

(In)justicia social en el acceso a la vivienda en alquiler en España: Administración pública, movilización social e impacto de la pandemia.

Social (in)justice in access to rental housing in Spain: Public administration, social mobilization and the impact of the pandemic.

DOI:10.20868/tf.2022.20.5145

Marisol Brito Doerr (autora) [♣]

Fecha de superación del Tribunal Fin de Máster: 25.06.2021

Tutora: Eva Álvarez de Andrés

Resumen

El incremento de la demanda de vivienda en régimen de alquiler tras la crisis del 2008, junto a la entrada de fondos de inversión, provocó el alza de los precios y supuso un aumento de los lanzamientos por impago de alquiler. La situación provocada por el Covid-19 le dio a la vivienda un papel significativo, evidenciando la precariedad del inquilinato frente al acceso a una vivienda. Este artículo analiza en qué medida las políticas y prácticas llevadas a cabo por los distintos actores en relación a la vivienda en régimen de alquiler han contribuido a promover la (in)justicia socioespacial, y cómo esta se ha visto afectada por la pandemia. Para ello, se ha elaborado un marco analítico basado en la teoría crítica de justicia social de Nancy Fraser que se ha aplicado a tres casos de estudio. Se concluye que la vivienda en régimen de alquiler tiene un enorme potencial para asegurar el derecho a una vivienda digna y, por tanto, promover la redistribución de recursos, sin embargo, esto no ocurrirá si no hay reconocimiento previo en los discursos y representación equitativa en la toma de decisiones de todos los actores.

Palabras clave

Derecho a la vivienda, políticas alquiler, sindicato de inquilinas, movilización social, Covid 19.

Abstract

The increase in the demand for rental housing after the 2008 crisis, together with the entry of investment funds, caused prices to rise and led to an increase in evictions due to non-payment of rent. The situation caused by Covid-19 gave housing a significant role, evidencing the precariousness of tenancy as opposed to access to housing. This article analyzes to what extent the policies and practices carried out by different actors in relation to rental housing have contributed to promote socio-spatial (in)justice, and how this has been affected by the pandemic. To this end, an analytical framework based on Nancy Fraser's critical social justice theory has been developed and applied to three case studies. It's concluded that rental housing has an enormous potential to ensure the right to decent housing and therefore promote the redistribution of resources, however, this will not happen if there is no prior recognition in the discourses and equitable representation in decision-making of all actors.

Keywords

Right to housing, rental policies, tenants' union, social mobilization, Covid 19.

♣ **Marisol Brito Doerr** es alumna de postgrado del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Superior de Arquitectura. Universidad Politécnica de Madrid.
maribrido@gmail.com

1. Introducción

La crisis que se está dando en el acceso a una vivienda y las luchas actuales por dicho derecho a nivel global, se encuadran en un proceso sociopolítico y financiero inmobiliario que ha sido favorecido e impulsado por una serie de políticas estatales que han convertido a la vivienda en un elemento clave de extracción de renta, ganancia financiera y acumulación de capital, que ha dejado a miles de familias sin hogar y amenaza con vulnerar el derecho a la vivienda de muchas otras (Álvarez et al, 2019; Rolnik, 2018; Jiménez Romera y Fernández Ramírez, 2014).

Tras la crisis del 2008, se ha venido produciendo un proceso de financiarización de la vivienda que, según Rolnik y Dapena (2014), se ha caracterizado por ser un proceso constante de transformación del capitalismo que se identifica por potenciar, a escala global, el papel del espacio urbano como receptor de capitales internacionales e inversión extranjera. En ese sentido, la apropiación que se estaría dando del sector habitacional por parte del sistema financiero global, se trataría de una nueva forma de reserva de valor, al conectar directamente a las familias y los individuos con los diferentes actores centrales de dicho sistema.

En esta apropiación por parte del sector financiero, la acción de los diferentes Estados ha tenido un papel central en la construcción de una hegemonía política de la concepción de la vivienda como mercancía financiera, creando las condiciones, instituciones y (des)regulaciones para apoyar actividades financieras, así como la de movilizar una gran cantidad de fondos públicos gestionados por entidades privadas (Rolnik, 2018; De Mattos, 2016, Daher, 2013).

En ese sentido, ya sea por desregulación o por intervención, la responsabilidad del Estado a través de políticas públicas en materia urbana, habitacional o monetaria ha establecido una relación patente con el sistema financiero inmobiliario, que tiene el enorme potencial de producir, por sí mismo, periodos de crisis y auge, con el agravante de que sus ciclos recesivos prácticamente duplican en duración a los bursátiles (Reinhart y Rogoff, 2011), y suelen tener enorme impacto en la inversión, el consumo, el empleo y, en general, en el ciclo de vida de las personas (Roubini y Mihm, 2010; Cassidy, 2011 Daher, 2013). En definitiva, para Álvarez y Smith (2019) y García Lamarka y Kaika (2016) la vinculación del acceso a la vivienda con el sistema financiero ha creado una conexión entre las prácticas de la vida cotidiana y las prácticas especulativas de los mercados inmobiliarios y financieros globales, tratándose de un proceso global de *acumulación por desposesión* (Harvey, 2004).

En este contexto, la crisis del año 2008, que fue originalmente iniciada en Estados Unidos, se transformó en una crisis global sin precedentes, con consecuencias de diferente magnitud dependiendo de la especificidad de cada territorio. Sin embargo, existe consenso que la crisis se expandió, afectando sobre todo a los países periféricos de Europa llamados PIIGS (Portugal, Irlanda, Italia, Grecia y España) con una gran actividad especulativa inmobiliaria (Navarro, 2015).

El caso español es uno de los referentes a nivel mundial del impacto de la financiarización de la vivienda y la inclusión al mercado de la vivienda a través del crédito hipotecario de familias de bajos y medianos ingresos (Delgadillo, 2018). Este escenario es necesario enmarcarlo en el contexto de un modelo de desarrollo que se ha basado históricamente en el incentivo a la tenencia en propiedad, impulsado desde la administración pública, que se promovió desde la dictadura franquista - que estigmatizó el alquiler como una opción inestable (Colau y Alemany, 2013) - y que

se consolidó en democracia, con el crecimiento de la urbanización del suelo – ley del todo urbanizable –, y la construcción de una gran cantidad de viviendas, con una media de 600.000 casas por año. En consecuencia, según los datos entregados en el año 2013 por la *Dirección General de la Comisión Europea de los Asuntos Económicos y Financieros*, en España se produjo un crecimiento del mercado inmobiliario medio anual de 11,4% entre 1997 y 2007, con un incremento del precio de la vivienda de un 232%. En el año 2007, el 87 % de las familias españolas eran propietarias de una vivienda, cuando la media europea era del 60% (Andrews et al., 2011).

En este escenario, la explosión de la crisis inmobiliaria del año 2008 del sistema financiero internacional impactó fuertemente a España con una brusca contracción que se tradujo en un aumento de desempleo, en que la tasa de paro llegó al 25% a principios de la década del 2010 (INE, 2015) y elevadísimos niveles de endeudamiento. Esta situación de precariedad laboral, sumado al aumento de precios de las viviendas, se tradujo en que, entre 2007 y 2012 en España, los lanzamientos por impago de hipoteca superaran los 400.000 (Cano y Etxezarreta, 2014) llegando, en el año 2019, a casi los 800.000.

Tras esto, la respuesta de la administración pública desde el año 2010 fue la implementación de políticas de austeridad, tales como el recorte de recursos en salud, educación, pensiones y otros derechos sociales, mientras que las ayudas públicas a las entidades financieras alcanzaron los miles de millones de euros. España se convirtió en uno de los países más rescatados de la Unión Europea, a cambio del compromiso hacia la central europea, de solvencia de las entidades financieras que estaban a punto de quebrar, lo que se llevó a cabo vendiendo estos activos a inversores extranjeros (Alguacil et al., 2013; Jiménez y Fernández, 2014, Naredo, 2010, Álvarez y Smith, 2019).

Por otra parte, las limitaciones al acceso a una hipoteca para la compra significaron una disminución en el número de operaciones de un 75% desde el año 2003, produciéndose un aumento en la demanda de vivienda en régimen de alquiler. Sin embargo, la respuesta de la administración pública, y en particular en la Comunidad de Madrid, ha sido la de promover la venta de vivienda de protección oficial a fondos de inversión, por lo que tendencia del número de viviendas de protección oficial decrece, llegando a su mínimo histórico (2,5%) durante el año 2019.

Esta situación ha provocado un aumento sostenido de los precios en el alquiler de casi un 31% en promedio desde el 2013 generando una importante brecha entre el alquiler y el salario medio, ubicándolo dentro de los países en que el peso del alquiler sobre el salario a nivel global supera el 40% (véase figura 1).



Figura 1. Variación del precio del alquiler y el salario medio en la Comunidad de Madrid
Fuente: INE/Idealista – eldiario.es

En definitiva, la transición que se está dando hacia el alquiler y el aumento de los precios, ha llevado a un escenario de lanzamientos por impago de alquiler que entre el año 2013 y 2019 ha alcanzado a los 274.618. Podemos ver que es en el año 2016 que se produce un trasvase de lanzamientos, en que los lanzamientos por impago de alquiler superan a los lanzamientos por impago de hipotecas, dejando en total alrededor de un millón de familias afectadas (véase figura 2).

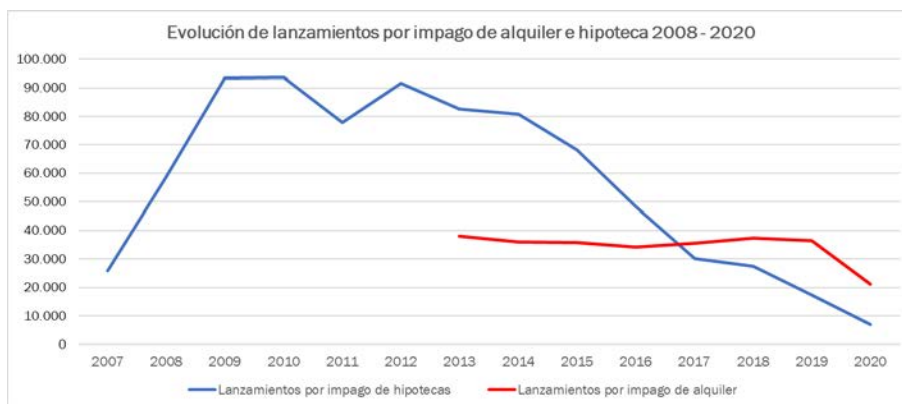


Figura 2. Evolución de lanzamientos por impago de alquiler e hipoteca 2008 - 2020
Fuente: Elaboración propia en base a datos de epdata.es y DESC

Frente a esta problemática de precariedad laboral, exclusión residencial y falta de reconocimiento por parte de la administración pública de los efectos que se están dando en el ámbito del acceso a la vivienda, sumado al impedimento de participación de todos los actores de manera equitativa en las estructuras de toma de decisiones, se ha desencadenado un proceso de

movilización social de lucha por el derecho a la vivienda que demanda una regeneración democrática profunda para eliminar las brechas actuales que llevan a la exclusión residencial.

El movimiento social más emblemático ha sido la *Plataforma de Afectados por la Hipoteca* (PAH), creada en el año 2009 e impulsada por afectados, activistas y profesionales, que, a través de una apuesta de acción colectiva, buscan visibilizar y politizar sus demandas para transformar el modelo económico y político, al tiempo que en el corto plazo buscan respuestas inmediatas para los afectados, a partir de sus recursos y capacidades. La PAH es un referente en la resistencia urbana frente a los desahucios. A partir de esta plataforma se han creado otras organizaciones de lucha, siendo la del *Sindicato de Inquilinos e Inquilinas*, la más reciente en torno al alquiler.

En este contexto, la aportación de este artículo es analizar - a partir de la teoría crítica de justicia social de Nancy Fraser (2008) - en qué medida las políticas y prácticas llevadas a cabo por los distintos actores en relación con el acceso a una vivienda en régimen de alquiler, han contribuido a promover o, por el contrario, negar el reconocimiento de sus derechos, la representación de los actores de manera equitativa en la toma de decisiones y la redistribución de los recursos, y como esto se ha visto afectado por la pandemia del Covid-19.

Tras esta primera sección de introducción, el artículo se organiza como sigue. Se presenta el método de investigación utilizado para la recogida y análisis de información, seguido de tres apartados donde se realiza un somero análisis del contexto y antecedentes de cada caso y donde se presentan los resultados obtenidos respectivamente tras la aplicación del marco analítico, y, por último, se extraen conclusiones a partir de una discusión cruzada de resultados.

2. Método

Para alcanzar el objetivo de esta investigación, se ha elaborado un marco analítico en base a la teoría crítica de justicia social de Nancy Fraser (2008), que pone su atención en el análisis sobre los límites de la pertenencia o no pertenencia; esto es, del establecimiento del marco como proceso de inclusión y exclusión, es decir, como la relación causal entre la definición de una estructura básica y el bienestar de los individuos. El análisis se centrará en la relación de las tres dimensiones que la autora propone: el reconocimiento vinculado a los discursos y a la construcción del imaginario colectivo, la representación entendida como el papel de los actores en los espacios de toma de decisiones y la redistribución de recursos en las políticas y prácticas que se han llevado a cabo, en lo que concierne al acceso a la vivienda en alquiler en España desde la inclusión del derecho a una vivienda en la Constitución Española hasta el día de hoy.

Para el presente trabajo de investigación, las tres dimensiones definidas por Fraser (2008), se analizan como siguen:

- a) En relación con el **reconocimiento** se analiza el discurso y el imaginario colectivo generado en torno al derecho a la vivienda en régimen de alquiler y en qué medida este se recoge en marcos normativos institucionales y medidas legislativas, así como a qué actores se reconoce como sujetos de derecho y qué prácticas se consideran legítimas (véase Figura 3).



Figura 3. Esquema Matriz Reconocimiento

Fuente: Elaboración propia

- b) En relación con la **representación**, se analiza qué actores participan o han participado en la toma de decisiones de las políticas implementadas por la administración pública y en la construcción de marcos legales en relación al acceso a una vivienda en régimen de alquiler y cuál ha sido su influencia (véase Figura 4).

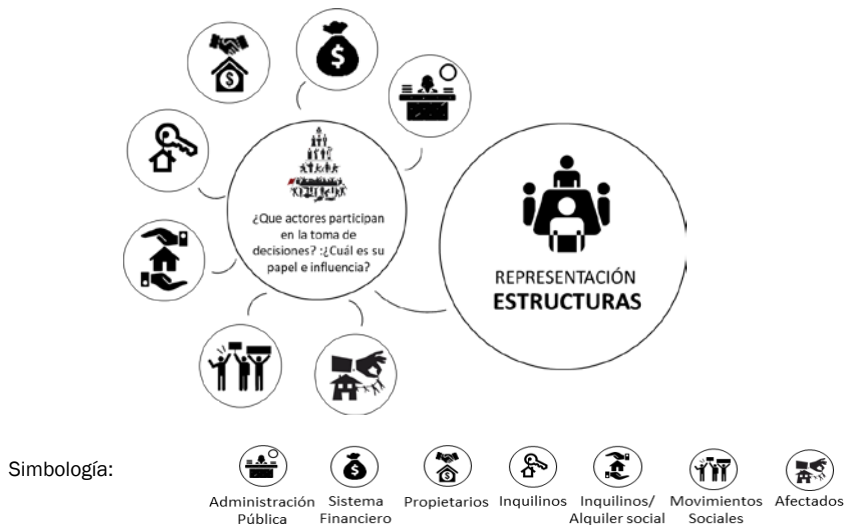


Figura 4. Esquema Matriz Representación

Fuente: Elaboración propia

- c) En relación con la **redistribución de recursos** se analiza qué tipos de políticas y prácticas se han llevado a cabo para hacer efectivo el derecho a la vivienda en régimen de alquiler y si estas prácticas han contribuido o no a la redistribución de recursos (véase Figura 5).



Figura 5. Esquema Matriz Redistribución
 Fuente: Elaboración propia

Con el fin de responder al objetivo planteado y entender, por tanto, de manera integral el estado actual del fenómeno de financiarización de la vivienda en España, el actual proceso que está viviendo el país en materia de alquiler, y la respuesta y contra respuesta de los diferentes actores que conforman este fenómeno, así como el impacto de la pandemia en el ámbito del acceso a la vivienda en régimen de alquiler en España, el marco analítico descrito se ha aplicado de manera sistemática a 3 casos de estudio: 1) la evolución de las políticas de vivienda en alquiler implementadas por la administración pública en España; 2) la movilización social en torno al alquiler propuesta por el *Sindicato de Inquilinas e Inquilinos* y; 3) el impacto de la pandemia en el ámbito del acceso a la vivienda en alquiler en España.

La información ha sido recogida y analizada en las siguientes etapas (Frediani, 2007): inmersión previa, recogida sistemática y proceso de la información y, finalmente, extracción de conclusiones. En la etapa de inmersión previa en la que se ha entrado en contacto con los movimientos sociales, se ha participado en sus asambleas y se han revisado sus redes sociales, lo que ha sido de utilidad para entender este proceso desde su núcleo. Tras ello, se ha realizado una revisión bibliográfica de artículos de investigación que han contribuido a fijar los objetivos y elegir los casos, para luego, comenzar un proceso de recogida sistemática de información a través de la revisión de normas, decretos, leyes y planes de vivienda, propuestas políticas, investigaciones previas y artículos académicos (más de 100 documentos) como, así mismo, se ha realizado el análisis de datos estadísticos en, al menos, cinco plataformas, para establecer el escenario jurídico, político y social de las políticas públicas asociadas al acceso a la vivienda en España. Paralelamente, para establecer el escenario político y social de los movimientos sociales relacionados con la lucha por la vivienda en España, se realizaron entrevistas no estructuradas a activistas y vocerías del *Sindicato de Inquilinas e Inquilinos*, así como la participación en

convocatorias a diversas actividades. Así mismo, se llevó a cabo la revisión de, al menos, 15 informes de los propios movimientos, como la revisión de noticias en redes y medios de comunicación. Finalmente, toda esta información recogida y analizada a partir de la teoría crítica de justicia social de Nancy Fraser (2008) ha permitido la extracción de conclusiones.

Es importante destacar que una de las principales limitaciones para la presente investigación se refiere a la falta de información pública, así como la dificultad para acceder a la información de informes y estadísticas estatales, tales como, evolución de precios de venta y alquiler (no de plataformas privadas), tenencia de las viviendas por parte de los fondos de inversión, lanzamientos, procesos judiciales, etc.

A continuación, se presentan los tres casos de estudio, comenzando en cada uno de ellos con una breve descripción del contexto con el objetivo de enmarcar el escenario político, financiero-inmobiliario y social de cada uno de los casos de estudio, para luego presentar los resultados principales de la aplicación del marco analítico. Los resultados son presentados según categoría de análisis, es decir, reconocimiento, representación y redistribución de recursos.

3. Análisis de las políticas de vivienda en alquiler implementadas por la administración pública en España.

Descripción del caso

En España en la década de los 50's, en ciudades como Madrid y Barcelona, apenas un 12% era propietario de una vivienda (Naredo, 2010). Sin embargo, con el estricto control de alquileres que se dio en la época franquista, el aumento de precios que se produjo durante la década de los 60's y 70's, y los incentivos que se dieron a la compra de vivienda - la disminución de impuestos, las desgravaciones a la vivienda, las deducciones en las ganancias de capital inmobiliarios, etc.- , provocaron el aumento sostenido de la tenencia en propiedad, dando como resultado que en el año 2007 el 87% de los españoles eran propietarios de una vivienda en España (Montalvo, 2019).

Históricamente el sector público ha utilizado sus políticas de vivienda y marcos normativos como un instrumento contra cíclico, estimulando al sector de la construcción como motor de crecimiento en momentos de crisis (Pareja & Sánchez, 2011). Como consecuencia, según varios autores, (Jurado, 2006; Allen et al, 20014) una parte importante de las familias españolas considera la vivienda como un bien que ofrece seguridad, particularmente en momentos de crisis económica.

Desde el reconocimiento del derecho a la vivienda en la constitución del año 1978, las políticas de vivienda en España han girado en torno al artículo 47. Al analizar el alcance real de lo establecido por dicho artículo, para Ponce Solé (2006) *“el derecho a la vivienda consagra un auténtico deber jurídico de medios de los poderes públicos”*, es decir, no tiene por objeto la titularidad de una vivienda concreta, sino que se materializa en un mandato a los poderes públicos para que lleven a cabo las actuaciones precisas que hagan factible el disfrute de una vivienda. De hecho, impone a los poderes públicos obligaciones que exceden la dimensión individual del derecho: desde la regulación del uso del suelo de acuerdo con el interés general, para impedir la especulación, hasta la garantía de la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos.

A pesar de que existe un avance en el reconocimiento de la vivienda como un derecho social, el debate ha sido intenso en cómo se debe articular dicho derecho, quienes son los sujetos de dicho derecho y quienes son los responsables de impulsarlo. En ese sentido, los planes de vivienda, tanto a nivel estatal como autonómico, han establecido el foco y las (des)regulaciones en torno al ámbito de la vivienda en España.

Un primer instrumento en este proceso fue el Decreto Ley 2/1985, conocido como *Decreto Boyer* en el marco del *Plan de Vivienda 1984-1987*. Este decreto tuvo un foco claro en el desarrollo del mercado, tanto en el ámbito del alquiler y de propiedad, a través del fomento del consumo privado, la inversión, el empleo y la construcción. En el ámbito de la vivienda en alquiler, la ley estableció la eliminación de la prórroga forzosa, se esperaba con ello una mayor oferta de viviendas en alquiler y la reducción de precios. Sin embargo, a pesar de que hubo un aumento en el número de alquileres, el aumento de los contratos de corta duración y el incremento que se dio en precios del alquiler causaron una inestabilidad inesperada en el mercado. Con el fin de reorientar esta situación, la administración pública en el *Plan Nacional de Vivienda de 1992-1995*, contempla la modificación de la *Ley 29/1994 de Arrendamientos Urbanos*, que está vigente actualmente. En ella, con la intención de reimpulsar el mercado de alquiler, repone las prórrogas indefinidas anualmente hasta completar los cinco años de contrato y establece algunas novedades en el régimen de rentas basado en la autonomía de las partes. Sin embargo, en la década de los noventa, el alquiler ya no se mostraba como una opción atractiva para la mayoría de los españoles, ya que paralelamente se seguían promoviendo una serie de incentivos para la compra de una vivienda, manteniendo una tendencia decreciente de la tenencia del alquiler hasta la crisis del año 2008 (Molina, 2017). En esa misma línea, el ciclo expansivo 1997-2007 supuso el descenso radical de la vivienda protegida respecto del conjunto de la construcción, dejando más del 90% de la producción para el sector privado de vivienda libre.

La explosión de la crisis financiera del año 2008 provocó una paralización importante en el sector inmobiliario, implementándose una serie de medidas restrictivas en el acceso a la compra de una vivienda y el acceso al crédito. Estas medidas reorientaron obligatoriamente la manera de acceder a una vivienda, dando paso a políticas públicas que han centrado el acceso a la vivienda a través del alquiler, como se pudo ver en el *Plan de Vivienda 2009-2012*. En ese contexto, se aprueba la opción de compra de vivienda de protección oficial y la renta básica de emancipación para jóvenes, así como otros incentivos y ayudas en materia de alquiler.

Una de las medidas relevantes, tomadas por la administración pública, se refiere a la aprobación de la Ley 11/2009, en la que se establece el marco jurídico para las denominadas *Sociedades Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario*, más conocidas como “SOCIMI”, que se configuran como un nuevo instrumento de inversión destinado al mercado inmobiliario y, más en concreto, al mercado del alquiler. “Las SOCIMI son sociedades cuya actividad principal es la inversión, directa o indirecta, en activos inmobiliarios de naturaleza urbana para su alquiler, incluyendo tanto viviendas, como locales comerciales, residencias, hoteles, garajes u oficinas, entre otros”¹. Con esta medida, lo que se pretende es desarrollar un auténtico mercado del

¹ Según la Ley 11/2009, el régimen fiscal especial de estas SOCIMI se construye sobre la base de una tributación a un tipo del 18 por ciento en el Impuesto sobre Sociedades, siempre que se cumplan determinados requisitos. Entre ellos, merece la pena destacar la necesidad de que su activo, al menos en un 80 por ciento, esté constituido por inmuebles urbanos destinados al arrendamiento y adquiridos en plena propiedad o por participaciones en

alquiler, promocionando la figura de fondos de inversión que tienen por objetivo - a cambio de incentivos fiscales - “*la adquisición y promoción de bienes inmuebles de naturaleza urbana para su arrendamiento*”.

En octubre del año 2010, la economía española seguía contrayéndose. Los salarios medios decrecían y el poder de compra se redujo considerablemente. La respuesta del gobierno fue un plan de recortes en el gasto público, que afectó ámbitos de la salud, educación y pensiones. En este contexto, fue el año 2012 que el gobierno español formalizó ante la Unión Europea la solicitud oficial de asistencia, con el fin de recapitalizar las entidades financieras (Fernández, 2016).

En esa línea, en el año 2012 se crea por parte del Estado español y el Consejo Europeo la “SAREB”, *Sociedad de Gestión de Activos de Reestructuración Bancaria*, con el objetivo de evitar la quiebra del sistema financiero español. La SAREB fue constituida con un capital de 4.800 millones de euros, mas de la mitad de ese capital era de origen privado aportado por las entidades financieras (55%) y el resto era de origen público (45%). Sin embargo, lo central era que la SAREB iba a recibir un préstamo de más 50.000 millones de euros por parte de la Unión Europea. El dinero recibido se emplearía en comprar, con un importante descuento, los bienes inmobiliarios de los bancos y de las cajas que estaban quebradas (Gabarre, 2019).

Tras la crisis del año 2008, se identifica un periodo de recesión, donde los precios de vivienda disminuyeron un 37% entre el 2007 y 2014 y la venta de vivienda retrocedió un 68,5 % (Rodríguez López, 2018). En este contexto, las modificaciones introducidas en el marco del *Plan de Vivienda 2013–2016*, siguieron en la línea de flexibilización e incentivo al alquiler, eliminando las ayudas destinadas a la promoción y construcción de vivienda con un régimen de protección. Así, a pesar de que en los primeros años de la crisis que se inicia en el año 2008, la vivienda protegida volvió a recuperar cuota de mercado, no tanto por un aumento absoluto de su producción, si no por la caída del mercado de la vivienda libre, desde el año 2013, la vivienda de protección oficial prácticamente ha desaparecido.

En el año 2018 se identifica un importante crecimiento del mercado de la vivienda en España en todos los sentidos (precios, alquileres, ventas y nueva construcción), superando, como señala Rodríguez López (2018), los niveles existentes al final de la recesión que sucedió a la etapa de expansión comprendida entre 1997 y 2007. Sin embargo, es necesario destacar que existe una fuerte demanda de vivienda en alquiler, incluyendo la vivienda en alquiler de uso turístico y con un aumento importante en los precios del alquiler.

Por otra parte, en la misma línea de incentivos al mercado inmobiliario, convertir viviendas residenciales en pisos turísticos ha sido otro de los fenómenos de la última década en España y varias capitales a nivel global. Se trata de empresas especializadas, inversores y multipropietarios especializados en este negocio (Cocola-Gant, 2016).

sociedades que cumplan los mismos requisitos de inversión y de distribución de resultados, españolas o extranjeras, coticen o no en mercados organizados. Igualmente, las principales fuentes de rentas de estas entidades deben provenir del mercado inmobiliario, ya sea del alquiler, de la posterior venta de inmuebles tras un período mínimo de alquiler o de las rentas procedentes de la participación en entidades de similares características.

Es interesante acudir a algunos datos para determinar el escenario actual de la vivienda en régimen de alquiler en España y cómo ésta ha evolucionado en las últimas décadas a partir de las fluctuaciones normativas en las leyes y las medidas de incentivo al mercado inmobiliario que se han dado en los últimos años desde la administración pública. En ese sentido, si en 1950 la tenencia en régimen de alquiler rondaba el 90%, en el año 2007 llegaba apenas al 13,1%. Con la crisis del año 2008, las limitaciones al acceso a una hipoteca y los incentivos a los fondos de inversión, el porcentaje ha ido en aumento, llegando a un 15,4% en el año 2013 y a 23,8% en el año 2019.²

Este incremento por la demanda de alquiler, y los incentivos para la entrada de fondos de inversión al mercado inmobiliario, ha provocado un aumento sostenido de los precios del alquiler, que en media entre el año 2013 y 2019, han subido un 31% - llegando en el centro de Madrid a un 40% - generando una brecha importante entre el salario medio y los precios de alquiler medio. Según datos de *eldiario.es*, los sueldos han crecido un 10% mientras el coste de alquilar ha subido un 33%. Esto ha llevado a un escenario de lanzamientos por impago de alquiler entre el año 2013 y 2019 que alcanza a los 274.618.

Finalmente, si analizamos lo que ha ocurrido con la vivienda de protección oficial, podemos ver, como muestra la Figura 6, que su número ha decrecido desde la década de los 90's, pero, sin embargo, es en el año 2013, que se produce una disminución abrupta.



Figura 6. Evolución del número de VPO (1991 -2020)
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Fomento

Extracción de resultados

A continuación, se analiza en qué medida las políticas de vivienda implementadas por la administración pública en España desde 1978, han contribuido o no, a promover la justicia social, en lo que se refiere al reconocimiento del derecho a la vivienda en régimen de alquiler, la representación equitativa del conjunto de los actores y la redistribución de los recursos.

² <https://www.idealista.com/news/inmobiliario/vivienda/2019/06/27/776456-el-porcentaje-de-hogares-que-viven-de-alquiler-llega-a-maximos-historicos-en-espana> y <https://es.statista.com/estadisticas/609973/porcentaje-de-los-inquilinos-de-vivienda-union-espana/>

Al analizar estas tres dimensiones, en la evolución de las políticas de vivienda en régimen de alquiler implementadas por la administración pública en España podemos determinar lo siguiente:

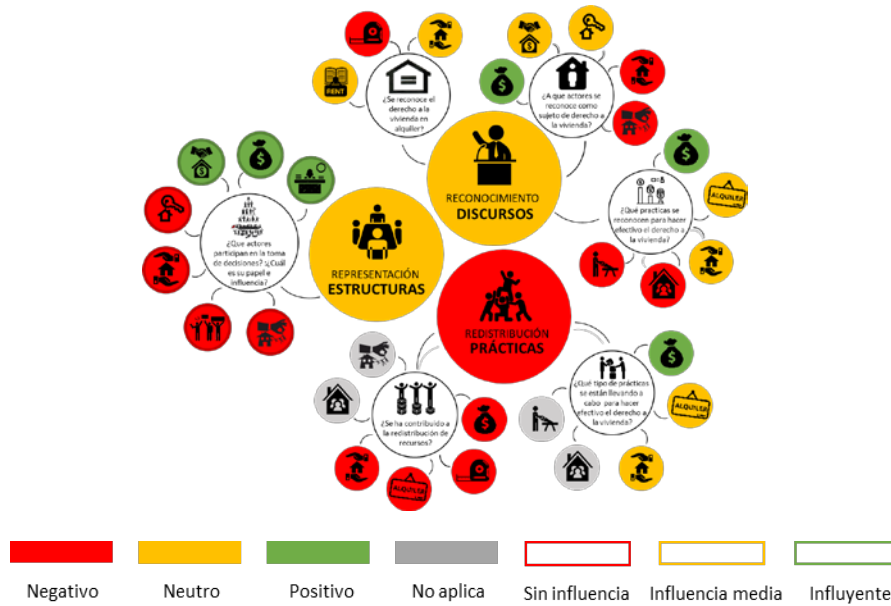


Figura 7. Matriz de Análisis. Reconocimiento, representación y redistribución

Fuente: Elaboración propia

- En relación con el **reconocimiento**, al analizar el discurso y el imaginario colectivo generado en torno al derecho a la vivienda en régimen de alquiler en normativas institucionales y medidas legislativas para hacer efectivo dicho derecho, podemos determinar que existe constitucionalmente un reconocimiento del derecho a la vivienda en términos generales, estableciéndose en el artículo 47 que son los poderes públicos los encargados de desarrollar instrumentos para hacerlo efectivo. Sin embargo, en el ámbito del acceso a la vivienda en alquiler, no se ha legislado para que dicho derecho se garantice para todas las personas, sino, muy al contrario, se ha promovido históricamente a través de diferentes políticas de incentivo fiscal y luego a través de los planes de vivienda – desde la dictadura franquista hasta la consolidación con el decreto Boyer en el año 85 – el estímulo al sector de la construcción como motor de crecimiento para vivienda libre, la tenencia en propiedad, y la especulación inmobiliaria en contra de lo que dice el artículo 47, estigmatizándose, al mismo tiempo, la opción del alquiler. Así lo refleja el *Observatorio del Mercado de la Vivienda de Century 21*, que cifra en un 87,8% el porcentaje de ciudadanos que prefieren la opción de compra. Una de las razones principales es que se considera una inversión para el futuro. Con ello, podemos determinar que, a pesar de que existe un reconocimiento del derecho a la vivienda en la Constitución Española, no se determina de qué manera debe hacerse efectivo ni quiénes son los sujetos de derecho. Así, al analizar la evolución de las políticas de vivienda en España, podemos ver que la responsabilidad del derecho a la vivienda ha quedado en manos del sector financiero, quienes han excluido a una parte importante de la población del acceso a una vivienda.
- En relación con la **representación equitativa**, al analizar qué actores participan o han participado en la toma de decisiones de las políticas implementadas por la administración

pública y en la construcción de marcos legales en relación con el acceso a una vivienda en régimen de alquiler y cuál ha sido su influencia, podemos determinar que parece haber una asimetría de participación e influencia en las políticas de vivienda en el ámbito de alquiler en España. El incentivo continuo a la construcción por parte de la administración pública – incentivos fiscales -, la promoción del incremento de los precios – aumento del precio de la vivienda en alquiler en un 30% promedio entre 2013 y 2019 -, la cesión de la responsabilidad de la gestión del mercado del alquiler a fondos de inversión – creación SOCIMI y SAREB - y la falta de protección del inquilinato, en general, y en particular de las familias con menos recursos con la eliminación de las ayudas destinadas a la promoción y construcción de vivienda con un régimen de protección oficial – apenas un 2,5% con respecto a la vivienda libre-, demuestra una asimetría de poder en la toma de decisiones, determinando un rol clave del sistema financiero y los propietarios en la toma de decisiones. No parece reconocerse en la toma de decisiones a familias sin capacidad de pago, familias en situación de vulnerabilidad ni afectados, lo que se refleja en los 274.618 lanzamientos por impago de alquiler que se han llevado a cabo entre 2013 y 2019. Tampoco parece aceptarse la participación e influencia de movimientos sociales.

- c) Por todo lo descrito anteriormente, en relación con la **redistribución de recursos**, al analizar qué tipos de políticas y prácticas se han llevado a cabo para hacer efectivo el derecho a la vivienda en régimen de alquiler y si estas prácticas han contribuido a la redistribución de recursos, constatamos que históricamente las políticas y prácticas llevadas a cabo por la administración pública, han definido dos tipos de acceso en régimen de alquiler, la vivienda libre privada a través de pequeños y grandes tenedores (fondos de inversión que según datos de *eldiario.es* concentran 1/3 de las propiedades registradas desde el 2015), cuyo acceso queda limitado a la capacidad de pago de las familias y, por otra parte, la vivienda protegida que, a lo largo de los años, prácticamente ha desaparecido, así lo reflejan las colas de febrero de 2019, en el Ayuntamiento de Madrid, con más de 30.000 personas presentando una solicitud para alquilar una de las 288 viviendas de protección oficial (Gabarre, 2019).

4. Análisis de los movimientos sociales en torno al alquiler: El Sindicato de Inquilinas e Inquilinos.

Descripción del caso

En el contexto descrito en el apartado anterior de promoción del acceso a la vivienda en régimen de propiedad, incremento de los precios del mercado inmobiliario, precariedad laboral y descenso de los salarios, etc., tras el estallido de la crisis financiera de 2008, surge en el año 2009 la *Plataforma de Afectados por la Hipoteca* (PAH), que da pie al inicio de un ciclo de movilizaciones en torno a la lucha por el derecho a la vivienda, que no solo busca una respuesta para una problemática particular, sino una modificación de las estructuras que permita una regeneración democrática de las instituciones para hacer efectivo los derechos constitucionales. Un elemento central de lucha de la PAH es su dimensión colectiva para la construcción de un sujeto político que sea capaz de visibilizar las causas estructurales de la crisis y sus consecuencias devastadoras, logrando el 80% de apoyo de la sociedad (Colau y Alemany, 2012), así como la paralización de

desahucios, negociación de alquileres sociales, y la propuesta de una ley estatal de vivienda (Álvarez y Smith, 2019).

En ese contexto y de la mano del trabajo que ha venido desarrollando el movimiento de vivienda en España y la PAH, nace el *Sindicato de Inquilinas e Inquilinos* en el año 2017, como una herramienta de lucha por el derecho a la vivienda en régimen de alquiler y la visibilización del actual desequilibrio que existe entre el Estado y la sociedad civil, lo que se ha traducido en la vulneración de derechos en el ámbito del alquiler.

Para el *Sindicato de Inquilinas e Inquilinos*³, al igual que para la PAH, el problema del acceso a una vivienda es estructural, siendo el Estado un actor clave por su acción flexible en las modificaciones normativas, en la ausencia que ha tenido en las políticas públicas de vivienda, en la generación de incentivos que se han dado a los fondos de inversión y especuladores - que se han adueñado del mercado habitacional, subordinando el acceso a la vivienda a sus intereses - y en definitiva en facilitar la propiedad privada y el libre mercado sobre el derecho de las inquilinas, que se suma a la proliferación de alquileres turísticos que inciden en el mercado directamente.

En ese contexto, el Sindicato tiene como objetivo hacer frente a la crisis actual de la vivienda en España, visibilizando el problema de cómo salvaguardar y garantizar el acceso a una vivienda digna. Está impulsado por activistas, algunos de ellos de la PAH, profesionales y organizaciones territoriales, pero tiene como sujeto principal los afectados en el ámbito del alquiler.

Si nos centramos en analizar las reivindicaciones propuestas por parte del Sindicato, vemos como aparece un nuevo paradigma en la relación al derecho a la vivienda, y una nueva manera de concebir las relaciones que se producen en el habitar. Así, considerar el derecho a la vivienda desde un paradigma de lo común implica comprender el principio socio político que lo rige, conscientes del potencial de la unión de lo colectivo.

Para lograr sus objetivos, el Sindicato realiza acciones y prácticas relacionadas en torno a la vivienda que contribuyen a hacer visibles las causas del problema, al tiempo que responden a las urgentes demandas de los afectados. Hemos dividido en 5 estas acciones y prácticas:

- a) El sindicato como sujeto político – Discurso y presencia en los medios: Una de las prácticas principales que se desarrollan por parte del Sindicato es la visibilización de las problemáticas que están sufriendo los afectados, es decir, la concientización de los ciudadanos sobre la situación, introduciendo el conflicto en la discusión. Para el Sindicato es sumamente necesario articular el discurso argumentativo de manera clara, para cohesionar al inquilinato, que son personas totalmente heterogéneas en todos los aspectos, de manera de que este discurso sea replicable, reproducido y legitimado en la prensa y los diferentes medios. Esta presencia tiene como fin el posicionamiento e incidencia política, que permite el reconocimiento para generar un nuevo contexto de disputa de poder.
- b) Articulación y organización como base de apoyo mutuo: El inquilinato que ha sido afectado por la crisis inmobiliaria está formado por personas muy heterogéneas, a pesar de que, en su mayoría, los afectados corresponden a personas con menos recursos y acceso al mercado inmobiliario, el movimiento se debe construir como un contrapoder organizado y

³ Manifiesto del Sindicato de Inquilinas e Inquilinos de Madrid.

representativo de un colectivo. Para ello, una de las bases de organización son las *Asambleas de inquilinas e inquilinos*, en el que se comparten problemas y se buscan opciones de lucha y reivindicación. Entre ellas, se han llevado a cabo las campañas “Nos Quedamos” y “Bloques en Lucha”.

- c) Formación y asesoramiento judicial: Otra de las actividades que realiza el sindicato es la asesoría técnica a inquilinas e inquilinos y talleres para compartir conocimiento. Desde el Sindicato y sus colaboradores se presta asesoramiento y defensa judicial a personas, colectivos y organizaciones para la defensa y promoción del derecho a la vivienda.
- d) Propuestas y demandas políticas: Se trata de acciones destinadas a una fase propositiva, donde el colectivo establece los mínimos necesarios para asegurar el derecho a la vivienda a la administración pública y propone medidas concretas ante el problema. Así, en conjunto, los Sindicatos de inquilinas de Madrid y Barcelona, han participado activamente en varias medidas legislativas para la reserva del 30% de vivienda de obra nueva y rehabilitación de alquiler social en varias ciudades de España, decretos ley de emergencia habitacional y regulación de alquileres y sobre el real decreto ley sobre medidas urgentes.

Desde el Sindicato, se ha preparado una decálogo de medidas básicas que incluye la estabilidad y protección en los contratos de alquiler para los inquilinos, la regulación de precios, realojamiento a las personas desahuciadas, movilización de viviendas vacías, aumento del parque de vivienda público para promocionar el régimen en alquiler, la limitación de las viviendas de uso turístico, la garantía de suministros básicos, la eliminación del régimen especial tributario de las SOCIMI, para conducir un proceso de prohibición de compra de viviendas por parte de fondos y entidades bancarias y financieras y la lucha por la vivienda que incluye como legítimas las resistencias inmediatas practicadas por los y las arrendatarias, incluyendo la permanencia en la vivienda “*en precario*” cuando el propietario haya rechazado la renovación del contrato, así como la ocupación de viviendas vacías de grandes propietarios.

Así mismo, se exploran las vías legales para constituirse como organizaciones de defensa de los derechos colectivos en materia de vivienda.

- e) Lucha por hacer efectivo el derecho a la vivienda - Stop Desahucios y Huelga de Alquileres: La lucha para hacer efectivo el derecho a la vivienda y evitar nuevas expulsiones se lleva a cabo en el marco de los movimientos de vivienda que se organizan para la paralización de desahucios, como una demostración de fuerza por el aumento de lanzamientos y la visibilización del abuso y crisis que hay en el ámbito de la vivienda y a través de la ocupación en precario de las mismas viviendas habitadas por las familias que quieren ser desahuciadas o de viviendas vacías. Por otra parte, como parte de los recursos de movilización y lucha no violenta, se han llevado a cabo huelgas de alquiler, es decir, dejar de pagar el alquiler de la vivienda al arrendador, como estrategia de presión económica

La respuesta ciudadana agrupada, tanto en la PAH como en el *Sindicato de Inquilinas e Inquilinos*, es una herramienta para observar y comprender los procesos de participación y gestión en torno al habitar y cómo, a través de sus prácticas, desarrollan acciones para modificar las estructuras actuales.

Extracción de resultados

A continuación, se analiza el reconocimiento, la representación y la redistribución de recursos en la propuesta y lucha por el derecho a la vivienda impulsado por el *Sindicato de Inquilinas e Inquilinos*:

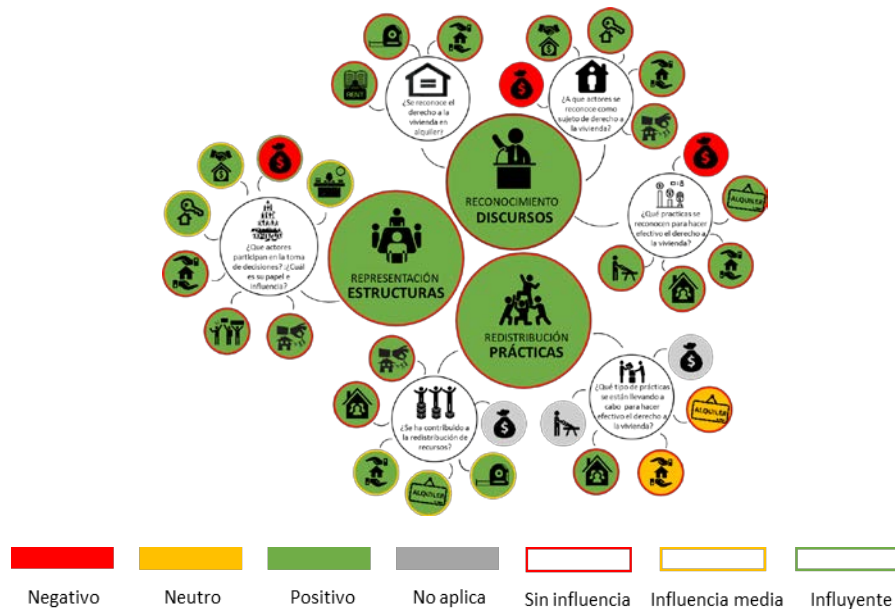


Figura 8. Matriz de Análisis. Reconocimiento, representación y redistribución

Fuente: Elaboración propia

- En relación con el **reconocimiento**, al analizar el discurso y el imaginario colectivo generado en torno al derecho a la vivienda, la propuesta del *Sindicato de Inquilinas e Inquilinos* se basa en hacer frente a la crisis actual de la vivienda en España a través de la concientización, visibilización y politización de la problemática de lucha por el derecho a la vivienda en alquiler, como una herramienta que permita garantizar que se haga efectivo el acceso a una vivienda digna en el marco de lo que se establece en el artículo 47 de la Constitución Española. Uno de los objetivos del Sindicato es que el discurso se replique y se reproduzca en la prensa, para que sea legitimado e incorporado por la sociedad civil, para luego incidir en la administración pública. Así, el reconocimiento del derecho a la vivienda en la propuesta del *Sindicato de Inquilinas e Inquilinos* debe ser garantizado para todas las personas, en marcos normativos y medidas legislativas, poniendo en el centro particularmente a aquellas personas que se ven afectadas.
- En relación con la **representación equitativa**, al analizar la propuesta del *Sindicato de Inquilinas e Inquilinos* sobre qué actores deben participar en la toma de decisiones de las políticas implementadas por la administración pública y en la construcción de marcos legales en relación con el acceso a una vivienda en régimen de alquiler, podemos determinar que la lucha del Sindicato está centrada en la exigencia de un espacio de representación equitativo, pero en el cual los afectados estén en el centro de los procesos de toma de decisiones, solicitando a la administración pública que se transforme en el garante para que el derecho a la vivienda en alquiler se haga efectivo, excluyendo en ello, al sector financiero de la toma

de decisiones, ya que ha subordinado dicho derecho a sus propios intereses. Así, se han establecido algunas mesas de negociación con la administración pública para plantear los mínimos necesarios.

- c) En relación con la **redistribución de recursos**, al analizar qué tipos de políticas y prácticas se han llevado a cabo para hacer efectivo el derecho a la vivienda en régimen de alquiler y si estas prácticas han contribuido a la redistribución de recursos, podemos determinar que el Sindicato está llevando a cabo una serie de acciones y prácticas que pretenden hacer de contrapeso a las injusticias que han sido resultado de la aplicación de las diferentes políticas públicas en el ámbito de la vivienda por parte de la administración pública. La primera de ellas es la búsqueda de la reivindicación de la lucha por el derecho a la vivienda a través de la construcción de un sujeto político representativo de un colectivo que dispute un espacio en la toma de decisiones e instituciones. Esta construcción tiene como base el apoyo mutuo y las asambleas periódicas que se realizan. Una vez que los afectados han pasado de víctimas a sujetos políticos, con la capacidad de convertir las estructuras, se desarrollan una serie de prácticas tales como la paralización de lanzamientos por impago de alquiler, ocupaciones de vivienda “*en precario*”, movilizaciones de toma de la calle y huelgas. Estas prácticas, además de lograr que las familias aseguren el derecho a una vivienda, son estrategias de presión para posicionar esta problemática, tanto en la opinión pública como en la administración pública. Paralelamente, el Sindicato trabaja en el desarrollo de propuestas de leyes a nivel autonómico y estatal, que contemplan los mínimos necesarios para que el derecho a la vivienda se haga efectivo.

5. Análisis del impacto de la pandemia COVID-19 en el ámbito del acceso a la vivienda en régimen de alquiler en España.

Descripción del caso

En marzo del año 2020, España aún no se había recuperado de la crisis financiera del año 2008 - de hecho, esta crisis se había transformado, presionando el aumento del precio del alquiler y el número de lanzamientos por impago de alquiler - cuando el COVID -19 llegó para profundizar dicha crisis. El acceso a una vivienda ha concentrado varios aspectos de la discusión y ha visibilizado esta problemática, al impactar directamente en el ciclo de vida de las personas.

Por un lado, disponer de una vivienda se entiende como una condición necesaria para enfrentar la situación de confinamiento a la que hemos estado sometidos. Por otra parte, la situación que se ha dado a partir de la disminución de ingresos sea por la pérdida del empleo o por la suspensión de éste, desencadena una situación de precariedad insostenible, siendo los hogares mas afectados aquellos que se encuentran en régimen de alquiler. Según datos de Eurostat 2018⁴, la tasa por sobrecarga que representa el gasto de vivienda alcanza el 38%, mientras que este no llega al 4% en los propietarios.

Habiendo transcurrido 14 meses, el impacto de la pandemia se traduce en que hoy nos enfrentamos a un escenario incierto en el ámbito de la vivienda, y aún sin dimensionar las reales consecuencias que tendrá esta crisis. Según la Fundación Cáritas, las personas sin hogar han alcanzado en España casi las 40.000 personas.

⁴ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Housing_statistics/es&oldid=498645

El precio del alquiler ha experimentado durante la pandemia una ligera disminución, como muestra la Figura 9, y su menor subida en seis años. Este cambio en el precio de la vivienda en alquiler se explicaría por la entrada masiva de viviendas turísticas al mercado y el éxodo de una parte de los inquilinos a ciudades de mediano y pequeño tamaño y la ausencia de estudiantes en pisos compartidos.



Figura 9. Evolución del precio del alquiler (2006 -2021)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Idealista

Según información entregada por el periódico *El País*, el lanzamiento por impago de alquiler siguió siendo durante la pandemia ampliamente mayoritario con un 72% del total, disminuyendo un 42% con respecto a las cifras del año 2019.

Para el *Sindicato de Inquilinas e Inquilinos*, la pandemia afloró de una manera muy rápida situaciones que a veces se negaban, esto es, la debilidad del inquilinato debida, por un lado, a la precariedad laboral y, por otro, a los precios no acordes de la vivienda. Las personas ya venían sufriendo, sin ningún tipo de capacidad de ahorro, y una desestabilización como esta hace que el castillo de naipes se caiga.⁵

En ese contexto, el Sindicato lanza la primera huelga de alquileres, como una medida de presión para que la administración pública adopte medidas para enfrentar la crisis que está sufriendo el inquilinato por la pandemia. En ella se establecen y proponen una serie de medidas para cubrir los derechos básicos durante la pandemia.

En este escenario, la administración pública, no ha tenido más opción que tomar medidas excepcionales y temporales para evitar una ola aún mayor de desahucios, que parecen insuficientes dada la profundidad de la crisis, ya que todas las opciones son cubiertas a través de recursos privados, sin alternativa por parte del Estado de una vivienda.

Dentro de estas medidas, están: la suspensión de lanzamientos para todos los hogares independientemente de su situación financiera durante los primeros 6 meses, acotándose posteriormente a hogares vulnerables sin alternativa habitacional la prórroga forzosa de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual; la moratoria o condonación de la deuda arrendaticia no forzosa si no es gran tenedor exceptuando para familias en situación de vulnerabilidad; si el arrendador es gran tenedor, debe hacer reducción de la renta o aplazamiento

⁵ Entrevista en: <https://www.ciudadcomun.org/podcast/2020/5/14/captulo-9-vivienda-y-crisis-experiencias-en-espaa-sindicato-de-inquilinas-de-madrid>

de pago a devolver en cuotas fraccionadas en un mínimo de 3 años sin intereses y solo a los hogares arrendatarios de vivienda habitual en situación de vulnerabilidad económica. En el caso de ser gran tenedor, se puede solicitar aplazamiento temporal y extraordinario del pago de la renta. En caso de fracaso del acuerdo, los arrendatarios en situación de vulnerabilidad pueden pedir la financiación bancaria con avales del Estado, sin intereses y con plazo de devolución hasta 10 años o ayudas a fondo perdido para casos excepcionales.

Por otra parte, desde el *Sindicato de Inquilinas e Inquilinos*, se han llevado a cabo una serie de acciones para la paralización de desahucios y movilización para visibilizar la problemática. Uno de los principales logros ha sido que el 21 de septiembre del 2020 se promulga en Catalunya, la primera ley de medidas urgentes en materia de regulación del alquiler que sean residencia permanente del arrendatario y que estén situadas en un área declarada con mercado de vivienda tenso. Esta última competencia mencionada corresponde a la Generalitat y, en Barcelona, al Ayuntamiento, al Área Metropolitana y al Consejo Metropolitano.

En esa misma línea, en octubre del año 2020, los Sindicatos de Inquilinas logran el compromiso del Gobierno para la promulgación de una Ley de Vivienda que regule los precios de alquileres en todo el país. Hasta el momento dicha Ley no se ha promulgado.

Podemos ver que, a partir de la visibilización de la problemática de la vivienda, los movimientos por la vivienda han logrado una serie de mesas de negociación que han permitido influir en la toma de decisiones.

Extracción de resultados

A continuación, se analiza el reconocimiento, la representación y la redistribución de recursos en el impacto de la pandemia COVID-19 en el ámbito del acceso a la vivienda en régimen de alquiler en España, podemos determinar lo siguiente:

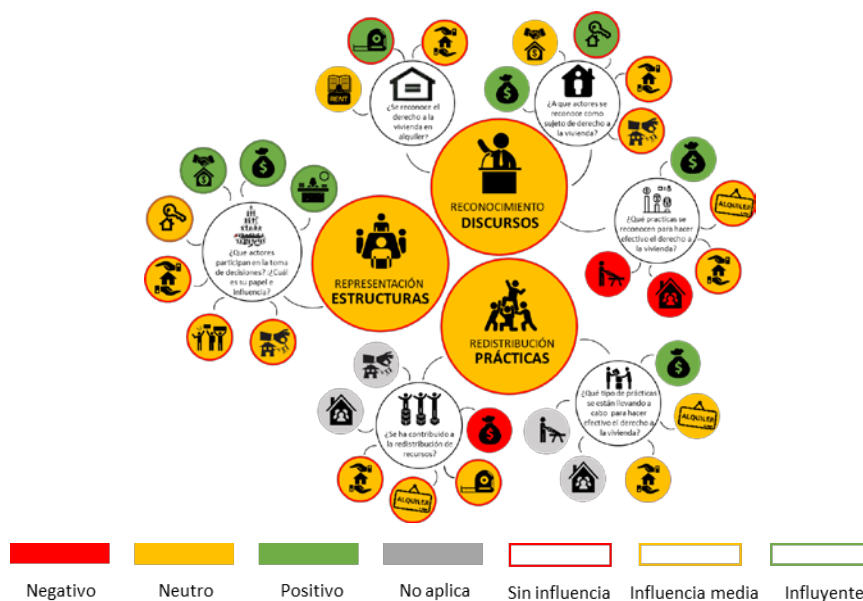


Figura 10. Matriz de Análisis. Reconocimiento, representación y redistribución
 Fuente: Elaboración propia

- a) En relación con el **reconocimiento**, al analizar el discurso y el imaginario colectivo generado en torno al derecho a la vivienda, podemos determinar que a partir de la situación provocada por el Covid-19, la vivienda se ha transformado en uno de los ejes de discusión clave a nivel global y local. La vivienda concentra varios ámbitos de tensión en la pandemia, ya que pone en evidencia la exclusión residencial y la falta de acceso que han tenido algunos grupos, así como la falta de garantías y regulación que hay en torno a este derecho. En este escenario, la administración pública se ha visto obligada a reconocer en su discurso tanto la problemática asociada a esta temática como a quienes se están viendo afectados. En esa línea, ha desarrollado medidas legislativas (extraordinarias y temporales) que garanticen el derecho a una vivienda en alquiler, abarcando en un primer momento a todas las familias sin distinción socioeconómica para luego acotarlas solo a aquellas familias vulnerables.
- b) En relación con la **representación equitativa**, al analizar qué actores están participando en la toma de decisiones de las políticas implementadas por la administración pública en el actual escenario de pandemia, podemos determinar, que dada la presión, visibilización y discusión que se está dando actualmente, se han establecido mesas de negociación con movimientos sociales y afectados, estableciendo compromisos y acuerdos en materia de vivienda, los que han logrado incidir y establecer algunos mínimos en torno a las medidas tomadas. Sin embargo, continúa existiendo una asimetría de participación en influencia entre los diferentes actores. El sistema financiero sigue manteniendo un papel clave en la toma de decisiones, ya que no se han tomado o eliminado medidas que afecten los actuales incentivos a este sector. De hecho, muchos de ellos han traspasado parte importante del actual parque de viviendas turísticas a la oferta de alquiler regular sin restricción.
- c) En relación con la **redistribución de recursos**, al analizar qué tipos de políticas y prácticas se han llevado a cabo para hacer efectivo el derecho a la vivienda en régimen de alquiler y si estas prácticas han contribuido a la redistribución de recursos en el escenario actual de la pandemia, podemos determinar que al reconocerse desde los discursos tanto la problemática en torno a este tema y a sus afectados, se han llevado a cabo algunas medidas que han garantizado el acceso a una vivienda en alquiler, sin embargo, las políticas son focalizadas, temporales y extraordinarias. Por otra parte, se han establecido medidas de endeudamiento con la banca, para aquellas familias que no pertenecen a los sectores más vulnerables. No obstante, existe un avance en la regulación de los grandes tenedores de vivienda con la exigencia de rebaja en el precio de alquiler. A pesar de todo esto, la práctica de lanzamientos por alquiler durante el último año ha continuado, aumentando en el último trimestre igualando las cifras del primer trimestre del año 2020.

6. Conclusiones

Las estrategias financieras y el mercado inmobiliario - que entra en crisis en el año 2008 - ha dibujado un proceso de financiarización de la vivienda que se está dando a nivel global y que ha precarizado masivamente a los sectores más vulnerables que se han visto sometidos a un proceso de sobreendeudamiento y exclusión (Rolnik, 2018; Jiménez Romera y Fernández Ramírez, 2014; Álvarez et al, 2019). En el caso español, esto se ve reflejado en la oleada de lanzamientos tanto por impago de alquiler como por impago de hipotecas causado por la entrada masiva de fondos de inversión que se han apropiado del mercado inmobiliario (Naredo, 2010; Gabarre, 2019). Se ha dado un proceso de *acumulación por desposesión* (Harvey, 2004) impulsado por las políticas de

vivienda que se vienen implementando por la administración pública desde la mitad del siglo pasado.

En ese contexto, la aportación de este artículo se centra en analizar en qué medida las políticas y prácticas llevadas a cabo por los distintos actores en relación con el acceso a una vivienda en régimen de alquiler han contribuido a promover o, por el contrario, negar el reconocimiento del derecho a la vivienda, la representación de los actores de manera equitativa en la toma de decisiones y la redistribución de los recursos, y cómo esto se ha visto afectado por la pandemia del Covid-19. Para ello, se han analizado a partir de la teoría crítica de justicia social de Nancy Fraser (2008), la evolución de las políticas de vivienda en régimen de alquiler en España, el proceso de lucha por hacer efectivo el derecho a la vivienda en España impulsada por el *Sindicato de Inquilinas e Inquilinos*, y el impacto que ha tenido la pandemia en el ámbito del acceso a la vivienda en alquiler desde el año 2020. Esto ha permitido extraer las siguientes conclusiones en relación con estos tres procesos:

- En cuanto al **reconocimiento**, en el que se ha analizado el discurso y el imaginario colectivo generado en torno al derecho a la vivienda en régimen de alquiler en normativas institucionales y medidas legislativas para hacer efectivo dicho derecho, podemos determinar que el artículo 47 de la Constitución Española, reconoce el derecho a la vivienda y establece que los poderes públicos deben regular para hacerlo efectivo. Sin embargo, el análisis de la evolución de las políticas públicas muestra que las políticas de vivienda en España han sido concebidas como un motor de la economía y de incentivo a la construcción, primando el acceso a una vivienda en régimen de propiedad para quienes tienen capacidad de pago, estigmatizando desde el discurso el alquiler como una opción insegura. En lo que se refiere al acceso a la vivienda en régimen de alquiler existen fluctuaciones normativas que se acotan a la relación entre arrendador e inquilino, e incentivos para la generación de un mercado del alquiler gestionado por privados. Las medidas legislativas han mantenido una línea liberalizadora y en la práctica se ha traducido en que solo tienen acceso a un alquiler aquellos que tienen capacidad de pago, esto se ve reflejado en un encarecimiento sostenido del alquiler sobre el incremento del salario, en el aumento sostenido de los lanzamientos por impago de alquiler y en la casi desaparición del stock de vivienda protegida. Ante esto, han surgido movimientos sociales en torno a la vivienda, en primer lugar, la PAH y luego el *Sindicato de Inquilinas e Inquilinos*, que han intentado visibilizar y politizar la problemática en torno a la vivienda, con el fin de que se reproduzca en la prensa y medios, para que sea legitimado e incorporado por la sociedad civil y así incidir en la administración pública. La situación actual de la pandemia ha obligado a la administración pública a reconocer el actual escenario en que se encuentra la vivienda y los afectados.
- En relación con la **representación equitativa**, analizado qué actores participan o han participado en la toma de decisiones de las políticas implementadas por la administración pública y en la construcción de marcos legales en relación al acceso a una vivienda en régimen de alquiler y cuál ha sido su influencia, podemos determinar que parece haber una asimetría de participación e influencia a lo largo de la evolución en las políticas de vivienda en el ámbito de alquiler en España. La administración pública, que tiene el rol de ser el garante en el cumplimiento de los derechos sociales, se ha desligado completamente de su responsabilidad en materia de vivienda, traspasando sus funciones al sector financiero como promotor del mercado inmobiliario en las sucesivas políticas de vivienda y las diferentes medidas legislativas que se han llevado a cabo. En materia de alquiler, la más importante se

refiere a los incentivos establecidos para el ingreso de fondos de inversión al mercado de la vivienda en alquiler. Con ello, este sector se ha transformado en un actor clave de la política de vivienda, en detrimento de las miles de familias que han sido desahuciadas. Ante esto la sociedad civil se ha organizado en torno a esta problemática, surgiendo movimientos sociales por la lucha de la vivienda. El último de ellos, el *Sindicato de Inquilinas e Inquilinos* en torno a la vivienda en régimen de alquiler, que se desprende de la lucha iniciada en el año 2009 por la *Plataforma de Afectados por la Hipoteca*, y que ya había logrado un importante apoyo de la sociedad civil. En el ámbito de la representación, la lucha del Sindicato está centrada en la exigencia de un espacio de representación equitativo, en el cual los afectados deben estar en el centro de los procesos de toma de decisiones. La pandemia ha tensionado y visibilizado los problemas actuales en torno a la vivienda, lo que ha permitido que se abran espacios de negociación entre la administración pública y movimientos sociales y afectados, estableciendo compromisos y acuerdos en materia de vivienda, los que han logrado incidir y establecer algunos mínimos necesarios en el marco de las medidas en relación con la pandemia, pero también de futuras leyes de vivienda.

- En relación a la **redistribución de recursos** en el que se ha analizado que tipos de políticas y prácticas se han llevado a cabo para hacer efectivo el derecho a la vivienda en régimen de alquiler y si estas prácticas han contribuido a la redistribución de recursos, constatamos que históricamente las políticas y prácticas llevadas a cabo por la administración pública han establecido una serie de incentivos y (des)regulaciones que han determinado que el acceso a una vivienda de alquiler quede acotado a dos opciones: la vivienda libre gestionada por fondos de inversión, lo que ha llevado al aumento del precio de alquiler sostenidamente en los últimos 9 años; y la vivienda protegida, que posteriormente al plan de vivienda del año 2013, que eliminó las ayudas para su construcción y promoción de vivienda de protección oficial, prácticamente ha desaparecido, detonando un proceso de exclusión social a nivel local. El *Sindicato de Inquilinas e Inquilinos*, a través de su lucha y sus acciones para paralizar lanzamientos y la ocupación de viviendas, ha intentado reivindicar este derecho. Así mismo, ha conseguido el compromiso de la promulgación de una ley de vivienda que regule el precio del alquiler en Cataluña, y continúa en la lucha para la promulgación de una ley de vivienda a nivel estatal.

La crisis asociada a la pandemia del COVID 19, está nuevamente dibujando un escenario de incentivos fiscales y monetarios para estimular el sector de la construcción y los inversores inmobiliarios. Según el Índice Global de Precios de la Vivienda de Knight Frank, en un informe de 56 países, los precios de las viviendas durante la pandemia siguieron incrementando su precio en promedio un 4,7%. Para algunos expertos, esta alza responde, por una parte, a la escasez de oferta en Europa por el retraso de la decisión de venta y al incremento del valor que las personas le dan al hogar. Por otra parte, la pandemia ha tenido el potencial de aumentar la desigualdad en todos los países, según datos de OXFAM, mientras en España las personas más pobres habrían perdido hasta siete veces más renta que las más ricas, la fortuna de los 10 hombres más ricos del mundo ha aumentado en medio billón de dólares. Las tasas de ahorro en Europa de aquellos hogares que han logrado mantener sus rentas se han disparado y una parte importante de este ahorro se ha canalizado al mercado inmobiliario en forma de inversión.

En este contexto global de financiarización de la vivienda y a partir del análisis llevado a cabo, podríamos concluir que la aplicación del marco analítico de la presente investigación podría replicarse en otros contextos locales y globales, obteniendo resultados similares. Por ello, se recomienda seguir profundizando en esta temática tan contingente, en investigaciones que aborden, por ejemplo, el actual proceso de expulsión que están sufriendo las familias hacia la periferia de las capitales, la evaluación de impacto que está teniendo y tendrá la ley de alquileres en Barcelona, reflexiones en torno a las mujeres y la infancia en la lucha por el derecho a la vivienda, etc.

Podemos concluir que la vivienda en régimen de alquiler tiene un enorme potencial para asegurar el derecho a una vivienda digna a todas las personas, y, por tanto, promover la redistribución de recursos, sin embargo, esto no ocurrirá si no hay reconocimiento previo en los discursos y representación equitativa en la toma de decisiones de todos los actores. Es el rol del Estado asegurar dicho acceso y evitar que el ciclo de vida de las personas se siga viendo afectado por procesos de desigualdad, explotación y prácticas especulativas.

Referencias

- Álvarez de Andrés, E. Á., Campos, M. J. Z., & Zapata, P. (2015). Stop the evictions! The diffusion of networked social movements and the emergence of a hybrid space: The case of the Spanish Mortgage Victims Group. *Hábitat International*, 46, 252-259.
- Álvarez de Andrés, E., & Smith, H. (2019). La lucha por la vivienda en España (2009-2019): desde la calle a las instituciones. *Revista INVI*, 34(97), 179-203.
- Bellart, C. T., & Meda, J. B. (2018). El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo. *Documentos de trabajo (Laboratorio de alternativas)*, (197), 1.
- Cano, G., & Etxezarreta, A. (2014). La crisis de los desahucios en España: respuestas institucionales y ciudadanas. *Revista de economía crítica*, 17, 44-57
- Carrasco Perera, A. (1986): *Ius aedificandi y accesión*, Montecorvo, Madrid.— (2011): «Tener y no tener un derecho subjetivo a la vivienda», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, n.º 814
- Cocola-Gant, A., Durán, G., & Janoschka, M. (2016). La ciudad del siglo XXI: políticas públicas urbanas, desplazamientos y contestaciones. *Íconos*, (56), 11-18.
- Colau, A., & Alemany, A. (2013). ¡Sí se puede! Crónica de una pequeña gran victoria.
- Daher, Antonio. (2013). Territorios de la financiarización urbana y de las crisis inmobiliarias. *Revista de geografía Norte Grande*, (56), 7-30. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022013000300002>
- Delgadillo Polanco, V. M. (2018). Financiarización global de la vivienda: lucro y desplazamientos sociales. *Economía, sociedad y territorio* 18(57), 621-627
- De Mattos, C. (2016). Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana. *Sociologías. Porto Alegre*. v.1. n.º 42, 24-52.
- Fernández Navarrete, D. (2016). La crisis económica española: una gran operación especulativa con graves consecuencias. *Estudios Internacionales (Santiago)*, 48(183), 119-151.
- Fraser, N. (2008). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de trabajo*, 4(6).

Gabarre, M. (2019). *Tocar fondo: la mano invisible detrás de la subida del alquiler. Traficantes de Sueños.*

Gala Cano & Aitziber Etxezarreta, 2014. "La crisis de los desahucios en España," *Revista de Economía Crítica*, Asociación de Economía Crítica, vol. 17.

Guillén, B. (2020). *El alquiler inmobiliario en España, su evolución y problemas actuales.*

Harvey, D. (2004). *El nuevo imperialismo (Vol. 26).* Ediciones Akal.

Jiménez Romera, C., & Fernández Ramírez, C. (2014). *Casas sin gente, gente sin casas: el fracaso del modelo inmobiliario español.* *Revista Invi*, 29(82), 133-155.

Montalvo, J. G. (2019). *Retos del mercado del alquiler en España.* *Cuadernos de Información económica*, (269), 1-11.

Navarro, Vicenç (2015). «Ataque a la democracia y al bienestar». Barcelona: Anagrama

Pareja-Eastaway, M., & Sánchez-Martínez, M. T. (2011). *El alquiler: una asignatura pendiente de la Política de Vivienda en España.*

Ponce Sole, J. (Coord.), et al. (2008): *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: Sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo. Con un análisis específico de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en su contexto español, europeo e internacional*, Marcial Pons, Barcelona.

Rolnik, R. (2018). *La guerra de los lugares: La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas.* Lom Ediciones.

Rolnik, R., & Dapena, L. (2014). *Neoliberalismo reciente: la financiarización de la vivienda propia y el derecho a la vivienda.* *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 24(1), 1-21.