

Determinar las necesidades de vivienda en la UE, evaluar los efectos de la escasez y ofrecer una visión general de la legislación pertinente de la UE

Antecedentes y metodología

La escasez de viviendas se ha convertido en uno de los retos más acuciantes de la Unión, ya que socava la inclusión social, la estabilidad económica y la sostenibilidad medioambiental al limitar el acceso de los ciudadanos a unas condiciones de vida dignas, sostenibles y asequibles.



La Unión ha reconocido cada vez más la necesidad de una acción coordinada para hacer frente a estas cuestiones. La Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos (2019/2187(INI)), sentó las bases para una mayor participación a escala de la Unión. Los acontecimientos recientes apuntan a un creciente compromiso político con la vivienda a escala de la Unión, en especial el nombramiento de un comisario de Vivienda, el anuncio de un plan europeo de vivienda asequible y la creación de la Comisión Especial del Parlamento Europeo sobre la Crisis de la Vivienda en la UE (HOUS).

En este contexto, en el presente estudio se examinan las necesidades de vivienda en toda la Unión, prestando especial atención a las desigualdades en materia de asequibilidad y calidad de la vivienda, así como del acceso a esta. Se ofrece una descripción de las necesidades de vivienda en la Unión por territorios y grupos de población, los principales factores que influyen en los retos en materia de oferta y demanda de viviendas y los efectos de la escasez de viviendas en la salud, la educación y el empleo. También se analiza el modo en que la legislación y la financiación de la Unión configuran y apoyan las políticas nacionales en el ámbito de la vivienda digna, sostenible y asequible. Este análisis integra una combinación de métodos de investigación, a saber, trabajo de documentación, examen de datos cuantitativos, consulta con partes interesadas y estudios de caso seleccionados a título ilustrativo.

El presente documento es una síntesis del estudio solicitado por la Comisión Especial HOUS que tiene por objeto determinar las necesidades de vivienda en la UE, evaluar los efectos de la escasez y ofrecer una visión general de la legislación pertinente de la UE. El estudio completo, disponible en inglés, puede descargarse en: <https://bit.ly/48zwECf>.

Principales conclusiones del estudio

La vivienda goza de amplio reconocimiento como derecho humano fundamental, y abarca la seguridad de la tenencia, unas condiciones de vida adecuadas, la asequibilidad en relación con la renta del hogar y el cumplimiento de las normas medioambientales y de eficiencia energética. Por ello, la dignidad, la sostenibilidad y la asequibilidad de la vivienda son tres dimensiones interconectadas de la política de vivienda de la Unión; sin embargo, el modo en que estos conceptos se ponen en práctica no es el mismo en toda la Unión.

En el estudio se ponen de relieve las enormes disparidades en las condiciones de la vivienda y el acceso a esta. Europa meridional y oriental se enfrenta a tasas elevadas de superpoblación y privación de vivienda, mientras que Europa occidental y septentrional sufre una fuerte subida de los precios y una oferta limitada. Los principales retos de las zonas urbanas son la grave escasez de viviendas y la escalada de los precios, y los de las regiones rurales y ultraperiféricas suelen ser el deterioro de las viviendas y la inversión limitada. Las viviendas deficientes, superpobladas o inseguras siguen afectando de manera desproporcionada a los grupos vulnerables, esto es, las familias con bajos ingresos, los migrantes, las minorías étnicas, los progenitores solos, los jóvenes, las personas mayores y las personas con discapacidad.

La escasez de viviendas persistente y el aumento de los costes afectan al bienestar físico y mental, la inclusión social, la movilidad laboral y los resultados educativos. Además, agravan las desigualdades entre niveles de renta, grupos de edad, géneros y poblaciones vulnerables.

El envejecimiento de la población, el aumento del número de hogares más pequeños, la urbanización, el retraso en la formación de familias entre los adultos jóvenes, la migración y el aumento de los alquileres de corta duración relacionados con el turismo ejercen presiones por el lado de la demanda. Al mismo tiempo, la oferta de viviendas tiene dificultades para seguir el ritmo debido a la disponibilidad de suelo limitada, los costes de construcción elevados, la fragmentación de la normativa, la escasez de mano de obra y de competencias en el sector de la construcción y la baja productividad del sector. La financierización de la vivienda, al afectar a las presiones tanto por el lado de la demanda como por el de la oferta, se ha convertido en una de las principales causas de los retos en materia de asequibilidad. El papel cada vez más preponderante de los inversores institucionales, de los fondos de inversión en bienes inmuebles y de la inversión especulativa ha convertido la vivienda en un activo financiero más que en un bien social. Este proceso ha impulsado la inflación de precios y ha reducido la disponibilidad de viviendas asequibles.

La legislación y los mecanismos de financiación de la Unión han contribuido a mejorar la calidad de la vivienda. De hecho, la Unión ha fijado objetivos y requisitos en materia de eficiencia energética y de uso de fuentes de energía renovables en los edificios residenciales, y ha proporcionado financiación para efectuar reformas e inversiones en el ámbito de la eficiencia energética y el desarrollo de viviendas asequibles. Sin embargo, el efecto de estas medidas sigue siendo desigual debido a las diferencias en la transposición nacional, la capacidad administrativa y los recursos financieros.

Recomendaciones políticas

Al objeto de hacer frente a la escasez de viviendas y de velar por que todos los residentes pueden acceder a una vivienda segura, adecuada y resiliente al cambio climático, se recomienda que la Unión y sus Estados miembros adopten medidas en torno a tres pilares que se refuerzan mutuamente: 1) legislación y normativa; 2) financiación e inversiones; 3) capacidad catalizadora, datos y apoyo público. Las siguientes medidas son formas de lograr que la política de vivienda sea más inclusiva y esté lista para su aplicación:

1) Reforzar la legislación y la normativa de la Unión para que sean más efectivas.

- **Integrar los objetivos sociales en la política inmobiliaria relacionada con el clima.**

La aplicación de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios podría requerir que las

estrategias nacionales de renovación a largo plazo contemplaran objetivos sociales mensurables, como el número de hogares con bajos ingresos a los que se ha aplicado, así como salvaguardias para los arrendatarios durante las renovaciones.

- **Aclarar y actualizar las normas sobre ayudas estatales para viviendas asequibles.**

Se debería actualizar la Decisión sobre los servicios de interés económico general para ampliar su ámbito de aplicación personal (esto es, para que también incluya a los hogares de renta media, a los trabajadores clave y a los jóvenes) y aumentar sus umbrales. Esto permitiría a los Estados miembros desarrollar sus programas sociales y de alquiler a precio de coste sin inseguridad jurídica.

- **Promover los derechos y la seguridad de los arrendatarios.**

Se deberían elaborar iniciativas para reforzar los derechos de los arrendatarios como parte de la agenda de política social en el marco del principio diecinueve del pilar europeo de derechos sociales. Si bien la legislación en materia de arrendamientos es una competencia nacional, ciertos aspectos, como la transparencia de los contratos de arrendamiento, la equidad de los procedimientos de desahucio y el acceso a los servicios de vivienda básicos podrían guiarse por los principios del Derecho de la Unión.

2) Movilizar la financiación y la inversión a gran escala.

- **Ampliar la iniciativa europea en materia de vivienda asequible.**

Habría que seguir ampliando la iniciativa europea en materia de vivienda asequible, en el marco de InvestEU y con la colaboración del Banco Europeo de Inversiones, creando ventanas de financiación específicas (que incluyan garantías) en su plataforma paneuropea de inversión en pro de unas viviendas sociales y asequibles de nueva construcción o renovadas, con parámetros de referencia en materia de asequibilidad y eficiencia energética claros.

- **Usar de forma estratégica la política de cohesión, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y el Fondo Social para el Clima.**

Se debería fomentar la asignación de fondos a viviendas sociales o asequibles eficientes en materia de energía, la regeneración de zonas desfavorecidas y la oferta de alquileres cerca de los puestos de trabajo en ciudades, pequeños municipios y zonas rurales en pro de la cohesión territorial. Habría que priorizar el apoyo del Fondo Social para el Clima a fin de disminuir las facturas de los hogares vulnerables, lo que reduciría la pobreza energética.

- **Innovar en los modelos de financiación.**

Se deberían promover los fondos rotatorios en materia de vivienda, los bonos de impacto social y la recuperación de plusvalías inmobiliarias; proporcionar asistencia técnica (por ejemplo, mediante un centro de asesoramiento) para ayudar a los Estados miembros a aplicar tales modelos de financiación y atraer capital privado.

- **Armonizar los incentivos fiscales.**

Habría que animar a los Estados miembros a que controlen y desincentiven la especulación y la desocupación (por ejemplo, mediante el régimen impositivo de las segundas residencias, las viviendas desocupadas y los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración) y recompensar la creación de oferta asequible (entre otros medios, con créditos fiscales o una reducción del IVA aplicable a la construcción de viviendas sociales o asequibles).

3) Impulsar medidas que faciliten una aplicación efectiva.

- **Desarrollar la capacidad local y mejorar la gobernanza.**

Se debería usar el instrumento de apoyo técnico, la Iniciativa Urbana Europea y el Programa de la Red de Desarrollo Urbano para reforzar las capacidades municipales. Habría que compartir modelos reproducibles de planificación participativa y diseño conjunto.

- **Reforzar los datos, el seguimiento y las definiciones.**

Convendría crear un centro de datos sobre la vivienda de la Unión, que armonice los indicadores clave (como la asequibilidad, el sinhogarismo, el parque de viviendas sociales, los alquileres y el rendimiento energético) y muestre el desglose por grado de urbanización y grupo demográfico. Se debería alcanzar un acuerdo sobre una definición operativa a escala de la Unión de lo que se considera «vivienda asequible» basada en la renta y los costes locales. Habría que crear un observatorio del rendimiento de la construcción de la Unión, a fin de realizar un seguimiento de la brecha en materia de rendimiento de las renovaciones.

- **Fomentar el apoyo público y la gobernanza inclusiva.**

Se deberían concebir soluciones conjuntamente con arrendatarios, asociaciones de viviendas y comunidades locales; difundir las ventajas de la tríada de la asequibilidad, la calidad y la descarbonización. Habría que destacar varios modelos probados a fin de aumentar la confianza y la voluntad política, como el modelo Housing First (priorizar la vivienda), aplicado en Helsinki, o las renovaciones de terrenos abandonados en Friburgo (puede obtener más información sobre estos estudios de caso en la segunda parte de la versión completa del presente estudio, que contiene sus anexos).

- **Apoyar la investigación y el intercambio de conocimientos.**

Se debería financiar la investigación aplicada sobre los efectos de los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración, los costes de adaptación al cambio climático y las asociaciones públicas y privadas eficaces, así como reactivar la asociación de la vivienda de la agenda urbana como una plataforma de orientación en materia de aplicación.

Más información

La presente síntesis está disponible en las siguientes lenguas: alemán, croata, español, francés, inglés, italiano y polaco. El estudio (parte 1) y sus anexos (parte 2), disponibles en inglés, y las síntesis pueden descargarse en: <https://bit.ly/48zwECf>.

Para más información sobre los estudios del Departamento Temático para la Comisión HOUS: <https://research4committees.blog/hous/>.

Exención de responsabilidad y derechos de autor. Las opiniones que se expresan en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial del Parlamento Europeo. Se autoriza la reproducción y la traducción con fines no comerciales, a condición de que se indique la fuente, se informe previamente al Parlamento Europeo y se le transmita un ejemplar. © Unión Europea, 2025.
© Imagen de la página 1 utilizada con permiso de Adobe Stock.

Administradora responsable: Sophie SASSE

Asistente editorial: Roberto BIANCHINI

Contacto: Poldep-cohesion@ep.europa.eu

Este documento está disponible en la siguiente dirección de internet: www.europarl.europa.eu/supporting-analyses.