

El problema de la vivienda en la España actual. Desafíos, reflexiones y propuestas políticas para un bien de uso esencial

Álvaro Mazorra

Investigador posdoctoral de la UNED y miembro del Grupo de Investigación de Estudios Urbanos (GECU) y del Grupo de Investigación de Estudios sobre Sociedad y Política (GESP)

Puedes encontrar a Álvaro en X (anteriormente Twitter) y en LinkedIn

La crisis de la vivienda se ha convertido en un problema estructural de la sociedad española. En este contexto, es necesario establecer un diálogo inclusivo que implique a toda la sociedad en la búsqueda de soluciones sostenibles y equitativas que promuevan la justicia social, el bienestar colectivo y el acceso a un bien esencial en la vida de cualquier ser humano.

Introducción

Resulta difícil recordar una crisis de vivienda tan aguda como la que enfrentamos en la actualidad. Solo han transcurrido algunos años desde la crisis hipotecaria que hundió a millones de hogares, y ahora nos enfrentamos a una nueva oleada de especulación inmobiliaria que se extiende a nivel global (Madden y Marcuse, 2018). Esta coyuntura plantea desafíos significativos para la estabilidad y cohesión social de las sociedades contemporáneas, ya que la mercantilización de la vivienda, más allá de la transformación de la vivienda en activos económicos,

emerge como un vector fundamental de las tendencias de desigualdad, exclusión y segregación residencial de las sociedades contemporáneas.

En España, a pesar de que la Constitución Española de 1978 declara en su Artículo 47 el derecho de todos los españoles al disfrute de una vivienda digna y adecuada, la realidad ha convertido en papel mojado el mandato constitucional, ya que los síntomas de la crisis de la vivienda son cada vez más evidentes en todas partes: la carestía de la vivienda no ha dejado de incrementarse, el sinhogarismo se ha generalizado, los desahucios y ejecuciones hipotecarias han aumentado exponencialmente, la gentrificación y la turistificación se han convertido en fenómenos inherentes a la dinámica de las grandes ciudades y la expansión de la segregación está generando la conformación de territorios cada vez más polarizados y desiguales. Todo ello ha provocado que los problemas de acceso a la vivienda y la inseguridad residencial se sitúen entre las principales preocupaciones de la sociedad española (CIS, 2022), especialmente en las grandes ciudades, ya que los precios, sobre todo en lo concerniente a la vivienda de alquiler, han experimentado un incremento continuo en los últimos años (Observatorio de Vivienda y Suelo, 2022).

El concepto de vivienda digna se utiliza para indicar a aquella vivienda donde los ciudadanos o las familias pueden vivir con seguridad, paz y dignidad (ONU, 1991). El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas considera que una vivienda es digna cuando reúne los siguientes elementos: que sea fija y habitable, de calidad, asequible —tanto en el precio de la vivienda como en alquiler—, accesible, ubicada en entornos adecuadamente equipados —empleo, servicios sanitarios, escuelas etc.— y con seguridad jurídica sobre la tenencia. Es decir, nos plantea que es *digna* cuando cumple unos requisitos mínimos de habitabilidad, accesibilidad y seguridad jurídica. Se puede considerar, por tanto, que una vivienda es digna cuando tiene la superficie, las condiciones ambientales —calidades, aislamiento térmico y sonoro, etc.— y las instalaciones y los servicios mínimos —electricidad, agua y gas— que la hacen apta para cumplir su función residencial.

Esta definición debe ser entendida en el marco de lo que es actualmente una vivienda y ha sido conceptualizada, básicamente, en dos dimensiones analíticas.

Aguinaga (2015), como muchos otros, la conceptualiza por cómo la utilizamos; por su utilidad o función. Es el “lugar donde las personas tienen cubiertas sus necesidades primarias, como son el descanso, la alimentación y la higiene”. La estructura que llamamos vivienda lo es por la función que cumple, por el uso que necesitamos hacer de ella, por la necesidad social que cubre. Sin embargo, la vivienda en nuestra sociedad es también un producto, una mercancía producida a fin de ser vendida o alquilada a aquel que pueda pagarla y la necesite (Harvey, 2014). Ha adquirido un *valor de cambio*. Se ha convertido en una propiedad mercantil.

Ambas son dos dimensiones distintas que evolucionan según factores diferentes y que afectan a cómo son las viviendas en cada momento histórico. Pero, en un sistema social cualquiera puede llegar a ser más relevante el *valor de uso*, y en otros el *valor de cambio*, a la hora de definir como son las viviendas y quienes las habitan. El proceso de mercantilización de la vivienda supone sistemas sociales en los que se aliena el valor de uso de la vivienda para transformarla en un valor de cambio regido por las dinámicas del mercado. Cuando ello ocurre, una vivienda digna comienza a hacerse difícil de alcanzar para todos. La historia de la vivienda en España en las últimas décadas es la historia de su persistente mercantilización (López y Rodríguez, 2010).

El problema de la vivienda en España. Una panorámica de la situación actual

En estas circunstancias, son muchas las personas, las organizaciones e incluso los organismos oficiales que han realizado análisis y estudios sobre el problema de la vivienda que emerge en la sociedad actual y que, aunque ha existido siempre, no alcanzaba los niveles de dramatismo de hoy. No solo por la visibilidad e impacto del gran número de expulsiones y desahucios de personas de sus domicilios, sino por la diversidad de situaciones que se han dado en los casos en los que se ha terminado con el lanzamiento de la vivienda a sus habitantes.

Cuando hablamos del problema de la vivienda en España nos referimos a la

enorme dificultad que encuentra una proporción significativa de la población para acceder a una vivienda digna. ¿Cómo se manifiesta esta problemática? Sin duda, el desahucio es la representación más explícita de este fenómeno y su elevada prevalencia desde el inicio de la crisis económica de 2008 da cuenta de la enorme gravedad que reviste esta contingencia. Según los datos de Observatori DESC (2020), entre 2008 y 2019 hubo en España más de 600.000 desahucios, sobre una población aproximada de 47 millones de habitantes. Esta tendencia presenta dos fases muy diferenciadas: la primera, de 2008 a 2014, tuvo lugar durante los años de crisis y se concentró en torno a la vivienda en propiedad; por su parte, la segunda fase se inició en 2014 y se caracteriza por la creciente prevalencia del número de lanzamientos derivados del impago de vivienda arrendada (Consejo General del Poder Judicial, 2020). Ello remarca que lo que en principio fue una situación de emergencia habitacional se ha convertido finalmente en un problema social estructural de la sociedad española.

Sin embargo, el conflicto adopta muchas más expresiones y también se encuentra reflejado en la tardía emancipación de los jóvenes españoles, en la elevada proporción de ingresos que conlleva para los trabajadores precarios, en la discriminación residencial de los grupos minoritarios, en la falta de viviendas adaptadas para personas en situación de discapacidad o en el hacinamiento al que se ven empujados los colectivos desfavorecidos (Provivienda, 2023). Todos estos grupos de población padecen una situación de precariedad habitacional, un contexto de inestabilidad vital provocado por los problemas derivados de la falta de recursos para acceder o mantenerse en una vivienda en condiciones dignas.

A pesar de que el perfil sociológico de estas situaciones es diverso y heterogéneo, según los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE de 2023, el problema de la vivienda afecta especialmente a las personas no propietarias y a los hipotecados, especialmente aquellos empleados en trabajos precarios y/o en situación de desempleo. Asimismo, hay que destacar también el fuerte componente de clase y género que caracteriza a estos perfiles, concentrándose principalmente entre las clases populares y en los hogares monoparentales encabezados por una mujer trabajadora que son, entre todos, los que padecen una mayor situación de inestabilidad (Bosch, 2020).

Covid-19, crisis sociosanitaria y (re)centralidad de la vivienda

En diciembre de 2019 hubo un brote epidémico de neumonía de origen todavía desconocido en la ciudad de Wuhan, en China. Unas semanas después, las autoridades chinas informaron de que el patógeno causante de esa enfermedad era un nuevo tipo de virus: el coronavirus 2 del síndrome respiratorio agudo grave o SARS-CoV-2. Este virus provoca una enfermedad infecciosa, denominada COVID-19 por la OMS, que afecta principalmente el sistema respiratorio. Aunque los síntomas de esta patología son habitualmente leves o moderados, el virus también puede producir efectos graves, incluso la muerte, en especial en personas que anteriormente ya padecían alguna enfermedad crónica. La rápida expansión de la enfermedad a nivel mundial provocó que el 11 de marzo de 2020 la OMS categorizara el brote epidémico como pandemia.

En España, el primer caso de la COVID-19 se detectó el 31 de enero de 2020 en La Gomera. La rapidez con la que se sucedieron los contagios, su elevada letalidad —sobre todo entre las personas mayores— y la falta de conocimiento sobre las vías de propagación hicieron que el Gobierno central decretase, como principal medida para la contención de la enfermedad, un estado de alarma que implantó el confinamiento domiciliario estricto durante tres meses a partir del 14 de marzo de 2020.

La pandemia de la COVID-19 interrumpió la dinámica de crecimiento económico de años anteriores, incitando el inicio de un nuevo período de crisis económica y social que afectó especialmente a las personas mayores, los jóvenes, los inmigrantes y los hogares monoparentales con menores a cargo (Fernández-Carro *et al.*, 2022). En estas circunstancias, el contexto de pandemia visibilizó las insuficientes condiciones residenciales de una parte significativa de la sociedad española (Fundación FOESSA, 2022), especialmente de aquella que habitaba en grandes ciudades (Domínguez *et al.*, 2021). A nivel mundial, los patrones de desigualdad, caracterizados por la falta y dificultad de acceso a los servicios básicos, la pobreza y precariedad laboral y las condiciones de hacinamiento,

fueron factores desestabilizadores clave que acentuaron la escala y el impacto de la COVID-19 en el mundo (UN-Habitat, 2020).

La crisis sociosanitaria lleva a repensar el valor de uso de bienes esenciales como el espacio público o la vivienda. Una mayor densidad poblacional, la prevalencia de situaciones de infravivienda y/o hacinamiento, así como una menor disponibilidad y calidad de espacios públicos de proximidad para usos no comerciales, tuvieron un impacto negativo sobre los propios procesos vinculados a la pandemia, pero también sobre la salud física, social y mental de las personas. En este contexto, la pandemia puso de manifiesto la tremenda importancia que supone disponer de una vivienda digna en la que desarrollar la vida. En última instancia, la vivienda aparece como un elemento protector frente a las inseguridades e incertezas de las sociedades contemporáneas, en un mundo globalizado, rápidamente cambiante y crecientemente mercantilizado.

Reflexiones finales y propuestas políticas para una asignatura pendiente de la sociedad española

Ante este panorama, es imprescindible, en primer lugar, recuperar y fortalecer una política estructural de vivienda pública. En este sentido, Pareja-Eastaway y Sánchez (2015) señalan que la política de vivienda, entendida como política social —no con objetivos económicos de crecimiento y de creación de empleo—, ha sido siempre contracíclica: en los momentos de mayor necesidad es cuando menos vivienda pública se ha construido. La precariedad de las políticas de bienestar en el ámbito residencial ha provocado que el gasto público de España en vivienda fuera del 0,45% del PIB en 2022, muy por debajo de los valores registrados por la mayoría de los países de la Unión Europea (Díaz y Marín, 2023).

Es esencial, por tanto, promover y reforzar una política estructural de vivienda pública. Sin embargo, esta medida es, por sí sola, insuficiente. Las políticas de promoción y adquisición de viviendas son lentas y caras, difíciles de sostener con los recursos limitados y precarios del sector público. Cuando se plantea desde

determinados espacios que la solución al problema pasa exclusivamente por incrementar el parque público de vivienda, o bien se desconocen los datos reales o bien se ignoran premeditadamente. Tomar como modelo ciudades como Viena o Berlín, donde los ayuntamientos poseen desde hace más de cien años aproximadamente el 20% del parque total de viviendas, es una falacia que distorsiona la comprensión del problema en la España actual, donde en ciudades como Madrid y Barcelona el porcentaje de vivienda pública no alcanza el 1%. La respuesta al desafío de la vivienda requiere soluciones concretas y adecuadas, no discursos superficiales y efectistas que desvían la atención del problema real. Así, si bien es imprescindible impulsar una política estructural de vivienda pública, también es necesario combinar esta política con otras acciones específicas y estructurales para abordar el problema de forma integral.

En primer lugar, es fundamental mantener la vivienda pública exclusivamente para el mercado de alquiler y bajo el control de la Administración, ya que es el medio de acceso más común para los grupos sociales vulnerables. En España, a menudo ha ocurrido lo contrario, y muchas de las viviendas promovidas por las administraciones han terminado siendo vendidas a sus inquilinos y, en algunos casos más graves, a fondos de inversión internacionales. Como resultado, ese parque de viviendas ha pasado al mercado inmobiliario privado y se ha vuelto inaccesible para los grupos económicos más desfavorecidos.

En una situación de escasez de vivienda pública, esa vivienda debe ser destinada fundamentalmente a quienes más lo necesitan en cada momento. Y, probablemente, quién más lo necesita no sea quién más lo vaya a necesitar durante toda su vida. Entonces, la vivienda pública debe tener una cierta rotación, y eso implica que no se debe vender. Preservar la vivienda pública para el mercado de vivienda de alquiler aparece, por tanto, como una primera medida con la que mitigar algunas de las situaciones de exclusión residencial más extremas y acuciantes.

Además, la vivienda pública debe distribuirse equitativamente en las distintas zonas del territorio, a fin de prevenir la posible formación de comunidades marginadas y entornos vulnerables y desfavorecidos. Esta distribución geográfica equitativa no solo contribuye a garantizar el acceso igualitario a oportunidades y

servicios, sino que también promueve la diversidad y la integración social. Al evitar la concentración de vivienda pública en áreas específicas, se fomenta un tejido social más cohesionado y se reducen las posibilidades de exclusión y estigmatización de determinadas comunidades. Esta estrategia no solo busca abordar las necesidades inmediatas de vivienda, sino también construir un entorno urbano más inclusivo y sostenible a largo plazo.

Sin embargo, es en el mercado privado de vivienda de segunda mano, tanto de venta como de alquiler, donde se generan las tendencias especulativas y de inflación del mercado inmobiliario y, por ende, es ahí donde hay que actuar con mayor contundencia, desarrollando mecanismos de control que permitan atenuar los procesos negativos que se generan en el mercado. Junto a las medidas estructurales, también se defiende, por ende, la necesidad de implementar algunas medidas concretas que han demostrado ser efectivas en la regulación del mercado inmobiliario en el corto y medio plazo: la regulación del precio de la vivienda en alquiler y las políticas de control y restricción de las viviendas y alojamientos de uso turístico y de alquiler temporal.

Con cada vez más personas con dificultades para pagar sus viviendas, garantizar el acceso a viviendas dignas y asequibles requiere regular el mercado inmobiliario privado. De hecho, ya está parcialmente regulado, como es el caso de las viviendas protegidas que se desarrollan para el mercado de propiedad, pero lo que se propone aquí es extender la regulación también al mercado de alquiler. Algo que ya sucede con otro tipo de bienes que ni siquiera son de primera necesidad, como sí sucede en el caso específico de la vivienda. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas indica que el costo de la vivienda no debería superar el 30% de los ingresos familiares para garantizar una vida digna. Sin embargo, en el caso de hogares que habitan viviendas de alquiler en las grandes ciudades españolas, este porcentaje puede ser mucho mayor que los estándares recomendados por los organismos internacionales.

A excepción de la Ley 11/2020, aprobada en Cataluña, actualmente el mercado de arrendamientos continúa sin ser regulado en España. Aunque la nueva Ley de Vivienda aprobada en 2023 pretende dar pasos adelante en este sentido, los

interrogantes sobre los efectos y límites de su aplicación real son aún grandes. Este cambio se ha producido ya en países de nuestro entorno como Portugal, Francia o Alemania, e incluso en algunos estados norteamericanos —California, Nueva York, etc. — se han aprobado normativas dirigidas al control de las subidas desmesuradas de los alquileres. Si en el centro de la economía mundial se están habilitando mecanismos para controlar el incremento de los precios de los alquileres, no parece descabellado que medidas similares puedan aplicarse en las áreas más tensionadas contexto español.

La rápida expansión de viviendas y alojamientos de uso turístico en las grandes ciudades, así como su fuerte impacto en los precios de la vivienda en las áreas más afectadas, han desencadenado un importante debate social y político sobre la necesidad de controlar su crecimiento. El Plan Especial Urbanístico de Alojamientos Turísticos (PEUAT) aprobado en Barcelona en 2017 marcó un avance significativo en este sentido. Aunque su impacto real ha sido limitado, ya que se esperaba reducir el número de alojamientos turísticos y esto no ha ocurrido de manera significativa, su aprobación por parte del ayuntamiento evidenció un cambio en la percepción pública sobre los efectos socioeconómicos del turismo masivo. Desde entonces, otros ayuntamientos municipales, como los de Palma de Mallorca, Bilbao, Madrid o Valencia, han implementado medidas restrictivas para abordar el desafío de armonizar los alojamientos turísticos con el avance hacia modelos urbanos más sostenibles e integradores.

En definitiva, el debate surgido en torno a la cuestión residencial es sumamente complejo y el reto es monumental. La amalgama de actores, intereses, demandas y conflictos que giran en torno al fenómeno dan buena cuenta del gran reto que supone regular la cuestión residencial en España. En este contexto, es esencial promover un diálogo inclusivo que involucre a la sociedad en su conjunto, incorporando perspectivas diversas para encontrar soluciones sostenibles y equitativas. La colaboración entre los sectores público y privado, así como la participación activa de la ciudadanía, serán elementos clave para abordar de manera integral este desafío y construir un sistema de vivienda que promueva la justicia social y el bienestar colectivo.

Referencias

Aguinaga, M.J. Vivienda: de necesidades humanas y de altas finanzas. En A, Lucas, M.D, Cáceres y E., Morales (Eds.), *Madrid ante los desafíos sociales actuales: La realidad social de Madrid* (pp. 83-110). Madrid: Fragua, 2015.

Bosch, J. La vulneración del derecho de la mujer a la vivienda en España (2008-2018). *XIII International Conference on Virtual City and Territory: Challenges and paradigms of the contemporary city*, 2020.

Centro de Investigaciones Sociológicas [CIS] *Barómetro de Julio 2023*. Estudio nº 3413, 2023. Disponible en <https://www.cis.es/documents/d/cis/es3413marpdf>

Consejo General del Poder Judicial. *Las ejecuciones hipotecarias disminuyeron un 36,5 por ciento en 2019 y, con un total de 17.411, alcanzaron la cifra más baja de los últimos doce años*, 2020. Disponible en <https://bit.ly/477Ikc1>

Díaz, M. y Marín, C. Evolución del gasto público por funciones en España y en la UE (2015-2021). *Estudios sobre la Economía Española 2023/10*, 2023. Disponible en <https://bit.ly/3RrvArq>

Domínguez, M., Leal, J. y Barañano, M. Vivienda, transformaciones urbanas y desigualdad socioespacial en las grandes ciudades españolas. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, 53(M), 5-12, 2021.

Fernández-Carro, C., Seiz, M., García-González, J.M. & Torrado, J.M. Dinámicas demográficas durante la pandemia, de la COVID-19: ¿Qué sabemos dos años después? En A. Blanco, A. Chueca, J.A. López-Ruiz & S. Mora (Eds.) *Informe España 2022* (pp. 303-372). Madrid: Universidad Pontificia Comillas, 2022.

Foessa. *Evolución de la cohesión social y consecuencias de la COVID-19 en España*. Madrid: Fundación Foessa, 2022.

Harvey, D. *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. Madrid: Traficantes de Sueños, 2014

López, I. y Rodríguez, E. *Fin de ciclo. Financiarización, territorio y sociedad de*

propietarios en la onda larga del capitalismo tardío (1959-2010). Madrid: Traficantes de Sueños, 2010.

Madden, D. J. y Marcuse, P. (2018). *En defensa de la vivienda*. Madrid: Capitán Swing.

Observatori DESC (2020). *L'evolució dels desnonaments 2008 - 2019: de l'emergència a la consolidació de una crisi habitacional*. Disponible en <https://bit.ly/47vmgbi>

Observatorio de Vivienda y Suelo (2022). *Boletín especial. Alquiler residencial, 2022*. Ministerio de Fomento. Disponible en <https://bit.ly/3R9Ep7O>

ONU (1991). *El derecho a una vivienda adecuada*. Disponible en <https://bit.ly/3sxI0UZ>

Pareja-Eastaway, M. y Sánchez, M.T. El sistema de vivienda en España y el papel de las políticas: ¿qué falta por resolver?. *Cuadernos económicos de ICE*, (90), 149-174, 2015.

Provivienda (2023). *La casa a costas: el problema de la vivienda asequible en España*. Disponible en <http://bit.ly/3QJaIum>

UN-Habitat. *Annual Report 2020*, 2020. Disponible en <https://bit.ly/3QfSfVB>

Febrero 2024