembros de la UE** (Krapp et al., 2020, 69). En dicha Figura (columna de la derecha) también se añaden los elementos que influyen en la **sostenibilidad** de la vivienda.

- Todo ello ha **contribuido decididamente a la inasequibilidad de la vivienda en las principales zonas urbanas de los Estados miembros de la UE**, así como a las zonas **polucionadas y ruidosas**.
  - Otras consecuencias de la urbanización son la **gentrificación** (con el consiguiente desplazamiento poblacional cada vez más lejos de los núcleos urbanos) de distintos tipos de barrios (recuérdese la promoción de las **“ciudades creativas”** de Florida 2002) y el fenómeno de la **turistificación** en ciudades clave (y en determinadas zonas de las mismas) (Sequera y Nofre, 2018); y la **formación de guetos** (incluso en forma de hacinamiento/sobreocupación y sinhogarismo oculto), a veces debido a la **migración** (interna -dentro del país- y externa -proveniente de otros países-) (FAB y FEANTSA, 2020; Pleace, 2011; Nijskens et al., 2019).
3. Falta de un programa claro (una

preocupación importante en la mitad de los Estados miembros de la UE) para promover la **accesibilidad universal de las personas mayores y los discapacitados** en una población, la europea, **cada vez más envejecida y con cada vez menos niños**. Los países han adoptado medidas irregulares, pero con un alcance limitado para abordar esta cuestión. Por ejemplo, la **ejecución unilateral de obras de adaptación por parte de los discapacitados pagadas por todos los propietarios de la comunidad en ES**; la **prohibición constitucional expresa en DE de la discriminación por motivos de discapacidad**; o el **aumento de las subvenciones públicas en SE**, se han considerado buenas prácticas. Pero insuficientes porque solo han conseguido alcanzar **tasas bajísimas de accesibilidad universal**: solo el 0,6% de las viviendas en propiedad horizontal en ES, el 1,5% en DE y el 2,5% en SE. (Nasarre-Aznar y Simón, 2020).

4. Como hemos visto, existencia de una **mala calidad de la vivienda**, especialmente en muchos países de Europa Central y Oriental y en algunos países del sur de Europa. Esto se debe a la **antigüedad del parque de viviendas** y/o a la **mala calidad de la construcción inicial**, junto con la **incapacidad de los ocupantes con bajos ingresos para pagar el mantenimiento** y la mejora de sus viviendas (ej. propietarios, tras los procesos de privatización de estas) y la disminución o retirada de las subvenciones gubernamentales para el mantenimiento (ECOSOC, 2020).



### 3.2. RETOS DE LA PROBLEMÁTICA ACTUAL DE VIVIENDA EN EUROPA Y LECCIONES APRENDIDAS

Conforme a los resultados obtenidos de los expertos nacionales de los países

estudiados en Nasarre-Aznar et al., 2021, **extraemos 15 retos relacionados con la vivienda y compartidos por dichos países** que se agrupan, según muestra la Tabla 3, junto a algunas políticas nacionales comparadas, adoptadas con notable éxito para superar dichos retos.

Tópico	Retos	Algunas políticas nacionales destacadas
Gobernanza	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Políticas coherentes y persistentes de vivienda multinivel.</li> <li>2. Insuficientes datos e investigación.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Potenciación de la creación y desarrollo de los centros de investigación y de datos relacionados existentes con la vivienda para llevar a cabo políticas de vivienda coherente <i>policy-based</i>.</li> <li>- Mayor coordinación políticos, técnicos e investigadores en vivienda.</li> </ul>
Urbanización y asequibilidad	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Inasequibilidad de la vivienda.</li> <li>4. Falta de cohesión territorial.</li> <li>5. Restricciones geográficas y de suelo.</li> <li>6. Gentrificación.</li> <li>7. Turistificación (solo en grandes ciudades turísticas).</li> </ol>	<p>Asequibilidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La regulación de diversas formas de tenencia funcionales (ES (Cat.), UK y NL).</li> <li>- Control de renta o sistema de puntos para la vivienda pública de alquiler (AT y NL).</li> <li>- Creación de comunidades “mixtas”, que eviten la estigmatización y la guetificación (NL y UK).</li> <li>- Intervención de la Administración Pública en diversos grados (de menos a más intrusivo):             <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Creación de partenariados público-privados, como las <i>housing associations</i> (UK).</li> <li>b) Préstamos públicos blandos para las <i>housing associations</i> (AT).</li> <li>c) Préstamos públicos al mantenimiento y rehabilitación de viviendas (SK).</li> <li>d) Más parte de subsidiación pública a cambio de viviendas públicas más pequeñas (AT).</li> <li>e) Subsidios públicos hasta el 30% de los préstamos hipotecarios (LV).</li> </ol> </li> </ul> <p>Cohesión territorial y urbanismo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Portal web único supra-municipal para inquilinos sociales (<i>Woningnet</i>) (NL).</li> <li>- Reservas de suelo para vivienda social+<i>housing associations</i> (UK y AT).</li> </ul>

Tópico	Retos	Algunas políticas nacionales destacadas
Vivienda social en alquiler	<p>8. El % de vivienda social en alquiler.</p> <p>9. Financiamiento de la vivienda (a causa de la reducción de la inversión pública).</p> <p>10. Asimetría y abusos en la vivienda social.</p> <p>11. Dependencia del Estado Social.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Importancia del rol de las <i>housing associations</i> para aumentar su % (ES, AT).</li> <li>- Política constante y coherente de vivienda municipal (SK).</li> <li>- Subsidiación cruzada, transparencia y supervisión de las <i>housing associations</i> (UK).</li> <li>- Evitar la dependencia permanente de los inquilinos sociales, la falta de rotación y las listas de espera (UKm NL).</li> </ul>
Migrantes	12. Inmigración, crisis de refugiados y pueblo gitano.	
Infravivienda y sinhogarismo	<p>13. Falta de adecuación de la vivienda: necesidad de rehabilitación, eficiencia energética y falta de accesibilidad universal.</p> <p>14. Inseguridad/inestabilidad en la vivienda.</p> <p>15. Sinhogarismo (visible y oculto), incluyendo la okupación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejoras energéticas pagadas con el ahorro energético futuro (<i>Energiesprong</i>).</li> <li>- Fondo de desarrollo de vivienda pública (SK).</li> <li>- Estándares energéticos en nuevas reformas y construcciones de viviendas sociales (AT).</li> <li>- Programa de renovación de grandes bloques de viviendas para las personas con discapacidad y sin recursos (LV).</li> </ul>

Tabla 3. Retos de la vivienda compartidos por diversos países europeos. Fuente: elaboración propia sobre Nasarre-Aznar et al, 2021.

La **lecciones aprendidas** del estudio se resumen en la Tabla 4.

1. Necesidad de alcanzar una <b>combinación funcional de tenencias de la vivienda</b> para conseguir alternativas reales a la propiedad privada.	Arrendamientos urbanos de vivienda: asegurar al arrendatario asequibilidad, estabilidad y flexibilidad. Asegurar al arrendador: rentabilidad y seguridad.
	Tenencias intermedias: propiedad compartida, propiedad temporal, <i>community land trusts</i> y cooperativas de vivienda funcionales.
2. <b>Generalización de las <i>housing associations</i></b> para potenciar la colaboración real público-privada.	<p>Evitar el conflicto de intereses debido a su naturaleza híbrida a través de una fuerte monitorización pública.</p> <p>Evitar los abusos por parte de los beneficiarios, que contribuirá a aligerar las listas de espera.</p>

<p>3. El <b>progresivo proceso de urbanización ha provocado una concentración poblacional, escasez de suelo, vivienda inasequible, deterioro del stock inmobiliario y desplazamientos</b> para los que tienen menos recursos.</p>	<p>Se recomienda la necesidad de financiación pública suficiente y una adecuada política de cohesión territorial. Tener en cuenta políticas específicas para las personas sinhogar y en exclusión residencial.</p>
<p>4. Garantizar la <b>accesibilidad universal a la vivienda de las personas mayores y discapacitados</b>. Políticas de rehabilitación y de eficiencia energética.</p>	
<p>5. <b>Parchar las leyes o implementar normativa incoherente o contradictoria multi-nivel no funciona.</b></p>	
<p>6. <b>Investigación en vivienda que sea confiable e independiente de los lobbies</b> puede ayudar a orientar adecuadamente las políticas de vivienda. Los <b>resultados</b> de esta investigación deben ser <b>transferidos</b> a los responsables políticos y técnicos y agentes privados relacionados.</p>	
<p>7. <b>Incrementar la formación</b> en materia de vivienda entre los ciudadanos.</p>	

Tabla 4. Lecciones aprendidas del estudio de políticas comparadas en diversos países europeos. Fuente: elaboración propia sobre Nasarre-Aznar et al, 2021.

### 3.3. RECOMENDACIONES MULTINIVEL CON BASE EN LA EFICACIA DE LAS POLÍTICAS EUROPEAS

Atendiendo a estos resultados, el estudio proporciona una serie de recomendaciones multinivel aplicables a los países miembros de la UE, teniendo en cuenta la distribución de competencias en materia de vivienda. A grandes rasgos, serían las siguientes.

#### A) A nivel municipal

1. **Analizar los datos disponibles** y preparar un plan (ej. en Cataluña serían los planes locales de vivienda, que

comentamos más abajo) de **apoyo/ construcción/adquisición de nuevas viviendas sociales, públicas y asequibles en el municipio**, que responda a las necesidades de la población. Utilizar la combinación de financiación local, nacional y de la UE para las nuevas viviendas, también los instrumentos financieros renovables, por ejemplo, los bancos o fondos de vivienda.

2. **Colaborar con todas las partes implicadas, públicas y privadas, financieras y sociales** (*housing associations*, diferentes entidades públicas, socios privados, asociaciones de propietarios e inquilinos, comités de vecinos, etc.; las mesas de la vivienda de los planes

locales de vivienda en Cataluña son un instrumento de análisis y coordinación interesante en este sentido), para **generar la mayor cantidad posible de viviendas asequibles y gestionarlas de forma responsable.**

3. Utilizar las **obligaciones de planificación como instrumento para incluir una cuota de vivienda asequible en los nuevos proyectos de desarrollo privado.**
4. **Aumentar el suelo apto para viviendas asequibles en el municipio**, utilizando las herramientas de gestión del suelo, los **impuestos**, los **planes de desarrollo urbano**, la financiación de estructuras de compra de suelo asequible a nivel local, la categorización de las viviendas subvencionadas en la zonificación.
5. Combinar los **proyectos de eficiencia energética de los edificios, que pueden contribuir sustancialmente a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y a la prevención de la pobreza energética**, con los objetivos de cohesión social. La sostenibilidad también debe garantizarse para la nueva construcción de viviendas sociales y asequibles.
6. Con respecto a la **cohesión social**, tratar de evitar las “**renovictions**”, es decir, los desalojos por renovación, principalmente mediante la **participación de los residentes**, ya que la renovación no debe conducir a aumentos masivos del alquiler, sino que deberían equilibrarse con el ahorro de energía.
7. Tan importante como el **acceso a la vivienda es evitar perderla por desahucio**. Es fundamental adoptar medidas eficaces para **prevenir, tratar y reaccionar ante los desahucios**.
8. Organizar la **participación en los procesos de toma de decisiones para abordar las cuestiones relacionadas con el entorno vital de las viviendas alquiladas**, lo que incluye las condiciones de su arrendamiento, así como las **actividades relacionadas con la vivienda y el desarrollo comunitario**. Para garantizar estos derechos, es igualmente importante el acceso a **procedimientos internos eficaces de reclamación y apelación, así como a servicios de mediación y arbitraje**.
9. Proporcionar **servicios sociales adicionales a la vivienda para los más necesitados** (por ejemplo, vida independiente para las personas discapacitadas, acceso a la ciudad para las personas mayores, empoderamiento de las madres/padres solteros) y para las **personas sin hogar**, por ejemplo, en el marco del programa *Housing First*.
10. Intentar **abarcar tanto a los grupos de renta baja como a los de renta media, sin dejar a nadie atrás**, aplicando el objetivo de la **mezcla social en los proyectos de desarrollo urbano** y adoptando **enfoques participativos**. Las posibles herramientas podrían ser las asociaciones público-privadas, las subvenciones cruzadas, la transparencia de los alquileres, el apoyo a las organizaciones de propietarios e inquilinos, la diversidad de tenencias, etc.

**B) A nivel regional/nacional**

1. **Evaluar y ajustar** su política/estrategia nacional/regional de vivienda: preferir un **enfoque universal de la vivienda que abarque también a las familias de ingresos medios** y, al mismo tiempo, sea lo suficientemente específico como para **permitir el acceso a la vivienda a las familias de bajos ingresos y a los grupos vulnerables**. Debería incluir el **principio de subsidiariedad** para elegir el alcance y el diseño de las viviendas sociales, públicas y asequibles, así como los métodos para regular el mercado de la vivienda.
2. La política/estrategia nacional/regional de vivienda también debería incluir la **coordinación entre las políticas de vivienda de varios niveles, especialmente para contrarrestar el aumento de los precios de la vivienda** que puede estar relacionado con los problemas en torno al proceso de **urbanización**, la **escasez de suelo para viviendas** y la **flexibilidad de los procedimientos**, fomentando así una oferta de viviendas asequibles.
3. Reconocer el **derecho a la vivienda como un derecho subjetivo**, ya sea en la **constitución o en la legislación del país**, y definir claramente las **responsabilidades de los diferentes niveles de autoridad pública en materia de vivienda** (incluyendo regiones, provincias y municipios).
4. Fomentar una **diversidad de soluciones de vivienda, desde el alquiler social, público, cooperativo**, al que tiene

una finalidad de lucro y privado, así como la vivienda en propiedad, que combinen la **asequibilidad** (en la producción, el acceso y el mantenimiento), la **estabilidad** y la **seguridad** para inquilinos y propietarios. Introducir un **continuo funcional de tenencias de vivienda** (incluyendo contratos de duración determinada, intermedia, indefinida y otras formas) que combinen **asequibilidad** (en el acceso y el mantenimiento), **flexibilidad** y **estabilidad** para los **hogares**. Deben **evitarse las tenencias que no cumplan estos requisitos y que tiendan a la precariedad**.

5. Empezar una **política coherente de cohesión territorial en todo el territorio sobre la base de la igualdad de oportunidades** y de acceso a los servicios en todo el país, territorio o región, para minimizar la necesidad de concentración de la población en las grandes ciudades.
6. Utilizar los **instrumentos regionales/nacionales de planificación urbana** para garantizar una cantidad mínima de viviendas asequibles y sociales dentro de las zonas urbanas y para estimular las **comunidades mixtas**.
7. Proporcionar, donde no exista, un **marco para desarrollar las housing associations** (con diversas formas jurídicas) como instrumentos para aumentar el número de viviendas asequibles, cooperativas y sociales disponibles y cumplir con las políticas de vivienda nacionales/regionales con la supervisión nacional de sus actividades. Se les podría permitir utilizar los beneficios

de sus actividades no sociales para **financiar viviendas sociales y asequibles**. Definir el papel de las organizaciones que gestionan la adjudicación de viviendas y permitir la creación de un **portal de vivienda con información sobre la vivienda supramunicipal y supraregional** para apoyar la movilidad y la posibilidad de encontrar una vivienda adecuada.

8. Garantizar una **parte suficiente del PIB para financiar las políticas de vivienda**. Adoptar un modelo de **financiación estable para la política de vivienda**, combinando **subvenciones, préstamos** a bajo interés (con rendimientos crecientes a medio y largo plazo) y **ayudas** a la vivienda y otras formas de apoyo financiero, como los fondos rotatorios y una mejor utilización de los fondos de la UE y de la financiación del BEI por parte de las autoridades locales de vivienda y los proveedores de vivienda social, pública y asequible.
9. Asignar un apoyo financiero especial a nivel nacional/regional para **aumentar la sostenibilidad de la vivienda** (rehabilitación, renovación junto con altos estándares de calidad y eficiencia energética) del parque de viviendas existentes y nuevas, evitando al mismo tiempo la capitalización de las subvenciones públicas.
10. Fomentar la **creación de observatorios de datos de vivienda y de centros de formación e investigación especializados en vivienda** para ayudar a los responsables políticos a adoptar políticas adecuadas en materia de vivienda. En

particular, analizar la tasa de sobreendeudamiento de la vivienda y su distribución territorial para evaluar las necesidades y los límites de los grupos de bajos ingresos y vulnerables. Aumentar la alfabetización de los ciudadanos en materia de vivienda.

### C) A nivel de la Unión Europea

1. Dada la **importancia y el impacto transversal de los problemas y retos de la vivienda en muchos ámbitos** (economía, finanzas, salud, derechos humanos, protección del consumidor, educación, política exterior/migración, energía, cohesión social, libre circulación de personas, etc.), es recomendable que se establezca una **estrategia integrada para la vivienda dentro de la Comisión Europea con el objetivo de mejorar la coherencia política de las políticas e iniciativas de la UE con impacto en la vivienda**.
2. Muchos de los retos que se discuten en este informe podrían afrontarse mejor si **se pusieran a disposición del legislador suficientes datos (paneuropeos, nacionales y subnacionales)**. Por ello, se recomienda que la Comisión Europea otorgue un mandato a Eurostat para que desarrolle un conjunto de datos completo sobre cuestiones de vivienda, **que cubra al menos el nivel NUTS 3**. Entre los datos que deben recopilarse y controlarse se encuentran las medidas de **privación de vivienda, sin hogar y exclusión de la vivienda, los tipos de tenencia de la vivienda, la eficiencia energética de los edificios y la inversión en vivienda**.

Se aconseja la creación de un **Observatorio y Centro de Investigación de la UE ad hoc sobre la vivienda para garantizar una investigación objetiva sobre esta materia.**

3. Para aumentar los recursos financieros, se recomienda permitir un **uso mejor y combinado de los fondos locales, nacionales y europeos y de la financiación del BEI** para promover la vivienda social, asequible y sostenible, especialmente en las zonas urbanas. También, fomentar la ola de renovación dentro del Green Deal europeo, para reformar y mejorar los edificios públicos y privados para hacer frente a la baja descarbonización actual y mejorar la eficiencia energética del parque inmobiliario de la UE.
4. **Ampliar y concretar el derecho a la vivienda asequible promulgado en el Pilar Europeo de Derechos Sociales (EPSR).** El principio 19 del EPSR debería conceder el derecho a la vivienda asequible a **todos**, en lugar de limitarlo únicamente a los grupos más vulnerables.
5. Se pueden crear **mejores condiciones marco para una vivienda digna, sostenible y asequible a través del proceso del Semestre Europeo.**
6. En la próxima revisión de las **normas fiscales europeas, los Estados miembros deberían acordar considerar el gasto en vivienda asequible y sostenible como una inversión clave**, de modo que, desde una perspectiva a medio plazo, los programas de

inversión para abordar los problemas de vivienda puedan quedar exentos de las normas de déficit.

7. Un enfoque similar debería guiar la **reforma de las normas sobre ayudas estatales**; a través de una revisión de las definiciones de grupo objetivo para los servicios de interés económico general, se puede **desbloquear la inversión hacia soluciones de vivienda asequible y sostenible**. Esto debería hacerse de acuerdo con los principios fundamentales de la UE.
8. Debería restablecerse la **red de puntos focales nacionales sobre política de vivienda** (o HFP) para garantizar un mecanismo de intercambio de información y conocimientos, y para ampliar el **seguimiento de las necesidades y políticas de vivienda asequible en los Estados miembros de la UE. Conectar iniciativas** como la Agenda Urbana de la UE o la Agenda de Ciudades Inteligentes de la UE, con sus buenas prácticas y lecciones aprendidas sobre la vivienda asequible y sostenible en las ciudades de la UE, con la Agenda de la Vivienda de la UE, estableciendo redes para el intercambio de responsabilidades urbanas y regionales en materia de vivienda (por ejemplo, como un programa Erasmus+) con el objetivo de crear capacidades en relación con la inversión en vivienda y el establecimiento de programas municipales de vivienda.
9. En cuanto a la **financiarización**, la Comisión Europea debería emprender más investigaciones sobre su impacto

en los mercados de la vivienda. En cuanto a la **turistificación**, la Unión Europea debería explorar la posibilidad de una norma común europea para mejorar el marco legal y los mecanismos de aplicación de la ley para las plataformas de alquiler vacacional a corto plazo, de modo que los datos estén a disposición de las ciudades y se minimice el uso ilícito.

#### 10. Aumentar la **coordinación de la UE en el ámbito de la vivienda con las principales organizaciones interesadas.**

Muchas de estas recomendaciones, como veremos, son de aplicación a España.

### 3.4. LAS DIVERSAS POLÍTICAS DE VIVIENDA ADOPTADAS EN EUROPA

Una cosa es el análisis y las recomendaciones científicas y otra cuáles son las **políticas de vivienda realmente adoptadas por los países europeos** estos últimos años. Como hemos indicado en el primer apartado, las denominadas “políticas de vivienda” tienen una naturaleza diversa y pueden dirigirse a objetivos diferentes.

Un reciente estudio (Krapp et al., 2021, 68) establece que los **principales objetivos a los cuales se han dirigido las políticas de vivienda** en los estados miembros de la UE **en los últimos 10 años** (hasta 2020) son:

1. primero, la “*provision of affordable housing*” (22 estados contestaron que

sí y 3 que no -EE, EL, LT; del resto, no constan las respuestas);

2. el segundo, la **eficiencia energética** (22 síes);

3. y, el tercero, “*establishing and maintaining efficient housing markets matching supply and demand*” (18 estados contestaron que sí y 6 que no, no constando respuestas para los demás).

4. Con 15 síes les siguen la **calidad de las viviendas**, conseguir **mayores tasas de vivienda en propiedad privada** (otros 15 síes; BE, HO, CY, CZ, EE, EL, HU, IT, LV, LT, MT, PT, SK, SI + UK; nótese la preponderancia de los países del Este y mediterráneos), **mayores tasas de alquiler** (7 síes; CY, IE, LV, LT, PT, SK, ES; nótese que siguen siendo países del Este y mediterráneos) y la **transición entre tipos de tenencia** (propiedad alquiler; 5 síes).

Con relación a cuáles han sido las **motivaciones** para adoptar tales políticas de vivienda (*drivers*; p. 62), las más importante han sido las exigencias relativas a la **eficiencia energética**, seguida por el proceso de **urbanización**. Mientras que para algunos países (DK, DE, EL, IE, LV, LU y MT) la **inmigración** ha tenido una influencia importante, la emigración y los refugiados (téngase en cuenta que el informe es de noviembre de 2020, por lo tanto, aún no había comenzado la invasión de Ucrania por parte de Rusia) no lo han sido tanto. La problemática del **envejecimiento de la población** solo ha tenido mucha importancia en LV, PL, PT y ES.



En cuanto a los **problemas** (destacamos solo los “muy serios” o “serios”):

1. **de la vivienda en propiedad** (p. 63), el más importante en todos los países (excepto en EE y BE) es el **incremento de su precio en las áreas urbanas**, siendo el segundo la **dificultad de acceso al crédito** (BU, HR, CY, EL, IT, LV, LI, NL, PL, RO, SI, SE + UK; nótese la mezcla de países de las tres zonas). El resto de problemas solo destacan en determinados países como: **sobrecarga/ crisis financiera** (BU, HO, FI, EL, IE, LV, LT, LU, NL, PT, SE; nótese la mezcla de países de las tres zonas), el **vaciamiento rural** (BU, HO, CZ, DK, EE, FI, FR, HU, IT, LV, LI, RO, SK; aquí cuestionamos la respuesta para ES), la **discriminación** contra minorías (CZ, HU, IE, MT, PT, SK), la **accesibilidad universal para discapacitados y tercera edad** (AT, BE, HO, DK, FR, DE, EL, HU, LV, LT, PT, SI + UK; nótese la incorporación de países de las tres áreas). La **pobreza energética** (un problema en 15 países) y la falta de **unidades habitacionales especiales** (6 países) cierran la lista.
2. de la **vivienda en alquiler** (p. 65), tres problemas son prácticamente unánimes en toda Europa (excepto en AT, que no reconoce tener ninguno de los tres): **incremento de la renta en ciertas ciudades, falta de vivienda asequible y social** (no para CY) y **sobreendeudamiento financiero** de las familias (no para CY, DK, DE, PL, ES, SE). El resto de las categorías, como las de la propiedad, son solo problema en algunos países.

3. Finalmente, en cuanto a los **problemas de exclusión residencial, infravivienda y sinhogarismo** (p. 66), más o menos la **mitad de los países refieren una falta o una baja calidad de los refugios para las personas sinhogar** (solo son “muy serios” en BU, HO, LV SK) y algunos refieren falta o insuficiente calidad de refugios para refugiados (solo “muy serio” en HO, EL, LV).

En **conclusión**, este **estudio confirma en gran parte las conclusiones que se extraen de los datos de Eurostat y los problemas de base comunes** apuntados por Nasarre-Aznar et al. 2021, que hemos visto más arriba: **que la crisis financiera de 2007 y el proceso de concentración urbana han afectado el acceso, la tenencia y la pérdida de la vivienda en Europa, especialmente para los hogares con menores ingresos (se incluyen los inmigrantes y los países que detectan la discriminación como un mal mayor), así como la falta de rehabilitación e infravivienda, que ha tenido impacto en problemas de accesibilidad universal y de eficiencia energética, como también de calidad de las propias viviendas (esto último especialmente en la Europa del Este).**

No obstante, debo añadir aquí las siguientes consideraciones:

1. Que si prácticamente **todos los estados miembros** (excepto EE, EL y LT) llevan dirigiendo sus políticas de vivienda para **conseguir vivienda más asequible**, viendo la evolución de los datos de Eurostat para el sobreendeudamiento en ciudades hay que decir

que los **resultados son desiguales**. Por ejemplo, comparando la situación de 2012 y 2020, DK ha mejorado 2 puntos, BE 5, NL 6 (aunque sube casi 5 entre 2020 y 2021) y DE 8 puntos; pero CH ha empeorado 1,5 puntos, NO 3 y SE 1 punto.

2. Que si bien la **eficiencia energética** ha sido el segundo objetivo principal de las políticas de vivienda en Europa, posiblemente lo ha sido por la insistencia y la financiación europeas: no solo únicamente refieren que tiene cierta gravedad la pobreza energética en solo 15 países, sino que **problemas más acuciantes como la vivienda social y asequible no han sido objeto de tanta dotación de la UE** (amparándose usualmente en que la vivienda no es una competencia suya). La última, los Fondos *Next Generation*, que se van adjudicando, pero veremos cómo se acabarán llevando a cabo y qué impacto real tendrán, dado que los propietarios deben llegar a un acuerdo (¿cómo se está trabajando en ello?) y cofinanciar y avanzar el dinero para recuperarlo en un tiempo; además, según los requisitos de la convocatoria, es posible que no lleguen a las comunidades de propietarios más precarizadas. Hay que pensar que los edificios residenciales son los responsables del 40% del consumo energético de la UE12.
3. Cabe destacar también que, atendiendo a este estudio, los países del Este y mediterráneos, los que más **vivienda en propiedad** tienen, **persisten en tener políticas que la sigan incentivando**. Es el caso, por ejemplo, de todos los países mediterráneos (IT, MT, PT y EL), excepto España que desde 2007 ha renunciado a promover -más bien ha ido dificultando el acceso a- la vivienda en propiedad para las familias.
4. Pero **algunos, como PT, han optado también por impulsar el arrendamiento como forma de tenencia alternativa funcional**, lo que es recomendable, siempre que se haga bien.
5. Sorprende que **solamente para LV, PL, PT y ES el envejecimiento poblacional haya sido uno de sus ejes de las políticas de vivienda entre 2009-2010 y 2019-2020** cuando este es un

---

<sup>12</sup> Parece que los primeros pasos no están yendo demasiado bien: <https://elpais.com/economia/negocios/2022-08-27/los-fondos-europeos-llegan-con-cuentagotas-a-las-comunidades-de-vecinos.html>.

reto mayúsculo para Europa.

a aprobar la Ley 11/2020 para **contro-**

## 4. LOS RETOS DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA

### 4.1. CÓMO HEMOS LLEGADO A 2022 EN MATERIA DE VIVIENDA

Estos quince años, que deberían haber sido de recuperación de la crisis inmobiliaria y financiera global de 2007, han visto la proliferación de las leyes, decretos-leyes y demás normas multinivel relacionadas con vivienda a docenas.

No obstante, la realidad actual es que:

1. el nivel de **sobreendeudamiento familiar** en las ciudades españolas en 2021 (11,4%), es el mismo que la media del período 2008-2017.
2. muchas familias con **recursos más limitados no pueden acceder a una vivienda en propiedad** a través del aumento de requisitos para calificar para acceder a préstamos hipotecarios (ej. Leyes 1/2013 y 5/2019), que a su vez ha provocado una **burbuja en los precios del alquiler desde 2016** y una **acumulación progresiva de viviendas en manos de fondos y otras instituciones financieras o de inversión**; lo cual ha llevado a diversos cambios y **vaivenes de la LAU** (2013, 2018, 2019) y, en Cataluña (y también, veremos, en el Proyecto de Ley de vivienda 2022),

**lar las rentas** de los alquileres, declarada finalmente **inconstitucional** en su mayor parte por STC 37/2022, y a aprobar el DL 50/2020 que autorizó a **construir pisos de 24 m2 privativos +6 m2 comunes en plena pandemia**;

3. han proliferado las **intromisiones a la propiedad privada** por parte de los poderes públicos en forma de **sanciones, recargos tributarios y expropiaciones** (ver las leyes autonómicas de vivienda reformadas y aprobadas con estos fines entre 2015 y 2017), cuya **eficacia sobre la asequibilidad de la vivienda desconocemos**, a su vez sorprendentemente amparados por diversas sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC) durante 2018, avalando la mayoría (Nasarre Aznar, 2020a);
4. se ha **amparado progresivamente la okupación** como “forma de tenencia” para acceder a una vivienda, primero a nivel autonómico (Ley catalana 17/2019, rematada por la reciente Ley 1/2022) y luego estatal; esta, en principio, se aprobó solo por las circunstancias excepcionales del COVID19, pero resulta que luego **se alargó** (de momento) **hasta septiembre de 2022** (RDL 1/2021), en un contexto en que el delito de **usurpación se**

**había multiplicado por 11 entre 2008 y 2018**<sup>13</sup>;

5. aprobación de normativa clave de vivienda aprobada sin ninguna valoración *ex ante* ni *ex post* de su conveniencia, necesidad o efectividad (García Teruel y Nasarre Aznar, 2022a).
6. Se nos presenta en el primer trimestre de 2022 un **Proyecto de Ley de vivienda a nivel estatal que corre con un doble riesgo de inconstitucionalidad** (por invadir competencias de las CCAA y por alterar el contenido esencial del derecho de propiedad del art. 33.1 CE) y por prever medidas que ya han probado su ineficacia anteriormente, al tiempo que no trata los retos de la vivienda, la ciudad y el territorio para el año 2050, como pasamos a ver a continuación.

## 4.2. CÓMO QUEREMOS LLEGAR AL AÑO 2050 EN MATERIA DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO

En marzo de 2021, el Gobierno de España presentó públicamente el resultado del Proyecto “España 2050” (Gobierno de España, 2021). Básicamente es un **ejercicio de prospectiva** para comprender mejor los desafíos y oportunidades de las próximas décadas y poder generar prioridades

y coordinar esfuerzos.

Su capítulo 6 está dedicado a cómo **“promover un desarrollo territorial equilibrado, justo y sostenible”**. Sería razonable esperar que la **Ley de vivienda estatal fuese el primer paso** para conseguir los objetivos marcados en este Capítulo 6, afrontando los retos que en él se describen. Esencialmente son dos, a conseguir con diversas actuaciones (pp. 239 y 266): la cohesión territorial y la promoción de la vivienda asequible.

Más concretamente:

### A) Retos

- Megatendencias como la **digitalización y la transición ecológica** (ciudades responsables del 70% gases efecto invernadero y grandes consumidores de agua, energía y alimentos) posibilitarán que las **ciudades del futuro sean más saludables, cohesionadas y sostenibles** que las de ahora, y **mejorarán** enormemente las condiciones de vida y las oportunidades en los **municipios medianos y pequeños** (están interrelacionados).
- Para favorecer la **salud y sostenibilidad urbana**, habrá que **recuperar el modelo de ciudad compacta y de proximidad**; facilitar el acceso a la vivienda mediante una apuesta decidida

<sup>13</sup> Fuente: CGPJ, disponible en [https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Datos-penales--civiles-y-laborales/Delitos-y-condenas/Condenados--explotacion-estadistica-del-Registro-Central-de-Penados-/\\_Naturalmente](https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Datos-penales--civiles-y-laborales/Delitos-y-condenas/Condenados--explotacion-estadistica-del-Registro-Central-de-Penados-/_Naturalmente), esta cifra no tiene en cuenta los desalojos de okupas meramente civiles.

por la **vivienda asequible**, evitando la **segregación y la gentrificación**; impulsar la **rehabilitación** de edificios (solo el 0,1% al año, unas 26.000 viviendas; en FR o NO, el 2%), incluida la **energética** (ej. aislamiento; edif. residenciales 40% consumo eléctrico EU); implantar **zonas de emisiones bajas**; aumentar las **zonas verdes**; y transformar el modelo de **movilidad** en favor del **transporte público, el car-sharing y la movilidad activa** (bicicleta, caminar); **drones** de reparto.

- Para promover un desarrollo territorial equilibrado, habrá que reforzar el **papel vertebrador de las ciudades medias**; aumentar la **diversificación productiva de los municipios de menor tamaño**; y asegurar el **acceso a oportunidades laborales, información y servicios, mejorando las conexiones de transporte y las infraestructuras tecnológicas**, entre otras iniciativas (5G, vehículos autónomos, teletrabajo, IoT, robótica) (ej. salud digital; cine en casa; formación online).

## B) Objetivos

- **Objetivo 32.** Reducir progresivamente la proporción de población que sufre **sobreesfuerzo por el pago de la vivienda** de aquí a 2050, con especial foco en la población que vive en alquiler, que es la que sufre una sobrecarga más elevada.
- **Objetivo 33.** Incrementar el porcentaje anual de **viviendas rehabilitadas** desde un enfoque integral que incorpore la mejora de la eficiencia energética, de modo que, en 2050, se rehabilite al año el 2% del parque total (hoy en día, es del 0,1%), en línea con la *Estrategia*

*Europea de rehabilitación (Renovation Wave)* y la *Estrategia a Largo Plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España*.

- **Objetivo 34.** Reducir el porcentaje máximo de residuos municipales arrojados a vertederos al 10% en 2030 (frente al 53,4% actual), cumpliendo el objetivo común de la UE. En 2050, la ambición deberá ser superior, logrando que ningún desecho municipal sea depositado en vertederos.
- **Objetivo 35.** Reducir al máximo el número de personas que está expuesta a niveles de contaminación atmosférica (partículas PM2.5) por encima de los niveles recomendados por la OMS.
- **Objetivo 36.** Erradicar la **pobreza energética** antes de 2050 (del 7,5% actual de población que no pueden mantener su vivienda a una temperatura adecuada), en línea con la propuesta del Comité Europeo de las Regiones. A la mejora de la renta y la reducción en la desigualdad de ingresos, se deberán sumar medidas enfocadas a la mejora de la eficiencia energética de las viviendas.

## C) Cómo conseguir un desarrollo territorial equilibrado y ciudades más habitables y sostenibles

**1<sup>er</sup> frente:** Favorecer un **desarrollo territorial más equilibrado**, que permita que la población que lo desee pueda permanecer en las ciudades medias y pequeñas, así como en las áreas rurales:

- **Aumentar dinamismo en poblaciones medianas y pequeñas.**
- **diversificación productiva:**

capacitación de la población en transición ecológica y transformación digital.

- Ley de **desarrollo rural sostenible**: colaboraciones público-privadas del territorio, protección y promoción del patrimonio y recursos naturales.
- Reducir la **brecha digital** rural.
- “**Mecanismo rural de garantía**”: que se tenga en cuenta el ámbito rural en la implementación de leyes y políticas.
- **Gobernanza.**
- **Clústeres industriales metropolitanos.**
- Red de **distritos de innovación.**
- Acceso a **servicios de municipios de menor tamaño**: desarrollo territorial integral, agrupación de municipios con intereses/necesidades comunes.

**2º frente: Garantizar de forma efectiva el acceso a una vivienda digna y adecuada, reduciendo el esfuerzo económico y mejorando su adecuación:**

- Incrementar la disponibilidad de **vivienda pública y social.**
- Fomentar el **alquiler** de la vivienda vacía y mejorar su gestión.
- **Política fiscal** para mejorar la asequibilidad.
- Mejorar la **información** a los necesitados de vivienda.
- **Tenencias alternativas.**

**3er frente: Reducir la huella ecológica y mejorar la sostenibilidad y la salud ambiental de nuestras ciudades:**

- Poner en valor el **modelo urbano compacto** y de proximidad (“**ciudad mediterránea**”).
- Fomentar la **transición ecológica urbana**, reduciendo el consumo de

recursos (agua, energía, alimentación) y mejorando su gestión.

- Promover una **movilidad urbana** y metropolitana sostenible e inclusiva. Ej. aumentar la eficiencia del transporte público a través de la inteligencia artificial (IA).

**4º frente: Trabajar para una mayor cohesión social, reduciendo la vulnerabilidad y la segregación socioespacial, y fomentando el sentido de pertenencia a la comunidad:**

- Convertir el **espacio público** en un lugar de encuentro, convivencia, e integración social.
- Dotar de mecanismos y protocolos de actuación flexibles y en red a los **servicios sociales.**
- Desarrollar una estrategia nacional de integración y acogida de la población **inmigrante.**
- Abordar el problema de la **soledad no deseada.**

**5º frente: Mejorar los instrumentos de gobernanza, monitoreo y evaluación de las dinámicas territoriales:**

- Ampliar y optimizar las **bases de datos y las estadísticas disponibles.**
- Implementar un **sistema compartido y continuo de evaluación y monitorización de políticas y planes.**
- Implementar sistemas efectivos de gobernanza anticipatoria multinivel y de trabajo en red.
- Favorecer la **gobernanza multinivel** y fortalecer los cauces de colaboración intra e interterritorial, definiendo estrategias compartidas entre las

comunidades autónomas.

- Desarrollar una **política urbana a nivel país**.
- Potenciar el papel de las **redes de ciudades**.
- Aumentar la **capacidad de influencia de las ciudades en la toma de decisiones** y el diseño de políticas públicas a nivel nacional, comunitario e internacional.

A mi entender, este Capítulo 6 del “España 2050” refleja bien en términos generales cuáles son los problemas estructurales en nuestro país que deberíamos atajar para aquel año, en la línea de los detectados a nivel europeo, adoptando una serie de políticas encaminadas a ello desde hoy: proceso de **urbanización** (falta de cohesión territorial, vaciamiento del mundo rural, necesidad de aumento y diversificación de oportunidades y servicios), falta de **asequibilidad** de la vivienda (necesidad de nuevas formas de tenencia, de vivienda social, evitando la segregación, potenciando la ciudad mediterránea, accesibilidad y soledad, inmigración, intermediarios inmobiliarios, etc.), **gobernanza** (instituciones, redes, estadísticas, monitorización de leyes) y el reto medioambiental y **energético** (en la parte tocante con la vivienda: rehabilitación, etc.). No obstante, en tanto que ejercicio de prospectiva, hay que irlo concretando a través de la legislación y de las políticas de vivienda.

#### 4.3. LA PROPUESTA DEL

### PROYECTO DE LEY DE VIVIENDA 2022

Lamentablemente, no creo que el Proyecto de Ley de vivienda sea un buen comienzo ni sea la ley marco que nos guíe los próximos años ni tan siquiera se alinea con lo marcado en el Proyecto 2050. Los motivos son los siguientes:

- prevé **insuficientes mecanismos** relacionados con la **asequibilidad** de la vivienda<sup>14</sup>;
- ni una sola medida tendente a la **diversificación de las formas de la tenencia de la vivienda** (que incluyan la propiedad compartida y temporal, similares a la Ley catalana 19/2015);
- ni mecanismos garantistas para una **efectiva rehabilitación de las viviendas existentes**, incluidos los aspectos de accesibilidad universal;
- ni cierta **conexión entre la tríada vivienda-ciudad-territorio**;
- ni los mecanismos adecuados (ej. una regulación de las *housing associations*) para fomentar el **alquiler** de las viviendas;
- ni tan siquiera ha incorporado adecuadamente la **información a proveer en los negocios con viviendas**, extensamente trabajada por la doctrina (Caballé Fabra, 2021).

Además, no solamente el Proyecto de Ley de vivienda 2022 no coadyuva a conseguir los objetivos marcados como país en 2021 para el año 2050, sino que

<sup>14</sup> Ver arriba.

introduce una serie de medidas que son contraproducentes y que someramente (ver con más extensión Nasarre Aznar, 2022a) explicamos a continuación.

#### 4.3.1. El doble riesgo de inconstitucionalidad al que apunta el Proyecto de Ley

A nuestro juicio, son dos los posibles motivos para ello. Primero, que el Proyecto de Ley pretende desarrollar el derecho a la vivienda del art. 47 CE (art. 1.1 Proyecto), cuando la vivienda es una **competencia autonómica** (art. 149.1.3 CE). Y, segundo, que pretende “incivilizar” el dominio sobre esta, sacarlo del ámbito del Derecho civil, y convertirlo en una especie **tenencia tutelada por el Estado** (arts. 7, 10 y 11 Proyecto, especialmente), lo que no está conforme con los arts. 33.1 y 33.3 CE, entre otros.

Comenzando por el **primer motivo** y ahondando en la inseguridad jurídica que está causando la motorización legislativa en materia de vivienda (y otras, CEOE, 2022) a todos los niveles, resulta que el promotor de la Ley (el Gobierno de la Nación) solo puede fundamentar la mayor parte de las disposiciones del Proyecto en los arts. 149.1.1 y 13 CE, es decir, en lo relacionado con la regulación de las condiciones básicas en el ejercicio de los derechos y las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, como le tiene dicho el Tribunal Constitucional (ej. SSTC 152/1998 y 36/2012). Pues bien, así lo afirma (DF 6<sup>a</sup>.1 Proyecto), pero se lo salta, yendo más allá de dichas competencias y regulando con detalle reservas de suelo y tipología (art.

15) y la declaración de zonas tensionadas (art. 18.3), por ejemplo.

Pero, incluso más allá de esto, cuando intentamos averiguar **en qué consiste dicho desarrollo del derecho a una vivienda digna y adecuada** del art. 47 CE. **No lo hallamos en ninguna parte**, más allá de repetir el contenido constitucional, ciertos derechos de puro corte administrativo y de imponer obligaciones a los ya propietarios de viviendas (a pesar de que no existen las de naturaleza constitucional en los arts. 30, 31 y 35.1 CE; y las de naturaleza civil, ya las regula, claro, el Derecho Civil) cuando realmente el art. 47 es un mandato a los poderes públicos, quienes no pueden zafarse de su responsabilidad imponiéndosela a otros. **No hay nada** parecido a la ley DALO francesa o al art. 6 Ley vasca 3/2015 de vivienda, es decir, **que de contenido efectivo al derecho a la vivienda**; por ejemplo, que la Administración se comprometa a dar una vivienda a quien no la tenga; y, si no hay disponibles en tu población o barrio, que te den una prestación para que te procures una, como en el País Vasco, o que el Estado se autocondene a una multa, como en Francia, para hacer un fondo para construir o adquirir más. No entendemos, por lo tanto, el propio título del Proyecto de Ley.

En cuanto al **segundo motivo**, diversas sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC 37/2022, 132/2019, 54/2018 y 28/2012) han recalcado la **naturaleza civil de los contratos con viviendas** (compra-venta, arrendamientos, etc.), con lo que ahora quiere acabar el Proyecto de Ley. Efectivamente, **sus arts. 10 y 11 (en relación con los arts. 1, 7, 6.2 d)), que se**



**fundamentan en la competencia en Derecho civil del Estado del art. 149.1.8 CE “rediseñan” la propiedad privada cuando esta recae sobre el bien “vivienda”,** separándola, a nuestro juicio, del régimen general de la propiedad privada de los demás bienes (arts. 333, 334, 348 CC) e, incluso, de normas especiales relacionadas como la LAU, la LPH, la LH o la Ley LMH, justificándolo en la “función social de la propiedad”.

En concreto, el art. 10.1 **acota el “contenido del derecho de propiedad de la vivienda” a “los derechos reconocidos en la legislación del suelo** en función de la situación básica de los terrenos en los que se sitúe la vivienda”; así como también **acota las “facultades de uso, disfrute y disposición”** (entendemos que en esta última se encuentra incluido el gravamen) **“conforme a su calificación,** estado y características objetivas, de acuerdo con la legislación en materia de vivienda y la demás que sea de aplicación”. Es decir, que la **legislación en vivienda** (pues la autonómica, hasta ahora, era puramente coyuntural y administrativa; la del Proyecto no), o sea, el **Estado,** podrá **condicionar las facultades dominicales clásicas** (art. 348 CC), esto es, podrá decidir cuándo, cómo, quién, en qué circunstancias, el “titular” de una vivienda podrá usarla, disfrutarla, gravarla o disponer de ella *inter vivos* y *mortis causa* (poniendo en riesgo también el último inciso del art. 33.1 CE, sobre el derecho a la herencia).

Ahondando en esta reconfiguración de la “nueva propiedad administrativizada” de la vivienda, al estilo de los bosques, el suelo, las aguas o las minas, **el art. 11.1**

**enmarca las obligaciones en la “función social de la vivienda”, que no existe en la Constitución donde sí existe la de la propiedad** (art. 33.2), pero cuyo límite está en **respetar su contenido mínimo y no hacerla irreconocible** (STC 89/1994), como se incumple en este caso. Porque el art. 7.1 Proyecto vincula a la vivienda a una sola función, la social, porque está destinada “a satisfacer las necesidades básicas de alojamiento de las personas y unidades de convivencia”; en concordancia con el art. 1.2 Proyecto que **impone al titular de derechos sobre viviendas el “deber de destinar la misma al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico”.** Así, contratos de arrendamiento o compra-ventas de vivienda o disposiciones testamentarias que incluyan viviendas, hoy perfectamente válidos, y que no impliquen su “uso y disfrute propios (sic.) y efectivo” (art. 11.1 a) Proyecto), quedarán sujetos a una **posible nulidad civil** por contravención de disposición legal obligatoria de los arts. 10 y 11 Proyecto y los relacionados (art. 6.3 CC).

Cabe recordar, que la STC 106/2018 salvó la ley de vivienda de Extremadura (Ley 2/2017) en este punto y con obligaciones similares porque no los preveía “como configurador del real contenido esencial” del derecho de propiedad, sino, como dice la STC 32/2018, como “objetivo que persigue el poder público mediante su política de vivienda”. Pero no es ahora el caso del Proyecto de Ley, que **quiere alterar la naturaleza de la titularidad sobre la vivienda.**

El propio Proyecto ya da un ejemplo de la “nueva normalidad” de su tenencia

al regular en su art. 6.2 la prohibición de la **“discriminación indirecta”** por la cual se prohíbe “cualquier desventaja particular para una persona respecto de otras en el ejercicio del derecho a la vivienda”, que derive de “una cláusula convencional o contractual, un pacto individual (sic.), una decisión unilateral, un criterio o una práctica”. Y ello a pesar de que por SSTC 132/2019 y 37/2022 el Tribunal Constitucional tiene dicho, esta última vez en sede del control de rentas duro impuesto en Cataluña por Ley 11/2020, declarado por ella inconstitucional, que dicho control de rentas afecta al fundamento mismo del contrato, esto es **“el principio general de libertad que se deduce del art. 10 CE, al consagrar el principio de la dignidad de la persona y del libre desarrollo de la personalidad, y del art. 1.1 CE, que encuentra necesariamente su reflejo en el ámbito económico”**.

En fin, se trata, a nuestro juicio, de una **expropiación sin compensación**, no permitida por los arts. 348 y 349 CC, en el art. 33.3 CE y en el art. 1 Prot. 1 CEDH, que no respeta el contenido esencial de la propiedad privada del art. 33.1 CE.

#### 4.3.2. El concepto de “vivienda”

Quizás uno de los principales motivos

por los que tener una ley estatal de vivienda sea para que, por primera vez, **todos** (legisladores, políticos, técnicos, profesionales, agentes sociales, estadísticos, etc.), al menos en España<sup>15</sup>, **entendamos lo mismo al referirnos a “vivienda”, a “vivienda social” o a “sinhogarismo”**. Lamentablemente, los conceptos que en su mayoría recoge el art. 3 Proyecto o bien son **incorrectos**, o bien no siguen los estándares europeos o los últimos desarrollos científicos.

Sin llegar a ser nada más que una mera copia de algunos conceptos recogidos en la Ley del Suelo que ni siquiera ha tenido en cuenta las definiciones presentes en diversas legislaciones autonómicas, ni una vivienda es lo que dice el Proyecto que es, ni tampoco la vivienda social ni las personas sin hogar. Esto no puede implicar más que **ahondar en el caos y la incoherencia normativa**, es decir, en la inseguridad jurídica y en la escasa eficacia de las políticas de vivienda. Simplemente darles aquí dos ejemplos:

1. Contrasten cómo esta completa **definición de vivienda** dada por la última doctrina patria (Caballé Fabra, 2021) recoge más elementos configuradores que la ofrecida en el art. 3 Proyecto: “Edificación fija que cumple unos

<sup>15</sup> Recordemos que hemos mencionado *supra* este importante problema de la nomenclatura para comparar estadísticas, políticas y eficacia a nivel europeo.

requisitos de **habitabilidad**, es un **activo económico y patrimonial**<sup>16</sup>, constituye el domicilio de las personas que viven en ella (tanto desde un punto de vista jurídico público como privado), es la vivienda conyugal o familiar y, en definitiva, donde se forma un **hogar**".

2. O esta de "**vivienda social**" que la equipararía a los estándares internacionales: "existen dos elementos que pueden considerarse como los rasgos definitorios clave de la vivienda social: a) Ofrecerse a un **precio por debajo** del precio de mercado (asequible) y b) no **seguir las reglas del mercado para ser adjudicadas**, mas adjudicarse siguiendo un procedimiento administrativo (...) siguiendo criterios de necesidad de vivienda".

#### 4.3.3. Medidas excepcionales para zonas tensionadas y medida sobre las viviendas vacías

El art. 18.1 Proyecto autoriza a "las Administraciones competentes en materia de vivienda"<sup>17</sup> a **declarar zonas de mercado tensionado de vivienda**, siguiendo un

determinado procedimiento administrativo (apdo. 2º) si se cumplen una serie de requisitos allí explicitados. De tal declaración, el Proyecto saca una serie de consecuencias jurídico-civiles, que debemos ir a buscar a la DF 1ª del texto:

1. **Prórroga forzosa de alquileres 1+1+1 años** (DF 1ª.1). O sea que un contrato de arrendamiento "pactado libremente por las partes" (art. 9.1 LAU) por menos de 5 ó 7 años durará obligatoriamente: 5 ó 7 años del art. 9.1 LAU según su redacción por RDL 7/2019 + hasta 3 años del nuevo art. 10.2 previsto en la DF 1ª.1 Proyecto + hasta 3 años adicionales de prórroga si el arrendador nada dice (art. 10.1 LAU) + la tácita reconducción del art. 1566 CC. Por lo tanto, aún contra la voluntad del arrendador, los contratos de arrendamiento urbano en áreas tensionadas pasarían a durar, si el arrendatario así lo quisiese, hasta 8 años (si el arrendador es persona física) y hasta 10 años (si el arrendador es persona jurídica).
2. **Incentivos de rebaja en el IRPF de entre el 90% y el 60%** (DF 2ª) para

<sup>16</sup> Coincidiendo que lo que después también recordó la STC 37/2022: si bien "por una parte, la vivienda [...] constituye [...] el soporte y marco imprescindible para el ejercicio de varios derechos fundamentales estrechamente vinculados con la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad", también "constituye un importante activo patrimonial y, por ende, el objeto de un sector del mercado –el mercado inmobiliario–, lo cual le otorga una innegable relevancia desde la perspectiva de la actividad económica, el mercado único y la regulación del tráfico patrimonial privado".

<sup>17</sup> En la negociación política del Proyecto, rumoreada en agosto de 2022, parece que quieren extender a todo tipo de propietarios las medidas de contención de renta, sin tener en cuenta además el poder de decisión de las CA (ver <https://www.libremercado.com/2022-08-22/podemos-exigira-al-psoe-el-control-de-los-precios-del-alquiler-de-todos-los-propietarios-en-las-comunidades-del-pp-6924564/>).

arrendadores que alquilen con una reducción de la renta de +5% respecto al último contrato (90%), se alquile por primera vez a personas entre 18 y 35 años (70%), cuando el arrendatario sea una Administración pública o entidad del tercer sector que destinen la vivienda a alquiler social o a colectivos vulnerables (70%; no requiere que la vivienda esté en zona tensionada), cuando se ha hecho una cierta rehabilitación en la vivienda (60%; no requiere que la vivienda esté en zona tensionada) o de un 50% para cualquier otro arrendamiento de vivienda (no requiere que la vivienda esté en zona tensionada).

3. **Congelación de la renta en todos los contratos de arrendamiento al precio del contrato anterior** (DF 1ª.2; nuevo art. 17.6 LAU). A pesar de que el art. 17.1 LAU estipula expresamente que “la renta será la que **libremente** estipulen las partes”, los nuevos contratos sobre viviendas situadas en zonas declaradas como tensionadas solo podrán fijar una renta de como máximo la misma

renta del contrato de arrendamiento que hubiese existido en los últimos 5 años. Solo se podrá incrementar en un máximo del 10% de la última renta del anterior contrato en caso de haberse practicado una rehabilitación o mejora de la accesibilidad, si se ha rehabilitado la vivienda en cierto modo o el contrato se hubiese pactado por 10 años o más o con prórrogas potestativas para el arrendatario en los mismos términos (aunque, como se ha visto, en caso de que el arrendador sea persona jurídica, ya es obligatorio que sea potestativo para el arrendatario quedarse 10 años).

4. Si es gran tenedor, **además quedará limitado el precio de la renta al índice de precios de referencia**, a pesar de que el actual es manifiestamente mejorable (DR 1ª.2; nuevo art. 17.7 LAU)<sup>18</sup>. Tal y como abiertamente reconoce, además, la DA 1ª, que promueve la creación de un registro público de contratos de arrendamiento de vivienda, tras pretender infructuosamente el legislador que se inscribiesen los contratos de arrendamiento en el Registro

---

<sup>18</sup> Creado por DF 2ª RDL 7/2019, verlo en <https://www.mitma.gob.es/vivienda/alquiler/indice-alquiler>. Como el propio MITMA indica en su documento “Metodología” (v. 28-2-2022), los datos se han sacado sobre todo de las declaraciones del IRPF, complementada con datos catastrales, entre otras fuentes secundarias (p. 9), con lo que no hay datos ni del País Vasco ni de Navarra. Además, como insistentemente demuestra GESTHA, en septiembre de 2020 -con datos de 2018- existían aún en España (excluidos también el País Vasco y Navarra) 1,28 millones de arrendamientos en negro, un 40,8% del total (ver <https://www.idealista.com/news/finanzas/fiscalidad/2020/10/21/787565-gestha-los-alquileres-que-no-se-declaran-a-hacienda-siguen-sin-bajar-del-40>). Además, de los +8.000 municipios que hay en España, cubre solo algo más de 2.800 por falta de muestra representativa, aunque ello represente un 93% de la población. El índice estatal, pues, aún está muy lejos de reflejar la renta de contratos reales en todo el territorio nacional, lo que no impide al Proyecto sacar de ello ya consecuencias civiles restrictivas.

de la Propiedad (especialmente con la reforma de la LAU por Ley 4/2013, al hacer depender de ello, entre otras cuestiones, la *emptio non tollit locatum* -venta no quita renta- en su art. 1.8), de intentar crear infructuosamente también un registro de morosos (art. 3 Ley 4/2013) y obviando por enésima vez los trabajos doctrinales a nivel europeo que **proponen un registro completo y multifuncional** (Simón Moreno, 2018)<sup>19</sup>.

**Sobre estos controles de la renta** cabe decir que, atendiendo a la doctrina internacional, la imposición de fuertes sistemas de control de renta de los alquileres conduce:

- a la **caída de la movilidad residencial y reducción de la oferta** (Ault et al., 1994; Munch y Svarer, 2002; Diamond et al., 2019).

- al **aumento del coste oculto** (por ejemplo, en la entrada) o de los alquileres de las viviendas no sujetas a la normativa (Hahn et al., 2020), la **desatención del mantenimiento** (Sims, 2007), etc.
- a que mientras que los **actuales inquilinos** salen ganando a corto plazo, el resto de los **hogares se enfrentan a listas de espera más largas, a alquileres más elevados** y, a menudo, se ven obligados a comprar viviendas sobrevaloradas, aunque sus recursos financieros apenas les permitan hacerlo (Thomschke, 2016; Mense et al., 2019).
- a que, a la larga, incluso pierden los inquilinos actuales, ya que **las viviendas que carecen de reparaciones empiezan a perder su valor** (Gyourko y Linneman, 1990; Moon y Stotsky, 1993).

O sea que un sistema fuerte de control de los alquileres es ineficaz

---

<sup>19</sup> Ver, pp. 233 a 242.

(Deschermeier et al., 2017; Henger et al. 2017), como lo ha demostrado el catalán de la Ley 11/2020 durante el poco tiempo que estuvo en vigor (Nasarre Aznar, 2022b).

A estas medidas vinculadas a las zonas tensionadas cabe añadir otra, incluida en la DF 3ª, que establece aumentos en los **recargos del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI)** en caso de **viviendas vacías** (de hasta el 50% si llevan + 2 años vacías; 100% si llevan vacías +3 años; y 50% adicional si el propietario tiene 2 o más inmuebles residenciales desocupados en el mismo municipio), independientemente de donde estén situadas. A nuestro juicio, esta medida presenta

problemas de compatibilidad con medidas similares en las CCAA, no se aclara cómo se controlará si el inmueble está efectivamente desocupado y ya existen informes tanto en Francia como en España (ver el de Ivalua en 2014<sup>20</sup>) advirtiendo sobre la ineficacia de esta medida para los fines que persigue.

## 5. CONCLUSIONES

### 5.1. LA NECESIDAD DE SUPERAR EL INCREMENTALISMO Y EL RUPTURISMO FRACASADOS

A nuestro juicio y visto lo visto, España se encuentra hoy en materia de vivienda en

20 <https://ivalua.cat/ca/avaluacio/habitatge/impot-sobre-habitatges-buits-propietat-de-les-entitats-financeres>.

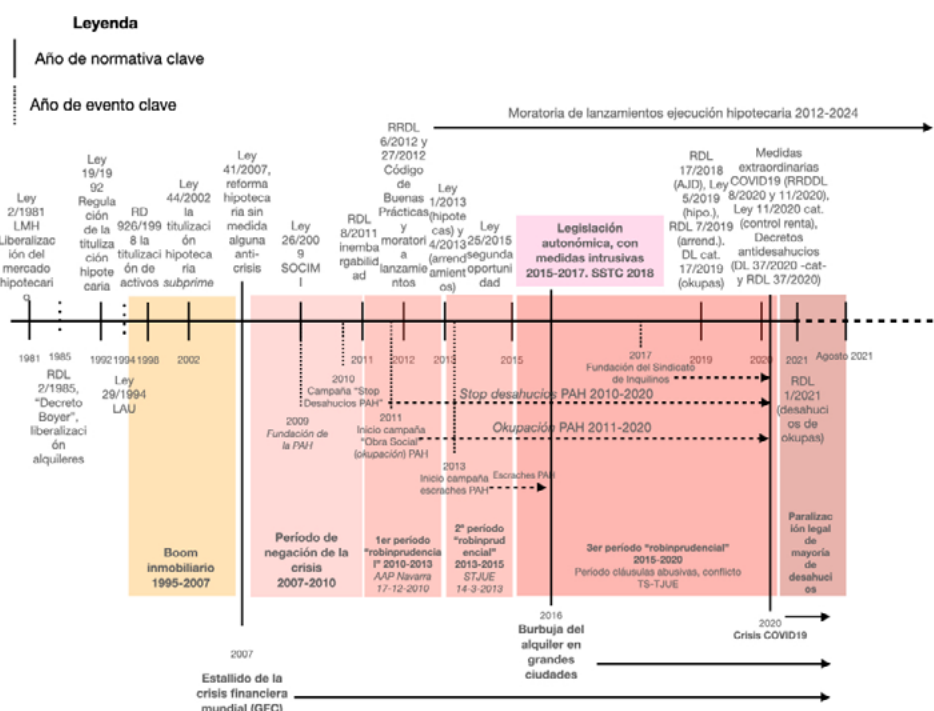


Figura 3. Cronología de la normativa relacionada con la vivienda, acción social relevante y fases de “robinprudencia”. Fuente: García Teruel y Nasarre Aznar, 2022.

una situación peculiar.

Por un lado, **no se encuentra entre los países de la UE con mayores problemas ni en asequibilidad** (en términos globales, en núcleos urbanos, jóvenes, mayores, familias con menos recursos; sí en arrendatarios, pero lo explicamos luego), **ni en la calidad o nivel de sobreocupación** de esas viviendas; siendo los países nórdicos los protagonistas de los problemas del primero y los países de la Europa del Este, del segundo.

Pero, por otro, se han venido aprobando estos años (especialmente desde 2012) una **serie de normas y adoptando una serie de políticas multinivel erráticas y con escasos resultados, precarizando cada vez más el título, buscando la inmediatez a través de la intromisión pública en las relaciones privadas, justificándola en una hecatombe residencial que, visto el contexto europeo, no es tal, y que a menudo copian y citan modelos fracasados** (ej. el control de renta duro en Cataluña en 2020 decaído a los pocos años en Francia y decaído también en Berlín; y en 2022 finalmente también decaído en la propia Cataluña).

Esta política errática e improvisada la explicamos en García Teruel y Nasarre Aznar, 2022 en detalle, pero queda resumida en la Figura 3.

Sin embargo, esto no impide que:

1. Deba seguirse trabajando para **mejorar la asequibilidad, la estabilidad en la tenencia y el estado del parque de viviendas**. La situación española dista de asegurar la asequibilidad y estabilidad universales y del estado óptimo de su parque de vivienda.
2. España tenga **bajísimos niveles de accesibilidad universal** (0,6% del total de viviendas en propiedad horizontal) para las personas con **discapacidad**, con una población cada vez más **envejecida y sin niños**.
3. La **improvisada** (e inventada, de hecho), **política de vivienda de los últimos 15 años** (más los **12 anteriores inexistente e “inspirada” por el mundo financiero**, descuidando lo especial que es una vivienda para las familias), hecha a rebufo de movimientos sociales y decisiones judiciales “robinprudenciales” que hemos resumido en la Figura 3 haya implicado que en 2020 y 2021 España:
  - **superase por primera vez la media de la UE del sobreendeudamiento** por vivienda en las ciudades desde 2012.
  - que hayan **disminuido del 80,6% en 2007 al 75,1% en 2020 las familias que viven en su casa en propiedad** y que, en consecuencia, muchos hogares se hayan visto **forzados a alquilar en un mercado que siempre había requerido más esfuerzo mensual que comprar** con hipoteca hasta 2007 y que lo volvió a ser sin remedio desde 2012, provocando así su sobreendeudamiento.
  - Y esto último también haya conllevado una **concentración de la propiedad privada sin precedentes en nuestro país**: si se ponen trabas a las familias a comprar y se les

desincentiva (siempre de manera sostenible y evitando el sobreendeudamiento, naturalmente), **otros comprarán**, en concreto, los **fondos y grandes patrimonios**, quienes actuarán de caseros de los que antes aspiraban a ser propietarios, como ha sucedido en Suiza. Sin embargo, aún estamos lejos de ello, pues en 2021 y 2022 parece que dichos bancos, inversoras y fondos (14 empresas+Sareb) solo controlan entre el 4,2 y el 4,4%, respectivamente, de la vivienda destinada a alquiler en España (unas 100.000 unidades en 2022 de un total de 2,4 millones en alquiler), aunque creciendo, pues en 2018 parecían controlar el 3%<sup>21</sup>. Aún estamos a tiempo de revertir esta tendencia.

4. Tengamos un proceso de décadas de **vaciamiento rural** y de **concentración poblacional en ciudades**, que conlleva toda una serie de retos, muchos de ellos relacionados con el mundo

vivienda-ciudad: asequibilidad, movilidad, gentrificación, sostenibilidad, medioambiente, etc.

5. **Aunque no sea un problema inmediato de las familias españolas**<sup>22</sup>, la prioridad (económica y política) a nivel de la UE y más recientemente a nivel del gobierno de España estos últimos años es la **lucha contra el cambio climático** que, en lo tocante a la vivienda, se relaciona con la **mejora de la eficiencia energética de los edificios**.
6. Aunque los retos a conseguir vengan, a grandes rasgos, bien marcados por el informe “España 2050”, el **Proyecto de Ley de vivienda de 2022**, de resultar aprobado en su versión de inicios de 2022 o similar, no es, a nuestro juicio, un buen marco para comenzar a solucionarlos. De hecho, percibimos dicho Proyecto, especialmente en lo referido a la **“incivilización” de la propiedad privada sobre la vivienda** la última vuelta de tuerca de **15 años de**

21 Ver, para 2018: [https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/05/25/midiner/1527269975\\_249151.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/05/25/midiner/1527269975_249151.html); para 2021: [https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/02/01/companias/1612204350\\_033616.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/02/01/companias/1612204350_033616.html); y para 2022: <https://www.businessinsider.es/quienes-son-gigantes-vivienda-grandes-tenedores-pisos-alquiler-1008673>.

22 Véase el histórico del estudio mensual del CIS “*Tres problemas principales que existen actualmente en España (Multirrespuesta %)*” ([https://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos\\_html/TresProblemas.html](https://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos_html/TresProblemas.html)) y también el último Barómetro disponible de abril de 2022 ([https://www.cis.es/cis/opencm/ES/11\\_barometros/index.jsp](https://www.cis.es/cis/opencm/ES/11_barometros/index.jsp)) en los que se evidencia que son crónicos en las tres principales preocupaciones de los españoles la crisis económica (47,1% en abril de 2022) y el desempleo (35,8% en abril de 2022). El tema medioambiental, en cambio, en abril de 2022 aparece como una de las tres principales preocupaciones de los españoles en un 1,5% de las respuestas, muy en la línea desde principios de los 2000, con alguna pequeña excepción algún mes. Lo que sí aparece en un 8,3% de las respuestas en abril de 2022 es el precio de la tarifa energética. La vivienda en abril de 2022 se contesta en el 1,8% de las ocasiones, más o menos en la línea desde 2013; las hipotecas o los desahucios presentan aún porcentajes más bajos (el 0% en abril de 2022).



**políticas de vivienda improvisadas e infructuosas:**

- **Período 2007-2011:** inacción estatal; **negación de la crisis financiera global** (“brotes verdes”).
- **Período 2011-2014: reacción estatal meramente paliativa y coyuntural:** Código de Buenas Prácticas bancarias en temas de préstamos hipotecarios, aumento de mínimos de inembargabilidad, moratoria “temporal” de lanzamientos resultantes de ejecución hipotecaria (que comenzó en 2012 y que se ha prorrogado de momento hasta mayo de 2024), leyes de protección de consumidores hipotecarios (Ley 1/2013) y reforma de la LAU (4/2013).
- **Período 2015-2017:** las Comunidades Autónomas reaccionan a la inacción e insuficiencia de las medidas estatales y comienzan a introducir normas de carácter meramente administrativo tendentes a **forzar a los propietarios de viviendas** a introducir vivienda en el mercado dificultando que la mantengan vacía, dificultando que puedan desahuciar en caso de impagos, imponiéndoles obligaciones de hacer, etc. a través de recargos tributarios, sanciones e, incluso, expropiaciones (ver, en detalle, Nasarre Aznar, 2020a). En 2018 el Tribunal Constitucional bendijo la mayoría de estas medidas autonómicas.
- 2019. A nivel estatal, el **legislador reacciona reformando de nuevo la**

**LAU (RDL 7/2019) y exigiendo** más garantías **a las familias** para poder acceder a un préstamo hipotecario (Ley 5/2019). La primera, a nuestro juicio, ni consigue que el alquiler llegue a ser una alternativa deseada (tampoco la reforma de la Ley 4/2013) y funcional a la propiedad privada, ni consigue moderar los precios de la renta en las zonas urbanas: según Eurostat, la tasa de sobreendeudamiento de nuestros arrendatarios de vivienda los años 2014 a 2018 se situó alrededor del 43% (de 47,5% en 2014 al 38,1% de 2018); y, llegando a 2019 con 37,4%, en 2020 baja al 35,9% **pero en 2021 vuelve a subir al 40,9%**. La segunda, no solo ha tenido resultados modestos (de hecho, toda la Directiva 2014/17/UE, de donde proviene esa ley, según comentamos en García Teruel y Nasarre Aznar, 2022), sino que ha provocado la **expulsión del acceso a la propiedad de las familias con menos recursos en diversos países**, como ha sucedido en MT o IE, pero también España, de manera que **no han tenido otro remedio más que alquilar, en ausencia de tenencias alternativas generalizadas y funcionales**. A nivel autonómico, Cataluña, animada tras la constitucionalidad de sus medidas a partir de 2015, inicia una **protección de los okupas** por DL 17/2019 y sucesivas reformas, que acaban con su declaración de inconstitucionalidad en 2021, pero su recuperación por Ley 1/2022.

- 2020-2021. Años del COVID19. Se

inicia la aprobación de **diversas medidas extraordinarias** (Nasarre Aznar, 2020b), muchas de ellas relacionadas con moratorias de pagos a alquileres e hipotecas y de desahucios, algunas de las cuales se han mantenido más allá del estado de alarma, como el RDL 1/2021, que también **ampara la okupación para todo el país**. Cataluña, por su parte, aprovecha para **controlar duramente la renta de los alquileres** (Ley 11/2020), que luego también será declarada inconstitucional en 2022.

- Año 2022. Año del Proyecto de Ley de vivienda, a cuyas medidas ya hemos hecho alusión en un punto anterior. También a nivel estatal se aprueba el **RDL 6/2022, que en un contexto inflacionario, obliga por ley a que las cláusulas de estabilización de la renta de los contratos de arrendamientos urbanos, referenciadas necesariamente al IPC según el art. 18.1 LAU, queden fijadas en el 2%**, medida que, además se ha prorrogado, de momento, hasta 31 de diciembre de 2022. A nuestro juicio, se trata de una expropiación sin compensación.

Tras este proceso, **en poco ha mejorado la asequibilidad de la vivienda en España**. De acuerdo con datos de Eurostat, mientras el sobreendeudamiento en las ciudades españolas antes de la crisis de 2007 había oscilado entre 5,7% (2004) y el 8,2% (2006), en 2007 ya alcanzó el 10,1%, alcanzando su máximo en 2016 (12,1%; una causa pudo ser el vencimiento de los 3 años de prórroga forzosa de la

reforma de la reforma de la LAU por Ley 4/2013), **situándose alrededor del 11,4% desde 2008 hasta 2017**, mientras que entre 2018 y 2020 se situó alrededor del 10%, **subiendo de nuevo al 11,4% en 2021**.

Es decir, a pesar de la **multitud de cambios legislativos** (siempre precedidos por las buenas intenciones y “soluciones definitivas” que presentan sus respectivas exposiciones de motivos), **nuevas normas y políticas, seguimos esencialmente en el mismo nivel de sobreendeudamiento que cuando comenzó la crisis en 2007**.

Ante esta situación, **el legislador (autonómico, primero; estatal después) se ha cansado del incrementalismo** (que, al no tener base científica, sus medidas -desde las demoradas paliativas al principio a las más estructurales después, como cambios en la LAU- no han tenido resultados a la hora de mejorar el acceso a la vivienda) **y se ha ido pasando progresivamente a las medidas, podríamos llamar, revolucionarias o rupturistas** (aunque sin ninguna base ni reflexión previas y con resultados ignotos y, cuando se conocen, claro, negativos).

Por ejemplo, las primeras de esta clase, las adoptadas por las autonomías en el período 2015-2017 que prevén **medidas intrusivas de derecho público en las relaciones privadas (sanciones, recargos tributarios y expropiaciones de viviendas)**, fueron aceptadas en su mayor parte por el Tribunal Constitucional en diversas sentencias durante 2018, al considerar que no eran de carácter sustantivo (civil) y que, persiguiendo políticas públicas y con base en la función social de la propiedad,

no afectan al contenido esencial de este derecho.

Esto **animó a una segunda oleada de medidas rupturistas autonómicas**. Primero al legislador catalán a amparar la **okupación** y a **controlar duramente la renta** de los alquileres (DL 17/2019 y Ley 11/2020; declaradas ambas inconstitucionales, pero la primera recuperada por Ley 1/2022); **y luego al estatal** (RDL 1/2021; y RDL 6/2022 y Proyecto de Ley de vivienda 2022).

Es decir, el legislador multinivel ha visto como **las medidas incrementales** (primero coyunturales, luego administrativas, luego cambio en arrendamientos y consumidores, luego okupas, luego control de renta, etc.) **que ha venido tomando desde 2011** han tenido **escasa eficacia para facilitar el acceso a la vivienda**. Y el legislador multinivel, en lugar de admitir que dichas medidas han carecido en su mayoría de fundamento alguno y de eficacia allí donde han existido antes (lo demostramos en García Teruel y Nasarre Aznar, 2022), asesorarse adecuada y honestamente y ver qué debería hacerse, **ha abandonado el incrementalismo y se ha pasado al rupturismo, claramente ya con el Proyecto de Ley de vivienda 2022**.

¿Qué han conseguido, en cifras, con las políticas radicales desde 2015 hasta ahora, más allá de **recursos y pleitos** -algunos perdidos- en los tribunales? ¿En **cuánto ha mejorado la oferta y la asequibilidad de la vivienda** allí donde se han aplicado? ¿Por qué obvian los **efectos negativos que en tan solo un año tuvo ya el duro control de renta catalán** -aumento

de las rentas al principio, reducción de las mejores viviendas del mercado, mercado negro, aumento enorme tras la declaración de inconstitucionalidad, que en Barcelona no hayan bajado tanto como en Madrid- o todas la experiencias internacionales y vuelven a plantear algo parecido en el Proyecto de Ley de vivienda? ¿O por qué también obvian que **sancionar a viviendas vacías no tiene efecto en mejorar la asequibilidad de las viviendas** según un estudio que el propio legislador catalán encargó un año antes de finalmente introducirlo?

## 5.2. PROPUESTAS DE ACTUACIÓN

**No existen soluciones mágicas para problemas complejos. Y los relacionados con la vivienda lo son.** A nuestro juicio, solamente **previo conocimiento riguroso y honesto de la naturaleza y el alcance de la problemática de la vivienda y sus derivadas** (este trabajo puede servir como comienzo) pueden tomarse las decisiones legislativas y políticas **multinivel adecuadas, coherentes y persistentes** en el tiempo.

A modo orientativo, incluimos a continuación algunas propuestas, tomando como base todo lo explicado hasta ahora en este trabajo: la “posición” relativa de España en Europa en materia de vivienda; los factores de desencadenantes de la crisis; los retos comunes europeos y los españoles; las lecciones aprendidas comparadas y las recomendaciones, las políticas de los últimos 10-15 años tanto a nivel europeo como nacional y nuestra proyección hacia el 2050. Las propuestas están

organizadas en tres ejes temáticos, que no son exhaustivos, pero de los que podrían derivar muchas de las posibles vías de actuación: la reforma de las tenencias de la vivienda, la relación vivienda-ciudad-territorio y la rehabilitación.

1. **En cuanto a las formas de tenencia y la okupación:** reforma de las dos tenencias tradicionales, desarrollo de tenencias alternativas garantizadas, optimización de la vivienda social y la okupación como situación de sinhogarismo.

- **En cuanto a la propiedad privada**

La **propiedad privada es preexistente en varios milenios al nacimiento de cualquier estado**, además de un derecho inherente al propio ser humano (Santo Tomás), que los primeros no pueden ni deben violar (J. Locke) (Vallet de Goytisolo, 1974). Desde el ámbito jurídico, las SSTC 132/2019 y 37/2022 la relaciona con nuestra libertad, nuestra dignidad y nuestro desarrollo como personas; así como también ha quedado vinculada a la eficacia y a la comunidad (Kreiczer-Levy, 2017). Y, más concretamente, en el ámbito de la vivienda, la propiedad está asociada a los **valores** de seguridad, libertad para enajenar, acceso a financiación, patrimonialización, derecho a la herencia, exclusividad y completitud; y, además, desde un punto de vista psico-social: autoestima, desarrollo personal, orgullo, estabilidad, autonomía, confianza, tranquilidad y privacidad (Nasarre-Aznar et al., 2014).

Sin embargo, es cierto que a raíz de la crisis de 2007, **muchas familias hipotecadas fueron desahuciadas**. Para poner el alcance de aquella crisis en contexto, hay que tener en cuenta que en aquel momento había unas 6 millones de hipotecas vivas, de las cuales, se ejecutaron, de primera vivienda, entre 2010 y 2017 unas 247.779, según lo que en su momento calculamos, mientras que fueron desahuciados 277.332 arrendatarios en el mismo período (ver los cálculos en Nasarre Aznar, 2020a). Y que la dudosa hipotecaria alcanzó su máximo de alrededor del 6% en 2014, viniendo del 0,39% en 2006 y duplicando la de 2009 (3%), según la Asociación Hipotecaria española.

Por lo tanto, la generalización de la propiedad no fue una mala decisión para el 94% de los hipotecados. Pero sí para aquel 6% que no pudo hacer frente a la hipoteca de su primera vivienda debido, principalmente, a los efectos de la crisis financiera mundial, esencialmente, la crisis de liquidez de las entidades financieras, con el consiguiente aumento del desempleo. **En 2022, además, se evidencia cierta desaceleración del mercado inmobiliario tanto en Estados Unidos como en España** con algunos elementos comunes (oferta deficiente por insuficiente construcción durante años, alta demanda, bajo poder adquisitivo y de ahorro de los jóvenes y aumento de la inflación con el consiguiente encarecimiento de

la construcción), pero también con problemas estructurales y propios de nuestro país (desempleo, mayoría de hipotecas en circulación de tipo variable susceptibles de verse encarecidas por la inflación), que nos pueden llevar a las puertas de una nueva crisis hipotecaria.

Es por ello recomendamos extender a toda España Ley 19/2015 catalana, tal y como recomienda Habitat III de la ONU (secciones 33, 35 y 107) en cuanto a la diversificación de las formas de tenencia y tal y como se marca como objetivo el informe “España 2050” en cuanto a desarrollar formas de tenencia alternativas a la propiedad total o absoluta (la clásica del art. 348 CC), que evite el sobreendeudamiento, pero que cuenten con los valores de esta. Cataluña lo consiguió con la propiedad compartida y la propiedad temporal, siguiendo modelos existentes desde los años 70 en el Reino Unido. En ambas se fracciona el dominio (en tiempo, en la temporal; en porcentaje, en la compartida) en aras de la asequibilidad, pero teniendo todas la facultades del dominio. Este tipo de tenencias suelen funcionar de “buffer” o “pasarela” entre aquellos con suficientes ingresos para no poderse beneficiar de la vivienda social o que simplemente no quieren vivir de alquiler, pero que no pueden acceder a la compra “total”, bien porque no tienen el ahorro inicial,

bien porque no podrán sustentar las amortizaciones periódicas en el tiempo. Son, como dice el TC para la propiedad temporal (STC 6-7-2017) “fórmulas de dominio dividido para facilitar el acceso a la propiedad”.

En líneas generales (con todo detalle en Nasarre Aznar, dir., 2017), la **propiedad compartida**, regulada en los arts. 556-1 a 556-12 CCC, es un tipo de comunidad por la cual dos posiciones jurídicas (el propietario formal y el propietario material) se organizan en relación a un bien inmueble (incluyendo viviendas) o un bien mueble identificable o, incluso, sobre una propiedad temporal (art. 556-2 CCC).

La gran ventaja que representa frente a otros tipos de comunidad, especialmente cuando recae sobre una vivienda, es que **el propietario material** (usualmente el comprador de la vivienda) **tiene todas las facultades de uso y disfrute de la misma** (ej. vive en ella sin límites, la puede alterar, dar en alquiler, etc.), independientemente de la cuota del bien de la que sea propietario (ej. un 10 %; lo que implicaría que, según hemos dicho en cuanto a la asequibilidad, la entrada sería del 20% de ese valor -y no del de toda la finca- y la eventual hipoteca sería por el resto hasta ese 10% y no por el valor total de la finca) y el derecho legal irrenunciable a ir adquiriendo hasta el 100%

en plazo pactado (hasta 99 años) o en 30 años si no se ha pactado<sup>23</sup> (arts. 556-1, 4.2 y 6.1 CCC); también puede gravar y disponer libremente de su cuota (art. 556-6.1.b CCC), dado que los derechos de tanteo y retracto son excluibles para ambos (art. 556-10 CCC). En contrapartida, el propietario material debe también asumir todos los gastos (556-6.4 CCC, salvo las extraordinarias y las de instalaciones que se sufragarán según las cuotas) y por la parte de la que aún no es propietario deberá satisfacer una contraprestación dineraria al propietario formal (arts. 556-4.2.c y 7 CCC).

Por su parte, el **propietario formal** (usualmente el vendedor de la vivienda) recibe una cantidad inicial (si enajena parte del inmueble a título oneroso) que le ayuda a financiar la construcción/adquisición del inmueble (o directamente ingresa beneficios si ya era suyo), se despreocupa del mantenimiento y demás gastos (excepto extraordinarios e instalaciones) y tributos que genere la vivienda, puede gravar y disponer de su cuota libremente (art. 556-8 a) CCC) y se limita a cobrar la **contraprestación dineraria** que está garantizada con gravamen real sobre la parte de la que ya es titular el propietario material (art. 556-9.1 CCC), al tiempo que puede velar por

que el bien no se deteriore sustancialmente o destruya (art. 556-8 b) CCC). Sus obligaciones se limitan, básicamente, a venderle más cuotas al propietario material cuando se lo exija.

Por su parte, la **propiedad temporal** está regulada en los arts. 547-1 a 547-10 CCC y confiere a su titular el dominio de un bien inmueble o mueble identificable durante un tiempo cierto y determinado (mínimo de 10 años para inmuebles y de un año para muebles y un máximo de 99 años para ambos, art. 547-4.3 CCC) que, cuando finaliza, hace tránsito al titular sucesivo, extinguiéndose la propiedad temporal y adquiriendo este el pleno dominio (arts. 547-9.1 a) y 547-10.1 CCC), que puede ser quien se la confirió o un tercero que adquirió, *inter vivos* o *mortis causa*, gratuita u onerosamente, de aquél (arts. 547-1 y 2 CCC). Matizando, pues, lo que señala la STC 6-7-2017, aunque pueda haber dos titulares, no hay comunidad, porque no coexisten, sino que uno va antes y después del otro. La propiedad temporal es un tipo de propiedad, no de comunidad (a diferencia de la propiedad compartida), y conforme a ello se encuentra sistemáticamente incluida en el CCC.

Y como es un tipo de propiedad,

---

<sup>23</sup> Este es su fin natural, dado que se excluye la acción de división (art. 556-1.2 CCC). Ver causas de extinción en art. 556-11 CCC.

la propiedad temporal no se “constituye” sino que o bien se transmite (y se retiene por parte del propietario -absoluto- la titularidad sucesiva) o bien se retiene (y se transmite por parte del propietario -absoluto- la titularidad sucesiva); todo ello por cualquier título. El propietario absoluto también puede transmitir a personas distintas la propiedad temporal y la propiedad sucesiva (art. 547-4 CCC). Y un propietario temporal puede, a su vez, transmitir una sub-propiedad temporal, es decir, una propiedad temporal de menor duración que la que tiene (art. 547-6.4 CCC).

Durante el tiempo que dura la propiedad temporal, el propietario temporal es propietario del bien a todos los efectos, es decir, lo puede gravar y enajenar, usar y disfrutar, con las únicas limitaciones que se deriven de la duración (art. 547-6, 7.2 y 9.2 CCC). Del mismo modo, el titular sucesivo puede gravar y disponer de su derecho sin límites y, para preservar la subsistencia del bien, puede exigir obras al propietario temporal si este se deteriora en más del 50% (art. 547-7 CCC; de no hacerlas, se extingue la propiedad temporal anticipadamente conforme al art. 547-9.1.b CCC). Más allá de estos elementos configuradores, ambas partes pueden pactar adicionalmente lo que consideren, como prórrogas (hasta como máximo 99 años), derechos de opción y de adquisición preferente, pagos periódicos, etc. (art. 547-5 CCC).

Visto lo visto, **se multiplican las posibilidades de fraccionamiento del dominio, tanto en porcentajes de titularidad** (propiedad compartida) **como en tiempo** (propiedad temporal) y combinando ambas, ofreciendo unas herramientas idóneas para **ensayar nuevas fórmulas que hagan más asequible el acceso y mantenimiento en la vivienda**, al tiempo que estable y flexible.

- **En cuanto a los arrendamientos urbanos:**

Puede parecer extraño que, después de **tanta reforma** de los arrendamientos urbanos, se proponga otra. Pero es que **ninguna** de las que se han hecho hasta ahora (1964, 1985, 1994, 2013, 2015, 2018) **ha conseguido subir per se la tasa de vivienda en alquiler** (ni el interés por este; el aumento del alquiler en los últimos años, como hemos explicado *supra*, es debido a que se ha impedido comprar progresivamente a más familias) y la de 2019 tampoco ha conseguido que el alquiler sea más asequible ni atractivo como forma de tenencia alternativa y funcional al dominio. Quizás porque han seguido el “**sistema del péndulo**”: pro-arrendatario, pro-arrendador y luego pro-arrendatario de nuevo y así sin fin hasta 2019 (pro-arrendatario, por cierto).

Pero **nunca se han tomado como referencia elementos clave de sistemas comparados funcionales,**

que han conseguido de algún modo generalizar el interés por arrendar entre la clase media, la cual, busca estabilidad en la tenencia (ej. no tener que renegociar su continuación cada X años) y previsibilidad en los pagos (ej. que no se produzcan subidas inesperadas). Es decir, para que el arrendamiento se generalice como una opción, mientras el arrendatario pague, no perjudique a la vivienda ni a los vecinos, debería poder continuar viviendo en ella. Esto nos lleva a **dos pilares clave en otros sistemas**, que necesariamente deben ir acompañados por otras reformas: **un sistema de renta referenciado al precio de mercado pactable opcionalmente e incentivado; y la posibilidad incentivada de contratar arrendamientos de duración indefinida**. En cualquier caso, debe asegurarse un equilibrio entre los intereses de las partes para que esta tenencia funcione. Así, todo arrendatario busca **estabilidad, flexibilidad y asequibilidad**; y todo arrendador, **certeza en el cobro, posibilidades de rehabilitación y eficiencia en la recuperación en caso de incumplimiento**. Se debe huir naturalmente de los efectos negativos mencionados *supra* que siempre conllevan un sistema de control de renta duro e impuesto legalmente.

**Nuestra normativa vigente dista de alcanzar estos objetivos** y a la vista están sus resultados. Aquí les

dejo, por razones de espacio, **solamente tres recomendaciones** de un total de 17 propuestas que abarcan todos los aspectos de la LAU (cesión y subarriendo, subrogación, resolución del derecho del arrendador, transmisión de la vivienda alquilada, etc.) y la introducción de nuevos (mecanismos ADR, marco para las asociaciones de arrendadores y arrendatarios, la creación del “Registro administrativo de alquileres”, etc.) (ver más detalles en Nasarre Aznar, 2020a):

- » En términos **generales**. En relación a la **flexibilidad**: posibilidad clara de arrendar sin anexos; inclusión de disposiciones especiales para el arrendamiento de viviendas sociales; arrendamientos flexibles para viviendas de emergencia social o transitoria; exclusión de la protección de la LAU de las viviendas suntuarias. En cuanto a la **estabilidad**: protección de los arrendatarios personas mayores y discapacitados; inclusión de una regulación especial para el alquiler de habitaciones, fenómeno habitual de infravivienda en Madrid y Barcelona; reformular el rol de los intermediarios inmobiliarios en el alquiler de viviendas. En cuanto a la **asequibilidad**: posibilidad de sustituir la renta rehabilitando la



vivienda<sup>24</sup> o mediante la prestación de servicios (ej. cuidado de niños, personas mayores); efectos civiles (ej. reducción de renta o resolución) para la diferencia entre la habitabilidad o la eficiencia energética pactadas en el contrato y las reales o sobrevenidas; revisión de su tributación.

- » En cuanto a la **duración del contrato**, necesidad de regular de manera diferente dos tipos de contrato, cada uno dirigido para los dos grupos de personas que pueden llegar a estar interesadas en alquilar: uno dirigido a **personas con una alta movilidad personal o laboral** (ej. jóvenes, profesionales liberales); el otro **dirigido a familias y gente mayor** (que necesitan, sobre todo, estabilidad). Uno de **carácter temporal** (puede ser de 3+3 o algo menos) y el otro de **carácter indefinido** (DE, AT, CH, IT y PT) **pero incentivado**. A cambio de ofrecer más estabilidad al arrendatario, el arrendador recibe una **mayor corresponsabilidad del arrendatario sobre la vivienda**, parte de los gastos corrientes los satisface este, un régimen especial de obras, reparaciones y mejoras, un depósito (garantía) incrementado y un derecho a entrar en la vivienda en determinadas

circunstancias. Ambos se benefician de una relación a largo plazo que genera pagos/ingresos estables (y, como veremos, más previsibles), por lo tanto, menos impagos y una mayor corresponsabilidad sobre las vicisitudes de la vivienda, algo que es especialmente apreciado con la crisis del COVID19.

- » Causas de **resolución del contrato**. El preaviso pasaría a ser de tres meses y se añade, en la vivienda social de alquiler, el incumplimiento de los programas de seguimiento como causa de resolución. Para los **contratos indefinidos se añaden causas de resolución adicionales**: extrema necesidad sobrevenida de buena fe por parte del arrendador, si el arrendamiento le está causando un perjuicio económico sustancial, si familiares hasta segundo grado necesitan la vivienda, obras obligatorias (ej. por Ley o decisión de la comunidad de propietarios) con necesidad de financiación externa y casos de fuerza mayor (ponderándola por el juez con la del arrendatario). Desde el punto de vista del arrendatario, posibilidad para el inquilino-consumidor de discutir las cláusulas abusivas antes de perder la vivienda; y necesidad de ocupación efectiva y

---

<sup>24</sup> Ver la necesidad de reformar el actual art. 17.5 LAU para potenciar esta posibilidad y su importancia, introducido por Ley 4/2013, en el exhaustivo trabajo de García Teruel, 2018.

permanente (al menos 1 año) por parte del arrendador que resuelve por este motivo.

- **En cuanto al cooperativismo de vivienda:**

El cooperativismo de vivienda debe entenderse en un **doble sentido**. Uno **impropio**, en el cual el sistema de cooperativa solamente se usa para agrupar a una serie de personas interesadas en promover un complejo inmobiliario conjuntamente pero que, cuando este finaliza, la cooperativa se deshace y se convierte en una propiedad horizontal. Y otro, **propio**, en el cual la **cooperativa permanece tras el fin de la promoción**. A partir de ahí, aunque puede haber algunas variantes, la que se está promoviendo desde algunas Administraciones públicas, como el Ayuntamiento de Barcelona regalando años de suelo público, es que la **cooperativa sea la propietaria del edificio** y los cooperativistas, por el hecho de serlo, tengan a un **“derecho de uso”** sobre cada uno de los apartamentos.

Sin olvidar que variantes de este esquema tienen un importante rol a desempeñar para **personas mayores** (*senior cohousings*) o **personas con discapacidad**, que requieren asistencia y servicios comunes, lo cierto es que esta forma de tenencia alternativa puede presentar algunos riesgos y limitaciones que pasamos a detallar (ver más detalles en

Nasarre Aznar, 2020a):

- » **Indeterminación legal de ese “derecho de uso”**. Puede ser un arrendamiento (que conlleva el derecho a usar), pero también un derecho real limitado. También queda en duda dicha “exclusividad” en el uso del apartamento en aquellas cooperativas (usual base de los modelos de *cohousing*) que son “hasta la fachada”, es decir, que la convivencia se extiende a todos los rincones del edificio.
- » Esto puede conllevar **problemas de violación de determinados derechos fundamentales** que son propios de los individuos y no de las cooperativas o de las colectividades, como son el de la intimidad, el de la libertad, el libre desarrollo de la personalidad o, incluso, la libertad ideológica y religiosa. Por ejemplo, la existencia de solo comedores comunes o la obligación de participación en actividades comunitarias con regularidad (ej. pintar los apartamentos de los demás) pueden conllevar problemas de este tipo.
- » Al tiempo, este tipo de **“cooperativas de uso” suelen ser excluyentes y exclusivas**, es decir, los propios cooperativistas deciden quien puede entrar y cuándo y quién y cómo se puede salir. Como ellos mismos reconocen abiertamente en sus escritos, en la “selección” entran criterios subjetivos y de afinidad, incluso

ideológica (Lacol, 2018).

- » Del mismo modo, dado que no son propietarios de su vivienda, los **cooperativistas no son libres de enajenar su piso ni *inter vivos* ni *mortis causa* a quien deseen** sin el consentimiento de la cooperativa. Además, su reglamentación interna actual es mucho más pobre que la que marca la Ley de Propiedad Horizontal para las comunidades de propietarios, quedando más margen para abusos, desigualdades, etc., tanto de naturaleza económica o patrimonial (¿pagan todos igual los costes de la comunidad o según los m2 de cada uno?) como de derechos humanos, como hemos comentado. Es una derivada más de la precarización que ha conllevado la denominada “economía colaborativa”, (re)nacida, por cierto, a partir de 2007 (Nasarre-Aznar, 2018). Les dejo un ejemplo comparado: cuando en Dinamarca a principios de los 2000 el legislador dejó a los cooperativistas libertad para poder hipotecar unilateralmente su “participación” en la cooperativa (hasta entonces no lo podían hacer) para poderse comprar una casa por su cuenta, la inmensa mayoría lo hizo y provocó la práctica extinción de las cooperativas de uso reales en aquel país.
- » También se **pone en duda su función de “vivienda social”**, dado que, además de no ser propietario, la cuantía a desembolsar

suele ser elevada (decenas de miles de euros, habitualmente), más una cuota (usualmente vinculada al mantenimiento de la comunidad y al repago del préstamo que la cooperativa posiblemente tuvo que obtener para la construcción). Es decir, hace falta tener cierto patrimonio y nivel adquisitivo para obtener un derecho de uso en una cooperativa de viviendas. Un problema importante lo pueden representar en los *cohousing seniors*, que las personas mayores se decidan a vender el piso que han comprado durante su vida para ir a un *cohousing*, se despatrimonialicen y luego, cuando vengan los problemas de salud, tengan problemas para poderse costear una residencia porque, por ejemplo, no podrán obtener una hipoteca inversa y una participación en una cooperativa no es tan líquida como la propiedad de un piso.

- » A ello cabe añadir que, si la cooperativa de viviendas se ha podido constituir con dinero público (en forma de suelo público, préstamos blandos, subvenciones, quitas, etc.), no deja de ser paradójico que cuando este tipo de vivienda se siga publicitando como social y antiespeculativa, **al tiempo esté privilegiando con el dinero de todos a un grupo de personas que adquirirán el derecho a vivir ahí decenas de años sin admitir rotación** alguna, algo que debería ser inherente a toda

vivienda social que no sea en propiedad (recordemos el *skewness* en UK). Si además ellos escogen quien entra y quien sale se entra directamente en el terreno de la discriminación y del nepotismo, con recursos públicos.

- » Dicho todo esto, es un **modelo difícilmente replicable** (son contados los casos de cooperativas que funcionan sin dinero o apoyo público, como por ejemplo, regalarles el suelo de todos) y con “limitaciones ocultas”, de manera que, si bien puede funcionar ocasionalmente para determinados colectivos, no se percibe como una forma de tenencia alternativa universal, como lo son la propiedad, el alquileres o la propiedad compartida y temporal catalanas.

En definitiva, es **necesaria una regulación completa y exhaustiva de las cooperativas de vivienda “de uso”**, más allá de la somera regulación en la Ley de cooperativas **para establecer las máximas garantías y respeto al individuo, evitar la precarización o el privilegio, así como la máxima transparencia en cuanto a la naturaleza del título de los cooperativistas y en los derechos y obligaciones que tienen.**

- **En cuanto a la vivienda social**

La **vivienda social** (incluyendo la pública, a falta de un concepto uniforme) **no es una solución definitiva para facilitar el acceso a la**

**vivienda**, a pesar de que, a menudo, se suele fiar la suerte de la vivienda en nuestro país a la expresión “hace falta más vivienda social”, en boca y pluma de muchos.

El **problema radica en su intrínseca paradoja**, de la que han hablado diversos autores (Stephens, 2019): **que es cíclica**. Es decir, **normalmente se puede construir o adquirir** más que en épocas de bonanza económica, cuando el Estado dispone de recursos por los impuestos. Pero en esas épocas no es ni deseada ni necesaria. En cambio, en épocas de crisis, como la que arrastramos desde 2007, el Estado no dispone de suficientes recursos y es cuando es más necesaria. España es un caso paradigmático, pues desde 2011 prácticamente no se ha construido vivienda pública, mientras que desde los años 50 hasta dicho año el número de unidades construidas se acercó a los 6 millones, la inmensa mayoría en propiedad, lo que, recordemos, quiere decir que unos 20 millones de españoles (serán más, porque las familias solían ser más numerosas) han podido vivir en una vivienda en propiedad gracias al esfuerzo de todos y sin casero alguno. Pero, como decimos, esto ya no es el caso desde 2011.

**Tampoco ha tenido demasiado éxito la promoción de la vivienda social en alquiler en sustitución de la de propiedad**, puesto que no es evidente en cuánto ha mejorado el acceso a la vivienda desde que

determinados ayuntamientos (el primero el de Terrassa) y CCAA han ido multando, imponiendo recargos tributarios y expropiando a aquellos propietarios que no deseaban poner su vivienda en alquiler. Además, tanto la Comisión Europea (2009) como el Tribunal Europeo de Justicia (2018) han señalado que **excesiva vivienda social distorsiona la competencia y va en contra de las normas comunitarias** a este respecto. Y no van desencaminados. Un ejemplo lo plantea la **ciudad de Viena**, donde alrededor del 60% de ciudadanos disfrutan de una vivienda social de alquiler, gracias a un stock que han tardado en constituir 100 años. Lo que puede parecer un éxito, tiene una importante sombra: que durante esos 100 años, a excepción del período fascista y nazi, el partido del alcalde ha sido siempre el mismo; es lo que sucede cuando el alcalde es a la vez el casero de más de la mitad de la población y se producen abundantes corruptelas de partido, nepotismo, etc., que se ha venido denominando *Zuweisungsmaschine*.

Otro aspecto esencial es la **necesidad de mejorar la gestión del parque de vivienda social, especialmente el público**. Después de algunos escándalos públicos por impagos durante años de los alquileres sociales y no reclamados por

el casero público<sup>25</sup>, falta de revisiones periódicas para demostrar que el inquilino social aún necesita la ayuda, etc., aún se ha hecho más evidente que un parque de vivienda social en alquiler creciente necesita una adecuada gestión, que es parte del éxito de la sostenibilidad de estos parques en la Europa nórdica. La manera de ir introduciendo de manera orgánica a las *housing associations* propias de NL, AT o UK en ES se encuentra en Lambea Llop, 2022.

En consecuencia, con relación a la vivienda social en alquiler en España, primero deberíamos **definirla**; luego saber **cuánta** hay realmente, donde se encuentra, **cómo** es y en qué circunstancias está, **quién** la está gestionando (que Administración, ONG, institución, etc.) y cómo lo está haciendo. Esto, hoy por hoy, es desconocido. Una vez tengamos claro esto, entonces deberíamos decidir si hace falta más y si es conveniente concentrarla, como pretenden algunos ayuntamientos, persiguiendo el modelo vienés (con sus luces y sombras). Y, en cualquier caso, visto que el modelo distribuido y generalizado de la vivienda en propiedad presente no solo en España, sino también en Portugal, Italia o Malta (dejamos Grecia, por sus peculiaridades), es el más asequible en las urbes europeas y no genera

<sup>25</sup> <https://www.larazon.es/local/andalucia/la-junta-da-por-perdidos-50-millones-en-impagos-del-alquiler-de-pisos-sociales-HB15412261/>.

dependencia, **este debería ser el modelo prioritario, incluyendo a las tenencias intermedias dominicales para evitar el sobreendeudamiento de determinadas familias.**

**En fin, entendemos que** la intervención pública, siguiendo el **principio de subsidiariedad**, debería suceder con el fin de conseguir la asequibilidad en aquellas zonas o colectivos, donde no se consiguiese *per se*, a través de un nuevo marco con más oportunidades tanto de tenencias (las vistas hasta ahora), como territoriales.

- **En cuanto a la okupación:**

Un supuesto de okupación puede ser, hoy por hoy, tratado en España por la **vía penal** (delito de **usurpación**, al que le corresponde pena de prisión de 1 a 2 años en su modalidad violenta e intimidatoria sobre las personas -art. 245.1 CP- y con multa de tres a seis meses en su modalidad no violenta -art. 245.2 CP-, y que no sea morada de alguien (si lo es, sería allanamiento de morada del 202 CP) o por la **vía civil** (acción posesoria, con el fin de recobrar la posesión). Además, la LO 4/2015 califica a la okupación como sanción administrativa leve (art. 37.7), sancionable con multa de 100 a 600

euros (art. 39.1). No obstante, la eficacia de todas ellas para resolver una situación de okupación sigue estando en entredicho.

La Exposición de Motivos de la Ley 5/2018, que facilitaba la vía civil para resolver okupaciones de viviendas propiedad de personas físicas, ONGs y Administraciones públicas señaló que: “Actualmente la recuperación inmediata de la vivienda por el propietario o titular de otros derechos legítimos de posesión de viviendas no es sencilla en la vía civil”; y “si bien la legislación vigente permite acudir a la vía penal [...] como delito de usurpación, esta forma de tutela jurídica responde a una respuesta propia del Derecho penal, es decir, de ‘ultima ratio’, por lo que no comporta ni puede comportar una solución general que trascienda o sustituya los mecanismos civiles para la tutela de los derechos posesorios”. Los procedimientos civiles posesorios por “ocupación ilegal de viviendas” han pasado de **durar 4,9 meses en 2018 a 9,6 meses en 2021**<sup>26</sup>, mientras que los **penales pueden demorarse hasta 17 meses** (Pérez Daudí, 2017).

Lo cierto es que en los últimos años se ha producido un **efecto llamada** (sin contar los asuntos

<sup>26</sup> <https://www.poderjudicial.es/cgpj/ca/Temes/Transparencia/ch.Estimacio-de-la-mitjana-de-temps-en-la-duracio-dels-procediments-judicials.formato1/?idOrg=20&anio=2021&territorio=Espana&proc=Resto%2ode%2overbales%2oposorios>

civiles, entre 2008 y 2018, los condenados por delito de usurpación se habían multiplicado prácticamente por once) del publicitado caso del TEDH *Ceesay* de 2013 (lo explicamos en Nasarre Aznar, 2020a), que junto a la abierta y pública defensa de plataformas como la PAH a la “okupación” (editó un manual a tal fin, ampliamente difundido en internet, donde además tenían un contador de okupaciones conseguidas) o la pálida reacción de determinados juzgados (poniendo trabas a la vía penal e, incluso, a la civil), ha venido provocando situaciones como la del caso de la “Corrala Utopía” en 2013<sup>27</sup>, en el que se utilizó la vía de la “okupación” para evitar las “listas de espera” de vivienda social y que ha marcado un sendero para muchos que actúan por la vía de los hechos consumados hasta hoy en día.

E, incluso más recientemente, los okupas han visto respaldada legalmente su posición. Así, por el reciente Decreto-Ley 2/2022 se **prorrogó la suspensión de lanzamientos a ciertos okupas**, de momento, hasta el 30 de septiembre de 2022 (medida, en principio, excepcional debido al COVID19 que se había tomado por la pandemia del RDL 1/2021), que se suma a la prórroga de la prohibición de lanzamientos derivados de ejecuciones hipotecarias firmes hasta 2024 (Ley 6/2020),

que lleva vigente desde 2013 y que no tiene parangón en Europa. Mientras tanto, la Ley catalana 1/2022 por la cual las entidades financieras y fondos están obligados a ofrecer un “alquiler social” a los que okupen sus viviendas por 7 años mínimo y que la Administración considere vulnerables, antes de poderlos desalojar judicialmente, recuperando así el texto del RDL que había sido declarado recientemente inconstitucional por la STC 16/2021.

**No conocemos que existan trabajos comparados exhaustivos y fiables del tratamiento de la okupación en otros países**, aunque algunos trabajos apuntan a que las jurisdicciones italiana, francesa, holandesa y británica no son, en general, especialmente más duras con la okupación que la española (Simón Moreno, 2021).

Así pues, atendiendo a la Tabla ETHOS de FEANTSA, la okupación es una situación de **sinhogarismo**, que en ningún caso puede utilizarse como una “solución habitacional”, pues resulta del todo paradójico. Es una situación indeseada tanto para el propietario como para los okupas: el primero, al ver lesionado -incluso con amparo de la ley en ocasiones- su derecho de propiedad; los segundos por su precariedad e inestabilidad. El **incremento y la demora en**

<sup>27</sup> <https://sevilla.abc.es/provincia/20131116/sevi-familias-ocupas-esta-dispuestas-201311161052.html>.

**la resolución de las situaciones de okupación son un ejemplo más del fracaso de las políticas públicas de vivienda, pues la Administración espera que el particular asuma una serie de obligaciones por ella, por su incompetencia, lo que no es admisible en un pretendido Estado Social** que desde los años 50 del s. XX sigue queriendo asumir más y más funciones, haciendo ciudadanos dependientes de él, y fracasando en muchas de ellas, como claramente sucede con la vivienda.

En definitiva, **el continuum de formas de tenencia que hemos descrito** (desde la vivienda social en alquiler, la de alquiler privado, a las tenencias intermedias y la propiedad privada; descartando naturalmente la *okupación* al tratarse de una forma de sinhogarismo y no habitacional) debería contribuir a mejorar el acceso y la conservación de la vivienda, dado que existirán mayores (mejor reguladas, mejores para ambas partes y más garantistas) opciones de formas de acceso que eviten el sobreendeudamiento de las familias y les den la estabilidad a la que pretendan optar. También son **instrumentos de prevención, tratamiento y reacción a los desahucios y al sinhogarismo**.

## 2. En cuanto a la vivienda, la cohesión

**territorial y la ciudad.**

- **Revirtiendo la concentración urbana:**

Hemos insistido en que el problema de la vivienda asequible se da, especialmente (aunque no de forma exclusiva), en los núcleos urbanos, existiendo una España vaciada, pero también una FR, DE o IT vaciadas, por mencionar únicamente nuestro entorno europeo. El proceso de urbanización es un fenómeno mundial. Desde 2007, **más de la mitad de la población mundial ha estado viviendo en ciudades, y se espera que dicha cantidad aumente hasta el 60 % para 2030**. Mientras tanto, en nuestro país, el 30% del territorio (1.500 municipios) concentra el 90% de la población, lo que quiere decir que 42 millones de personas viven en Madrid y en el litoral, mientras que los 4,6 millones restantes lo hacen en el resto del territorio nacional. **La mitad de la población española vive en 125 de los más de 8.000 municipios**<sup>28</sup>. Esto nos lleva a la “España vaciada”: **en más de 1.000 localidades no hay menores de cinco años**<sup>29</sup>.

Es un proceso que viene de lejos, pero que se ha acrecentado con la crisis de 2007 y el progresivo

<sup>28</sup> <https://www.idealista.com/news/inmobiliario/vivienda/2016/01/20/740662-como-se-concentra-la-poblacion-espanola>.

<sup>29</sup> [https://elpais.com/politica/2018/10/05/actualidad/1538767620\\_420819.html](https://elpais.com/politica/2018/10/05/actualidad/1538767620_420819.html).



envejecimiento y estancamiento poblacionales (España es el segundo país con una menor tasa de natalidad de Europa, tras Malta) (Piñol Alabart, 2019). Paradigmática desde el Derecho civil es la institución de la **propiedad horizontal**, que ha facilitado este proceso en diversos momentos y que ha convertido a nuestro país entre los primeros de la UE donde más personas viven en edificios plurifamiliares (*multi-unit buildings*):

- » El crecimiento de la propiedad de vivienda durante el primer período aceleró el crecimiento económico desde la Guerra Civil (1936-1939) en el período que va desde 1959 hasta 1975. El porcentaje de propietarios de clase media aumentó: del 50% en 1960 al 63% en 1970. A diferencia de la LAU, con rentas congeladas desde 1964 y los repetidos cambios en la legislación a partir de entonces, la propiedad de vivienda y el nuevo marco legal para la propiedad horizontal adoptado por Ley 49/1960 se ha mantenido estable hasta nuestros días.
- » Migraciones internas de la España rural a Cataluña y el País Vasco (zonas más industrializadas) durante finales de los sesenta y setenta del siglo pasado. Levantamiento de suburbios en las afueras de las grandes ciudades en “panal de abejas”. El interés internacional (principalmente del norte de Europa) por comprar una segunda residencia en la costa de

España comenzó y aún permanece en la actualidad.

- » La última burbuja inmobiliaria (1995-2007) llevó a la construcción de numerosos “pueblos fantasmas” en casi todos los municipios, compuestos por primeras o segundas residencias, muchas de ellas organizadas como propiedad horizontal.
- » Durante los quince años de crisis económica (2007-2020): se han producido nuevas migraciones internas a las grandes ciudades, pero no nuevas construcciones: “España rural vaciada”, más la expulsión de ciudadanos no propietarios de las grandes ciudades, urbanizaciones y viviendas precarias. Los dos años del COVID-19 (2020-2021) representaron cierta vuelta al mundo rural (recordemos que es un virus especialmente urbano), buscando espacios más amplios y aprovechando el teletrabajo, pero que ya se ha demostrado coyuntural con la vuelta a la relativa normalidad en 2022.

Efectivamente, han existido una serie de factores que han **catapultado la importancia de determinadas ciudades**, que han acabado **depredando al resto del territorio** circundante. Evidentemente los casos de la conurbación de Nueva York, París e Île de France o el Great London son evidentes, pero también ha sucedido algo parecido con Barcelona y Madrid, y, a menor escala, con Valencia y Zaragoza en

sus respectivas comunidades autónomas. Paradigmático es el cambio de opinión de investigadores como R. Florida que pasan de impulsar la promoción de “ciudades creativas” en 2002 (Florida, 2002), a confirmar como estas están expulsando a sus ciudadanos menos favorecidos quince años después (Florida, 2017), en parte, por haber llegado a serlo (el ejemplo de Barcelona en esto es evidente, y su proceso desde 1992 para querer convertirse en la “Silicon Valley del Mediterráneo”<sup>30</sup>), lo que ha sido aún más profundo por la denominada “economía colaborativa” en muchas de sus vertientes: turistificación, gentrificación, precarización laboral, etc.

La implicación pública para revertir esta situación hasta el momento **ha sido tímida**, probablemente porque requiere cambios

estructurales muy importantes. Desde el Plan de Vivienda 2018-2021 en el que como única medida de fomento de la propiedad está precisamente la adquisición de vivienda rural por parte de jóvenes para residir (arts. 56.2 y 57.2 RD 106/2018)<sup>31</sup>, a posiblemente tomar conciencia de la necesidad de la cohesión territorial en el mencionado Plan España 2050. Entendemos que es una buena iniciativa la descentralización de organismos gubernamentales, pero desconocemos los detalles de la marcha de este proyecto y si existen ya estudios sobre su posible impacto territorial (real o futuro cuando se instalen)<sup>32</sup>. El problema trasciende el Derecho civil, pues alcanza cuestiones como la mejora de la **comunicaciones terrestres y digitales, la generación de oportunidades laborales o la gobernanza a nivel NUTS-3**<sup>33</sup>

30 <https://www.xataka.com/empresas-y-economia/barcelona-ha-conseguido-lugar-referencia-startups-tecnologia-sur-europa>.

31 Según su Exposición de Motivos: “En este contexto, el Plan Estatal 2018-2021 ofrece un programa específico cuyo objeto es ayudar a que los jóvenes puedan afrontar la emancipación y la formación de nuevos hogares y acceder a una vivienda que se ajuste a sus necesidades, tanto si se opta por el alquiler como si se decide afrontar la compra de una vivienda en municipios de pequeño tamaño, entendiendo por tales, a los efectos del presente Plan, los de menos de 5.000 habitantes (población residente), de los cuales, la mayoría se encuentran en el ámbito rural”. Y también: “Afronta también la problemática de la despoblación rural impulsando, como se ha referido anteriormente, la adquisición y la rehabilitación de viviendas por los jóvenes en municipios de pequeño tamaño, de los cuales, la mayoría se encuentran en zonas rurales”.

32 <https://elpais.com/espana/2021-11-15/el-gobierno-ubicara-fuera-de-madrid-la-mayoria-de-los-nuevos-organismos.html>.

33 <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background>.

(aquí, muy destacadamente, la dejadez de funciones durante años de muchas Diputaciones Provinciales, con las funciones que tienen atribuidas expresamente en el art. 36 Ley 7/1985), pero también alcanza al Derecho civil y la vivienda de diversos modos. Uno que ya hemos explorado con cierto detalle es el del **uso de las nuevas tecnologías, la tokenización de derechos reales y el blockchain en concreto, para promocionar la rehabilitación de la vivienda rural mediante la atracción de jóvenes digitales** a esas áreas en régimen de coworking (García Teruel coord., 2020).

- **Los planes de vivienda.**

A nivel local, es fundamental que cada municipio (o, si no es posible, agrupación de ellos, comarca, región, etc.) conozca cuál es su realidad habitacional para adoptar las políticas de vivienda más adecuadas en cada momento.

En Cataluña, esto se lleva a cabo a través de los planes locales de vivienda (PLV), previstos en el art. 14 Ley catalana 18/2007, de vivienda, que no deben confundirse con los planes de ordenación urbana (que se preocupan más por el urbanismo, la organización de una ciudad, barrios, etc.). Para municipios más pequeños, existen los planes de actuación municipal en vivienda (PAMV), que son una versión simplificada de los primeros.

Creemos que **sería acertado que estos planes se extendieran por toda España**. Nuestra experiencia después de haber realizado varios en municipios de diferente tamaño (Nasarre Aznar dir., 2022), localización geográfica y problemática, es realmente positiva, puesto que, al final, sus responsables tienen una “hoja de ruta” donde quedan reflejados qué problemas habitacionales tiene el municipio, qué retos plantea, qué objetivos a corto, medio y largo plazo se marca y cuáles son los instrumentos y recursos para conseguirlos, de acuerdo con una priorización. Son una manera de ordenar y sistematizar las políticas de vivienda en un municipio.

Así, los PLH tienen una **doble naturaleza**: por un lado, ser un instrumento de **planificación y programación de las políticas municipales en materia de vivienda**, esto es, constituir el marco de actuación municipal en esta materia; y, por otro, ser un medio de **desarrollo de la legislación de vivienda**. De acuerdo con la Ley 18/2007, tanto la planificación como la programación de la vivienda pueden ser elaboradas, además de por la Generalidad de Cataluña, por los entes locales. Además, de acuerdo con el art. 14 de la referida ley, el contar con un PLV o con un PAMV permite tener un trato preferente a la hora de concertar políticas de vivienda con la Generalidad que lleven aparejada una aportación de recursos económicos.

Por medio de los PLH y los PAMH, los entes locales afianzan sus compromisos municipales con la política de vivienda, como no puede ser de otra manera, por ser la Administración más cercana a la ciudadanía y la que debe dar con más inmediatez respuesta en caso de necesidad habitacional de sus vecinos. En consecuencia, los PLVs y PAMVs deberían permitir a nuestro entender, al menos, lo siguiente y por este orden:

» **Conocer la situación de la**

**vivienda en el municipio.** Esto se obtiene a través de un **diagnóstico** basado en datos actualizados que incluya diferentes **segmentos de población**, especialmente la más **vulnerable**, la situación del **mercado** de la vivienda (tanto en el momento del estudio como, también, las previsiones de la evolución del mercado en el futuro), las principales **carencias y/o patologías** que afectan al parque residencial del municipio de estudio y la identificación

Problemática	Subtipo	Líneas de actuación
Nueva vivienda. Nuevas formas de tenencia	Generación de nueva vivienda	- Permutas de solares a cambio de edificación futura. - Viviendas en propiedad y derecho de superficie. - Vivienda en alquiler.
	Nuevas formas de tenencia	- Propiedad compartida y propiedad temporal. - Rehabilitación por renta/masovería urbana. - <i>Cohousing</i> y cooperativismo.
Aumento de la oferta ya existente	Rehabilitación	- Incentivos positivos. - Incentivos negativos. - Accesibilidad universal. - Eficiencia energética ( <i>Next Generation</i> ).
	Viviendas vacías	- Inventario. - Incentivos positivos. Bolsa de vivienda. - Incentivos negativos.
	Okupación	- Tratamiento de la okupación. - Tipología. VPO y otra. - Tanteo y retracto. - Ayudas y subvenciones.
Asequibilidad	Vivienda social	- Financiación. SOCIMI social y partenariados público-privados. - Gestión.
	Colectivos especialmente vulnerables	- Jóvenes, inmigrantes, género, familias monoparentales.
	Desahucios	- Prevención, tratamiento y reacción.
	Sinhogarismo visible y oculto	- Prevención, tratamiento y reacción.

Vivienda, municipio y territorio	Derecho a la ciudad	- Densificación. Segregación. Gentrificación. - Redes de solidaridad. - Cambios de uso de inmuebles: de comercial a residencial. - Barreras.
	Vivienda y Universidad	
	Vivienda de uso turístico	- Conversión de segundas en primeras residencias. - Régimen de las viviendas de uso turístico.
Gobernanza	Municipio y territorio. Cohesión territorial	
		- Mesas municipales de la vivienda. - Servicios municipales de vivienda/Punto de información en vivienda. Mediación de conflictos. - Difusión y pedagogía de las políticas de vivienda.

Tabla 5. Problemáticas más comunes halladas y las líneas de actuación recomendadas en planes locales de vivienda. Fuente: elaboración propia con base en Nasarre Aznar, dir., 2022.

de posibles reordenaciones de los recursos existentes para su efectivo aprovechamiento. Esta diagnosis debe complementarse con la **opinión de la población del municipio**, con sesiones de participación sectorializadas (profesionales, entidades, población general, etc.) y/o con una encuesta a la población. Este proceso participativo, incluido por normativa en los PLH, es también un gran instrumento de contraste en los PAMH, dado que aporta una visión complementaria a la que técnicos y responsables políticos pueden transmitir.

- » Fijar, en base a los resultados de la **diagnosis**, un listado de **objetivos** a lograr que se marca el municipio (ej. aumento de la asequibilidad, fomento de la cohesión

municipal, etc.), los cuales deberían canalizarse a través de unas **líneas de actuación acotadas** (ej. nueva construcción, mezcla de tenencias innovadoras, gobernanza, etc.) que necesariamente deben concretarse en una **serie de acciones detalladas y realistas**, que sirvan como hoja de ruta útil ( fichas sistematizadas) para quienes deben llevarlas a cabo (ej. vías para aumentar la oferta, vías para alentar la diversificación de vivienda, etc.).

- » Disponer de una **previsión temporal y de recursos de las acciones** con la voluntad de identificar las posibles fuentes de financiación o estrategias financieras que aseguren que los planes no se queden como meras intenciones políticas, sino que

puedan llevarse a cabo de manera efectiva.

Atendiendo a nuestra experiencia hasta el momento, la Tabla 5 son las problemáticas más comunes halladas y las líneas de actuación que se han recomendado que se encuentran detalladas en Nasarre Aznar (dir.), 2022.

### 3. En cuanto a la rehabilitación, la accesibilidad universal y la eficiencia energética.

- **La rehabilitación:**

**Aprovechar la ciudad construida, rehabilitándola**, es un reto relacionado tanto con la asequibilidad y el acceso a la vivienda (aumento de la **oferta**, sus características y atractivo), como con la obligación de su **conservación**, con la facilitación de la **accesibilidad universal** para las personas con **discapacidad** y **personas mayores**, para mejorar la **eficiencia energética** y evitar la pobreza relacionada con la misma, para evitar la **dispersión urbana** (*urban sprawl*), para aprovechar las **economías de escala** en las ciudades tipo mediterráneo (“en vertical”) y para **reavivar el dinamismo de las ciudades**, evitando la **desertificación de sus centros urbanos**.

Sus ventajas son, pues, muy evidentes. No obstante, también lo son sus complejidades, especialmente relacionadas con el **gasto que lleva aparejado para los**

**propietarios** (aún más complejo si son pisos alquilados o, incluso, a inquilinos sociales o con renta controlada), para los posibles promotores interesados (pues el coste de rehabilitar suele ser parecido al de hacer vivienda nueva), para los residentes (deberán trasladarse temporalmente de vivienda) y para la Administración Pública si decide subvencionar alguna intervención. Incluso, de no hacerse bien, puede dar lugar a **gentrificación de barrios**, provocando un aumento de la renta en zonas rehabilitadas y expulsando, en consecuencia, a los inquilinos que no puedan hacer frente a dichos aumentos.

Algunas recomendaciones que pueden contribuir a impulsar la rehabilitación de viviendas son las siguientes:

- » Potenciación de la **rehabilitación por renta**, prevista en el art. 17.5 LAU desde 2013. Se trata de un **contrato de arrendamiento** (por lo tanto, no son necesarios, en principio, recursos públicos) en el que se sustituye la renta en metálico por obras de rehabilitación, sin perder por ello las protecciones de la LAU. Todos los detalles se encuentran en García Teruel, 2019.
- » Usualmente, se recomienda una **combinación entre incentivos positivos e incentivos negativos**. Entre los **positivos** están las **subvenciones** a la rehabilitación (ej. Plan de Vivienda 2022-2025) que, por su baja dotación, apenas

llegan a aquellos barrios y edificios que más lo necesitan (y que más dinero necesitan para rehabilitar y menos disponible tienen sus propietarios). Aunque los fondos *Next Generation* representen una oportunidad, ya hemos comentado que diversos factores pueden lastrar su completa eficacia. Por otra parte, también es **posible rehabilitar una vivienda privada con dinero público a cambio de destinarla a alquiler social** (*quid pro quo*), de manera que también se va incrementando la vivienda asequible disponible. La **compra directa de pisos para rehabilitarlos** y dedicarlos luego a vivienda social por parte de las autoridades locales también es una opción. Finalmente, **sería posible bonificar impositivamente los pisos que se quieran rehabilitar**.

- » Como último recurso, sería posible recurrir a los “incentivos negativos”, como podrían ser la **emisión de órdenes de ejecución de obras**, la **imposición efectiva de multas coercitivas** a los propietarios por mantener sus viviendas en mal estado generando riesgo o **sanciones por infracciones urbanísticas**.

- **La accesibilidad universal:**

A pesar de que diversa normativa tanto nacional (art. 10.1 LPH) como internacional (art. 11 PIDESC), concretando además un mandato de actuaciones de adaptación concreta

de los edificios (RD 173/2010), como hemos mencionado, la accesibilidad universal a la vivienda es un problema real no solamente en España (únicamente el 0,6% de las viviendas están adaptadas), sino al menos también en Alemania y Suecia.

Más allá, pues, de la necesidad de adaptar el **espacio y los edificios públicos** a las personas con discapacidad y las personas mayores, el legislador también debería esforzarse para exigirlo para evitar que personas estén encerradas en sus **viviendas** (100.000 personas ha sido el último cálculo), o **dependan siempre de vecinos para moverse** o no puedan optar por vivir en ciertas comunidades por esta penosa realidad, en una **sociedad cada vez más envejecida**.

Más allá de lo que permite ya la LPH que es autorizar a la persona que lo necesite exigir a la comunidad que se hagan obras de adaptación a costear también por todos los demás propietarios dentro de unos costes razonables, recomendamos introducir la protección constitucional de no discriminación expresa por este motivo, como en Alemania, o destinar inversiones constantes para la progresiva y sistemática adaptación de las comunidades de propietarios, como en Suecia.

A ello cabría añadir la necesidad de instaurar **redes de solidaridad** por ley en las comunidades de propietarios, tan necesarias durante la

reciente pandemia, y cada vez más (mayor soledad, envejecimiento poblacional, sobrevivencia de hijos con discapacidad a sus padres, etc.).

- **La eficiencia energética:**

Es importante en su doble vertiente de **política europea medioambiental** (art. 194 TFUE; los edificios consumen el 40% de la energía producida conforme al Pacto Verde Europeo) y de **evitación de la pobreza energética**.

En El Plan de vivienda 2018-2021 incluía diversas ayudas en actuaciones de mejora energética, pero desde el Plan 2022-2025, estas ayudas salen del Plan y se regulan por los RRDDL 19/2021 y 853/2021, que **incluyen reducciones en el IRPF el primero** y ayudas a nivel **de barrio y de edificio** (que cubren el 40% de la inversión) y a la construcción de **viviendas sociales** en edificios energéticamente eficientes.

Aún es pronto para **conocer la suficiencia de estas medidas** para mejorar la eficiencia energética en nuestro país a nivel habitacional y en la reducción de la pobreza energética. Pero unos datos claros y transparentes a este respecto serían necesarios para **evaluar dichas medidas**, igual como sucede en el resto de problemas relacionados con la vivienda que hemos tratado a lo largo de este informe.

## BIBLIOGRAFÍA

Ault, R.W., Jackson, J. D. y Saba, R. P. (1994) *The effect of long-term rent control on tenant mobility*, "Journal of Urban Economics", 35(2).

Bauer, S. coord. (2018). Policy guidelines for affordable housing in European cities, Urban Agenda for the EU, City of Vienna – Wiener Wohnen.

Braga, M. y Palvarini, P. *Social housing in the EU*, Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Internas, 2013.

Bejtja, S. and Bejtja, D. (2015). Comparative Study in ex-Soviet Union States Regarding Restitution/Compensation. "International Journal of Social Sciences", Vol. IV(3), pp. 1-19, DOI: 10.52950/SS2015.4.3.001.

Caballé Fabra, G., *La intermediación inmobiliaria ante los nuevos retos de la vivienda*, Valencia, 2021, Tirant lo Blanch.

CEOE, *La producción normativa en 2021*, febrero 2022. Disponible en <https://www.ceoe.es/es/publicaciones/economia/la-produccion-normativa-en-2021>.

Deschermeier, P., Seipelt, B. y Voigtländer, M. (2017) *Evaluation der Mietpreisbremse*, „IW



Köln Policy Paper“, 5/2017.

Diamond, R., McQuade y F. Qian, T. (2019) *The Effects of Rent Control Expansion on Tenants, Landlords, and Inequality: Evidence from San Francisco*, “American Economic Review”, 109 (9).

European Economic and Social Committee (ECOSOC) (2020). *Universal access to housing that is decent, sustainable and affordable over the long term (own-initiative opinion)*, TEN/707-EESC-2020.

Fitzsimons, J. (2014), *The German Private Rented Sector: A Holistic Approach*, “Working Paper”, marzo 2014.

Florida, R. (2002). *The rise of the creative class*, Basic Books, New York.  
(2017) *The new urban crisis*, Nueva York, Basic Books.

Foundation Abbé Pierre (FAB) and FEANTSA (2020). *Fifth overview of housing exclusion in Europe*.

Garcia Teruel, R.M. (2019) *La Sustitución de la Renta por la Rehabilitación o Reforma de la Vivienda en los Arrendamientos Urbanos*, Valencia, Tirant lo Blanch.

Garcia Teruel, R.M. (coord.) (2020) “La tokenización de bienes en blockchain, Cuestiones civiles y tributarias”, Cizur Menor, Ed. Aranzadi.

Garcia Teruel, RM y Nasarre Aznar, S. (2022), “Quince años sin solución para la vivienda. La innovación legal y la ciencia de datos en política de vivienda”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario (RCDI)*, núm. 789, enero-febrero 2022, pp. 183 a 223.

Gobierno de España, “España 2050. Fundamentos y propuestas para una estrategia nacional de largo plazo”, Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia. Disponible en: [https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia\\_Espana\\_2050.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf).

Gyourko, J. y Linneman, P. (1990) *Rent controls and rental housing quality: a note on the effects of New York c'ty's old controls*, “Journal of Urban Economics”, 27(3).

Hahn, A.M, Kholodilin, K.A. y Walzl, S. (2020) *Forward to the Past: Short-Term Effects of the Rent Freeze in Berlin*, “WUW”, WP No. 308.

Henger, R., Deschermeier, P., Seipelt, B. y Voigtländer, M. (2017) *How effective is the German “Mietpreisbremse”?*, The European Real Estate Society, Industry Seminar Berlin, Friday,

31st March 2017.

Housing Europe (2019), The state of housing in the EU 2019.

Kenna, P. et al. (2016). *Pilot project – promoting protection of the right to housing – homelessness prevention in the context of evictions*, VT/2013/056, European Commission-Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Publications Office of the European Union.

Krapp, Mc. et al. (2020). Housing policies in the European Union, Conference version, IWU y TUD, 6-11-2020.

Kreiczler-Levy, S. (2017), “Share, own, access”, 36 Yale Law & Policy Review 157.  
Lacol y La Ciudad Invisible, *Habitar en comunidad. La vivienda cooperativa en cesión de uso*, Madrid, 2018, Fundación Arquia.

Lambea Llop, N. (2022) *La gestión de la vivienda social en clave europea*, Valencia, Tirant lo Blanch.

Mense, A., Michelsen, C. y Kholodilin, K. A. (2019) *The effects of second-generation rent control on land values*, “AEA Papers and Proceedings”, 109.

Moon, C. G. y Stotsky, J. G. (1993) *The effect of rent control on housing quality change: a longitudinal analysis*, “Journal of Political Economy”, 101(6).

Morales, A. (2016) The future of US claims for property restoration in Cuba, “University of Miami International and Comparative Law Review”, Vol. 24, Is. 1, Fall 2016.

Mieterinnen- un Mieterband (2019) *Wem gehört die Schweiz? Das Geschäft mit den Mieten*, MV, 26-11-2019.

Munch, J.R. y Svarer, M. (2002) *Rent control and tenancy duration*, “Journal of Urban Economics”, 52(3).

Nasarre-Aznar, S. (2014) “A legal perspective of the origin and the globalization of the current financial crisis and the resulting reforms in Spain”, *Contemporary Housing Issues in a Globalized World*, Kenna, P. (Ed.), Ashgate Publishing, Farnham.

- (2018) “Collaborative housing and blockchain”, *Administration*, vol. 66, no. 2.

- (2020a) *Los años de la crisis de la Vivienda*, Valencia, Tirant lo Blanch.

- (2020b) “Llueve sobre mojado: el problema del acceso a la vivienda en un contexto de pandemia”, *Derecho privado y Constitución*, núm. 37.

- (2022a) “El proyecto de ley de vivienda 2022”, *Apuntes FEDEA 2022/11*, abril 2022.

- (2022b) “El control de renta duro de los alquileres no funciona”, *Diari de Tarragona*,

17-7-2022.

Nasarre Aznar, S. (dir.) (2017) “La propiedad compartida y la propiedad temporal (Ley 19/2015). Aspectos legales y económicos”, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch.

Nasarre-Aznar, S. et al. (2014) “¿Puede ser el alquiler una alternativa real al dominio como forma de acceso a la vivienda? Una comparativa legal Portugal-España-Malta”, *Teoría y Derecho*, 16/2014.

(2021) “Concrete actions for social and affordable housing in the EU”, FEPS (Foundation for European Progressive Studies). Disponible en <https://feps-europe.eu/publication/775-concrete-actions-for-social-and-affordable-housing-in-the-eu/>

Nasarre-Aznar, S., y Simón-Moreno, H. (2020). ‘Housing not for all: the lack of universal accessibility to housing in multi-unit buildings in Spain, Sweden and Germany,’ *Journal of Property, Planning and Environmental Law*, 12(1), 35-54.

Nijskens, R., Lohuis, M., Hilbers, P., Heeringa, W. (eds) (2019). Hot property. The housing market in major cities, Springer, eBook.

Pérez Daudí, V (2017) La protección del propietario frente a los actos de ocupación ilegal de un bien inmueble, *Diario La Ley*, núm. 9008.

Piñol Alabart, J.M. (2019) Innovació i desenvolupament rural: nou paradigma i la Catalunya Sud com a espai d'oportunitat, Tarragona, Publicacions URV.

Pleace, N. (2011) ‘Immigration and homelessness,’ in O’Sullivan, E., Busch-Geertsema, V., Quilgars, D., and Pleace, N. (eds), *Homelessness Research in Europe*, FEANTSA, Brussels, 143-163.

Sequera, J., and Nofre, J. (2018). ‘Urban activism and touristification in Southern Europe. Barcelona, Madrid and Lisbon,’ in Ibrahim, J., and Rob, M. (eds) *Contemporary Left-Wing Activism Vol 2: Democracy, Participation and Dissent in a Global Context*, Routledge, London.

Simón Moreno, H. (2018) *El registre de lloguers de Catalunya*, en Nasarre Aznar et al. (coords), “Un nou dret d’arrendaments urbans per a afavorir l’accés a l’habitatge”, Barcelona, Atelier.

(2021), La ocupación de viviendas sin título habilitante y los derechos fundamentales y humanos en conflicto, RCDI, 786.

Sims, D. P. (2007) *Out of control: What can we learn from the end of Massachusetts rent*







Actividad subvencionada  
por el Ministerio de Cultura y Deporte

[fundaciondisenso.org](http://fundaciondisenso.org)