avanza

PROTEGER Y CONSTRUIR HACIA UN NEW DEAL PARA LA VIVIENDA EN ESPAÑA

Friedrich Ebert Stiftung

PROTEGER Y CONSTRUIR

Hacia un new deal para la vivienda en España.

Alex Fernández es fellow de la Fundación Avanza e investigador postdoctoral en la Universidad de Granada. Se doctoró en Políticas Públicas por la Universidad Tecnológica de Delft (TU Delft) como Marie Skłodowska-Curie Fellow y fue Fulbright Fellow en la Universidad de California en Los Ángeles (UCLA). Es máster en Sociología Urbana por la London School of Economics y en Economía por Birkbeck College. Su investigación, publicada en revistas como *Housing Studies, Urban Studies* y *Cities*, analiza la financiación de la vivienda social y los efectos distributivos de las políticas de vivienda, en particular la fiscalidad y la descarbonización.

Antonio Giraldo Capellán es fellow de la Fundación Avanza y concejal del Grupo Socialista en el Ayuntamiento de Madrid, donde es portavoz en la Comisión de Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad. Es graduado en Geografía y Ordenación del Territorio por la Universidad de Valladolid y máster en Planeamiento Urbano y Territorial por la Universidad Politécnica de Madrid. Divulga sobre urbanismo, vivienda, historia y arquitectura en redes sociales y colabora con frecuencia en medios de comunicación.

Mikel Berra Sandín es fellow de la Fundación Avanza, arquitecto y urbanista, graduado en Planeamiento Urbano por el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT). Combina la investigación, el diseño y la ejecución de políticas públicas, tanto desde la administración como desde el ejercicio profesional independiente. Ha trabajado para agencias públicas y estudios de urbanismo en tres continentes, como el Área Metropolitana de Barcelona, ONU-Hábitat o Skidmore, Owings & Merrill, y sus proyectos de diseño urbano e investigación han recibido premios en Estados Unidos y Europa.

Ana Berenguer Giménez es directora adjunta de la Fundación Avanza y experta en diseño y evaluación de políticas públicas, con más de diez años de trayectoria en gobiernos de España y Estados Unidos. Entre 2024 y 2025 fue directora general de Planificación y Evaluación en el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana. Antes fue directora general de Análisis y Políticas Públicas en la Presidencia de la Generalitat Valenciana y vicepresidenta de Análisis en el Equipo de Desarrollo Económico del Ayuntamiento de Nueva York (NYCEDC). Es máster en Administración Pública por la Universidad de Columbia y licenciada en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Es cofundadora de OvidIA, un proyecto de cortafuegos narrativos frente a la desinformación, y actualmente ocupa el cargo de directora adjunta de la Fundación Conexus.

NOTAS LEGALES

© Friedrich-Ebert-Stiftung Oficina de España © Fundación Avanza

No se permite el uso comercial de las publicaciones de la Fundación Friedrich Ebert (FES) sin su consentimiento previo por escrito. Las publicaciones de la Fundación Friedrich Ebert no deben utilizarse con fines electorales.

Design: Hey Studio

DECLARACIÓN SOBRE EL USO DE HERRAMIENTAS O TECNOLOGÍAS DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL.

En la elaboración de este informe, los autores utilizaron Claude (Anthropic), un modelo de inteligencia artificial generativa, con tres fines. Primero, para mejorar la redacción y la claridad expositiva de algunos pasajes. Segundo, en la escritura y depuración del código empleado en el tratamiento de los datos y la elaboración de las figuras. Tercero, en la revisión del manuscrito, donde se usó para corregir la gramática, la ortografía y el estilo, y para comprobar la coherencia entre el texto, las figuras, sus pies y las referencias bibliográficas durante la preparación final del documento. La investigación, la selección de fuentes y datos, el diseño y la interpretación de los análisis, las propuestas y las conclusiones son obra de los autores, que verificaron el código y sus resultados. Tras el uso de esta herramienta, los autores revisaron y editaron el contenido y asumen la plena responsabilidad del texto publicado.

índice

Un New Deal para la vivienda en España:
Resumen de propuestas 5

Capítulo 1
Un New Deal para la vivienda 11

Capítulo 2
La batalla comunicativa que el gobierno no ganó 20

Capítulo 3
Política de vivienda: lo que funciona, lo que falta y lo que recomendamos 30

Capítulo 4
Fiscalidad del suelo y vivienda 49

Capítulo 5
Hacia un sistema de financiación de vivienda social en España 65

Capítulo 6
La ciudad como estrategia de Estado: una visión metropolitana de la viviend 83

Bibliografía 136

Agradecimientos

Este informe no habría sido posible sin la generosidad de quienes, desde la práctica diaria de la política urbana y de vivienda, compartieron con nosotros su experiencia sus datos y su manera de mirar la ciudad.

Queremos dar las gracias a **Francisco Dinís Díaz Gallego**, doctor en Arquitectura y Urbanismo por la Universidade da Coruña y concejal de Urbanismo, Rehabilitación y Vivienda del Concello da Coruña; a **Alejandro López Parejo**, arquitecto por la Universidad Rey Juan Carlos y coordinador del Área de Hogares y Estrategias de Regeneración de la Empresa Municipal de Suelo y Vivienda del Ayuntamiento de Getafe; y a **Fernando Ríos Rull**, letrado del Consejo Consultivo de Canarias y profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de La Laguna. Su generosidad al compartir el conocimiento que da la gestión diaria de la vivienda y del territorio, y el rigor del análisis jurídico, han enriquecido de manera decisiva este trabajo.

Gracias al equipo de **OvidIA**, sin cuyo trabajo el capítulo 2, dedicado a la batalla comunicativa por la vivienda, no habría sido posible. Su análisis de la cobertura mediática y la conversación en redes sobre vivienda desde 2020 nos permitió reconstruir con datos cómo se construyó el relato que dominó el debate público y dónde está el margen para disputarlo. OvidIA es un proyecto de cortafuegos narrativos del que es cofundadora una de las autoras de este informe.

Gracias también a **Alfonso Vegara**, arquitecto, economista y sociólogo, doctor en Urbanismo y fundador y presidente de la Fundación Metrópoli, y a **Pablo Otaola Ubieta**, ingeniero de caminos, director general de Bilbao Ría 2000 entre 1993 y 2000 y gerente de la Comisión Gestora de Zorrotzaurre entre 2004 y 2018, uno de los principales artífices de la transformación de la ría de Bilbao. Sus experiencias demuestran que la ciudad puede ser una estrategia de Estado y han sido una inspiración constante en la elaboración del capítulo dedicado a las ciudades.

Agradecemos a la Dra. **Mónica García Melón**, catedrática de la Universitat Politècnica de València, la lectura y revisión crítica de las distintas versiones del informe, así como sus observaciones y aportaciones durante su elaboración.

Este informe se apoya en parte en los resultados del proyecto **Dinámicas de Mercado y Espaciales de la Vivienda (DIME)**, y por FEDER, UE y que se lleva a cabo en la Universidad de Granada.

Como no podía ser de otra forma, estos agradecimientos se extienden a la **Fundación Avanza** (y en especial a **Lucía de Castro**, del equipo de la Fundación Avanza, cuya lectura atenta y aportaciones mejoraron sustancialmente el capítulo 2) y a la **representación en España de la Friedrich-Ebert-Stiftung**. Ambas instituciones idearon y apoyaron logística y financieramente este documento.

Las opiniones y propuestas recogidas en este informe son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente las de las personas e instituciones mencionadas.

Un New Deal para la vivienda en España: Resumen de propuestas

1. Un pacto roto: recuperar la vivienda como hogar

España atraviesa una crisis estructural de acceso a la vivienda en la que el trabajo y el ahorro ya no bastan para emanciparse ni para conseguir mejores condiciones de vida. Lo que durante años se trató como un desajuste del mercado se ha convertido en un problema social y político de primer orden. El acceso a una vivienda depende cada vez menos de los ingresos del trabajo y más del patrimonio y la herencia.

Los datos reflejan la magnitud de la crisis de asequibilidad:

- En julio de 2026 el 43 % de la población señalaba la vivienda como uno de los principales problemas del país, frente al 2,4 % en 2019.
- En 2025, la tasa de emancipación de las personas de entre 18 y 34 años se situaba en el 31,3 %, 17 puntos por debajo de la registrada en 2010.
- Para una persona joven que alquila sola, el coste de la vivienda puede absorber el 92,3% de sus ingresos netos; incluso en hogares jóvenes con dos salarios, el esfuerzo alcanzaría el 46%.
- Entre 2019 y 2025, el incremento mensual del salario mínimo interprofesional, 284 euros, quedó por debajo del aumento medio del alquiler, estimado en 320 euros.
- El 46,7 % de las compraventas de vivienda registradas en el verano de 2025 se realizó sin financiación hipotecaria, un indicador de la importancia creciente del capital acumulado en el acceso a la propiedad.

La vivienda no es únicamente un problema de asequibilidad de los hogares inquilinos, sino que condiciona la emancipación, la natalidad, la movilidad laboral y la cohesión social. La respuesta exige un cambio de escala y de orientación de las políticas públicas.

Acciones propuestas

- Situar el acceso a una vivienda digna y asequible entre las prioridades permanentes de la política económica y social.
- Reforzar el papel del Estado como impulsor, coordinador y financiador de una estrategia de vivienda a largo plazo.
- Combinar la protección de los hogares con la ampliación de la oferta asequible y la reforma de los incentivos fiscales y financieros.
- Evaluar los resultados con indicadores públicos que midan el acceso efectivo a la vivienda y el esfuerzo económico de los hogares.

2. De la emergencia habitacional a una respuesta estructural

Entre 2023 y 2026, España ha desplegado nuevas herramientas para abordar la crisis, entre ellas la Ley por el Derecho a la Vivienda, el Plan Estatal de Vivienda 2026-2030, el fondo España Crece y la creación de CASA 47 como empresa pública de vivienda. Este marco ofrece oportunidades para ampliar la intervención pública, pero su existencia no garantiza por sí sola que la oferta aumente al ritmo necesario ni que las nuevas viviendas sean asequibles para quienes más las necesitan.

El desequilibrio entre la formación de hogares y la construcción residencial constituye uno de los principales factores de presión sobre los precios. En 2025 se visaron unas 139.000 viviendas, frente a una demanda anual estimada de 200.000. Esta diferencia se suma a años de construcción insuficiente y a la distribución territorial desigual de la oferta.

El reto no consiste únicamente en construir más, sino en hacerlo donde existe necesidad, con infraestructuras y transporte adecuados y con una proporción suficiente de viviendas accesibles para los hogares de ingresos bajos y medios.

Acciones propuestas

- / Coordinar los instrumentos estatales de vivienda, suelo, financiación y planificación urbana dentro de una estrategia común.
- / Establecer objetivos plurianuales de construcción, rehabilitación y ampliación del parque asequible.
- / Orientar la promoción residencial hacia las necesidades reales de los hogares y los mercados con mayor tensión.
- / Publicar información periódica sobre viviendas iniciadas, terminadas, disponibles y efectivamente incorporadas al mercado asequible.
- / Evaluar el cumplimiento de los planes y ajustar los recursos cuando los resultados se alejen de los objetivos.

3. Proteger a los hogares mientras aumenta la oferta

La regulación del mercado del alquiler puede contribuir a contener los precios y proporcionar estabilidad residencial en las zonas más tensionadas. La experiencia debe analizarse a partir de datos comparables, atendiendo tanto a la evolución de las rentas como a la disponibilidad de viviendas y a las condiciones de acceso de los hogares.

Las cifras de Cataluña ya apuntan a resultados relevantes. En los municipios sujetos a regulación se habría moderado el crecimiento de los alquileres y, en Barcelona, la renta de los nuevos contratos de vivienda habitual muestra una tendencia a la baja desde 2024.

Sin embargo, la protección residencial, que busca permitir que los hogares afronten la emergencia mientras se desarrollan soluciones permanentes, no puede sustituir a una política sostenida de aumento de la oferta. Además, es necesario reducir los usos fraudulentos de los contratos temporales y turísticos y ofrecer mecanismos razonables de seguridad tanto a inquilinos como a propietarios.

Acciones propuestas

- / Reforzar la estabilidad de los contratos de vivienda habitual y mejorar la transparencia de los precios.
- / Evaluar periódicamente los efectos de la regulación en las zonas tensionadas, con indicadores comunes y públicos.
- / Abordar el uso de contratos de temporada y alquileres turísticos para eludir las obligaciones aplicables a la vivienda habitual.
- / Vincular la protección de los hogares vulnerables frente a la pérdida de vivienda con ayudas al alquiler, alternativas habitacionales y acceso a vivienda social.
- / Reforzar las garantías frente a impagos y los mecanismos de mediación para los propietarios que alquilan, respetando los derechos de los inquilinos.
- / Coordinar las medidas regulatorias con objetivos verificables de construcción, rehabilitación y movilización de vivienda.

La regulación debe formar parte de una estrategia integral para proteger a quienes lo necesitan hoy y al mismo tiempo ampliar las opciones de acceso para quienes las necesitarán mañana.

4. Construir un parque de vivienda protegida permanente

España arrastra una debilidad estructural de su parque de vivienda social y protegida. Aunque durante décadas se promovió un volumen relevante de vivienda protegida, gran parte del parque perdió esa condición y pasó al mercado libre. El resultado es que la inversión pública no siempre se ha traducido en un patrimonio asequible duradero.

El Plan Estatal de Vivienda 2026-2030 incorpora la protección permanente como principio para las viviendas financiadas mediante sus instrumentos. Este enfoque puede ayudar a corregir errores históricos y evitar que el esfuerzo colectivo termine generando beneficios privados sin mantener una contraprestación social a largo plazo.

La vivienda protegida debe entenderse como una infraestructura social, parte del patrimonio público, que permite responder a las necesidades de distintas generaciones y que permanece disponible para hogares que no pueden acceder al mercado libre.

Acciones propuestas

/ Garantizar la protección permanente de las viviendas que reciban financiación o suelo público, con las salvaguardas jurídicas necesarias.

/ Establecer objetivos verificables de promoción, adquisición y rehabilitación de vivienda protegida.

/ Publicar información periódica sobre el número de viviendas protegidas, su régimen de acceso, su ocupación y su permanencia en el parque asequible.

/ Priorizar las actuaciones en zonas con mayores dificultades de acceso y vincular los nuevos desarrollos a servicios públicos y transporte.

/ Reforzar la cooperación entre el Estado, las comunidades autónomas y los municipios para acelerar la ejecución de proyectos metropolitanos.

/ Evaluar los resultados de los planes y orientar los recursos hacia las administraciones y proyectos que acrediten capacidad de ejecución y cumplimiento de los objetivos comunes.

El objetivo no debe ser únicamente producir vivienda protegida, sino asegurar que esa protección perdure y responda de forma efectiva a las necesidades sociales.

5. Crear una estructura estable de financiación para la vivienda social

España cuenta con un parque de vivienda social reducido en comparación con la media europea. Su peso se sitúa en torno al 3,5 %, frente a una media europea estimada del 8% y porcentajes superiores en algunos países. Cerrar esta brecha requeriría un esfuerzo inversor sostenido durante años. Este informe estima una necesidad próxima a los 20.000 millones de euros anuales durante quince años.

El problema no es solo cuánto dinero se destina a vivienda, sino cómo se organiza la financiación y qué actores tienen capacidad para desarrollar y gestionar proyectos a largo plazo. Los proveedores públicos y sin ánimo de lucro necesitan balances sólidos, acceso a crédito y reglas estables que permitan construir, mantener y rehabilitar viviendas sin depender exclusivamente de subvenciones puntuales.

Para ampliar de forma significativa la vivienda social no basta con aprobar programas temporales. Se necesita una arquitectura institucional capaz de acreditar a los proveedores, facilitar la financiación, reinvertir los recursos y garantizar la continuidad de los proyectos.

Acciones propuestas

/ Facilitar el acceso a financiación de largo plazo a entidades públicas, cooperativas y proveedores sociales acreditados.

/ Crear instrumentos de garantía que reduzcan el riesgo financiero de los proyectos sin eliminar la responsabilidad de los operadores.

/ Reforzar la colaboración entre administraciones y entidades proveedoras, con objetivos de asequibilidad, permanencia y buena gestión.

/ Establecer mecanismos transparentes para fijar los alquileres y distribuir las ayudas según los costes y la capacidad económica de los hogares.

/ Acompañar las decisiones de inversión de estimaciones de coste, calendario, número de viviendas y necesidades de financiación futura.

La propuesta plantea además cinco instrumentos complementarios:

1/ **Regulador independiente y acreditación de proveedores.** Establecer criterios de solvencia, capacidad de gestión y cumplimiento de la finalidad social para las entidades que reciban financiación pública.

2/ **Fondo de garantía sectorial.** Crear un mecanismo mutualizado, con respaldo público definido y límites explícitos, que facilite el crédito a proyectos viables de vivienda asequible.

3/ **Mandato estable al ICO.** Reforzar el papel del Instituto de Crédito Oficial en la financiación de vivienda social, con instrumentos de largo plazo y un marco prudente de riesgos y supervisión.

4/ **Fondo rotatorio de vivienda.** Reutilizar los ingresos netos y los recursos recuperados de promociones amortizadas para financiar nuevas actuaciones, rehabilitación y disponibilidad futura de suelo.

5/ **Contrato-programa a diez años.** Establecer acuerdos plurianuales entre el Estado, las comunidades autónomas y los proveedores acreditados, con compromisos de inversión, objetivos de vivienda y mecanismos de evaluación.

Este modelo se completaría con un sistema de alquileres basado en los costes reales de construcción, financiación, operación y mantenimiento (*cost-based rents*), acompañado de ayudas directas cuando los ingresos de los hogares no permitan cubrir un alquiler asequible.

La finalidad es separar dos cuestiones que deben gestionarse de forma coordinada. Por un lado, la viabilidad financiera de los proyectos y, por otro, la necesidad social de garantizar el acceso a la vivienda de los hogares con bajos ingresos. Así se puede construir un sistema que combine estabilidad económica con protección efectiva.

La financiación pública debe servir para crear un parque asequible estable, con capacidad de mantenerse y crecer durante varias generaciones.

6. Reformar la fiscalidad para favorecer el uso residencial

El sistema fiscal influye en el precio de la vivienda, las decisiones de inversión y el uso del suelo. Sin embargo, no siempre distingue adecuadamente entre el valor generado por la construcción y el derivado de la ubicación, las infraestructuras y los servicios públicos que rodean a una propiedad.

Una parte importante de la revalorización inmobiliaria procede del crecimiento económico producido de manera colectiva. Cuando una zona mejora gracias al transporte, los equipamientos y la actividad económica, aumenta el valor del suelo. El sistema fiscal debe abordar cómo se distribuye esa ganancia y cómo puede contribuir a financiar las necesidades de vivienda de la población. Además, este informe señala que el valor catastral representa aproximadamente el 42% del precio de mercado en las viviendas de menor valor y el 32 % en las de mayor valor. Es decir, las viviendas más modestas soportan una carga fiscal proporcionalmente mayor que las de mayor valor.

Frente a esta situación, este informe propone una reforma tributaria para distinguir entre el valor del suelo, el valor de la edificación y la capacidad económica de los hogares.

Acciones propuestas

/ Revisar la tributación de la propiedad inmobiliaria para mejorar su relación con el valor del suelo y los objetivos de acceso a la vivienda.

/ Estudiar una reforma del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) que diferencie mejor el valor del suelo del valor de la construcción.

/ Diseñar incentivos que favorezcan la rehabilitación, la mejora energética y el aprovechamiento residencial adecuado de los inmuebles.

/ Evaluar los efectos distributivos de los beneficios fiscales vinculados a la vivienda habitual y a la adquisición de vivienda.

/ Analizar medidas que contribuyan a movilizar vivienda infrautilizada hacia el alquiler residencial, siempre que su eficacia pueda acreditarse.

/ Evaluar una imputación moderada en el IRPF vinculada al valor de la edificación de la vivienda habitual, con límites y salvaguardas que eviten cargas desproporcionadas.

/ Analizar una deducción temporal, decreciente y limitada para la adquisición de la primera vivienda, condicionada a criterios de acceso y capacidad económica, y diseñada para evitar que se traslade a los precios de la vivienda.

/ Estudiar una reducción compensatoria del IRPF sobre las rentas del trabajo, con especial atención a los hogares sin patrimonio y a las rentas medias y bajas.

/ Garantizar que cualquier reforma incorpore salvaguardas para los hogares vulnerables y para quienes disponen de patrimonio inmobiliario, pero tienen ingresos reducidos.

/ Implantar cualquier cambio de forma gradual, con revisión de resultados y mecanismos de corrección.

7. Gobernar la vivienda a escala metropolitana

La vivienda se busca, se paga y se vive a escala metropolitana, pero buena parte de las decisiones sobre suelo y urbanismo siguen fragmentadas entre municipios. Esta descoordinación dificulta planificar la oferta, conectar las nuevas promociones con el transporte y repartir de forma equilibrada los costes y beneficios del crecimiento urbano.

Las diferencias entre ciudades ilustran la diversidad del problema. Este informe apunta a que los precios de venta en Palma y Málaga han aumentado un 187% y un 153%, respectivamente, desde 2015. En ambos casos, el turismo, la demanda de altos ingresos y la disponibilidad limitada de vivienda forman parte del debate sobre la presión residencial.

Existen también experiencias que ofrecen referencias útiles. Bilbao muestra cómo las sociedades públicas y la planificación del suelo pueden vincular la transformación urbana a reservas importantes de vivienda protegida. Barcelona, por su parte, dispone de una estructura metropolitana que permite coordinar políticas y actuaciones más allá de los límites municipales.

España necesita una gobernanza urbana que conecte vivienda, suelo, transporte, empleo y servicios públicos. Sin esta perspectiva, parte de la nueva oferta puede terminar lejos de las oportunidades laborales o reproducir problemas de movilidad y segregación territorial.

Acciones propuestas

/ Crear una Dirección General de Ciudades en la Administración General del Estado que facilite la coordinación de las políticas urbanas y actúe como interlocutora de las administraciones territoriales.

/ Movilizar suelo público infrautilizado, incluidos terrenos ferroviarios, portuarios y militares, mediante procedimientos transparentes y con compromisos verificables de vivienda asequible.

/ Agilizar los procedimientos urbanísticos y administrativos sin rebajar las garantías ambientales, la participación pública ni la calidad urbana.

/ Impulsar proyectos de desarrollo orientado al transporte público en corredores metropolitanos y áreas con capacidad para absorber nueva vivienda.

/ Reforzar los consorcios y mecanismos de cooperación metropolitana para planificar suelo, vivienda, movilidad e infraestructuras de manera conjunta.

/ Incorporar reservas de vivienda protegida en los nuevos desarrollos y garantizar que la protección financiada con recursos públicos permanezca en el tiempo.

/ Reforzar los equipos técnicos de las administraciones y compartir experiencias que permitan mejorar la capacidad de ejecución.

La planificación metropolitana debe permitir construir barrios completos, conectados y asequibles. La vivienda protegida no puede ser una excepción temporal dentro del crecimiento urbano, sino una parte permanente de su estructura.

Conclusión. Un New Deal urbano para España

La crisis de la vivienda exige algo más que medidas aisladas. Los problemas actuales son resultado de un modelo que ha permitido que el precio de un bien esencial se aleje de la capacidad económica de quienes viven de su trabajo y ha dejado a las instituciones públicas con una capacidad insuficiente para ofrecer alternativas asequibles.

España necesita un nuevo pacto habitacional que combine protección inmediata, aumento de la oferta, vivienda protegida permanente, financiación estable, una fiscalidad mejor orientada y gobernanza metropolitana. El Estado debe desempeñar un papel activo como impulsor y coordinador de esta transformación, en colaboración con las comunidades autónomas, los municipios y los proveedores de vivienda asequible.

El objetivo no es solo construir más viviendas, sino conseguir que más personas puedan acceder a ellas, que la inversión pública produzca beneficios duraderos y que las ciudades crezcan con oportunidades para quienes las habitan.

Un New Deal urbano para España significa recuperar la vivienda como hogar, como base de la movilidad social y como condición indispensable para una sociedad más justa.

capítulo1 Un New Deal para la vivienda

En España, hay una generación entera a la que el pacto social prometió que si trabajaba, ahorraba y se esforzaba, podría permitirse un hogar. Hoy en día ese pacto se ha roto. En julio de 2026, el 43% de los ciudadanos españoles identificaban la vivienda como el principal problema del país, frente al 2,4% que lo hacía en 2019 (CIS, 2019; 2026). La vivienda no solo encabeza la lista de preocupaciones colectivas, sino que es también el problema de mayor impacto personal según el barómetro del CIS. En pocos años, la vivienda ha pasado de ser una preocupación secundaria a tomar un papel central en la lista de problemas de una gran parte de los hogares. Esto es una señal de que algo estructural ha fallado.

Durante años, el principal instrumento estatal de política de vivienda confundió el síntoma con la enfermedad. Por ejemplo, el Plan Estatal de Vivienda 2022-2025 canalizaba en torno a 1.700 millones de euros casi íntegramente a ayudas directas al alquiler y a colectivos vulnerables. Mientras tanto, la ampliación del parque residencial en alquiler quedaba relegada a una partida menor y a la financiación a través de fondos europeos. Se subvencionaba así la asequibilidad del mercado de alquiler en lugar de atacar su causa, la escasez de vivienda asequible.

Este informe parte de la convicción de que la crisis de vivienda en España no es una crisis de mercado que se corrija sola, ni un problema que admita soluciones parciales. Es una crisis política que emerge como consecuencia de décadas de decisiones sobre qué gravar y qué no, qué construir y qué no, a quién dar suelo y en qué condiciones. Y por tanto resolverla exige decisiones políticas a gran escala. En respuesta, la propuesta que articula este informe toma el nombre de otro momento en que la crisis exigió repensar el papel del Estado: el New Deal. No como nostalgia ni como analogía fácil, sino como declaración de intenciones. Nuestra propuesta es un New Deal para la vivienda. La escala del problema requiere una respuesta de la misma magnitud, ambiciosa en los instrumentos, honesta sobre los plazos y capaz de movilizar recursos públicos a la altura de lo que se necesita.

1.1. La ruptura del contrato social urbano

Durante la segunda mitad del siglo XX, las ciudades españolas fueron máquinas de movilidad social. Una familia obrera podía aspirar a comprar un piso, ver a sus hijos ir a la universidad y acceder a servicios de salud que en la generación anterior eran impensables. Ese ascenso estaba escrito en ladrillo, la propiedad era el vehículo del progreso individual y el horizonte al que apuntaba el esfuerzo (Vidal & García-Duch, 2024).

Ese horizonte se ha cerrado. En 2025, sólo el 31,3% de los jóvenes de 18 a 34 años están emancipados, el mínimo histórico de una serie que evidencia un desplome de 17 puntos desde 2010 (Eurostat, 2026a). En Europa, la media dobla esta cifra. Un hipotético joven solamente en vivienda de alquiler destinaría de media el 92,3% de su salario neto a pagar la vivienda (Consejo de la Juventud de España, 2025b). Para un hogar joven compuesto de dos asalariados, el esfuerzo se sitúa en torno al 46% (Consejo de la Juventud de España, 2025a). En Madrid y Barcelona, la relación entre alquiler y salario neto también supera ampliamente el 40%, muy por encima del umbral del 30% utilizado como referencia de asequibilidad.

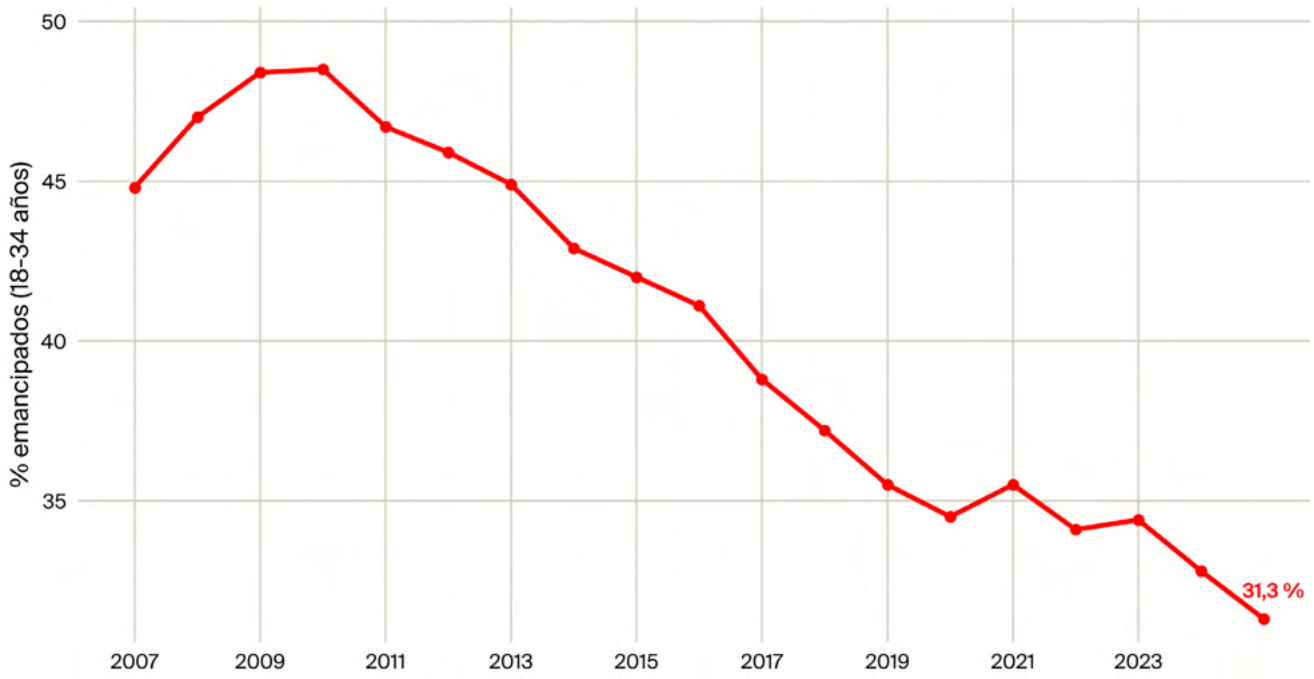


Figura 1. Tasa de emancipación juvenil (18-34 años) en España: caída sostenida desde 2010. Solo el 31,3% de los jóvenes vive fuera del hogar familiar en 2025.
Fuente: Eurostat (EU-SILC).

Jóvenes emancipados 18-34 (2025)	**31,3%** vs 48,5% en 2010 · mínimo histórico (Eurostat, 2026a)
Esfuerzo de un joven solo en alquiler	**92,3%** del salario neto (CJE, 2025)
Esfuerzo hogar joven en alquiler	**46%** vs umbral recomendado del 30% (CJE, 2025)
Precio de venta (índice 2025 / base 2015=100)	**180** vs 162 media UE y 153 media Eurozona (Eurostat, 2026b)

Además del precio, ha cambiado también la lógica del mercado. La vivienda fue durante décadas un activo con función de uso; se compraba para vivir. Desde los años noventa, de forma acelerada desde la recuperación post-2008, esta se ha convertido en un activo financiero que se acumula para obtener rentabilidad. Ese desplazamiento tiene consecuencias directas sobre quién puede acceder y quién no. Los fondos de inversión, los grandes tenedores y los propietarios de múltiples activos compiten en el mismo mercado que las familias con una nómina. La competición es, por tanto, estructuralmente desigual.

Acceder a la vivienda es cada vez más un accidente de nacimiento. Las generaciones que compraron en los años ochenta y noventa lo hicieron en gran parte gracias a su salario y al apoyo estatal. Las generaciones actuales dependen de manera creciente en la herencia o la ayuda familiar, ya que el mercado actual les es inaccesible. La vivienda ha pasado de ser un vehículo de movilidad social y se ha convertido en uno de los principales mecanismos de reproducción de la desigualdad (Vidal & García-Duch, 2024; Soriano Muñoz & Gainza Barrenkua, 2025).

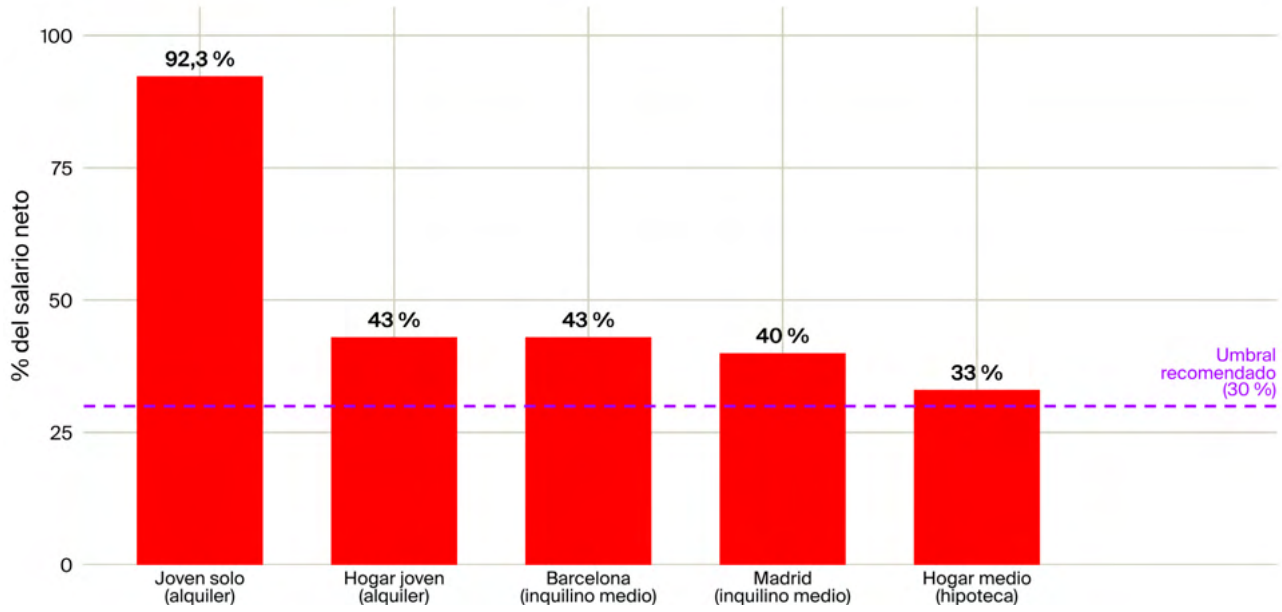


Figura 2. Esfuerzo de acceso por perfil (% del salario neto destinado a vivienda). Solo el hogar medio con hipoteca se sitúa cerca del umbral del 30%.
Fuente: CJE, Deutsche Bank, Idealista/Banco de España 2025.

Desde 2019, el SMI ha aumentado 284 euros mensuales (un +31,6%), mientras que el alquiler de una vivienda media de 80 m² ha subido unos 320 euros mensuales (un +37%). El encarecimiento del alquiler ha absorbido por completo el alza del salario mínimo. La riqueza familiar, no los ingresos del trabajo, determinan hoy el acceso a la vivienda. La propiedad ha dejado de ser el resultado del esfuerzo para convertirse en el resultado del nacimiento.

1.2. El debate alquiler-compra en un contexto de encarecimiento e imposibilidad de ahorro

La política de vivienda del actual Gobierno ha situado el alquiler en el centro de sus instrumentos de intervención. La razón es la creciente presión en la fase de acceso, que afecta sobre todo a los jóvenes y a las personas con movilidad laboral. Para ellos, el alquiler es una opción más flexible y adecuada que la compra.

Los datos disponibles, sin embargo, complican este marco. Para los hogares que sí pueden acceder a la propiedad, la carga mensual de la hipoteca se sitúa hoy en torno a un tercio de los ingresos. En el segundo trimestre de 2025, la cuota hipotecaria media equivalía al 32,2% del coste salarial, y el esfuerzo teórico para la compra se situaba en el 33,5% de la renta disponible por hogar en el primer trimestre de 2025 (Colegio de Registradores de España, 2025; Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, 2025). En paralelo, el 28,1% de los hogares que alquilaban a precio de mercado destinaba más del 40% de sus ingresos a la vivienda en 2024 (Eurostat, 2025). Los indicadores no son directamente comparables, pero muestran una brecha clara entre quienes pueden acceder al crédito y quienes permanecen en el alquiler. Los primeros amortizan un activo, mientras que una parte importante de los segundos soporta sobrecarga residencial sin acumular patrimonio.

La principal barrera para muchos hogares no es hoy el coste mensual de una hipoteca, sino el ahorro previo. Tras la crisis financiera, la concesión hipotecaria se ha realizado con estándares mucho más prudentes que durante el boom, con ratios préstamo-precio y préstamo-valor sensiblemente menores (Lajer Baron et al., 2024). La banca exige ahorro y renta suficientes en relación con el precio de compra, y el propio coste del alquiler dificulta acumular esa entrada. Esto se observa además en el propio mercado. En julio de 2025, solo el 53,3% de las compraventas se financió con préstamo hipotecario, y el 46,7% restante se realizó sin él (Consejo General del Notariado, 2025). El dato sugiere que el acceso a la compra se apoya cada vez más en capital y patrimonio previos, a menudo familiares, y no solo en la capacidad de ahorro corriente de los hogares.

Según la Encuesta de Presupuestos Familiares del INE, en 2024 había en España 718.872 hogares inquilinos (el 18,1%) que hacían frente a problemas de asequibilidad, es decir, destinaban más del 40% de sus ingresos netos al pago de la renta. Las comunidades más afectadas eran el País Vasco (25,3%), la Comunidad de Madrid (24,1%) y las Illes Balears (22,6%) (INE, 2025, elaboración propia). El problema de fondo no es solo el sobreesfuerzo mensual, sino su efecto acumulativo en el tiempo. Un hogar que dedica más del 40% de lo que ingresa a pagar el alquiler carece de margen para ahorrar, y sin capacidad de ahorro resulta imposible reunir la entrada y los gastos asociados a una hipoteca. Se configura así un círculo vicioso: no se puede comprar porque no se ahorra, y no se ahorra porque el alquiler absorbe la parte de los ingresos que en otro contexto se habría destinado al ahorro. Lejos de ser una etapa transitoria hacia la propiedad, como funcionó para generaciones anteriores, el alquiler se ha convertido para muchos hogares en un destino permanente del que es cada vez más difícil salir.

1.3. Construir desde la izquierda es Construir para vivir

Frente a esta situación, la respuesta progresista se ha concentrado en las últimas décadas en la regulación del mercado: topes al alquiler, protección al inquilino, limitaciones a los grandes tenedores. Defendemos estas medidas sin ambigüedad. Son necesarias, y la evidencia comparada muestra que contienen las rentas en el segmento regulado y protegen a los hogares más expuestos en el corto plazo (Kholodilin, 2024). Pero su alcance es limitado. Regular un mercado con escasez estructural es administrar la escasez, no resolverla. Además, los controles pueden generar efectos no deseados sobre la oferta, la movilidad y los segmentos no regulados. Donde la crisis habitacional convive con un crecimiento desbocado de los precios, ninguna regulación, por bien diseñada que esté, puede repartir viviendas que no existen. Quien prometa resolver la crisis de la vivienda solo con topes y protecciones está ofreciendo un alivio, no una salida. La salida exige actuar sobre la raíz del problema, la falta de oferta asequible. Este debe ser el centro de gravedad de nuestro esfuerzo político: una acción estructural y sostenida para ampliar el parque de vivienda allí donde la gente vive y trabaja.

Ahora bien, la pregunta no reside únicamente en cuánto se construye, sino en qué se construye y para quién. Ejemplos recientes nos demuestran que el mero hecho de construir más no conlleva un acceso más asequible a la vivienda. Este es el caso de España en los años 2000, cuando se construía más que Francia, Alemania, Italia y Reino Unido juntas, mientras los precios no dejaban de subir. Más recientemente, es también el caso de Polonia, donde la construcción alcanzó en 2021 y 2022 sus máximos desde finales de los años setenta, con más de 230.000 viviendas terminadas al año, mientras los precios de la vivienda aumentaban un 132% entre 2015 y 2026 (GUS, 2023; Eurostat, 2026c).

Por eso, desde la socialdemocracia no basta con aceptar que hay que aumentar la oferta, también hay que disputarle al mercado el significado de ese aumento. Nuestra propuesta es **construir para vivir**. Que cada nueva vivienda sirva para garantizar el acceso de las clases medias y trabajadoras, y no para engrosar carteras de activos. Y eso exige recuperar para el Estado el papel de promotor activo que conserva en otros países y que en España fue abandonado hace décadas. Es necesario que el gobierno central, junto con los niveles autonómico y local, vuelva a tener un papel relevante en el fomento de la construcción de vivienda.

La vivienda se ha convertido en el principal problema de nuestro país y en el factor que más condiciona las oportunidades de una generación. Pero su alcance va más allá del acceso a un techo. De la vivienda dependen la capacidad de nuestras ciudades para atraer trabajadores, la igualdad de oportunidades en la educación y el modelo de crecimiento de la economía. Este informe parte de una idea sencilla, que construir para vivir es también construir para trabajar, para estudiar y para prosperar.

Construir para vivir es construir para trabajar. Para que las ciudades atraigan y retengan a los trabajadores de los que dependen su economía y sus servicios públicos. Las dificultades de acceso a la vivienda limitan la movilidad laboral, reducen la llegada de trabajadores a las zonas donde más han subido los precios y se traducen en pérdidas de productividad (Banco de España, 2026). El problema atraviesa toda la estructura social. Docentes y sanitarios obligados a vivir lejos de su puesto de trabajo son su cara más visible. En Baleares, el propio Gobierno autonómico reconoce que el precio de la vivienda impide cubrir plazas docentes. En Ibiza, trabajadores de la hostelería y la construcción viven en caravanas y asentamientos informales que se desalojan al comienzo de cada temporada turística (Xataka, 2026).

Construir para vivir es también construir para estudiar. Para que los jóvenes puedan desplazarse a las ciudades en su época universitaria y el acceso a la vivienda no se convierta en una nota de corte más severa que la de selectividad. Las becas por desplazamiento para estudiar de 2.700€, equivalentes a unos 270€ mensuales durante el curso, difícilmente pueden cubrir los costes de una habitación en Madrid o en Barcelona que se sitúan en torno a los 430€ y 580€ respectivamente (Idealista, 2026). Cuando el lugar de estudio depende de la capacidad de pago de la familia, la igualdad de oportunidades deja de ser real.

Y construir para vivir es construir para prosperar. Para que nuestras ciudades sigan siendo atractivas para las empresas, y para que la inversión no se destine a la especulación inmobiliaria, sino a sectores productivos que relancen la competitividad y generen un crecimiento distribuido. Esto también exige invertir en vivienda, pero con una visión de largo plazo, rentabilidades moderadas y estables y un balance social positivo.

La vivienda puede seguir siendo el cuello de botella que frena a una generación y concentra la riqueza en quienes ya la tienen, o puede convertirse en la infraestructura sobre la que se construye un país más justo y más productivo. Las propuestas de este informe parten de esa convicción, que garantizar un hogar digno no es un coste que el país deba soportar, sino la base sobre la que levantar su futuro.

Para conseguirlo, nuestra propuesta no es sustituir al mercado, sino corregirlo donde falla sistemáticamente, y en vivienda falla por razones bien conocidas. El suelo es un input limitado, que no puede producirse a voluntad y cuya localización es única, de modo que no puede responder a la demanda como en otros mercados (Evans, 2004; Galeser et al. 2005). Su valor además lo crea la inversión pública, las infraestructuras y la concentración de población y actividad económica, y no su propietario (Ricardo, 1817; Harvey, 1982). Esto permite que los propietarios privados se beneficien de aumentos de valor generados, en parte, por el conjunto de la sociedad. Esta apropiación se intensifica cuando la vivienda pasa a funcionar como un activo financiero, valorado por las rentas que genera más que por su valor de uso, dependiente del servicio que provee(Aalbers, 2016; Ryan-Collins et al., 2017). El resultado de estas dinámicas son precios y alquileres que se alejan cada vez más de la capacidad adquisitiva de los hogares (Vidal & García-Duch, 2024; Soriano & Gainza, 2025). Esta realidad no es inescapable, si no la consecuencia de unos incentivos que pueden cambiarse.

Corregir fallos estructurales como estos exige una intervención pública decidida, un New Deal para la vivienda. El objetivo es garantizar una oferta estable de suelo y de vivienda asequible allí donde las políticas centradas en el mercado han fallado. Este informe lo concreta en siete propuestas, que se desarrollan en los capítulos siguientes:

1/ El Estado como promotor directo	No solo como regulador del mercado privado. Construir, no solo controlar. Casa 47 es el primer paso; necesita escala, operadores y financiación estructural.
2/ El suelo público como palanca estratégica	El suelo de la AGE, de empresas públicas, SEPES y Autoridades Portuarias no puede seguir siendo un activo infrautilizado. Movilizarlo es la palanca más inmediata de la política de vivienda.
3/ El derecho de superficie como provisión permanente	Disociar la propiedad del suelo de la edificación. El suelo permanece público para siempre y la vivienda construida encima revierte al Estado al terminar el plazo. Sin descalificaciones.
4/ Colaboración público-privada con contrapartidas	La escala del problema supera la capacidad de provisión exclusivamente pública. Pero la participación privada tiene que venir con condiciones que incluyan precios regulados, permanencia de la protección y calidad mínima garantizada.
5/ Agilización administrativa sin desregulación	Los plazos para desarrollar suelo urbanizable en España son entre tres y diez veces más largos que en los países de nuestro entorno. Agilizar no significa menos garantías, significa eliminar pasos innecesarios y redundancias burocráticas.
6/ La fiscalidad como instrumento de política de vivienda	El sistema fiscal actual premia retener activos inmobiliarios e incentiva de manera limitada la rehabilitación y la construcción de vivienda asequible. La reforma propuesta en este informe invierte esa lógica.
7/ Las ciudades como estrategia de Estado	La política de vivienda no puede ser solo nacional ni solo municipal. Necesita una arquitectura institucional que articule los tres niveles de gobierno. Esto requiere que el Estado tenga un instrumento propio para actuar a escala metropolitana y coordinar los distintos niveles de gobierno.

1.4. La propuesta de este informe

La propuesta de este informe parte de un modelo residencial plural, que provee tanto al alquiler como a la propiedad, y es capaz de responder a situaciones económicas y momentos distintos del ciclo vital.
En primer lugar, propone ampliar el alquiler asequible como vía de acceso a la vivienda para jóvenes, personas en transición laboral y hogares que necesitan mayor flexibilidad residencial. En segundo lugar, plantea democratizar el acceso a la propiedad como forma de consolidación residencial, especialmente entre los 30 y los 60 años, mediante apoyos fiscales limitados y bien dirigidos que ayuden a superar la barrera del ahorro sin volver a subsidiar de forma generalizada la compra. En tercer lugar, apuesta por ampliar de forma sostenida un parque público de alquiler permanente que no sea únicamente una red de protección, sino una pieza estructural del sistema de vivienda, capaz de corregir fallos de mercado, estabilizar la oferta asequible y ampliar las opciones residenciales disponibles para el conjunto de la población. El objetivo es construir un sistema en el que la intervención pública amplíe las opciones residenciales, corrija fallos de mercado y garantice que el acceso a una vivienda digna no dependa exclusivamente de la renta o el patrimonio familiar.

Este informe se apoya en datos y en la investigación académica, pero con frecuencia el debate público sobre la vivienda opera bajo otras lógicas. Aunque la asequibilidad de la vivienda se ha convertido en la principal preocupación ciudadana, buena parte de la conversación pública ha girado alrededor de la ocupación y el conflicto político sobre la regulación de alquileres. Existe, por tanto, una distancia importante entre la dimensión material de la crisis y los marcos a través de los que se interpreta y se comunica. Esa distancia importa porque condiciona qué problemas se consideran prioritarios, qué soluciones parecen legítimas y quién aparece como responsable. El **capítulo 2** analiza cómo se ha construido este marco discursivo y propone una narrativa capaz de explicar la crisis de vivienda desde sus causas materiales y de articular políticamente las soluciones que desarrolla el resto del informe.

Después de analizar cómo se construye el debate público, el **capítulo 3** pasa del relato a las políticas. Desde 2023 está aprobado un marco de intervención considerable basado en la Ley de Vivienda y el nuevo Plan Estatal 2026-2030. El problema ya no es, por tanto, la ausencia de políticas, sino su capacidad para traducirse en resultados. La producción de vivienda sigue muy por debajo de las necesidades estimadas, la aplicación de algunos instrumentos depende de la actuación de las comunidades autónomas y persisten importantes cuellos de botella en la gestión, el desarrollo de suelo y la capacidad de los operadores para convertir financiación y recursos públicos en viviendas. Este capítulo hace una revisión de la política actual, distinguiendo qué funciona, qué está bien diseñado pero se aplica de forma insuficiente y qué reformas siguen pendientes. El objetivo es identificar qué cambios permitirán llegar a una producción sostenida de vivienda asequible a la escala que exige la crisis.

El **capítulo 4** aborda una de las reformas estructurales que plantea este informe, la fiscalidad del suelo y la vivienda. El sistema actual grava de forma débil y desigual la renta del suelo y favorece que parte del valor generado por el crecimiento económico, la inversión pública y los servicios urbanos se capitalice en el precio de la vivienda y en la riqueza de quienes ya poseen activos inmobiliarios. El capítulo propone desplazar parte de la presión fiscal desde el trabajo y la actividad productiva hacia la renta del suelo, mediante una reforma del IBI, una revisión de la tributación de la vivienda en el IRPF y un apoyo limitado y transitorio a la primera vivienda. La propuesta busca corregir una arquitectura fiscal que hoy favorece la acumulación patrimonial y ampliar el acceso a la propiedad sin volver a los incentivos generalizados del pasado.

El **capítulo 5** aborda la segunda gran reforma estructural del informe, la creación de un sistema estable de financiación y provisión de vivienda social. España cuenta con un parque muy reducido y carece todavía de operadores con capacidad suficiente para promover y gestionar vivienda asequible a gran escala. El capítulo propone construir una arquitectura permanente basada en suelo público, operadores capitalizados,

financiación preferente a través del Instituto de Crédito Oficial y el Banco Europeo de Inversiones y un marco fiscal adecuado. La prioridad es dejar atrás un modelo dependiente de programas temporales y promociones aisladas y crear instituciones capaces de producir, adquirir y gestionar vivienda de forma continuada durante las próximas décadas.

El **capítulo 6** recupera además la idea de la ciudad como estrategia de Estado, que Josep Borrell impulsó en 1993 desde el Ministerio de Obras Públicas y Transportes con la creación de una Dirección General de Ciudades. El informe propone recuperar hoy esa capacidad para coordinar administraciones, movilizar suelo y recursos estatales y acompañar transformaciones urbanas para reforzar la capacidad de las áreas urbanas. Esta propuesta se desarrolla a través de ocho casos, Madrid, Barcelona, Bilbao, A Coruña, Valladolid, Baleares (Palma), Málaga y Getafe, que muestran distintas formas de afrontar el problema de la vivienda y de recuperar capacidad pública para orientar el desarrollo urbano hacia las necesidades de las mayorías sociales. Los casos permiten identificar problemas recurrentes de gobernanza metropolitana, financiación, capacidad de ejecución y falta de operadores, pero también experiencias que ya están funcionando y pueden servir de referencia para otros territorios. A partir de ellas, el capítulo plantea las bases de una política urbana de alcance nacional capaz de conectar suelo, financiación, planificación y capacidad institucional para hacer efectiva una política de vivienda a escala.

Este informe no es un catálogo de medidas, sino un argumento: la crisis de vivienda tiene solución, esa solución requiere al Estado como actor central, y el momento político para actuar es ahora.

capítulo2 La batalla comunicativa que el gobierno no ganó

España vive desde 2020 una paradoja, una crisis de vivienda de magnitud creciente y una agenda mediática sobre vivienda dominada, en gran parte, por el miedo, la anécdota y el conflicto político, y no por el análisis ni por las soluciones. Mientras millones de familias pagan el 40% o más de sus ingresos en alquiler y la tasa de emancipación juvenil cae a mínimos históricos, el debate público ha estado dominado por el miedo al okupa, la inseguridad del arrendador y la bronca parlamentaria sobre la Ley de Vivienda.

La asimetría es elocuente. Mientras ciertos medios dedicaban portadas a acusaciones grandilocuentes contra el presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, no destinaban un espacio equivalente a la crisis habitacional que afecta a millones. Publicaciones como CTXT (2026) llegaron a señalar la contradicción de que la propia presidenta de la Comunidad de Madrid Isabel Díaz Ayuso convirtiera la vivienda en arma arrojadiza contra el Gobierno central mientras protagonizaba, en Madrid, sus propios escándalos inmobiliarios a costa del erario público. La dinámica se repite ya que la narrativa polémica, aunque menos material, logra más estridencia mediática que la narrativa de necesidad social.

Esta sección documenta cómo se dio esta paradoja: cómo una crisis de creciente magnitud social fue encuadrada en los medios y en el debate político de forma que beneficia a quienes se oponen a resolverla. Y propone las claves del relato alternativo que necesita la izquierda para recuperar la iniciativa comunicativa antes de las elecciones.

2.1. De preocupación secundaria a primera emergencia ciudadana

Hasta 2019, la vivienda era noticia en las secciones de economía o sociedad. Se informaba sobre precios al alza, sobre desahucios hipotecarios rezagados de la crisis anterior, sobre protestas localizadas de sindicatos de inquilinos. Hubo hitos importantes: la primera manifestación estatal por el derecho a la vivienda en años, convocada por sindicatos de inquilinos el 5 de abril de 2019, reunió a miles de personas bajo lemas como “Pincha tu burbuja” o “Alquileres fuera de control”. Pero en el discurso político de 2018-2019, la vivienda ocupaba un lugar secundario frente a Cataluña, la economía general o la irrupción de Vox.

Eso cambió a lo largo de la legislatura 2019-2023. Los precios de alquiler no pararon de subir. Los fondos de inversión compraron bloques enteros de vivienda. El acceso a la propiedad se fue cerrando para los jóvenes con ingresos medios. Y la crisis dejó de ser un problema de las grandes capitales para extenderse a ciudades medianas y municipios turísticos. En julio de 2026,

según el CIS, el 43% de los ciudadanos identificaba la vivienda como el principal problema de España, frente al 2,4% que así lo manifestaba en 2019: un salto sin equivalente para ningún otro problema social en el mismo periodo (Centro de Investigaciones Sociológicas [CIS], 2019, 2026).

CIS: vivienda como principal problema — 43% (julio 2026) vs. 2,4% (2019), un salto sin precedentes. Movilizaciones de abril de 2025: casi 40 ciudades simultáneas, la mayor protesta por vivienda en décadas.

2.2. 2020: el pánico moral sobre los okupas

El punto de inflexión en el encuadre mediático no fue la subida de precios, sino la ocupación. En 2020, en plena pandemia, ciertos medios y programas de televisión instalaron en la agenda pública el miedo a los "okupas" como la amenaza principal al derecho a la propiedad. Programas de máxima audiencia dedicaron horas a casos de ocupación ilegal de viviendas, presentándolos como una epidemia en expansión que se aprovechaba del confinamiento.

Un análisis académico confirmó lo que muchos observadores ya intuían: el fenómeno de la ocupación no había crecido de forma proporcional a la cobertura que recibía. Lo que sí había crecido era el pánico moral alrededor de él. Un estudio sobre los magacines matinales de TVE y Telecinco en el verano de 2020 concluyó que la televisión privada prestaba mucha más atención a la ocupación que la pública y que su tratamiento respondía al patrón del pánico moral, priorizando el enfoque de suceso criminal sobre el de problema social. El Programa de Ana Rosa, con un espacio recurrente cedido a empresas de desalojo como Desokupa, magnificó el fenómeno de forma sistemática, construyendo una narrativa de inseguridad del propietario que Vox y el PP aprovecharon políticamente para posicionarse como "defensores de la propiedad" frente a un Gobierno que, según esa narrativa, "amparaba la okupación" (García Molina, 2022; Márquez Martínez, 2024).

A esta magnificación mediática se suma una dificultad de fondo que rara vez se explicita: la ocupación es un fenómeno extraordinariamente difícil de contabilizar, y la propia excepcionalidad española en su medición resulta reveladora. España es el único país de la Unión Europea y de la OCDE que publica datos oficiales sobre ocupación ilegal de inmuebles, a partir de los hechos conocidos por la policía. Ningún otro país europeo o de la OCDE genera esa estadística: algunos publican datos sobre procedimientos de recuperación de la propiedad o litigios de alquiler, pero sin distinguir la ocupación sin título de los conflictos derivados de un contrato de arrendamiento, y tanto la Comisión Europea como la OCDE han señalado la dificultad de estudiar el fenómeno de forma comparada por lo fragmentario de los datos disponibles (Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, 2025; Ministerio del Interior, 2025).

Esa distinción es precisamente la que el debate español ha borrado. En la mayoría de los países analizados, tres supuestos jurídicamente distintos se tratan por separado: la ocupación

sin ningún título, que es allanamiento si la vivienda está habitada, usurpación si está vacía; la permanencia tras la extinción de un contrato, que no se considera ocupación ilícita en casi ningún país, sino un litigio de alquiler que se resuelve por la vía civil, y el simple impago de la renta, que es un incumplimiento contractual, no un delito.

Sobre esa frontera difusa se ha construido "inquiokupación", un término que conviene desarmar. No es una categoría jurídica: no corresponde a ninguna figura del Código Penal ni de la legislación de arrendamientos. Es un neologismo acuñado en el entorno mediático y de las empresas de desalojo, que el PP y Vox han incorporado a su discurso para fundir en una sola alarma realidades que la ley trata por separado: el impago de la renta, que es un incumplimiento contractual, y la ocupación sin título, que es un ilícito penal. Y la confusión no es casual: al presentar como un mismo fenómeno el conflicto de alquiler y la ocupación delictiva, amplifica la sensación de inseguridad del propietario y traslada al inquilino, por asociación, la imagen del okupa (Márquez Martínez, 2024).

Que España sea, además, la única democracia que cuenta oficialmente un fenómeno que el resto no considera estadísticamente singular dice más sobre el peso que ha adquirido en nuestro debate público que sobre su dimensión real.

El efecto del pánico moral fue doble. Por un lado, desvió la atención mediática de la crisis real, la de los millones de hogares que sufren el aumento de los precios del mercado, hacia la anécdota de los propietarios cuyas viviendas son ocupadas, un fenómeno real pero estadísticamente minoritario. Por otro, contaminó anticipadamente el debate sobre la Ley de Vivienda: cualquier medida de protección al inquilino que llegara después sería presentada, en ese contexto envenenado, como un aval implícito a la inseguridad del arrendador (García Molina, 2022; Márquez Martínez, 2024).

El pánico moral sobre los "okupas" no fue espontáneo: fue una estrategia de encuadre deliberada que funcionó. Mientras los medios discutían sobre seguridad de la propiedad, millones de familias pagaban el 40% o más de sus ingresos en alquiler sin que nadie lo convirtiera en portada.

2.3. 2021-2023: la Ley de Vivienda y el debate envenenado

En 2021, el Gobierno central empezó a tramitar la primera Ley estatal integral de vivienda de la democracia española. Esto reavivó la cobertura seria del tema: se discutió sobre topes a los alquileres en zonas tensionadas, aumento de vivienda protegida e incentivos fiscales. Los medios recogieron un pulso político entre PSOE-Unidas Podemos y PP-Vox, que se oponían frontalmente a medidas intervencionistas. La aprobación definitiva de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda fue un momento de cobertura intensa. Periódicos nacionales dedicaron portadas y especiales a explicar sus puntos principales, como el control de subidas de renta en torno al 2-3% anual, la obligación de destinar un 40% de las nuevas promociones en suelo de nueva urbanización a vivienda protegida y la definición de "gran tenedor". A través de infografías y guías sobre cómo

afectaría a inquilinos y propietarios, se presentaba de manera pormenorizada los principales elementos de la nueva ley. Esta cobertura fue intensa pero efímera, marcada por el ciclo legislativo.

Sin embargo, la narrativa que sobrevivió a ese ciclo no fue la de los derechos de los inquilinos ni la del acceso asequible. Fue la de la inseguridad del arrendador, alimentada por dos errores que este informe nombra con claridad.

El primero fue la prórroga indefinida del Real Decreto de suspensión de desahucios. Una medida de emergencia social necesaria que, al prorrogarse legislatura tras legislatura sin crear el fondo de compensación prometido para los propietarios, trasladó la carga económica de la política social a los arrendadores privados. Que las CCAA, incluidas las gobernadas por el PSOE, no crearan ese fondo es una responsabilidad que el gobierno central no supo convertir en argumento político.

El segundo fue no haber comunicado con éxito que el control de alquileres en zonas tensionadas es una medida temporal. La propia ley establece que estará vigente durante tres años, mientras se diseñan soluciones estructurales. Es una intervención de emergencia, no un modelo permanente. Pero esa distinción fue invisible en el debate público, lo que permitió al PP presentar la regulación como una confiscación estructural de la propiedad privada.

2.4. El ciclo de protestas: de 2022 a la movilización histórica de 2025

En paralelo al debate legislativo, la calle tomó protagonismo. Los sindicatos de inquilinos y plataformas como la PAH intensificaron sus movilizaciones: hubo manifestaciones coordinadas en decenas de ciudades el 30 de octubre de 2022 y otra aún mayor el 25 de marzo de 2023, exigiendo alquileres asequibles y vivienda pública bajo lemas como “Basta de casas sin gente y gente sin casa”. Recibieron, sin embargo, una cobertura desigual: los medios progresistas y la prensa regional destacaron las imágenes y las reivindicaciones, mientras algunas televisiones nacionales les dieron menos relevancia que a actos políticos de mucho menor impacto.

Esa visibilidad culminó en abril de 2025, cuando decenas de miles de personas se manifestaron en casi cuarenta ciudades simultáneamente contra el precio de la vivienda. En Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla y otras capitales, las marchas unieron a distintos colectivos bajo lemas que resumían con precisión la experiencia de una generación: “No podrás tener casa en la puta vida” o “Acabemos con el negocio de la vivienda”. Las reivindicaciones eran concretas: bajada general de los alquileres, contratos indefinidos, movilización de vivienda vacía, freno a la especulación y a los fondos buitre.

La prensa nacional cubrió extensamente las protestas, pero, una vez más, las principales televisiones dieron a las manifestaciones menos relevancia que a actos de mucho menor impacto. Y lo más significativo, que la movilización no generó un cambio de marco en el debate político dominante. El problema siguió discutiéndose en términos de regulación frente a propiedad, no en términos de déficit estructural de oferta pública y reforma fiscal.

Las redes sociales amplificaron la organización y la visibilización. Hashtags como #LeyViviendaYa o #ViviendaDigna lograron ser tendencia durante las protestas y la tramitación legal, y las cuentas de los sindicatos de inquilinos usaron Twitter (X) como plataforma de organización, contando los días "sin ley de vivienda" o exponiendo casos de alquileres abusivos. En Facebook y en foros locales circulaba información práctica sobre cómo solicitar un alquiler social o cómo actuar ante un desahucio, pero también aparecían los tópicos simplistas, desde bulos sobre okupas violentos que posteriormente eran desmentidos por verificadores hasta relatos emocionales de desahucios detenidos in extremis. El impacto cualitativo de estos contenidos fue real, tanto por su capacidad para visibilizar las dificultades de emancipación como por poner rostro a las víctimas de la crisis, aunque en términos cuantitativos rara vez llegaron a liderar tendencias, salvo en jornadas especialmente señaladas. Esta asimetría entre lo digital y lo televisivo sigue siendo la principal brecha de la comunicación progresista sobre vivienda.

2.5. El relato que se necesita

Comprender dónde ha fallado la comunicación es un primer paso necesario, pero no suficiente. Este informe propone también el marco narrativo con el que la izquierda puede disputar el encuadre. Se propone ir más allá del relato defensivo, "el gobierno sí ha actuado", para presentar una narrativa ofensiva: "tenemos las herramientas para resolver esto y aquí está el plan". Ese relato no pide perdón por haber intentado regular. Explica por qué la regulación sola no basta y por qué construir desde el Estado es la única solución que no desplaza el problema.

Las cinco claves del mensaje

1/ La vivienda es un tema de clase antes que de generación. No es solo un problema de jóvenes; es un problema de quienes no tienen patrimonio familiar, a cualquier edad.

2/ El bloqueo tiene responsables con nombre. Las CCAA gobernadas por el PP han convertido la no aplicación de la Ley de Vivienda en posición de gobierno.

3/ El control de precios es una urgencia, no un modelo. Es el muro de contención mientras se despliega la solución estructural: construir vivienda asequible y agilizar los trámites que hoy la frenan.

4/ La crisis es fiscal y, por tanto, reversible. El sistema premia retener activos y penaliza construir vivienda asequible; eso se puede cambiar.

5/ Ya hay experiencias que muestran el camino. Distintos gobiernos locales están obteniendo resultados con parque público y regulación, y sus modelos son exportables.

Cómo lo decimos: cuatro bases comunicativas

Las cinco claves anteriores son el *contenido* del mensaje. Llevarlas al debate público en un ecosistema mediático hostil exige, además, un *método*. No basta con difundir datos, ni con pedir perdón por intervenir el mercado, ni con acusar a las autonomías: hace falta una estrategia que rompa los ejes

del debate actual. Las cuatro bases siguientes operativizan las cinco claves, por ejemplo, la clave 2 (señalar a quienes se oponen) es lo que la base 4 convierte en historia “con nombres, apellidos y datos”.

Una regla previa: el diagnóstico no es el mensaje. En este informe nombramos la okupación, el miedo a la propiedad o la “inseguridad jurídica” porque estamos analizando la jugada del adversario. Esos términos no deben aparecer nunca en la comunicación pública que proponemos: enunciarlos, aunque sea para desmontarlos, reactiva el marco de la derecha (Lakoff, “no pienses en un elefante”). Todo lo que en las páginas siguientes va entrecomillado como mensaje, eslogan o testimonio está ya depurado de ese vocabulario; el análisis que lo rodea, no (Lakoff, 2017).

1/ Romper con el marco narrativo impuesto

Libertad y seguridad: dos palabras que hay que reconquistar. Siguiendo a Lakoff y su análisis de cómo los marcos mentales ordenan nuestra visión del mundo, el mayor error de la izquierda ha sido jugar en el campo del adversario. La derecha se ha apropiado de “libertad” y “seguridad” y las ha atado a la defensa de la propiedad y del libre mercado frente a la “amenaza” intervencionista. Responder a la defensiva solo ha consolidado ese marco. La tarea no es rebatirlo, sino ocupar esas dos palabras con un contenido propio (Lakoff, 2017).

Libertad es poder decidir cómo y dónde vivir. No hay proyecto de vida ni libertad de elección para un joven que destina la mayor parte de su salario al alquiler. El derecho a la vivienda no se opone al mercado: es lo que hace posible la emancipación y la autonomía de cada ciudadano. Por eso el New Deal de la Vivienda no es una medida contra nadie, sino la garantía de que la renta que uno gana con su trabajo no se la queden fondos internacionales y especuladores.

Seguridad es saber que nadie te va a echar de tu casa ni de tu barrio. La verdadera inseguridad no es una abstracción jurídica, es la carta que sube el alquiler por encima de lo que una familia puede pagar, el mayor que no puede renovar el contrato donde ha vivido treinta años y el barrio que pierde a sus vecinos y se llena de pisos turísticos. Esa es la inseguridad real, la que vive la mayoría de la gente.

Aquí está la frontera que la izquierda tiene que trazar con claridad: no entre propietarios e inquilinos, sino entre quienes buscan estabilidad, inquilinos y pequeños propietarios, y quienes buscan extraer renta a gran escala. El pequeño arrendador no se vive como un especulador: es un trabajador o un jubilado que alquila un piso heredado para completar su pensión y quiere, sobre todo, tranquilidad. La derecha le ofrece esa tranquilidad prometiéndole desahucios rápidos en la televisión y haciéndole creer que las regulaciones van dirigidas contra él. Es un engaño: quien de verdad distorsiona su mercado, gentrifica su barrio y hunde el valor de su comunidad no es su inquilino, son los grandes tenedores desregulados. Un pequeño propietario no es un fondo buitre, y confundirlos es el mayor triunfo del relato conservador.

Pero no basta con decírselo: hay que ofrecerle algo mejor. La estabilidad del inquilino es la tranquilidad del arrendador. Un modelo con precios razonables y contratos previsibles significa inquilinos solventes que no fallan en el pago —porque el alquiler no supera un tercio de sus ingresos, y significa, para el propietario, cobro seguro, garantías públicas frente al impago y una renta estable a largo plazo. Frente a la promesa de la derecha, conflicto permanente, rotación y desahucios, el progresismo ofrece un pacto de estabilidad: reglas justas a cambio de certidumbre para todos.

Ese es el terreno que la izquierda debe ocupar: no el de la confrontación entre vecinos, sino el de la comunidad. Los inquilinos no son morosos que no quieren pagar; son trabajadores que intentan construir un hogar. Los pequeños propietarios no son especuladores; son parte de esa misma mayoría social. Ser el garante de su seguridad común, la del que alquila y la del que arrienda, frente a quienes extraen la riqueza del país es lo que convierte al progresismo en el garante de la seguridad de la mayoría.

2/ Construir mayorías en torno al derecho, no solo a la regulación

Un principio de la comunicación política es que nadie quiere sumarse a una causa que percibe como minoritaria o perdedora. La derecha explota esto proyectando que España es un país que rechaza la intervención. La respuesta no es negar esa imagen, repetirla la refuerza, sino afirmar la nuestra: la inmensa mayoría (jóvenes, familias trabajadoras y clases medias) comparte un mismo interés en que haya vivienda asequible y suficiente.

La clave es en *torno a qué* se construye esa mayoría. No alrededor de una medida de urgencia como el tope de precios, sino alrededor de un objetivo que nadie puede discutir: que haya casas donde vivir y que la renta del trabajo no se la lleve el alquiler. El tope en zonas tensionadas es el muro de contención mientras tanto; la bandera es el derecho a la vivienda. Regular no es una medida marginal para colectivos vulnerables: es responder a una demanda transversal. Y quienes se oponen, fondos que extraen renta a gran escala y partidos que bloquean leyes, son una minoría privilegiada y desconectada de la realidad. Proyectar eso convierte la defensa de la vivienda asequible en el lado ganador de la historia: cuando un ciudadano percibe que la mayoría de sus vecinos quiere lo mismo, ese apoyo se refuerza y empieza a consolidarse un consenso social transformador.

Invertir la percepción de mayoría social es uno de los mayores retos que existe en el área de la comunicación política. Implica superar la ignorancia pluralista (cuando la mayoría sostiene en privado una opinión, pero cree erróneamente que el resto piensa lo contrario) y romper con la espiral del silencio teorizada por Noelle-Neumann (2010) (tendencia a ocultar las propias opiniones cuando se piensa que son minoritarias, para evitar el aislamiento) (Ugarte et al., 1998).

Pese al desafío que supone invertir la percepción de mayoría social, existen ejemplos de campañas que han logrado cambiar la percepción de opinión mayoritaria:

Stop desahucios en España, 2011-2013: Tras el estallido de la crisis financiera de 2008, el relato dominante de los grandes medios y el sector bancario fue culpar al ciudadano. “La gente ha vivido por encima de sus posibilidades” se convirtió en la narrativa mayoritaria. Los afectados por los desahucios vivían su situación sumidos en un sentimiento de vergüenza y culpa. Sin embargo, la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) impulsó una estrategia comunicativa que transformó esa realidad. Bajo el lema “Stop desahucios” y “De la culpa a la lucha”, inundaron las calles con asambleas públicas que visibilizan las historias reales de personas afectadas. Transformaron el discurso de fracaso personal en una indignación colectiva mayoritaria.

Matrimonio igualitario en Irlanda, 2015: El punto de partida de Irlanda hacía muy difícil vislumbrar una victoria progresista. Siendo una sociedad tradicional en la que la Iglesia Católica había interferido durante décadas en el gobierno político del país y habiendo estado la homosexualidad penalizada hasta 1993, la idea del matrimonio igualitario no parecía que pudiera triunfar. Contra todo pronóstico, en 2015 arrancó la campaña "Yes Equality" para lograr la aprobación del referéndum e hizo historia. En lugar de centrarse en debates jurídicos o ideológicos, la estrategia consistió en presentar historias reales que mostraban cómo negar el matrimonio igualitario afectaba al día a día de tantas personas. Consiguió traducir un debate abstracto en un asunto que afectaba a la vida real. Para ello, un momento decisivo fue la movilización en las calles con la consigna *"I'm voting yes, ask me why"*. Los protagonistas del cambio no debían ser solo el colectivo, sino los abuelos, padres y vecinos que explicaban con naturalidad por qué iban a votar sí en el referéndum. Al ver perfiles tradicionales defender el sí, la percepción social cambió en cuestión de semanas. La campaña disputó a los conservadores la defensa de los valores familiares, que pasó a ser secundar el matrimonio igualitario, pues suponía proteger a los hijos de las familias irlandesas (Tiernan, 2020)

Referéndum sobre vivienda en Berlín, 2021: En el contexto de crisis habitacional, Berlín lanzó hace unos años una campaña a la vanguardia en la lucha por el derecho a la vivienda. Con el nombre *"Expropriate Deutsche Wohnen & Co"*, en referencia al mayor propietario privado de Berlín, se propuso expropiar 240.000 apartamentos privados para convertirlos en vivienda asequible que sería propiedad perpetua de los habitantes de la ciudad. Los activistas inundaron la ciudad de pintadas y carteles que preguntaban "¿Quién es el dueño de Berlín?". La reacción de los lobbies inmobiliarios y partidos conservadores fue afirmar que la regulación y expropiación de grandes inmobiliarias se trataba de una idea de radicales que arruinaría la economía. Pero la campaña no frenó. Organizó recogidas masivas de firmas para votar la iniciativa en un referéndum y utilizó un discurso muy concreto: No se habló de la vivienda en términos legales, burocráticos o ideológicos, sino del sentimiento de pertenencia al barrio. Se hizo visible que la mayoría de berlineses vivía de alquiler y que, por lo tanto, ser inquilino no era una condición marginal, sino la situación de la mayoría social. Invirtieron el marco de "unos pocos radicales contra el mercado" al de "los vecinos de Berlín contra los fondos buitre", creando sensación de mayoría. El referéndum tuvo lugar en 2021 y una mayoría del 56,4% votó a favor de la expropiación de los grandes tenedores con más de 3.000 viviendas (Casey & Ponsford, 2020; Sevillano, 2021).

Aplicando estas experiencias al caso de España, vemos que la inmensa mayoría de la población (jóvenes, familias trabajadoras y clases medias) sufren los precios abusivos del alquiler. Regulaciones como topar los precios en las zonas tensionadas no son medidas marginales para colectivos vulnerables, ni ideas radicales, sino que se trata de una demanda transversal e indiscutible para el conjunto de los españoles. Es crucial proyectar que la defensa de la regulación del mercado es estar en el lado ganador de la historia y es una cuestión de sentido común. Cuando colectivos plurales (estudiantes, jubilados, pequeños arrendadores) coinciden en una misma petición, es más probable que se perciba como una postura de sentido común y el rechazo a la regulación se vea como una idea atrincherada, egoísta y minoritaria. Así es como comienza a consolidarse un consenso social transformador.

3/ Autocomunicación de masas en el espacio digital

Manuel Castells (2009) describe cómo, en la era digital, el poder mediático tradicional pierde el monopolio de la narrativa: la ciudadanía genera sus propios mensajes, elige a sus destinatarios y construye redes horizontales de comunicación al margen de los medios convencionales *(autocomunicación de masas)*.

“Es autocomunicación porque uno mismo genera el mensaje, define los posibles receptores y selecciona los mensajes concretos o los contenidos de la web y de las redes de comunicación electrónica que quiere recuperar.” (Castells, 2009, p. 88).

Frente a unos medios convencionales hostiles, la estrategia debe descentralizarse: crear contenido en formato vertical, vídeo para móvil, y podcasts sobre logros concretos y comprensibles, como los topes al alquiler o las primeras entregas de parque público, dirigidos a los segmentos clave (jóvenes, familias inquilinas). Apoyarse en la sociedad civil, los sindicatos de inquilinos y creadores de contenido político y social es lo que permite amplificar el mensaje sin pasar por los filtros del ecosistema tradicional.

4/ Mensaje emocional: show, *don’t tell*

Autores como Westen (2007) han mostrado que el motor del voto no son los cálculos racionales, sino la identidad y las emociones. La implicación es directa: la comunicación no puede apoyarse en la referencia a una ley, la Ley de Vivienda, sino en historias que conecten. Las notas de prensa con los millones invertidos son necesarias, pero no pueden ser la base de la estrategia, porque no apelan a lo emocional. El esfuerzo está en mostrar el impacto tangible en la vida de la gente: el joven que se emancipa gracias al bono, la familia que gana estabilidad al aplicarse la ley, el barrio que revive gracias al parque público.

Tan importante como difundir los avances es señalar a quien impide llegar más lejos: mostrar, con nombres, apellidos y datos, los bloqueos de los gobiernos autonómicos del PP a la Ley de Vivienda.

La izquierda ha perdido la batalla por permitir que la oposición defina los términos del debate. Reformulando los marcos, articulando el mensaje en canales directos y situando el foco en el impacto emocional, el gobierno no solo puede recuperar las riendas de la conversación antes de las próximas generales, sino sentar las bases para que el derecho a la vivienda sea percibido, de forma irreversible, como el quinto pilar del Estado de bienestar.

Del enfoque actual al enfoque propuesto

Enfoque narrativo a cambiar	Nuevo enfoque narrativo propuesto
“Hay que intervenir en los precios del alquiler para proteger a los más vulnerables.”	“Intervenimos el mercado para que a ningún español le roben con el alquiler la renta que gana trabajando.”
“La Ley de Vivienda respeta el reparto competencial con las Comunidades Autónomas.”	“Quienes se oponen usan las CCAA como escudo para proteger el negocio de los grandes fondos a costa de tu bolsillo.”
“Presentamos una nueva partida millonaria de inversión pública.”	“Creamos un parque público permanente para que nadie se quede sin un hogar digno.”
“Las zonas tensionadas son una medida de contención de precios.”	“Las zonas tensionadas son un muro de contención de tres años mientras construimos la solución definitiva.”

Conclusión

La batalla por la vivienda no se ganará únicamente con nuevas leyes, más inversión o mejores instrumentos de regulación. También exige recuperar la capacidad de explicar a la ciudadanía qué está en juego, quiénes sufren las consecuencias de la crisis y qué soluciones pueden transformar esta realidad. Durante demasiado tiempo, el debate público ha girado alrededor de la confrontación política y la inseguridad de la propiedad, relegando la cuestión fundamental: el derecho de las personas a acceder a un hogar digno y asequible. Recuperar la iniciativa requiere un relato que conecte con las preocupaciones de las clases trabajadoras y medias, que traduzca las políticas públicas en mejoras tangibles y que sitúe la libertad, la seguridad residencial y la igualdad de oportunidades en el centro del debate. La propuesta de este informe, construir para vivir, ofrece ese horizonte político: pasar de gestionar la escasez a garantizar una oferta suficiente de vivienda asequible, haciendo del derecho a la vivienda una realidad y consolidarlo como el quinto pilar del Estado del bienestar.

capítulo3

Política de vivienda: lo que funciona, lo que falta y lo que recomendamos

La legislatura actual, desde el 2023, ha producido el marco normativo e institucional más ambicioso en materia de vivienda desde la transición democrática. Esto incluye la primera Ley de Vivienda estatal, el Plan Estatal de Vivienda 2026-2030 (PEV), la empresa pública Casa 47, el Registro Único de Arrendamientos, el PERTE de construcción industrializada y el fondo España Crece, entre otros. En su tramo final, el Gobierno ha aprobado además dos decretos-ley sobre la función social de la vivienda y la estabilidad de los contratos de alquiler, pendientes de convalidación tras la disolución de las Cortes. Son algunos avances reales, y otros intentos. porque ha sido una legislatura de intentos: mucho se ha intentado y no todo se ha podido, como muestra la reforma de la Ley del Suelo, que no salió adelante. Además, el ritmo de producción de vivienda ha sido insuficiente para la magnitud del problema. En 2025 se visaron 139.000 viviendas, frente a una demanda demográfica estimada en 200.000 anuales. Esto produce una brecha estructural en la que el déficit no se cierra, se acumula.

Esta legislatura se cierra sin duda en un momento singular para la política de vivienda. Termina con las principales medidas de vivienda de su tramo final pendientes de convalidación y en plena movilización social. Las manifestaciones de comienzos de octubre reclaman contratos indefinidos, una bajada general de los alquileres, el fin de los desahucios y medidas contra los grandes tenedores. Varias de las medidas que este informe había identificado de manera preliminar forman parte de la agenda normativa del Gobierno. Donde una medida ha empezado a aplicarse, la pregunta ya no es si adoptarla, sino cómo darle escala y capacidad de ejecución.

Esta sección hace un balance por objetivos: qué ha funcionado, dónde está la brecha entre el anuncio y la ejecución, y qué recomienda Avanza.

España lleva 15 años construyendo por debajo de la demanda estimada. En 2025: 139.000 visados vs ~200.000 necesarios.

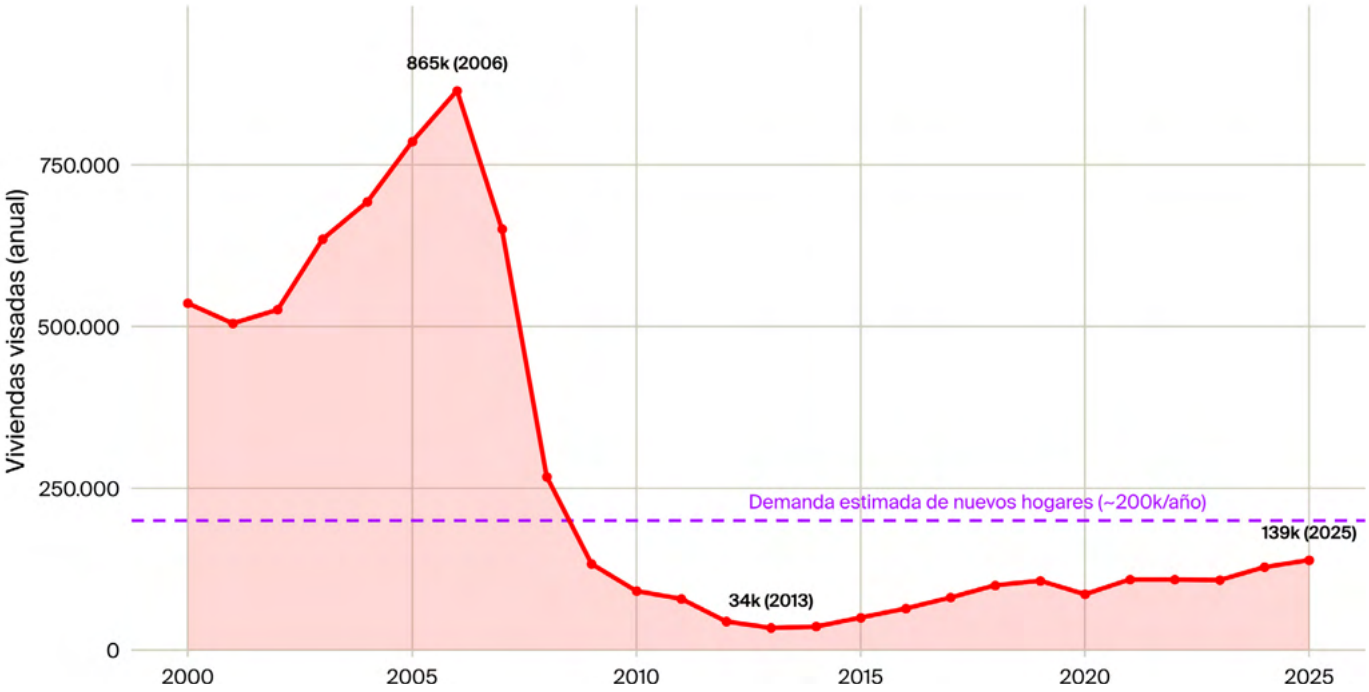


Figura 3. Visados de obra nueva residencial 2000-2025.
Fuente: Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.

3.1. Ley de Vivienda: herramienta correcta, aplicación bloqueada

La Ley 12/2023 es la primera ley estatal integral de vivienda en la democracia española y su orientación es la correcta. La declaración de zonas tensionadas, las obligaciones a los grandes tenedores, el principio de permanencia de la vivienda protegida, son instrumentos que van en la dirección que este informe defiende.

El problema está en su aplicación. Los 271 municipios catalanes declarados zonas tensionadas, junto con los ámbitos incorporados en el País Vasco, Navarra, Galicia y Asturias, muestran que existe margen real para utilizar esta herramienta. En Cataluña, la evidencia disponible sobre los controles aplicados en 2020 apunta a una moderación de los precios en los contratos sujetos a regulación, sin que durante el periodo analizado se observe una reducción significativa de la oferta (Jofre-Monseny et al., 2023). Esto no descarta, sin embargo, efectos más graduales. A medio y largo plazo, la regulación puede incentivar el desplazamiento de viviendas hacia contratos temporales o usos turísticos, o reducir la oferta disponible si no se acompaña de medidas que amplíen el parque de alquiler estable. La literatura comparada identifica precisamente estos riesgos en regulaciones prolongadas del alquiler (Kholodilin, 2024).

La evidencia internacional muestra de forma consistente que los controles de alquiler pueden reducir la oferta del segmento regulado, ya sea por conversión a propiedad, por retirada del mercado de alquiler o por desplazamiento hacia usos no regulados. Así lo documentan los casos de San Francisco (Diamond et al., 2019), Berlín (Hahn et al., 2024), Países Bajos (Lankhuizen y Rouwendal, 2024) e Irlanda (Gillespie et al., 2025). La evidencia sobre el desplazamiento hacia el alquiler de temporada es más limitada, aunque en España, y en particular en Barcelona, esta modalidad ha crecido con fuerza en paralelo a la regulación de rentas. La conclusión no es renunciar a regular, sino asumir que toda caída de la oferta privada de alquiler debe compensarse con un aumento de la oferta pública y social. Regular sin construir desplaza el problema. Regular y construir a la vez permite contener los alquileres sin reducir el parque disponible.

La ley de Vivienda ya reconoce y refleja esto, regular y construir, pero los planes de impulso a la construcción asociados a las declaraciones de zonas tensionadas no han tenido tanto eco mediático como las propias declaraciones, además de una planificación desigual.

En España, la evidencia causal referida al nuevo régimen introducido desde 2024 sigue siendo limitada y todavía cubre un periodo corto tras la introducción del control de precios. La dificultad de probar la eficacia de la medida ante la falta de datos ha favorecido que las comunidades autónomas gobernadas por el PP hayan bloqueado sistemáticamente el procedimiento. El resultado es una ley que existe en el BOE pero no en el mercado de alquiler de Madrid, Valencia, Sevilla o Zaragoza.Este bloqueo no es accidental ni administrativo sino que es una decisión política deliberada. La no aplicación de la Ley de Vivienda es una posición de gobierno de la oposición en las comunidades que controla. La responsabilidad de esa ausencia es de los gobiernos autonómicos que han decidido no proteger a sus inquilinos.

Comunidad autónoma	Municipios o ámbitos declarados	Observaciones
Cataluña	271	140 desde marzo de 2024 y otros 131 desde octubre de 2024
Comunidad Foral de Navarra	21	Declaración conjunta de mayo de 2025
País Vasco	18	En dos casos la delimitación no abarca todo el municipio
Galicia	2	A Coruña y Santiago de Compostela
Principado de Asturias	5	Gijón, Avilés, Llanes, Gozón y Cabrales donde la declaración afecta solo a determinados barrios o núcleos
Total	317	Última relación estatal consolidada: 2º trimestre de 2026

La declaración de zonas de mercado residencial tensionado es el instrumento más importante y más discutido de la Ley de Vivienda. Vale la pena analizarlo con detalle, porque el debate público sobre él ha estado dominado por los argumentos de sus detractores más que por los datos de su funcionamiento.

En Cataluña, donde lleva más tiempo implementado y con mayor cobertura territorial, los datos apuntan a una contención real de los precios de alquiler en los contratos regulados. El efecto existe y es medible ya que se ha frenado el precio del alquiler en los municipios afectados, especialmente en Barcelona. Mientras que en los municipios no declarados tensionados en Cataluña el alquiler subía, entre el primer trimestre de 2024 y el primer trimestre de 2025, el precio medio del contrato de alquiler de vivienda habitual había disminuido un 5,11%. En Barcelona capital la bajada fue incluso mayor, del −9,12% (Generalitat de Catalunya, 2026).

Sin embargo, el propio gobierno ha tenido dificultades para construir una narrativa que permita comunicar con éxito, por la dificultad de desagregar el efecto de las zonas tensionadas de otros factores del mercado, y por las dudas razonables sobre si parte de la oferta se ha desviado hacia contratos de temporada o pisos turísticos, eludiendo la regulación. El mecanismo de elusión es plausible y aparece en varios mercados segmentados, pero la magnitud causal en España desde 2024 aún es incierta. En Cataluña, por ejemplo, que es la primera comunidad autónoma con municipios tensionados y que además hace un trabajo destacado de recogida

de datos a través de los depósitos de las fianzas, este análisis presenta importantes limitaciones. La principal es que no recogía datos sobre contratos temporales hasta muy recientemente, cuando las dudas ya estaban sobre la mesa. En España, actualmente sólo se conocen datos de temporalidad de contratos a través de la plataforma Idealista, cuando el anunciante declara que el anuncio es temporal. La falta de datos sistematizados sobre esa desviación, que el registro de arrendamientos habría podido subsanar, ha dejado ese flanco abierto a la crítica.

La reforma de la LAU aprobada en octubre de 2026 ha empezado a cerrar la vía de elusión al limitar el contrato de temporada a desplazamientos justificados y acreditables y al regular el alquiler por habitaciones. Acotar la figura no resuelve, sin embargo, el déficit de información. Sin datos sistemáticos sobre los contratos firmados no podrá evaluarse ni la eficacia de la nueva definición ni la de la regulación de precios.

El nuevo Plan Estatal de Vivienda 2026-2030 recoge esta lógica y la dota de recursos. Durante 2025 se destinaron 20 millones de euros del presupuesto de la AGE específicamente para las zonas tensionadas declaradas, con el objetivo de apoyar las medidas de contención mientras avanza la oferta estructural. Es un reconocimiento implícito de que la regulación sola no basta y que las zonas tensionadas son un instrumento de transición.

Una propuesta para saber cuántos contratos se firman.

España regula los alquileres sin saber con precisión cuántos contratos se firman, cuánto duran ni cuántos son en realidad temporales. Sin esos datos, el debate sobre si la regulación de precios reduce la oferta o la desplaza hacia el alquiler de temporada se libra con indicios, no con evidencia.

La arquitectura actual descansa en los registros autonómicos de fianzas. La Ley 12/2023 prevé una base de datos estatal de contratos alimentada sobre todo por esos registros, y el Plan Estatal de Vivienda 2026-2030 obliga a las comunidades a remitir sus datos al Ministerio cada semestre, en un formato común. El modelo tiene tres debilidades de origen:

/ Cobertura desigual. El depósito de la fianza en la administración depende de cada comunidad autónoma, y no todas lo exigen. Andalucía lo suprimió en enero de 2026, de modo que una de las mayores regiones del país ha dejado de generar el dato del que depende el sistema estatal.

/ Información pobre. El registro de fianzas se diseñó para custodiar un depósito, no para medir el mercado. Recoge mal la duración efectiva de los contratos, sus renovaciones y su condición de temporales o de vivienda habitual.

/ Retraso. Los datos llegan agregados y con meses de demora, de modo que no sirven para el seguimiento en tiempo casi real que exige evaluar una política de precios.

Unificar y hacer obligatorio el depósito de fianzas en todo el territorio sería la respuesta intuitiva, pero choca con un problema competencial: la gestión de las fianzas es autonómica, y una comunidad puede renunciar a ella, como acaba de demostrar Andalucía. Además, aunque se lograra, seguiría siendo un sistema lento, pues parte de un marco regulatorio y una estructura concebidos para otra finalidad.

Ese vacío de datos públicos lo ocupan hoy los portales inmobiliarios, en particular Idealista. Sus índices son inmediatos y transparentes, pero miden precios de oferta, no de los contratos realmente firmados, por lo que en muchas ocasiones sobreestiman el precio de alquiler real, hasta un 30% de media. Aun así, son los que dominan la conversación pública sobre el precio del alquiler, porque no existe una alternativa oficial comparable en rapidez.

La solución más sencilla es el apunte registral: una reforma de la Ley de Arrendamientos Urbanos que obligue a inscribir en el Registro de la Propiedad la fecha de inicio, la duración, la renta y la modalidad (temporal o de vivienda habitual) de cada contrato, y su finalización.

Tiene tres ventajas:

1/ Encaje competencial. La ordenación de los registros es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.8.ª de la Constitución), así que no depende de que cada comunidad colabore.

2/ Infraestructura existente. El Registro ya está digitalizado, cubre todo el territorio y vincula cada contrato a una finca identificada.

3/ Precedente reciente. El Registro Único de Arrendamientos de corta duración (Real Decreto 1312/2024) ya obliga a registrar los alquileres turísticos y de temporada que se anuncian en plataformas. Extender la lógica a todos los contratos es un paso natural.

Las nuevas obligaciones de información en los anuncios de alquiler mejoran la transparencia de la oferta, pero no sustituyen a este registro: dicen a qué precio se ofrece una vivienda, no a qué precio ni por cuánto tiempo se alquila.

→ Propuestas

Distinguir con claridad entre la regulación de alquileres, que es temporal y está ligada a la declaración de zona tensionada, y la estabilidad del contrato, que debe ser la regla general. La renovación de los contratos de vivienda habitual que ha impulsado el Gobierno y la reivindicación de contratos indefinidos de los sindicatos de inquilinas apuntan en la misma dirección. Proponemos contratos de duración indefinida con causas de resolución tasadas para el arrendador, como en Alemania o, desde 2024, en Países Bajos, de forma que la salida de una zona tensionada no devuelva al inquilino a la incertidumbre.

/ Desarrollar un sistema de evaluación transparente del impacto de las zonas tensionadas, con datos desagregados sobre contratos regulados, contratos de temporada y evolución de la oferta, que permita defender la medida con evidencia y detectar efectos secundarios no deseados.

/ Un registro nacional de arrendamientos, que permita tener datos de fechas de inicio y terminación de contratos, su duración y condición: temporal o residencial, permitiría estudiar si realmente hay efectos adversos en la regulación de precios. Bastaría una reforma de la LAU que obligue a inscribir los contratos a través de los Registradores de la Propiedad. Es una medida de bajo coste político y alto impacto que el Gobierno anunció en la Conferencia de Presidentes y no ha llevado a cabo. Las nuevas obligaciones de información en los anuncios de alquiler mejoran la transparencia de la oferta, pero no registran los contratos firmados ni su duración real.

/ Vincular la dotación de las zonas tensionadas a proyectos concretos de aumento de oferta de vivienda asequible.

3.2. Plan Estatal de Vivienda 2026-2030: la corrección estructural

El nuevo PEV 2026-2030 corrige el principal defecto de los planes anteriores ya que obliga a que el 40% de los fondos transferidos a las CCAA se destine a incremento de oferta, frente a una proporción muy inferior en planes previos. La razón de ese fracaso histórico es política y no técnica. Las CCAA destinaban casi todos los recursos a ayudas directas a ciudadanos, una visión cortoplacista que genera resultados visibles a corto plazo. Entender la vivienda como un problema estructural, que exige construir parque, no solo subvencionar a quienes sufren la escasez, requiere un horizonte temporal que rara vez se alinea con el ciclo electoral. El nuevo PEV no puede cambiar ese incentivo político, pero sí introduce la norma que obliga a actuar contra él.

La inversión total prevista, en torno a 7.000 millones de euros entre aportaciones estatales acordada en la Conferencia de Presidentes de junio de 2025, es la más alta de la democracia en términos reales. El Gobierno presentó el Acuerdo Estatal de Vivienda 2026-2030 y planteó tres compromisos imprescindibles para su aprobación: el blindaje del parque protegido (financiación condicionada a la permanencia indefinida), la corresponsabilidad en la cofinanciación (60 % de aportación estatal y 40 % autonómica, sobre un Plan conjunto de 7.000 millones de euros) y la implantación de un sistema único de información y gestión de datos. Estos tres compromisos son, según el propio texto, los acuerdos mínimos que condicionan la firma de los convenios o resoluciones de transferencia con cada territorio.

Los riesgos son también conocidos. La brecha entre dotación nominal y ejecución real ha sido siempre el patrón estructural de los planes de vivienda en España. Los acuerdos alcanzados en la Conferencia de Presidentes todavía no se han traducido, al menos de forma pública, en los convenios bilaterales con cada comunidad autónoma de los que depende la transferencia de fondos. Y la dependencia del PEV de la cooperación voluntaria de las CCAA limita estructuralmente su alcance en los territorios donde el problema es mayor. A ello se suma un cuello de botella más silencioso, la falta de personal técnico en comunidades autónomas y ayuntamientos para tramitar planes, licencias y declaraciones de zonas tensionadas, ejecutar el Plan e inspeccionar el alquiler turístico. Sin gestores, las políticas se quedan en el BOE.

→ Propuestas

/ Mecanismo de seguimiento público trimestral de la ejecución del PEV por CCAA, que incluya el uso de una plataforma tecnológica que facilita la ingesta y análisis de información, y otros mecanismos con publicación de la brecha entre objetivo comprometido y viviendas iniciadas. Hasta ahora, la evaluación del impacto de los PEVs en España ha sido dificultada por datos insuficientes. Las CCAA se limitaban a enviar un informe cualitativo que podía incluir o no, los avances en cuanto a número de beneficiarios de ayudas o viviendas construidas. La transparencia es la única presión disponible sobre las CCAA cuando no hay instrumento coercitivo. El nuevo PEV hace un impulso significativo en este sentido, al menos sobre el papel.

/ Prioridad presupuestaria a las CCAA que apliquen zonas tensionadas y actualicen módulos VPO: el cumplimiento de la Ley de Vivienda debería ser condición para recibir financiación complementaria del PEV.

/ Programa de capacidad gestora para CCAA y municipios. Replicar la vía que se habilitó para ejecutar los fondos europeos, que permite incorporar personal vinculado a programas de duración determinada (Real Decreto-ley 36/2020; Real Decreto-ley 32/2021, disposición adicional quinta), y financiarla con cargo al PEV. Como la vivienda es una política permanente, esa capacidad debería consolidarse después en plantillas estables.

3.3. Construir, comprar, cooperar, sostener. Cuatro vías del parque público.

El incremento del parque de vivienda pública es el programa nuclear del PEV. Todas las viviendas que financia comparten una misma condición: deben destinarse al alquiler o a la cesión en uso durante un mínimo de cincuenta años, con precio limitado desde el primer año.

Para ampliar ese parque, el PEV articula tres vías de generación de oferta:

/ Construir: ayudas a la promoción de vivienda por parte de las administraciones públicas o de entidades del tercer sector especializadas en vivienda, sobre suelo público y destinada al alquiler social.

/ Comprar: ayudas a la adquisición de viviendas ya existentes en el mercado, por las propias administraciones o por entidades sin ánimo de lucro, para incorporarlas al parque público en alquiler o cesión de uso.

/ Cooperar: colaboración público-privada mediante derecho de superficie u otras fórmulas análogas.

A ellas se suma una cuarta vía, de naturaleza distinta: **sostener**. Es la ayuda a la gestión y explotación pública de viviendas, sobre suelo público o privado, cuyo uso se ha cedido a una administración u organismo competente en vivienda durante al menos cincuenta años. No crea vivienda nueva. Lo que hace es sostener económicamente su gestión una vez cedida. Cubre hasta 200 €/m² (300 €/m² en zonas de mercado tensionado) durante un máximo de ocho años, y permite a la entidad gestora hacer frente al canon o compensación que debe al titular, así como a impagos o periodos de desocupación.

Su relevancia es doble. Por un lado, da continuidad al parque que las otras tres vías ayudan a crear. Por otro, es decisiva para que propietarios privados y otras administraciones con suelo o vivienda se animen a cederlos al uso público, porque les garantiza que la entidad gestora podrá asumir ese coste de forma sostenida.

La permuta de suelo público: un modelo opuesto al del PEV

El suelo público es el activo más valioso de la política de vivienda. La cuestión decisiva no es si la administración lo vende, lo cede o lo permuta, sino qué obtiene a cambio y durante cuánto tiempo. Ceder suelo gratis o con un canon reducido puede ser una política excelente si se hace a entidades sin ánimo de lucro especializadas en vivienda, del tipo de las housing associations europeas, y con una garantía inequívoca, que todo lo construido permanezca para siempre en el parque de vivienda asequible, sea en alquiler o en venta con precio de reventa limitado de forma indefinida. En ese caso, la renuncia de la administración al valor del suelo no se pierde: se traslada íntegra y de forma duradera a los hogares que acceden a esas viviendas. El Real Decreto-ley 29/2026 apunta en esta dirección, ya que encarga al Gobierno regular en seis meses la certificación de los proveedores sociales de vivienda asequible, incluidas las cooperativas, tomando como referente expreso las housing associations. Ese mandato, como el resto del decreto, depende de su convalidación, a la que nos referimos más adelante.

Lo contrario ocurre con la permuta de suelo público por obra futura que aplican hoy algunas comunidades autónomas. La administración transmite la propiedad de un solar a un promotor a cambio de una fracción reducida de las viviendas: en las adjudicaciones valencianas de 2026, apenas una de cada seis o siete se incorpora al parque público. El resto se vende como vivienda protegida, con límites de renta que superan los 54.000 euros y una protección temporal que en la Comunitat Valenciana oscila hoy entre 15 y 30 años, frente a la calificación permanente que establecía la normativa anterior. Cuando vence ese plazo, las viviendas pasan al mercado libre, y la plusvalía generada por un suelo que era de todos acaba en manos privadas. En términos prácticos, eso es regalar suelo público: la administración renuncia definitivamente a su activo a cambio de una contrapartida pequeña e inmediata y de una asequibilidad con fecha de caducidad. Además, la operación es difícil de fiscalizar, porque la valoración del suelo frente a las viviendas entregadas es opaca.

El Plan Estatal de Vivienda 2026-2030 parte del diagnóstico contrario y lo convierte en condición de financiación. Su preámbulo reconoce que la práctica de descalificar viviendas protegidas ha privatizado durante décadas el esfuerzo público. Por eso el Plan solo financia promociones que aseguren la permanencia indefinida del régimen de protección, y condiciona los convenios con las comunidades autónomas a esa garantía. El PEV no regula la disposición del suelo autonómico o municipal, que es competencia de cada administración, ni prohíbe la permuta como tal. Pero las permutas con protección temporal representan exactamente el modelo que el Plan quiere dejar atrás.

El Real Decreto-ley 29/2026, de 6 de octubre, aplica esta misma lógica al patrimonio del Estado y deja clara la diferencia entre vender suelo público y regalarlo. Su artículo 11 permite a CASA 47, la entidad estatal de vivienda, vender tanto viviendas de su titularidad como solares residenciales. Pero somete a todas esas viviendas, incluidas las que construyan los compradores de los solares, a un precio máximo de venta: el resultado de aplicar a su superficie el módulo más alto de vivienda protegida vigente en la comunidad autónoma[1]. Ese límite se extiende a todas las transmisiones posteriores, debe figurar en los pliegos y en las escrituras y se inscribe en el Registro de la Propiedad. Además, cuando la vivienda esté calificada como protegida conforme a la normativa autonómica, el límite estatal empieza a regir al terminar el plazo de protección. Así se impide que una calificación temporal acabe devolviendo al mercado libre lo construido sobre suelo público. El Estado admite, por tanto, la venta de su patrimonio residencial, pero no sin un límite de precio permanente. Hay que advertir que, a la fecha de cierre de este informe, el RDL 29/2026 está pendiente de convalidación por la Diputación Permanente del Congreso, y no es posible saber si superará ese trámite. Su predecesor, el RDL 26/2026, de contenido muy similar, fue derogado por el Congreso pocos días después de entrar en vigor.

La diferencia entre ambos modelos no es técnica sino de fondo. En uno, el suelo público genera vivienda asequible para siempre; en el otro, subvenciona durante unos años la promoción privada.

3.4. Vivienda protegida permanente: corregir el error histórico

Del diagnóstico, ya conocido, se extraen dos lecciones que el PEV 2026-2030 viene a corregir: primero, la descalificación generalizada de la vivienda protegida transcurrido un plazo, que ha erosionado un parque de 6,5 millones de viviendas protegidas promovidas desde 1960 hasta dejar apenas 318.000 viviendas de titularidad pública (1,7 % de los hogares); y segundo, la parálisis casi total de la promoción protegida tras la crisis de 2008. Frente a ello, el PEV persigue un objetivo doble: aumentar la capacidad de promoción de vivienda protegida en todas sus formas y asegurar la permanencia indefinida de toda la oferta protegida, eliminando la descalificación. Uno de los fallos más costosos de la política de vivienda española ha sido la descalificación: viviendas construidas con fondos públicos que, pasado un plazo, se incorporaban al mercado libre, perdiendo para siempre su condición protegida. El PEV anterior de Mariano Rajoy había eliminado incluso el programa de VPO para compra. El nuevo PEV lo recupera y añade el principio de permanencia: las viviendas construidas con fondos estatales no perderán su condición de protegidas durante su vida útil, eliminando cualquier proceso de descalificación. Es una corrección estructural muy importante, dado el ritmo de los últimos años de descalificaciones de VPO. La Ley de Vivienda de 2023 había intentado establecer esta prohibición con rango de ley, pero el Tribunal Constitucional la declaró inconstitucional en ese punto. La vía alternativa, encauzarlo a través del PEV como condición para recibir financiación estatal, es más débil en rango normativo pero operativamente equivalente para las viviendas financiadas con fondos del plan (Tribunal Constitucional, 2024).

→ Propuestas

El Estado ha empezado a fijar con rango de ley límites permanentes de precio en las sucesivas transmisiones de su propio parque y de las viviendas cuyo acceso a la propiedad financia. El paso pendiente es el parque autonómico. Explorar la vía de una ley orgánica o de una reforma constitucional que impida descalificar cualquier vivienda construida con fondos públicos y, mientras tanto, condicionar toda la financiación estatal de vivienda, también la ajena al PEV, a la calificación permanente.

3.5. Rehabilitación: mantener la ola post-PRTR

La rehabilitación es una política de vivienda imprescindible: mejorar el parque de los años sesenta y setenta aumenta el valor de uso sin añadir presión al mercado de suelo, y concentrarla en barrios vulnerables es la forma más directa de actuar sobre la desigualdad territorial.

El nuevo PEV destina el 30 % de sus recursos a rehabilitación y lo hace desplegando cinco programas: la regeneración integral de barrios y entornos rurales degradados, con atención explícita a los asentamientos segregados y al chabolismo, la rehabilitación completa de edificios en seguridad, accesibilidad y eficiencia energética, obras dentro de viviendas concretas en edificios plurifamiliares, la puesta al día de vivienda vacía para destinarla a alquiler social o asequible, y un refuerzo adicional para inmuebles con protección patrimonial. Sobre el papel es una batería razonablemente completa: cubre desde el barrio degradado hasta la vivienda vacía, desde el edificio entero hasta la finca catalogada. Y no es un dato menor que una de esas cinco líneas premie precisamente rehabilitar para alquilar barato: el propio Plan ya reconoce, aunque sea de forma parcial, que sin contrapartida social la rehabilitación puede acabar subiendo los alquileres en vez de bajarlos. Pero el diseño no es el problema; la escala, sí.

Ese 30 % equivale, sobre los 7.000 millones del Plan, a poco más de 2.000 millones repartidos entre 2026 y 2030, del orden de 400 millones anuales entre Estado y comunidades, justo en el momento en que los 5.500 millones del componente de rehabilitación del PRTR se agotan en 2026 sin que haya todavía un relevo europeo equivalente a la vista. Es una cuestión política tanto como presupuestaria: la ola de rehabilitación que ha empujado el dinero europeo en los últimos años puede simplemente romper antes de llegar a la orilla si no se le encuentra un sustituto estructural, y ese sustituto no puede ser, otra vez, solo dinero público directo.

El contexto de fondo es el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (2024), que establece para 2030 un escenario de rehabilitación de 1.377.000 viviendas para alcanzar los objetivos de descarbonización. Eso supone una inversión total de 20.000-25.000 millones hasta 2030, de los cuales los recursos públicos deberían cubrir en torno a un tercio, unos 1.300-1.600 millones de euros al año. Comparado con esa cifra, los cerca de 400 millones anuales que aporta el PEV a esta línea cubren, en el mejor de los casos, poco más de una cuarta parte de lo necesario. La diferencia no es un matiz técnico: es la distancia entre un plan que administra la herencia del PRTR y uno que garantiza que la transformación del parque de vivienda español no dependa, año tras año, de que Bruselas vuelva a poner el dinero (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2024).

Con esta magnitud, es inviable gestionar el despliegue solo con subvenciones directas: hay que trasladar una parte importante a deducciones fiscales, reservando el apoyo directo para los barrios más vulnerables donde las deducciones no llegan porque los propietarios no tienen renta suficiente.

→ Propuestas

/ Asignar una dotación mínima garantizada dentro de España Crece para rehabilitación de barrios vulnerables, desvinculada de la competencia con otros ejes del fondo.

/ Desarrollar el modelo de rehabilitación con contrapartida de alquiler asequible: subvención a cambio de destinar la vivienda al mercado regulado durante un mínimo de 10 años. Especialmente relevante para viviendas vacías.

/ Trasladar la financiación de rehabilitación energética a deducciones fiscales escalonadas por nivel de renta, reservando la subvención directa para propietarios sin capacidad tributaria suficiente.

/ Crear una red estable de oficinas integrales de rehabilitación que acompañen al hogar desde el diagnóstico y el proyecto hasta la financiación, contratación y seguimiento de la obra, con despliegue prioritario en barrios vulnerables.

3.6. Nuevas formas de habitar: el Plan abre la puerta al coliving y al cohousing

El PEV 2026-2030 incorpora por primera vez de forma explícita nuevas formas de habitar. Su primera línea de actuación financia, junto a la vivienda pública, la vivienda cooperativa en cesión de uso, los alojamientos temporales para personas desplazadas por trabajo o estudios y las modalidades residenciales con más espacios comunes. La condición es que se destinen al alquiler o a la cesión de uso durante al menos veinte años, con precio limitado desde el primer año y protección permanente (Real Decreto 326/2026). El Plan responde así a cambios demográficos reales, como una emancipación más tardía, el aumento de los hogares unipersonales, un envejecimiento con menos red familiar y una mayor movilidad por trabajo o estudios.

Bajo la etiqueta de nuevas formas de habitar conviven, sin embargo, modelos con efectos muy distintos sobre la asequibilidad. La vivienda cooperativa en cesión de uso y el cohousing, con larga tradición en Dinamarca y Países Bajos y experiencias recientes en España como La Borda en Barcelona, combinan viviendas completas con espacios comunes y gestión colectiva, y retiran de forma estable la vivienda del mercado especulativo (Tummers, 2016; Cabré y Andrés, 2018). El coliving comercial responde a otra lógica. En ciudades como Ámsterdam se ha consolidado como un producto de inversión institucional, cuya expansión responde más a la rentabilidad que a la necesidad residencial (Ronald et al., 2024). Por eso Londres lo regula como alojamiento compartido de gran escala, con estándares de espacio y gestión, contratos de al menos tres meses, límites a su concentración en determinados barrios y una contribución obligatoria a la vivienda asequible (Mayor of London, 2021; Greater London Authority, 2024).

En España la regulación es todavía incipiente. Madrid ha admitido el coliving en la modificación de su Plan General de 2025 para determinados edificios catalogados, sin una definición propia de la figura (Ayuntamiento de Madrid, 2025), y la mayoría de comunidades autónomas carece de ella. El riesgo es que la financiación pública o la flexibilidad urbanística acaben amparando el alquiler de habitaciones a precio de vivienda completa, justo cuando la reforma de la LAU intenta acotar ese uso. Las condiciones de precio limitado y permanencia que exige el PEV son la garantía adecuada, y deberían extenderse a cualquier ventaja urbanística que reciban estos proyectos.

El alojamiento universitario es un caso similar. El convenio del ICO con las universidades para financiar residencias fue un primer paso, pero no ha tenido el alcance esperado. Las residencias y colegios mayores cubren en torno al 7% de la población estudiantil, frente al 17% de Francia, y no existe un segmento con precio tasado y adjudicación según ingresos. La oferta crece sobre todo a través de residencias privadas concebidas como producto de inversión, cuyos precios quedan fuera del alcance de buena parte del alumnado (véase el capítulo 5).

→ Propuestas

/ Distinguir en la normativa estatal y autonómica entre la vivienda cooperativa y el cohousing, que deben recibir apoyo prioritario como vivienda asequible permanente, y el coliving comercial, que solo debería acceder a ventajas públicas o urbanísticas con precio limitado, estándares mínimos de superficie y servicios, duración contractual mínima y contribución a la vivienda asequible.

/ Crear un segmento de alojamiento universitario con precio tasado y adjudicación según ingresos, con suelo público para residencias e integración de sus operadores en la figura de proveedor acreditado.

3.7. Ayudas al demandante: rediseño necesario, continuidad garantizada

Las medidas de ayuda directa se conciben como instrumentos temporales para amortiguar la crisis mientras se construye la oferta estructural. Pero conviene no confundir “temporal” con “prescindible”. El propio Gobierno, en la exposición de motivos de su propio Plan, reconoce que España arrastraba en 2025 un déficit estructural de más de 400.000 viviendas, que la tasa de esfuerzo en alquiler alcanza el 26,8 %, muy por encima de la media europea del 19 %, y que en 2024 apenas el 12,7 % de los hombres y el 17,7 % de las mujeres de entre 16 y 29 años vivían emancipados. Y lo dice sin rodeos, con una franqueza que pocas veces se lee en un preámbulo normativo: si no se corrige esta dinámica, “se producirá una mayor desigualdad y división en dos clases: la de multipropietarios ricos y la de inquilinos

e inquilinas pobres." Mientras esa corrección estructural no llegue, y construir parque público lleva años, más allà de legislaturas, retirar o recortar las ayudas directas no es prudencia presupuestaria, es abandonar a su suerte, aquí y ahora, a quien hoy mismo no puede pagar el alquiler. La emergencia habitacional no es una etiqueta política que le pongamos nosotros, es, literalmente, el diagnóstico con el que el propio Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana justifica su existencia, y sería incoherente aceptar ese diagnóstico y al mismo tiempo tratar el instrumento que lo atiende como algo prescindible.

La medida más relevante políticamente ha sido el RD de suspensión de desahucios, prorrogado legislatura tras legislatura. Ha cumplido una función de emergencia social real, pero la compensación a los propietarios, prevista desde 2020 y con un procedimiento autonómico desde 2021 (Real Decreto-ley 37/2020; Real Decreto 401/2021), se ha ejecutado con lentitud y de forma muy desigual entre territorios. Esa baja ejecución trasladó durante años la carga económica de la política social a los arrendadores privados y alimentó la narrativa de inseguridad que documenta el capítulo 2.

El régimen aprobado en octubre de 2026 cambia los términos de ese debate. La protección de los hogares vulnerables sin alternativa habitacional se extiende hasta 2030, pero su coste se desplaza hacia las administraciones, que deben ofrecer una alternativa o hacerse cargo de la deuda, y la compensación alcanza a los arrendadores personas físicas y a las entidades de alquiler social. La experiencia previa muestra que el problema no era la falta de fondos, que el Estado ponía, sino un fallo de ejecución en la última milla autonómica. Ese riesgo persiste, y se añade otro, el de la sostenibilidad de un pasivo público sin límite temporal claro en un país cuyo parque social aloja al 3,5% de los hogares. Sin viviendas que ofrecer como alternativa, la protección se convierte en un pago indefinido. La reivindicación de acabar con los desahucios, que articula buena parte de la movilización actual, solo es sostenible si la emergencia judicial desemboca en el parque social y en la ayuda ordinaria al alquiler (véase el capítulo 5).

El bono de alquiler joven, surgido en 2023, tuvo un alcance muy limitado: una dotación de 800 millones para todo el territorio y una gestión autonómica que en algunos casos tardó hasta 18 meses en resolver las solicitudes, una eternidad para quien pide una ayuda de emergencia. Por ejemplo, en Andalucía se dio un plazo medio de resolución de 11,6 meses frente a los seis previstos, y los primeros pagos llegaron aproximadamente año y medio después del inicio del periodo subvencionado (Cámara de Cuentas de Andalucía, 2025).

El nuevo PEV rediseña esta línea y la saca de la lógica de convocatoria agotable para integrarla en su arquitectura permanente: la ayuda al alquiler para la emancipación joven sube de los 250 a los 300 euros mensuales (200 en habitación), concedida por dos años prorrogables a otros dos; la ayuda a la compra o autopromoción en municipios de 10.000 habitantes o menos alcanza hasta 15.000 euros por vivienda; y la ayuda al alquiler con opción o derecho a compra de vivienda protegida con protección permanente puede llegar hasta 33.600 euros más un 80 % adicional, hasta 60.480 euros en total, en forma de mensualidades que se descuentan íntegramente del precio final si la persona joven ejerce la opción de compra. A esto se suma, ya fuera del propio PEV pero como pieza complementaria de la misma apuesta, la línea de avales ICO para la compra de primera vivienda de menores de 35 años. En octubre

de 2026 se ha sumado un mecanismo estatal de préstamos sin interés para la entrada en primera vivienda, en la línea del préstamo de emancipación que ya aplicaba Cataluña, que somete la vivienda adquirida a un precio de reventa limitado de forma permanente (véase el capítulo 5). Se mantienen, además, las ayudas de emergencia para víctimas de violencia de género, desahucio, chabolismo, infravivienda y sinhogarismo. El cambio de fondo no es solo de cuantía: es que estas ayudas dejan de depender de una convocatoria con fecha de caducidad y pasan a integrarse en la arquitectura estable del Plan: la diferencia entre un parche de legislatura y una política de Estado (Instituto de Crédito Oficial, 2024).

→ Propuestas

/ Hacer que la compensación funcione en la práctica, con plazos máximos de liquidación, publicación trimestral del coste por comunidad autónoma y gestión estatal subsidiaria cuando una comunidad incumpla. Y dotar a la protección de una salida, de modo que todo hogar protegido pase automáticamente a la ayuda ordinaria al alquiler y a la lista prioritaria del parque social, para que la emergencia no se convierta en un pasivo abierto sin horizonte.

/ Establecer estándares mínimos de tiempo de gestión para las ayudas transferidas a las CCAA: un bono que tarda 18 meses en gestionarse no cumple su función de emergencia. Vincularlo al seguimiento trimestral del PEV.

3.8. Suelo y burocracia: la asignatura pendiente

Disponer de suelo es condición necesaria pero no suficiente. La otra condición es poder desarrollarlo en plazos razonables. Los trámites para urbanizar suelo disponible en España son más largos que en la mayoría de países comparables de nuestro entorno (OECD, 2025), y las anulaciones judiciales de planes urbanísticos por defectos formales menores han paralizado proyectos en múltiples municipios.

La propuesta de Ley del Suelo (Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana) impulsada por el Gobierno en esta legislatura habría resuelto parcialmente ese problema: establecía que las anulaciones por defectos formales no afecten a todo el plan urbanístico sino solo al apartado denunciado, y agilizaba la emisión de informes sectoriales de las distintas administraciones. Dicha ley está paralizada en el Congreso por las reticencias de la oposición y de los socios de gobierno del PSOE, dos posiciones distintas pero con el mismo efecto práctico de bloqueo.

Actualmente, la movilización del suelo de la AGE avanza a través de Casa 47, pero existe una tipología adicional de suelo que ha sido infrautilizada, los calificados como equipamientos públicos que no se desarrollan. La Ley de Vivienda y algunas legislaciones autonómicas ya recogen la posibilidad de construir vivienda asequible sobre esos suelos, las llamadas Viviendas-Alojamientos Dotacionales, VAD, una fórmula que se aplicó por primera vez en España bajo el alcalde de Donostia-San Sebastián, Odón Elorza, y su concejal de Urbanismo, Jorge Letamendía. Precisa de un impulso explícito a nivel municipal.

El argumento técnico para ese impulso lo resume bien el urbanista Gerardo Roger: al tratarse de suelo demanial, sin aprovechamiento lucrativo, solo apto para alquiler asequible, las VAD parten de valor de suelo cero, lo que en gestión pública directa permite alquileres de 350-700 €/mes, frente a los 900-1.200 €/mes que genera la fórmula de colaboración público-privada sobre el mismo suelo. Y a diferencia del suelo para VPP, ya prácticamente agotado y concentrado en las periferias urbanizables, el suelo de equipamientos está disponible en todas las localizaciones, también las centrales, lo que permite dispersar la vivienda asequible por la ciudad en lugar de concentrarla en barrios periféricos, atajando la segregación y la gentrificación que genera el modelo tradicional de VPP.

El argumento político es igual de directo. Solo la gestión pública directa de estas VAD llega al inquilino "mileurista" que es, precisamente, la mayoría social a la que se dirige la política de vivienda; la colaboración público-privada, aun siendo legítima, desplaza la oferta hacia rentas medias y deja fuera a quien más lo necesita. Y conviene vigilar de cerca la propuesta, ya en circulación, de sustituir estas VAD por VPP vendibles en el mismo suelo dotacional: sería reabrir, tres décadas después, la misma vía de descalificación y venta que ya vació el parque público construido desde los años sesenta.

→ Propuestas

/ Desbloquear la Ley del Suelo en el Congreso es imprescindible: hacer del argumento de la agilización urbanística sin reducción de garantías un elemento central de la negociación con los socios de gobierno. La lentitud burocrática no protege al ciudadano, le perjudica.

/ Programa de sandbox de vivienda para acelerar el desarrollo de grandes proyectos de promoción de alquiler asequible en áreas metropolitanas con mayor demanda: un espacio regulatorio controlado que permita innovación y aprendizaje antes de escalar.

/ Impulso municipal para el uso de suelos de equipamientos públicos no desarrollados para vivienda asequible: instrucción ministerial y línea de apoyo técnico a los ayuntamientos.

3.9. Casa 47: el instrumento correcto, el ecosistema que falta

La creación de Casa 47 con 2 millones de metros cuadrados de suelo y más de 33.000 viviendas heredadas de SAREB y la AGE es el avance institucional más significativo de esta legislatura. La empresa pública tiene mandato de acelerar la construcción de viviendas a través de tres vías: el acondicionamiento de las viviendas heredadas , la construcción sobre el suelo disponible , y la adquisición adicional con prioridad supletoria respecto a las CCAA, esta última medida fue propuesta pero no llegó a establecerse (Gobierno de España, 2025a). En octubre de 2026 se ha previsto además aportar inmuebles del Patrimonio del Estado y de la Seguridad Social, una cantidad modesta pero con un mensaje político claro, el de que el patrimonio público debe servir a la función social de la vivienda.

El cuello de botella no es el suelo ni la dotación sino la capacidad de ejecución. Las licitaciones del Plan Viena de SAREB, el programa para que operadores privados gestionan vivienda asequible sobre suelo público, quedaron desiertas por falta de candidatos con capacidad técnica y financiera. El diagnóstico es preciso, en España no existe el ecosistema de operadores de vivienda social que necesita Casa 47. Las *housing associations* que gestionan cientos de miles de viviendas en Reino Unido, Países Bajos o Dinamarca son entidades con décadas de historia institucional, balances sólidos y equipos técnicos propios. No se improvisan en una legislatura, pero tampoco se construyen si no se empieza. El compromiso de regular la certificación de proveedores sociales abre la puerta, pero una certificación sin capital, sin garantías y sin obligaciones de permanencia sería solo un registro más. El capítulo 5 desarrolla la arquitectura completa para construir ese ecosistema.

Para la financiación estructural de Casa 47 y de los operadores que deberían acompañarla (líneas ICO, garantías públicas, mecanismos de atracción de capital institucional), remitimos al capítulo 5 de este informe, donde se desarrolla con detalle la arquitectura financiera y sus referentes europeos.

→ Propuestas

/ Dar contenido exigente a la certificación de proveedores sociales de vivienda que el Gobierno se ha comprometido a regular, con permanencia indefinida del destino social o asequible, reinversión de excedentes, límites de rentabilidad y supervisión financiera, y aprobarla con rango de ley al inicio de la próxima legislatura si el desarrollo reglamentario decae. Es el embrión del marco legal de las housing associations españolas en esta legislatura: figura jurídica específica con régimen fiscal propio, capital semilla estatal e incentivos para que entidades del tercer sector, cooperativas y promotores sociales puedan operar a escala. El plazo para tener operadores maduros es de 10-15 años, por eso hay que empezar ahora. La certificación debe ir unida a capital semilla y a una capitalización estable, no a convocatorias.

/Convertir el Plan Viena en el banco de pruebas del nuevo ecosistema: reformular las licitaciones desiertas como concursos de selección de operadores a quienes se acompaña con asistencia técnica y capital semilla, no solo suelo.

/ Establecer un calendario de fases vinculante para Casa 47 con hitos concretos y recursos presupuestarios asignados. Esta opera con su actual configuración desde finales de 2025 y ya ha comunicado una cartera relevante de proyectos. Falta, sin embargo, un calendario plurianual público y vinculante que conecte esa cartera, los recursos presupuestarios y los hitos de producción con el objetivo anual declarado.

3.10. Industrialización de la construcción: apostar por la velocidad

En mayo de 2025, el Consejo de Ministros aprobó el PERTE de Vivienda para la construcción industrializada, dotado con 1.300 millones de euros de inversión pública en diez años,1.000 millones en financiación y 300 en capitalización. Es una apuesta que puede cambiar estructuralmente el cuello de botella productivo: la construcción industrializada y modular permite reducir los tiempos de obra entre un 20% y un 25%, y los costes hasta un 20% (Gobierno de España, 2025b). A ello se suman, desde octubre de 2026, la posibilidad de hipotecar los componentes industrializados antes de su incorporación a la obra y una línea de avales para pymes fabricantes y promotoras, que atacan el problema de financiación del circulante de un sector todavía pequeño. El PERTE es especialmente relevante

en el contexto de las ambiciones del PEV: si el objetivo es acelerar la construcción de vivienda pública al año, el sector de la construcción necesita no solo más suelo y más financiación, sino formas de producción más eficientes. La industrialización es la única palanca disponible que actúa simultáneamente sobre el tiempo y el coste. Su limitación es el largo plazo: los efectos de escala de la construcción industrializada solo se materializan cuando existe masa crítica de demanda, cadenas de suministro desarrolladas, mano de obra formada y desarrollo industrial del sector.
El PEV, por primera vez en la historia, incentiva la construcción industrializada *de viviendas* con el objetivo de optimizar costes y reducir los tiempos de producción mediante procesos colaborativos. Las ayudas a la promoción se incrementan cuando se emplean técnicas de edificación industrializada avanzada, y esta línea se articula de forma coordinada con el PERTE de Vivienda Industrializada concebido como una alianza entre el Gobierno y el sector de la construcción para modernizar y acelerar la edificación de vivienda asequible, y que además persigue mejorar las condiciones laborales de los 1,4 millones de trabajadores del sector (Gobierno de España, 2025b).

→ Propuestas

Vincular el PERTE de construcción industrializada con los programas de licitación de Casa47: incluir requisitos o incentivos de construcción industrializada en los concursos de vivienda pública, generando la demanda estable que el sector necesita para invertir en capacidad.

3.11. Alquiler turístico: recuperar viviendas para el mercado residencial

El Ministerio de Vivienda, vía conferencia sectorial y de forma complementaria a las negociaciones del PEV tuvo un objetivo concreto y ambicioso en 2024: recuperar viviendas para el mercado de alquiler residencial mediante medidas para controlar la ilegalidad de los pisos turísticos y reducir los contratos de temporada fraudulentos. Es el reconocimiento explícito de que el alquiler de corta duración ha dejado de ser un fenómeno marginal para convertirse en un factor estructural de la crisis de oferta en las ciudades más tensionadas.

El principal instrumento diseñado con ese fin fue el Registro Único de Arrendamientos (RD 1312/2024, de 23 de diciembre), que implementó en España el Reglamento europeo 2024/1028. La norma creó dos instrumentos: el procedimiento de registro único, gestionado a través del Registro de la Propiedad, y la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos, adscrita al Ministerio de Vivienda. Su lógica era sencilla y eficaz: cualquier alojamiento de corta duración que quisiera anunciarse en plataformas digitales como Airbnb o Booking necesitaba un número de registro nacional (NRUA), otorgado por el Colegio de Registradores tras verificar que la vivienda cumple la normativa local y autonómica. Sin ese número, las plataformas no podían publicar el anuncio, y si el NRUA quedaba suspendido, debían eliminarlo en 48 horas.

El sistema entró en vigor operativamente el 1 de julio de 2025. En otoño de ese año comenzaron a eliminarse los primeros anuncios ilegales de las grandes plataformas. Más de 50.000 inmuebles, incluidos numerosos apartamentos en la Costa Blanca, la Costa del Sol y Baleares, salieron del mercado turístico al no poder acreditar su registro. Era el primer mecanismo real de control de la oferta turística a escala nacional.

Sin embargo, el 19 de mayo de 2026 el Tribunal Supremo dictó la sentencia nº 620/2026 y anuló parcialmente el RD 1312/2024. El recurso lo interpuso la Generalitat Valenciana, que argumentó que el turismo es una competencia transferida a las comunidades autónomas

y que el Estado no podía imponer un registro nacional que se superponía a los ya existentes. El Supremo le dio la razón: anuló el procedimiento de registro estatal y la obligación de obtener el NRUA, devolviendo el control registral al nivel autonómico. Lo que sobrevivió a la sentencia es la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos y las obligaciones de transmisión de datos de las plataformas, herramientas de coordinación y estadística que siguen en vigor (Tribunal Supremo, 2026).

El resultado es una situación de incertidumbre normativa: las licencias y registros autonómicos siguen siendo obligatorios, pero la homogeneidad que garantizaba el registro estatal ha desaparecido. El control efectivo de la oferta turística ilegal queda en manos de las administraciones autonómicas.

El Supremo anuló el registro por razones competenciales, no porque la medida fuera incorrecta. El objetivo de recuperar viviendas para el alquiler residencial sigue siendo urgente. La respuesta no puede ser la desregulación: debe ser un marco coordinado entre el Estado y las CCAA que no vulnere el reparto competencial pero sí garantice control efectivo.

En el plano fiscal, el objetivo de equiparar la tributación del alquiler turístico con la de la hostelería ha empezado a materializarse con el Real Decreto-ley 29/2026. Desde el 1 de diciembre de 2026, los alquileres de viviendas amuebladas de hasta 30 noches que no sean la vivienda habitual del arrendador tributan en IVA al tipo reducido del 10%, como la actividad económica que son. Así se adelanta lo que la Directiva europea 2025/516 exigirá a partir del 1 de julio de 2028. Además, desde la entrada en vigor del decreto, los ayuntamientos de zonas tensionadas pueden aprobar en sus ordenanzas fiscales un recargo en el IBI de los alojamientos turísticos. El recargo puede alcanzar el 50% de la cuota y llegar al 100% o al 150% para quienes posean varios. Ambas medidas dependen, sin embargo, de la convalidación del decreto; y su eficacia, de la capacidad de inspección y de una base catastral actualizada (véase el capítulo 4). La reforma de la Ley de Propiedad Horizontal, vigente desde abril de 2025, es otro avance: permite a las comunidades de propietarios limitar o vetar los pisos turísticos por mayoría de tres quintos, en lugar de la unanimidad exigida hasta entonces, y les da una herramienta valiosa para proteger el uso residencial de sus edificios (Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, 2025a).

→ Propuestas

/ Impulsar un nuevo marco normativo de coordinación estatal-autonómica para el control del alquiler turístico, aprovechando la Ventanilla Única Digital que el Supremo mantuvo vigente. El objetivo es que las plataformas no puedan publicar anuncios sin número de registro autonómico válido, lo que el registro estatal hacía, pero respetando las competencias de las CCAA.

/ Consolidar con rango de ley la sujeción a IVA del alquiler de corta duración, sin esperar a 2028, y hacerla efectiva mediante la transmisión obligatoria de datos de las plataformas a la Agencia Tributaria, que la Ventanilla Única Digital ya permite. Sin control efectivo, la diferencia de tributación sigue siendo un subsidio implícito a la reconversión de vivienda residencial en activo turístico.

/ Fondo específico para reforzar las inspecciones de alquileres turísticos ilegales en CCAA y municipios dotando de recursos humanos a administraciones que hoy no tienen capacidad de control efectivo.

/ Aunque la reforma de la LAU acota ya el contrato de temporada, extender el modelo catalán de contención de precios a los contratos de temporada a todas las zonas tensionadas: desde enero de 2026, Cataluña somete también los arrendamientos temporales ubicados en zonas tensionadas al régimen de contención de precios, cerrando el agujero de los contratos fraudulentos.

3.12. Medidas sobre la demanda: lo que no ha prosperado aún

Varias iniciativas del gobierno en esta legislatura han apuntado a moderar la presión de demanda de determinados perfiles de comprador, con resultados desiguales.

En materia de incentivos al alquiler asequible para propietarios privados, el gobierno ha explorado varias vías: la exención fiscal del 100% en IRPF para propietarios que alquilen según el Índice de Precios de Referencia sin necesidad de estar en zona tensionada (planteada en una proposición de ley del PSOE en mayo de 2025, no aprobada); el sistema de garantías de cobro para propietarios que alquilen a jóvenes o personas vulnerables (aprobado en diciembre de 2025 mediante real decreto); y la bonificación en IRPF para propietarios que mantengan el alquiler al renovar el contrato, anunciada en enero de 2026 e incorporada en octubre al decreto de vivienda como una escala de reducciones que premia la bajada o la contención del alquiler y penaliza su subida (véase el capítulo 4). La Ley de Vivienda ya recogía deducciones en IRPF e IBI para propietarios que alquilaran por debajo de umbrales de precio.

El impuesto adicional del 100% sobre la compra de vivienda por ciudadanos extracomunitarios no residentes, anunciado en enero de 2025, sigue sin aprobación del Congreso. Su impacto cuantitativo sería limitado, porque estos compradores representan una fracción pequeña de las transacciones, pero su alcance simbólico y político es significativo: afirma que la vivienda no es un activo financiero global. En el ámbito de las SOCIMI, tras el rechazo en el Congreso del intento de eliminar su régimen fiscal favorable, el Real Decreto-ley 29/2026, de 6 de octubre, eleva al 25% el gravamen especial sobre los beneficios no distribuidos procedentes del alquiler residencial. Ese gravamen se reduce a la mitad si más del 80% del parque es asequible y desaparece si, además, los beneficios se reinvierten en alquiler asequible. Es un primer paso para vincular la ventaja fiscal a la función social del activo y no a la forma societaria, aunque el régimen general de la figura se mantiene y la medida depende de la convalidación del decreto. Lo que sí se ha completado es la eliminación de los visados de residencia por inversión *(golden visa)*, que desaparecieron definitivamente en abril de 2025 (Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, 2025b).

→ Propuestas

/ Tramitar el impuesto sobre compra de vivienda por extracomunitarios no residentes. Su valor es principalmente político y de señal, pero precisamente por eso merece ser aprobado: delimita qué tipo de país somos respecto al acceso a la vivienda.

/ Consolidar el sistema de garantías de cobro para arrendadores como instrumento permanente y bien dotado presupuestariamente. Es la única contrapartida real que se ha ofrecido a los propietarios,y la que más directamente desmonta el argumento de la inseguridad del arrendador.

/ Ir más allá de la suspensión de desahucios en las viviendas adquiridas a precio de saldo. Establecer un derecho de tanteo y retracto público sobre las transmisiones de carteras de vivienda y de crédito hipotecario con fuerte descuento, como ya permite Cataluña para las viviendas procedentes de ejecuciones hipotecarias, para que las administraciones o los proveedores acreditados puedan incorporarlas al parque social a ese mismo precio. Es la traducción institucional de la demanda de sacar del mercado la vivienda de los fondos, con un coste muy inferior al de la expropiación.

3.13. Conclusión

Esta legislatura deja el marco de política de vivienda más completo de la democracia. La Ley de Vivienda, el Plan Estatal 2026-2030, Casa 47, el PERTE de construcción industrializada. Las medidas de su tramo final corrigen errores que se arrastraban desde hace décadas, como la descalificación de la vivienda protegida, la dependencia de ayudas coyunturales o la ausencia de un instrumento público de promoción. El balance de este capítulo muestra, sin embargo, que el marco no basta. España sigue construyendo muy por debajo de sus necesidades, y la distancia entre lo que se aprueba y lo que llega al territorio es hoy el principal problema de la política de vivienda.

Esa distancia tiene tres causas que se repiten en casi todos los apartados. La primera es la fragmentación competencial. Las herramientas estatales dependen de comunidades autónomas que pueden bloquearlas, como ocurre con las zonas tensionadas, o ejecutarlas con lentitud, como ha ocurrido con la compensación a los propietarios o con el bono de alquiler joven. La segunda es la falta de capacidad. Faltan técnicos en las administraciones que tramitan, inspeccionan y ejecutan, y faltan operadores con balance y experiencia capaces de convertir suelo y financiación en viviendas, como demostró el Plan Viena. La tercera es la temporalidad. Demasiados instrumentos dependen de fondos europeos que expiran, de decretos pendientes de convalidación o de convocatorias con fecha de caducidad, cuando la vivienda exige compromisos de décadas.

Las recomendaciones de este capítulo responden a esas tres causas. Frente a la fragmentación, proponen condicionar la financiación estatal al cumplimiento y hacer pública la ejecución de cada territorio. Frente a la falta de capacidad, proponen reforzar las plantillas que gestionan la política de vivienda y construir un ecosistema de proveedores acreditados. Frente a la temporalidad, proponen dar rango de ley y estabilidad presupuestaria a lo que hoy depende de cada coyuntura, desde la protección permanente del parque hasta la financiación de la rehabilitación.

Los capítulos siguientes desarrollan dos reformas estructurales que complementan la visión amplia de este capítulo. Por un lado, se propone una fiscalidad que capture el valor del suelo de manera justa y un sistema estable de financiación y provisión de vivienda social.

capítulo4 Fiscalidad del suelo y vivienda

/ El sistema fiscal grava la propiedad inmobiliaria particularmente en el momento de la transmisión (ITP, plusvalía municipal, sucesiones), con amplias exenciones y bonificaciones autonómicas. El IBI, único tributo recurrente, no distingue entre el valor del suelo y el de la construcción y se aplica sobre bases catastrales desactualizadas. De este modo, la renta generada por la inversión pública y la actividad económica en las ciudades se capitaliza en los precios de la vivienda, premiando la acumulación.

/ Regresividad de la base catastral. El análisis muestra cómo el valor catastral equivale al 42% del valor de mercado en el primer decil y solo al 32% en el decil superior. Los propietarios de activos más caros, situados en mercados revalorizados, disfrutan así de una ventaja fiscal implícita que refuerza la desigualdad patrimonial, también entre los propios propietarios.

/ Una reforma en tres piezas. Se propone transformar el IBI en un impuesto de tipo split-roll que grave con mayor intensidad el suelo y en menor medida la edificación, así como introducir en el IRPF una imputación moderada de renta limitada al valor de la construcción. Además, se propone pasar de un incentivo generalizado a la acumulación debido a la alta rentabilidad y baja fiscalidad de la vivienda a una deducción hipotecaria única, decreciente y focalizada en la primera vivienda, diseñada para no capitalizarse en los precios.

/ Efectos distributivos y sobre los precios. La recaudación adicional se recicla mediante un crédito universal y una rebaja del IRPF sobre los primeros 60.000 euros de base, con un resultado progresivo. Los hogares sin vivienda y los de rentas bajas y medias quedan próximos a la neutralidad o ganan, el coste se concentra en activos de alto valor y la reforma reduce los incentivos a la retención especulativa.

/ Encaje jurídico y salvaguardas. La reforma se apoya en los artículos 31, 33 y 47 de la Constitución y exige modificar la Ley de Haciendas Locales, la Ley del IRPF y la normativa catastral para garantizar una actualización periódica de valores. Su viabilidad depende de salvaguardas para propietarios con baja liquidez, como el diferimiento del pago o los límites anuales de subida, y de una reforma de la LAU que impida trasladar el impuesto a los inquilinos.

Uno de los factores estructurales detrás del encarecimiento de la vivienda en España es el modo en que el sistema fiscal trata el valor del suelo una vez construido. El sistema actual grava de forma débil y desigual la renta del suelo, un elemento central del precio de la vivienda (Tubío-Sánchez et al., 2026). La renta del suelo no procede de mejoras realizadas por el propietario, las construcciones de hecho se deprecian, sino del crecimiento económico del entorno urbano, de la inversión pública, de la densidad de empleo, actividades económicas y de la acumulación de servicios urbanos. Cuando esa renta no se captura para servir a la mayoría social, se capitaliza en los precios y se convierte en riqueza patrimonial privada reforzando la desigualdad entre hogares con y sin activos inmobiliarios (George, 2005 [1879]; Knoll et al., 2017; Cousin et al., 2025).

Este capítulo propone construir un modelo fiscal coherente que desplace parte de la presión fiscal desde el trabajo y la actividad productiva hacia la renta del suelo. El objetivo es corregir una arquitectura fiscal que hoy favorece la acumulación de activos inmobiliarios ya que grava débilmente la renta del suelo, premia la retención especulativa y reproduce la desigualdad entre quienes tienen patrimonio y quienes no. La propuesta se articula en tres partes, una reforma del IBI hacia una base más cercana al valor de mercado del suelo, una imputación moderada de renta sobre la construcción en el IRPF, y una deducción hipotecaria limitada y transitoria para la primera vivienda. El respaldo empírico procede de una microsimulación sobre hogares urbanos en España (Fernández et al., 2026) que muestra las diferencias entre valor catastral y de mercado, cómo se distribuye esta infravaloración catastral y quiénes se benefician de ella.

El contexto social hace que la discusión de la fiscalidad sea hoy más urgente que hace dos décadas, ya que la crisis de asequibilidad ha ampliado el número de hogares que se ven excluidos de la sociedad de propietarios (Arundel & Ronald, 2021). La dificultad del acceso a la compra, el aumento del alquiler y la concentración de activos inmobiliarios han hecho de la vivienda un vector de desigualdades. Esta brecha separa marcadamente a hogares propietarios e inquilinos, pero también a aquellos que poseen múltiples propiedades en mercados tensionados y aquellos que poseen una única vivienda en lugares menos revalorizados. La viabilidad de la reforma propuesta depende de hacer visible esta diferencia, mostrando que aquellos que tienen una sola vivienda y reciben la mayor parte de sus ingresos del trabajo se verían beneficiados por un desplazamiento de la presión fiscal hacia la renta del suelo. La reducción de las desigualdades y la protección de la seguridad residencial no pasan por mantener la infratributación de la renta del suelo. Por el contrario, la formulación de un nuevo pacto fiscal es esencial para favorecer el acceso a la vivienda digna de una mayoría de hogares.

“Mientras la renta del suelo siga capturándose principalmente como ganancia privada, la política de vivienda operará a contracorriente. Gravar mejor el suelo no sustituye a construir vivienda social o asequible, pero sí modifica el marco fiscal que hoy premia la acumulación de valor y debilita la capacidad del Estado para redistribuirlo.”

4.1. El diagnóstico: el sistema fiscal no captura la renta del suelo

El sistema fiscal español no está diseñado para capturar adecuadamente el incremento de valor del suelo en las viviendas ya construidas. A nivel estatal, la mayor parte de la recaudación procede de impuestos sobre el trabajo, el consumo y la actividad empresarial. Mientras tanto, la fiscalidad inmobiliaria se concentra en figuras vinculadas a transacciones puntuales, como el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales (ITP), la plusvalía municipal o el impuesto de sucesiones y donaciones. Estas figuras gravan compraventas y transmisiones, pero no capturan de forma recurrente el valor del suelo urbano. Además, existen exenciones para empresas en el caso del ITP así como bonificaciones a las herencias y donaciones de vivienda en gran parte de las comunidades autónomas. En el caso de la plusvalía, alrededor del 50% de los municipios no la aplican y estas se basan en valores catastrales a los que se aplican criterios de corrección, capturando de manera desigual las rentas del suelo (Tubío-Sánchez et al., 2026). Esta estructura contrasta con una recomendación habitual de la literatura fiscal que incluye gravar bases inmóviles y poco elásticas, como el suelo, dado que genera menos distorsiones que gravar el trabajo, la inversión o la actividad productiva (OECD, 2022; OECD, 2023).

En España, el IBI es el instrumento que más se aproxima a esta función, pero lo hace de forma imperfecta. El impuesto se aplica sobre el valor catastral total, que combina el valor del suelo y el valor de la construcción. Al no distinguir fiscalmente entre ambos componentes, el sistema trata igual una ampliación que, por ejemplo, un aumento pasivo del valor de localización. El resultado es problemático ya que por un lado, penaliza la inversión en densificación y por otro, no desincentiva de forma suficiente la retención especulativa de vivienda en mercados donde la expectativa de apreciación es elevada.

La evidencia (Fernández et al., 2026) confirma que el problema no es solo conceptual, sino también distributivo. En un impuesto neutral, la relación entre valor catastral y valor de mercado debería ser estable a lo largo de la distribución de valor. Sin embargo, los hogares propietarios con viviendas de menor valor tienen una proporción de valor catastral sobre valor de mercado más alta que los hogares propietarios situados en los deciles superiores. En los datos de la figura 1, el primer decil de valor de mercado aparece valorado catastralmente en torno al 42% de su valor de mercado, mientras que el decil superior se sitúa alrededor del 32%. Es decir, por cada €100.000 de valor de mercado, los activos inmobiliarios de menor valor soportan una base catastral mucho mayor que los de mayor valor. Esta infravaloración relativa de los activos más caros convierte una base aparentemente técnica en un mecanismo de desigualdad patrimonial.

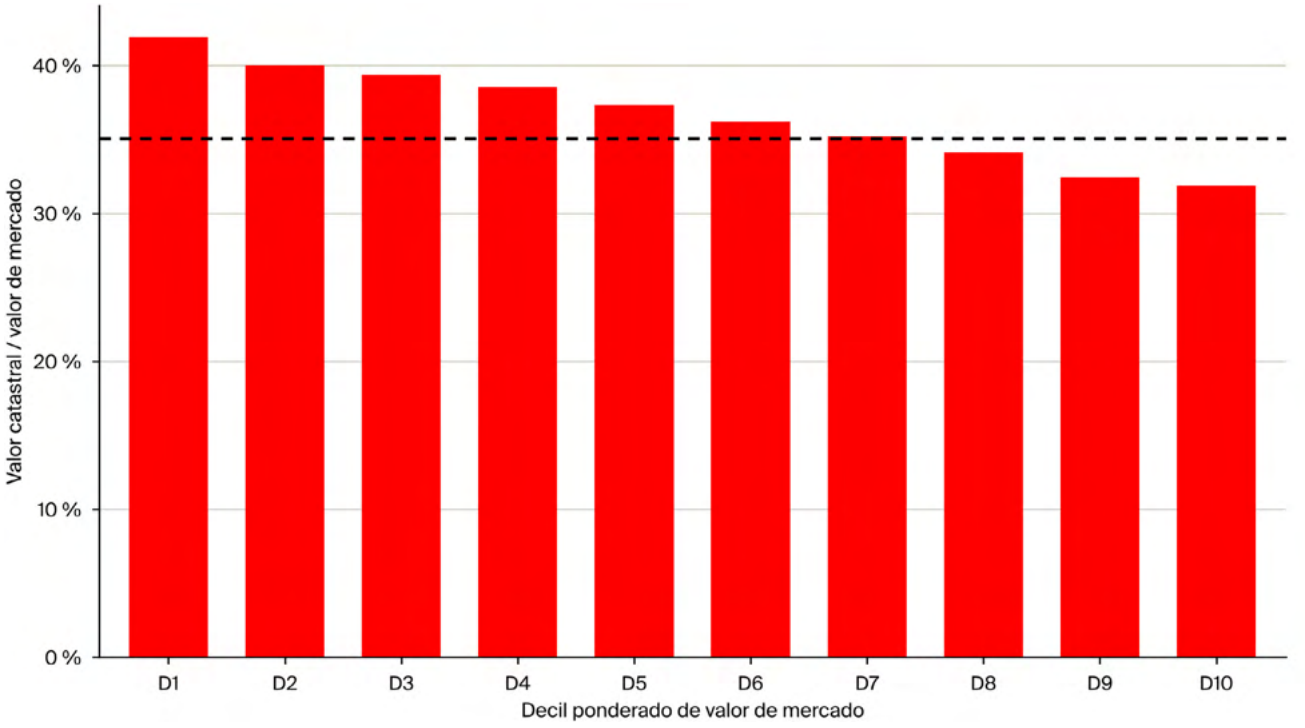


Figura 4.1. Ratio de valoración catastral sobre valor de mercado por decil de valor de mercado. Nota: barras = valor catastral agregado / valor de mercado agregado dentro de deciles ponderados. *Fuente: Fernández et al., 2026.*

Este patrón es especialmente relevante porque la vivienda es el principal activo de los hogares españoles, pero no todos los activos inmobiliarios se benefician por igual del sistema. El debate público suele contraponer propietarios e inquilinos. Sin embargo, la evidencia muestra también una desigualdad interna entre propietarios. Quienes poseen activos de mayor valor o situados en mercados donde los precios se han separado más del catastro disfrutan de una ventaja fiscal implícita ya que pagan IBI sobre una fracción más pequeña de su riqueza inmobiliaria. Se trata, por tanto, de una desigualdad de activos y de precios derivada de un sistema fiscal que permite que una parte del valor urbano se acumule como ganancia privada.

4.2. La renta económica del suelo como fuente de desigualdad

La vivienda combina dos elementos distintos. Por un lado, una construcción, que se deprecia y requiere inversión, y por otro, un suelo, cuyo valor depende de la localización y de las condiciones económicas y urbanas que rodean al inmueble. La construcción puede mejorar o deteriorarse por decisiones de inversión del propietario. Por el contrario, el suelo aumenta de valor por factores externos al propietario como son infraestructuras, empleo, transporte, densidad urbana, dotaciones públicas, capital humano y expectativas de desarrollo. Por eso, el incremento de valor de la vivienda no puede entenderse solo como una recompensa individual al ahorro o al mantenimiento del inmueble. En gran medida, es una renta económica del suelo, un valor generado colectivamente que se privatiza en el precio de compraventa o en el valor patrimonial del activo (George, 2005 [1879]; Ryan-Collins et al., 2017).

Cuando una vivienda comprada hace décadas se vende hoy por tres o cuatro veces su valor real inicial, el aumento no se explica principalmente por la calidad del edificio, lo que aumenta es el valor de localización a través de la inversión pública, privada y el trabajo. El crecimiento económico del entorno, la inversión y la concentración de oportunidades urbanas se transforman en precio. De hecho, la Comisión Europea subraya precisamente que el encarecimiento de la vivienda en Europa se explica en gran medida por dinámicas ligadas al suelo y a la localización, y advierte de que la fiscalidad vigente tiende a incentivar la propiedad y la acumulación de activos inmobiliarios en lugar de gravar esos incrementos de valor (Cousin et al., 2025).

La literatura internacional también ha mostrado que el crecimiento de los precios de la vivienda desde finales del siglo XX está impulsado de forma desproporcionada por el suelo. Knoll et al. (2017) encuentran que, a largo plazo, el aumento del precio de la vivienda en economías avanzadas se explica sobre todo por la apreciación del suelo. Para España, figura 4.2, Artola et al.(2021) muestran que el peso del suelo residencial en la riqueza nacional ha crecido de forma sustancial, reforzando una economía patrimonial en la que la acumulación inmobiliaria ocupa un lugar central. Estas investigaciones son claves para la propuesta ya que ponen de relieve el papel de la vivienda como activo de acumulación y no solamente como un problema de consumo de aquellos hogares con problemas de asequibilidad.

Ejemplos internacionales de reformas sobre la fiscalidad de suelo y la vivienda.

Dinamarca. La reforma danesa implementada en 2024 revinculó el impuesto estatal sobre el valor de la propiedad y el municipal sobre el suelo a las valoraciones de mercado mediante un nuevo sistema público de tasación. El punto de partida era la congelación de los valores catastrales de 2002, que había dejado caer la tributación efectiva al subir los precios, con un ahorro desigual y las mayores ventajas concentradas en los propietarios del área de Copenhague. El acuerdo redujo los tipos nominales para que se pagara una cuantía similar, con descuentos transitorios que protegían a los propietarios actuales frente a las subidas por revalorización, lo que matiza cualquier lectura como simple aumento impositivo. Su relevancia reside en volver a anclar una base erosionada y espacialmente regresiva a valores actualizados, tras años de congelación que habían reducido el impuesto efectivo de los hogares (OCDE, 2026).

Australia. El actual gobierno laborista está implementando una serie de modificaciones fiscales a la tenencia de vivienda. Esta reforma aborda el descuento del 50% sobre plusvalías, vigente desde 1999, unido a una compensación fiscal por pérdidas sin restricciones que canalizaba la inversión hacia la vivienda existente y enfrentaba a los inversores apalancados con los compradores primerizos, con más del 80% del nuevo crédito inversor dirigido a vivienda usada. El beneficio se concentraba en las rentas altas, y solo el descuento suponía unos 21.800 millones de dólares no recaudados en 2025-26, el 83% en el decil superior (Australian Government, 2026). Frente a esta situación, el Presupuesto 2026-27 limita el negative gearing a la obra nueva desde 2027-28, salvaguardando las inversiones existentes, y sustituye el descuento por una indexación a la inflación con un tipo mínimo del 30% sobre las plusvalías realizadas desde julio de 2027. Esta reforma busca reorientar la inversión hacia la nueva oferta, gravar las ganancias reales y elevar la propiedad ocupada por su titular. La modelización estima que esa supresión de deducciones y la reducción del descuento a la mitad elevaría la propiedad ocupada en torno al 4,7%, beneficiando a inquilinos y jóvenes (Warlters, 2024; Cho, Li y Uren, 2024).

Frente a estas desigualdades actuales, la reforma de la fiscalidad de la vivienda debería ser una pieza central de la política de vivienda. Si el sistema no captura la renta del suelo, el crecimiento económico se capitaliza automáticamente en precios inmobiliarios. Esto eleva las barreras de acceso, incrementa la rentabilidad de retener activos y favorece a quienes ya poseen propiedades en localizaciones apreciadas. La mejora de la fiscalidad del suelo busca romper este circuito, partiendo del principio de que parte del valor generado colectivamente debe retornar a la sociedad que lo produce, en lugar de concentrarse en el precio de la vivienda.

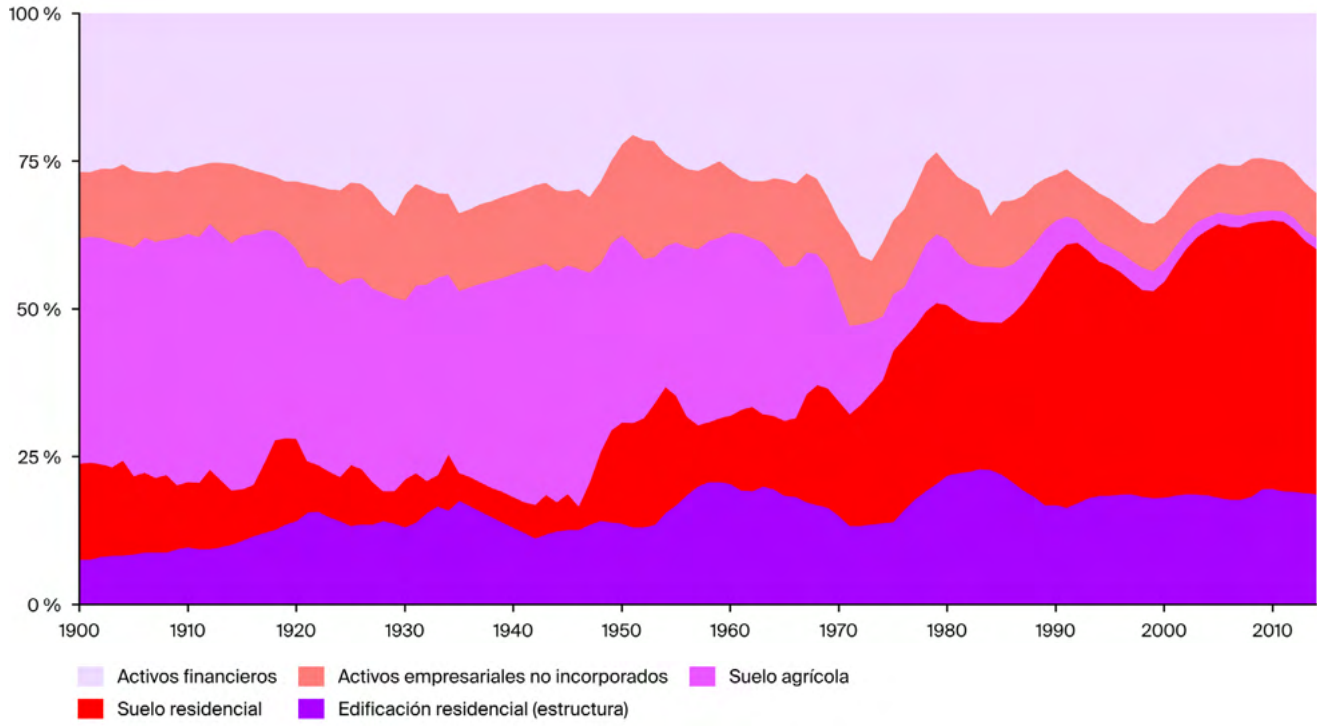


Figura 4.2. Composición de los activos personales brutos en España, 1900-2014.
Nota: la figura distingue activos financieros, activos empresariales no incorporados, suelo agrícola, estructura residencial y suelo residencial.
Fuente: Artola, Bauluz y Martínez-Toledano (2021).

4.3. Primera pieza: reforma del IBI hacia un impuesto sobre el valor del suelo

La primera pieza de la reforma consiste en transformar el IBI en un impuesto que distinga explícitamente entre valor del suelo y valor de la construcción, avanzando hacia un esquema de tipo split-roll. En la práctica, esto implica gravar con mayor intensidad el valor del suelo y reducir la carga sobre la estructura edificada. Se trata de reconfigurar el IBI existente para que refleje mejor la naturaleza de los distintos componentes del valor inmobiliario. El catastro ya distingue entre valor de suelo y valor de construcción. El reto es actualizar esas valoraciones para aproximarlas a valores de mercado y reponderar la base fiscal.

Desde un punto de vista fiscal, esto presenta varias ventajas. El suelo no desaparece, no se deslocaliza y su oferta es rígida. Gravar su valor genera menos distorsiones que gravar la actividad, el trabajo o la mejora del edificio. La construcción, en cambio, sí responde a incentivos. Se puede rehabilitar, densificar o ampliar. Un sistema que grava suelo y construcción de forma homogénea penaliza la inversión productiva en el parque construido y no captura correctamente la renta de localización. Por eso, la literatura sobre imposición del suelo defiende que una base centrada en el suelo puede mejorar la eficiencia, incentivar un uso más intensivo del espacio urbano y reducir los premios a la retención especulativa (Bonnet et al., 2021; Wyatt, 2019).

La reforma del IBI tiene tres objetivos. Primero, capturar mejor la renta económica del suelo, alineando la base fiscal con el origen real de la apreciación inmobiliaria. Segundo, reducir la retención especulativa de activos urbanos. Con esta reforma, mantener suelo o vivienda infrautilizada en zonas de alta demanda tendría un coste recurrente mayor. Tercero, favorecer la inversión en construcción, rehabilitación y densificación. Este diseño no sustituye a la política de vivienda social ni a la regulación del alquiler, pero actúa sobre la acumulación de valor urbano en activos privados, una fuerza alcista sobre los precios de la vivienda.

Recargos sobre la vivienda vacía y turística.

El debate en torno al desahucio de Maricarmen trata también el uso del IBI para hacer frente a la especulación. Los recargos del IBI sobre la vivienda vacía, la posibilidad de aplicarlos también a la vivienda de uso turístico en las zonas tensionadas y una imputación de rentas inmobiliarias progresiva para quien acumula inmuebles que no son su residencia habitual persiguen un mismo objetivo, encarecer la retención y la acumulación de vivienda. Esta es la dirección que defiende este capítulo, y conecta con la crítica al rentismo que articula hoy la movilización por la vivienda.

Todos estos instrumentos descansan, sin embargo, sobre la misma base catastral cuya regresividad documenta la figura 4.1. Un recargo del 100% sobre una vivienda valorada en el catastro al 32% de su valor de mercado pesa, por cada euro de riqueza, unas tres cuartas partes de lo que pesa sobre otra valorada al 42%. La penalización a la retención es así menor justo donde el suelo vale más.

Los recargos son compatibles con la reforma propuesta en este capítulo y en parte dependen de ella. Su equidad y su eficacia exigen actualizar el catastro empezando por los municipios declarados tensionados, que es donde se concentran la vivienda turística y la presión de la demanda. Sin ese paso, incluso la política fiscal más ambiciosa seguirá aplicándose sobre una base que favorece a los activos más caros.

4.4. Segunda pieza: imputación de renta sobre la construcción en el IRPF

La segunda pieza consiste en introducir una imputación de renta para la vivienda habitual en el IRPF, pero limitada al valor de la construcción. La lógica no es volver a gravar el suelo por otra vía, sino corregir una asimetría del sistema de tenencia. Los propietarios consumen servicios de vivienda sin tributar por ese flujo, mientras que los inquilinos pagan alquiler con ingresos previamente gravados. Esta diferencia introduce un sesgo fiscal a favor de la propiedad y contribuye a que la vivienda sea tratada como un activo fiscalmente privilegiado frente a otras formas de inversión o consumo (Fatica & Prammer, 2018; OECD, 2022).

La propuesta evita la doble imposición separando bases. La renta del suelo se captura mediante el IBI reformado y la imputación en IRPF se aplica únicamente al flujo de servicios asociado a la estructura edificada. El impuesto no grava el stock de construcción, sino una renta imputada moderada derivada del uso de esa construcción. De este modo, se integra la vivienda habitual en el sistema general del impuesto sobre la renta sin penalizar la inversión productiva ni gravar dos veces la misma fuente de valor. Esta arquitectura permite una fiscalidad más neutral entre propiedad y alquiler.

Además, el diseño de la renta sobre la construcción también puede conectarse con objetivos de rehabilitación y transición energética. Una imputación sobre la construcción puede modularse según la eficiencia o el estado del edificio, de forma que la fiscalidad no solo corrija la ventaja de la propiedad, sino que incentive mejoras en el parque residencial. La idea de combinar tributación del suelo con incentivos fiscales sobre la edificación aparece en propuestas como el *green land value tax* de Muellbauer (2023), donde el suelo actúa como base estable y la fiscalidad de la estructura puede alinearse con objetivos de eficiencia energética, o en la propuesta de un impuesto verde sobre la renta imputada ponderado por la eficiencia energética (Fernández et al. 2024).

Ingresos del alquiler e ingresos del trabajo.

El IRPF del arrendador ha pasado al centro del debate con la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda. En los contratos anteriores a esa ley, el rendimiento neto del alquiler de vivienda habitual se reduce un 60%, de modo que el arrendador tributa solo por el 40% de lo que obtiene una vez descontados los gastos, suba o no el alquiler. La Ley 12/2023 rebajó la reducción general al 50% para los contratos nuevos. También la elevó para quien baja el alquiler en zonas tensionadas, alquila a jóvenes o ha rehabilitado la vivienda. El Real Decreto-ley 29/2026, pendiente de convalidación, la vincula aún más a la evolución del precio. En los contratos firmados desde el 1 de diciembre de 2026, la reducción llega al 100% cuando el alquiler baja más de un 5% y cae hasta el 15% cuando sube más de un 20%. Es un cambio coherente con este capítulo, porque deja de tratar igual todo el rendimiento del alquiler.

Persiste, sin embargo, una asimetría de fondo. El rendimiento del alquiler puede tributar por la mitad de su importe neto o menos, mientras que el salario de un trabajador medio no disfruta de una reducción comparable. La reducción por rendimientos del trabajo se concentra en los salarios bajos. La nueva deducción estatal del 10% por alquiler de vivienda habitual alivia al inquilino con menos ingresos, pero no corrige esa diferencia. La paradoja se ve en el propio contrato. El inquilino paga el alquiler con un salario que tributa casi íntegramente, y el arrendador lo cobra con ventaja fiscal.

Usar esa reducción para premiar la moderación del precio tiene, además, tres problemas.

/ Premia también el valor del suelo. Lo que paga el inquilino remunera el edificio, su gestión y su localización. En los mercados tensionados, la localización explica buena parte del precio, a menudo la mayor, de modo que la ventaja fiscal recae en gran medida sobre un valor que el propietario no ha creado.

/ Beneficia más a quien más ingresa. Al reducir la base y no la cuota, su valor crece con el tipo marginal. Sobre 8.000 € de rendimiento neto, una reducción del 100% ahorra unos 1.520 € a un arrendador en el primer tramo de la escala (19%) y unos 3.600 € a uno en el tramo más alto (en torno al 45%, según la comunidad autónoma).

/ Acaba en el precio de la vivienda. Una ventaja fiscal duradera aumenta la rentabilidad de alquilar y, como la oferta es rígida, se capitaliza en el precio de compra, en beneficio de quien ya es propietario.

La reforma del IBI que propone este capítulo permite mantener el incentivo a moderar el alquiler sin esos efectos. El IBI con base en el suelo grava la propiedad con independencia del alquiler pactado, de modo que no interfiere con ese incentivo. El IRPF actúa, por su parte, sobre el rendimiento del alquiler. Combinados, el sector público recupera el valor que genera la localización y devuelve una parte a quien lo comparte con su inquilino mediante un alquiler moderado. Tres ajustes mejorarían la coherencia del conjunto de medidas.

/ Limitar el incentivo al edificio. Aplicarlo solo a la parte del rendimiento que corresponde a la construcción, con la proporción entre suelo y construcción que ya fija el catastro y que el propio IRPF usa para calcular la amortización, o fijar un tope por vivienda.

/ Pasar de la base a la cuota. Convertir la reducción en una deducción en cuota con un importe máximo por vivienda, para que su valor no dependa del tipo marginal del arrendador.

/ Cerrar el circuito entre administraciones. Financiar el coste del incentivo con la recaudación del IBI reformado mediante un mecanismo de compensación, ya que el incentivo reduce el IRPF estatal y autonómico mientras que el IBI es municipal.

4.5. Tercera pieza: deducción hipotecaria sobre el impuesto limitada y transitoria

La tercera pieza introduce una deducción hipotecaria estrictamente limitada, transitoria y focalizada en la primera vivienda. No se trata de recuperar la deducción general por adquisición de vivienda habitual eliminada para nuevas compras en 2013 y que incentivaba la demanda, incrementando a su vez los precios. Esta deducción consiste en una ayuda al acceso a la primera vivienda, disponible una sola vez en la vida, con límites de renta, importe y duración, orientada a corregir restricciones de liquidez inicial sin reinstaurar un privilegio permanente de la propiedad.

La justificación es que en un mercado donde el precio de entrada crece más rápido que los ingresos, los hogares sin patrimonio previo quedan en desventaja incluso si tienen ingresos estables. Una deducción limitada puede actuar como mecanismo de transición, compensando parcialmente la carga inicial de la reforma fiscal para primeras compras y reduciendo la dependencia de transferencias familiares. La evidencia sobre polarización de la propiedad inmobiliaria en España muestra que el acceso a activos residenciales se ha vuelto cada vez más desigual y más condicionado por la riqueza previa (Boertien & López-Gay, 2023).

Para evitar efectos inflacionarios, la deducción debe cumplir varias condiciones como aplicarse solo a la primera vivienda; estar limitada por renta e importe hipotecario; decrecer con el tiempo a medida que se repaga el préstamo hipotecario; no ser transmisible a segundas residencias o inversión; y coordinarse con una mayor captura de renta del suelo. La lógica es facilitar el acceso sin subsidiar la apreciación de activos existentes. Esto es más sensato que una reducción de impuestos a todos los compradores, ya que en mercados de oferta rígida, las ayudas amplias a la demanda tienden a ser capturadas por propietarios o promotores mediante precios más altos.

4.6. Impacto esperado sobre los precios

El efecto esperado de la reforma sobre los precios opera por tres canales. El primero es la reducción de la especulación y de la retención de activos. Al gravar más el valor del suelo y no la mejora del edificio, mantener suelo urbano, vivienda vacía o activos infrautilizados se vuelve más costoso. Esto empuja a vender, alquilar, construir o rehabilitar, aumentando la oferta efectiva y reduciendo la prima por retrasar la venta. El segundo canal es la reducción de la demanda. Si una parte de la apreciación del suelo se captura fiscalmente, el crecimiento económico del entorno deja de trasladarse al precio de la vivienda y su acumulación es menos atractiva. El tercer canal es la sustitución de ventajas fiscales estructurales por deducciones limitadas, evitando que los subsidios se capitalicen en precios en mercados inelásticos.

El precio de la vivienda incorpora el valor presente de los flujos de renta esperados y de los costes recurrentes asociados a la propiedad. Si el impuesto recurrente sobre el suelo aumenta, una parte de esa carga se capitaliza en un menor precio del activo. Esto no significa necesariamente una pérdida de bienestar social. Por el contrario, significa que una porción de la renta futura del suelo deja de quedar incorporada al precio privado de compraventa. La política fiscal desplaza valor desde el activo hacia la recaudación pública, que puede financiar servicios, vivienda asequible o reducciones de otros impuestos. Este es el vínculo entre fiscalidad del suelo y estabilización de precios que ha establecido la literatura (Oates, 1969; Hilber, 2011; OECD, 2022).

El impacto distributivo de la propuesta debe leerse en clave de activos. Los principales beneficiarios del sistema actual son los hogares que poseen viviendas de mayor valor de mercado en localizaciones donde el valor catastral se ha quedado más rezagado. La reforma reduce la ventaja fiscal implícita de esos activos. En cambio, los hogares sin vivienda en propiedad, o con activos de menor valor, se benefician del reciclaje de la recaudación en reducciones del IRPF como se propone en la próxima sección, y de una menor presión de precios a medio plazo. El objetivo es mantener la vivienda habitual como elemento de seguridad residencial, ampliar su acceso y al mismo tiempo limitar la conversión del crecimiento urbano en riqueza privada.

4.7. Aceptación social y viabilidad política

La fiscalidad del suelo ha sido durante décadas una reforma imposible ya que afecta directamente a una mayoría de propietarios. Este electorado es numeroso y bien definido y, en un país donde casi tres de cada cuatro hogares son propietarios, cualquier fuerza política que impulse una reforma de este tipo asume un coste electoral real. No obstante, este cálculo está cambiando. La crisis de acceso ha creado una mayoría nueva que incluye jóvenes excluidos de la compra, inquilinos, en particular los que destinan más del 30% de sus ingresos al alquiler, y hogares propietarios en zonas que no han visto un auge de los precios. En definitiva, hogares que ya no se ven beneficiados ni se reconocen en el pacto propietario que definió la política de vivienda española del siglo XX. Esta coalición tiene intereses directamente opuestos a los de quienes acumulan múltiples activos revalorizados que tributan sobre una fracción cada vez menor de su valor de mercado. Este capítulo propone un rediseño de la carga fiscal para gravar mejor los activos apreciados y reducir la carga fiscal a los ingresos del trabajo haciendo visible la contradicción entre el discurso del derecho a la vivienda y un sistema fiscal que premia la acumulación de activos.

Rentismo, grandes tenedores y fiscalidad

Las movilizaciones de octubre de 2026 reivindican contratos indefinidos, una bajada general de los alquileres, el fin de los desahucios y la expropiación de la vivienda en manos de fondos. Estas reivindicaciones no se formulan en clave fiscal, pero comparten un diagnóstico con este capítulo. El problema no es solo la escasez, sino la apropiación privada de un valor que genera la sociedad de manera colectiva.

La fiscalidad del suelo puede traducir parte de esas demandas en instrumentos de mayor solidez jurídica. La expropiación exige un justiprecio a valor de mercado, de modo que paga al propietario precisamente el valor del suelo que se quiere recuperar. Gravar ese valor de forma recurrente permite recuperarlo sin tener que expropiarlo. Del mismo modo, una parte de la ventaja de los grandes tenedores no procede del mercado sino del propio sistema fiscal, con exenciones en el ITP para la compra empresarial, regímenes societarios de tributación reducida y una base catastral que infravalora los activos más caros.

Desde esta perspectiva, el recorrido pendiente tiene tres elementos.

/ Función antes que forma. Vincular cualquier régimen fiscal especial de los vehículos inmobiliarios a la función social de su parque, en la línea de los gravámenes recientes que distinguen según la asequibilidad de las viviendas.

/ Igualar las condiciones de compra. Revisar las exenciones y bonificaciones que abaratan la compra empresarial y en bloque frente a la de los hogares.

/ Recaudar para desmercantilizar. Destinar una parte de la recaudación adicional del IBI reformado a la adquisición de vivienda para el parque social, de modo que el valor del suelo recuperado financie la salida del mercado de la vivienda que hoy se reclama (véase el capítulo 5).

La traducción tiene también un valor político. Presenta la reforma no como una subida de impuestos a los propietarios, sino como una respuesta a la desigualdad, con un reparto de costes que recae sobre los activos más revalorizados y alivia a la mayoría que vive de su trabajo.

Esta propuesta no opera como una carga uniforme sobre toda la propiedad, sino como una corrección de la ventaja fiscal asociada a los activos más valiosos. En la simulación para hogares propietarios (Fernández et al. 2026), la combinación de IBI reformado y devolución parcial vía IRPF deja los deciles inferiores cerca de la neutralidad o con efectos netos positivos, mientras que la carga neta aumenta con claridad en los deciles superiores de valor de mercado. No se trata de "subir el IBI a los propietarios" sino de recuperar parte de la renta del suelo acumulada en los activos que más se han beneficiado de la infravaloración catastral.

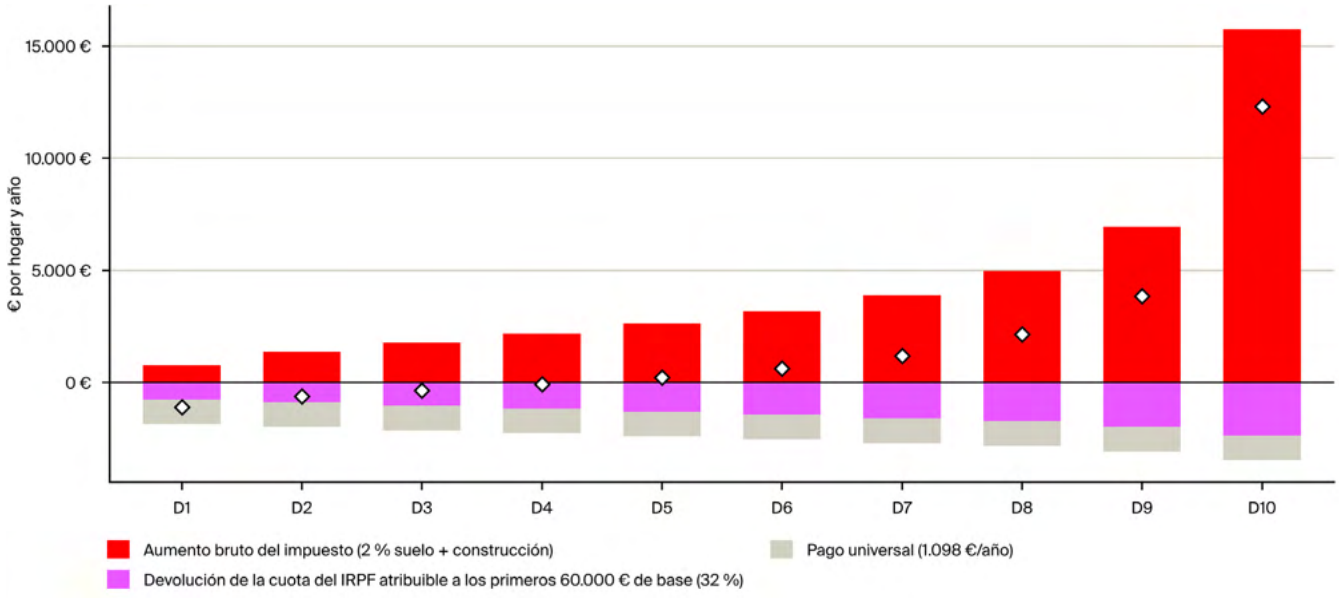


Figura 4.3. IBI + reciclaje en IRPF: impacto fiscal neto por decil de valor de mercado, solo propietarios. Diamante = efecto neto.
Fuente: Fernández et al. 2026.

La segunda parte de la propuesta complementa la carga sobre el suelo con una reducción del IRPF. En el escenario simulado, el incremento de recaudación del IBI se recicla mediante un crédito universal y una reducción del IRPF sobre los primeros 60.000 euros de base. Leído por tramos de renta, el resultado es progresivo. Los hogares de rentas bajas y medias tienden a quedar cerca de la neutralidad o a registrar un beneficio neto, mientras que el coste se concentra en los tramos altos, donde coinciden mayor capacidad fiscal y mayor probabilidad de poseer activos inmobiliarios de alto valor. Esta es la pieza que hace políticamente defendible la reforma, ya que no se trata de una subida aislada del IBI, sino de un rediseño de la carga fiscal que grava mejor la renta del suelo y reduce la presión sobre hogares con menor capacidad de pago.

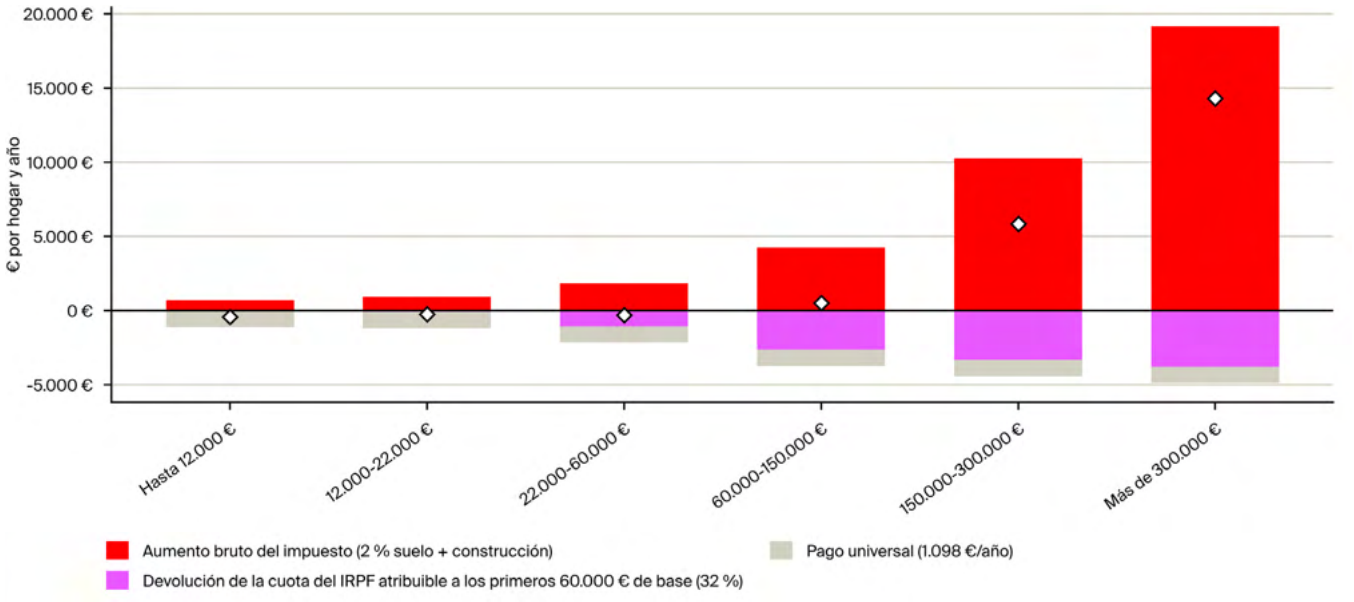


Figura 4.4. IBI + IRPF: impacto fiscal neto por tramo de renta en el conjunto de la población. Eje horizontal = tramos de renta. Diamante = efecto neto.
Fuente: Fernández et al. 2026.

Tabla 4.1. Perfiles ilustrativos del paquete IBI + IRPF bajo el escenario 2% suelo

Ciudad	Renta / IRPF	Posición patrimonial	Apreciación	Año construcción	Superficie (m^2)	Precio €/m^2	Valor vivienda	Valor construcción	IBI actual	Reforma total	Reciclaje	Neto anual
Barcelona	Alta	Sin activo	Alta	—	—	—	0	0	0	0	6451	-6451
Madrid	Media	Sin activo	Alta	—	—	—	0	0	0	0	3920	-3920
Valladolid	Media	Propietario medio	Baja / negativa	2008	90	2060	185400	49351	400	3293,445	6451	-3557,55
Barcelona	Baja	Sin activo	Alta	—	—	—	0	0	0	0	1794	-1794
Barcelona	Media	Propietario medio	Alta	1972	62	3470	215140	9188,61	400	4201,725	3920	-118,275
Alicante	Alta	Activo alto	Moderada	2004	210	1990	417900	102704	900	7495,278	6451	144,2784
Málaga	Media	Activo alto	Alta	1992	140	3010	421400	43571	700	8009,711	3920	3389,711
Madrid	Media	Propietario de dos viviendas	Alta	1968	160	3170	507200	23712	1100	9887,905	3920	4867,905

La Tabla 4.1 traslada el análisis a hogares sintéticos, es decir, no derivados de hogares reales, sino de posiciones fiscales y patrimoniales plausibles bajo la reforma. La comparación muestra que los hogares sin activo inmobiliario son beneficiarios netos, ya que no soportan la nueva carga sobre el suelo y reciben el reciclaje fiscal. También muestra que una parte de la propiedad media puede quedar protegida, sobre todo cuando existe suficiente IRPF para absorber la reducción. En cambio, los pagos netos se concentran en activos altos e intensivos en suelo, donde el valor de mercado se ha separado más de la base catastral y donde la reforma captura una parte de la renta urbana capitalizada.

El caso de un hogar de renta alta propietario de una vivienda media en Valladolid, un mercado con apreciación baja, ilustra el efecto del reciclaje. Una vivienda de 90 m^2 valorada en unos €185.400, de los que unos €136.000 corresponden al suelo, pasaría de un IBI aproximado de €400 a una carga de unos €3.300 bajo la reforma. Sin embargo, el hogar recibiría alrededor de €6.450 mediante el pago universal y la rebaja del IRPF, de modo que el saldo final sería una ganancia neta de unos €3.560 al año. El ejemplo muestra que una mayor tributación del suelo no implica necesariamente una mayor carga para los propietarios de una vivienda media en mercados poco revalorizados cuando la recaudación adicional se devuelve de forma progresiva.

“Los hogares de rentas bajas y medias tienden a quedar cerca de la neutralidad o a registrar un beneficio neto, mientras que el coste se concentra en los tramos altos, donde coinciden mayor capacidad fiscal y mayor probabilidad de poseer activos inmobiliarios de alto valor. Esta es la pieza que hace políticamente defendible la reforma.”

Esta lectura permite separar problemas que a menudo se confunden en el debate público. Un propietario con baja liquidez no ocupa la misma posición que un hogar sin activo. Pero tampoco ocupa la misma posición que un propietario de activos muy revalorizados y con capacidad fiscal elevada. Por eso, la protección de hogares vulnerables debería operar mediante diferimientos, límites temporales de subida o pago diferido al transmitir. No mediante exenciones generales que terminen blindando patrimonio inmobiliario. En mercados de alquiler tensionados, la reforma también necesita mecanismos que limiten el traslado directo del impuesto a inquilinos cuando exista poder de mercado de los propietarios. La cuestión distributiva no se agota en quién recibe formalmente el recibo fiscal. También depende de quién puede repercutirlo, quién puede absorberlo y quién captura la renta urbana a largo plazo.

La viabilidad de la reforma depende de que esas salvaguardas formen parte del diseño desde el inicio. Los diferimientos y límites de subida anual pueden proteger a propietarios con baja liquidez sin convertir casos vulnerables en una justificación para mantener la infravaloración generalizada de todos los activos. La protección frente al traslado al alquiler debe evitar que el impuesto recaiga sobre quienes no capturan la plusvalía del suelo. La transparencia sobre el uso de la recaudación también es central. La ciudadanía debe poder ver al mismo tiempo la nueva carga sobre el suelo y su devolución mediante IRPF, crédito universal o financiación de vivienda asequible. La implantación gradual, con actualización de valores, transición y evaluación periódica, permitiría ajustar el diseño sin renunciar al principio de fondo. No se trata de gravar más la vivienda por ser vivienda, sino de gravar mejor el valor del suelo porque ese valor ha sido generado colectivamente.

Qué leyes hay que cambiar: encaje jurídico de la reforma

La reforma tiene base constitucional sólida. La Constitución obliga a que el uso del suelo sirva al interés general y prohíbe la especulación (art. 47). Reconoce la propiedad privada pero la subordina a su función social (art. 33). Y exige que el sistema fiscal sea justo, progresivo y no confiscatorio (art. 31.1). Gravar mejor la renta del suelo no viola ninguno de estos principios. Al contrario, es la vía más directa para cumplirlos. El Tribunal Constitucional ha avalado el uso de impuestos con fines extrafiscales, como desincentivar la especulación o promover el alquiler, siempre que no agoten la riqueza del contribuyente.

Primera reforma: Ley Reguladora de las Haciendas Locales

Para aplicar el modelo propuesto hay que modificar dos artículos: el que define la base del impuesto, para que la liquidación separe expresamente cuánto del valor catastral corresponde al suelo y cuánto a la construcción; y el que fija los tipos, para que los ayuntamientos puedan gravar ambos componentes a tipos distintos. Este ha de ser más alto sobre el suelo, más bajo o nulo sobre la construcción. El objetivo es que mantener suelo o vivienda infrautilizada tenga un coste real.

Segunda reforma: el IRPF

La ley del IRPF ya obliga a declarar una renta imputada por las viviendas que no sean la habitual (una segunda residencia vacía, por ejemplo). La propuesta extiende ese principio a la vivienda habitual, pero solo sobre el valor de la construcción, no del suelo, que ya tributaría por el IBI reformado. En términos sencillos, quien vive en su propia casa consume un servicio de vivienda que no paga impuestos, mientras que quien alquila lo hace con dinero ya gravado. Esta asimetría tiene un sesgo fiscal a favor de la propiedad que la reforma corrige parcialmente. La misma ley recogería la nueva deducción hipotecaria para primera vivienda con limitaciones por nivel de renta, con un máximo decreciente en el tiempo y vinculada a que no sea segunda residencia ni inversión.

Tercera reforma: el Catastro

Esta es la pieza más crítica de la reforma y la más difícil políticamente. Sin una actualización real de los valores catastrales, el IBI reformado gravaría sobre cifras ficticias. La ley del Catastro ya reconoce que el valor catastral debe separar suelo y construcción y no superar el valor de mercado. Pero en la práctica, muchos municipios llevan años o décadas sin revisar sus valores. La reforma debe establecer una obligación legal de actualización periódica, con especial urgencia en los municipios declarados zona de mercado tensionado. Políticamente, esto es difícil porque la actualización catastral sube el recibo del IBI aunque no suban los tipos y los alcaldes lo saben. La forma de neutralizar esa resistencia es garantizar que el incremento de recaudación vuelve a los ciudadanos en forma de reducción de IRPF, como propone este capítulo. Sin reforma catastral no hay reforma fiscal ya que las otras dos piezas, el IBI diferenciado y la imputación en el IRPF, dependen de que los valores sobre los que se aplican reflejen la realidad del mercado.

Protecciones necesarias para que la reforma sea justa

Ninguna reforma fiscal que afecte a la vivienda habitual puede ignorar que hay propietarios con patrimonio, pero sin liquidez como pensionistas en pisos revalorizados, familias en zonas tensionadas con ingresos medios. Para que la reforma sea políticamente sostenible y constitucionalmente sólida, deben incorporarse cinco garantías: (1) diferimiento del pago para quien demuestre que el IBI supera un porcentaje mínimo de sus ingresos anuales, pudiendo aplazar la deuda hasta que venda o herede el inmueble; (2) límite de subida anual del recibo durante el periodo de transición, para que el impacto sea gradual y predecible; (3) tope a la carga fiscal conjunta de IBI e IRPF, de forma que la suma no pueda superar un porcentaje de los ingresos del contribuyente; (4) derecho a impugnar el valor catastral aportando una tasación independiente que acredite que el valor real de mercado es inferior; (5) finalmente una reforma de la Ley de Arrendamientos Urbanos puede ser necesaria para evitar que los propietarios pasen el coste total del IBI a los inquilinos ya que ciertos contratos de arrendamiento contemplan esta posibilidad. Estas salvaguardas no son concesiones que debiliten la reforma sino las condiciones que la hacen justa y la protegen de recursos judiciales.

4.8. Conclusión

El problema central del IBI en España no es únicamente su bajo nivel recaudatorio, sino también la relación entre base fiscal y valor de mercado. El impuesto actual grava de manera recurrente la propiedad, pero lo hace sobre bases catastrales desigualmente actualizadas y sin distinguir de forma suficiente entre construcción y suelo. Esto produce una distorsión ya que los activos más caros y vinculados a rentas del suelo mayores disfrutan de una infravaloración fiscal. En un país donde la vivienda ocupa un lugar central en la riqueza de los hogares, esta arquitectura fiscal no es neutral, sino que contribuye a reproducir desigualdades patrimoniales entre quienes poseen activos apreciados, quienes han visto el valor de su vivienda estabilizarse o quienes viven de alquiler excluidos del incremento de valor inmobiliario.

La propuesta desarrollada en este capítulo plantea un rediseño fiscal en tres piezas. La primera es orientar el IBI hacia una base de valor del suelo, capturando de forma recurrente una parte de la renta urbana generada colectivamente. La segunda es introducir una imputación de renta sobre la construcción en el IRPF, separando la fiscalidad del suelo de la fiscalidad del servicio de vivienda asociado a la estructura. La tercera es introducir un apoyo fiscal a la compra a través de una deducción hipotecaria estrictamente acotada, transitoria y dirigida a primera vivienda, evitando reproducir subsidios generales que puedan capitalizarse en precios. En conjunto, el objetivo no es aumentar la presión fiscal sobre la vivienda, sino desplazar la carga desde el trabajo hacia las rentas del suelo, sistemáticamente infragravadas.

En resumen, este capítulo ha buscado abrir un debate sobre la fiscalidad de la vivienda, si bien se entiende que esta propuesta requiere mayor desarrollo técnico para llevarse a cabo y entender sus impactos distributivos en profundidad. Su incidencia dependerá de la actualización catastral, de la forma concreta de separar suelo y construcción, de los límites de subida anual, de la coordinación con el IRPF y de la capacidad de los propietarios para trasladar parte de la carga a precios o alquileres. En mercados tensionados donde tienen gran poder de fijación de precios, la incidencia a largo plazo no puede asumirse mecánicamente, sino que debe analizarse junto con la regulación del alquiler, la oferta pública y las condiciones de competencia. Aun así, la dirección de la reforma es clara. Mientras la renta del suelo siga capturándose principalmente como ganancia privada, la política de vivienda operará a contracorriente. Gravar mejor el suelo no sustituye a construir vivienda social o asequible, pero sí modifica el marco fiscal que hoy premia la acumulación de valor y debilita la capacidad del Estado para redistribuirlo.

capítulo5 Hacia un sistema de financiación de vivienda social en España

/ Diagnóstico. En España habitan en viviendas sociales el 3,5% de los hogares, frente al 8% de la media europea. Alcanzar un parque del 10% en quince años exigiría una inversión del orden de 20.300 M€ anuales, unas ocho veces superior al esfuerzo actual en vivienda protegida.

/ Limitaciones del sistema actual. La financiación ha descansado en líneas coyunturales, como las del PRTR, que han quedado en gran parte sin ejecutar por la ausencia de operadores con balance, experiencia y capital propio. A ello se suman módulos autonómicos de alquiler desalineados con los costes de construcción y financiación y un marco jurídico y fiscal que no reconoce adecuadamente a los proveedores sociales.

/ Lecciones de los modelos europeos. Países Bajos, Francia, Dinamarca y Austria financian su parque social a costes próximos a los de la deuda soberana gracias a arquitecturas institucionales estables más que a subvenciones directas. La garantía sectorial neerlandesa, el ahorro regulado del Livret A francés, el fondo rotatorio danés y los préstamos concesionales austriacos comparten proveedores regulados, alquileres cercanos a los costes y obligaciones de reinversión.

/ Este informe propone la creación de cinco nuevas instituciones para alinear el sistema español con el resto de Europa: un regulador independiente que acredite y supervise a los proveedores sociales; un fondo de garantía sectorial de carácter mutualista, con respaldo público en última instancia; un mandato estable para el ICO como banco de la vivienda social, con emisiones propias y, a medio plazo, un producto de ahorro regulado; un fondo rotatorio alimentado por los excedentes del propio sector; y un contrato-programa a diez años entre el Estado, las comunidades autónomas y los proveedores, que sustituya la lógica de convocatoria por la de planificación.

/ Esta propuesta se articula a través de tres palancas. La primera reduce el coste de la deuda mediante una garantía pública multinivel articulada a través del ICO y alquileres basados en costes, complementados con ayudas a los hogares que separan el riesgo social del financiero. La segunda capitaliza de forma estable a los proveedores sociales y regula la entrada de capital privado en el segmento asequible, y la tercera crea por ley la figura de proveedor acreditado, con ventajas fiscales vinculadas a obligaciones de permanencia y no a la forma jurídica.

/ Alojamiento universitario. El déficit de vivienda asequible es especialmente visible en el alojamiento estudiantil, con una cobertura del 7% frente, por ejemplo, al 17% de Francia y sin un segmento de precio tasado. Este informe propone integrar a estos operadores en la misma arquitectura de la vivienda social y asequible e imponer precios máximos y cuotas por renta.

En España un 3,5% de los hogares reside en vivienda social sobre el total de hogares, frente al 8% de la media europea (Figura 1). En ciertos países como Dinamarca y Austria el porcentaje de vivienda social supera el 20%, llegando en Países Bajos a superar el 30%. Cerrar la brecha que separa España del resto de la Unión requiere construir un sistema estable de operadores con suelo, financiación y un marco legal propios. Aunque históricamente las administraciones españolas han promovido vivienda protegida a precios regulados, buena parte de esas viviendas se incorporó después al mercado privado al descalificarse, en un proceso que todavía continúa (García et al. 2026). Esto ha impedido consolidar un parque público suficiente para estabilizar los precios, facilitar la movilidad laboral y ofrecer una alternativa a la propiedad a los hogares con mayores dificultades de acceso.

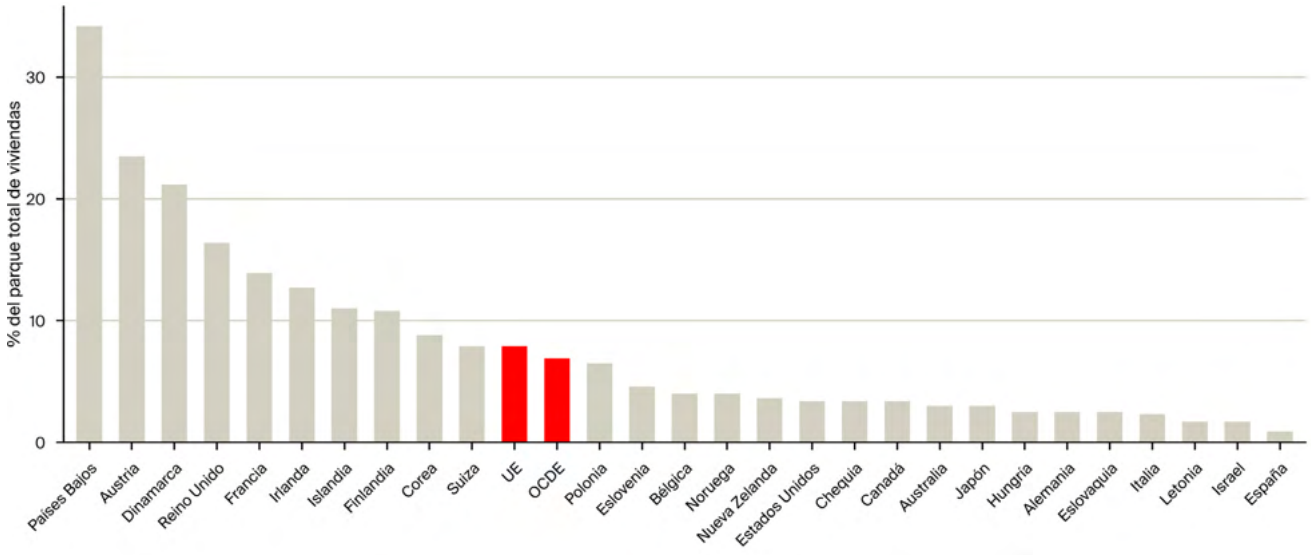


Figura 1. Peso relativo del parque de vivienda social en alquiler. Proporción de viviendas sociales en alquiler sobre el total de viviendas, 2022 o último año disponible.
Fuente: OECD, 2026 (Affordable Housing Database, PH4-2-Social-rental-housing-stock.xlsx).

La urgente necesidad de un parque de vivienda social se hace patente en los datos. El parque de vivienda en alquiler social en España se estimaba en 2023 unas 614.000 viviendas (318.000 de titularidad pública y 296.000 gestionadas por entidades sin ánimo de lucro) (MIVAU, 2024). Datos recientes del INE (2025) estiman que el total de hogares en una vivienda social era del 3,5%, sensiblemente por debajo de la media europea si bien en tendencia ascendente en los últimos años. Aunque el ritmo de construcción protegida está repuntando, por ejemplo en julio de 2025 las licitaciones públicas de vivienda familiar fueron un 171% superiores a las del mismo mes de 2024, este incremento se realiza sobre niveles muy bajos y con un sistema de operadores aún embrionario.

Revertir esta situación exige construir una arquitectura institucional y financiera capaz de sostener la producción de vivienda social. Esto implica movilizar capital a gran escala, abaratar la financiación y asegurar la viabilidad económica de los operadores, evitando una dependencia excesiva del presupuesto público a largo plazo. En el contexto español, la combinación de cesión de suelo público, desarrollo de *housing associations* capitalizadas, financiación preferente de bancos públicos como el ICO y el BEI y un marco fiscal favorable constituye la hoja de ruta más realista para cerrar esta brecha en un horizonte de 10–15 años.

5.1. Por qué falla el sistema actual

El gobierno ha activado dos líneas relevantes de financiación a través del ICO en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), la Facilidad de Promoción de Vivienda Asequible (4.000 M€) para construcción eficiente y rehabilitación en alquiler social o asequible, y la línea de avales para promoción de vivienda social (2.000 M€) para promoción pública y privada en alquiler. A estas se suma el anunciado fondo soberano "España Crece" (10.500 M€, enero 2026), gestionado por el ICO, en el que la vivienda es uno de sus nueve ejes y el nuevo Plan Estatal deVivienda (2026-2030) (7.000 M€). Son instrumentos relevantes, pero presentan limitaciones estructurales.

Los problemas del modelo actual residen, en primer lugar, en la temporalidad asociada a líneas de financiación coyunturales como el PRTR. Las líneas de mayor dotación expiran en 2026 y, debido a la falta de un tejido organizativo capaz de absorber estos fondos han quedado en gran parte sin ejecutar. Entre estas dificultades se incluyen la falta de conocimiento y experiencia en relación con la promoción de alquiler asequible y la falta de interés de la banca tradicional, que ha derivado en que la promoción nueva haya tenido que ser ejecutada en su mayoría por el ICO y sus homólogos autonómicos como el ICF. Más allá de programas específicos el problema subyacente es que el sistema de financiación de vivienda social no puede depender de esquemas transitorios ni de ciclos de fondos europeos sino que exige una arquitectura estable y permanente. Los fondos no ejecutados del PRTR se han transferido, tras una negociación con la Comisión Europea, al fondo "España Crece" que apunta en esa dirección por su vocación de permanencia. La creación de un parque público de vivienda ha de ser un objetivo compartido en el largo plazo que requiere la continuidad y ampliación de este fondo así como su alineamiento con la creación de un ecosistema organizativo que construya y gestione vivienda social de manera permanente.

En segundo lugar, persiste la ausencia de operadores con capacidad financiera suficiente para promover y gestionar vivienda social y asequible a gran escala. Hasta ahora, la intervención del ICO se había concentrado principalmente en financiar la deuda de los proyectos, sin resolver la escasez de capital propio que limita el crecimiento de promotores y gestores. En 2026 se ha abierto una nueva línea de inversión en equity del ICO financiada con fondos europeos Invest EU para aportar capital público a fondos y vehículos especializados que invierten en la ampliación del parque de vivienda social y asequible y movilizan inversión institucional adicional (ICO, 2026). La construcción de un verdadero ecosistema de vivienda social exige ampliar y diversificar estos instrumentos, a través de líneas de capitalización continuadas en el tiempo, diseñadas a medida de los proveedores sociales y sin ánimo de lucro que refuercen sus balances y su capacidad de endeudamiento, para que puedan desarrollar, adquirir y gestionar carteras de vivienda de forma continuada. El objetivo no debe limitarse a financiar promociones aisladas, sino crear operadores sólidos capaces de sostener el crecimiento del sistema. El principal cuello de botella no es únicamente el coste de la deuda, sino la falta de entidades promotoras (públicas, privadas y del tercer sector) con balance y experiencia para absorber financiación de forma sostenida. En este sentido, las líneas ICO son un avance en la dirección adecuada, pero insuficientes en ausencia de un ecosistema institucional consolidado. España carece de equivalentes a las grandes *housing associations* británicas y europeas, como Peabody o Clarion, con decenas de miles de viviendas y capacidad para gestionar volúmenes significativos de capital. Esta carencia no puede resolverse únicamente ampliando el acceso al crédito o con inyecciones de capital limitadas, sino que exige una revisión integral del marco institucional y de los mecanismos de capitalización.

En tercer lugar, en muchas ocasiones los costes de construcción y financiación no se alinean con los niveles de alquiler asequible fijados en los módulos de las comunidades autónomas, lo que dificulta la viabilidad financiera de los proyectos (Fernández et al., 2025). A pesar de la disponibilidad de financiación procedente de bancos públicos como el ICO, ICF, BEI o CEB, el diferencial entre coste real y rentas reguladas compromete

la viabilidad económica de los proyectos, que dependen de subsidios para ser viables. Esto se da aun cuando la gran mayoría de los proyectos que han solicitado financiación del ICO llevaban asociada alguna cesión de suelo como elemento complementario a la financiación. Incluso en estos casos, la revisión de los alquileres sociales y asequibles para alinear el nivel de subsidios con los costes sigue planteando problemas. Este alineamiento de costes de construcción y rentas de alquiler, así como su actualización periódica, es una cuestión de competencia autonómica, lo que se traduce en un panorama diverso y en ocasiones en la desactualización de los módulos.

Por último, existen también problemáticas específicas acerca de la figura jurídica de los operadores y el apoyo a los residentes, ámbitos clave para garantizar la viabilidad y mantenimiento del parque de vivienda social y asequible. Por una parte, subsisten limitaciones en el diseño de las figuras jurídicas de los operadores, que condicionan su capacidad de crecimiento y gestión. Destaca la ausencia de un tratamiento fiscal adecuado, en ámbitos como el IVA o el impuesto de sociedades. Por otra parte, la insuficiencia de las ayudas destinadas a los inquilinos de vivienda social hace que el riesgo promotor y de gestión recaiga sobre los operadores lo que a su vez limita el acceso a la financiación privada.

5.2. Referentes europeos: los marcos institucionales que podemos importar

La experiencia europea ofrece referencias sólidas de las que extraer lecciones, en particular los modelos de Países Bajos, Francia, Austria y Dinamarca. Pese a sus diferencias institucionales, estos países gestionan un parque de vivienda social con acceso a financiación a largo plazo en condiciones muy favorables, con costes próximos a la deuda soberana o incluso a tipos nominales. Este acceso no descansa únicamente en subvenciones directas masivas, sino en el diseño de marcos institucionales que reducen el riesgo de los inversores y permiten canalizar volúmenes significativos de capital privado hacia la construcción y gestión de vivienda asequible. La literatura comparada ha subrayado que los sistemas más robustos combinan tres elementos: financiación paciente y predecible, proveedores regulados con obligaciones de reinversión y mecanismos que separan la provisión de vivienda de la asistencia social (Kholodilin et al., 2024; Lawson, 2013; Scanlon et al., 2014).

El caso neerlandés resulta especialmente ilustrativo por su sistema de garantías. La financiación de las woningcorporaties se articula en torno al Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), una estructura multinivel que combina, en primer lugar, la capacidad patrimonial y los flujos de caja de cada proveedor; en segundo lugar, una garantía mutualizada del propio sector; y, en última instancia, un respaldo público del Estado y los municipios. Esta arquitectura permite a las asociaciones de vivienda financiarse a tipos muy próximos a los de la deuda soberana, sin que la deuda se consolide de forma directa en el balance público. El sistema se completa con dos bancos de promoción pública, Bank Nederlandse Gemeenten (Banco Municipal) y Nederlandse Waterschapsbank NWB Bank (Banco de las Administraciones del Agua), que emiten deuda en los mercados financieros y canalizan préstamos hacia promotores de vivienda social. El resultado es un modelo capaz de movilizar

capital privado a bajo coste para un sector no lucrativo y regulado, manteniendo la disciplina financiera y la solvencia del sistema. Veenstra y Van Ommeren (2017) muestran cómo la credibilidad de estas cláusulas de rescate y garantía reduce el coste del crédito para las corporaciones de vivienda. Para España, la principal lección no es solo crear una garantía pública, sino construir un sistema de garantía sectorial vinculado a proveedores regulados, con límites de endeudamiento, supervisión financiera y obligación de reinversión.

Francia ofrece un enfoque distinto, centrado en el uso del ahorro regulado como fuente estructural de crédito a largo plazo. El sistema del Livret A canaliza los ahorros de los hogares hacia la Caisse des Dépôts et Consignations (Caja de Depósitos y Consignaciones), que actúa como intermediario financiero público y concede préstamos de muy larga duración a los organismos de vivienda social, que construyen Habitation à Loyer Modéré (HLM). La Caisse des Dépôts desempeña un papel análogo al de un banco público de vivienda o un "ICO francés", pero con el ahorro minorista como la principal fuente de financiación estable, masiva y socialmente legitimada. Los préstamos se vinculan a programas de construcción concretos que establecen rentas máximas, condiciones de elegibilidad a través de un sistema de convenios (conventionnement). Además, el sector HLM cuenta con mecanismos de garantía y control financiero, incluyendo instrumentos como la caja de garantías, Caisse de Garantie du Logement Locatif Social CGLLS), que refuerzan la estabilidad del conjunto. El modelo francés destaca por su capacidad de articular una cadena financiera completa, desde el ahorro de los hogares hasta la producción de vivienda social, evitando depender exclusivamente de subvenciones presupuestarias anuales (Lévy-Vroelant et al., 2014). Para España, la adaptación más directa sería reforzar el papel del ICO como canal de préstamo a largo plazo, pero complementándolo con fuentes estables de ahorro regulado, facilitando la inversión minorista, para aumentar el parque público de vivienda.

El modelo danés se basa en la financiación hipotecaria regulada y los fondos rotatorios. La construcción de vivienda social se financia en una parte muy mayoritaria mediante préstamos hipotecarios emitidos por instituciones hipotecarias, financiadas en los mercados de bonos, una contribución municipal y una aportación limitada de los inquilinos. Aunque los bonos no están garantizados directamente por el Estado, el riesgo se reduce por la regulación del sector, el principio de alquileres de coste (cost-based rents) junto con la supervisión municipal y las garantías locales. Los alquileres de coste implican que el alquiler debe cubrir los costes reales de cada promoción, financiación, amortización, mantenimiento, gestión y renovación. Esto es posible por el bajo coste del capital posibilitado en parte por el Landsbyggefonden (LBF). LBF es un fondo sectorial alimentado por contribuciones de los propios proveedores, especialmente cuando los préstamos originales de promociones antiguas se amortizan. Estos recursos se reciclan hacia rehabilitación, mejora del parque existente y apoyo a nuevas

inversiones, creando un mecanismo rotatorio de autofinanciación. El caso danés es un ejemplo de resiliencia institucional al combinar autonomía sectorial con reinversión obligatoria lo que le permite desarrollar una capacidad de inversión contracíclica (Norris & Byrne, 2021). Para España,
la adaptación pasaría por sistemas de reinversión alimentados por cánones, excedentes operativos, y proyectos que han amortizado su deuda, en lugar de depender únicamente de convocatorias discontinuas de financiación externa.

En Austria son los préstamos concesionales regionales y una política activa de suelo los que permiten, junto con los alquileres basados en los costes, la promoción del parque de vivienda social. Los alquileres, como en Dinamarca, se calculan sobre los costes efectivos de construcción y financiación. Esto evita que la vivienda subvencionada se convierta en una actividad extractiva a la vez que asegura la viabilidad financiera. La financiación procede principalmente de los Länder, que combinan subvenciones de capital y préstamos blandos de largo plazo. Estos instrumentos pueden cubrir alrededor del 30–35% de los costes de desarrollo mediante ayudas no reembolsables y préstamos a bajo interés (Koessl, 2022). A ello se añaden aportaciones iniciales de los residentes, que funcionan como capital y reducen la deuda del proyecto, así como bonos de vivienda que cuentan con incentivos fiscales para atraer ahorro privado hacia la promoción residencial asequible. En Viena, este sistema se refuerza mediante la política municipal de suelo. La ciudad conserva parcelas estratégicas y las cede o arrienda a largo plazo en condiciones favorables a proveedores municipales y asociaciones de lucro limitado, reduciendo el peso del suelo en el coste total de la promoción (Kadi & Lilius, 2024). La lección austríaca para España no es solo abaratar la deuda, sino combinar financiación concesional, proveedores de lucro limitado y suelo público retenido en el largo plazo.

País	Instrumento	Mecanismo
Países Bajos	Garantía sectorial para asociaciones de vivienda	El riesgo del préstamo no recae individualmente en cada proveedor, sino que se mutualiza dentro del sector contando con respaldo público en última instancia. Esto permite que las asociaciones de vivienda pidan prestado casi al coste de la deuda soberana sin que compute directamente como deuda pública.
Francia	Ahorro regulado canalizado hacia préstamos públicos	El ahorro de los hogares depositado en el Livret A se transforma en préstamos de muy largo plazo para vivienda social a través de la Caisse des Dépôts. La financiación barata queda vinculada a convenios que fijan rentas máximas y condiciones de acceso.
Dinamarca	Financiación hipotecaria regulada y fondo rotatorio	La promoción se financia con deuda hipotecaria barata porque los ingresos futuros están estabilizados por alquileres de coste y supervisión municipal. Cuando promociones antiguas amortizan su deuda, parte de los ingresos vuelve al Landsbyggefonden y se reinvierte en rehabilitación y nuevas viviendas.
Austria	Préstamos regionales, suelo público y alquileres de coste	Los Länder reducen el coste inicial de las promociones mediante subvenciones y préstamos subvencionados, mientras que Viena reduce el coste del suelo con cesiones o arrendamientos públicos de largo plazo. Los alquileres se calculan sobre los costes efectivos, de modo que cubren la viabilidad financiera.

En conjunto, estos casos muestran que la financiación de la vivienda social no depende solo de abaratar préstamos, sino de construir un ecosistema institucional. Existen variaciones importantes, pero los sistemas europeos comparten el acceso al crédito subvencionado de manera estable, sistemas de alquileres basados en los costes y facilidad en el acceso al suelo que simplifican la viabilidad financiera, así como operadores sociales que reinvierten en la ampliación y mejora del parque de vivienda.

5.3. La propuesta para España: un sistema europeo estructurado en torno al housing continuum

La nueva decisión de la Comisión Europea en materia de servicios de interés económico general para vivienda social y asequible ofrece un mandato claro que justifica la intervención pública en provisión de vivienda[1]. Esta decisión reconoce que la crisis de la vivienda no afecta solo a los hogares más vulnerables, sino también a grupos de renta media que, por los precios de mercado, no pueden acceder a una vivienda adecuada en condiciones asequibles. Esta nueva decisión permite a los Estados miembros compensar con fondos públicos la provisión de vivienda social o asequible para responder a necesidades sociales. De este modo se amplía el campo de actuación estatal a la provisión de vivienda asequible y social cubriendo un amplio sector de la sociedad.

Siguiendo este marco europeo, puede perfilarse en España un sistema de provisión de vivienda social y asequible en torno al *housing continuum*: un conjunto de submercados que atienden a distintos segmentos de la población con instrumentos diferenciados.

El sistema podría articularse en tres niveles: (i) vivienda social, con alquileres basados en costes, alto grado de subsidio público y provisión por operadores sin ánimo de lucro o lucro limitado; (ii) vivienda asequible en alquiler, con rentas en torno al 80% del mercado, participación privada regulada y vocación de permanencia; y (iii) acceso subsidiado a la propiedad, orientado a clases medias con ingresos estables pero sin capacidad de ahorro suficiente para la entrada.

La propuesta de este informe es desarrollar esta arquitectura institucional a través de tres palancas. **La primera se refiere al coste y la estabilidad de la deuda.** Si la vivienda social y asequible debe producirse con rentas moderadas y horizontes de amortización largos, la financiación no puede depender de préstamos ordinarios en condiciones de mercado. **La segunda palanca aborda el problema del capital.** España no cuenta todavía con un ecosistema amplio de operadores con balance, experiencia y capacidad suficiente para promover y gestionar parque de vivienda de forma permanente, por lo que resulta necesario movilizar capital público, privado o mixto y consolidar entidades especializadas. **Finalmente, la tercera palanca afecta al marco jurídico y fiscal.** Para que estos operadores puedan actuar con estabilidad, captar financiación y comprometerse a mantener precios regulados, necesitan una figura legal clara, un régimen fiscal favorable y reglas de permanencia del uso social o asequible.

1/ Véase **Comisión Europea, Decisión (UE) 2025/2630**, de 16 de diciembre de 2025, por la que se revisa el marco de servicios de interés económico general y se deroga la Decisión 2012/21/UE. La reforma aclara el concepto de vivienda social e introduce una base explícita para apoyar vivienda asequible.

No es solo dinero. Cinco instituciones para un sistema de provisión al estilo europeo

El debate reciente sobre vivienda se ha formulado sobre todo en volúmenes. Nuevas líneas de avales y préstamos del ICO, fondos de impacto, préstamos sin interés para la entrada, aportaciones de patrimonio público a Casa 47 y, desde la movilización social, la exigencia de sacar del mercado la vivienda de los grandes tenedores. Son piezas necesarias, pero la experiencia española de la última década muestra que estos inputs no se convierten solos en vivienda asequible.

Los ejemplos son conocidos. Buena parte de las líneas del PRTR ha quedado sin ejecutar por falta de operadores capaces de absorberlas. El Plan Viena de la SAREB quedó desierto. La compensación por la suspensión de desahucios existía jurídicamente y contaba con fondos estatales, pero su ejecución autonómica fue lenta y desigual. El bono de alquiler joven tardó en algunas comunidades más de un año en pagarse. En todos los casos el cuello de botella no fue la financiación, sino un fallo de última milla, la ausencia de instituciones capaces de canalizarla de forma sostenida.

Por eso la propuesta de este capítulo no es una línea más, sino un conjunto de instituciones permanentes, cada una con una función que hoy se encuentra difuminada:

/ Un regulador de proveedores sociales. Una autoridad independiente que acredite a los operadores, supervise su solvencia, su gobernanza y el cumplimiento de las obligaciones de permanencia y reinversión, y pueda intervenir ante una mala gestión, como el Regulator of Social Housing en Inglaterra o la Autoriteit woningcorporaties en Países Bajos. Es la condición para que el resto de apoyos públicos no se dirija a cualquier entidad (Palanca C).

/ Un fondo de garantía sectorial. Una entidad mutualista, con respaldo público en última instancia, que garantice la deuda de los proveedores acreditados y les permita financiarse a tipos próximos a los de la deuda pública (Palanca A). La garantía por proyecto abarata operaciones concretas, mientras que la garantía sectorial construye un sector.

/ Un canal estable de financiación a largo plazo. Un mandato permanente del ICO como banco de la vivienda social, con emisiones propias y, a medio plazo, un producto de ahorro regulado para los hogares en la línea del Livret A, que sustituya la sucesión de líneas con fecha de caducidad.

/ Un fondo rotatorio del propio sector. Alimentado por los excedentes de los proveedores y por las promociones que han amortizado su deuda, como el Landsbyggefonden danés, para que el parque financie su propia rehabilitación y crecimiento sin depender de cada convocatoria.

/ Un contrato-programa plurianual. Un acuerdo a diez años entre el Estado, las comunidades autónomas y los proveedores que fije objetivos de producción, módulos de alquiler basados en costes y actualizados, compromisos de suelo y financiación, y la capacidad técnica de las administraciones que deben ejecutarlo. Sustituye la lógica de convocatoria por la de planificación.

Con estas instituciones, cada euro adicional, sea de crédito, de capital o de suelo, entra en un sistema que lo multiplica y lo retiene. Sin ellas, más dinero produce más anuncios, más licitaciones desiertas y más fondos sin ejecutar. La pregunta para la próxima legislatura no es cuánto se destina a vivienda, sino a través de qué instituciones.

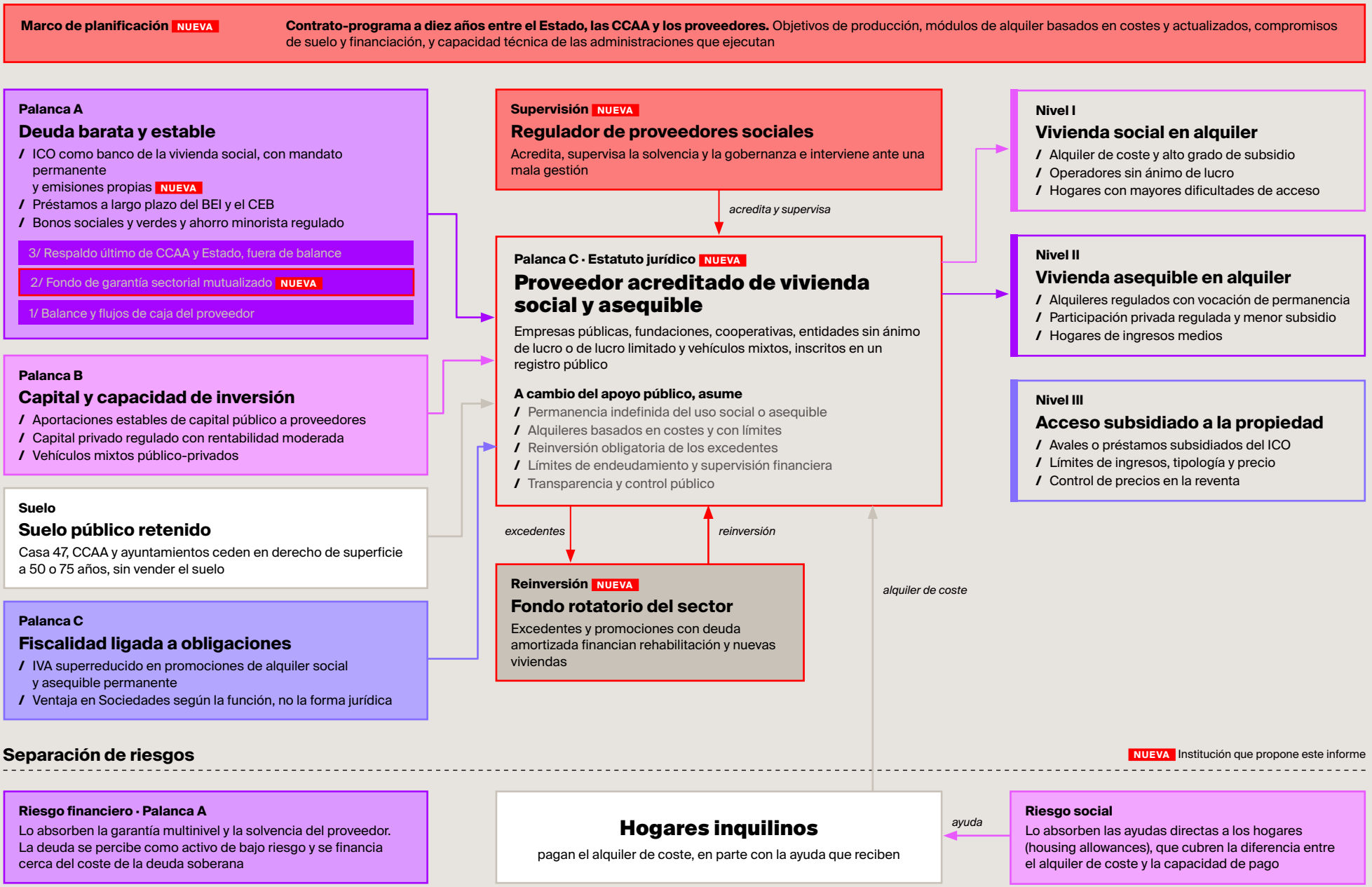


Figura 2. Arquitectura del sistema de provisión de vivienda social y asequible que propone este capítulo. En rojo, las instituciones nuevas.
Fuente: Elaboración propia.

A/ PALANCA A: Garantía pública, préstamos subsidiados y cost-based rents

La primera palanca consiste en reducir de forma estructural el coste de financiación de los proveedores de vivienda social y asequible. Este informe propone crear un sistema de garantía pública multinivel en el que el riesgo se reparta entre los propios operadores, las comunidades autónomas y el Estado. La referencia aquí es el modelo neerlandés, donde la deuda de los operadores cuenta con respaldo público sin consolidarse directamente como deuda soberana, mediante instrumentos de garantías *off-balance.*[2] Esta arquitectura permitiría que la deuda de los proveedores se perciba como un activo de bajo riesgo, acercando sus condiciones de financiación a las de la deuda pública sin trasladar automáticamente todo el endeudamiento al balance soberano. El objetivo es crear un marco creíble para que proyectos de largo plazo, con rentabilidades moderadas y precios regulados, puedan atraer financiación estable (*patient capital).*

El Instituto de Crédito Oficial (ICO) podría complementar y/o gestionar esta garantía como intermediario financiero. A través de esta institución podría articularse un incremento en la emisión de deuda específicamente orientada a la vivienda social, así como el diseño de productos financieros adaptados a las características cambiantes del sector. Estos instrumentos, potencialmente en forma de bonos sociales o verdes alineados con la Taxonomía Europea de Finanzas Sostenibles, permitirían canalizar tanto inversión institucional como ahorro minorista hacia este ámbito, configurando un activo seguro con una clara finalidad de política pública. Este enfoque sería coherente, además, con estrategias más amplias de fomento del ahorro y la inversión doméstica, al estilo de experiencias como el *Livret A* francés.

Un elemento clave de este sistema es la vinculación entre los costes de financiación y los alquileres finales. Frente a modelos basados en la capacidad de pago de los inquilinos, la sostenibilidad debe anclarse en alquileres definidos en función de los costes reales de construcción y financiación *(cost-based rents)*, asegurando la viabilidad económica de los proyectos y de los proveedores para atraer financiación. Para garantizar la accesibilidad, este esquema debe complementarse con un sistema de ayudas directas a los hogares *(housing allowances)*, que cubra la diferencia en aquellos casos en que los ingresos no permitan afrontar el alquiler. De este modo, se separa el riesgo social del riesgo financiero. El primero se gestiona mediante transferencias públicas (housing allowances). El segundo se reduce mejorando la solvencia de los operadores y las condiciones de su financiación a través de garantías.

2/ Bajo las reglas europeas del Procedimiento de Déficit Excesivo, la deuda Maastricht se define como la deuda bruta nominal del sector Administraciones Públicas en efectivo y depósitos, títulos de deuda y préstamos, conforme al artículo 1.5 del Reglamento (CE) n.º 479/2009. Las garantías públicas y otros pasivos contingentes no forman parte automáticamente de esa deuda, aunque pueden incorporarse si se ejecutan. Esta distinción permite entender dos modelos europeos. En Países Bajos, el **Waarborgfonds Sociale Woningbouw, explicado arriba. En Alemania, Kreditanstalt für Wiederaufbau emite deuda, incluidos Green Bonds, con garantía legal explícita de la República Federal, pero sus operaciones se clasifican fuera de la deuda Maastricht cuando actúa como intermediario financiero autónomo. Eurostat,** *Government contingent liabilities and potential obligations; WSW, Annual Report 2024; y KfW, Law Concerning KfW, art. 1a.*

Desahucios y riesgo social. De la emergencia a la arquitectura

El fin de los desahucios sin alternativa habitacional es una de las demandas centrales de la movilización por la vivienda. El coste de proteger a los hogares vulnerables, que durante años recayó sobre los arrendadores, tiende ahora a desplazarse hacia las administraciones, que deben ofrecer una alternativa o hacerse cargo de la deuda, con compensación a los pequeños arrendadores y a las entidades de alquiler social.

Leído desde la Palanca A, es un avance de principio. Reconoce que el riesgo social corresponde a la administración y no al arrendador, que es la separación entre riesgo social y financiero en la que descansa este capítulo. Pero llega por la vía más cara y en el momento más tardío. La protección actúa cuando el impago ya se ha producido y hay un procedimiento judicial abierto, y sobre inquilinos del mercado privado. Pagar atrasos y costas tras meses de litigio cuesta más que una ayuda periódica, y una obligación de pago sin horizonte temporal abre para las administraciones un pasivo cuyo tamaño depende inversamente del parque social disponible.

La arquitectura de este capítulo actúa antes. Los alquileres de coste y las ayudas a los hogares evitan que el impago llegue a producirse y que el riesgo social se traslade al balance del operador. Las dos lógicas pueden conectarse.

/ Convertir la protección en puerta de entrada. El hogar protegido debería pasar automáticamente a la ayuda ordinaria al alquiler y a la lista prioritaria del parque social, para que la emergencia judicial desemboque en la arquitectura estable y no en un pago indefinido.

/ Proteger a los proveedores acreditados. La compensación a las entidades de alquiler social debe liquidarse con rapidez y certeza, para que el riesgo de suspensión no se incorpore como prima de riesgo en su financiación ni en la garantía sectorial.

/ Medir y presupuestar. El coste de la protección debería publicarse por comunidad autónoma. Cada vivienda social disponible como alternativa sustituye un pago sin contrapartida patrimonial por un activo permanente, lo que convierte ese coste en el mejor argumento para la Palanca B.

B/ PALANCA B: El reto del capital: construir capacidad de inversión

Más allá del acceso a la deuda, uno de los principales cuellos de botella en España es la escasez de capitalización y el pequeño tamaño de los operadores sociales. A diferencia de otros países europeos, donde operan grandes entidades con balances consolidados capaces de apalancar financiación a gran escala, el ecosistema español permanece fragmentado y carece de la dimensión necesaria para sostener un programa ambicioso de construcción. En la práctica, no existen operadores comparables a los proveedores europeos capaces de absorber volúmenes significativos de financiación.

Para superar esta limitación, resulta imprescindible movilizar capital en forma de *equity,* ya sea público, privado o mediante esquemas mixtos. Como se señala en el diagnóstico anterior, la nueva línea de inversión en capital del ICO, financiada con fondos europeos InvestEU, apunta en esta dirección al tratar de atraer capital institucional hacia la vivienda asequible (ICO, 2026). Sin embargo, su impacto dependerá de que ese capital no quede desconectado de un ecosistema de proveedores sociales todavía infradesarrollado. Si la financiación se canaliza únicamente hacia vehículos de gestión sin reforzar a los promotores sociales directamente se puede aumentar la producción puntual de vivienda asequible, pero difícilmente se construirá un sector social estable.

Una primera vía es la inversión directa del Estado, a través de aportaciones de capital a proyectos o entidades de vivienda social. El Plan Estatal de Vivienda 2026-2030 incorpora subvenciones directas para adquisición, promoción, rehabilitación y movilización de vivienda

en alquiler social o asequible. Sin embargo, estas ayudas funcionan como apoyo a proyectos o actuaciones concretas, no como un sistema permanente de capitalización de proveedores sociales. Por eso complementan la línea ICO y las garantías propuestas como primera palanca, pero no sustituyen la necesidad de construir operadores con balance, capacidad de inversión y vocación de permanencia. Se podría avanzar así hacia un sistema con dos sectores, uno social que reciba más apoyo estatal y otro asequible que tenga como objetivo hogares con ingresos medios.

Orden de magnitud financiero para alcanzar un parque social y asequible del 10–15% en quince años

El parque de alquiler social asciende a unas 614.000 viviendas (3,5% de los hogares), frente a una media europea próxima al 8%. Con un horizonte de unos 23 millones de hogares en 2039, alcanzar el 10% exigiría sumar en torno a 1,69 millones de viviendas sociales y asequibles, y el 15%, unos 2,84 millones, en quince años. Esta sección estima su orden de magnitud financiero y salvo indicación, las cifras suponen un coste medio de 180.000 € por vivienda, con el suelo, público o en derecho de superficie, en gran parte excluido, y un despliegue lineal.

Esfuerzo anual y peso sobre el PIB. Alcanzar el 10% supondría del orden de 20.300 M€/año (1,3% del PIB de 2024) y el 15%, unos 34.100 M€/año (2,1%). El capital estrictamente público ronda entre 4.000 y 6.200 M€/año (0,2–0,4% del PIB), al compartirse el equity con el sector privado en el tramo asequible.

Brecha frente a lo existente. La inversión en vivienda protegida equivale hoy a unos 2.600M€/año, entre ocho y trece veces por debajo de lo requerido. Las envolventes públicas vigentes (Facilidad ICO de vivienda asequible (4.000 M€), avales (2.000 M€), fondo “España Crece” (10.500 M€, del que la vivienda es uno de nueve ejes) y Plan Estatal (7.000 M€) son plurianuales y mezclan deuda, garantías y subvención; relevantes, pero de un orden inferior al capital público anual incluso en el escenario de convergencia mínima. La magnitud solo resulta viable apalancando el gasto con deuda a bajo coste y canalizándolo a través de operadores capaces de absorber capital de forma recurrente, en línea con la arquitectura de tres palancas de la sección 5.3.

El cuello de botella no es solo financiero. El ritmo de producción implícito, entre unas 113.000 y 189.000 viviendas netas al año, multiplica por ocho a trece la vivienda protegida calificada en 2024 y se aproxima o supera el total de viviendas terminadas ese año (100.980). La limitación operativa, que incluye la capacidad de los operadores, el suelo urbanizado, la mano de obra y los materiales, es por tanto tan determinante como la financiera. El suelo público en derecho de superficie reduce el coste inicial, pero no sustituye la necesidad de garantías, capitalización de operadores, fiscalidad favorable y financiación preferente.

La capitalización directa de proveedores sociales permitiría absorber parte del riesgo inicial, facilitar el arranque de nuevos desarrollos y garantizar que los retornos se reinviertan en la expansión del parque, reforzando así su carácter estructural. En el segmento de vivienda social en alquiler, este capital público debería combinarse con garantías, alquileres basados en costes y ayudas directas a los hogares. El objetivo es que el proveedor tenga ingresos estables y bajo riesgo financiero, mientras que el riesgo social asociado a la capacidad de pago de los hogares se cubra mediante ayudas directas. De este modo, la vivienda social puede dirigirse a hogares con mayores dificultades de acceso sin trasladar esa vulnerabilidad al balance del operador.

Una segunda vía consiste en permitir la entrada de capital privado en el segmento de vivienda asequible, siempre bajo un marco regulatorio exigente. Este capital puede contribuir a ampliar la oferta con menor intensidad de subsidio público que en la vivienda social, aceptando una rentabilidad moderada y un mayor riesgo operativo a cambio de estabilidad regulatoria. Para que el modelo sea compatible con objetivos públicos, las viviendas deberían mantenerse asequibles de manera permanente, con límites de renta, criterios de acceso, mecanismos de actualización de precios y controles que impidan su conversión posterior en vivienda libre.

Experiencias híbridas como el vehículo Habitatge Metròpolis Barcelona (colaboración público-privada entre Cevasa, Neinor, el Ayuntamiento de Barcelona y el Área Metropolitana de Barcelona) muestran el potencial de combinar capacidad de gestión privada con objetivos sociales, pero su generalización exige definir qué operadores pueden recibir apoyo público y bajo qué condiciones. Dentro de este segundo segmento podría incorporarse una línea acotada de apoyo al acceso a la propiedad para hogares con ingresos estables pero sin ahorro suficiente para la entrada, mediante avales o préstamos subsidiados del ICO. Para evitar efectos inflacionarios, este apoyo debería limitarse por renta, tipología de vivienda y precio máximo, y quedar vinculado a mecanismos de control de precios que preserven la asequibilidad en el tiempo.

C/ PALANCA C: El marco institucional y la fiscalidad

La necesidad de una figura jurídica española para entidades proveedoras de vivienda social y asequible conecta directamente con la palanca anterior. El problema no es solo atraer capital, sino definir qué operadores pueden recibir apoyo público, bajo qué obligaciones y con qué tratamiento fiscal. En España, esta arquitectura sigue siendo débil. El parque de alquiler social apenas alcanza el 3,5% de los hogares, como menciona la introducción, y el segmento de vivienda asequible con precios regulados en torno al 70 u 80% del mercado está infradesarrollado.

El nuevo Plan Estatal de Vivienda reconoce como beneficiarias a administraciones. públicas y organizaciones sin ánimo de lucro o de lucro limitado especializadas en vivienda, pero no crea un estatuto estable de operador social o asequible. De hecho, la figura del proveedor llegó a contemplarse en el borrador del decreto para el Plan Estatal, pero se eliminó de la versión final al entenderse que requería rango de ley. Las Sociedades de Beneficio e Interés Común (SBIC), creadas en 2022, ofrecen un punto de partida para algunos vehículos privados o mixtos, pero su marco es demasiado general ya que no impone reglas homogéneas de permanencia, reinversión, límites de rentabilidad, control de precios, supervisión financiera ni ventajas fiscales. Frente a esta indefinición, existen contextos europeos donde un marco jurídico propio ha permitido la consolidación del sector (Rosenfeld, 2017). Las ayudas públicas pueden financiar promociones concretas, pero no necesariamente consolidan operadores con balance, experiencia y capacidad de gestión a largo plazo.

Por ello, es necesario crear una figura propia de entidad proveedora de vivienda social y asequible, abierta a empresas públicas, fundaciones, cooperativas, entidades sin ánimo de lucro, operadores de lucro limitado y vehículos mixtos, siempre que cumplan condiciones sustantivas de permanencia y transparencia. En esta dirección, la Alianza por la Vivienda Asequible y Social (ALIVAS), que agrupa a entidades del tercer sector como Provivienda y Cohabitac, ha elaborado una propuesta de Ley de Proveedores Sociales de Vivienda tomando como referencia los modelos de Housing Associations del Reino Unido y los Países Bajos (ALIVAS, 2026). La propuesta define los requisitos para ser reconocida como entidad proveedora, que incluyen la ausencia de ánimo de lucro o lucro limitado y la provisión de vivienda como función principal. Además establece una normativa básica común, un sistema de homologación y registro, y un conjunto de ventajas fiscales y de acceso a ayudas y suelo. Esta propuesta se podría alinear con la inclusión en el sistema de garantía propuesto en la Palanca A, así como con la creación de líneas de crédito y capital específicas y adaptadas a proyectos asequibles y sociales. A cambio, los operadores quedarían sujetos a obligaciones a perpetuidad sobre destino de los activos, límites de endeudamiento, actualización de rentas, reinversión de excedentes y supervisión pública. De este modo, el apoyo público no se dirigiría simplemente a proyectos aislados, sino a construir un ecosistema de proveedores permanentes.

Préstamos sin interés para la entrada. Una ayuda a la demanda que crea vivienda protegida

El apoyo al acceso a la propiedad del nivel (iii) ha dejado de ser una hipótesis. Cataluña aplica desde 2025 un préstamo de emancipación del Institut Català de Finances, sin intereses ni comisiones, por hasta el 20% del precio con un máximo de 50.000 €, que no se empieza a devolver hasta terminar la hipoteca y que en junio de 2026 amplió su edad máxima a 40 años. A cambio, la vivienda adquirida pasa a ser de protección oficial de forma permanente, con un precio de reventa limitado al de compra actualizado por el IPC. El esquema se ha trasladado al ámbito estatal en octubre de 2026, gestionado por el ICO y con una dotación inicial muy superior.

El diseño resuelve el principal problema de las ayudas a la compra. El límite de reventa impide que la ayuda se capitalice en el valor futuro del activo y que la plusvalía de localización se privatice. En la práctica convierte una ayuda a la demanda en vivienda de precio limitado permanente, creada desde el lado del comprador y no del promotor. Para el hogar es también una decisión financiera distinta de la compra convencional, porque renuncia a la revalorización a cambio de seguridad residencial y de una entrada asequible, en la lógica de la propiedad de capital limitado (limited equity) que existe en otros países.

Su riesgo está en el momento de la compra. Un préstamo de entrada sin coste amplía la capacidad de pago y, sin límites de renta del hogar y de precio por zona, puede trasladarse al precio de la vivienda usada en mercados rígidos. La escala modesta del programa catalán, con unas 1.700 personas beneficiarias en sus primeros once meses, limita ese efecto, pero también su alcance. A escala estatal, las condiciones de precio y renta que propone este apartado dejan de ser un detalle y pasan a ser la condición de su éxito. Integrado en el housing continuum, el mecanismo debería además orientar la compra hacia vivienda nueva de proveedores acreditados o de Casa 47, donde amplía la oferta en lugar de competir por la existente.

La consolidación de esta figura jurídica exige, sin embargo, que el sistema fiscal no la contradiga. En la actualidad existen varias incoherencias que un estatuto podría corregir. En el IVA, el tipo superreducido del 4% ya existe para las entregas de viviendas de protección oficial de régimen especial o de promoción pública; la propuesta es extenderlo a promociones de alquiler social y asequible permanente realizadas por operadores acreditados, evitando que el IVA se convierta en un coste que deteriore la viabilidad del proyecto. En el Impuesto sobre Sociedades, la asimetría recorre todas las figuras: las fundaciones de alquiler social están exentas en las rentas vinculadas a sus fines (Ley 49/2002); las cooperativas de cesión de uso, reconocidas como especialmente protegidas por la reciente ley de economía social, tributan al 10% pese a reinvertir la totalidad de sus excedentes; y una Sociedad de Beneficio e Interés Común tributa al tipo general del 25%, dado que la Ley 18/2022, aunque reconoce esta figura como sociedad de capital con fines sociales o ambientales, no le atribuye un régimen fiscal específico (Álvarez Vega, 2025; Grimaldi, 2024). Esta situación contrasta con las SOCIMI, que sí cuentan con un régimen fiscal especial para canalizar inversión inmobiliaria y tributan al 0% en el Impuesto sobre Sociedades bajo condiciones específicas (Nasarre Aznar & Rivas Nieto, 2009). El resultado es un gradiente que premia la forma societaria y el reparto de beneficios al capital por encima de la función social. Vincular la ventaja fiscal al cumplimiento de obligaciones de permanencia, y no a la forma jurídica adoptada, corregiría esta distorsión y daría coherencia al conjunto del estatuto propuesto.

Alojamiento universitario asequible

En Francia, el alojamiento estudiantil con vocación social descansa sobre dos actores. Los Crous, organismos públicos del sistema de enseñanza superior, gestionan unos 175.000 alojamientos y dan prioridad en la adjudicación a los estudiantes con beca por criterios sociales. Los organismos de vivienda social son propietarios de la mayoría de las residencias construidas desde los años ochenta y con frecuencia delegan su gestión en los Crous. Entre 2012 y 2023 este parque creció en 69.300 plazas hasta unas 245.000, lo que permitió mantener una ratio de 8,2 plazas por cada 100 estudiantes pese al aumento de la matrícula. El Tribunal de Cuentas francés estima que la expansión costó unos 4.900 M€ y que se financió sobre todo con ayudas indirectas, como el IVA reducido y los préstamos bonificados de la vivienda social, mientras que las subvenciones directas se limitaron a 607 M€. Por el lado de la demanda, las ayudas personales a la vivienda están abiertas a todos los estudiantes con independencia de la renta familiar. En 2023 supusieron 2.340 M€ y cubrieron en torno a la mitad del alquiler pagado (Cour des Comptes, 2025).

En Alemania, la provisión recae principalmente en los 57 Studierendenwerke, entidades de derecho público con un mandato social. Junto con otros operadores sin ánimo de lucro, el país sumaba en 2024 unas 240.700 plazas en residencias con financiación pública, cuyos alquileres se calculan para cubrir costes. A finales de 2023 la renta media en una residencia de un Studierendenwerk, con gastos incluidos, rondaba los 305 euros mensuales (Deutscher Bundestag, 2025). Estas entidades se financian con los alquileres, con las cuotas semestrales que abonan los propios estudiantes y con el apoyo de los Länder. Desde 2023 cuentan además con Junges Wohnen, un programa federal integrado en la financiación de la vivienda social que destinó 500 M€ anuales en 2023 y 2024 a construir y rehabilitar plazas para estudiantes y aprendices. El propio Deutsches Studierendenwerk (2024) advierte de que la oferta sigue por detrás de la matrícula y reclama que el programa se convierta en una línea estable.

Ambos modelos comparten rasgos que conectan con las palancas de este capítulo. Existe un operador público o sin ánimo de lucro con un mandato explícito, el alquiler se fija a partir de los costes y no del mercado, la adjudicación tiene en cuenta la renta y una ayuda a la persona cubre la parte del alquiler que el estudiante no puede asumir. Cuando falta esta arquitectura, la demanda estudiantil se desplaza hacia el alquiler privado de pisos compartidos dentro de edificios residenciales ordinarios, un proceso que Garmendia et al. (2012) describieron como estudiantización vertical en el caso de Ciudad Real, o hacia residencias de promoción privada concebidas como producto de inversión, cuyos precios dejan fuera a buena parte del alumnado (Kinton et al., 2018; Revington & August, 2020).

En España, las residencias y colegios mayores suman algo más de 106.000 plazas operativas, una cobertura del 7% de los estudiantes frente al 17% de Francia o el 32% del Reino Unido, y su crecimiento reciente se apoya sobre todo en la inversión institucional, que en 2025 alcanzó un máximo histórico de 1.700 M€. Madrid concentra unas 27.700 plazas y tiene otras 6.300 en proyecto (JLL, 2025). Lo que no existe es un segmento con precio tasado y adjudicación por renta comparable al francés o al alemán. Las residencias públicas o vinculadas a universidades fijan sus tarifas por concesión o por decisión de cada institución, sin un tope común. En los colegios mayores de la Universidad Carlos III, por ejemplo, una habitación individual cuesta 745 euros al mes más IVA solo con alojamiento y 1.105 euros con pensión completa (Fundación Universidad Carlos III de Madrid, 2026). Tampoco hay un instrumento equivalente por el lado de la demanda, ya que el Bono Alquiler Joven exige una fuente regular de ingresos y excluye a quienes estudian sin trabajar (Real Decreto 42/2022).

El Plan Vive Universitario, anunciado por la Comunidad de Madrid en marzo de 2026, prevé poner suelo público a disposición de promotores privados para construir residencias, pero el anuncio no concreta precios máximos ni criterios de adjudicación por renta (Comunidad de Madrid, 2026). Fuera de las grandes áreas metropolitanas la presión recae sobre el alquiler privado. En Salamanca, donde unos 20.000 estudiantes desplazados conviven con 146.000 vecinos y un turismo en expansión, el alquiler ha subido cerca de un 50% en una década (Navarro, 2026).

La experiencia europea ofrece cuatro elementos trasladables. El primero es integrar a los operadores de alojamiento universitario, ya sean universidades, fundaciones o entidades sin ánimo de lucro, en la figura de proveedor acreditado de la Palanca C, con las mismas obligaciones de permanencia y reinversión. Ese reconocimiento les abriría la financiación preferente del ICO y del BEI y la cesión de suelo universitario o municipal en derecho de superficie. El segundo es fijar alquileres basados en costes, con precios máximos, y reservar una parte de las plazas a estudiantes con beca. El tercero es abrir las ayudas al alquiler a los estudiantes, lo que separaría también en este segmento el riesgo social del riesgo financiero. El cuarto es aprovechar los pliegos de las licitaciones de suelo para introducir precios máximos, cuotas de plazas por renta y la reversión de los edificios a la administración al final de la concesión. Sin estas condiciones, la colaboración público-privada ampliará la oferta, pero en el tramo de precio que el mercado ya cubre.

5.4. Conclusión. Formulando un sistema de provisión

Una de las principales lecciones de la experiencia reciente es que el suelo público no basta por sí solo para ampliar el parque de vivienda social y asequible (Fernández et al., 2025). La recientemente creada Casa 47 concentra un volumen significativo de suelo que puede servir como punto de partida para incrementar la provisión de vivienda social y asequible.

Sin embargo, la experiencia del Plan Viena de la SAREB, que quedó desierto en parte por falta de operadores capaces de asumir los proyectos, muestra una limitación estructural (SAREB, 2025). El problema no es simplemente la escasez de suelo público o crédito, sino la ausencia de un ecosistema de entidades con balance, experiencia técnica, capacidad de gestión y acceso estable a financiación. Si no existen operadores capaces de transformar ese suelo en vivienda efectiva, la movilización de activos públicos produce anuncios y licitaciones, pero pero no necesariamente viviendas construidas.

Los modelos europeos más robustos no dependen de un único instrumento, sino de la combinación de suelo, financiación, garantías y proveedores regulados. En Países Bajos, la garantía sectorial reduce el coste de la deuda de las asociaciones de vivienda. En Francia, el ahorro regulado se canaliza hacia préstamos públicos de muy largo plazo. En Dinamarca, los fondos rotatorios permiten reinvertir recursos del propio sector en rehabilitación y nuevas promociones. En Austria, y especialmente en Viena, el suelo público se articula con préstamos concesionales, proveedores de lucro limitado y alquileres basados en costes. La lección común es que la viabilidad del sistema no descansa solo en abaratar un input, sino en reducir de forma simultánea el riesgo financiero y la incertidumbre de ingresos así como reforzar (de-risk) a los operadores.

Esta es la diferencia fundamental entre el modelo europeo y las políticas españolas recientes. Existen piezas relevantes, como préstamos del ICO, avales, líneas de inversión en capital, subvenciones del Plan Estatal y nuevos instrumentos de movilización de suelo, pero estos operan de forma dispersa. Son avances importantes, pero no están plenamente integrados en una arquitectura orientada a crear un sector estable de proveedores. Las líneas de crédito abaratan parte de la financiación, pero no construyen por sí solas operadores con balance. Las subvenciones pueden hacer viables promociones concretas, pero dependen de convocatorias y ciclos presupuestarios. Las líneas de capital pueden atraer inversión institucional, pero si se canalizan solo hacia fondos o vehículos financieros sin reforzar proveedores permanentes, pueden generar producción puntual sin consolidar operadores estables.

La mejora propuesta en este informe consiste en cambiar la lógica del instrumento. En lugar de concebir la política como una suma de programas separados, debe diseñarse como un sistema integrado de provisión. Las tres palancas planteadas responden a esta lógica. La primera busca reducir el coste y el riesgo de la deuda mediante garantías públicas, préstamos preferentes y alquileres basados en costes, de modo que los proyectos sean financiables. La segunda aborda el problema del capital y de los operadores, proponiendo mecanismos de aportación de capital público, privado o mixto que permitan construir entidades con capacidad patrimonial, técnica y de gestión. La tercera crea el marco jurídico y fiscal que permitiría ordenar el sistema, definiendo qué entidades pueden actuar como proveedoras acreditadas, a qué apoyos pueden acceder y qué obligaciones asumen en términos de permanencia, reinversión, control de rentas y supervisión pública.

Dentro de esta arquitectura, el suelo público mantiene un papel central. Las cesiones de suelo en derecho de superficie a 50 o 75 años permiten conservar la titularidad pública del suelo y reducir el coste inicial de la promoción. Su eficacia mejoraría si dejaran de funcionar como licitaciones aisladas y pasaran a formar parte de un paquete institucional más amplio. La propuesta de una figura legal de entidades proveedoras de vivienda social y asequible permitiría ordenar la entrada en el sistema de un amplio rango de promotores. Así se crearía una categoría de operadores acreditados, capaces de acceder a suelo, garantías, préstamos, capital y beneficios fiscales a cambio de obligaciones verificables de permanencia, límites de renta, reinversión y control público. El suelo público debería salir asociado a financiación preferente, garantías que reduzcan el coste de la deuda, housing allowances que separen el riesgo social del riesgo financiero, aportaciones de capital para operadores sociales y un régimen fiscal que no penalice el alquiler social o asequible frente a otros vehículos inmobiliarios. Así el derecho de superficie puede convertirse en un instrumento de producción estable, y no únicamente en una fórmula jurídica para poner suelo en el mercado.

En última instancia, la cuestión central no es únicamente cuánto suelo se moviliza, sino qué sistema se construye para convertirlo en vivienda asequible permanentemente. Casa 47, el BEI, las líneas ICO, los fondos europeos y el Plan Estatal pueden ser la base de una nueva política de vivienda, pero solo si se articulan en torno a operadores capaces de absorber capital, gestionar riesgos y mantener el parque en el tiempo. La propuesta de este informe busca precisamente pasar de una lógica de instrumentos dispersos a una arquitectura coherente para la creación de un nuevo sector inspirado en modelos europeos.

capítulo6 La ciudad como estrategia de Estado: una visión metropolitana de la vivienda

1/ Las medidas que propone este informe solo resuelven el problema de la vivienda si se convierten en suelo urbanizado y viviendas construidas en pueblos y ciudades. Eso exige coordinar las administraciones local, autonómica y estatal, una mirada metropolitana que supere los límites municipales y una transferencia de métodos y conocimiento que solo el Estado puede facilitar.

2/ La población y la actividad se concentran cada vez más en las grandes áreas urbanas y sus coronas metropolitanas, donde el alquiler ha subido entre un 50% y un 90% en términos reales desde 2015 en la mayoría de las ciudades analizadas. El Estado debe pensar el país como una red de ciudades, colaborar con ellas y poner el suelo de su propiedad al servicio de la vivienda asequible.

3/ La ciudad debe ser tratada como una estrategia de Estado, y esa estrategia ya ha funcionado. En Bilbao, el Estado aportó el suelo de Abandoibarra y, en Zorrotzaurre, fijó la condición de que la mitad de las viviendas fueran protegidas.

4/ Para recuperarla, el capítulo propone una Dirección General de Ciudades con mandato, recursos y capacidad para coordinar los niveles estatal, autonómico y metropolitano, movilizar el suelo público estatal y transferir conocimiento entre ciudades. No es una propuesta teórica, porque en 1992 el Ministerio de Obras Públicas y Transportes ya creó una Dirección General de Política Territorial y Urbanismo con esa vocación.

/ Madrid. Comprar 75 m^2 en la ciudad exige 7 años de renta media del hogar, frente a 5,8 en 2015, y el alquiler ha subido un 33% desde 2023 y marca máximos. La capital sigue regida por el Plan General de 1997 y sin gobierno metropolitano, y el nuevo Plan Estratégico Municipal no ofrece un marco sólido para priorizar la vivienda asequible.

/ Valladolid. Sigue siendo la ciudad más asequible del panel, pero el alquiler ha subido un 33% desde 2023. La ciudad ha perdido población hacia un alfoz que concentra el suelo disponible, lo que exige planificación supramunicipal y aprovechar la integración ferroviaria como fuente de suelo bien situado.

/ Bilbao. Es el mercado más contenido del panel pese a tener el área con menos suelo en desarrollo. Bilbao Ría 2000 demostró que las administraciones, con el Estado como socio, pueden crear valor urbano sin coste para el contribuyente, y Zorrotzaurre corrigió el déficit de Abandoibarra con un 50% de vivienda protegida.

/ Barcelona. Con el suelo de la ciudad prácticamente agotado, combina tres escalas de acción, el Pla 50.000 de la Generalitat, el Pla Viure del Ayuntamiento y el AMB, la única área metropolitana en funcionamiento con competencias en vivienda. El alquiler se ha contenido desde 2025 bajo la zona de mercado tensionado.

/ Illes Balears. La presión poblacional y turística ha casi duplicado el alquiler real en Palma desde 2015 y ha extendido una urbanización dispersa del suelo rústico. El IBAVI es un referente de vivienda pública de calidad que necesita ganar escala, apoyado en suelo público como el de Son Busquets.

/ A Coruña. Fue el primer municipio gallego declarado zona de mercado tensionado y cuenta con un plan municipal de vivienda pública. La oportunidad está en crecer junto a los corredores de transporte hacia Culleredo, Arteixo y Oleiros dentro de una entidad metropolitana de vivienda.

/ Málaga. Es el caso en que el éxito económico y turístico más se ha traducido en exclusión residencial, con el mayor aumento del esfuerzo de alquiler del panel (del 26% al 37% de la renta media del hogar) pese a disponer de suelo. Necesita una promoción pública de escala, fiscalidad sobre el alquiler turístico y un plan metropolitano.

/ Getafe. Getafe apuesta por un modelo que combina la promoción pública de primera calidad y los servicios o ventanillas únicas de atención y rehabilitación integral, identificando ámbitos prioritarios (conjuntos homogéneos dentro de su estrategia de rehabilitación y regeneración) para impulsar el vínculo entre derecho a la energía y derecho a la vivienda digna sin dejar a nadie atrás.

“En urbanismo la obra es solo la parte visible de un proceso mucho más prolongado y complejo. Antes de poner la primera piedra, hay un largo camino de planes, gestiones, consensos y, a veces, naufragios. El verdadero trabajo está en todo lo que no se ve.”

Pablo Otaola Ubieta, gerente de la Comisión Gestora de Zorrotzaurre (2004-2018), en Obras: vidas de ingenieros

Por qué un capítulo de ciudades

Los capítulos anteriores de este informe proponen cambios en la fiscalidad del suelo, en la financiación de la vivienda asequible y en el papel de los operadores públicos, privados y mixtos. Sin embargo, ninguna de esas medidas resuelve por sí sola el problema de acceso. Para que se traduzcan en más vivienda asequible tienen que convertirse en realidades tangibles, en suelo urbanizado, en promociones en marcha y en barrios habitados, y eso solo ocurre en pueblos y ciudades. Este capítulo lleva el argumento del informe a esa escala tangible y urbana, la de los lugares donde la política toca tierra y donde el urbanismo y la política de vivienda tienen que planificar y ejecutar.

España es un país urbano. Más del 80% de la población vive en ciudades, y la población y la actividad económica se concentran cada vez más en las grandes áreas urbanas y en sus coronas metropolitanas. Poner el foco en las ciudades no significa restar importancia a los problemas de vivienda del mundo rural, que se relacionan con la falta de vivienda adecuada. Ambos problemas están conectados, porque la concentración urbana y el vaciamiento rural son dos caras del mismo proceso, y exigen respuestas propias. Este capítulo se centra en las ciudades porque es donde se concentra hoy la mayor parte de la demanda y donde los instrumentos que propone el informe tienen más recorrido, no porque el territorio rural quede fuera de una estrategia de Estado.

La Nueva Agenda Urbana, aprobada en Quito en 2016, profundiza en este planteamiento y reconoce la necesidad de políticas urbanas integradas, que vinculen vivienda, ordenación territorial, movilidad, sostenibilidad ambiental y cohesión social.

España trasladó estos principios a su propio marco estratégico mediante la Agenda Urbana Española, aprobada en 2019, que establece una visión compartida del desarrollo urbano sostenible y dedica expresamente su objetivo estratégico 8 a garantizar el acceso a la vivienda. Más recientemente, la Unión Europea ha reforzado este enfoque mediante el Plan Europeo de Vivienda Asequible, presentado en diciembre de 2025, y la propuesta legislativa Affordable Housing Act, de septiembre de 2026. Estas iniciativas sitúan la vivienda en el centro de una acción pública coordinada, que debe combinar una visión estratégica compartida con respuestas adaptadas a las diferentes realidades territoriales y a las competencias de cada nivel de gobierno.

La escala del problema y la de los instrumentos no coinciden. La vivienda se ha convertido en un problema metropolitano, mientras el planeamiento y buena parte de la política de vivienda siguen siendo municipales y las competencias urbanísticas son autonómicas. El Estado, que conserva suelo a través de ministerios y entidades públicas, capacidad financiera e inversión en infraestructuras, ha quedado en buena medida desligado de la realidad urbana. Aunque España dispone desde 2019 de la Agenda Urbana Española como marco estratégico para orientar el desarrollo de sus ciudades, sigue pendiente el reto de convertir esa visión compartida en una política urbana de Estado que piense el país como una red de ciudades, con instrumentos estables de coordinación, financiación y ejecución. La experiencia acumulada mediante las agendas urbanas locales demuestra que existe una base de planificación sobre la que avanzar; el desafío consiste ahora en reforzar la capacidad institucional para transformar esas estrategias en actuaciones efectivas sobre el territorio, y en habilitar una coordinación entre ciudades para establecer prioridades y complementariedades entre ellas.

Este capítulo sostiene que el Estado debe recuperar ese papel, no para centralizar competencias sino como facilitador, coordinando administraciones y operadores, poniendo a disposición el suelo de su propiedad, invirtiendo en infraestructuras, en especial ferroviarias, y transmitiendo conocimiento y capacidad institucional entre ciudades.

No partimos de una hoja en blanco. La ciudad española es, en la mayoría de los casos, densa, mixta y con un tejido social envidiable; la “ciudad de los 15 minutos” que buscan muchas ciudades globales es aquí un punto de partida (Law, 2026). Aun así, algunos de los nuevos crecimientos urbanos hacen pensar que hemos olvidado cómo construir ciudad (Fanjul, 2026). Es por eso que no nos podemos permitir el lujo de esperar que cada ciudad lo reprenda a su debido tiempo, y que el Estado ha de tomar un papel activo.

Una estrategia de Estado que ya ha funcionado

La política urbana ya fue tratada como una cuestión de Estado a comienzos de los noventa, con Josep Borrell al frente del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. El Real Decreto 1432/1992 creó la Dirección General de Política Territorial y Urbanismo, encargada de diseñar políticas estatales para ciudades y áreas metropolitanas, y vinculó SEPES a la misma Secretaría General. Se asumía así que el Estado debía intervenir activamente en la configuración urbana, sin delegar por completo esta responsabilidad en comunidades autónomas y municipios.

El reparto competencial exige esa coordinación: las comunidades gestionan principalmente vivienda, territorio y urbanismo; los ayuntamientos, el desarrollo local, las licencias y parte de la promoción residencial; y el Estado conserva instrumentos esenciales de financiación, regulación, infraestructuras y patrimonio público. Además, aunque la vivienda funciona a escala metropolitana, esta apenas dispone de instituciones propias, salvo excepciones como el Área Metropolitana de Barcelona.

La necesidad de reforzar esta coordinación encuentra hoy un respaldo explícito en la política europea de vivienda. El Plan Europeo de Vivienda Asequible de 2025 y la iniciativa Affordable Housing Act de 2026 reconocen que las dificultades de acceso a la vivienda requieren respuestas adaptadas a las distintas realidades territoriales y una mayor cooperación entre niveles de gobierno. En particular, la Recomendación de la Comisión Europea de septiembre de 2026 sobre asequibilidad y oferta residencial en zonas tensionadas subraya que la fragmentación institucional puede dificultar el diseño, ejecución y seguimiento de las políticas de vivienda, y recomienda establecer planes que abarquen, cuando corresponda, las áreas urbanas funcionales y los territorios metropolitanos. Este planteamiento coincide con el objetivo estratégico 10 de la Agenda Urbana Española, que reclama mejorar los instrumentos de intervención, fortalecer las capacidades locales y favorecer la gobernanza multinivel. La cuestión no es, por tanto, alterar el reparto competencial, sino establecer mecanismos estables de cooperación que permitan actuar a la escala real de los problemas residenciales.

La estrategia de coordinación entre administraciones es eficaz, y ciudades como Bilbao ya lo demuestran. Más allá del “efecto Guggenheim”, la transformación de la capital vizcaína se apoyó en Bilbao Ría 2000, sociedad creada en 1992 que reunió a SEPES, RENFE y la Autoridad Portuaria con el Gobierno Vasco, la Diputación de Bizkaia y los ayuntamientos de Bilbao y Barakaldo (Clark et al., 2010; Mas Serra, 2011). El Estado aportó terrenos ferroviarios y portuarios, las instituciones vascas asumieron la gobernanza y las plusvalías financiaron las fases posteriores. Abandoibarra recuperó la ría, aunque buena parte del valor colectivo generado acabó reflejándose en precios de mercado inaccesibles.

Zorrotzaurre corrigió ese problema. En la negociación de los Presupuestos de 2006, la Autoridad Portuaria vendió sus terrenos al Gobierno Vasco exigiendo que la mitad de las viviendas fueran protegidas (Otaola Ubieta, 2025). Actualmente hay más de 1.000 viviendas terminadas, un 60 % protegidas, y otras 800 en construcción. El Estado intervino aportando suelo y estableciendo sus condiciones de uso, precisamente el modelo que se propone recuperar. También existen experiencias similares en Palma, donde Defensa transfirió a SEPES los antiguos cuarteles de Son Busquets para vivienda asequible; y en Barcelona, donde promociones del IMPSOL recibieron financiación estatal. Si el Estado aporta suelo, financiación y reglas, las ciudades pueden ejecutar. Estas actuaciones excepcionales deben convertirse en una política permanente.

Finalmente, estos proyectos necesitan también continuidad. Zorrotzaurre tardó trece años desde la creación de su Comisión Gestora, en 2001, hasta las primeras obras, en 2014, y todavía continúa. Dado que superan legislaturas, alcaldías, partidos y ciclos políticos, las propuestas no deben entenderse como medidas inmediatas, sino como la infraestructura institucional necesaria para obtener resultados en el siguiente periodo.

España sabe hacer ciudad, como han demostrado Bilbao y, más recientemente, Barcelona. Lo que falta no es conocimiento técnico sino las condiciones institucionales para que ese conocimiento se replique a la escala y la velocidad que exige la crisis de vivienda.

Cinco piezas de una arquitectura institucional

Los casos analizados comparten una misma pregunta de fondo: ¿qué impide que se construya la vivienda que se necesita? La respuesta no reside únicamente en la regulación, la falta de voluntad política o la especulación, sino en un problema más estructural, **la ausencia de una arquitectura institucional capaz de convertir los planes en obras**. Para resolverlo, proponemos cinco líneas de actuación complementarias.

1/ Recuperar una Dirección General de Ciudades

España necesita recuperar una política urbana de Estado, capaz de pensar el país como una red de ciudades y acompañar sus grandes transformaciones. Proponemos recuperar una Dirección General de Ciudades, con recursos propios y capacidad efectiva de coordinación entre administraciones. Su función sería impulsar proyectos urbanos estratégicos, movilizar recursos estatales y facilitar la cooperación, respetando las competencias autonómicas y locales.

2/ Movilizar el suelo público estatal para producir vivienda asequible

El Estado dispone de terrenos ferroviarios, portuarios, militares y otros activos infrautilizados cuya transformación puede contribuir decisivamente a ampliar la oferta residencial. Proponemos identificar y movilizar estos suelos mediante acuerdos interadministrativos, **priorizando la vivienda asequible y garantizando su protección permanente**. El objetivo es que el patrimonio público se convierta en una palanca estructural de producción residencial, especialmente en localizaciones bien conectadas.

3/ Impulsar la gobernanza metropolitana de la vivienda

Los mercados de vivienda funcionan a escala metropolitana, pero los instrumentos de planificación siguen fragmentados entre municipios. Proponemos reforzar la cooperación supramunicipal para coordinar vivienda, transporte y desarrollo urbano. El Área Metropolitana de Barcelona ofrece una referencia institucional, mientras que los casos de Madrid, Valladolid y A Coruña evidencian la necesidad de abordar las dinámicas residenciales más allá de los límites municipales.

4/ Actualizar los instrumentos de planeamiento urbanístico

El planeamiento urbanístico español es un caso particular prácticamente en todo el mundo. Heredero de unas leyes del suelo muy centradas en la clasificación y la calificación del suelo y el reparto de sus cargas y beneficios, pero no tan desarrollado para albergar estrategias de ciudad a largo plazo o capacidad de absorber cambios rápidos con solvencia. Es necesario repensar estos instrumentos, como los planes generales, para dotarlos de una mayor flexibilidad, pero sin reducir ninguna garantía.

5/ Crear mecanismos estables de ejecución interadministrativa

Los grandes proyectos urbanos requieren continuidad institucional, equipos técnicos especializados y financiación a largo plazo. Proponemos impulsar consorcios y sociedades de desarrollo urbano que permitan coordinar administraciones, movilizar inversión pública y privada y compartir conocimientos entre ciudades. La experiencia de Bilbao Ría 2000 o la colaboración entre administraciones y empresa privada en Barcelona son muestra de ello.

Esta nueva arquitectura institucional que proponemos debería aprovechar también a experiencia acumulada en la implementación de la Agenda Urbana Española. Desde su aprobación en 2019, numerosos municipios y entidades supramunicipales han desarrollado agendas urbanas y planes de acción local, generando capacidades de planificación, diagnósticos territoriales y metodologías de participación y seguimiento. En 2021, el Estado concedió ayudas a 121 proyectos piloto para que dichas entidades locales elaborasen sus propios Planes de Acción Local de la Agenda Urbana Española. Este patrimonio de conocimiento constituye una base relevante para impulsar una política urbana nacional más operativa. La función del Estado debería incluir, por tanto, no solo la financiación y coordinación de grandes transformaciones urbanas, sino también la transferencia de experiencias entre ciudades, el desarrollo de sistemas comunes de seguimiento y evaluación y el apoyo a la ejecución de los planes de acción locales, especialmente en aquellas actuaciones vinculadas a la producción de vivienda asequible.

En definitiva, España necesita un estado que no actúe únicamente como regulador o financiador, sino como estratega y facilitador de las transformaciones urbanas, creando las condiciones para que las políticas de vivienda se traduzcan en resultados tangibles.

Lo que muestran los datos comparativos

El capítulo analiza ocho casos, los de Madrid, Barcelona, Bilbao, Valladolid, A Coruña, Málaga, Illes Balears, y Getafe. No pretenden ser una muestra representativa en sentido estadístico, sino cubrir la variedad de situaciones a las que una política estatal de ciudades tendría que responder, y para ello la selección combina cinco criterios: la escala, la intensidad, el modelo institucional, la diversidad territorial y la comparabilidad de los datos. Así, obtenemos una selección de ciudades que representan la variedad y diversidad urbana con datos que provienen de las mismas fuentes.

El precio del alquiler es el indicador que más ha cambiado (Figura 1). Descontada la inflación, el alquiler ha subido entre 2015 y 2026 en torno a un 90% en Palma, un 85% en Málaga y un 60% en Madrid y en Getafe, frente a cerca de un 50% en Barcelona y A Coruña, un 40% en Valladolid y menos de un 20% en Bilbao. Desde 2023 la subida se ha concentrado en Madrid, Valladolid, Palma y A Coruña con aumentos nominales de entre el 30% y el 35% en la ciudad central, y en Madrid el alquiler marca máximos trimestre tras trimestre. Barcelona sigue el camino contrario y, junto con Bilbao, es la única ciudad del panel donde el alquiler de oferta está hoy por debajo de su máximo, alcanzado a comienzos de 2025 en un mercado sometido desde 2024 a los topes de la zona de mercado tensionado, y su subida desde 2023 (17%) es la mitad que la de Madrid.

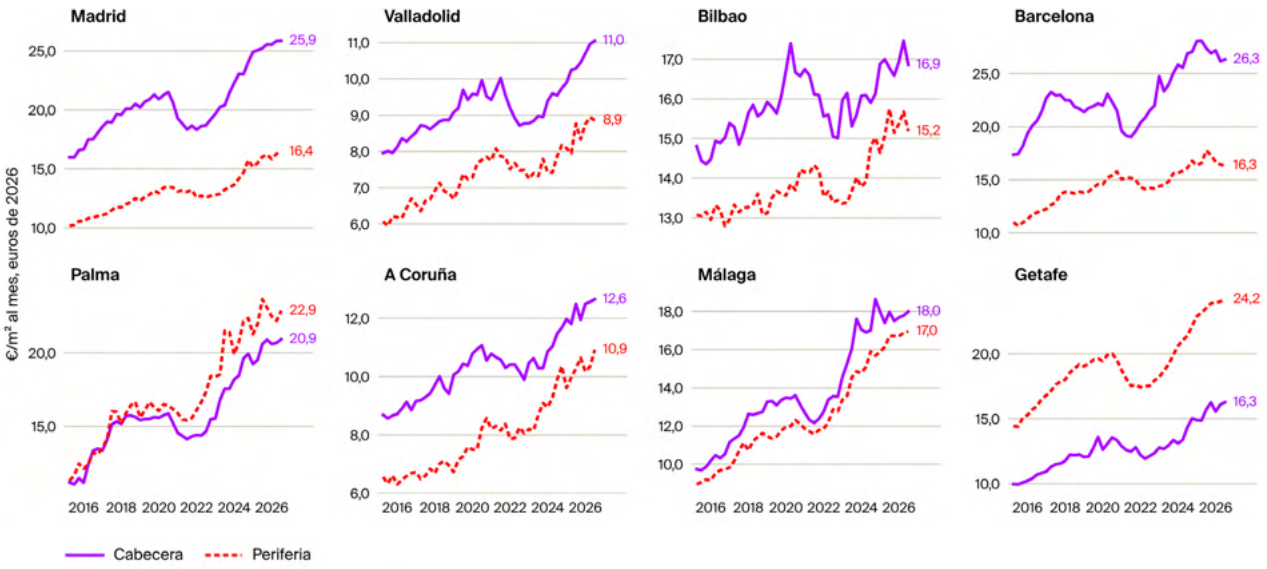


Figura 1. Precio de alquiler real, cabecera y periferia, 2015-2026
Alquiler en euros por m^2 al mes, a precios de 2026. Muestra la magnitud del aumento en todas las áreas y el distinto comportamiento reciente de cada una, desde la escalada sostenida de Madrid, Málaga o Palma hasta la contención de Barcelona desde 2025.
Fuente: Idealista (precio de oferta) e INE, IPC general nacional (base 2025). Media trimestral ponderada por stock de anuncios. Elaboración propia.

La disponibilidad de suelo (figura 2) explica por qué la respuesta tiene que ser metropolitana. Barcelona dispone de 0,08 hectáreas de suelo en desarrollo por cada 1.000 habitantes en la ciudad central y Bilbao de 0,52, mientras sus periferias tienen 4,5 y 2,8. En Valladolid la periferia alcanza 28 hectáreas por 1.000 habitantes, más de seis veces la cabecera. En todas las áreas hay más suelo en la periferia que en la ciudad central, salvo en Getafe, que con 7,9 hectáreas por 1.000 habitantes dispone de más suelo que el resto del área de Madrid (5,9). Málaga, con 5,1 en la cabecera, es la gran ciudad con más suelo propio y, aun así, la que más ha visto deteriorarse la asequibilidad, lo que muestra que el suelo es condición necesaria pero no suficiente.

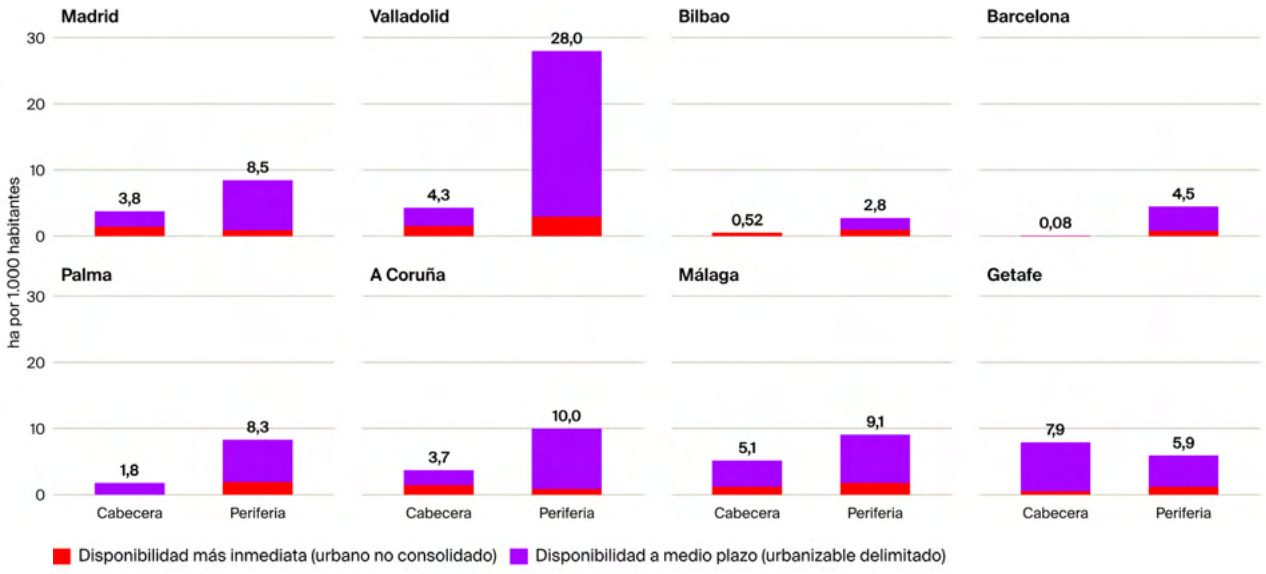


Figura 2. Disponibilidad de suelo por horizonte, cabecera y periferia
Hectáreas por 1.000 habitantes de suelo urbano no consolidado (disponibilidad más inmediata) y urbanizable delimitado (medio plazo). El suelo está mayoritariamente donde no llegan los instrumentos municipales y su movilización requiere gobernanza metropolitana y operadores capaces de ejecutarlo.
Fuente: Sistema de Información Urbana (SIU), MIVAU; INE, Padrón 2025. Elaboración propia.

La asequibilidad del alquiler (figura 3) refleja el deterioro provocado por el aumento de los precios sobre la renta de los hogares. En 2023 el esfuerzo necesario para alquilar 75 m^2 en la ciudad central alcanzaba el 37% de la renta media del hogar en Málaga, el 35% en Madrid y el 32% en Palma, por encima del umbral del 30%, y en Málaga y Palma la periferia supera también ese umbral. Málaga registra el mayor aumento del panel, más de once puntos desde 2015, y Madrid casi seis. Barcelona registra el nivel más alto (43%) aunque sus precios se han contenido desde 2025. En el otro extremo, Valladolid (20%), A Coruña (22%) y Getafe (26%) se mantienen claramente por debajo del umbral, y en Getafe el esfuerzo es siete puntos menor que en el resto del área de Madrid.

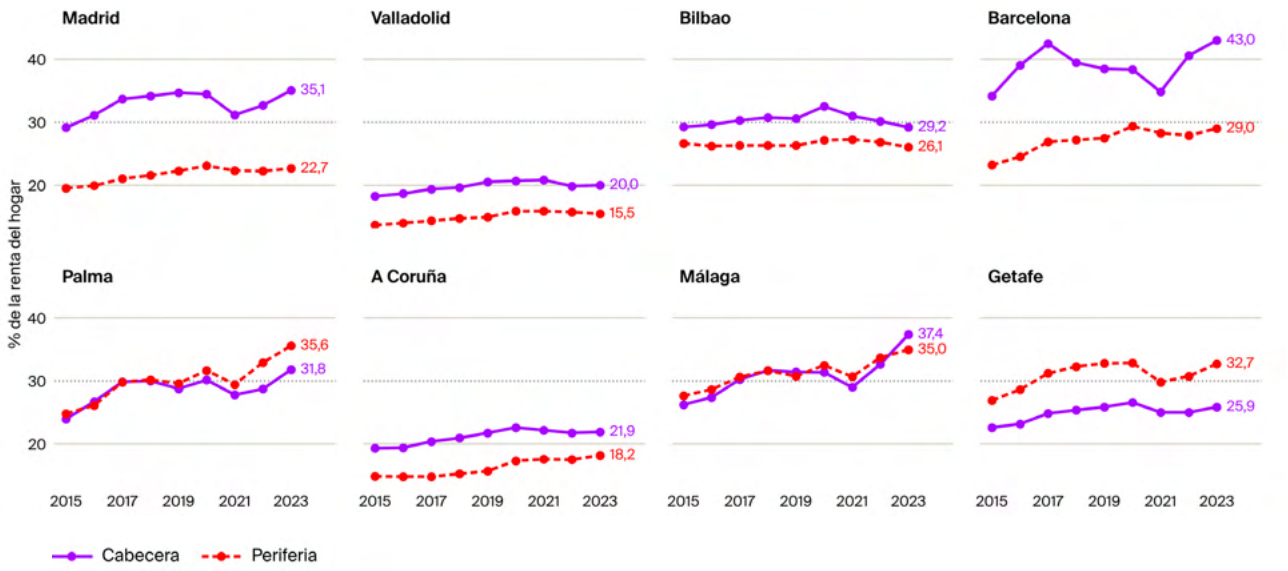


Figura 3. Esfuerzo de alquiler para una vivienda de 75 m², 2015-2023
Alquiler anual de una vivienda de 75 m² como porcentaje de la renta media anual del hogar.
Fuente: Idealista (precio de oferta por sección censal), INE ADRH. Elaboración propia

La asequibilidad de la compra (figura 4) sigue el mismo patrón. Comprar 75 m² en la ciudad de Madrid pasó de exigir 5,8 años de renta media del hogar en 2015 a 7,0 en 2023, y en Palma de 4,8 a 7,2, el mayor deterioro del panel. Málaga pasó de 4,9 a 5,9, y su periferia es ya menos asequible que la ciudad. En sentido contrario, Barcelona redujo el indicador desde un máximo de 8,6 años en 2017 hasta 7,0 en 2023, y mejoraron también A Coruña (de 5,1 a 4,7) y Bilbao (de 6,5 a 5,7). Getafe, con 4,3 años, sigue siendo bastante más asequible que el resto del área de Madrid (5,8).

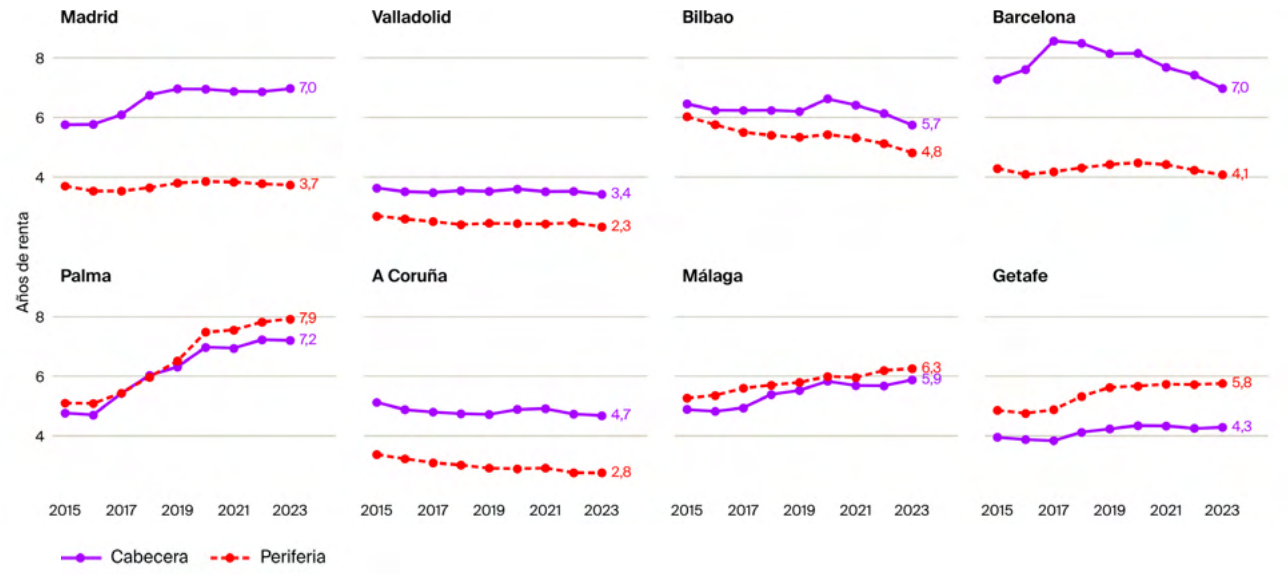


Figura 4. Relación precio/renta (PTI) para una vivienda de 75 m², 2015-2023
Años de renta media anual del hogar necesarios para comprar una vivienda de 75 m² en la cabecera y la periferia de cada área urbana.
Fuente: Idealista (precio de oferta por sección censal), INE ADRH. Elaboración propia.

Los datos dibujan tres situaciones. Hay ciudades sin suelo en la cabecera, como Barcelona, Bilbao o Palma, donde la nueva oferta sólo puede venir de transformar suelo ya urbano o del área metropolitana. Hay ciudades con suelo pero sin instrumentos para movilizar a la escala necesaria, como Málaga, Valladolid o A Coruña. Y hay metrópolis, como Madrid, donde la presión desborda hacia la periferia sin un gobierno metropolitano que la ordene. En todos los casos falta la misma pieza, que el Estado que actúe como estratega y no solo como financiador.

Cada caso sigue la misma estructura, con un diagnóstico apoyado en el panel de datos, la descripción de lo que se está haciendo, una propuesta específica para esa ciudad y una conexión con el marco nacional. Los casos son distintos en tamaño, en presión de mercado y en madurez institucional, pero todos apuntan al mismo argumento, que sin la arquitectura institucional adecuada los planes se quedan en el papel y el problema de vivienda se agrava mientras se debate.

Madrid	La capital sin plan actualizado y sin gobernanza metropolitana
Valladolid	Ciudad mediana entre el declive municipal y el crecimiento del alfoz
Bilbao	Las administraciones públicas como creadoras de valor urbano
Barcelona	Acelerando la vivienda asequible a todas las escalas, incluyendo la metropolitana
Illes Balears	Repensar el territorio y dignificar la vivienda pública
A Coruña	Hacia la gobernanza metropolitana de la vivienda
Málaga	Cuando el éxito económico expulsa a sus propios habitantes
Getafe	Identidad propia frente a dependencia en un entorno metropolitano

MADRID

La capital sin plan actualizado y sin gobernanza metropolitana

Madrid, como gran capital europea, e intentando competir en la liga de las ‘urbes globales’ lleva casi treinta años sin actualizar su instrumento de planeamiento urbanístico. El Plan General de 1997, diseñado para otra ciudad y otro mundo, sigue siendo hoy la norma base que regula el crecimiento de una metrópolis de más de seis millones de habitantes. Este anacronismo no es menor, porque refleja la dificultad estructural de una ciudad que ha crecido sin el marco institucional para gobernarse a la escala que le corresponde.

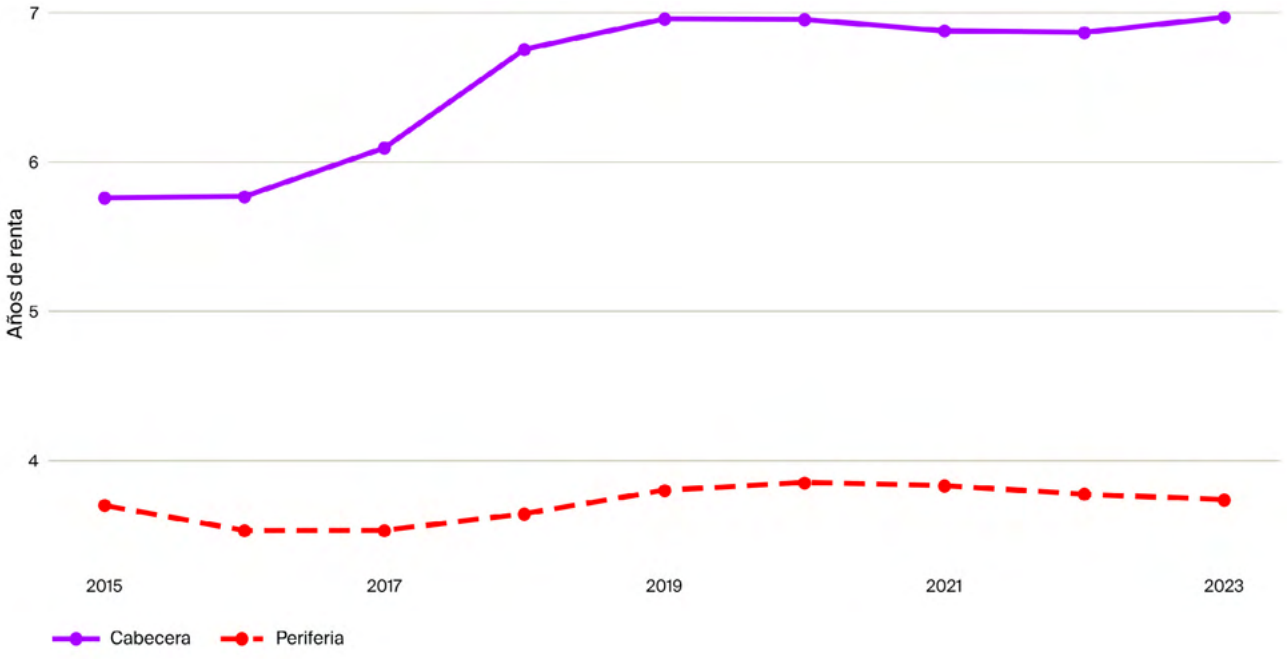
Madrid compite hoy con las grandes capitales europeas, en parte gracias a su posición como primer nexo europeo con América Latina. Pero su dinamismo económico convive con unas condiciones de acceso a la vivienda que deterioran la cohesión social y amenazan el modelo de ciudad abierta que la hace atractiva.

1/ Diagnóstico

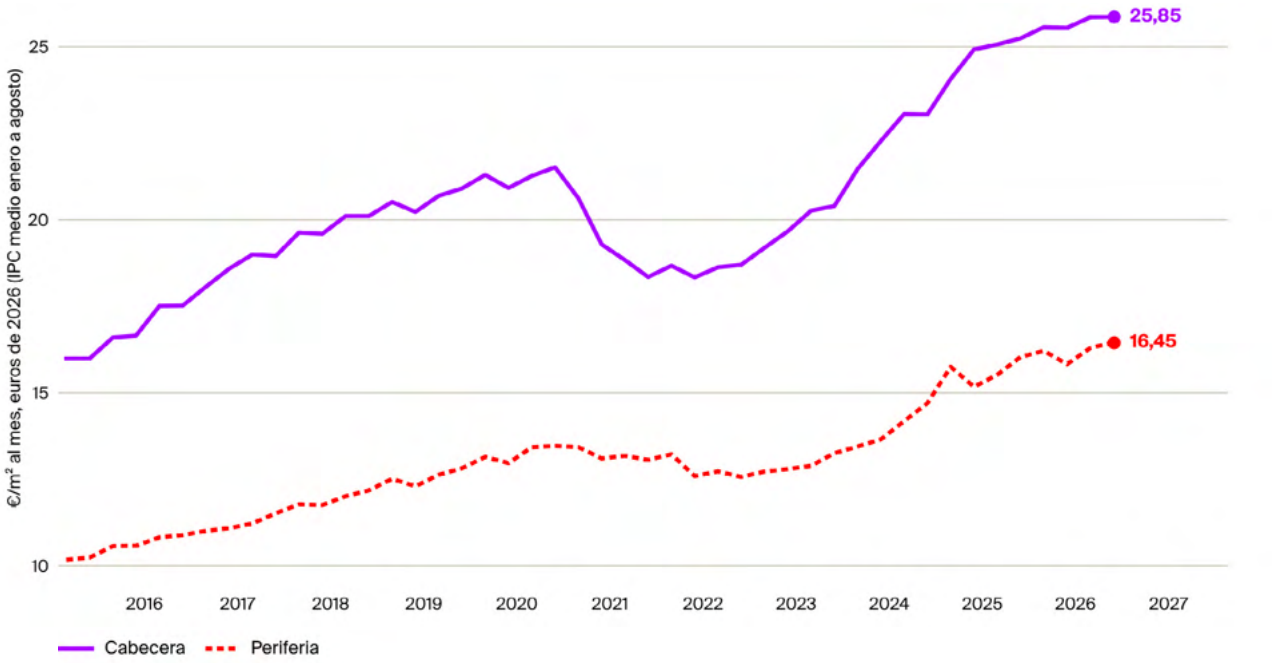
EL PROBLEMA DE VIVIENDA

La crisis de vivienda en Madrid se manifiesta con especial intensidad en la cabecera metropolitana. El esfuerzo para alquilar una vivienda de 75 m² en la ciudad central alcanza el 35% de la renta media del hogar (2023), por encima del umbral del 30% que la Ley de Vivienda utiliza como señal de estrés residencial, y comprarla exige 7 años de renta, frente a 5,8 en 2015. El precio de compra alcanzó máximos históricos en 2026, y el alquiler ha crecido de forma sostenida desde 2015, afectando tanto a cabecera como a periferia, lo que indica que la presión ya no se contiene en el municipio central.

Aumento precio venta 2015–2026T2	**+125%** más ligero en periferia que en cabecera
Aumento precio alquiler 2015–2026T2	**+108%** aumento similar en toda el área metropolitana
Suelo desarrollable cabecera	**3,8 ha/1.000 hab** periferia: 8,5 ha
Población área metropolitana	**Más de 6 millones de habitantes** (municipio: 3,5M)



Madrid. Relación precio/renta (PTI) en cabecera y periferia, 2015-202
Comprar 75 m² en el municipio de Madrid pasó de 5,8 a 7,0 años de renta media del hogar, mientras en el resto del área se mantuvo en torno a 3,7. La ciudad exige hoy casi el doble que su periferia, y desde 2023 el alquiler ha subido un 33% más, marcando máximos trimestre tras trimestre.
Fuente: Idealista, INE ADRH. Elaboración propia.



Madrid. Precio de alquiler real en cabecera y periferia, 2015-2026
Descontada la inflación, el alquiler la ciudad de Madrid ha pasado de unos 16 a casi 26 euros por m² al mes desde 2015, un 60% más, y en el resto del área de unos 10 a 16,5. Tras la caída de la pandemia, la subida se ha acelerado desde 2022 y el alquiler marca máximos trimestre tras trimestre, con un aumento nominal del 33% desde 2023 en la ciudad.
Fuente: Idealista (precio de oferta) e INE, IPC. Euros de 2026 por m² al mes. Elaboración propia.

POR QUÉ SE HA LLEGADO HASTA AQUÍ

La historia urbana de Madrid es inseparable de su condición de capital del Estado. El Plan Bidagor de 1946, concebido desde el imaginario franquista, trazó el modelo de zonificación radial y segregación entre centros de actividad y suburbios periféricos que todavía es legible en la ciudad actual. La posguerra trajo el mayor crecimiento demográfico de la historia de la ciudad, y en consecuencia más de 500.000 personas vivieron en algún momento en chabolas en los bordes de la ciudad. Una realidad única en la Europa de la época.

En 1963, Madrid tuvo su única experiencia de planificación supramunicipal a través del Plan del Área Metropolitana y la COPLACO (Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana), un organismo autónomo dependiente del Ministerio de Vivienda con funciones ejecutivas reales. Cuando la COPLACO desapareció en 1983 y sus funciones pasaron a la Comunidad de Madrid, se cerró el único período en que la metrópolis fue gobernada como tal. Desde entonces, no existe un instrumento de gobernanza metropolitana efectiva (González & de Gregorio, 2023).

El PGOU de 1985 fue el primero democrático, impulsado por Enrique Tierno Galván, y marcó un punto de inflexión al priorizar la calidad urbana sobre la expansión cuantitativa. El de 1997, promovido por el Partido Popular bajo el paraguas de la ley del suelo liberalizadora de Aznar, volvió al expansionismo, con los Programas de Actuación Urbanística (PAUs) como legado construido, desarrollos de baja densidad diseñados para el automóvil que hoy generan dificultades de integración y costes de servicio elevados, y ese plan de 1997 sigue vigente.

2/ Lo que se está haciendo

El principal movimiento en marcha es la elaboración del Plan Estratégico Municipal (PEM), previsto para el período 2027–2030. Su novedad es de calado, porque por primera vez Madrid renuncia al modelo clásico de plan general como instrumento estático y apuesta por una figura más flexible y adaptable (Sueña Madrid, 2026). La Comunidad de Madrid, en paralelo, se encuentra tramitando actualmente el Proyecto de Ley PL 10/26 de Impulso y Desarrollo Equilibrado de la Región (Ley LIDER), que dotará a los planes estratégicos municipales de la capacidad jurídica para sustituir a los planes generales de ordenación urbana.

Madrid está actualmente abordando uno de los proyectos de expansión urbana de la ciudad más grandes de Europa en términos absolutos y relativos, que son los desarrollos del sureste. Una futura ciudad para más de 500.000 habitantes nuevos. Si bien, la promoción de estos suelos es 100% privada, la ciudad se está beneficiando de los nuevos requisitos estatales y autonómicos de provisión de vivienda protegida, superiores a otros periodos expansionistas en el pasado.

Paralelamente, y de nuevo consolidándose como un faro europeo en cuanto a grandes proyectos se refiere, Madrid está abordando la transformación del acceso norte ferroviario de la ciudad en el llamado distrito de Madrid Nuevo Norte. Una operación de reconversión industrial que, si bien el alto valor del suelo y las plusvalías generadas no vienen a satisfacer vivienda asequible más que lo establecido en el mínimo legal, recoge algunas características muy interesantes como el ser un ejemplo *Transit-Oriented Development (TOD)*, un núcleo de alta densidad en torno a los principales sistemas de transporte público de la ciudad.

3/ Propuesta

UN NUEVO INSTRUMENTO CON LA VIVIENDA COMO EJE

El Plan Estratégico Municipal debe colocar la vivienda asequible, y no la expansión cuantitativa, en el centro del nuevo modelo urbano de Madrid. Esto implica integrar en el nuevo instrumento reservas obligatorias de suelo para vivienda protegida en cualquier actuación de transformación; mecanismos de retención del valor público generado por las recalificaciones; y criterios de densidad que prioricen la proximidad al transporte sobre el consumo de suelo.

UNA ENTIDAD METROPOLITANA QUE NO EXISTE

Madrid es la única gran capital europea sin una entidad metropolitana formal. Mientras seis millones de personas habitan un territorio interdependiente, las decisiones sobre suelo, transporte y vivienda se toman en más de cincuenta municipios distintos sin coordinación obligatoria. El resultado previsible es el dumping regulatorio entre municipios, la suburbanización por precio y unas políticas de vivienda municipal que desplazan el problema sin resolverlo.

La propuesta es crear una entidad metropolitana de alcance real, con competencias en planeamiento, vivienda y movilidad; con recursos propios; y con capacidad ejecutiva sobre el conjunto del área urbana. El precedente existe, ya que la COPLACO funcionó, pero su desaparición fue una decisión política y no una necesidad técnica.

UN PARQUE PÚBLICO CON MASA CRÍTICA

El parque de vivienda pública de Madrid es insuficiente no solo en cantidad sino en capacidad de influencia sobre el mercado. Para que la vivienda pública cumpla su función estabilizadora de precios necesita masa crítica, es decir, presencia suficiente en el conjunto de la ciudad, no solo en determinadas zonas. El objetivo debe ser llegar al 8–10% del parque total, lo que exige un programa sostenido de construcción y adquisición durante al menos una década.

REHABILITACIÓN COMO ESTRATEGIA PRIORITARIA

Madrid tiene un parque edificado mayoritariamente entre los años 50 y los 90, con calidades constructivas limitadas, con muchos edificios sin ascensor y con aislamientos térmicos deficientes en entornos urbanos que requieren regeneración. La rehabilitación no es solo una política climática, sino también una política de vivienda. Mejorar el parque existente aumenta su valor de uso sin aumentar el número de transacciones que presionan los precios.



Imagen recreación proyecto de Madrid Nuevo Norte - Crea Madrid Nuevo Norte

→ Conexión con el marco nacional

Madrid necesita encontrar un encaje estatal acorde a su situación de gran metrópolis global, o aspirando a convertirse en tal, que asume recursos y talento de muchas otras regiones de España. Necesita dotarse de una estructura metropolitana que sea capaz de planificar este crecimiento integradamente y, a la vez, de establecer mecanismos redistributivos con el resto del territorio.

VALLADOLID

Ciudad mediana entre el declive municipal y el crecimiento del alfoz

Valladolid no encaja en el relato habitual de la crisis de vivienda. No es una gran capital desbordada ni una ciudad costera asediada por el turismo. Es una ciudad mediana, capital funcional de una comunidad autónoma, con un mercado residencial todavía asequible en términos relativos, pero con una trayectoria que, sin intervención, lleva hacia el mismo deterioro que hoy afecta a otras ciudades.

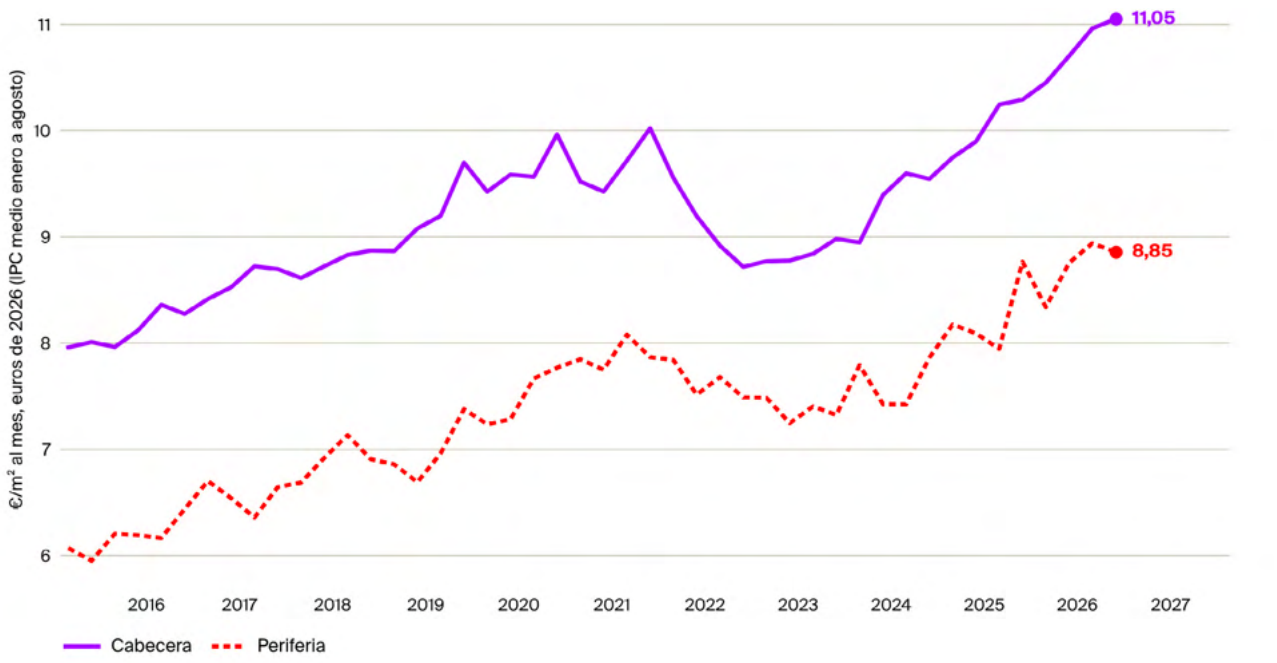
Su análisis es valioso precisamente por eso, porque Valladolid representa las ciudades que el debate político sobre vivienda se suelen ignorar y que aún pueden actuar antes de que el problema sea irreversible.

1/ Diagnóstico

EL PROBLEMA DE VIVIENDA

Valladolid es todavía el caso más asequible del panel de ciudades de este informe, donde el esfuerzo de alquiler en la cabecera se sitúa en torno al 20% de la renta media del hogar, muy por debajo del umbral del 30%, y los años de renta necesarios para comprar una vivienda de 75 m² rondan los 3–4 años, la mitad que en Madrid o Barcelona. Pero esta situación relativa no debe generar complacencia, porque el alquiler ha crecido un 81% entre 2015 y el segundo trimestre de 2026, y este aumento ha sido mayor en la periferia metropolitana, señal clara del desplazamiento en curso hacia la periferia.

Aumento precio venta 2015–2026T2	**+61%** sin apenas crecimiento hasta 2022
Aumento precio alquiler 2015–2026T2	**+81%** mayor en periferia que en cabecera
Suelo desarrollable cabecera	**4,3 ha/1.000 hab** periferia: 28 ha
Población municipio (2026)	**307.037 hab** eran 330.700 en 1991 / 297.370 en 2021



Valladolid. Precio de alquiler real en cabecera y periferia, 2015-2026
Tras años de relativa estabilidad, el alquiler se ha disparado desde 2023, con una subida nominal del 33%, de las mayores del panel, y alcanza máximos en términos reales. Valladolid sigue siendo la ciudad más asequible del panel, pero ese margen se está estrechando con rapidez.
Fuente: Idealista (precio de oferta) e INE, IPC. Euros de 2026 por m² al mes. Elaboración propia.

POR QUÉ SE HA LLEGADO HASTA AQUÍ

Valladolid vivió entre los años 60 y los 90 la expansión urbana más intensa de su historia, absorbiendo el éxodo rural hacia la ciudad con un crecimiento que la llevó de 150.000 a 330.000 habitantes en tres décadas. Ese crecimiento se hizo deprisa y con las herramientas disponibles. El Plan General de 1969 prioriza la velocidad sobre la calidad, y el resultado fueron barrios de trabajadores que hoy concentran el stock más envejecido y las mayores necesidades de rehabilitación.

Desde el pico de 1991, el municipio ha experimentado una tendencia demográfica decreciente no porque la gente abandone el área urbana, sino porque se desplaza al alfoz. Municipios del entorno como Arroyo de la Encomienda, Laguna de Duero o Cistérniga han multiplicado su población precisamente cuando los precios en la cabecera empezaban a presionar. Es una suburbanización por precio, el mismo fenómeno que afecta a las grandes ciudades, en escala mediana.

A esta dinámica propia se suma la presión de Madrid. La proximidad de la capital actúa como un imán que absorbe talento y demanda laboral cualificada. Valladolid no compite con Madrid, pero sí puede construir una identidad económica propia que haga de la ciudad un lugar donde vivir y trabajar, no solo un punto de paso hacia la capital.

La historia del planeamiento vallisoletano refleja las tensiones políticas de cada época. El PGOU de 1984, impulsado por el PSOE durante la alcaldía de Tomás Rodríguez Bolaños, introdujo criterios de calidad y equilibrio territorial que contrastaba con el desarrollismo anterior. El de 1997, bajo la alcaldía popular de Francisco Javier León de la Riva, volvió al expansionismo alimentado por la burbuja inmobiliaria y las proyecciones demográficas que resultaron ser ficticias. El PGOU de 2020, promovido por Óscar Puente, es el más ambicioso en términos de transformación del modelo, con movilidad sostenible, reverdecimiento urbano e integración ferroviaria sin depender de plusvalías de venta de suelo.

2/ Lo que se está haciendo

El PGOU de 2020 es la principal iniciativa en curso. Su enfoque es el más coherente con los principios de este informe, porque no depende de proyectar crecimiento ficticio, no genera deuda que se paga con plusvalías, y sitúa la calidad de vida y la sostenibilidad como objetivos centrales. La integración del trazado ferroviario, que es la gran asignatura pendiente de décadas, se aborda en este plan sin el peso de una financiación dependiente del mercado inmobiliario.

El reto está en la ejecución, porque el planeamiento urbanístico, por ambicioso que sea, solo vale lo que vale su implementación, y en una ciudad con un parque envejecido, un alfoz que crece de forma descoordinada y una industria de la construcción que no ha recuperado los niveles previos a la crisis, la distancia entre el plan aprobado y la ciudad construida puede ser muy grande.

3/ Propuesta

GOBERNANZA SUPRAMUNICIPAL DEL CRECIMIENTO

El crecimiento de Valladolid no ocurre dentro de sus límites municipales sino que ocurre en el alfoz. Mientras los municipios del entorno crecen por la demanda desplazada desde la cabecera, no existe ningún instrumento de coordinación metropolitana que gestione ese crecimiento de forma conjunta. El resultado son municipios que compiten por residentes con condiciones más laxas, en lugar de complementarse en un sistema urbano coherente.
La propuesta es establecer un plan supramunicipal de ordenación del alfoz que fije criterios comunes de densidad, reservas de suelo para vivienda protegida y dotación de servicios. No se trata de crear una nueva administración, ya que Valladolid no tiene la masa crítica de Madrid o Barcelona para eso, sino de establecer un marco de coordinación vinculante entre municipios, habilitado desde el nivel autonómico.

AGILIZACIÓN DEL PLANEAMIENTO SIN REDUCCIÓN DE GARANTÍAS

El PGOU de 2014 promovido por el PP nunca llegó a aprobarse definitivamente, y el de 2020 tardó años en tramitarse. Esta lentitud no es exclusiva de Valladolid y pasa en todas las ciudades españolas, pero tiene un coste real, ya que durante esos años de incertidumbre, la inversión en vivienda se paraliza o se desvía a zonas con mayor seguridad jurídica. La propuesta de este informe de avanzar hacia instrumentos de planeamiento más ágiles y adaptables es especialmente pertinente en ciudades medianas que no pueden permitirse décadas de incertidumbre.

REHABILITACIÓN COMO PRIORIDAD DE INVERSIÓN

Los barrios construidos entre los años 60 y 80 (Pajarillos, La Rondilla, Las Delicias, Arturo Eyries) concentran el parque más envejecido y las mayores necesidades. Muchos edificios no tienen ascensor, los aislamientos son deficientes y los espacios públicos requieren regeneración. Una estrategia de rehabilitación integral en estos barrios no es solo una política climática ni una política social, sino también una política de vivienda, porque mejora la calidad del parque existente sin añadir presión al mercado de suelo.

IDENTIDAD ECONÓMICA PROPIA FRENTE A LA ABSORCIÓN MADRILEÑA

La mejor política de vivienda para Valladolid es también la que hace de la ciudad un lugar donde querer vivir y trabajar. Eso implica apostar por sectores económicos que generen empleo cualificado en la ciudad (industria avanzada, agroalimentación, automoción con transformación hacia la movilidad eléctrica) y que no dependan de la proximidad física a Madrid para funcionar.



Propuesta de desarrollo urbano en los terrenos de las naves de talleres adyacentes a la estación de Valladolid-Campo Grande.

→ Conexión con el marco nacional

Valladolid representa las ciudades medianas que el debate político sobre vivienda ignora. La crisis no es solo de grandes capitales, sino que afecta a todos los centros urbanos con presión demográfica, independientemente de su tamaño. El informe debe argumentar que las ciudades medianas necesitan instrumentos propios, distintos de los de Madrid o Barcelona, y que la política estatal de vivienda debe contemplarlas explícitamente.

BILBAO

Las administraciones públicas como creadoras de valor urbano

“En ese proyecto, todo el mundo estaba a bordo para hacer una ciudad mejor.” Las palabras de Frank Gehry, arquitecto del museo Guggenheim, describen con precisión lo que hizo posible la transformación de Bilbao, que no fue el edificio en sí sino la capacidad de construir un consenso entre administraciones, agentes privados y sociedad civil en torno a un proyecto común de largo plazo (Gómez Urzaiz, 2017).

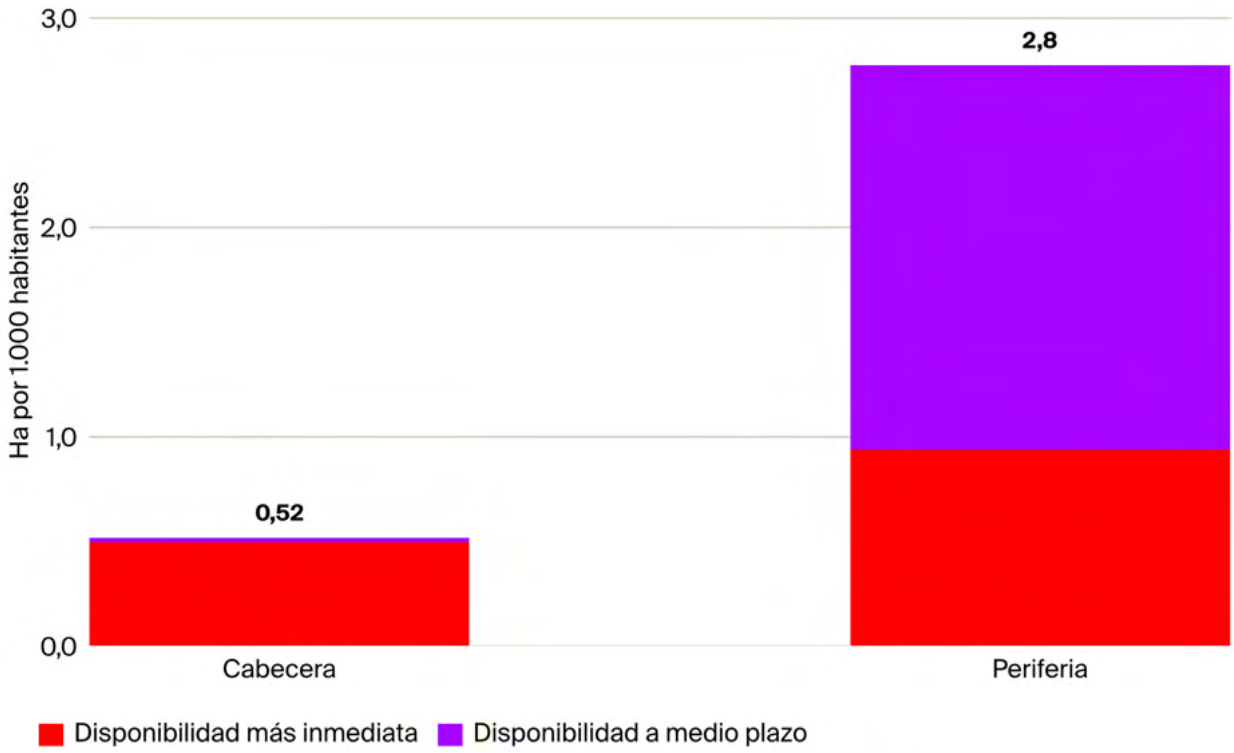
Bilbao lleva tres décadas demostrando que las administraciones públicas pueden ser creadoras activas de valor urbano. La pregunta que este informe plantea es si ese aprendizaje, con sus aciertos y sus errores, puede exportarse al resto de España.

1/ Diagnóstico

EL PROBLEMA DE VIVIENDA

Bilbao presenta, entre las ciudades analizadas, una situación moderada en términos de acceso a la vivienda, ya que el esfuerzo de alquiler en la cabecera se sitúa en torno al 29% de la renta media del hogar, justo por debajo del umbral del 30%, y los precios de venta han crecido solo un 10% desde 2015 en términos reales. Sin embargo, esta moderación relativa convive con una escasez estructural de suelo (solo 0,52 ha disponibles por cada 1.000 habitantes en la cabecera) y con la herencia de una transformación urbana de primera generación que no incorporó vivienda asequible de forma sistemática.

Aumento precio venta 2015–2026T2	**+44%** el menor del panel
Aumento precio alquiler 2015–2026T2	**+52%** cerca de su máximo en 2026
Suelo desarrollable cabecera	**0,52 ha/1.000 hab** segundo más bajo tras Barcelona
Área metropolitana	**0,91 millones de habitantes** cabecera: 351.124 habitantes (2025)



Bilbao. Disponibilidad de suelo por horizonte, cabecera y periferia
Bilbao dispone de 0,52 hectáreas por 1.000 habitantes en la cabecera y de 2,8 en la periferia; con 1,9 en el conjunto, es el área urbana con menos suelo en desarrollo del panel. Aun así, es el mercado más contenido del panel, y su nueva oferta ha salido sobre todo de transformar suelo portuario, ferroviario e industrial, el que aportó el Estado en Abandoibarra y Zorrotzaurre.
Fuente: SIU (MIVAU), INE Padrón 2025. Elaboración propia.

POR QUÉ SE HA LLEGADO HASTA AQUÍ

En los años 80, Bilbao estaba viviendo el final de una era. El cierre de los astilleros Euskalduna en 1985, el declive de la acería y la minería, y una tasa de paro que alcanzó el 24,1% en el País Vasco ese año dibujaban una ciudad en crisis profunda. La riada de 1983 había dejado además una herida física y moral en la ciudad. En ese contexto, la ría y el suelo industrial que la bordeaba se convirtieron en el espacio donde imaginar un Bilbao diferente (Campelo et al., 2011).

Lo que siguió fue una de las transformaciones urbanas más citadas en la literatura internacional, pero el relato del "Efecto Guggenheim" simplifica y distorsiona lo ocurrido. El museo fue el símbolo, pero el motor fue una estructura institucional inédita en España: Bilbao Ría 2000, capaz de articular la colaboración entre el Estado, el Gobierno Vasco, la Diputación de Bizkaia y los ayuntamientos de Bilbao y Barakaldo.

La transformación se construyó sobre cinco actuaciones estratégicas de inversión pública que sumaron miles de millones de euros en treinta años. El Plan Integral de Saneamiento de la Ría (más de 1.200 M€, iniciado en 1979) limpiaría el cauce que durante décadas había sido una cloaca navegable. La ampliación del Puerto hacia el Abra exterior (240 M€, a partir de 1992) liberaría casi 100 hectáreas de suelo portuario en el corazón de la ciudad, el suelo de Abandoibarra.

El Metro (estimado en 2.400 M€, primera línea abierta en 1995) crearía el tejido metropolitano que antes no existía y hoy transporta 104 millones de viajeros al año y es la actuación más valorada por los ciudadanos de toda la transformación. Bilbao Ría 2000 (950 M€, autofinanciados con plusvalías del suelo) pondría en valor Abandoibarra, Ametzola y Barakaldo. Y la cultura, con el Guggenheim y el Palacio Euskalduna, actuaría como palanca de imagen y turismo. La secuencia fue siempre la misma, primero la infraestructura, que proveyó el suelo; después el urbanismo, que transformó ese suelo; después la arquitectura, que le dio reputación internacional.

El proceso tenía características atípicas que explican su éxito. Fue un gran proyecto de ciudad sin un evento con fecha de conclusión, ya que, a diferencia de Barcelona›92 o Sevilla›92, Bilbao no necesitó los Juegos Olímpicos para actuar. También fue un proyecto coral, en el que participaron muchas administraciones y cuyo modelo real fue el partenariado público-público, con la aportación decisiva del sistema fiscal vasco, mediante el Concierto Económico que da a la Diputación Foral de Bizkaia una capacidad de inversión que ningún otro territorio español posee. Y además, se construyó un espíritu colectivo con la apuesta por la ría como eje cívico y natural, convirtiendo el agua en elemento atractor; y el apoyo transversal de la sociedad civil, facilitado por Bilbao Metropoli 30. Sin embargo, el proyecto no tuvo, en esa primera fase, una política sistemática de vivienda asequible. Esa fue la asignatura pendiente que Zorrotzaurre tendría que corregir más de una década después.

2/ Lo que se está haciendo

ABANDOIBARRA: LA REGENERACIÓN QUE NO INCORPORÓ VIVIENDA ASEQUIBLE

Bilbao Ría 2000 se constituyó en 1992 con una lógica financiera sencilla, en la que las administraciones aportaron suelo industrial e infraestructural (propiedad de SEPES, RENFE, la Autoridad Portuaria y los municipios de Bilbao y Barakaldo). Ese suelo se urbanizó y se vendió como suelo finalista a promotores privados, y las plusvalías municipales de esas ventas se reconducen a la empresa pública para financiar la siguiente fase. Con un alcalde de Bilbao como presidente y todas las administraciones representadas al máximo nivel, el modelo generó beneficios sustanciales durante los años de bonanza, que se reinvirtieron en infraestructuras y en la mejora de zonas desfavorecidas (Mas Serra, 2011).

El resultado urbanístico de Abandoibarra es indiscutible, con la ría transformada en espacio cívico, la arquitectura de firmas internacionales como ancla de reputación, y la conexión de barrios antes separados por la industria. Pero la dependencia del esquema en los ingresos por venta de suelo produjo un desarrollo con escasa vivienda pública y precios de venta inaccesibles para amplios sectores de la población. De hecho, la crisis de 2008 interrumpió el modelo con 200 millones de euros en deudas acumuladas (Bilbao Rïa 2000, 2018). Ante este aprendizaje, el siguiente gran espacio a urbanizar en la ría de Bilbao, la península de Zorrotzaurre, se pensó desde una visión que prioriza la vivienda asequible.

Abandoibarra es el caso que mejor ilustra el dilema de la transformación urbana sin vivienda protegida, en la que el valor generado colectivamente por la inversión pública se capitaliza en precios de mercado inaccesibles, una lección que tardó más de una década en aplicarse.

ZORROTZAURRE, LA CORRECCIÓN Y CÓMO SE LOGRÓ

El proceso de Zorrotzaurre comenzó en 2001 con la constitución de una Comisión Gestora formada inicialmente por propietarios privados y la Autoridad Portuaria. En 2004 se incorporaron el Ayuntamiento y la Diputación, y se contrató a Zaha Hadid para elaborar el Master Plan. Pero el momento decisivo para la vivienda protegida no fue un acuerdo de diseño urbanístico, sino una negociación política en los presupuestos generales del Estado de 2006 (Otaola Ubieta, 2025).

En ese contexto, Izquierda Unida negoció con el gobierno del PSOE para que la Autoridad Portuaria vendiera sus suelos en Zorrotzaurre al Gobierno Vasco, concretamente al Departamento de Vivienda, encabezado por el consejero Javier Madrazo, de IU. La compra, por 110 millones de euros, convirtió al Gobierno Vasco en el mayor propietario de Zorrotzaurre con el 63% del suelo. Esa compra llevaba aparejada la condición de que la mitad de las viviendas que se construyeran fueran protegidas.

La parte privada de la Comisión Gestora se opuso inicialmente. Consideraban que el porcentaje de vivienda protegida haría inviable la rentabilidad del proyecto. Tras numerosas simulaciones económicas y meses de intensas negociaciones, se llegó al acuerdo: 50% de viviendas protegidas, de las cuales la mitad VPO y la otra mitad tasadas. El 50% no fue un diseño urbanístico desde el principio, sino una conquista política fruto de una operación financiera muy concreta.

A fecha de hoy, hay más de 1.000 viviendas acabadas y ocupadas en Zorrotzaurre, con el 60% de ellas protegidas. Hay otras 800 en construcción, de las que casi dos tercios son protegidas. La corrección respecto a Abandoibarra es real y medible.

EL “MIENTRAS TANTO”: ACTIVAR LA CIUDAD ANTES DE LA OBRA

Entre la aprobación del Master Plan definitivo en 2007 y las primeras obras en 2014 pasaron siete años. La Comisión Gestora no los dejó pasar en silencio. Facilitó activamente que artistas, colectivos culturales y pequeños proyectos ocuparan las naves industriales vacías. A partir de 2008, la asociación ZAWP (Zorrotzaurre Art Work in Progress) convirtió el área en imán para la creatividad urbana. El teatro Pabellón nº 6, inaugurado en 2011, pasó a ser una pieza del tejido cultural de Bilbao. Con un rocódromo, una asociación de 500 skaters y compañías circenses, el “mientras tanto” convirtió un área industrial degradada en un lugar con identidad propia antes de que llegara la grúa.
Cuando llegaron los nuevos vecinos, no encontraron un polígono en construcción sino un lugar vivo. Esa secuencia de activar antes de construir, y crear comunidad antes de la obra, es un modelo exportable para cualquier proyecto de transformación urbana de largo plazo en España.

3/ Propuesta

La propuesta no es replicar Bilbao Ría 2000 tal cual, ya que el contexto ha cambiado y el modelo tiene limitaciones conocidas. La propuesta es recuperar su lógica esencial, la de una empresa pública de transformación urbana con participación de todas las administraciones, incluido el Estado, que opera sobre suelo aportado por las propias administraciones y que incorpora desde el diseño inicial un porcentaje obligatorio de vivienda protegida permanente.

Este modelo resuelve tres problemas a la vez, ya que moviliza suelo público sin necesidad de presupuesto directo, alinea incentivos entre administraciones, y garantiza que el valor creado por la transformación urbana revierte parcialmente en forma de vivienda asequible en lugar de capitalizarse íntegramente en precios de mercado.

La implicación del Estado es la pieza diferencial. En Bilbao Ría 2000, SEPES, RENFE y la Autoridad Portuaria aportaron suelo que de otro modo habría permanecido infrautilizado durante décadas. Esa capacidad de movilización de suelo estatal no existe en ninguna otra ciudad española sin la participación activa del Estado. Es exactamente lo que propone la DG de Ciudades de la sección 6 de este informe, que el Estado tenga un instrumento de intervención directa en la transformación de los grandes suelos urbanos.

Zorrotzaurre también enseña que los grandes proyectos requieren una visión de 15 a 20 años y la capacidad de mantener alianzas más allá de los ciclos electorales. Es necesario pensar en esa escala temporal y comenzar a construir las alianzas que la hagan posible.



Plan Especial de Ordenación Urbana de Zorrotzaurre. Imagen de la Comisión Gestora de Zorrotzaurre, 2012.

→ Conexión con el marco nacional

Bilbao Ría 2000 fue posible porque el Estado participó activamente. SEPES, RENFE y la Autoridad Portuaria pusieron el suelo que hizo posible el esquema financiero. Y el 50% de vivienda protegida en Zorrotzaurre fue posible porque el Estado, a través de los presupuestos generales y de la negociación política entre IU y el PSOE, hizo que el Gobierno Vasco comprara el suelo portuario con esa condición. Ninguna de las dos cosas ocurrió por automatismo del mercado ni por la voluntad de los promotores privados, sino porque hubo una decisión política deliberada del nivel estatal de intervenir. Eso es exactamente lo que propone la DG de Ciudades de la sección 6 de este informe, que el Estado recupere esa capacidad de intervención activa en las grandes transformaciones urbanas, con suelo, con financiación y con condiciones.

BARCELONA

Acelerando la vivienda asequible a todas las escalas, incluyendo la metropolitana

Barcelona (1,7 millones de habitantes, 101 km^2) es un municipio de extensión reducida, seis veces menor que Madrid con la mitad de población, cuyo suelo urbanizable está prácticamente agotado. Su singularidad en el contexto español no es solo su tamaño o su dinamismo económico, sino que dispone de la única área metropolitana de España que funciona como administración con competencias reales en urbanismo y vivienda.[3] Esa diferencia institucional explica en gran parte por qué Barcelona puede hacer en materia de vivienda lo que otras ciudades no pueden.

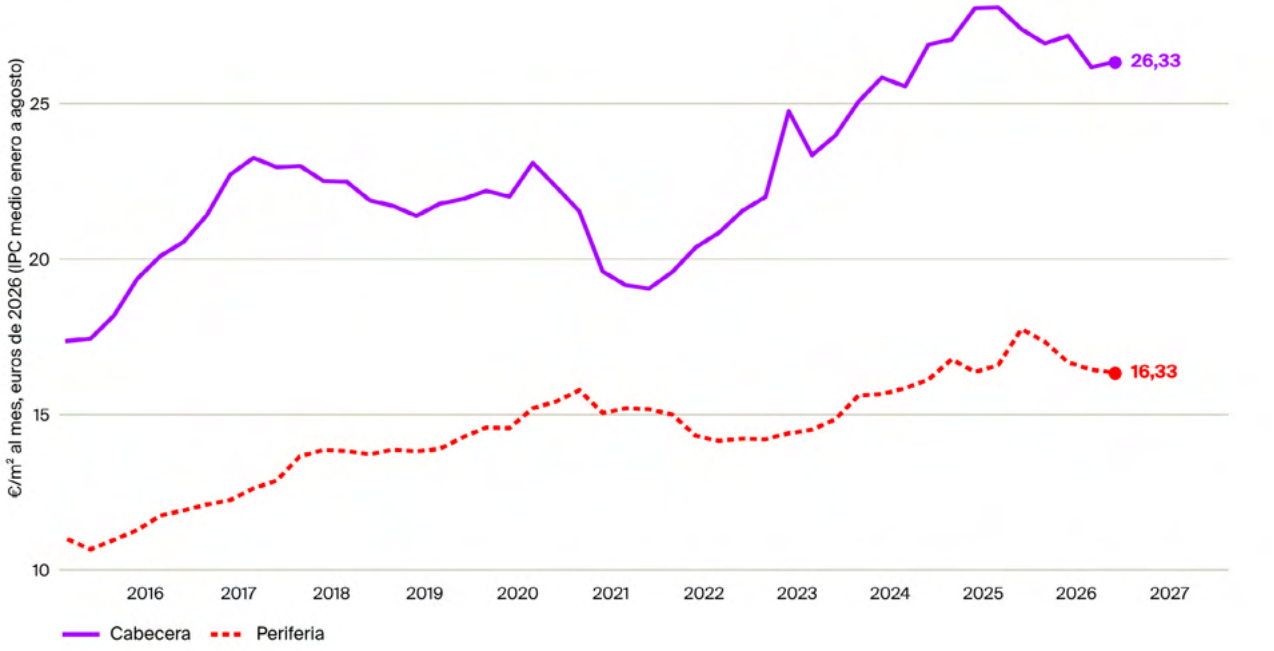
1/ Diagnóstico

EL PROBLEMA DE VIVIENDA

Barcelona sufre la combinación más intensa del panel entre escasez de suelo, presión de demanda y mercado tensionado. El precio de compra en la cabecera creció un 59% entre 2015 y 2026, y el alquiler también ha crecido aceleradamente, un 91% en el mismo periodo. Sin embargo, en 2025 y 2026 se aprecia una bajada del precio del alquiler, fruto de la regulación de alquileres y la aprobación de la Zona de Mercado Tensionado.

Aumento precio venta 2015–2026T2	**+59%** precios altos, pero sin tanta diferencia entre años
Aumento precio alquiler 2015–2026T2	**+91%** con bajadas en 2025 y 2026
Suelo disponible cabecera	**0,08 ha/1.000 hab** el mínimo absoluto del panel
Área metropolitana (AMB)	**3,4 millones de hab · 36 municipios** única AM en funcionamiento en España

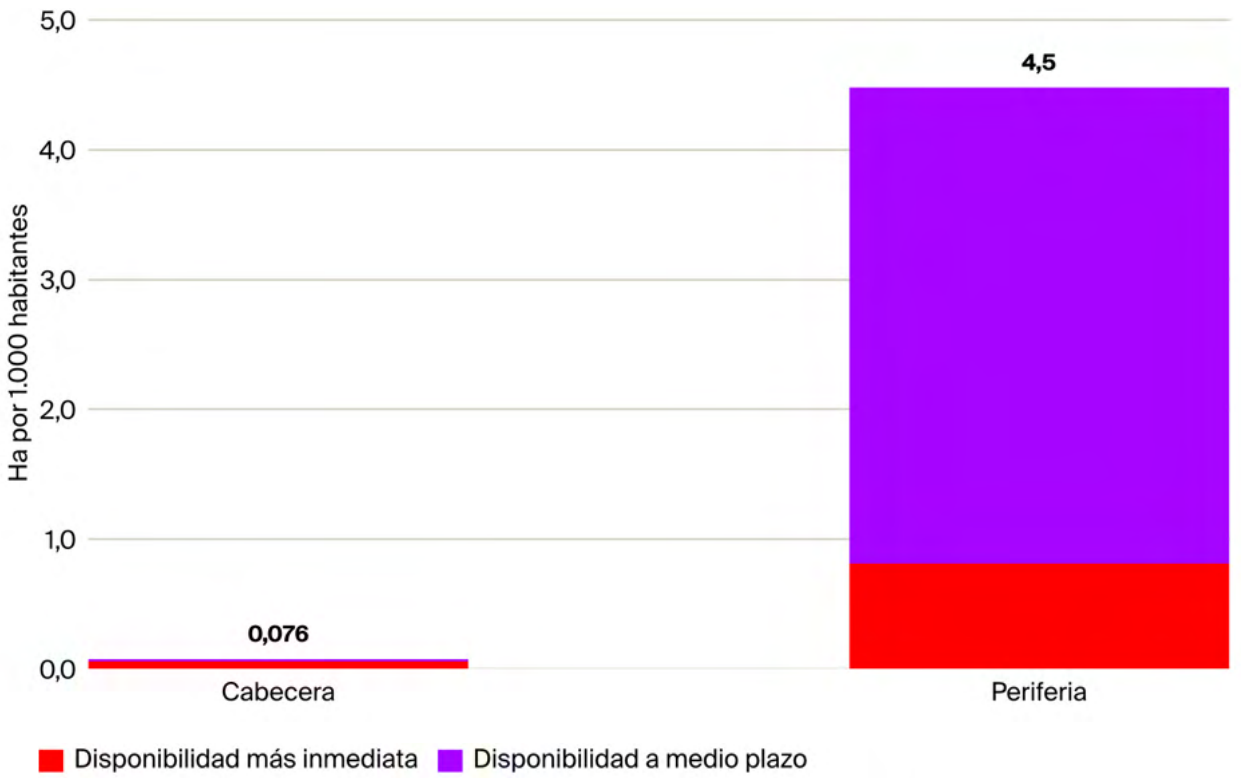
3/ Galicia aprobó la Ley 4/2012, del Área Metropolitana de Vigo, modificada por la Ley 14/2016, que condicionó su puesta en marcha a la integración del transporte urbano de Vigo en el plan de transporte metropolitano de Galicia. El área sigue sin funcionar y sus competencias se centran en el transporte, sin incluir la vivienda.



Barcelona. Precio de alquiler real en cabecera y periferia, 2015-2026
El alquiler alcanzó su máximo a comienzos de 2025 y desde entonces ha bajado en términos reales, en un mercado sometido desde 2024 a los topes de la zona de mercado tensionado. Su subida desde 2023 (17%) es la mitad que la de Madrid, Valladolid o Palma, aunque el nivel de partida sigue siendo muy alto.
Fuente: Idealista (precio de oferta) e INE, IPC. Euros de 2026 por m² al mes. Elaboración propia.

POR QUÉ SE HA LLEGADO HASTA AQUÍ

El suelo de Barcelona está prácticamente agotado y, con 0,08 hectáreas disponibles por cada 1.000 habitantes en la cabecera, el valor más bajo de todos los casos analizados, cualquier nueva oferta significativa de vivienda solo puede venir del área metropolitana. Este límite físico no es nuevo, pero su impacto se ha agravado por la combinación de dinamismo económico, turismo y atracción de población con rentas altas.



Barcelona. Disponibilidad de suelo por horizonte, cabecera y periferia
Con 0,08 hectáreas por 1.000 habitantes en la ciudad central, el mínimo del panel, frente a 4,5 en el resto del área, cualquier aumento significativo de la oferta tiene que producirse a escala metropolitana.
Fuente: SIU (MIVAU), INE Padrón 2025. Elaboración propia.

2/ Lo que se está haciendo

GENERALITAT: PLAN 50.000 E ICF

La Generalitat está actuando tanto en la generación de oferta como dando apoyo a la demanda. El Plan 50.000, presentado en 2025, propone construir 50.000 viviendas de protección oficial para 2030 a través de la promoción de suelo público. A diferencia de otros programas, las viviendas resultantes serán en alquiler, cesión de uso o derecho de superficie, en ningún caso de compraventa libre. En el segundo semestre de 2026, 14.700 viviendas ya se habían entregado, y otras 7.200 estaban en proceso (Generalitat de Catalunya, 2026). Para ello, los promotores pueden ser tanto privados como la propia Generalitat o las administraciones locales, permitiendo superar los límites de producción de las instituciones públicas (Observatori DESCA, 2026).

En cuanto al apoyo a compradores, el Institut Català de Finances ofrece créditos sin intereses de hasta 50.000 euros para jóvenes de hasta 35 años, destinados a cubrir la entrada de una primera vivienda (Resolució TER/2245/2025, de 13 de juny, per la qual s'aproven les bases reguladores per a l'accés a ajuts en forma de préstecs, del «Fons Públic d'Emancipació", per facilitar l'accés al primer habitatge en propietat a persones joves, 2025).

La contrapartida es clave, porque los pisos comprados con este crédito quedan calificados como VPO de forma permanente, durante los primeros tres años solo pueden utilizarse como residencia principal, y solo pueden revenderse al precio de compra más la inflación. Es un modelo que facilita el acceso sin generar especulación futura.

ÁREA METROPOLITANA: IMPSOL Y HMB

A su vez, Barcelona también es singular por tener la única institución metropolitana en funcionamiento con competencias propias en vivienda, el Área Metropolitana de Barcelona. El AMB dispone de dos instrumentos de promoción de vivienda. El IMPSOL (Institut Metropolità de Promoció de Sòl i Gestió Patrimonial) opera desde 1995 y ha construido más de 5.300 viviendas, con más de 1.000 en construcción o proyecto actualmente (IMPSOL, 2024). De ellas, 1.146 viviendas construidas entre 2021 y 2024 recibieron apoyo económico del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, con una subvención total de 21,6 millones.

A su vez, el AMB ha innovado en la colaboración público-privada, mediante Habitatge Metròpolis Barcelona (HMB). Es un operador metropolitano público-privado de vivienda de alquiler asequible, promovido conjuntamente por el AMB y el Ayuntamiento de Barcelona, que tienen el 50% de la propiedad, mientras que el otro 50% es de las promotoras Cevasa y Neinor Homes. Así, la operadora promueve suelo público, pero con la capacidad del sector privado (AMB, 2021). El operador tiene como objetivo construir 4.500 viviendas, la mitad de ellas en la ciudad de Barcelona, y a mediados de 2025 ya tenía 518 en construcción (Àrea Metropolitana de Barcelona, 2025).

HMB es el referente nacional más cercano al modelo de housing associations que propone la sección de financiación de este informe, ya que combina capacidad técnica y financiera del sector privado con objetivos públicos de largo plazo, sobre suelo que permanece en manos públicas.

AYUNTAMIENTO: ACCIÓN DIVERSA BAJO EL PLA VIURE

Además, el ayuntamiento de Barcelona ha operado simultáneamente en tres líneas, la promoción pública a través del IMHAB (3.850 viviendas hasta 2021), compra directa de vivienda para destinarla al parque público (más de 1.200 unidades entre 2015 y 2023), y movilización de vivienda vacía mediante cesión de uso al ayuntamiento (1.500 viviendas) (Ajuntament de Barcelona, 2023). Este último modelo, importado de Euskadi, donde funciona desde 2003, permite a los propietarios de viviendas vacías ponerlas en alquiler sin gestiones, con garantía de cobro y anticipo de rehabilitación si es necesario. El Pla Viure (2024–2027) engloba todas estas líneas con el objetivo de llegar a 15.000 viviendas públicas totales (Pizcueta, 2025).

3/ Propuesta

La propuesta para Barcelona no es tanto proponer nuevas medidas como extraer del caso barcelonés el modelo que debería replicarse en otras ciudades españolas. La arquitectura institucional de Barcelona, con tres escalas coordinadas, cada una con sus instrumentos específicos y complementarios, es lo que la hace funcionar. Si bien limitaciones añadidas como el sistema de transporte y los fallos constantes en el ferrocarril limitan su viabilidad, el crecimiento metropolitano es el camino a seguir para Barcelona, y una referencia para otras ciudades.

Lo que hace falta en España no es que Barcelona siga siendo la excepción, sino que otras ciudades puedan construir estructuras similares. Eso requiere, por un lado, la habilitación legal desde el Estado para que las áreas metropolitanas existan y tengan competencias reales en vivienda y, por otro, la creación de operadores tipo HMB en otras ciudades, con la financiación estructural que propone la sección 5 de este informe (sistema de garantía pública, ICO como pivot, housing associations capitalizadas).

Para Barcelona específicamente, el reto no es de modelo sino de escala, y pasa por acelerar la ejecución del Plan 50.000, resolver los cuellos de botella en la gestión del suelo metropolitano y extender el alcance de la vivienda protegida para conseguir un parque público suficiente.



Construcción de vivienda del operador mixto de vivienda Habitatge Metròpolis Barcelona en La Marina del Prat Vermell, Barcelona, en mayo de 2026.

→ Conexión con el marco nacional

El modelo de Barcelona es posible porque cuenta con un AMB en funcionamiento, algo que las demás ciudades no tienen. El modelo barcelonés de coordinación a tres escalas es el mejor argumento para la DG de Ciudades que propone este informe, que no pretende centralizar sino crear el marco que permita que cada ciudad construya su propia arquitectura institucional de vivienda. Sin ese marco estatal, el modelo barcelonés seguirá siendo la excepción en lugar de la norma.

ILLES BALEARS

Repensar el territorio y dignificar la vivienda pública

El suelo no es infinito, pero en una isla es aún más escaso, y más irreversible el daño cuando se consume mal. Las Illes Balears han tardado décadas en aprender esa lección. La combinación de mayor crecimiento poblacional de España desde el año 2000, presión turística sin equivalente y un modelo histórico de permisividad en suelo rústico ha producido el mercado residencial con peor deterioro del panel junto a Málaga, y un territorio fragmentado en baja densidad cuyas consecuencias en movilidad, servicios e impacto ambiental se acumulan sin solución visible.

La problemática de vivienda en Balears es generalizada, pero se traduce en realidades tangibles, como trabajadores que viven en caravanas, como sucede en el aparcamiento de Son Hugo a las afueras de Palma, o empleados públicos que, al ser destinados en otra de las islas, vuelan cada día laborable porque es inasumible acceder a un alquiler allá donde trabajan.

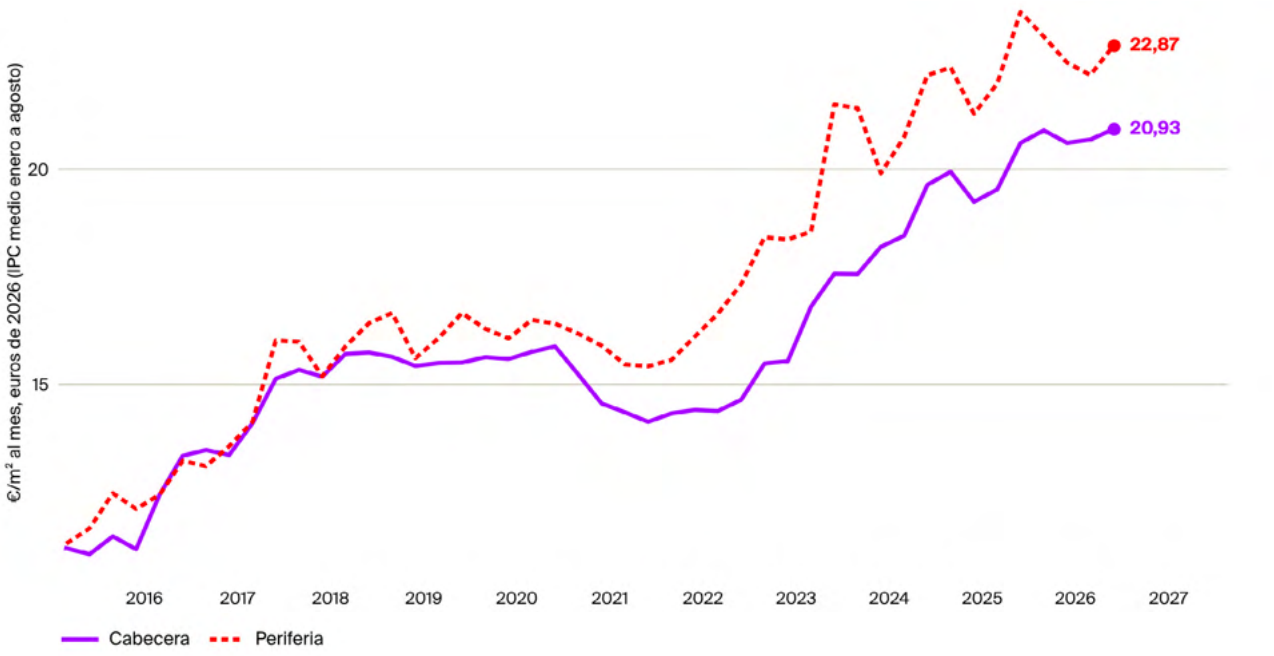
Pero Balears también demuestra que la vivienda pública de verdadera calidad es posible. El IBAVI ha demostrado que construir bien no cuesta más que construir mal, y que la administración puede ser un motor de innovación arquitectónica.

1/ Diagnóstico

EL PROBLEMA DE VIVIENDA

El área metropolitana de Palma de Mallorca registra el deterioro más acelerado del panel en términos de precio de compra, con un 187% de crecimiento entre 2015 y el segundo trimestre de 2026, de manera similar tanto en la ciudad como en los municipios aledaños. El esfuerzo de alquiler en la ciudad superó el 30% en 2023 y en la periferia alcanza ya el 36%, y los años de renta necesarios para comprar 75 m² pasaron de 4,8 a 7,2 entre 2015 y 2023,el mayor deterioro del panel en el acceso a la compra.

Aumento precio venta 2015–2026T2	**+187%** el mayor del panel
Aumento precio alquiler 2015–2026T2	**+145%** superior en periferia
Turistas extranjeros 2025	**15,7 millones** frente a 10M en 2000
Crecimiento poblacional desde 2000	**+42%** la más alta de España



Palma. Precio de alquiler real en cabecera y periferia, 2015-2026
Descontada la inflación, el alquiler en Palma casi se ha duplicado desde 2015, y desde 2023 ha subido un 30% más en términos nominales sin señales de freno. La periferia está por encima de la ciudad, de modo que en la isla el desplazamiento no alivia la presión sino que la extiende a todo el territorio.
Fuente: Idealista (precio de oferta) e INE, IPC. Euros de 2026 por m² al mes. Datos del área urbana de Palma como referencia de las islas.

POR QUÉ SE HA LLEGADO HASTA AQUÍ

Desde la creación del gobierno autonómico en 1983, la política de suelo de las islas se ha articulado en torno a dos lógicas contradictorias, la de proteger los ecosistemas de alto valor (que constituyen el principal activo turístico) y la de permitir la construcción y regularización de viviendas y usos turísticos en el resto del suelo rústico. El resultado de esta permisividad estructural ha sido la ocupación progresiva del territorio en baja densidad, con construcciones irregulares que sucesivos gobiernos han ido legalizando.

La Llei de Sòl Rústic de 1997 fijó en 14.000 metros cuadrados la parcela mínima para construir en suelo rústico, un umbral que parece protector pero que en la práctica permitió la proliferación de viviendas unifamiliares dispersas. Decretos posteriores (55/2005 y 17/2006) facilitaron la actividad turística en esas viviendas, consolidando un modelo económico basado en la explotación turística de viviendas construidas originalmente para uso residencial. La Ley de Ordenación y Uso del Suelo de 2014 permitió regularizar las construidas irregularmente.

El cambio de gobierno de 2015 intentó revertir esta tendencia. Se creó la Agencia de Defensa del Territorio (ADT) para perseguir las irregularidades y se puso fin a la regularización masiva (Rosselló Xamena, 2026). Pero la consolidación del modelo como fuente de renta para amplias capas de la sociedad balear hace políticamente costoso cualquier intento de revertirlo. Desde el último cambio de gobierno en 2023, la política ha vuelto a virar hacia la regularización.

2/ Lo que se está haciendo

EL IBAVI: VIVIENDA PÚBLICA DE REFERENCIA ARQUITECTÓNICA

Desde 2015, el Instituto Balear de Vivienda ha construido 1.118 viviendas en 46 promociones, con un criterio explícito de calidad arquitectónica y sostenibilidad ambiental. Esto se ha producido gracias a decisiones inéditas en la vivienda pública, como el uso de materiales locales (marés, algas de posidonia como aislante) o de sistemas pasivos de climatización, y con una cuidadosa integración en el tejido urbano existente. Varias de sus promociones han recibido premios de arquitectura, y el propio instituto fue distinguido con el AR Emerging Award 2022 de la revista Architectural Review (Márquez Cecilia & Levene, 2023).

El proyecto más emblemático es la promoción de 14 viviendas en Formentera de 2017, construida con algas de posidonia como elemento aislante que permite reducir -63% de emisiones de CO_2 durante la construcción, -75% de energía útil en la vida útil del edificio, y -60% de consumo de agua. Los resultados demuestran que la vivienda pública de alta calidad ambiental es técnicamente posible y económicamente viable, y reviste de dignidad a una tipología de vivienda a veces estigmatizada (Oliver et al., 2018).

Sin embargo, el reto inmediato del IBAVI es el salto de escala. A inicios de 2026, el Consell de Mallorca ha cedido al IBAVI terrenos para construir 300 viviendas de protección pública en Palma (Sánchez, 2026). Esta promoción comportará un paso de la escala de edificio a la escala de varias manzanas, que puede servir como modelo para el crecimiento urbano balear con las densidades adecuadas.

El IBAVI demuestra que la vivienda pública puede ser arquitectónicamente notable. El desafío es pasar de la escala de edificio a la escala de barrio sin perder esa ambición de calidad.

3/ Propuesta

CRECER CON DENSIDAD: LA ALTERNATIVA AL MODELO DE BAJA DENSIDAD

Así, la respuesta histórica de Balears al problema de vivienda, permitir más construcción en suelo rústico, ha llegado a su límite territorial, ambiental y económico. El territorio ocupado en baja densidad genera costes de servicio insostenibles (transporte, agua, energía, saneamiento), destruye el paisaje que constituye el principal activo económico de las islas, y no resuelve el problema de asequibilidad porque las viviendas resultantes no son vivienda pública asequible sino segunda residencia o alojamiento turístico.

La propuesta es un cambio de modelo para crecer con densidad urbana. Esto implica expandir los límites de los suelos urbanos si es necesario, pero asegurando que el nuevo suelo urbanizado se construya con densidades de ciudad, no de campo, y con un porcentaje mínimo obligatorio de vivienda protegida. Los modelos de vivienda desarrollados por el IBAVI en la última década son la referencia de calidad; el reto es replicarlos a una escala mayor.

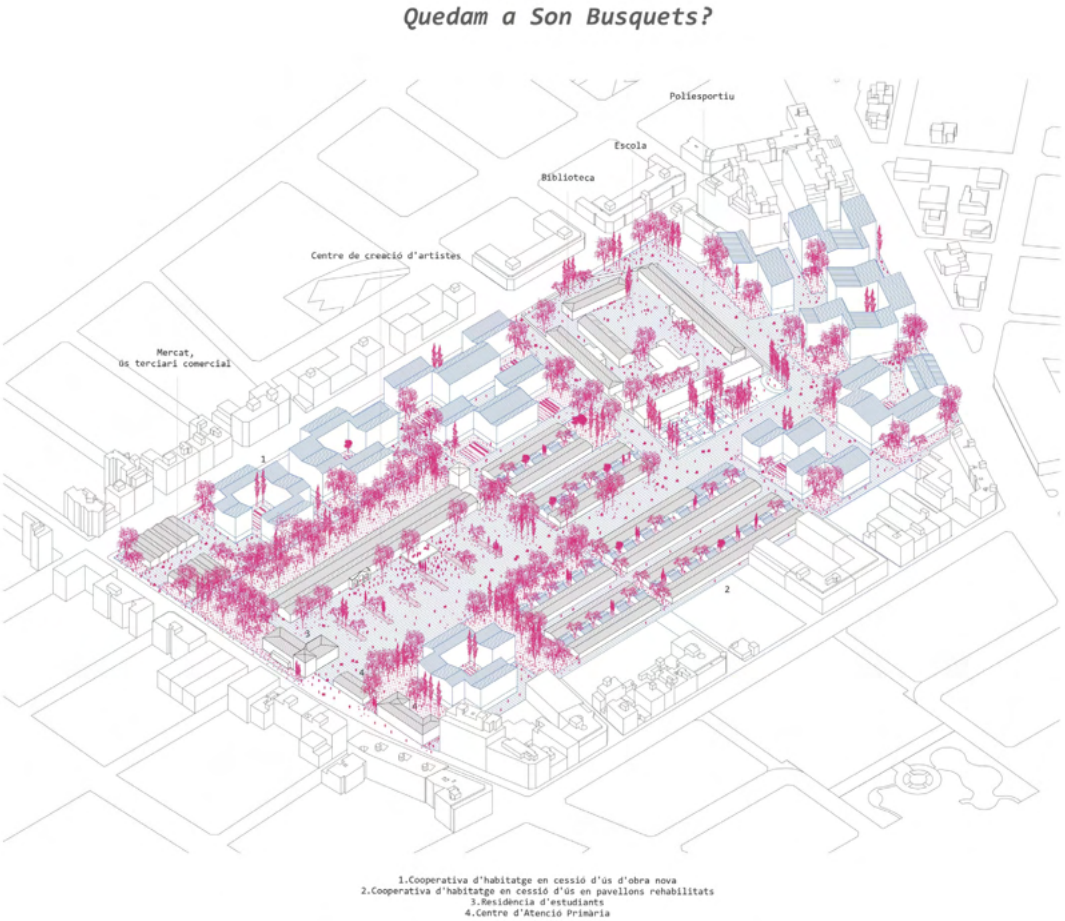
MOVILIZAR RECURSOS PÚBLICOS: ESCALAR EL IBAVI Y PROMOVER SUELO PÚBLICO

Las 300 viviendas del Consell de Mallorca en Palma son el primer ensayo del salto de escala necesario. Si el resultado confirma que el modelo IBAVI es replicable a escala de barrio, con la misma calidad arquitectónica y los mismos criterios de sostenibilidad, el siguiente paso es establecer un programa quinquenal de promoción pública que alcance entre 1.000 y 1.500 viviendas anuales en el conjunto de las islas. Ese volumen requiere la financiación estructural que propone la sección 5 de este informe: ICO como pivot, garantía pública, y operadores con balance suficiente.

A su vez, esto requerirá movilizar suelo público existente en las zonas urbanas de las islas. El caso de Son Busquets -antiguos cuarteles militares en Palma- es paradigmático. En este caso, el impulso de la sociedad civil ha sido vital, ya que en 2018 Joves Arquitectes de Mallorca convocó un concurso de propuestas, ante la pasividad de las instituciones para movilizar el suelo. Esto ha resultado en la preservación de la propiedad pública del suelo, que se transfirió del Ministerio de Defensa a SEPES en 2023 (Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, 2023). Si bien el suelo aún está a la espera de ser desarrollado, la sociedad civil sigue empujando para el desarrollo del barrio, mediante alegaciones que promueven la construcción de vivienda pública y la conservación del patrimonio construido.

LIMITAR DEFINITIVAMENTE LA REGULARIZACIÓN DE SUELO RÚSTICO

Cada nueva regularización de viviendas construidas ilegalmente en suelo rústico no solo tiene un impacto territorial, que consolida el modelo que genera el problema, sino que envía una señal al mercado de que la irregularidad tiene futuro. La propuesta es establecer un límite legal definitivo a las regularizaciones, con un régimen transitorio que liquide las situaciones pendientes y una prohibición expresa de nuevas construcciones en suelo no urbanizado.



Propuesta "Quedam a Son Busquets?", ganadora ex-aequo del concurso de ideas 'Explotam Son Busquets!' organizado por Joves Arquitectes de Mallorca. Imagen de Miquel Ramón i Maria del Mar Amengual, 2018.

→ Conexión con el marco nacional

Balears es el caso más extremo del panel y, por eso, el más revelador. La combinación de suelo limitado, presión turística y crecimiento poblacional hace imposible resolver el problema sin intervención del Estado en dos frentes, la reforma fiscal del suelo (sección 4) para desincentivar la retención especulativa de suelo urbano y la acumulación de viviendas turísticas, y el sistema de financiación de operadores (sección 5) para que el IBAVI pueda escalar su modelo a la velocidad y el volumen que la crisis exige.

A CORUÑA

Hacia la gobernanza metropolitana de la vivienda

En mayo de 2025, A Coruña se convirtió en el primer municipio de Galicia declarado zona de mercado residencial tensionado. El Concello lideró activamente ese proceso, frente a las reticencias iniciales de la Xunta. Es un hito político relevante, pero también un síntoma del problema central. El Ayuntamiento actúa solo, dado que, aunque el sistema urbano integra a diez municipios, soloexiste una limitada arquitectura de gobernanza supramunicipal.

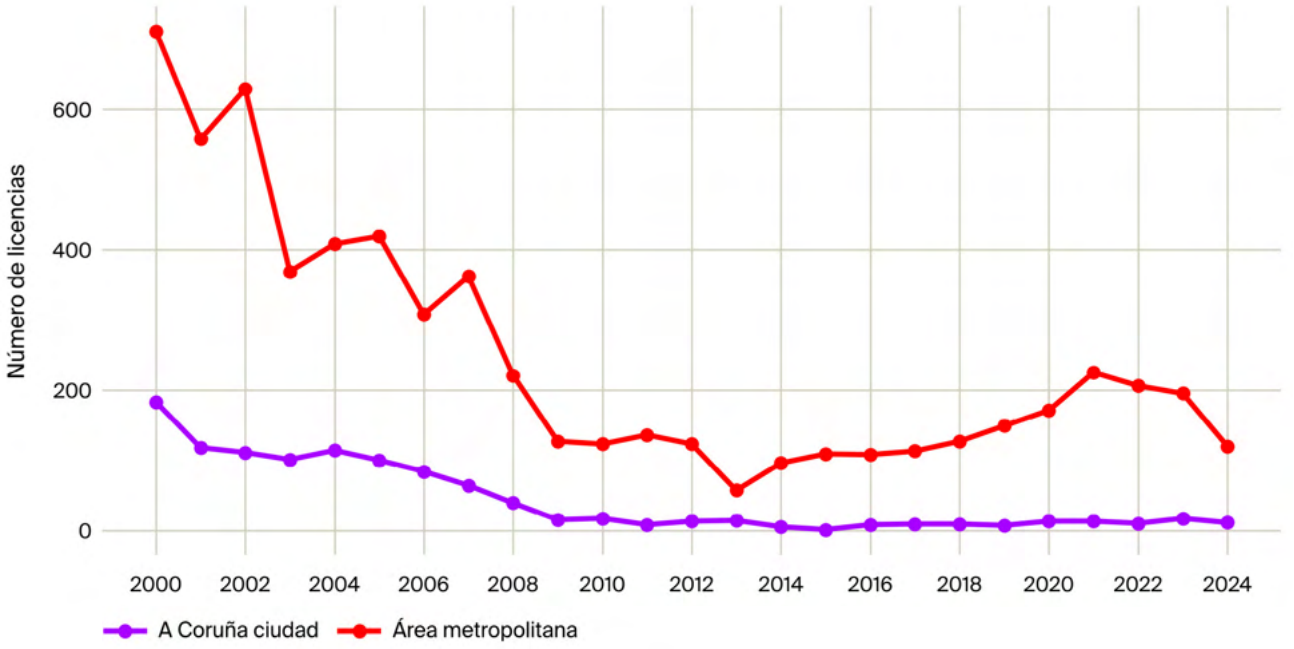
1/ Diagnóstico

EL PROBLEMA DE VIVIENDA

El alquiler medio en A Coruña ha pasado de 403 euros al mes en 2014 a 730 euros en 2025, lo que significa un incremento del 81% en once años. El precio de compra de vivienda libre superó los 2.012 €/m² en 2023, acumulando 12,2 puntos por encima del crecimiento del IPC desde 2015. El esfuerzo financiero medio de los hogares en alquiler supera el 30% de los ingresos netos, por encima del umbral establecido en la Ley de Vivienda. Este dato del Concello se refiere a los hogares que viven de alquiler y a sus ingresos netos. Con la metodología común de este informe, que compara el alquiler con la renta media de todos los hogares, el esfuerzo en la ciudad es del 22% (2023), mientras el coste del alquiler en precios de oferta ha subido un 91% entre 2015 y el segundo trimestre de 2026, y un 122% en el resto del área. Además, el parque público municipal apenas llega a 0,35 viviendas por cada 100 habitantes, frente a la media europea de 3,2. Por tanto, si bien la crudeza de la situación no es la de las grandes capitales y ciudades turísticas, la asequibilidad también está en deterioro en A Coruña.

Alquiler medio	**730 €/mes (2025)** +81% desde 2014
Precio compra vivienda libre	**2.012 €/m² (2023)** +12,2 puntos sobre IPC
Esfuerzo hogares en alquiler	**Supera el 30% de ingresos netos** umbral Ley de Vivienda
Parque público municipal	**0,35 viviendas/100 hab** media europea: 3,2
Demandantes de vivienda protegida	**3.761 solicitudes activas** registro municipal
Alquiler precios de idealista 2015–2026T2 (panel del informe)	**+91%** +122% en el resto del área
Esfuerzo de alquiler 75 m², 2023 (panel del informe)	**22%** sobre renta media de todos los hogares

Fuente: (Concello de A Coruña, 2025); panel del informe: Idealista e INE ADRH



A Coruña. Licencias de obra de nueva planta, ciudad y área metropolitana, 2000-2024
Desde 2009 las licencias de nueva planta en la ciudad apenas superan la decena al año. El área metropolitana se recuperó hasta más de 200 en 2021, aunque vuelve a caer en 2024. Con una ciudad compacta y sin apenas suelo nuevo, la construcción se ha trasladado a Oleiros, Culleredo o Arteixo sin un marco común de densidad ni de reservas de vivienda protegida, mientras la Xunta mantiene su reticencia a crear estructuras metropolitanas.
Fuente: Instituto Galego de Estatística (IGE), tabla 256. Número de licencias, no de viviendas.

POR QUÉ SE HA LLEGADO HASTA AQUÍ

La configuración urbana actual de A Coruña es el resultado de sucesivas etapas de expansión y transformación de su modelo de crecimiento. El Polo de Desarrollo de los años 60 (plan 1965–1967) impulsó la consolidación industrial y la expansión residencial hacia el interior de la península. El Plan General de 1985 marcó un punto de inflexión hacia la contención y la protección del casco histórico. El de 1998, en pleno boom inmobiliario, reabrió el crecimiento expansivo y facilitó la dispersión hacia los municipios del entorno como Oleiros, Culleredo y Arteixo, configurando un área metropolitana que funciona de facto pero que nunca ha sido gobernada como tal (Díaz Gallego, 2018; Ledo et al., 2008).

El PGOM de 2013 respondió al ciclo anterior con un modelo posexpansivo marcado por una ciudad compacta, rehabilitación sobre nueva extensión y mejora de la conectividad. Este fue el instrumento adecuado para la poscrisis (Busquets, 2013). Sin embargo, su lógica de fondo no anticipó la nueva ola de crecimiento que tiene lugar a partir de 2015. La menor producción de vivienda nueva y la concentración de la demanda en áreas urbanas consolidadas contribuyeron a la subida sostenida de precios de compra y alquiler, visible en los indicadores seleccionados. Frente a la necesidad de una fase de expansión metropolitana, la Xunta de Galicia ha mantenido históricamente una posición de reticencia ante la creación de estructuras de gobernanza

metropolitana.[4] El Consorcio das Mariñas cumple algunas funciones mancomunadas y existe coordinación en el transporte intermunicipal, pero no hay autoridad metropolitana, ni planeamiento conjunto efectivo, ni política de vivienda coordinada a esa escala. Aunque la metrópolis funciona como un sistema urbano integrado, su planificación tiene lugar mediante fragmentos municipales.

2/ Lo que se está haciendo

La reacción política más clara ante el problema de la vivienda ha sido la declaración de zona tensionada. Esta declaración ha sido acompañada por un plan de medidas del Concello para el período 2025–2028 que incluye ayudas a la rehabilitación ligadas al alquiler asequible, incentivos fiscales para viviendas vacías, construcción de viviendas públicas en Xuxán y Marqués de Pontejos, cesión de suelo municipal a cooperativas para 130 nuevas viviendas en alquiler asequible, movilización de suelo en Os Rosais, Praza Porticada y Pedro Fernández para otro centenar de unidades en colaboración con el Instituto Galego da Vivenda e Solo y gestión del parque de 450 viviendas municipales a través de EMVSA, con previsión de ampliar el stock (Concello de A Coruña, 2025).

Son medidas relevantes para la escala municipal, pero el propio Plan de Medidas reconoce limitaciones estructurales. Por ejemplo, para alcanzar el objetivo del 20% de vivienda social establecido en la Ley de Vivienda, el municipio debería multiplicar de forma significativa su parque actual. Además, la regulación del alquiler a través de la declaración como zona tensionada tiene un alcance necesariamente parcial. Esta puede contener precios en A Coruña, pero desplaza la demanda hacia otros municipios del área metropolitana que no están sujetos al mismo régimen.

El desbordamiento es una debilidad de cualquier política municipal en un mercado metropolitano. Lo que se regula en la cabecera presiona la periferia. Sin coordinación metropolitana, la regulación mueve el problema de sitio sin resolverlo.

4/ La excepción es el Área Metropolitana de Vigo; véase la nota 3.

3/ Propuesta

UNA ENTIDAD METROPOLITANA DE VIVIENDA

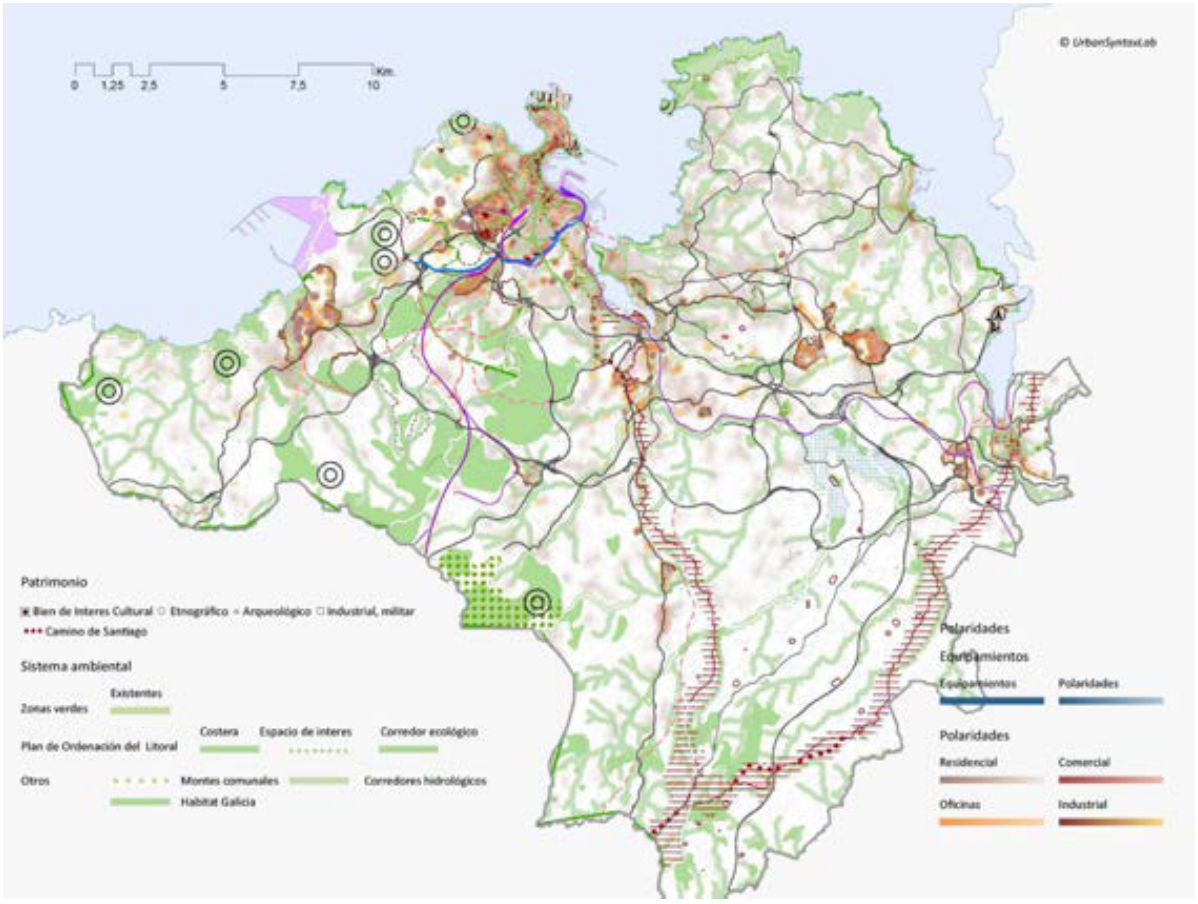
Siguiendo el modelo AMB/IMPSOL en el área de Barcelona, la propuesta de este informe es crear un organismo supramunicipal que formule un plan conjunto de vivienda para el área urbana de A Coruña, gestione suelo y promueva vivienda asequible a esa escala. Esta propuesta se apoya en los resultados de Freemark et al. (2020), quienes identifican las arquitecturas institucionales que permiten a cada municipio proteger sus propios recursos frente al resto del área metropolitana, descargando en el conjunto las funciones más costosas como son la provisión de vivienda y servicios sociales. Para revertir esta lógica, una entidad metropolitana de vivienda serviría para reducir la fragmentación operativa y coordinar suelo, financiación y producción asequible a una escala común. Por ejemplo, este organismo actuaría como interlocutor institucional para atraer financiación del Banco Europeo de Inversiones y como gestor de suelos públicos infrautilizados en los distintos términos municipales. La creación de este organismo requiere voluntad política de los municipios implicados y habilitación de la Xunta. La resistencia histórica de la administración gallega a las estructuras metropolitanas no es insuperable ya que tiene precedentes en otras comunidades y puede abordarse con un diseño que respete las competencias municipales mientras crea el espacio de coordinación necesario.

DESARROLLO ORIENTADO AL TRANSPORTE (DOT)

La propuesta de Desarrollo Orientado al Transporte (DOT) consiste en vincular la producción de vivienda asequible a los corredores de transporte público de alta capacidad, concentrando densificación y nuevos desarrollos en los ejes A Coruña–Oleiros, A Coruña–Culleredo y A Coruña–Arteixo, todos identificados en la red viaria general del PGOM de 2013. El modelo DOT permite aprovechar la inversión pública en movilidad como palanca para generar suelo asequible en entornos bien conectados, densificando donde tiene sentido densificar y evitando la dispersión en baja densidad que multiplica los costes de servicio (Cervero et al., 2013).
La cuestión central es gobernar la densificación, ya que una de las críticas a los procesos de densificación DOT es que producen gentrificación. Sin embargo, la revisión sistemática de la literatura (Padeiro et al., 2019) demuestra que los efectos de gentrificación asociados al DOT no son automáticos ni generalizados, y que dependen del contexto urbano, del mercado de vivienda y de las políticas complementarias aplicadas. Precisamente por eso, en A Coruña el DOT debería plantearse desde el inicio como una estrategia metropolitana de movilidad, suelo y vivienda asequible para aprovechar la accesibilidad generada por el transporte y producir vivienda protegida y alquiler asequible donde la ciudad puede crecer de forma más eficiente.

COORDINACIÓN METROPOLITANA DE RESERVAS DOTACIONALES

La ausencia de coordinación permite que municipios del área metropolitana compitan entre sí reduciendo sus exigencias de reserva de vivienda protegida para atraer promotores, lo que la literatura llama *urban fiscal dumping*. Frente a este, Biber et al. (2022) proponen reforzar la intervención supralocal y estandarizar los instrumentos urbanísticos cuando la regulación local fragmentada bloquee la producción de vivienda. En A Coruña, la propuesta es establecer criterios homogéneos para toda el área urbana incluyendo porcentajes mínimos de vivienda protegida en cualquier actuación urbanística y reservas dotacionales equivalentes en todos los municipios del sistema metropolitano.



Síntesis de la Estrategia Metropolitana de Coruña. Imagen del "Diagnóstico y estrategia metropolitana del área urbana de Coruña", 2016.

→ Conexión con el marco nacional

A Coruña es el caso más claro de cómo la escala municipal es insuficiente para resolver un problema metropolitano. Sin la DG de Ciudades que propone este informe para coordinar ese proceso, ciudades como A Coruña seguirán limitadas por políticas municipales ambiciosas que desplazan el problema sin resolverlo.

MÁLAGA

Cuando el éxito económico expulsa a sus propios habitantes

Málaga ilustra la paradoja de una ciudad que ha triunfado en la competición global por el talento, la inversión y el turismo y que, por eso mismo, expulsa a quienes hacen posible ese éxito. El modelo ‹Silicon Coast› ha atraído trabajadores remotos, nómadas digitales y residentes extranjeros con poder adquisitivo que compiten directamente con la población local por una oferta de vivienda que no ha crecido al mismo ritmo. El resultado es el mercado residencial con mayor deterioro del panel peninsular.

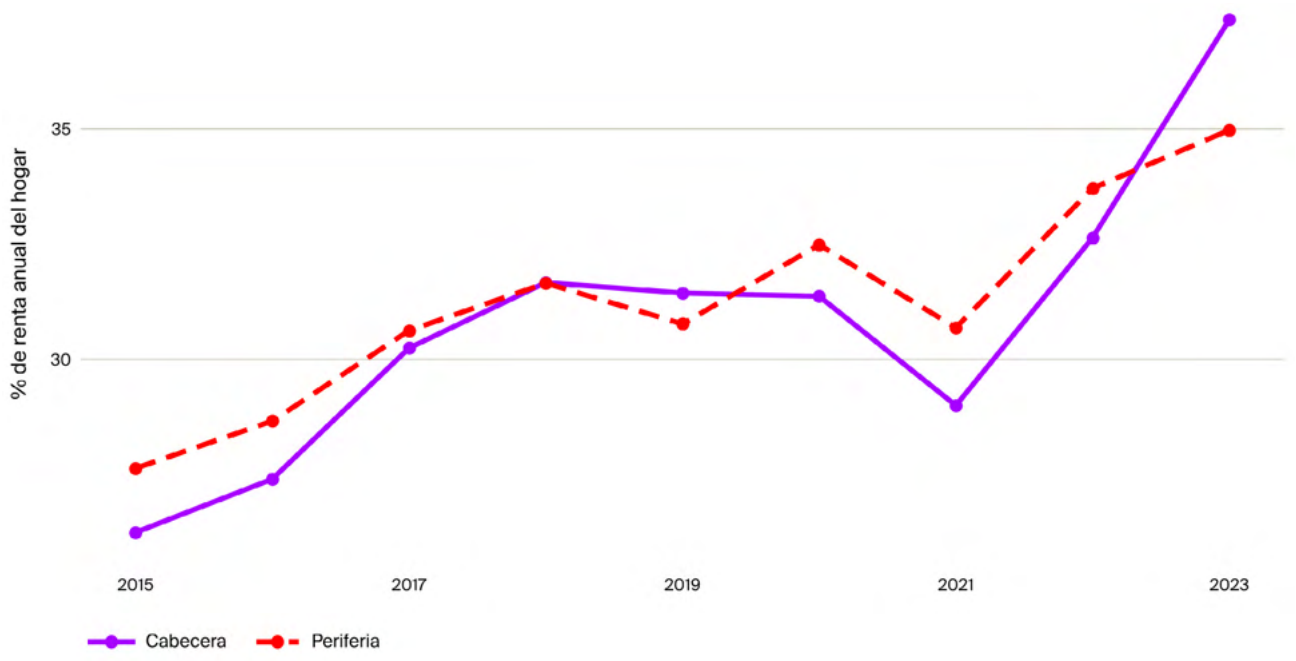
Málaga no es víctima de su fracaso económico, sino de su éxito sin los instrumentos para gestionarlo.

1/ Diagnóstico

EL PROBLEMA DE VIVIENDA

Málaga registra el mayor crecimiento de precio de venta del panel peninsular, con un 153% acumulado entre 2015 y el segundo trimestre de 2026, con tendencia alcista sostenida sin señales de moderación. El precio del alquiler ha crecido en paralelo, un 139% en el mismo período, y se da de manera muy similar en la ciudad y en la periferia, mostrando efectos distribuidos en todo el entorno. El esfuerzo de alquiler en la cabecera ronda o supera el 30% desde 2019, alcanzando el 37% en 2023.

Aumento precio venta 2015–2026T2	**+153%** el mayor del panel peninsular
Aumento precio alquiler 2015–2026T2	**+139%** periferia converge con cabecera desde 2021
Esfuerzo de alquiler cabecera	**37% (2023)** trayectoria alcista
Suelo desarrollable cabecera	**5,1 ha/1.000 hab** suficiente en teoría



Málaga. Esfuerzo de alquiler en cabecera y periferia, 2015-2023
El esfuerzo para alquilar 75 m^2 en la ciudad pasó del 26% al 37% de la renta media del hogar, el mayor aumento del panel, y la periferia llegó al 35%. Málaga tiene más suelo propio que ninguna otra gran ciudad del panel y aun así es donde más se ha deteriorado la asequibilidad, porque el éxito económico y turístico se ha trasladado al precio sin instrumentos que lo contengan.
Fuente: Idealista, INE ADRH. Elaboración propia.

POR QUÉ SE HA LLEGADO HASTA AQUÍ

Tres factores estructurales explican el deterioro malagueño. El primero es el modelo económico, ya que la apuesta por el turismo de alto valor, la atracción de empresas tecnológicas y la conversión en destino de trabajadores remotos ha generado una presión de demanda sobre la vivienda que supera con creces la capacidad de respuesta del mercado local. El incremento de la renta media de los nuevos residentes presiona al alza todos los precios, incluidos los del segmento que no les está destinado.

El segundo factor es la compra extranjera no residente, ya que Málaga y su entorno concentran una parte desproporcionada de las adquisiciones de vivienda por ciudadanos extracomunitarios no residentes en España, el colectivo al que apunta el impuesto del 100% anunciado por el gobierno en enero de 2025 y todavía no aprobado. Aunque el porcentaje total no sea mayoritario, su efecto se concentra en los segmentos de mayor demanda local, comprimiendo la oferta disponible para residentes.

El tercer factor es el alquiler turístico, ya que Málaga y la Costa del Sol concentran una parte muy relevante del parque de alquiler turístico de Andalucía. Cada vivienda que se destina al alquiler de corta duración es una vivienda que sale del mercado residencial.

El registro nacional de alojamientos turísticos (RD 1312/2024) es un paso necesario pero no suficiente, porque la fiscalidad del alquiler turístico sigue siendo más favorable que la del residencial en muchos supuestos.

La periferia crece aceleradamente desde 2019: municipios como Torremolinos, Benalmádena o Mijas absorben la demanda desplazada desde la cabecera por precio. Sin coordinación metropolitana, ese crecimiento periférico ocurre sin criterios de densidad, sin reservas de vivienda protegida obligatorias y en competencia regulatoria con la cabecera.

2/ Lo que se está haciendo

REHABILITACIÓN DE BARRIOS VULNERABLES

Se están desarrollando programas de rehabilitación integral a escala de barrio, especialmente en zonas con edificios envejecidos y población vulnerable. Destacan las actuaciones previstas en San Andrés y Palma-Palmilla, vinculadas a fondos europeos Next Generation y a la colaboración con la Junta de Andalucía. El programa actúa conjuntamente sobre eficiencia energética, fachadas, cubiertas, accesibilidad y conservación, con el objetivo de generar un impacto más amplio que una subvención aislada. Persigue reducir los gastos energéticos de las familias, mejorar la calidad de las viviendas y prevenir procesos de degradación urbana. El programa contempla una inversión conjunta de más de 49 millones de euros entre ambas áreas, aunque su estructura financiera es mixta, pues combina aportaciones europeas, autonómicas y municipales.

MORATORIA A LA CONCESIÓN DE LICENCIAS PARA VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO

Málaga es una de las ciudades españolas con mayores problemas en lo referente a la tensión que introducen las viviendas de uso turístico en el mercado inmobiliario. Con unas cifras totales prácticamente similares a las que presentan Madrid o Barcelona, pero con una población muy inferior, la situación es muy extrema, especialmente en algunos barrios céntricos de la ciudad. Empujado por esa presión, en julio de 2026 el ayuntamiento ha aprobado una moratoria a cualquier nuevo hospedaje en suelo residencial por un periodo de tres años. Desde entonces diversos partidos políticos y colectivos han denunciado que no se está cumpliendo íntegramente. En cualquier caso, es una medida temporal mientras se decide qué normativa se aplicará en el futuro.

PLAN DE VIVIENDA Y SUELO 2023-2027

Una de las principales medidas que ha implementado el ayuntamiento de Málaga para promover vivienda es un plan mixto que incluye hasta 8.900 viviendas, el 46% de ellas (4.100) protegidas. Si bien las políticas del ayuntamiento de Málaga también incluyen la promoción de vivienda protegida en venta, hay que considerar igualmente el incremento notable de la vivienda pública en alquiler, que actualmente sobrepasa las 2.500 viviendas.

3/ Propuesta

UN PLAN METROPOLITANO QUE ROMPA LA COMPETENCIA REGULATORIA

La propuesta central es establecer un plan de ordenación metropolitana que integre los municipios del área urbana (Torremolinos, Benalmádena, Mijas, Alhaurín de la Torre...) y establezca criterios comunes de densidad, reservas de vivienda protegida y limitaciones al alquiler turístico en suelo residencial. Sin ese marco común, cada municipio puede competir con los demás ofreciendo condiciones más laxas para atraer promotores y residentes de alto poder adquisitivo, generando una carrera hacia el fondo que expulsa la función residencial asequible del conjunto del área urbana.

FISCALIDAD SOBRE LA COMPRA EXTRANJERA Y EL ALQUILER TURÍSTICO

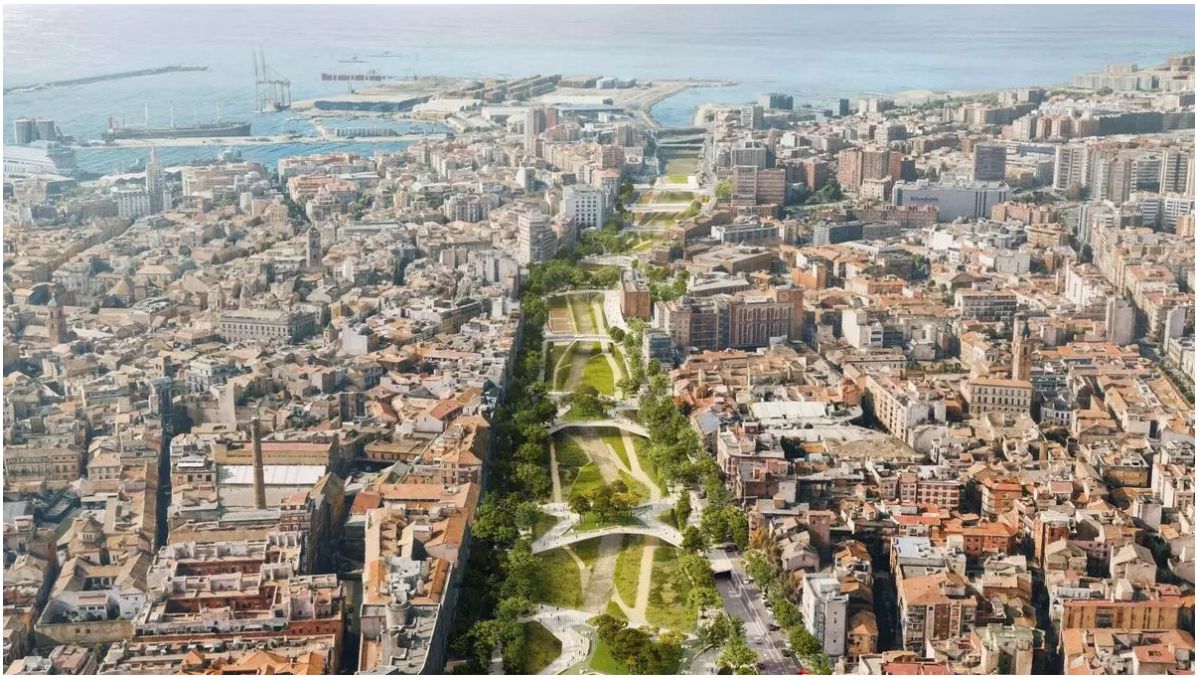
Málaga es el caso donde la propuesta fiscal del informe (reforma del IBI hacia el valor del suelo, fiscalidad equiparada del alquiler turístico con otras actividades económicas, y el impuesto sobre la compra de vivienda por extracomunitarios no residentes) tendría el mayor impacto. La propuesta no es limitar la inversión extranjera en términos generales, sino evitar que la vivienda sea tratada como un activo puramente financiero desconectado de su función social.

VIVIENDA PÚBLICA DE ESCALA

Málaga tiene suelo disponible, con 5,1 ha/1.000 hab en la cabecera, el valor más alto entre las grandes ciudades del panel, lo que la diferencia de Barcelona o Bilbao. El problema no es la ausencia de suelo, sino que la promoción pública en marcha no tiene la escala suficiente ni un operador metropolitano capaz de ejecutarla. La propuesta es establecer un programa de promoción pública de vivienda en alquiler asequible sobre suelo municipal, con la financiación estructural del ICO que propone la sección 5, y con un operador metropolitano de escala suficiente para absorber esa financiación.

RECONEXIÓN DE LA CIUDAD CON LOS ENTORNOS NATURALES

La costa del Sol es uno de los territorios más turísticamente explotados de todo el litoral español, y ello ha provocado una notable pérdida de calidad ambiental, especialmente en la conurbación de Málaga donde la propia expansión de la ciudad y de las infraestructuras hacen que el poco espacio natural quede compartimentado y aislado. Málaga debe trabajar para reconectar con esos espacios. En esa línea la propuesta de integración urbana del río Guadalmedina es muy interesante, si se hace desde esta perspectiva, pero sería un buen punto de partida para extenderlo en un entramado de corredores ambientales superior, hacia el interior llegando a localidades vecinas, y hacia ambos lados de la costa.



Proyecto de integración urbana del río Guadalmedina. Imagen del Ayuntamiento de Málaga, 2026.

→ Conexión con el marco nacional

Málaga ilustra mejor que ninguna otra ciudad del panel el argumento fiscal de este informe, ya que el crecimiento económico, fruto del éxito del modelo tecnológico y turístico, se capitaliza directamente en el precio de la vivienda, expulsando a quienes generan ese crecimiento. La reforma del IBI hacia el valor del suelo, la equiparación fiscal del alquiler turístico y el impuesto a la compra extranjera no residente son las respuestas estructurales a este problema. Sin ellas, ninguna política de vivienda municipal puede competir con las fuerzas de mercado que operan sobre Málaga.

GETAFE

Identidad propia frente a dependencia en un entorno metropolitano

Las ciudades situadas en las coronas metropolitanas de las grandes urbes constituyen una categoría en sí misma. Getafe, pudiendo equipararse población a cualquier ciudad mediana, no puede obviar el hecho de que, además, forma parte indisoluble de un sistema urbano superior como es el área metropolitana de Madrid. Este hecho, junto a otras particularidades como el acoger la Universidad Carlos III y una tradición industrial y militar de gran relevancia, configuran un núcleo urbano que lucha por ofrecer en un entorno de creciente presión esa ciudad de proximidad y bienestar que Madrid no consigue alcanzar.

Getafe aprovecha sus ventajas competitivas propias de situarse en un entorno muy bien comunicado para desarrollar un proyecto de ciudad propio, pero no es ajena a los problemas que esa misma ubicación le provoca. Getafe, al igual que cualquier ciudad metropolitana tiene el reto de encontrar su espacio y defender esa identidad propia.

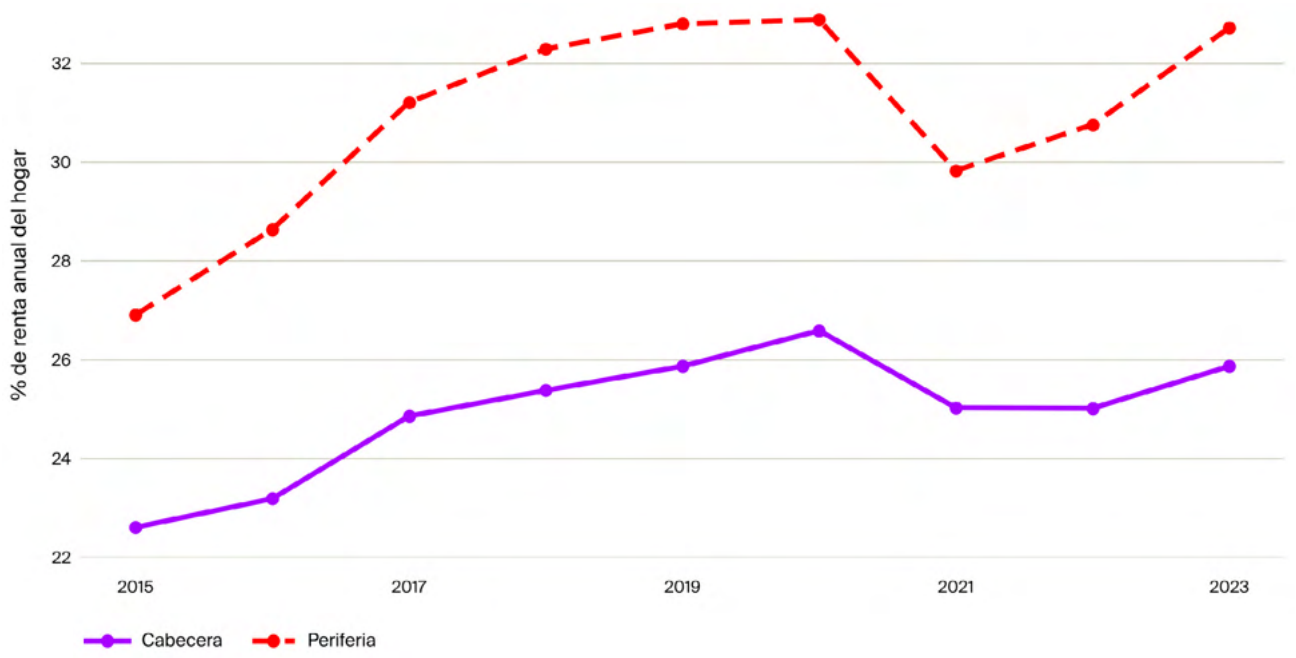
1/ Diagnóstico

EL PROBLEMA DE VIVIENDA

Getafe sufre, al igual que la mayoría de ciudades situadas en entornos metropolitanos, un problema derivado de la presión por coronas que desde la ciudad de Madrid se distribuye hacia las ciudades periféricas. En este sentido, la situación actual de los precios de la vivienda lleva a que buena parte de quienes tradicionalmente vivían en el municipio se vean forzados a buscar una alternativa más asequible de alquiler o venta en las siguientes coronas metropolitanas (Parla, Pinto o Illescas son algunos ejemplos).

Se trata de una dinámica similar a la que se vive en otros municipios de la periferia metropolitana, con el añadido de generar un aumento significativo de los problemas de movilidad y de la pobreza energética vinculada con el transporte (especialmente con el aumento de los precios de carburantes), que a su vez aumenta de manera significativa los desequilibrios territoriales entre el Sur y el resto de la ciudad de Madrid.

Aumento precio venta 2015–2026T2	**+110%** rápido crecimiento desde 2024
Aumento precio alquiler 2015–2026T2	**+110%** similar al del resto del área de Madrid
Crecimiento población 2021-2025	**+5%** en solo cuatro años
Suelo desarrollable cabecera	**7,9 ha/1.000 hab** mayor que en el área metropolitana de Madrid



Getafe. Esfuerzo de alquiler, Getafe frente al resto del área urbana de Madrid, 2015-2023
En 2023 alquilar 75 m² en Getafe exigía el 26% de la renta media del hogar, por debajo del umbral del 30% y siete puntos menos que en el resto del área de Madrid (33%). Getafe es además el único caso del panel con más suelo disponible que su entorno.
Fuente: Idealista, INE ADRH. Elaboración propia. Cabecera = municipio de Getafe; periferia = resto del área urbana de Madrid.

POR QUÉ SE HA LLEGADO HASTA AQUÍ

Getafe ha experimentado una profunda transformación desde mediados del siglo XX, pasando de ser una localidad agrícola y semi-rural a convertirse en una ciudad industrial integrada en el área metropolitana de Madrid. Su desarrollo estuvo impulsado por la industrialización, la llegada masiva de población trabajadora y la construcción de grandes infraestructuras. Factores que favorecieron el crecimiento económico pero también generaron una fuerte fragmentación territorial y desequilibrios urbanos fruto especialmente de su configuración como “ciudad sirviente” a la dinámica de infraestructuras y necesidades del Gran Madrid. En este sentido, la ciudad sufre una fragmentación sistemática mediante grandes infraestructuras viarias y de ferrocarril, una tónica compartida con el resto de municipios metropolitanos, y que es especialmente clara en el Sur de Madrid, segregando y ahondando el desequilibrio del territorio y el paisaje frente al resto de ámbitos metropolitanos.

A diferencia de otras ciudades industriales del sur de Madrid, Getafe ha logrado mantener una parte importante de su tejido productivo gracias al sector aeronáutico, liderado por Airbus y sus empresas auxiliares. Este elemento, junto con la presencia de la Universidad Carlos III, ha consolidadoun modelo económico basado en la industria avanzada, la innovación y la atracción de talento, otorgando al municipio una posición competitiva y resiliente.

Sin embargo, estos factores también han incrementado la presión sobre el mercado de la vivienda. La llegada de estudiantes, profesionales cualificados y población desplazada desde Madrid por el elevado coste de la vivienda ha aumentado la demanda residencial.

En consecuencia, Getafe presenta una realidad dual, ya que por un lado, cuenta con una economía sólida, una relevante capacidad industrial y una importante atracción de inversión; por otro, afronta crecientes problemas de acceso a la vivienda, presión inmobiliaria, movilidad y reequilibrio territorial derivados tanto de dinámicas metropolitanas como de sus propios procesos de desarrollo.

2/ Lo que se está haciendo

PROMOCIÓN DE VIVIENDA PÚBLICA CON SELLO DE CALIDAD

Getafe está apostando por un modelo de vivienda pública que combina la asequibilidad con los más altos estándares de calidad constructiva y sostenibilidad ambiental. Porque vivienda pública no es sinónimo de calidad básica. Esta política se materializa en la promoción de viviendas tanto en régimen de venta como de alquiler asequible, desarrolladas con criterios de máxima eficiencia energética, lo que permite reducir el consumo de energía y los costes de los futuros hogares. Los nuevos edificios incorporan tecnologías avanzadas como instalaciones fotovoltaicas para la generación de energía renovable, sistemas de aerotermia para climatización y agua caliente sanitaria, así como métodos de construcción industrializada que mejoran los plazos de ejecución, la calidad de los acabados y la sostenibilidad del proceso constructivo. Desde el año 2022 son 51 viviendas ya ejecutadas (mitad en venta y mitad en alquiler), que se suman a 203 viviendas en construcción para alquiler. Además, se han anunciado ya 50 alojamientos para mayores previstos y en torno a 900 viviendas más en el futuro barrio de La Aviación (donde al menos el 60% del total de viviendas serán públicas).

IMPULSO A LA REHABILITACIÓN ENERGÉTICA DEL PARQUE DE VIVIENDAS CON UNA PERSPECTIVA ESTRATÉGICA

Getafe está impulsando la rehabilitación energética del parque residencial como una herramienta clave para mejorar la calidad de vida de los vecinos, reducir el consumo energético y avanzar hacia un modelo urbano más sostenible. Aprovechando programas de ayudas estatales, autonómicas y municipales, el Ayuntamiento fomenta actuaciones en edificios y viviendas destinadas a mejorar el aislamiento térmico, renovar cubiertas y fachadas, sustituir carpinterías y ventanas, e incorporar sistemas de climatización más eficientes y energías renovables. En este sentido, el apoyo de proyectos europeos han sido clave para innovar en procesos y soluciones desde el sector público. Desde el año 2022 más de 150 comunidades de vecinos han accedido a subvenciones para la accesibilidad de sus edificios, y más de 70 lo han hecho para la rehabilitación energética.

SIMPLIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Se están reforzando las políticas de rehabilitación residencial mediante la simplificación de los procedimientos administrativos y la puesta en marcha de convocatorias municipales más accesibles y adaptadas a las necesidades reales de los vecinos. Estas ayudas están orientadas tanto a actuaciones en viviendas individuales como en comunidades de propietarios, financiando mejoras como la sustitución de ventanas por otras más eficientes, la mejora del aislamiento térmico interior, la eliminación de barreras arquitectónicas y la incorporación de elementos que favorezcan la accesibilidad y la habitabilidad de los hogares. Asimismo, las convocatorias apoyan intervenciones de mayor alcance en los edificios, contribuyendo a su conservación, modernización y eficiencia energética. En este sentido, desde hace años, la Empresa Pública de vivienda y suelo del Ayuntamiento apoya y colabora en la asistencia a la ciudadanía durante el proceso para facilitar y responder a posibles dudas durante el mismo.

DERECHO A LA ENERGÍA Y DERECHO A LA VIVIENDA: SERVICIOS DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA EN MATERIA DE VIVIENDA INTEGRADOS

Getafe está avanzando hacia una atención integral en materia de vivienda mediante la coordinación de servicios municipales que ofrecen información, orientación y acompañamiento a la ciudadanía ante problemas relacionados con el hogar, como el acceso a una vivienda digna, la rehabilitación, el pago de suministros o la mejora de la eficiencia energética. Este enfoque vincula el derecho a la vivienda con el derecho a disponer de energía suficiente y asequible, previniendo situaciones de pobreza energética y favoreciendo que las familias puedan permanecer en sus hogares y mantener su arraigo en los barrios. Al mismo tiempo, el impulso de comunidades energéticas permite que vecinos, comunidades de propietarios y entidades locales produzcan y compartan energía renovable, reduciendo las facturas, fortaleciendo la cooperación comunitaria y contribuyendo a una transición energética más justa, participativa y conectada con las necesidades sociales de cada barrio, sin dejar a nadie atrás.

3/ Propuesta

GESTIONAR LA DEMANDA RESIDENCIAL PROVENIENTE DE MADRID

Getafe, al igual que el resto de municipios de características similares, debe afrontar el reto de garantizar vivienda asequible en un contexto de creciente presión inmobiliaria. La combinación entre proximidad a Madrid, elevada conectividad, presencia universitaria y especialización tecnológica e industrial está tensando progresivamente el mercado residencial local. Para ello, el desarrollo de modelos innovadores de ciudad compacta, densa y sostenible, vinculados con los nuevos desarrollos previstos, aumentando puntualmente la densidad y altura edificatoria en torno a estaciones de Cercanías e intercambiadores, identificando terrenos y zonas de aparcamiento en superficie vacantes, sumado a la existencia de un parque público de vivienda en alquiler y venta, puede resultar especialmente útil y diferenciador como modelo de reequilibrio social.

APOSTAR POR LAS RESIDENCIAS DE ESTUDIANTES VINCULADAS A LA UNIVERSIDAD

La presencia de la Universidad Carlos III y del ecosistema aeronáutico constituye uno de los grandes activos estratégicos de Getafe, pero también obliga a desarrollar políticas urbanas y residenciales capaces de absorber la demanda inducida sin generar desequilibrios sociales y territoriales; en este sentido, la existencia de una red de residencias estudiantiles asequibles que permita reducir la distorsión del alquiler en el mercado de la vivienda local puede resultar clave.

POTENCIAR EL CARÁCTER INDUSTRIAL COMO VENTAJA COMPETITIVA EN EL SUR DE MADRID

Getafe debe aprovechar su capacidad económica e industrial para consolidar un modelo urbano más equilibrado social y territorialmente, como alternativa a modelos expansionistas que fomentan el desequilibrio social, económico y territorial. La existencia de un potente tejido productivo y tecnológico supone una ventaja competitiva relevante frente a otros municipios similares, pero exige también mecanismos redistributivos y políticas públicas capaces de corregir las desigualdades y tensiones derivadas de dicho dinamismo económico, así como políticas y liderazgo en el ámbito de la innovación, la cohesión y el reequilibrio, desde una perspectiva social para no dejar a nadie atrás, como alternativa y ejemplo en el Madrid metropolitano.

PELEAR POR UNA CO-GOBERNANZA METROPOLITANA DONDE GETAFE TENGA MÁS PESO

El municipio debe reforzar e impulsar su papel dentro de la gobernanza metropolitana del sur de Madrid. Buena parte de sus problemas estructurales —movilidad, vivienda, presión demográfica, contaminación o empleo— exceden ampliamente las capacidades de actuación exclusivamente municipales, y la ausencia de agentes de co-gobernanza metropolitana en Madrid facilita la inercia de esos desequilibrios. En este sentido, avanzar junto a otros municipios para la constitución de entidades o agentes de carácter metropolitano que faciliten la gestión del territorio, y coordinar los distintos planes estratégicos, también aprovechando el marco de los Planes Estratégicos Municipales, y su necesidad de coordinación supramunicipal, puede resultar muy positivo.

AVANZAR EN LA REGENERACIÓN Y LA REHABILITACIÓN URBANA

Getafe debe continuar avanzando en la rehabilitación y regeneración urbana de buena parte de su parque residencial construido entre las décadas de 1960 y 1980, especialmente en barrios ya identificados con mayores necesidades sociales, energéticas y de accesibilidad, con el foco diferencial en la lucha por el derecho a la energía y contra la pobreza energética, todo ello integrado en su estrategia de rehabilitación y regeneración del entorno construido y el despliegue de futuras redes de frío y calor en dicho marco estratégico, algo que se recoge también en su Agenda Urbana y que la convierte en ciudad de referencia en esta materia a nivel europeo.



Proyecto de refugio climático urbano en el barrio de Las Margaritas, Getafe.

→ Conexión con el marco nacional

Getafe es una ciudad paradigma de uno de los territorios que más importancia van a cobrar en las próximas décadas: las coronas metropolitanas. Por un lado se trata de un municipio con plenas competencias, pero por otro está bajo el paraguas de un sistema urbano mucho mayor que genera distorsiones compartidas con el resto de los municipios, pero difícilmente asimilables de manera independiente. Las ciudades metropolitanas poseen unas dinámicas, problemáticas y retos propios que hacen muy pertinente su análisis concreto en este informe, puesto que los comparten con ciudades contra las que no pueden competir de tú a tú, a priori, pero a las que pueden complementar.

Bibliografía

Aalbers, M. B. (2016). The financialization of housing: A political economy approach. Routledge.

Ajuntament de Barcelona. (2023). *Vivienda: Barcelona 2015-2023*. http://hdl.handle.net/11703/130614

Alianza por la Vivienda Asequible y Social. (2026). *Propuesta de Ley de Proveedores Sociales de Vivienda*. https://ghscatalunya.org/wp-content/uploads/2026/03/alivas-ley-proveedores-sociales-de-vivienda-1.pdf

Álvarez Vega, M. I. (2025). La sociedad de beneficio e interés común. Reconocimiento legal y propuestas lege ferenda en España. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, (47), 9–43. https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.47.30407

AMB. (2021, November 5). *Neix la primera societat mixta d'habitatge de lloguer assequible d'Espanya per construir 4.500 pisos a l'àrea metropolitana i a la ciutat de Barcelona*. https://www.amb.cat/web/amb/actualitat/sala-de-premsa/notes-de-premsa/detall/-/notapremsa/neix-la-primera-societat-mixta-d-habitatge-de-lloguer-assequible-d-espanya/11908515/11696

Àrea Metropolitana de Barcelona. (2025). *Polítiques d'habitatge a l'Àrea Metropolitana de Barcelona*. https://docs.amb.cat/alfresco/api/-default-/public/alfresco/versions/1/nodes/5ed318d5-0632-4d4c-970b-185582ec2c77/content/20250710_Dossier_Premsa_Jornada_Habitatge.pdf?attachment=false&mimeType=application/pdf&sizeInBytes=6254671

Artola, M., Bauluz, L., & Martínez-Toledano, C. (2021). Wealth in Spain 1900-2017: A country of two lands. The Economic Journal, 131(633), 129-155. https://doi.org/10.1093/ej/ueaa103

Arundel, R., & Ronald, R. (2021). The false promise of homeownership: Homeowner societies in an era of declining access and rising inequality. Urban Studies, 58(6), 1120-1140. https://doi.org/10.1177/0042098019895227

Australian Government. (2026). Negative Gearing and Capital Gains Tax Reform. https://budget.gov.au/content/factsheets/download/tax-explainers-negative-gearing-capital-gains-tax.pdf

Ayuntamiento de Madrid. (2025). Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (Plan Reside). Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, 22 de septiembre de 2025.

Banco de España. (2026). Informe anual 2025. Banco de España. https://www.bde.es

Biber, E., Gualco-Nelson, G., Marantz, N., & O'Neill, M. (2022). *Small Suburbs, Large Lots: How the Scale of Land-Use Regulation Affects Housing Affordability, Equity, and the Climate*. https://doi.org/10.26054/0D-XYPQ-VYNX

Bilbao Ría 2000. (2018, June 25). *Bilbao Ría 2000 pondrá su deuda a cero con la venta de dos parcelas en Garellano y Barakaldo*. https://www.bilbaoria2000.org/bilbao-ria-2000-pondra-su-deuda-a-cero-con-la-venta-de-dos-parcelas-en-garellano-y-barakaldo/

Boertien, D., & López-Gay, A. (2023). The polarization of real estate ownership and increasing wealth inequality in Spain. European Sociological Review, 39(4), 615-629. https://doi.org/10.1093/esr/jcac072

Bonnet, O., Chapelle, G., Trannoy, A., & Wasmer, E. (2021). *Land is back, it should be taxed, it can be taxed*. European Economic Review, 134, 103696. DOI: 10.1016/j.euroecorev.2021.103696

Busquets, J. (2013). *Revisión del Plan General de Ordenación Municipal de A Coruña. Texto Refundido*. Concello de A Coruña. https://www.coruna.gal/urbanismo/es/planeamiento/rya-pgom/tr-mayo-2013-ayto?argIdioma=es

Cabré, E., & Andrés, A. (2018). La Borda: A case study on the implementation of cooperative housing in Catalonia. International Journal of Housing Policy, 18(3), 412–432.

Cámara de Cuentas de Andalucía. (2025). Fiscalización operativa del Bono Alquiler Joven en Andalucía. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, 116, 19 de junio de 2025. https://www.ccuentas.es/sites/default/files/2025-07/fiscalizacion-operativa-del-bono-alquiler-joven-en-andalucia.pdf

Campelo, P., de la Cal, M. L., Izaola, A., Martínez Monje, P. M., Urrutia, V., & Zubero, I. (2011). Bilbao. In *Políticas urbanas en España: Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*. Icaria.

Casey, R., & Ponsford, M. (2020, November 17). Berliners want to expropriate 250,000 homes. Here's what stands in their way. *City Monitor*. https://web.archive.org/web/20210814234724/https://citymonitor.ai/housing/residential-construction/berliners-want-to-expropriate-250000-homes-heres-what-stands-in-their-way

Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Alianza Editorial.

Centro de Investigaciones Sociológicas. (2019). Barómetro de septiembre de 2019 (Estudio n.º 3261). https://www.cis.es/es/estudios/barometro-de-septiembre-2019

Centro de Investigaciones Sociológicas. (2019). *Barómetros de opinión, 2019* [Serie mensual].

Centro de Investigaciones Sociológicas. (2026). Barómetro de julio de 2026 (Estudio n.º 3571).

Cervero, R., Suzuki, H., & Iuchi, K. (2013). *Transforming Cities with Transit*. Washington, DC: World Bank. https://doi.org/10.1596/978-0-8213-9745-9

Cho, Y., Li, S. M., & Uren, L. (2024). Investment Housing Tax Concessions and Welfare: A Quantitative Study for Australia. International Economic Review, 65(2), 781–816. https://doi.org/10.1111/iere.12673

Clark, G., Huxley, J., & Mountford, D. (2010). *Organising Local Economic Development: The Role of Development Agencies and Companies*. OECD. https://doi.org/10.1787/9789264083530-en

Colegio de Registradores de España. (2025). Estadística registral inmobiliaria. Segundo trimestre de 2025. https://www.registradores.org/documents/33383/148210/ERI_2025_2T.pdf

Comunidad de Madrid. (2026, 5 de marzo). *Díaz Ayuso lanza el Plan Vive Universitario para construir residencias de estudiantes y facilitar su acceso a los centros superiores* [Nota de prensa]. https://www.comunidad.madrid/node/110402

Concello de A Coruña. (2025). *Plan específico de medidas necesarias para la zona de mercado residencial tensionado del municipio de A Coruña*. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.coruna.gal/descarga/1453905564202/PLAN-DE-MEDIDAS-XULLO-2025.pdf

Consejo de la Juventud de España. (2025). Observatorio de Emancipación. Segundo semestre de 2024. https://www.cje.org/la-emancipacion-juvenil-cae-a-minimos-historicos-en-un-segundo-semestre-solo-el-152-de-la-juventud-espanola-vive-fuera-del-hogar-familiar/

Consejo General del Notariado. (2025). Compraventas, préstamos hipotecarios y sociedades. Julio de 2025. Consejo General del Notariado.

Cour des comptes. (2025). *Le soutien public au logement des étudiants*. Rapport public thématique, évaluation de politique publique. https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/299361.pdf

Cousin, G., Frayne, C., Martins Dias, V., Vašíček, B., & European Commission. (2025). Housing in the European Union: Market developments, underlying drivers, and policies. Publications Office of the European Union. https://doi.org/10.2765/3521352

CTXT—Revista Contexto. (2026, July 1). *IDAlista*. https://ctxt.es/es/20260701/Firmas/54656/isabel-diaz-ayuso-aticos-comunidad-de-madrid-editorial.htm

Deutsche Bank Research Institute. (2025). Mapping the world's prices 2025. https://www.dbresearch.com/PROD/IE-PROD/PROD0000000000592235.report

Deutscher Bundestag. (2025). *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage. Drucksache 21/1790*. https://dserver.bundestag.de/btd/21/017/2101790.pdf

Deutsches Studierendenwerk. (2024, 18 de septiembre). *Neue Form der sozialen Auslese durch zu hohe Mieten für Studierende* [Pressemitteilung]. https://www.studierendenwerke.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/neue-form-der-sozialen-auslese-durch-zu-hohe-mieten-fuer-studierende

Diamond, R., McQuade, T., & Qian, F. (2019). The effects of rent control expansion on tenants, landlords, and inequality: Evidence from San Francisco. American Economic Review, 109(9), 3365–3394. https://doi.org/10.1257/aer.20181289

Díaz Gallego, F. D. (2018). A Coruña 1967-1974: La construcción vertical de la ciudad. *Ciudades*, (21), 161–178. https://doi.org/10.24197/ciudades.21.2018.161-178

Eurostat. (2025). *EU Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC)* [Data set]. European Commission.

Eurostat. (2025). Housing cost overburden rate by tenure status [Data set]. European Commission. https://doi.org/10.2908/ILC_LVHO07C

Eurostat. (2026a). Persons living with their parents or contributing/benefiting from the household income, population aged 18 to 34 years [Data set]. European Commission. https://doi.org/10.2908/ILC_LVPS08

Eurostat. (2026b). House price index: Annual data [Data set]. European Commission. https://doi.org/10.2908/PRC_HPI_A

Eurostat. (2026c). *House price index (2015 = 100): Quarterly data [Data set]*. European Commission. https://doi.org/10.2908/PRC_HPI_Q

Evans, A. W. (2004). Economics, real estate and the supply of land. Blackwell.

Fanjul, S. C. (2026, May 5). *¿Nos hemos olvidado de construir ciudades?* El País. https://elpais.com/espana/madrid/2026-05-05/nos-hemos-olvidado-de-construir-ciudades.html

Fatica, S., & Prammer, D. (2018). Housing and the tax system: How large are the distortions in the euro area? Fiscal Studies, 39(2), 299-342. https://doi.org/10.1111/1475-5890.12159

Fernández, A., Arundel, R., Duque-Calvache, R. (2026) Who Benefits from Property Under Taxation? Housing Values and Tax Inequity in Urban Spain Working paper. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=7417258

Fernández, A., Haffner, M. & Elsinga, M. Subsidies or green taxes? Evaluating the distributional effects of housing renovation policies among Dutch households. *J Hous and the Built Environ* 39, 1161–1188 (2024). https://doi.org/10.1007/s10901-024-10118-5

Fernández, A., Haffner, M., & Elsinga, M. (2025). When land is not enough: Drawing in private investment to increase social rental housing in Spain. *Cities*, *159*, 105720. https://doi.org/10.1016/j.cities.2025.105720

Freemark, Y., Steil, J., & Thelen, K. (2020). Varieties of Urbanism: A Comparative View of Inequality and the Dual Dimensions of Metropolitan Fragmentation. *Politics & Society*, *48*(2), 235–274. https://doi.org/10.1177/0032329220908966

Fundación Universidad Carlos III de Madrid. (2026). Colegios mayores: admisión curso 2026/2027. https://colegiosmayores.fund.uc3m.es/

García Molina, L. (2022). La cobertura mediática de la ocupación de viviendas y el pánico moral. Análisis de los magacines matinales de TVE y Telecinco. *Dígitos. Revista de Comunicación Digital, 8*, 251–272. https://doi.org/10.7203/drdcd.v1i8.226

García, T., Cabo, D., Torrecillas, C., & Maqueda, A. (2026, 21 de mayo). *A finales de 2030 se habrá perdido la mitad del millón y medio de viviendas protegidas construidas desde 1991*. Civio. https://civio.es/lo-publico/2026/05/21/evolucion-vpo-desde-1991-proteccion-en-vigor-por-comunidades-autonomas/

Garmendia, M., Coronado, J. M., & Ureña, J. M. (2012). University students sharing flats: When studentification becomes vertical. *Urban Studies*, *49*(12), 2651–2668.

Generalitat de Catalunya, Agència de l'Habitatge de Catalunya. (2026). Evolució dels preus de lloguer. https://habitatge.gencat.cat/ca/dades/indicadors_estadistiques/estadistiques-de-construccio-i-mercat-immobiliari/mercat_de_lloguer/evolucio-dels-preus-de-lloguer/

Generalitat de Catalunya. (2026). *Pla 50.000 habitatges*. Habitatge. http://habitatge.gencat.cat/ca/ambits/pla-50000-habitatges/index.html

George, H. (2005 [1879]). Progress and poverty. Cosimo.

Gillespie, T., Kren, J., Lyons, R. C., & O'Toole, C. (2025). The supply side effects of rent controls: Evidence from Ireland. Journal of Housing Economics, 70, 102099. https://doi.org/10.1016/j.jhe.2025.102099

Glaeser, E. L., Gyourko, J., & Saks, R. (2005). Why is Manhattan so expensive? Regulation and the rise in housing prices. Journal of Law and Economics, 48(2), 331–369. https://doi.org/10.1086/429979

Gobierno de España. (2025a, 13 de enero). Intervención del presidente del Gobierno en la clausura del foro "Vivienda: quinto pilar del Estado del bienestar". La Moncloa. https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/intervenciones/paginas/2025/20250113-acto-vivienda.aspx

Gobierno de España. (2025b, 6 de mayo). Referencia del Consejo de Ministros: Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica de la Industrialización de la Vivienda. La Moncloa. https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/paginas/2025/20250506-referencia-del-consejo-de-ministros.aspx

Gómez Urzaiz, B. (2017, September 2). "*Los vascos mantienen su palabra como no lo había visto nunca*". El País. https://elpais.com/smoda/moda/cuando-los-vascos-dicen-algo-mantienen-palabra-no-lo-habia-visto-nunca.html

González, M., & de Gregorio, S. (2023). El área metropolitana de Madrid: Un proceso singular de (des)institucionalización. In *Metrópolis sin gobierno: La anomalía española en Europa* (Tomàs Fornés, Mariona). Tirant Humanidades.

Greater London Authority. (2024). Large-scale purpose-built shared living: London Plan guidance. https://www.london.gov.uk/sites/default/files/2024-02/LSPBSL%20LPG%20Feb24.pdf

Grimaldi, G. (2024). Comparación entre las società benefit italianas y las sociedades de beneficio españolas: Perspectivas para la introducción de un régimen fiscal especial para las sociedades mercantiles que persiguen fines sociales. *Nueva Fiscalidad*, *4–2024*(4–2024), 191–232. https://doi.org/10.14679/3916

GUS (Główny Urząd Statystyczny). (2023). *Residential construction in the period of January–December 2022*. https://stat.gov.pl/en/topics/industry-construction-fixed-assets/construction/residential-construction-in-the-period-of-january-december-2022,3,127.html

Hahn, A. M., Kholodilin, K. A., Waltl, S. R., & Fongoni, M. (2024). Forward to the past: Short-term effects of the rent freeze in Berlin. Management Science, 70(3), 1901–1923. https://doi.org/10.1287/mnsc.2023.4775

Harvey, D. (1982). The limits to capital. Basil Blackwell.

Hilber, C. A. L. (2011). The economic implications of house price capitalization: A survey. Real Estate Economics, 39(4), 659-686.

Hochstenbach, C., & Aalbers, M. B. (2023). The uncoupling of house prices and mortgage debt: Towards wealth-driven housing market dynamics. International Journal of Housing Policy, 1-29. https://doi.org/10.1080/19491247.2023.2170542

idealista. (2026). La oferta de habitaciones crece un 22% y el precio solo aumenta un 2% en el primer trimestre. https://www.idealista.com/news/node/892181

IMPSOL. (2024). *Housing in the Metropolitan Area of Barcelona: IMPSOL 2015-2024*. Barcelona Metropolitan Area (AMB) : Metropolitan Institute of Land Development and Property Management (IMPSOL).

INCASOL. (2026). *Lloguers per àmbits geogràfics* [Dataset]. http://habitatge.gencat.cat/ca/dades/indicadors_estadistiques/estadistiques_de_construccio_i_mercat_immobiliari/mercat_de_lloguer/lloguers-per-ambits-geografics/

Instituto de Crédito Oficial. (2024, 9 de abril). El Consejo de Ministros aprueba el convenio que activa la línea de 2.500 millones de euros en avales para hipotecas de jóvenes y familias con menores a cargo. https://www.ico.es/linea-avales-hipoteca-primera-vivienda

Instituto de Crédito Oficial. (2026). *ICO Fondos Sociales InvestEU*. https://www.ico.es/canalizacion-de-fondos-europeos/ico-fondos-sociales-invest-eu

Instituto Municipal de la Vivienda de Málaga. (s. f.). Plan Municipal de Vivienda. https://imv.malaga.eu/es/otra-informacion/plan-municipal-de-vivienda/

Instituto Nacional de Estadística. (2025). Encuesta de Presupuestos Familiares. Año 2024. Resultados definitivos. https://www.ine.es/dyngs/Prensa/EPF2024.htm

Instituto Nacional de Estadística. (2025). Tabla 995 de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?L=0&t=9995

JLL. (2025, 16 de diciembre). La inversión en residencias de estudiantes en España batirá récord este año. idealista/news. https://www.idealista.com/news/inmobiliario/activos-alternativos/2025/12/16/876837-la-inversion-en-residencias-de-estudiantes-en-espana-batira-record-este

Jofre-Monseny, J., Martínez-Mazza, R., & Segú, M. (2023). Effectiveness and supply effects of high-coverage rent control policies. Regional Science and Urban Economics, 101, 103916.

Kadi, J., & Lilius, J. (2024). The remarkable stability of social housing in Vienna and Helsinki: A multi-dimensional analysis. *Housing Studies*, *39*(7), 1607–1631. https://doi.org/10.1080/02673037.2022.2135170

Kholodilin, K. A. (2024). Rent control effects through the lens of empirical research: An almost complete review of the literature. Journal of Housing Economics, 63, 101983. https://doi.org/10.1016/j.jhe.2024.101983

Kholodilin, K. A., Kohl, S., & Müller, F. (2024). The Rise and Fall of Social Housing? Housing Decommodification in Long-run Comparison. *Journal of Social Policy*, *53*(4), 970–996. https://doi.org/10.1017/S0047279422000770

Kinton, C., Smith, D. P., Harrison, J., & Culora, A. (2018). New frontiers of studentification: The commodification of student housing as a driver of urban change. *The Geographical Journal*, *184*(3), 242–254.

Knoll, K., Schularick, M., & Steger, T. (2017). No price like home: Global house prices, 1870-2012. American Economic Review, 107(2), 331-353. https://doi.org/10.1257/aer.20150501

Koessl, G. (2022). *The system of limited-profit housing in Austria: Cost-rents, revolving funds, and economic impacts*.

Lajer Baron, A., López-Rodríguez, D., & San Juan, L. (2024). El mercado de la vivienda residencial en España: Evolución reciente y comparación internacional (Documentos Ocasionales n.º 2433). Banco de España. https://doi.org/10.53479/37873

Lakoff, G. (2017). *No pienses en un elefante: Lenguaje y debate político*. Ediciones Península.

Lankhuizen, M., & Rouwendal, J. (2024). Rental contract liberalisation in the Netherlands: Effects on rents, vacancy rates and residential mobility. De Economist, 172, 257–290. https://doi.org/10.1007/s10645-024-09445-3

Law, H. (2026, May 14). *Triumph of the Spanish city*. Works in Progress Magazine. https://worksinprogress.co/issue/why-spain-has-the-worlds-greatest-cities/

Lawson, J. (2013). *The use of guarantees in affordable housing investment—A selective international review*. Australian Housing and Urban Research Institute.

Ledo, A. P., Iglesias, A. M., & Justo, M. I. F. (2008). Galicia: El trásito hacia una sociedad urbana en el contexto de la Unión Europea. *Revista Galega de Economía*, *17*.

Lévy-Vroelant, C., Schaefer, J.-P., & Tutin, C. (2014). Social Housing in France. In K. Scanlon, C. Whitehead, & M. F. Arrigoitia (Eds.), *Social Housing in Europe* (pp. 123–142). John Wiley & Sons, Ltd. https://doi.org/10.1002/9781118412367.ch8

Ley 14/2016, de 27 de julio, por la que se modifica la Ley 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo. Boletín Oficial del Estado (2016). https://boe.es/boe/dias/2016/09/08/pdfs/BOE-A-2016-8274.pdf

Ley 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo. Boletín Oficial del Estado (2012). https://boe.es/boe/dias/2012/08/09/pdfs/BOE-A-2012-10663.pdf

Márquez Cecilia, F., & Levene, R. (Eds.). (2023). *IBAVI: 2019-2023: una investigación colectiva: a collective research*. El croquis editorial.

Márquez Martínez, L. (2024). De Vox a Ana Rosa (y viceversa): el fenómeno de la okupación en los programas de infoentretenimiento. *ZER. Revista de Estudios de Comunicación, 29*(56), 19–40. https://doi.org/10.1387/zer.26189

Mas Serra, E. (2011). La revitalización del área metropolitana de Bilbao: La gestión de Bilbao Ría 2000, aspectos territoriales. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (55), 35–57.

Mayor of London. (2021). The London Plan: The spatial development strategy for Greater London (Policy H16, Large-scale purpose-built shared living). Greater London Authority.

Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana. (2023, April 19). *Mitma formaliza la compra de los terrenos de Son Busquets para construir 830 viviendas asequibles en Palma*. https://www.mivau.gob.es/el-ministerio/sala-de-prensa/noticias/mie-19042023-1635

Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana. (2024). *Observatorio de Vivienda y Suelo: Boletín especial vivienda social 2024*. https://www.mivau.gob.es/recursos_mfom/comodin/recursos/observatoriodeviviendasyueloboletnespecialviviendasocial2024_0.pdf

Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana. (2025). *La vivienda en datos* (noviembre de 2025).

Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana. (2025). Observatorio de vivienda y suelo. Boletín n.º 53, primer trimestre de 2025. https://publicaciones.transportes.gob.es/observatorio-de-vivienda-y-suelo-boletin-num-53-primer-trimestre-2025

Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana. (2025a, 1 de abril). Las comunidades de vecinos tendrán la última palabra sobre los pisos turísticos a partir del jueves. La Moncloa. https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/vivienda-agenda-urbana/paginas/2025/010425-vecinos-pisos-turisticos.aspx

Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana. (2025b, 2 de abril). El 3 de abril entra en vigor el fin de las “Golden Visa”. La Moncloa. https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/vivienda-agenda-urbana/Paginas/2025/020425-fin-golden-visa.aspx

Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana. (2026a). Zonas de mercado residencial tensionado [1T 2024–1T 2026]. Centro de Publicaciones. https://publicaciones.transportes.gob.es/mivau-3

Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana. (2026b). Observatorio de vivienda y suelo. Boletín núm. 56, cuarto trimestre de 2025. Centro de Publicaciones. https://publicaciones.transportes.gob.es/observatorio-de-vivienda-y-suelo-boletin-num-56-cuarto-trimestre-2025

Ministerio del Interior. (2025). *Estadística de allanamientos de morada y usurpaciones*. Gobierno de España.

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2024). Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2023–2030. https://www.miteco.gob.es/es/energia/estrategia-normativa/pniec-23-30.html

Muellbauer, J. (2023). Why we need a green land value tax and how to design it. INET Oxford Working Paper No. 2023-12.

Nasarre Aznar, S., & Rivas Nieto, E. (2009). Las nuevas sociedades anónimas cotizadas en el mercado inmobiliario (SOCIMI): ¿solución para el alquiler de vivienda en España? *CEFLegal. Revista práctica de derecho*, 15–80. https://doi.org/10.51302/ceflegal.2009.13269

Noelle-Neumann, E. (2010). *La espiral del silencio: Opinión pública, nuestra piel social*. Paidós.

Norris, M., & Byrne, M. (2021). Funding resilient and fragile social housing systems in Ireland and Denmark. *Housing Studies*, *36*(9), 1469–1489. https://doi.org/10.1080/02673037.2020.1777944

Oates, W. E. (1969). The effects of property taxes and local public spending on property values: An empirical study of tax capitalization and the Tiebout hypothesis. Journal of Political Economy, *77*(6), 957-971.

Observatori DESCA. (2026). *Pla 50.000 habitatges i augment del parc protegit*.

OECD (Ed.). (2026). OECD Economic Surveys: Denmark 2026. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/3d6cb4b8-en

OECD. (2022). Housing taxation in OECD countries. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/03dfe007-en

OECD. (2023). Tax policy reforms 2023: OECD and selected partner economies. OECD Publishing.

OECD. (2025). OECD economic surveys: Spain 2025. OECD Publishing.

Oliver, C., Martín, A., Moyá, J., & Reina, A. (2018). 14 viviendas en Formentera. In *España 2018 = Spain yearbook*. Arquitectura Viva.

ONU-Habitat. (2026). Reporte Mundial de Ciudades 2026. La crisis global de la vivienda: caminos hacia la acción. https://onu-habitat.org/index.php/reporte-mundial-de-ciudades-2026

Otaola Ubieta, P. (2025). De la planificación a las obras: El caso de Zorrotzaurre en Bilbao. In *Obras: Vidas de Ingenieros* (pp. 112–145). Fundación Esteyco. https://www.esteyco.com/wp-content/uploads/2025/12/OBRAS-VIDAS-DE-INGENIEROS-web.pdf

Padeiro, M., Louro, A., & Da Costa, N. M. (2019). Transit-oriented development and gentrification: A systematic review. *Transport Reviews*, *39*(6), 733–754. https://doi.org/10.1080/01441647.2019.1649316

Pizcueta, C. (2025, July 25). *Barcelona avança cap a un parc d’habitatge públic de 15.000 pisos*. El Periódico de Catalunya. https://www.elperiodico.cat/mes-barcelona/20250725/barcelona-avanca-cap-a-un-119986286

Real Decreto 1432/1992, de 27 de noviembre, por el que se reestructura la Secretaría General de Planificación y Concertación Territorial del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Boletín Oficial del Estado (1992). https://www.boe.es/eli/es/rd/1992/11/27/1432

Real Decreto 326/2026, de 22 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2026-2030. Boletín Oficial del Estado (BOE-A-2026-8872).

Real Decreto 401/2021, de 8 de junio. Boletín Oficial del Estado.

Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025. Boletín Oficial del Estado, 19 de enero de 2022.

Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo. Boletín Oficial del Estado.

Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Boletín Oficial del Estado.

Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes. Boletín Oficial del Estado.

Resolució TER/2245/2025, de 13 de juny, per la qual s'aproven les bases reguladores per a l'accés a ajuts en forma de préstecs, del «Fons Públic d'Emancipació", per facilitar l'accés al primer habitatge en propietat a persones joves, DOGC (2025).

Revington, N., & August, M. (2020). Making a market for itself: The emergent financialization of student housing in Canada. *Environment and Planning A: Economy and Space*, *52*(5), 856–877. https://doi.org/10.1177/0308518X19884577

Ricardo, D. (1817). On the principles of political economy and taxation. John Murray.

Ronald, R., Schijf, P., & Donovan, K. (2024). The institutionalization of shared rental housing and commercial co-living. Housing Studies, 39(9), 2300–2324. https://doi.org/10.1080/02673037.2023.2176830

Rosenfeld, O. (2017). *Interpreting the term 'affordable housing' in the Housing Partnership*. https://www.urbanagenda.urban-initiative.eu/sites/default/files/migration_files/briefing_note_2017_interpreting_the_term_affordable_housing_-_march_2017.pdf

Rosselló Xamena, M. (2026). *Houses That Do Not Exist: Touristification, Informal Housing, and the PoliticsOverLandof The Mediterranean*. Massachusetts Institute of Technology.

Ryan-Collins, J., Lloyd, T., & Macfarlane, L. (2017). Rethinking the economics of land and housing. Zed Books.

Saez, E., & Zucman, G. (2020). The rise of income and wealth inequality in America: Evidence from distributional macroeconomic accounts. Journal of Economic Perspectives, 34(4), 3-26. https://doi.org/10.1257/jep.34.4.3

Sánchez, J. (2026, March 30). *El Consell de Mallorca cede al IBAVI terrenos para construir más de 300 viviendas de protección pública en Palma*. Diario de Mallorca. https://www.diariodemallorca.es/mallorca/2026/03/30/consell-mallorca-cede-ibavi-terrenos-128584245.html

Scanlon, K., Whitehead, C. M. E., & Fernández Arrigoitia, M. (Eds.). (2014). *Social housing in Europe*. Wiley Blackwell.

Sevillano, E. G. (2021, September 27). Berlín vota a favor de expropiar 240.000 viviendas en manos de grandes empresas. *El País*. https://elpais.com/internacional/2021-09-27/berlin-vota-a-favor-de-expropiar-240000-viviendas-en-manos-de-grandes-empresas.html

Smith, S. J., Clark, W. A. V., Ong ViforJ, R., Wood, G. A., Lisowski, W., & Truong, N. T. K. (2022). Housing and economic inequality in the long run: The retreat of owner occupation. Economy and Society, 51(2), 161-186. https://doi.org/10.1080/03085147.2021.2003086

Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria. (2025, 21 de enero). *Sareb cierra la licitación del Proyecto Viena sin concurrencia y abre un periodo de análisis para valorar cómo relanzar el proyecto*. https://www.sareb.es/sareb-cierra-la-licitacion-del-proyecto-viena-sin-concurrencia-y-abre-un-periodo-de-analisis-para-valorar-como-relanzar-el-proyecto/

Soriano Muñoz, I., & Gainza Barrenkua, X. (2025). La desigualdad de riqueza en perspectiva generacional: Evidencia de la Encuesta Financiera de las Familias (2002–2020). Revista Española de Investigaciones Sociológicas, (189), 149–166. https://doi.org/10.5477/cis/reis.189.149-166

Stephens, M., Lux, M., & Sunega, P. (2015). Housing: Asset-based welfare or the engine of inequality? Critical Housing Analysis, 2(1), 1-9. https://doi.org/10.13060/23362839.2015.2.1.173

Sueña Madrid. (2026). *Plan Estratégico Municipal*. https://www.xn--sueamadrid-v9a.es/un-plan-en-marcha/plan-estrategico-municipal/

Tiernan, S. (2020). *The history of marriage equality in Ireland: A social revolution begins*. Manchester University Press. https://doi.org/10.7765/9781526146007

Tribunal Constitucional. (2024). Sentencia 79/2024, de 21 de mayo de 2024. Boletín Oficial del Estado, 152, 73148–73194. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2024-12808

Tribunal Supremo. (2026). Sentencia de 19 de mayo de 2026, de la Sala Tercera, sobre el Real Decreto 1312/2024. Boletín Oficial del Estado, 139, 78170–78171. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2026-12300

Tubío-Sánchez, J. M., Lago-Peñas, S., & Cadaval-Sampedro, M. (2026). Uneven value capture in Spain: Effects on wealth distribution and property prices. Cities, 168, 106389. https://doi.org/10.1016/j.cities.2025.106389

Tummers, L. (2016). The re-emergence of self-managed co-housing in Europe: A critical review of co-housing research. Urban Studies, 53(10), 2023–2040. https://doi.org/10.1177/0042098015586696

Ugarte, Í., Rodríguez, B., Paz, P. M., Páez, D., & de Lucas, J. (1998). Ignorancia pluralista, atribución de causalidad y sesgos cognitivos en el caso. *Revista de Psicología Social, 13*(2), 321–330. https://doi.org/10.1174/021347498760350830

Veenstra, J., & Van Ommeren, B. (2017). Bailout Clauses and the Price of Credit: The Dutch Experience for Housing Corporations. *De Economist*, *165*(3), 295–320. https://doi.org/10.1007/s10645-017-9299-2

Vidal, L., & García-Duch, M. (2024). The limits to working-class property ownership: The case of Spain's 'society of owners'. Economy and Society, 53(4), 675–700. https://doi.org/10.1080/03085147.2024.2414586

Warlters, M. (2024). The effect of negative gearing and capital gains tax reform on home ownership. Australian Economic Papers, 63(3), 427–448. https://doi.org/10.1111/1467-8454.12335

Westen, D. (2007). *The political brain: The role of emotion in deciding the fate of the nation*. PublicAffairs.

Wyatt, P. (2019). From a property tax to a land tax: Who wins, who loses? Land Use Policy, 88, 104162.

Xataka. (2026, 5 de mayo). Ibiza ha desalojado a 200 personas que vivían en campers y caravanas: su gran problema es que son trabajadores clave para la isla. https://www.xataka.com/magnet/ibiza-ha-desalojado-a-200-personas-que-vivian-campers-caravanas-su-gran-problema-que-trabajadores-clave-para-isla

IMÁGENES

1/ Página 97. **Crea Madrid Nuevo Norte.** (2020).

2/ Página 102. ***Memoria del PGOU de Valladolid 2020.*** *(2020).*

3/ Página 108. **Comisión Gestora de Zorrotzaurre.** *(2012).*

4/ Página 114. **Berra Sandin, M.** (2026). *Construcción de vivienda de Habitatge Metròpolis Barcelona en La Marina del Prat Vermell, Barcelona.*

5/ Página 119. **Amengual Sans, M. del M., & Ramón Ribas, M.** (2018)*. Quedam a Son Busquets?.* Propuesta para el Concurso de Joves Arquitectes per Mallorca. Imagen cedida por los autores. Todos los derechos reservados.

6/ Página 124. **VV. AA.** (2016). *Diagnóstico y estrategia metropolitana del área urbana de Coruña. En Síntesis de la Estrategia Metropolitana de Coruña.*

7/ Página 129. **Ayuntamiento de Málaga.** (2026). *Proyecto de integración urbana del río Guadalmedina.*

8/ Página 135. **Giraldo Capellán, A.** (2026). *Proyecto de refugio climático urbano en el barrio de Las Margaritas, Getafe.*

