CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS DE GESTORES ADMINISTRATIVOS DE ESPAÑA

INFORME SOBRE LA VIVIENDA

Política integral para un problema social

PRÓLOGO

Hay problemas que, por su trascendencia, terminan definiendo una época. No porque aparezcan de forma repentina, sino porque, casi sin advertirlo, comienzan a condicionar decisiones que afectan a millones de personas y acaban influyendo en el conjunto de la sociedad. La vivienda es hoy uno de esos desafíos.

Durante mucho tiempo, el acceso a una vivienda se contempló como una cuestión esencialmente patrimonial o social. Era el espacio donde desarrollar un proyecto de vida, formar una familia, construir un patrimonio o ejercer uno de los derechos reconocidos por nuestra Constitución. Esa visión continúa siendo plenamente válida y sigue representando una de las principales responsabilidades de cualquier sociedad que aspire a ofrecer igualdad de oportunidades a sus ciudadanos.

Sin embargo, la realidad de los últimos años ha ampliado considerablemente esa perspectiva. Hoy la vivienda ya no puede analizarse únicamente desde el ámbito residencial. Ni tampoco como una clase más

de activo dentro del sector inmobiliario. Se ha convertido en uno de los principales factores que condicionan el crecimiento económico, la movilidad laboral, la competitividad empresarial, el equilibrio territorial, la natalidad, la atracción de talento y la propia capacidad de nuestro país para generar oportunidades.

Cuando una persona rechaza un empleo porque no puede permitirse vivir cerca de su lugar de trabajo; cuando un joven retrasa durante años su emancipación; cuando una empresa no consigue incorporar profesionales cualificados; cuando un autónomo aplaza el inicio de una actividad porque no encuentra un local o una vivienda desde la que desarrollar su proyecto; cuando una familia destina una parte creciente de sus ingresos a mantener un hogar, la vivienda deja de ser únicamente un problema habitacional. Se convierte en un factor que limita el desarrollo económico y condiciona el futuro de una sociedad.

Por esa razón, abordar el debate sobre la vivienda exclusivamente desde una perspectiva sectorial supone quedarse a mitad de camino. La vivienda no constituye únicamente una política pública. Es también una política económica, de empleo, cohesión territorial y de igualdad de oportunidades.

Existe, además, una reflexión que considero especialmente relevante. Con frecuencia identificamos la justicia social con el reconocimiento de derechos. Sin embargo, la experiencia demuestra que los derechos sólo alcanzan su verdadera dimensión cuando pueden ejercerse de manera efectiva. De poco sirve que una norma reconozca la posibilidad de acceder a una vivienda digna si las circunstancias económicas, sociales o administrativas hacen que ese derecho resulte inalcanzable para una parte significativa de la población. La verdadera fortaleza de un Estado se mide tanto por la calidad de sus leyes como por su capacidad para ejecutarlas en la práctica.

Quienes desarrollamos nuestra actividad profesional en contacto permanente con ciudadanos, empresas y administraciones públicas tenemos el privilegio —y también la responsabilidad— de observar cómo evolucionan estos fenómenos antes incluso de que aparezcan reflejados en las estadísticas. Cada expediente, cada consulta y cada trámite administra-

tivo representan una pequeña parte de una realidad mucho más amplia. Vistos de forma aislada pueden parecer casos particulares; observados en conjunto permiten identificar tendencias que terminan definiendo los grandes problemas de un país.

Los gestores administrativos llevamos décadas acompañando a ciudadanos y empresas en algunos de los momentos más importantes de su vida personal y profesional. Participamos en la creación de empresas, en la transmisión de negocios familiares, en la compraventa de viviendas, en la constitución de sociedades, en los cambios de residencia, en los procesos de movilidad laboral, en las inversiones y en miles de actuaciones que exigen una relación permanente con las administraciones públicas. Esa experiencia nos proporciona una visión especialmente amplia sobre la forma en que las decisiones económicas, jurídicas y administrativas terminan repercutiendo en la vida de las personas.

Desde esa experiencia hemos asistido a una transformación profunda. Lo que hace apenas unos años aparecía como una preocupación limitada a determinados colectivos se ha convertido en un problema transversal. Ya no afecta únicamente a quienes buscan adquirir una vivienda. Afecta a quienes desean trabajar, emprender, invertir, trasladarse, contratar, formar una familia o desarrollar un proyecto de vida.

La vivienda ha terminado convirtiéndose en el punto de encuentro de algunos de los principales desafíos que afronta España: la longevidad, la movilidad del talento, la competitividad empresarial, el acceso de los jóvenes al mercado laboral, la despoblación de amplias zonas del territorio, el crecimiento de las grandes áreas metropolitanas y la propia sostenibilidad de nuestro modelo económico y social. Precisamente por ello nace este informe.

No pretende defender una determinada posición ideológica ni ofrecer respuestas simples a un problema extraordinariamente complejo. Tampoco aspira a identificar culpables únicos ni a presentar soluciones milagrosas. Muy al contrario. Su propósito es construir un diagnóstico riguroso, apoyado en la evidencia disponible y en el conocimiento acumulado por las instituciones y los especialistas que, desde perspectivas diferentes, llevan años analizando esta realidad.

Solo cuando se comprende un problema en toda su complejidad es posible diseñar soluciones eficaces. Y solo desde el rigor, el diálogo y el conocimiento compartido podremos afrontar uno de los mayores retos económicos, sociales e institucionales de nuestro tiempo.

Ese es el propósito con el que se presenta este informe. Con la voluntad de contribuir a un debate sereno, de ordenar el conocimiento disponible y de aportar una visión que ayude a comprender por qué la vivienda ha dejado de ser únicamente un problema del mercado inmobiliario para convertirse en una de las grandes cuestiones de país que España deberá afrontar durante las próximas décadas.

Fernando Jesús Santiago Ollero
Presidente
Consejo General de Colegios de Gestores Administrativos de España

PRESENTACIÓN

La vivienda constituye hoy uno de los principales desafíos económicos y sociales de España. Su impacto trasciende el mercado inmobiliario y condiciona aspectos tan diversos como la competitividad de las empresas, la movilidad laboral, la cohesión territorial, el acceso de los jóvenes a la emancipación, la sostenibilidad de los servicios públicos o la igualdad de oportunidades.

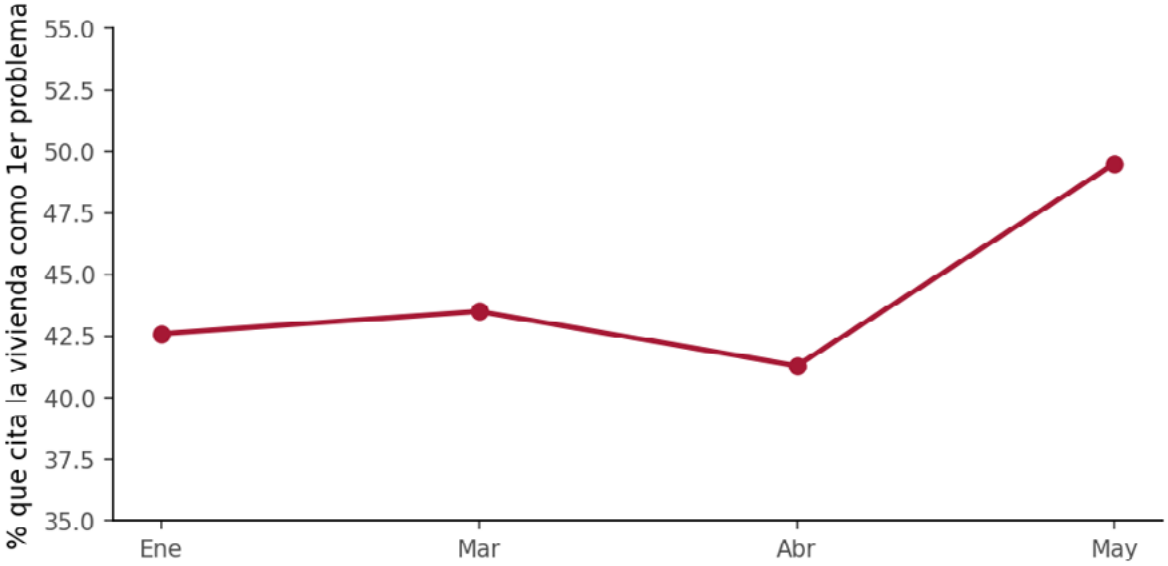
Conscientes de esa realidad, los gestores administrativos hemos considerado necesario elaborar un informe que reúna y ordene el conocimiento existente sobre esta materia desde una perspectiva transversal. No se trata de un estudio sectorial ni de una recopilación de datos estadísticos. Tampoco pretende defender posiciones ideológicas o formular respuestas simplistas a un problema extraordinariamente complejo.

Este informe aspira a convertirse en una herramienta de análisis y reflexión. Reúne información procedente de organismos nacionales e internacionales, estudios académicos, estadísticas oficiales, normativa y experiencia profesional con el propósito de ofrecer una visión global de uno de los grandes retos que afronta nuestro país.

Los datos disponibles ilustran la magnitud del desafío. Según el Banco de España (Informe Anual 2025), España acumuló entre 2021 y 2025 un déficit habitacional cercano a las 750.000 viviendas, al crearse una media de 245.000 hogares nuevos cada año frente a una producción que en 2025 apenas alcanzó las 92.000 viviendas nuevas terminadas.

El esfuerzo teórico para comprar una vivienda se sitúa en 7,7 años de salario bruto —el nivel más alto desde 2011— y, según el Barómetro del CIS de mayo de 2026, la vivienda se ha consolidado como la principal preocupación de los españoles, citada por cerca de la mitad de la población, un récord histórico que se prolonga desde hace más de un año.

Gráfico 1. La vivienda como principal preocupación (Barómetros CIS, 2026)



Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Barómetros mensuales 2026.

Las páginas que siguen recorren la evolución histórica del modelo español de vivienda, analizan la realidad actual, estudian las causas que han conducido a la situación presente, evalúan sus consecuencias económicas y sociales y recogen las principales propuestas formuladas en España y en el ámbito internacional.

Nuestro objetivo no es cerrar un debate que debe permanecer abierto, sino contribuir a que ese debate se apoye en un diagnóstico sólido, compartido y basado en la evidencia. Porque únicamente desde un conocimiento riguroso de la realidad será posible construir políticas públicas estables, eficaces y capaces de responder a las necesidades de los ciudadanos.

RESUMEN EJECUTIVO

Este informe no pretende presentarse como "la solución" al problema de la vivienda en España, una afirmación que ningún documento puede sostener honradamente. Se presenta como una hoja de ruta a veinte años para construir un nuevo sistema residencial: un conjunto de 30 medidas que combinan producción, suelo, gobernanza, modernización administrativa y confianza en el mercado del alquiler, con la convicción de que ninguna de ellas por separado resuelve el problema, pero su aplicación sostenida en el tiempo sí puede transformar la capacidad del país para responder a él.

Este resumen sintetiza el diagnóstico y las propuestas del informe en un formato directamente citable. No sustituye la lectura completa del documento, pero permite a cualquier lector con poco tiempo disponible identificar de inmediato la situación de partida, las conclusiones principales y las medidas prioritarias.

Siete ideas-fuerza sobre la situación de la vivienda en España

1. La vivienda ha dejado de ser un problema sectorial para convertirse en la principal preocupación de los españoles: el Barómetro del CIS de

mayo de 2026 sitúa la vivienda como primer problema del país para cerca de la mitad de la población, un récord histórico sostenido desde hace más de un año.

2. España acumula un déficit estructural de 750.000 viviendas entre 2021 y 2025, no por falta de suelo o de capacidad técnica, sino por la insuficiente producción frente a la creación de nuevos hogares (245.000 al año de media, frente a apenas 92.000 viviendas terminadas en 2025). Fuente: Banco de España, Informe Anual 2025.

3. El esfuerzo para comprar una vivienda alcanza 7,7 años de salario bruto, el nivel más alto desde 2011, y España es el país de la eurozona donde ese esfuerzo más se ha deteriorado desde 1980 (índice 188,6 frente a 110 de media europea y 60,7 en Alemania). España es, además, un país cuyas familias hacen un esfuerzo enorme para comprar vivienda. Según datos de 2023 del BCE, el 61,3% de las familias españolas gastan más de lo que ingresan de forma sistemática a lo largo del ciclo vital si tenemos en cuenta el pago de la cuota hipotecaria.

4. La emancipación juvenil ha caído a su mínimo histórico: solo el 14,5% de los jóvenes de 16 a 29 años vive fuera del hogar familiar, con una edad media de emancipación de 30,2 años. Fuente: Consejo de la Juventud de España, 2025.

5. España dispone de uno de los parques de vivienda pública más reducidos de Europa: apenas el 1,5% del total, frente al 20-30% de países como Países Bajos, Austria o Dinamarca, y muy lejos del 60% de Viena o el 80% de Singapur.

6. España sigue siendo un país de propietarios de vivienda, pero habiendo descendido varios puntos en los últimos años. Según la Encuesta Financiera de las Familias del Banco Central Europeo (último dato 2023), el porcentaje de familias que son propietarias de una vivienda en España es del 72,1% frente al 60,1% en la Eurozona, mientras que hace una década (2014), en España era del 80,4% y en la Eurozona el 61,0%.

7. La experiencia internacional demuestra que no existe una solución rápida: los seis casos analizados en este informe (Viena, Singapur, Países Bajos, Japón, Francia y Alemania) comparten un compromiso institucional sostenido durante décadas, no medidas aisladas de una legislatura.

Diez medidas prioritarias

De las 30 líneas de actuación desarrolladas en el Anexo I, estas diez concentran la prioridad más alta por su impacto potencial sobre el déficit y el esfuerzo de acceso:

- Elaborar un Programa Nacional de Producción Residencial, priorizando las seis provincias que concentran el 52,5% del déficit: Madrid, Barcelona, Alicante, Valencia, Murcia y Málaga (Línea 2).

- Movilizar el patrimonio público de suelo (Línea 9).

- Simplificar y revisar los procedimientos administrativos (Línea 11).

- Elaborar un Inventario Nacional de Suelo Disponible (Línea 6) a partir de una diferenciación muy sencilla. Todo aquel suelo que no esté protegido ni tenga calificación de superficie cultivable, automáticamente es susceptible de ser urbanizado.

- Agilizar los procesos de transformación urbanística, hoy superiores a ocho años de media (Línea 7).

- Diversificar las modalidades de acceso a la vivienda, incluyendo cooperativas en cesión de uso (Línea 14).

- Consolidar un marco estable de colaboración público-privada (Línea 19).

- Crear un sistema público-privado de garantía frente al impago en el alquiler de vivienda habitual (Línea 25).

- Establecer una compensación automática al pequeño propietario (Línea 26).

- Regular el alquiler de temporada exigiendo causa objetiva y acreditable (Línea 28) en aquellos lugares donde las limitaciones de superficie son insalvables (p. ej. las islas).

CAPÍTULO I.
LA CONSTRUCCIÓN DEL MODELO RESIDENCIAL ESPAÑOL (1956-2026)

Setenta años de decisiones que explican el presente

Introducción

Ningún país construye su modelo de vivienda de un día para otro. Tampoco lo hace mediante una única ley, una sola política pública o una decisión aislada. Los modelos residenciales son el resultado de un proceso acumulativo en el que confluyen factores económicos, sociales, demográficos, financieros, urbanísticos y jurídicos que, a lo largo del tiempo, terminan configurando una determinada forma de acceder a la vivienda, de utilizar el suelo, de planificar las ciudades y de entender la relación entre los ciudadanos y uno de los bienes esenciales para el desarrollo de cualquier proyecto de vida.

España no constituye una excepción.

La realidad residencial que hoy conocemos no puede comprenderse sin analizar el camino recorrido durante las últimas siete décadas. La elevada tasa de vivienda en propiedad, el reducido peso histórico del alquiler, la importancia del sector de la construcción residencial dentro de la economía española, la configuración de nuestras áreas metropolitanas,

las dificultades actuales para incrementar la oferta de vivienda, la evolución del precio del suelo o la propia distribución de competencias entre las distintas administraciones públicas son consecuencia de decisiones adoptadas en momentos muy diferentes de nuestra historia reciente.

Con frecuencia, el debate público tiende a explicar la situación actual mediante acontecimientos concretos: la burbuja inmobiliaria, la crisis financiera de 2008, la pandemia, el incremento de los tipos de interés o la reciente evolución de los precios. Todos esos episodios han tenido una influencia indudable. Sin embargo, ninguno de ellos, por sí solo, permite comprender el escenario actual.

Los grandes problemas públicos rara vez responden a una única causa. Son el resultado de procesos largos, en los que cada etapa deja una huella que condiciona la siguiente. La legislación urbanística determina la disponibilidad futura de suelo; las políticas de financiación modifican la capacidad de acceso a la propiedad; la evolución demográfica altera la demanda; los cambios económicos transforman los patrones de inversión; las decisiones fiscales incentivan determinados comportamientos; las innovaciones tecnológicas modifican las formas de trabajar y de habitar las ciudades; las infraestructuras cambian el valor relativo de los territorios; y las transformaciones sociales generan nuevas necesidades residenciales que hace apenas unas décadas resultaban difíciles de imaginar.

Por esa razón, este informe incorpora una cronología comentada que recorre la evolución del modelo español de vivienda desde mediados del siglo XX hasta la actualidad. No pretende ser una recopilación exhaustiva de normas o acontecimientos históricos, sino una herramienta de interpretación que permita comprender cómo la acumulación de decisiones adoptadas durante más de setenta años ha configurado el escenario al que hoy se enfrenta nuestro país.

Cada uno de los periodos analizados responde a una lógica distinta. La España del desarrollismo necesitaba construir millones de viviendas para responder a una intensa migración del campo a la ciudad en un contexto de recuperación después de una guerra civil. La transición democrática incorporó el derecho a disfrutar de una vivienda digna al texto constitucional[1] y redefinió el reparto de competencias entre las distintas adminis-

1. Conviene aclarar que el artículo 47 de la Constitución consagra un derecho reconocido entre los principios rectores de la política social y económica, por lo que no tiene las garantías reconocidas en el artículo 53 de la Constitución a los Derechos del Capítulo II del Título I.

traciones. La integración europea, la estabilidad monetaria y la expansión del crédito impulsaron uno de los mayores ciclos inmobiliarios de nuestra historia reciente.

La crisis financiera puso de manifiesto las debilidades de aquel modelo y transformó profundamente el mercado residencial. Posteriormente, la recuperación económica, los cambios demográficos, la consolidación del alquiler como alternativa habitacional, el crecimiento del turismo, la digitalización, la pandemia y el nuevo contexto financiero han dado lugar a un escenario completamente diferente, caracterizado por una creciente dificultad para equilibrar la oferta y la demanda de vivienda.

Comprender esa evolución histórica resulta imprescindible para interpretar correctamente el presente. Las dificultades actuales no nacieron hace cinco años ni pueden atribuirse exclusivamente a una determinada coyuntura económica o a una concreta decisión política. Son el resultado de un proceso mucho más amplio en el que han intervenido gobiernos de distinto signo, ciclos económicos expansivos y recesivos, reformas legislativas, transformaciones demográficas, innovaciones financieras, cambios culturales y profundas modificaciones en la organización económica y territorial del país.

Solo desde esa perspectiva histórica es posible entender por qué muchas de las soluciones que podrían parecer adecuadas a corto plazo resultan insuficientes cuando se analizan desde una visión de largo recorrido. Del mismo modo, únicamente comprendiendo cómo se ha construido el actual modelo español de vivienda será posible identificar aquellas reformas capaces de mejorar su funcionamiento durante las próximas décadas.

Las páginas que siguen recorren ese proceso. No lo hacen con la intención de juzgar las decisiones adoptadas en cada momento histórico desde la perspectiva del presente, sino con el propósito de comprender el contexto en el que fueron tomadas, los objetivos que perseguían y las consecuencias —previstas o imprevistas— que terminaron produciendo. Porque solo entendiendo el camino recorrido podremos interpretar con rigor el punto en el que nos encontramos y, sobre todo, decidir con mayor acierto el rumbo que deseamos seguir.

ETAPA I (1956-1975)

Una España en transformación

En la historia de un país existen momentos en los que confluyen transformaciones económicas, sociales y demográficas de tal intensidad que terminan modificando su estructura durante generaciones. España vivió uno de esos momentos a partir de la segunda mitad de la década de 1950.

El país que comenzaba entonces a dejar atrás los años más difíciles de la posguerra poco tenía que ver con la España que llegaría a la Transición democrática dos décadas después. En apenas veinte años cambiarían la economía, la distribución de la población, la forma de trabajar, el tamaño de las ciudades, las aspiraciones de las familias y, como consecuencia de todo ello, la manera de entender la vivienda.

A mediados de los años cincuenta, España seguía siendo una sociedad con una fuerte base agraria. Aunque la industrialización había comenzado décadas atrás, la agricultura continuaba ocupando un papel determinante en la economía y en el empleo, especialmente fuera de las grandes capitales. La población permanecía muy dispersa por el territorio, organizada en miles de municipios de reducido tamaño, mientras las principales áreas urbanas empezaban a experimentar un crecimiento sostenido que anticipaba un cambio de enorme magnitud.

La vivienda era, en aquel contexto, un problema de naturaleza muy distinta al que hoy ocupa el debate público. La principal preocupación no era el incremento de los precios ni la dificultad para acceder a la financiación. El problema era mucho más elemental: España necesitaba construir un número muy elevado de viviendas para responder a una demanda que crecía a un ritmo superior a la capacidad del parque residencial existente. Décadas de escasa producción, las consecuencias materiales de la Guerra Civil, el crecimiento demográfico y las primeras migraciones interiores habían generado un déficit habitacional que comenzaba a convertirse en un obstáculo para el propio desarrollo económico del país.

Conviene recordar que, en aquel momento, la vivienda todavía no ocupaba el lugar central que hoy tiene en el debate político o económico. Era percibida, ante todo, como una necesidad básica ligada al proceso de modernización nacional. La prioridad consistía en proporcionar un alojamiento digno a una población que aumentaba y que comenzaba a concentrarse en los núcleos urbanos donde se localizaban las nuevas oportunidades de empleo. La cuestión residencial no podía separarse de la industrialización, del crecimiento económico, de la planificación urba-

na o de la mejora de las condiciones de vida. Todos esos procesos avanzaban de forma simultánea y se condicionaban mutuamente.

A finales de la década, el **Plan de Estabilización de 1959** marcaría un punto de inflexión en la evolución de la economía española. La apertura al exterior, la progresiva liberalización económica y el impulso a la industrialización desencadenaron uno de los periodos de mayor crecimiento de la historia contemporánea de España, convirtiéndose en el tercer "caso de éxito" en el mundo occidental junto a Japón y Corea del Sur, con tasas de crecimiento del PIB per cápita real en torno al 6% anual. Aquella expansión transformó profundamente la estructura productiva del país y aceleró un fenómeno que ya había comenzado tímidamente años antes: el desplazamiento masivo de población desde el medio rural hacia las grandes ciudades.

Entre finales de los años cincuenta y mediados de los setenta, millones de españoles abandonaron sus lugares de origen para instalarse en Madrid, Barcelona, Bilbao, Valencia, Zaragoza, Sevilla y otros polos industriales en busca de empleo y mejores oportunidades. Ningún fenómeno explica mejor la política de vivienda desarrollada durante aquellos años. Allí donde se abría una fábrica era necesario construir barrios; donde se instalaban miles de nuevos trabajadores era imprescindible crear calles, colegios, centros sanitarios, redes de transporte y, por supuesto, viviendas. La planificación urbana dejó de ser una cuestión exclusivamente técnica para convertirse en un instrumento esencial de la política económica.

En ese contexto, la vivienda adquirió una dimensión estratégica. No solo era un derecho o una necesidad social, sino también un factor imprescindible para sostener el crecimiento económico. Una economía en plena industrialización necesitaba garantizar la movilidad de la mano de obra, facilitar el asentamiento de la población y ofrecer unas condiciones mínimas de estabilidad residencial. Sin una política activa de construcción de viviendas, el propio proceso de modernización habría encontrado importantes limitaciones.

Fue precisamente esta realidad la que impulsó una profunda reorganización institucional y normativa. La aprobación de la **Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956**, la creación del **Ministerio de la Vivienda en 1957**, el fortalecimiento del **Instituto Nacional de la Vivienda,** el desarrollo de los **Planes Nacionales de Vivienda** y el impulso decidido a las **Viviendas de Protección Oficial** no fueron decisiones aisladas. Formaban parte de una estrategia mucho más amplia orientada a acompañar el proceso de transformación económica y social que estaba experimentando España.

Esta perspectiva resulta esencial para comprender el origen del modelo residencial español. Con frecuencia, el análisis histórico de la vivienda se centra en las normas, en los planes urbanísticos o en las promociones construidas. Sin embargo, las leyes no explican por sí solas la evolución de un país. Detrás de cada reforma existía una realidad social que exigía respuestas concretas. Las normas fueron consecuencia de los cambios que estaba viviendo España y, al mismo tiempo, contribuyeron decisivamente a moldear la forma en que esos cambios terminaron desarrollándose.

La etapa que se inicia en 1956 constituye, por tanto, mucho más que el comienzo de una nueva política de vivienda. Representa el nacimiento de un modelo residencial basado en la planificación pública del suelo, la construcción masiva de viviendas, el protagonismo creciente de la propiedad como forma de acceso a la vivienda y la estrecha vinculación entre desarrollo urbano y crecimiento económico. Ese modelo permitió dar respuesta a los desafíos de una sociedad en plena transformación y sentó las bases sobre las que evolucionaría el mercado residencial español durante las décadas siguientes.

La construcción de nueva vivienda tutelada por el Estado coexistió con una política proteccionista del inquilino frente al propietario en el mercado del alquiler. Durante el franquismo se consolidó un **régimen fuertemente intervencionista del alquiler de vivienda**, aunque conviene precisar que no nació enteramente con Franco: la intervención de rentas y las restricciones al desahucio tenían antecedentes desde 1920. El régimen franquista las convirtió, sin embargo, en un sistema estructural mediante las leyes de Arrendamientos Urbanos (LAU) de **1946, 1955-1956 y 1964.** Sus dos elementos más importantes fueron la **limitación o congelación de las rentas de los contratos existentes** y la **prórroga forzosa**: llegado el vencimiento, el inquilino podía continuar en la vivienda y el propietario, salvo causas legalmente tasadas, no podía recuperar libremente el inmueble. La legislación de 1955 justificaba expresamente esta protección por la escasez de vivienda y el desequilibrio entre oferta y demanda.

El resultado fue la aparición de los conocidos posteriormente como **"alquileres de renta antigua"**. Con la inflación y el paso de los años, muchas rentas quedaron muy por debajo de los precios que habrían resultado de un mercado libre. Además, el sistema protegía la continuidad del arrendamiento mediante mecanismos de subrogación, de modo que determinados familiares podían suceder al arrendatario. El franquismo fue consciente progresivamente de los desequilibrios que generaba el modelo: la reforma de **1964 intentó una "descongelación" parcial,** permitiendo revalorizar gradualmente determinadas rentas antiguas, al tiempo que estableció mayor libertad para fijar la renta de los nuevos contratos. Pero

mantuvo la prórroga forzosa y buena parte de la protección de los contratos preexistentes.

Desde el punto de vista económico, el sistema produjo una **dualidad muy fuerte entre antiguos y nuevos arrendamientos**: protegía extraordinariamente al inquilino que ya disponía de un contrato antiguo, pero reducía el atractivo económico para el propietario de ofrecer vivienda en alquiler y debilitaba los incentivos para invertir y conservar determinados inmuebles. Es significativo que la propia LAU de 1994 reconociera posteriormente que el régimen anterior no había conseguido desbloquear las rentas congeladas y que fomentaba escasamente el uso del alquiler. El cambio decisivo no llegó durante el franquismo, sino en **1985**, con el llamado Decreto Boyer, que eliminó para los nuevos contratos la obligatoriedad de la prórroga forzosa; los contratos antiguos, sin embargo, continuaron protegidos durante muchos años.

Comprender la España de mediados del siglo XX significa comprender el contexto en el que nacieron muchas de las instituciones, principios y políticas que todavía hoy condicionan el acceso a la vivienda. Las dificultades actuales no pueden interpretarse sin conocer aquel momento fundacional. Porque fue entonces cuando comenzó a construirse, no solo un parque de viviendas, sino un determinado modo de entender la relación entre el Estado, el mercado, el urbanismo y el derecho de los ciudadanos a disponer de un hogar.

ETAPA II (1975-1991)

La vivienda en la España democrática: del crecimiento residencial al reconocimiento del derecho a la vivienda

La muerte de Francisco Franco en noviembre de 1975 marcó el inicio de una de las transformaciones políticas, institucionales y sociales más profundas de la historia contemporánea de España. La transición hacia la democracia no supuso únicamente el cambio de un régimen político por otro. Representó la construcción de un nuevo modelo de Estado, una nueva organización territorial y una nueva concepción de los derechos de los ciudadanos. La vivienda, que durante las dos décadas anteriores había sido tratada fundamentalmente como un instrumento al servicio del crecimiento económico y de la industrialización, pasó a integrarse progresivamente en el ámbito de las políticas sociales y de los derechos constitucionales.

El contexto en el que se produjo esta transformación era muy distinto al que había dado origen al modelo residencial desarrollado desde mediados de los años cincuenta. España ya no era un país eminentemente rural.

Las grandes migraciones interiores habían configurado extensas áreas metropolitanas, el parque residencial había experimentado un crecimiento sin precedentes y la propiedad de la vivienda se había consolidado como la fórmula mayoritaria de acceso a un hogar.

Sin embargo, la finalización de aquella primera gran etapa no significó la desaparición de los problemas. Por el contrario, aparecieron nuevos desafíos derivados del envejecimiento de numerosos barrios, de la calidad de parte del parque construido, de las desigualdades territoriales y de la necesidad de adaptar las políticas públicas a una sociedad democrática cada vez más compleja.

A este cambio estructural se unió un escenario económico especialmente delicado. La crisis internacional desencadenada por la crisis inflacionista cuya primera expresión fue el primer choque del petróleo en 1973, puso fin al largo periodo de expansión conocido como el «milagro económico español». El aumento del desempleo, la elevada inflación, la desaceleración de la actividad constructora y las dificultades financieras condicionaron profundamente la capacidad de las administraciones para mantener las políticas desarrolladas durante las décadas anteriores. La vivienda dejó de ser únicamente un objetivo de crecimiento para convertirse también en un ámbito de intervención pública orientado a garantizar la cohesión social.

La aprobación de la Constitución Española de 1978 supuso un punto de inflexión. Por primera vez, el acceso a una vivienda digna y adecuada quedó expresamente recogido en el texto constitucional como uno de los principios rectores de la política social y económica. El artículo 47 estableció que todos los españoles tenían derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, al tiempo que atribuyó a los poderes públicos la responsabilidad de promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo ese derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general e impidiendo la especulación.

Aunque este precepto no configuró un derecho subjetivo directamente exigible ante los tribunales, sí introdujo un cambio de enorme trascendencia. La vivienda dejó de ser exclusivamente una cuestión vinculada a la promoción de nuevas construcciones para convertirse en un objetivo permanente de las políticas públicas. A partir de ese momento, cualquier actuación legislativa o administrativa en materia de vivienda debía interpretarse a la luz de los principios constitucionales de igualdad, función social de la propiedad y utilización racional del suelo.

La Constitución transformó igualmente el reparto de competencias. El proceso de creación del Estado de las Autonomías supuso la progresiva transferencia de las competencias en materia de vivienda y urbanismo a las comunidades autónomas. Mientras el Estado conservaba funciones relacionadas con la planificación económica general, la financiación, la política fiscal o la regulación de determinadas bases normativas, las comunidades autónomas comenzaron a diseñar sus propias políticas de vivienda, adaptándolas a las necesidades específicas de cada territorio. Este proceso marcó el inicio de un modelo descentralizado que continúa vigente en la actualidad y que explica buena parte de la diversidad normativa existente en España.

La descentralización no significó únicamente un cambio administrativo. Supuso una modificación profunda en la forma de entender la política residencial. A partir de los años ochenta comenzaron a coexistir diferentes programas de vivienda protegida, distintas estrategias de rehabilitación urbana y diversas políticas de suelo impulsadas por las administraciones autonómicas y locales. La vivienda pasó a formar parte de una gobernanza multinivel en la que Estado, comunidades autónomas y ayuntamientos compartían responsabilidades, competencias e instrumentos de actuación.

Al mismo tiempo, el mercado residencial experimentó una progresiva transformación. La mejora del sistema financiero, el desarrollo del crédito hipotecario y la consolidación de una clase media cada vez más amplia reforzaron la preferencia por la vivienda en propiedad, tendencia que ya se había iniciado durante la etapa anterior. La adquisición de una vivienda comenzó a percibirse no solo como una necesidad residencial, sino también como un mecanismo de ahorro, de estabilidad familiar y de acumulación patrimonial. Esta cultura de la propiedad, profundamente arraigada en la sociedad española, condicionaría las políticas públicas y el comportamiento del mercado durante las décadas siguientes.

Sin embargo, esta etapa también puso de manifiesto que la construcción masiva de viviendas no era suficiente para resolver todos los problemas residenciales. Comenzó a adquirir protagonismo la rehabilitación del parque existente, la mejora de los entornos urbanos, la regeneración de barrios degradados y la búsqueda de un desarrollo urbano más equilibrado. La calidad de la vivienda y del espacio público empezó a ocupar un lugar creciente en el debate político y técnico, anticipando preocupaciones que adquirirían mayor relevancia en las décadas posteriores.

Entre 1975 y 1991 quedó configurado el marco jurídico e institucional sobre el que todavía hoy descansan las políticas de vivienda en España. La

Constitución, el Estado de las Autonomías, la consolidación de la función social de la propiedad, la descentralización competencial y la incorporación de la vivienda al ámbito de las políticas sociales modificaron profundamente el modelo heredado de las décadas anteriores. La prioridad dejó de ser únicamente construir más viviendas; pasó a ser garantizar que el acceso a ellas formara parte de un proyecto más amplio de bienestar, cohesión territorial y desarrollo democrático.

En esta época es cuando se dio el impulso más serio para dejar de desconfiar en el mercado, especialmente del alquiler, y dinamizar la oferta. El llamado **Decreto Boyer** —Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, impulsado por el ministro de Economía Miguel Boyer— supuso una ruptura muy importante con el régimen arrendaticio heredado de décadas anteriores. Su artículo 9 eliminó, para los **nuevos contratos**, la prórroga forzosa establecida por la LAU de 1964: propietario e inquilino podían pactar libremente la duración del arrendamiento y, una vez llegado su vencimiento, el propietario ya no estaba obligado a mantener indefinidamente al arrendatario. La reforma no eliminó, sin embargo, los derechos adquiridos: los contratos celebrados antes de su entrada en vigor continuaron sometidos al régimen anterior.

Desde el punto de vista económico, Boyer pretendía reactivar un **mercado del alquiler muy debilitado,** aumentando la libertad contractual y reduciendo uno de los principales desincentivos para que los propietarios pusieran viviendas en alquiler. Pero generó una nueva dualidad: junto a los antiguos contratos de renta antigua, muy protegidos, aparecieron contratos nuevos cuya duración podía ser muy corta, incluso anual. La reforma solucionaba así parte del problema de rigidez del régimen anterior, pero trasladaba el desequilibrio hacia una **menor estabilidad temporal del inquilino**. Precisamente esa tensión —cómo combinar seguridad para el arrendatario e incentivos suficientes para el propietario— sería uno de los motivos centrales de la reforma de 1994.

La etapa concluye, por tanto, con un cambio de paradigma. Si entre 1956 y 1975 España construyó el modelo residencial que permitió atender las necesidades derivadas de la industrialización y del crecimiento urbano, entre 1975 y 1991 construyó el marco constitucional, institucional y competencial que continúa condicionando la política de vivienda hasta nuestros días. Comprender este periodo resulta imprescindible para interpretar los debates actuales sobre el acceso a la vivienda, el reparto de competencias entre administraciones, la regulación del suelo y el alcance de la intervención pública en el mercado residencial.

ETAPA III (1991-2007)

La vivienda como motor económico: la expansión del mercado inmobiliario y la consolidación del modelo de propiedad

A comienzos de la década de los noventa, España iniciaba una nueva etapa marcada por la consolidación de la democracia, la plena integración en las instituciones europeas y una economía cada vez más abierta e internacionalizada. Tras el intenso proceso de construcción institucional desarrollado durante los años anteriores, el país afrontaba un nuevo reto: modernizar su estructura económica y competir en un entorno global. En ese escenario, el sector inmobiliario y la construcción adquirieron un protagonismo creciente hasta convertirse en uno de los principales motores del crecimiento, del empleo y de la inversión.

La incorporación a la entonces Comunidad Económica Europea, la estabilidad institucional alcanzada tras la transición, el desarrollo del Estado de las Autonomías y la modernización del sistema financiero generaron un clima de confianza que favoreció un prolongado ciclo expansivo. A ello se unieron factores de enorme trascendencia, como la reducción progresiva de los tipos de interés, la liberalización del crédito, la preparación para la entrada en la Unión Económica y Monetaria y, posteriormente, la adopción del euro. El acceso a la financiación hipotecaria resultó cada vez más sencillo y asequible para un número creciente de familias.

Durante estos años, la vivienda dejó de ser percibida únicamente como un bien de primera necesidad o como un derecho reconocido por la Constitución. Se consolidó también como un activo patrimonial, una inversión considerada segura y un instrumento de ahorro para millones de hogares. La adquisición de una vivienda pasó a formar parte del proyecto vital de la mayoría de las familias españolas, reforzando una cultura de la propiedad que ya se había gestado en décadas anteriores y que ahora encontraba un entorno financiero especialmente favorable.

Este cambio de percepción coincidió con un importante crecimiento demográfico impulsado, entre otros factores, por la llegada de población inmigrante y por la creación de nuevos hogares. La demanda de vivienda aumentó de forma sostenida, mientras las expectativas de revalorización alimentaban nuevas decisiones de compra tanto por necesidad residencial como por inversión. El mercado inmobiliario comenzó así a desempeñar un papel cada vez más relevante en el conjunto de la economía nacional.

Las administraciones públicas acompañaron este proceso mediante reformas orientadas a incrementar la oferta de suelo urbanizable, agilizar el desarrollo urbanístico y favorecer la actividad constructora. La legislación estatal y autonómica evolucionó hacia modelos que otorgaban un mayor protagonismo al mercado en la transformación del suelo, al tiempo que los ayuntamientos encontraron en el desarrollo urbanístico una importante fuente de financiación y de crecimiento económico. La expansión residencial se convirtió en uno de los elementos más visibles de la transformación del territorio español.

Aquí aparece un "mito" recurrente a la hora de explicar el despegue del mercado inmobiliario: la ley del suelo. La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, partía de una idea económica bastante clara: aumentar la cantidad de suelo susceptible de urbanización para reducir su escasez y, con ello, contener el precio de la vivienda. Frente a un sistema en el que sólo podía urbanizarse aquello que el planeamiento hubiera previsto expresamente, la ley estableció un criterio más liberalizador: el suelo que no fuera urbano ni mereciera ser preservado como no urbanizable quedaba, con carácter residual, como suelo urbanizable. El planteamiento era que una mayor oferta potencial de suelo, acompañada de mayor participación privada en su transformación, introduciría competencia y reduciría uno de los principales componentes del coste de la vivienda. El Tribunal Constitucional confirmó posteriormente que esa clasificación residual como urbanizable era constitucional, aunque subrayó el amplio margen que seguían conservando las comunidades autónomas para determinar qué suelo debía quedar protegido.

La ampliación jurídica del suelo potencialmente urbanizable no equivalía a disponer inmediatamente de suelo finalista: seguían siendo necesarios el planeamiento, la actuación de comunidades autónomas y ayuntamientos, la urbanización, las infraestructuras y la concesión de licencias. Además, el Estado tenía una capacidad limitada para imponer un modelo urbanístico, porque el urbanismo es competencia de las comunidades autónomas. De hecho, la STC 164/2001 anuló algunos preceptos de la ley por invasión competencial, aunque mantuvo buena parte de su arquitectura. El resultado fue que la fuerte expansión de suelo y construcción de los años posteriores no produjo la reducción sostenida del precio de la vivienda que esperaba el planteamiento liberalizador.

Y, por el lado del alquiler, se dio un paso atrás a la liberalización. La Ley 29/1994, de Arrendamientos Urbanos, asociada políticamente al entonces ministro de Obras Públicas José Borrell, buscó un punto intermedio entre la protección extraordinariamente intensa del régimen anterior a 1985 y la amplia libertad contractual introducida por Boyer. La nueva LAU mantuvo

la libertad para fijar inicialmente la renta y para pactar la duración del contrato, pero introdujo una garantía fundamental para el inquilino: si la duración acordada era inferior a cinco años, podía acogerse a prórrogas anuales obligatorias para el propietario hasta alcanzar cinco años. Cumplidos estos, si ninguna de las partes manifestaba su voluntad de terminar el contrato, podían producirse prórrogas anuales durante otros tres años. La propia exposición de motivos explicaba que los cinco años pretendían proporcionar estabilidad a las familias sin crear un plazo tan largo que desincentivara a los propietarios.

La LAU de 1994 abordó además el enorme problema pendiente de los contratos de renta antigua. En lugar de extinguirlos abruptamente, estableció un complejo régimen transitorio para ir reduciendo progresivamente sus efectos, especialmente mediante la actualización de rentas y la limitación de las posibilidades de subrogación. La propia ley reconocía que la legislación de 1964 no había conseguido desbloquear las rentas congeladas y que aquel sistema había fomentado escasamente el alquiler.

El sistema financiero desempeñó un papel decisivo en esta etapa. Bancos y cajas de ahorro ampliaron de forma muy significativa la concesión de crédito hipotecario tanto a particulares como a promotores. La intensa competencia entre entidades favoreció el alargamiento de los plazos de amortización, una progresiva reducción de los requisitos de acceso y un incremento constante del volumen de financiación disponible. La vivienda pasó a ocupar una posición central en los balances de las entidades financieras y en las decisiones económicas de millones de familias.

El extraordinario dinamismo del sector de la construcción generó importantes beneficios económicos. Se crearon cientos de miles de empleos, aumentó la recaudación tributaria, se desarrollaron nuevas infraestructuras y se transformó profundamente el paisaje urbano de numerosas ciudades. España alcanzó algunos de los niveles de construcción de vivienda más elevados de Europa, consolidando un sector con un peso creciente en el producto interior bruto y en el mercado laboral.

Sin embargo, bajo esa aparente fortaleza comenzaron a desarrollarse desequilibrios que, aunque inicialmente pasaron desapercibidos, terminarían condicionando la evolución posterior del mercado residencial. El crecimiento de los precios de la vivienda fue muy superior al de la renta disponible de los hogares, el endeudamiento hipotecario aumentó de forma continuada, una parte significativa de la actividad económica pasó a depender del sector inmobiliario y la inversión en vivienda adquirió un protagonismo difícilmente sostenible a largo plazo. La percepción generalizada de que el valor de los inmuebles continuaría aumentando de forma inde-

finida alimentó comportamientos tanto públicos como privados que incrementaron la exposición del conjunto de la economía al ciclo inmobiliario.

Paralelamente, la vivienda protegida fue perdiendo peso relativo dentro del mercado residencial, mientras el alquiler continuaba ocupando una posición claramente minoritaria respecto a la propiedad. El resultado fue la consolidación de un modelo caracterizado por una elevada dependencia del crédito hipotecario, una fuerte orientación hacia la vivienda en propiedad y un reducido desarrollo de alternativas residenciales para determinados colectivos, especialmente los jóvenes y los hogares con menores ingresos.

A pesar de estos desequilibrios, durante gran parte del periodo predominó una percepción ampliamente compartida de prosperidad. La evolución del empleo, el crecimiento económico, la facilidad de acceso al crédito y la continua revalorización de los inmuebles reforzaban la confianza de ciudadanos, empresas e instituciones. La vivienda se convirtió en uno de los principales símbolos del progreso económico español y en uno de los pilares sobre los que descansaba buena parte del crecimiento del país.

Sin embargo, aquella expansión contenía importantes vulnerabilidades estructurales. La elevada concentración de recursos en el sector inmobiliario, el endeudamiento creciente de familias y empresas, la dependencia de la financiación exterior y el peso de la construcción en la actividad económica configuraron un modelo extraordinariamente sensible a cualquier cambio del ciclo financiero internacional. Cuando esas condiciones comenzaron a modificarse a partir de 2007, las fortalezas que habían impulsado el crecimiento se transformaron rápidamente en factores de riesgo.

Por ello, el verdadero legado de esta etapa no fue únicamente el extraordinario incremento del parque residencial o la modernización de numerosas ciudades. Su principal herencia fue la consolidación de un modelo económico profundamente vinculado al mercado inmobiliario. Un modelo que generó prosperidad durante más de una década, pero que también acumuló desequilibrios cuya magnitud solo se haría plenamente visible con el inicio de la crisis financiera internacional y el estallido de la burbuja inmobiliaria. Ese punto de inflexión marcaría el comienzo de una nueva etapa en la historia de la vivienda en España.

ETAPA IV (2008-2014)

La ruptura del modelo: la crisis financiera, el colapso inmobiliario y la redefinición de las políticas de vivienda

El año 2008 marcó un antes y un después en la historia reciente de la vivienda en España. La crisis financiera internacional puso fin a más de una década de crecimiento sostenido y evidenció las debilidades acumuladas durante el largo ciclo expansivo anterior. Lo que inicialmente parecía una desaceleración del mercado inmobiliario terminó convirtiéndose en una profunda crisis económica, social e institucional cuyas consecuencias se prolongarían durante años y modificarían de forma permanente la relación de los ciudadanos con la vivienda.

Hasta ese momento, el crecimiento del sector inmobiliario había sido percibido como uno de los principales motores de la economía española. Sin embargo, la paralización del crédito, la caída de la inversión y el deterioro de la confianza revelaron la elevada dependencia que el conjunto de la economía había desarrollado respecto a la construcción y al mercado residencial. El descenso de la actividad no afectó únicamente a promotores o entidades financieras; se trasladó rápidamente al empleo, al consumo, a las cuentas públicas y a la capacidad económica de millones de familias.

La brusca reducción de la demanda provocó una intensa corrección de los precios de la vivienda y la paralización de un elevado número de promociones. Miles de viviendas quedaron sin vender mientras numerosas empresas promotoras y constructoras entraban en concurso de acreedores o desaparecían. El sector, que durante años había liderado la creación de empleo, pasó a convertirse en uno de los principales focos de destrucción de puestos de trabajo.

Las entidades financieras también sufrieron de forma intensa las consecuencias de la crisis. La elevada exposición al crédito promotor y a las hipotecas, unida a la depreciación de los activos inmobiliarios, obligó a un profundo proceso de reestructuración del sistema financiero español. La desaparición o integración de numerosas cajas de ahorro, la creación de mecanismos extraordinarios de saneamiento y la intervención pública para garantizar la estabilidad financiera reflejaron hasta qué punto el mercado inmobiliario se encontraba estrechamente vinculado al conjunto de la economía nacional.

Pero si la crisis tuvo una dimensión económica extraordinaria, su impacto social fue aún más profundo. El aumento del desempleo redujo drásti-

camente la capacidad de muchas familias para hacer frente a sus obligaciones hipotecarias. Los procedimientos de ejecución hipotecaria y los desahucios dejaron de ser situaciones excepcionales para convertirse en una realidad visible que ocupó el centro del debate público. La vivienda dejó de identificarse exclusivamente con estabilidad y progreso para asociarse también a conceptos como vulnerabilidad, sobreendeudamiento y exclusión social.

Este cambio de percepción modificó profundamente las prioridades de las políticas públicas. Durante décadas, el principal objetivo había sido favorecer el acceso a la propiedad y aumentar la oferta residencial. A partir de la crisis comenzaron a adquirir mayor protagonismo las medidas destinadas a proteger a los deudores hipotecarios en situación de especial vulnerabilidad, reforzar los mecanismos de asistencia social y promover soluciones alternativas para quienes habían perdido su vivienda o encontraban crecientes dificultades para acceder a ella.

Paralelamente, la crisis impulsó un intenso proceso de revisión del marco regulatorio y de supervisión financiera. Se reforzaron los controles sobre la actividad bancaria, se modificaron los criterios de concesión del crédito hipotecario y se impulsaron reformas destinadas a mejorar la transparencia y la protección de los consumidores. La experiencia puso de manifiesto la necesidad de equilibrar el dinamismo del mercado con mayores garantías para evitar la acumulación de riesgos sistémicos.

Aparecieron también numerosos conflictos judiciales relativos a los contratos hipotecarios y otros aspectos relacionados con el sector ("cláusulas suelo", índices de fijación de los tipos de interés…).

La crisis también alteró la percepción social sobre la vivienda como inversión. Durante el ciclo expansivo había predominado la convicción de que el valor de los inmuebles aumentaría de forma prácticamente constante. El desplome del mercado demostró que la vivienda, además de cumplir una función social esencial, estaba sometida a los ciclos económicos y financieros, cuestionando algunas de las creencias que habían orientado el comportamiento de familias, empresas e instituciones durante los años anteriores, sobre todo el mito de que "la vivienda nunca caía de valor".

En el ámbito urbano comenzaron igualmente a cambiar las prioridades. Frente a la expansión continua de nuevas promociones, ganó importancia la rehabilitación del parque existente, la regeneración de barrios consolidados y el aprovechamiento más eficiente del suelo ya urbanizado. El debate dejó de centrarse exclusivamente en construir más viviendas

para incorporar cuestiones relacionadas con la sostenibilidad, la eficiencia energética, la cohesión social y la calidad del entorno urbano.

A partir de 2013 comenzaron a apreciarse los primeros signos de estabilización. La reestructuración financiera, la recuperación gradual de la actividad económica y el retorno de la inversión permitieron frenar la caída del mercado inmobiliario (por ejemplo, la aparición de las SOCIMI en las que había activos residenciales). Sin embargo, la recuperación no reprodujo el modelo anterior. El acceso al crédito se volvió más exigente, los inversores institucionales adquirieron un protagonismo creciente y el mercado del alquiler comenzó a ganar relevancia como alternativa para una parte cada vez mayor de la población, especialmente entre los jóvenes.

Concretamente, en materia de reestructuración financiera, se dieron pasos fundamentales como fue el rescate de las cajas de ahorros y la creación del "banco malo" (SAREB), todo ello gracias al acuerdo de rescate firmado por el Reino de España con la Troika en 2012 hasta 100.000 millones de euros, de los cuales se dispusieron 41.000 millones.

El legado de esta etapa fue mucho más profundo que una simple recesión económica. Entre 2008 y 2014 se quebró el modelo de crecimiento que había sustentado el desarrollo inmobiliario durante las décadas anteriores. La crisis puso de manifiesto la necesidad de diversificar la economía, reforzar la estabilidad del sistema financiero, revisar las políticas de vivienda y reconsiderar el equilibrio entre mercado, intervención pública y protección social. Las decisiones adoptadas durante esos años marcarían el inicio de una nueva fase caracterizada por una recuperación más prudente, un mayor protagonismo del alquiler y un debate creciente sobre la accesibilidad de la vivienda que dominaría la agenda pública durante la década siguiente.

ETAPA V (2015-2019)

La recuperación del mercado y el nacimiento de una nueva crisis de acceso a la vivienda

Tras varios años marcados por la recesión económica, la caída de los precios y la paralización de la actividad inmobiliaria, el año 2015 abrió un nuevo ciclo para el mercado residencial español. La recuperación del crecimiento económico, la creación de empleo y la mejora de las condiciones financieras devolvieron progresivamente la confianza a familias, empresas e inversores. Sin embargo, esta nueva etapa no supuso un regreso al modelo anterior. El mercado inmobiliario resurgía sobre unas ba-

ses profundamente distintas y con problemas que ya no respondían a las mismas causas que habían originado la crisis de 2008.

Durante los años posteriores al estallido de la burbuja inmobiliaria, el principal desafío había consistido en absorber un importante volumen de viviendas sin vender y recuperar la estabilidad del sistema financiero. A partir de 2015, esa situación comenzó a invertirse. La demanda residencial volvió a crecer con intensidad, impulsada por la mejora del empleo, la recuperación de la confianza de los consumidores, el retorno de la financiación hipotecaria y el creciente atractivo de España para la inversión nacional e internacional. Sin embargo, la oferta no reaccionó con la misma rapidez.

La producción de nuevas viviendas permaneció durante varios años muy por debajo de las necesidades derivadas de la creación de nuevos hogares. El sector promotor avanzaba con mayor prudencia que en el pasado, las entidades financieras mantenían criterios de financiación más exigentes y el desarrollo de nuevo suelo urbanizable encontraba importantes limitaciones administrativas, urbanísticas y temporales. La consecuencia fue una creciente tensión entre una demanda en recuperación y una oferta incapaz de incrementarse al mismo ritmo.

Este desequilibrio comenzó a manifestarse de forma especialmente intensa en las grandes áreas metropolitanas y en aquellos territorios con mayor dinamismo económico. Madrid, Barcelona, Málaga, Valencia, Palma de Mallorca y otros núcleos urbanos experimentaron una progresiva reducción de la vivienda disponible, mientras los precios de compra y, especialmente, del alquiler iniciaban una senda ascendente que pronto superaría la evolución de los salarios.

Uno de los rasgos más característicos de esta etapa fue el protagonismo creciente del mercado del alquiler. Diversos factores contribuyeron a este cambio: las dificultades de acceso a la financiación hipotecaria para parte de la población, la movilidad laboral, el retraso en la edad de emancipación, la preferencia por soluciones residenciales más flexibles y la aparición de nuevos operadores especializados en la gestión de vivienda en alquiler. Aunque España continuó siendo un país mayoritariamente orientado hacia la propiedad, el alquiler adquirió una relevancia económica y social que no había tenido en décadas anteriores.

Paralelamente, el mercado inmobiliario comenzó a atraer un volumen creciente de inversión institucional. Fondos nacionales e internacionales incrementaron su presencia en diferentes segmentos del mercado residen-

cial, tanto mediante la adquisición de carteras de activos procedentes de la reestructuración financiera como a través de nuevas promociones destinadas al alquiler o a la inversión patrimonial. Este fenómeno generó un intenso debate público sobre el papel de los grandes inversores, aunque su incidencia fue muy desigual según los territorios y segmentos del mercado.

Durante estos años también adquirieron una importancia creciente nuevos factores que modificaban la demanda de vivienda. El aumento del turismo urbano, el desarrollo de las plataformas de alojamiento de corta duración, la concentración del empleo cualificado en determinadas ciudades, el envejecimiento de la población y la reducción del tamaño medio de los hogares incrementaron la presión sobre el parque residencial disponible. La vivienda comenzó a competir con nuevos usos y con nuevas formas de ocupación del espacio urbano que apenas habían tenido relevancia en décadas anteriores.

A diferencia de lo ocurrido durante el ciclo expansivo previo a 2008, el incremento de los precios ya no respondía principalmente a un exceso de construcción financiado mediante un crecimiento descontrolado del crédito. El nuevo problema era esencialmente estructural: en numerosas ciudades comenzaban a convivir una demanda creciente con una oferta insuficiente para absorberla. La accesibilidad a la vivienda dejaba de depender exclusivamente del precio de compra y pasaba a estar condicionada por la disponibilidad efectiva de viviendas en aquellos lugares donde se concentraban las oportunidades laborales y los servicios.

Este cambio transformó también el debate político e institucional. La vivienda volvió a ocupar un lugar prioritario en la agenda pública, aunque desde una perspectiva muy distinta a la de etapas anteriores. Las políticas comenzaron a orientarse hacia el incremento de la oferta, la promoción de vivienda asequible, la colaboración entre administraciones y sector privado, la movilización de suelo y la búsqueda de fórmulas capaces de facilitar el acceso de jóvenes y colectivos vulnerables a un mercado cada vez más tensionado.

Entre 2015 y 2019 quedó definitivamente configurado el escenario sobre el que se desarrollaría la siguiente gran etapa de la política de vivienda en España. La recuperación económica había devuelto dinamismo al mercado, pero también había puesto de manifiesto nuevas limitaciones estructurales que no podían resolverse mediante las herramientas tradicionales. El problema ya no era construir mucho, sino construir allí donde hacía falta, al ritmo que demandaba la sociedad y con precios compatibles con la capacidad económica de los hogares.

El legado de este periodo resulta decisivo para comprender la situación actual. Fue entonces cuando comenzó a consolidarse una nueva crisis de acceso a la vivienda, caracterizada no por el exceso de oferta ni por el colapso financiero, sino por la insuficiencia de vivienda disponible, el aumento sostenido de los precios en las zonas de mayor demanda y la creciente dificultad de amplios sectores de la población para desarrollar su proyecto vital en condiciones de estabilidad residencial. Las tensiones acumuladas durante estos años serían amplificadas, pocos meses después, por un acontecimiento completamente inesperado: la pandemia de COVID-19.

ETAPA VI (2020-2022)

La vivienda ante una crisis global: pandemia, recuperación y aceleración de las tensiones estructurales

El año 2020 supuso una ruptura inesperada en la evolución económica y social de España. La irrupción de la pandemia de COVID-19 paralizó la actividad productiva, alteró profundamente la movilidad de las personas y obligó a adoptar medidas extraordinarias de protección sanitaria, económica y social. Durante varios meses, millones de ciudadanos permanecieron confinados en sus hogares, convirtiendo la vivienda en el principal espacio de convivencia, trabajo, educación y protección. Nunca antes había resultado tan evidente que la vivienda no era únicamente un bien económico, sino una infraestructura esencial para el bienestar de las personas y el funcionamiento de la sociedad.

En los primeros momentos de la pandemia surgieron numerosas incertidumbres sobre la evolución del mercado inmobiliario. La paralización de la actividad económica hacía prever una nueva caída de precios y una contracción prolongada de la demanda. Sin embargo, la respuesta institucional, la rápida recuperación de la economía y la transformación de las preferencias residenciales dieron lugar a un escenario muy diferente. Lejos de reproducirse la dinámica observada tras la crisis financiera de 2008, el mercado inmobiliario inició una recuperación más rápida de lo esperado.

La experiencia del confinamiento modificó la percepción social sobre la vivienda. Aspectos que hasta entonces ocupaban un lugar secundario adquirieron una importancia decisiva: la superficie disponible, la existencia de espacios exteriores, la flexibilidad para el teletrabajo, la eficiencia energética o la calidad del entorno urbano pasaron a influir de forma creciente en las decisiones residenciales de muchas familias. Paralelamente, el desarrollo del trabajo a distancia permitió que parte de la demanda se

desplazara hacia municipios periféricos o ciudades intermedias, alterando parcialmente la distribución territorial de la presión residencial.

La recuperación económica coincidió además con un contexto financiero todavía favorable. Los bajos tipos de interés, las políticas expansivas del Banco Central Europeo y la abundante liquidez disponible continuaron facilitando el acceso a la financiación hipotecaria. Al mismo tiempo, el ahorro acumulado por una parte de los hogares durante los meses de restricciones impulsó nuevas decisiones de compra. La demanda residencial volvió a incrementarse con intensidad mientras la oferta seguía condicionada por los largos plazos de desarrollo urbanístico y por la limitada producción de nuevas viviendas iniciada durante los años anteriores.

A estas tensiones se añadió un fenómeno que marcaría decisivamente la evolución del mercado: el fuerte incremento del coste de los materiales de construcción y de la energía derivado de las alteraciones en las cadenas internacionales de suministro y, posteriormente, del contexto geopolítico internacional. La promoción de nuevas viviendas comenzó a enfrentarse a mayores costes, mayores incertidumbres y plazos de ejecución más prolongados, dificultando aún más la capacidad del sector para responder al crecimiento de la demanda.

Durante este periodo se intensificó también el debate sobre el papel de los poderes públicos en la garantía del acceso a la vivienda. Las medidas extraordinarias aprobadas para proteger a los colectivos más vulnerables —como las limitaciones temporales a determinados desahucios o los programas específicos de apoyo al alquiler— reflejaron la creciente consideración de la vivienda como un elemento esencial de la protección social en situaciones de emergencia. Al mismo tiempo, comenzaron a diseñarse nuevas estrategias públicas destinadas a incrementar la oferta de vivienda asequible y a movilizar recursos procedentes de los programas europeos de recuperación.

Destacan algunas modificaciones normativas de calado como fue el primer real decreto-ley antes de las elecciones de abril de 2019 (RDL 7/2019) que amplió de 3 a 5 años la prórroga obligatoria de los contratos de arrendamiento y, entre otras cuestiones, hizo las primeras modificaciones en el proceso de desahucio para reforzar la intervención de los servicios sociales ante situaciones de vulnerabilidad. A ello siguieron los decretos de pandemia y la prioridad en el presupuesto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) de la rehabilitación de viviendas.

Por otro lado, la modificación del marco normativo europeo trajo la Ley 5/2019 de contratos de crédito inmobiliario, dando una vuelta de tuerca

a los procedimientos hipotecarios gracias a la trasposición de la Directiva 2014/17/UE.

Las administraciones públicas, el sector privado y los agentes sociales compartían un diagnóstico cada vez más evidente: el problema ya no era exclusivamente coyuntural. La pandemia había acelerado procesos que venían desarrollándose desde años atrás y había puesto de manifiesto limitaciones estructurales del mercado residencial español. La insuficiente producción de vivienda en las áreas de mayor demanda, la escasez de suelo finalista, la complejidad administrativa, la evolución demográfica, el incremento de los costes de construcción y las dificultades de acceso para jóvenes y hogares con rentas medias comenzaban a configurarse como elementos permanentes del debate público.

En paralelo, la sostenibilidad adquirió una dimensión inédita dentro de las políticas de vivienda. La rehabilitación energética del parque edificado, la reducción de emisiones, la accesibilidad universal y la eficiencia en el uso de los recursos pasaron a ocupar un lugar prioritario tanto en la normativa europea como en las estrategias nacionales y autonómicas. La vivienda dejó de analizarse únicamente desde la perspectiva del acceso para incorporar también objetivos relacionados con la transición ecológica y la resiliencia urbana.

La experiencia acumulada entre 2020 y 2022 permitió comprender que el mercado residencial español había entrado en una nueva fase. La recuperación económica no eliminó las tensiones existentes; por el contrario, las hizo más visibles. La demanda continuó creciendo en los principales núcleos urbanos mientras la oferta seguía mostrando importantes dificultades para adaptarse a las nuevas necesidades de la población. El resultado fue un incremento sostenido de los precios de venta y del alquiler que comenzó a afectar no solo a los colectivos tradicionalmente vulnerables, sino también a amplios sectores de la clase media.

El legado de esta etapa trasciende ampliamente el impacto inmediato de la pandemia. Entre 2020 y 2022 quedó definitivamente configurado un escenario en el que la vivienda pasó a considerarse una cuestión estratégica para la competitividad económica, la cohesión territorial y la estabilidad social. La emergencia sanitaria actuó como un acelerador de cambios que ya estaban en marcha y confirmó que el acceso a la vivienda se había convertido en uno de los principales retos estructurales de España.

La etapa siguiente estará marcada precisamente por la búsqueda de respuestas a ese desafío, en un contexto de elevada presión sobre el mercado y de creciente demanda de soluciones capaces de compatibilizar el

derecho a una vivienda digna con el adecuado funcionamiento del sistema residencial. Todo ello acompañado de un encarecimiento de la financiación que ha resultado poco efectivo a la hora de frenar la demanda.

ETAPA VII (2022-2026)

La vivienda como desafío de Estado: hacia un nuevo modelo residencial

Cuando España entra en la segunda mitad de la década de 2020, el problema de la vivienda ha dejado de ser una cuestión circunscrita al mercado inmobiliario para convertirse en uno de los principales desafíos económicos, sociales e institucionales del país. Después de más de setenta años de profundas transformaciones, el debate ya no gira únicamente en torno al precio de la vivienda, al volumen de construcción o a la evolución del crédito hipotecario.

La cuestión residencial afecta directamente a la capacidad de los ciudadanos para desarrollar su proyecto de vida, a la competitividad de las empresas, a la cohesión territorial, al funcionamiento del mercado laboral y, en definitiva, al propio modelo de desarrollo económico y social.

A diferencia de etapas anteriores, la tensión existente en el mercado residencial no puede atribuirse a una única causa. La situación actual es el resultado de la acumulación de factores que se han ido superponiendo durante décadas.

La evolución demográfica, la reducción del tamaño de los hogares, la concentración de la población en determinadas áreas metropolitanas, el incremento de la movilidad laboral, el envejecimiento del parque residencial, la escasa producción de vivienda durante los años posteriores a la crisis financiera, el aumento de los costes de construcción, la limitada disponibilidad de suelo finalista, la complejidad administrativa y la creciente dificultad para acompasar la oferta a la demanda han configurado un escenario de elevada complejidad que no admite soluciones simples.

Esta realidad ha modificado profundamente el perfil de las personas afectadas por las dificultades de acceso a la vivienda. Si durante décadas los problemas residenciales se concentraban principalmente en colectivos vulnerables o en situaciones de exclusión social, en la actualidad afectan también a jóvenes con empleo, familias de rentas medias, profesionales cualificados e incluso trabajadores cuya capacidad económica resulta insuficiente para acceder a una vivienda en los lugares donde desarrollan su actividad laboral. La vivienda ha dejado de ser únicamente un

problema de pobreza para convertirse, en muchos casos, en un problema de accesibilidad.

Al mismo tiempo, las empresas comienzan a experimentar de forma directa las consecuencias de esta situación. La dificultad para atraer y retener talento en determinadas ciudades, la creciente distancia entre los centros de trabajo y las zonas de residencia, el incremento de los tiempos de desplazamiento y la pérdida de competitividad derivada del elevado coste de la vivienda evidencian que el problema residencial ya no afecta exclusivamente a quienes buscan un hogar, sino también al funcionamiento de la economía y al desarrollo de la actividad empresarial.

En este contexto, el debate público ha evolucionado hacia posiciones cada vez más intensas. La regulación del mercado del alquiler, las limitaciones a determinados usos residenciales, las políticas fiscales, la movilización de vivienda vacía, la promoción de vivienda protegida, la colaboración público-privada, la utilización del suelo público y la simplificación de los procedimientos urbanísticos ocupan hoy un lugar central en la agenda política. Sin embargo, la pluralidad de enfoques demuestra que no existe una respuesta única capaz de resolver un problema construido a lo largo de varias generaciones.

Aquí apareció el giro más intervencionista dado en la política de vivienda desde el franquismo: la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda. Fue el origen de la definición de "zonas de mercado residencial tensionado", permitiendo limitar las rentas de determinados nuevos contratos en esas zonas; modificó el concepto y tratamiento de los grandes tenedores; estableció prórrogas extraordinarias para ciertos arrendatarios; trasladó al propietario los gastos de gestión inmobiliaria y formalización del contrato; reforzó determinadas garantías frente al desahucio; creó obligaciones adicionales de información; reafirmó la existencia de un índice de revalorización; y modificó el régimen del parque público y de la vivienda protegida.

Sin embargo, su aplicación no está siendo precisamente un camino despejado para el Gobierno. Depende en muchos de sus aspectos de que las comunidades autónomas declaren zonas tensionadas. También es necesario introducir aquí la evidencia empírica sobre los controles de precios y su escasa o nula efectividad a la hora de estimular la oferta de vivienda en alquiler. Es el caso de Cataluña o Navarra, donde la oferta se está desplomando.

Precisamente esa es una de las principales conclusiones que ofrece el recorrido histórico desarrollado en este informe. Cada etapa respondió a

los desafíos de su tiempo utilizando los instrumentos disponibles en aquel momento. Durante los años cincuenta y sesenta fue necesario construir viviendas para acompañar la industrialización y el éxodo rural. En la transición democrática resultó imprescindible configurar un nuevo marco constitucional y competencial.

Durante el largo ciclo expansivo de los años noventa y primeros años del siglo XXI el protagonismo recayó sobre el mercado y la financiación. Tras la crisis financiera, las prioridades se orientaron hacia la estabilidad económica y la protección de los colectivos más afectados. Finalmente, la pandemia y la recuperación posterior evidenciaron que el verdadero problema ya no era únicamente financiero ni urbanístico, sino estructural.

Por ello, analizar la situación actual exige abandonar los enfoques parciales. La vivienda no puede entenderse exclusivamente desde el urbanismo, ni desde la economía, ni desde el derecho, ni desde la política social. Constituye un ámbito en el que confluyen la planificación territorial, la financiación, la fiscalidad, la seguridad jurídica, la sostenibilidad ambiental, la evolución demográfica, el mercado de trabajo y la capacidad de colaboración entre las distintas administraciones públicas y el sector privado. Cualquier estrategia que aspire a ofrecer resultados duraderos deberá asumir necesariamente esa visión integral.

La experiencia acumulada durante las últimas siete décadas demuestra igualmente que las políticas de vivienda producen efectos a largo plazo. Las decisiones adoptadas hoy condicionarán durante décadas la configuración de nuestras ciudades, la disponibilidad de suelo, la localización de la actividad económica y las oportunidades de acceso de las generaciones futuras. Esta perspectiva obliga a superar el cortoplacismo y a situar la vivienda dentro de una estrategia nacional de desarrollo sostenible que combine seguridad jurídica, estabilidad regulatoria, planificación territorial, colaboración institucional e incremento sostenido de la oferta residencial.

La cronología desarrollada en las páginas anteriores permite extraer una conclusión esencial: los problemas actuales no son consecuencia de una única decisión equivocada ni de un único acontecimiento extraordinario. Son el resultado de un largo proceso histórico en el que cada etapa aportó avances, resolvió desafíos concretos y, al mismo tiempo, dejó pendientes nuevas cuestiones que terminaron manifestándose con el paso del tiempo. Comprender esa evolución constituye el primer paso para evitar respuestas simplistas y para diseñar políticas capaces de afrontar la complejidad del presente.

Este recorrido histórico concluye, por tanto, donde comienza realmente el objetivo de este informe. La historia explica cómo hemos llegado hasta aquí; el siguiente capítulo debe responder a una cuestión todavía más relevante: **¿cuál es exactamente el problema de la vivienda en España en la actualidad?** Solo a partir de un diagnóstico riguroso, apoyado en datos, evidencias y análisis multidisciplinares, será posible formular propuestas que contribuyan a mejorar de forma efectiva el acceso a la vivienda y a construir un modelo residencial más equilibrado, más sostenible y justo para las próximas generaciones.

CAPÍTULO II
EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA: UN DIAGNÓSTICO MULTIDIMENSIONAL

2.1. Comprender el problema antes de buscar soluciones

Hablar hoy de la vivienda en España se ha convertido en un ejercicio complejo. Pocas cuestiones generan un consenso tan amplio acerca de la existencia de un problema y, al mismo tiempo, una discrepancia tan profunda sobre sus causas y sobre las medidas necesarias para resolverlo.

El acceso a una vivienda digna y adecuada ocupa de forma recurrente los primeros lugares entre las principales preocupaciones de los ciudadanos, condiciona el debate político, influye en las decisiones económicas de empresas y familias y constituye uno de los mayores retos para las administraciones públicas. Sin embargo, tras esa aparente unanimidad se esconde una realidad mucho más compleja: no existe un único problema de vivienda en España.

Con frecuencia, el debate público tiende a simplificar una cuestión extraordinariamente compleja. Unas veces se afirma que el origen de las dificultades reside exclusivamente en la insuficiencia de oferta; otras, que la causa principal es el comportamiento de la demanda; en ocasiones se responsabiliza a la regulación urbanística, a la fiscalidad, al mercado del

alquiler, a la inversión institucional, al turismo, a la financiación hipotecaria o a la actuación de las administraciones públicas. Todos estos elementos influyen, pero ninguno de ellos, considerado de forma aislada, permite explicar por sí solo la realidad del mercado residencial español.

La experiencia histórica analizada en el capítulo anterior demuestra precisamente lo contrario. El modelo residencial español no es el resultado de una única decisión política, de una sola ley o de un determinado ciclo económico. Es la consecuencia de más de setenta años de transformaciones demográficas, sociales, económicas, jurídicas y territoriales que han ido configurando un sistema extraordinariamente complejo. Del mismo modo, las tensiones actuales tampoco pueden entenderse como la consecuencia de un único acontecimiento reciente. Son el resultado de la interacción entre factores que se han acumulado durante décadas y que hoy actúan de manera simultánea.

Por esa razón, este informe parte de una premisa metodológica esencial: el problema de la vivienda debe abordarse desde una perspectiva multidimensional. Analizar únicamente la evolución de los precios conduce a conclusiones incompletas. Estudiar exclusivamente la producción de viviendas tampoco resulta suficiente. Del mismo modo, centrar el análisis únicamente en el mercado del alquiler, en la regulación urbanística o en la política fiscal impide comprender la verdadera dimensión del desafío.

La vivienda constituye un punto de encuentro entre múltiples políticas públicas y múltiples dinámicas económicas y sociales. Su evolución depende, al mismo tiempo, de la demografía, del empleo, de la financiación, del urbanismo, de la seguridad jurídica, de la capacidad de construcción, de la movilidad de la población, de la fiscalidad, de la sostenibilidad ambiental y de la organización territorial del Estado.

Esta visión resulta especialmente relevante porque muchas de las variables que determinan el funcionamiento del mercado residencial evolucionan con ritmos diferentes. Mientras la demanda puede modificarse en pocos meses como consecuencia de cambios demográficos o económicos, la oferta necesita años para adaptarse. La aprobación de un planeamiento urbanístico, la transformación del suelo, la obtención de licencias, la ejecución de las obras y la incorporación efectiva de nuevas viviendas al mercado constituyen procesos largos y complejos. Esa diferencia temporal explica buena parte de las tensiones que experimentan actualmente las principales áreas metropolitanas españolas.

A ello se añade una característica singular del mercado de la vivienda que lo diferencia de otros sectores económicos. La vivienda cumple

simultáneamente funciones muy distintas. Es un derecho reconocido por la Constitución, un bien de primera necesidad, un activo económico, una inversión patrimonial, una garantía financiera, un elemento esencial para la cohesión social y un factor determinante para la competitividad de los territorios.

Cualquier política pública orientada a modificar una de estas dimensiones produce inevitablemente efectos sobre las demás. Favorecer la inversión puede incrementar la oferta, pero también influir sobre los precios. Reforzar la protección de determinados colectivos puede mejorar el acceso a la vivienda, aunque también alterar determinados incentivos del mercado, creando grupos de beneficiados y perjudicados. Incrementar la regulación puede ofrecer mayor seguridad a unos actores y generar incertidumbre en otros. La complejidad del sistema exige valorar permanentemente estos equilibrios.

Otro de los errores habituales consiste en analizar el mercado residencial español como si se tratara de una realidad homogénea. España no presenta un único mercado de vivienda, sino una suma de mercados territoriales profundamente diferentes. Las dinámicas existentes en Madrid o Barcelona no son necesariamente extrapolables a ciudades medias, municipios rurales o territorios con menor presión demográfica. Incluso dentro de una misma área metropolitana pueden coexistir comportamientos muy distintos en función de la localización, la disponibilidad de suelo, la tipología de vivienda o las características socioeconómicas de la población. Esta diversidad obliga a evitar diagnósticos excesivamente generales y aconseja adaptar las políticas a las particularidades de cada territorio.

La evolución reciente confirma además que el problema del acceso a la vivienda ha dejado de afectar exclusivamente a los colectivos tradicionalmente vulnerables. Jóvenes con formación universitaria, profesionales cualificados, familias con rentas medias e incluso empresas que encuentran dificultades para incorporar trabajadores debido al elevado coste residencial forman ya parte de una realidad que trasciende el ámbito estrictamente social. La vivienda condiciona hoy la emancipación, la natalidad, la movilidad laboral, la productividad, la competitividad empresarial y la capacidad de las ciudades para atraer talento e inversión. Su impacto alcanza al conjunto del modelo económico.

Por todo ello, el objetivo de este capítulo no consiste en identificar un único responsable ni en defender una determinada orientación ideológica de las políticas públicas. Su finalidad es mucho más ambiciosa: construir un diagnóstico integral que permita comprender cómo interactúan los distintos factores que explican la situación actual. Solo un análisis basado en

evidencias, apoyado en datos y abierto a la complejidad del fenómeno permitirá formular propuestas eficaces y sostenibles.

En las páginas siguientes se examinarán, de forma sistemática, los principales elementos que configuran el problema residencial en España: la evolución de la oferta, las nuevas dinámicas de la demanda, la formación de los precios, el mercado del alquiler, el acceso de los jóvenes, la incidencia sobre la actividad empresarial, el funcionamiento del urbanismo, la fiscalidad, la seguridad jurídica y la financiación. Cada uno de estos factores aporta una parte de la explicación; únicamente su análisis conjunto permite comprender el alcance real del desafío.

El diagnóstico que se desarrolla a continuación parte, por tanto, de una convicción que constituye una de las principales conclusiones de este informe: **España no afronta un único problema de vivienda. Afronta un conjunto de problemas interrelacionados que solo podrán resolverse mediante políticas igualmente integrales, coordinadas y sostenidas en el tiempo.**

2.2. La oferta de vivienda: una capacidad de producción insuficiente para responder a una demanda cambiante

Uno de los errores más frecuentes al analizar el mercado residencial español consiste en identificar el problema de la vivienda exclusivamente con la escasez de viviendas. Sin embargo, la realidad es considerablemente más compleja. España dispone de uno de los mayores parques residenciales de Europa en términos absolutos y relativos respecto a su población. Ello demuestra que el desafío actual no puede explicarse únicamente por el número total de viviendas existentes. La verdadera cuestión reside en la capacidad del sistema para incorporar al mercado nuevas viviendas allí donde la demanda las necesita, en el momento en que las necesita y en condiciones económicamente accesibles para los ciudadanos.

Esta diferencia resulta esencial porque desplaza el foco del análisis desde el resultado final —el número de viviendas disponibles— hacia el funcionamiento del propio sistema residencial. La oferta no surge de manera espontánea cuando aumenta la demanda. Es el producto de un proceso largo, complejo y altamente regulado que comienza muchos años antes de que una vivienda llegue al mercado y en el que intervienen administraciones públicas, propietarios de suelo, promotores, entidades financieras, empresas constructoras, profesionales técnicos y operadores económicos de muy diversa naturaleza.

Se mezcla multitud de incentivos perversos, empezando por el mismo reparto competencial de la vivienda (con un foco exageradamente puesto

en ayuntamientos y comunidades autónomas, los cuales toman la vivienda como una cuestión de poder político que no se debe dejar escapar) y terminando por una profunda desconfianza hacia las reglas de mercado. No es de extrañar que la actividad de promoción y construcción residencial sea una de las más denostadas en los discursos políticos y que el "ladrillo" o los "fondos buitres" sean expresiones tan repetidas como aceptadas por la opinión pública.

Desde que un terreno puede ser transformado hasta que una familia recibe las llaves de su vivienda transcurren habitualmente varios años. La clasificación y ordenación urbanística del suelo, la tramitación de los instrumentos de planeamiento, los proyectos de urbanización, la ejecución de las infraestructuras, la obtención de licencias, la financiación de la promoción, la construcción del edificio y la concesión de las autorizaciones finales forman parte de una cadena en la que cada fase depende de la anterior. La duración acumulada de este proceso convierte a la oferta residencial en una de las variables menos flexibles de toda la economía.

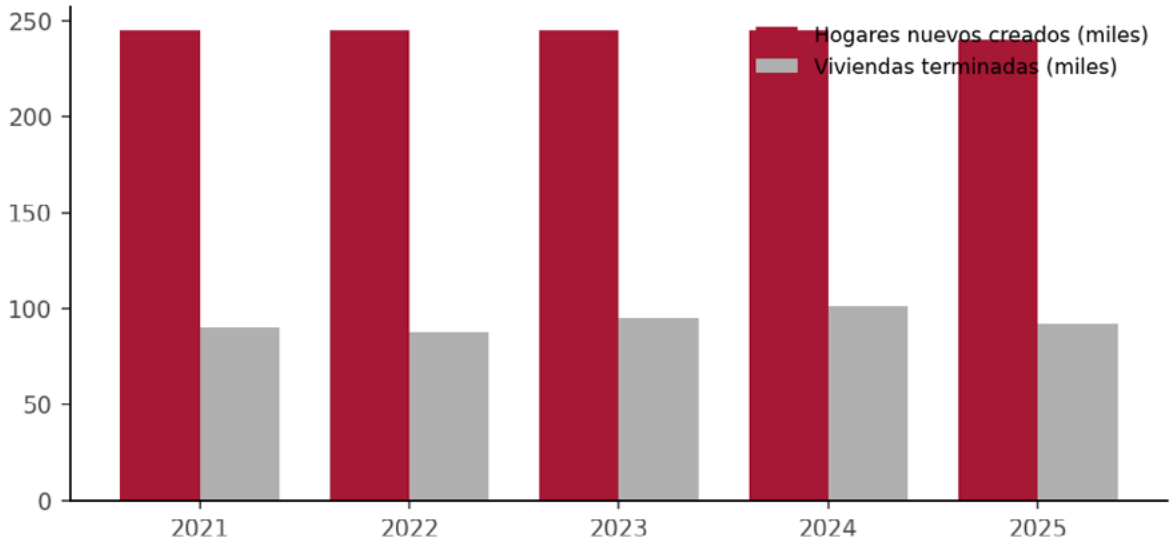
Esta rigidez contrasta con la rapidez con la que evolucionan muchos de los factores que impulsan la demanda. La creación de empleo, los movimientos migratorios, la constitución de nuevos hogares, la movilidad geográfica de los trabajadores o la recuperación económica pueden modificar significativamente las necesidades residenciales en un plazo relativamente corto. Cuando esa aceleración de la demanda coincide con un sistema incapaz de aumentar la producción de vivienda con la misma velocidad, las tensiones comienzan a trasladarse inevitablemente a los precios y al acceso al mercado.

La evolución reciente del sector constituye un ejemplo ilustrativo de este fenómeno. Tras la crisis financiera iniciada en 2008, la actividad promotora descendió hasta niveles históricamente reducidos. Numerosas empresas desaparecieron, el acceso a la financiación se restringió de forma significativa y la existencia de un importante stock de viviendas sin vender desincentivó el inicio de nuevas promociones. Aquella reducción de la capacidad productiva resultaba coherente con el contexto económico del momento. Sin embargo, cuando la demanda comenzó a recuperarse años después, el sistema ya no disponía de la misma capacidad para responder con rapidez.

Los datos disponibles confirman esta pérdida de capacidad productiva. Entre 1970 y 2010 España construía una media de 315.000 viviendas al año; desde 2010, esa media apenas alcanza las 83.000 viviendas anuales.

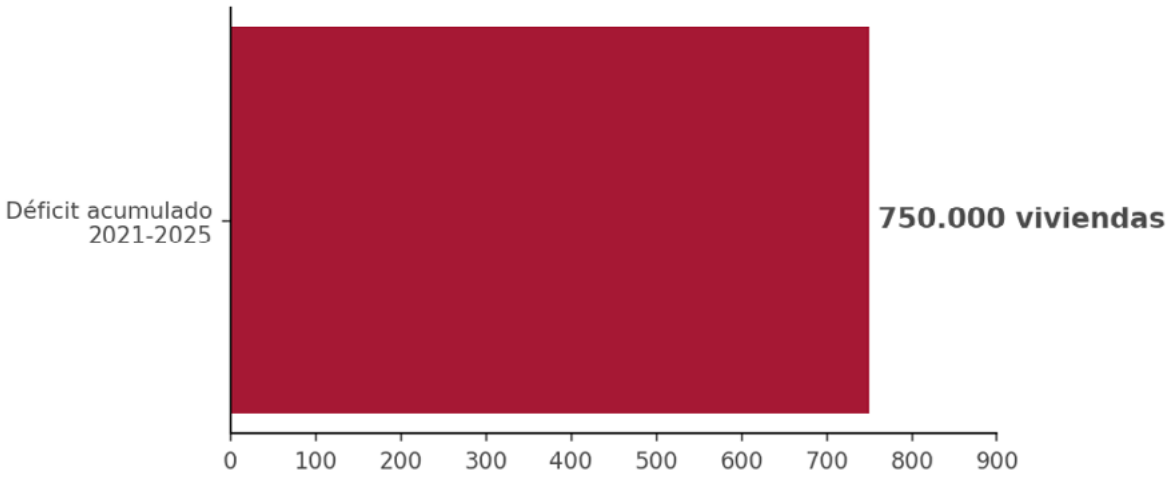
En 2025, frente a la creación de unos 240.000 hogares nuevos, se terminaron únicamente 92.000 viviendas —un 9% menos que el año anterior—, lo que ha elevado el déficit acumulado entre 2021 y 2025 hasta las 750.000 viviendas, según las estimaciones del Banco de España, concentradas en un 52,5% en solo seis provincias: Madrid, Barcelona, Alicante, Valencia, Murcia y Málaga. La vivienda protegida presenta una tendencia similar: en 2025 se terminaron 11.000 viviendas de este tipo, frente a las 62.000 que se completaban anualmente en la década de los noventa.

Gráfico 2. Hogares creados vs. viviendas terminadas (2021-2025)



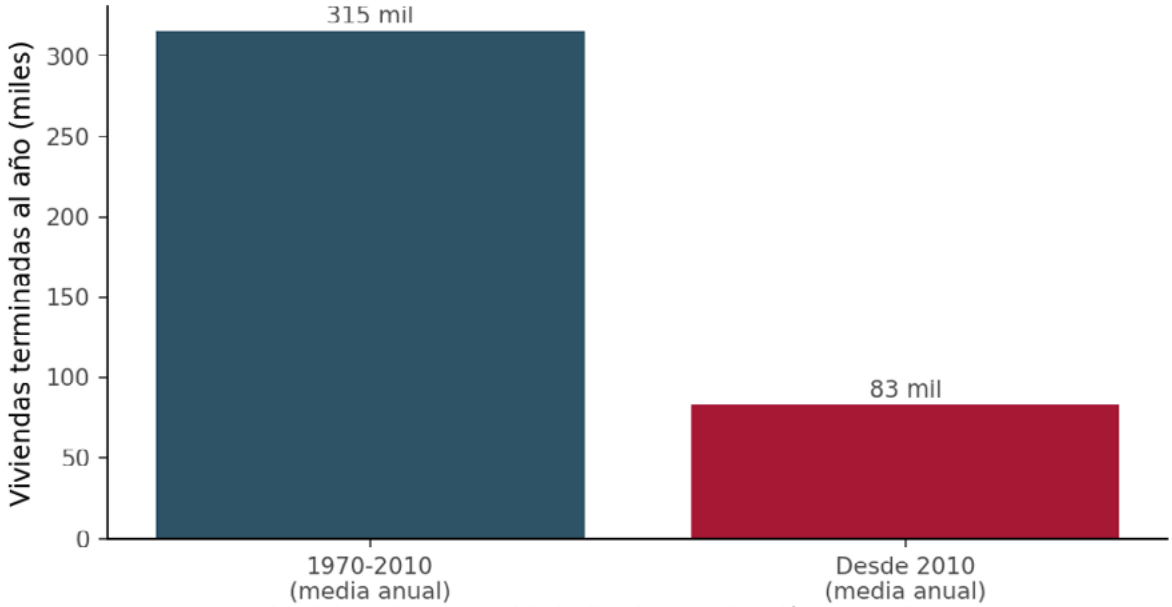
Fuente: Banco de España, Informe Anual 2025 (valores anuales aproximados).

Gráfico 3. Déficit habitacional acumulado en España



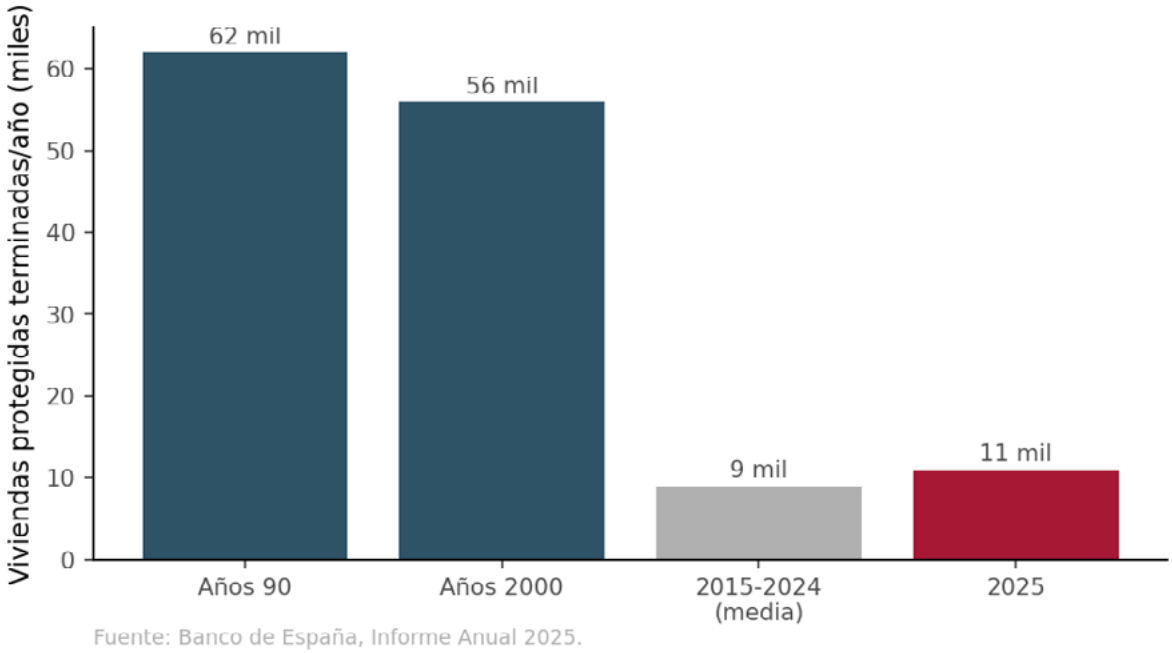
Fuente: Banco de España, Informe Anual 2025.

Gráfico 4. Capacidad de producción de vivienda: dos épocas



Fuente: PwC / Airbnb (2024), Impacto del alquiler de corta duración en España.

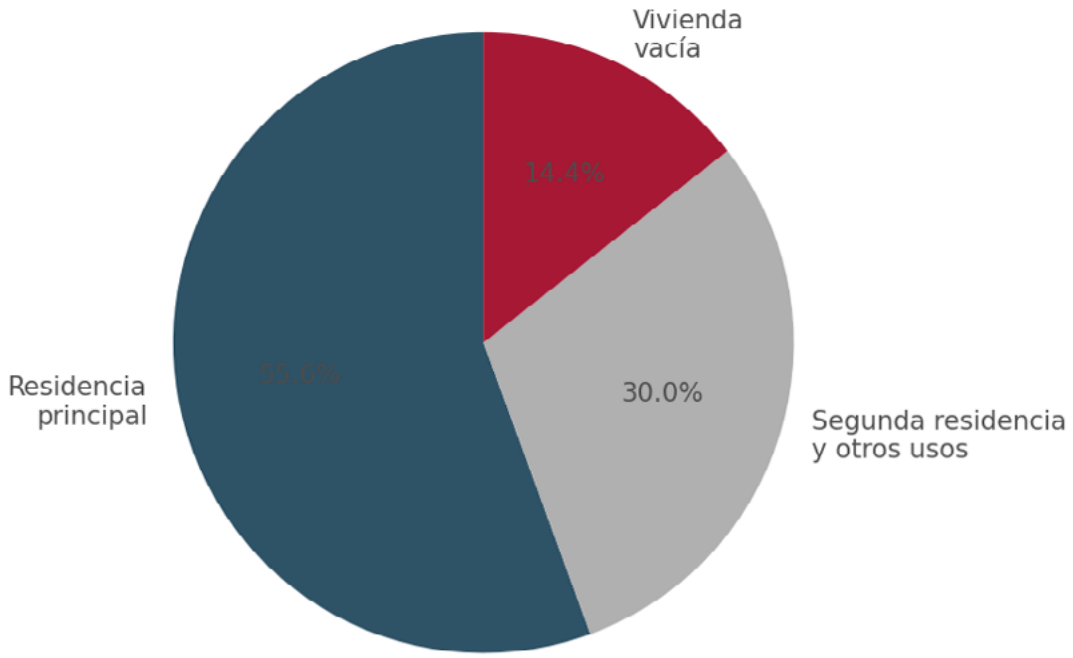
Gráfico 5. Producción de vivienda protegida por periodo



Fuente: Banco de España, Informe Anual 2025.

Ese déficit convive, además, con un parque de cerca de cuatro millones de viviendas vacías —el 14,4% del total— y con más del 30% del parque clasificado como residencia no principal, lo que confirma que el problema no es solo de volumen agregado, sino de disponibilidad efectiva y de distribución territorial.

Gráfico 6. Composición del parque residencial español



Fuente: PwC / Airbnb (2024); estimaciones sobre el parque total.

La recuperación iniciada a partir de 2014 coincidió, además, con nuevos condicionantes que limitaron el crecimiento de la oferta. En muchas de las áreas metropolitanas con mayor dinamismo económico comenzó a escasear el suelo finalista disponible; los procedimientos urbanísticos continuaron exigiendo largos periodos de tramitación; la obtención de determinadas licencias siguió acumulando retrasos; la construcción experimentó un incremento significativo de costes, especialmente tras la pandemia; y el sector tuvo que hacer frente a dificultades crecientes para incorporar mano de obra cualificada.

Ninguno de estos factores explica por sí solo la situación actual, pero su actuación conjunta reduce de forma significativa la capacidad de producir vivienda al ritmo que exige la sociedad.

A ello se añade un elemento que suele pasar desapercibido en el debate público: la distribución territorial de la oferta. El mercado residencial español no presenta un déficit homogéneo de viviendas. Existen territorios con suficiente parque residencial e incluso con exceden-

tes, mientras que otros concentran una demanda muy superior a la capacidad anual de producción.

Las tensiones más intensas aparecen precisamente en aquellas ciudades y áreas metropolitanas donde convergen el crecimiento económico, la creación de empleo, las principales infraestructuras, las universidades y los servicios avanzados. En consecuencia, el análisis de la oferta no puede limitarse a una visión agregada del conjunto del país, sino que debe incorporar necesariamente la dimensión territorial del problema.

Tampoco toda vivienda existente constituye, por sí misma, oferta residencial efectiva. Una parte del parque inmobiliario permanece desocupada por motivos muy diversos; otra se destina a segunda residencia; otra se utiliza para actividades turísticas o profesionales; y otra presenta condiciones de conservación o localización que dificultan su incorporación al mercado. Por ello, evaluar la capacidad de respuesta del sistema exige distinguir entre el parque residencial total y aquella parte del mismo que realmente puede satisfacer las necesidades de quienes buscan una vivienda habitual.

Todo ello conduce a una conclusión de especial relevancia para el conjunto de este informe. La capacidad de producción de vivienda depende de un número elevado de variables que actúan de forma simultánea: la disponibilidad de suelo, la calidad del planeamiento urbanístico, la agilidad administrativa, la seguridad jurídica, el acceso a la financiación, la capacidad empresarial del sector promotor, la productividad de la construcción, la disponibilidad de profesionales cualificados y la estabilidad del marco regulatorio. Actuar únicamente sobre uno de estos elementos difícilmente permitirá modificar de manera significativa el funcionamiento del sistema si el resto continúa presentando limitaciones.

Por esa razón, resulta insuficiente plantear el debate exclusivamente en términos de construir más viviendas. El verdadero desafío consiste en construir mejor el sistema que hace posible producirlas. La experiencia acumulada durante las últimas décadas demuestra que las tensiones del mercado residencial aparecen cuando esa capacidad de producción pierde sincronía con la evolución de la demanda.

Recuperar ese equilibrio constituye, probablemente, el principal reto estructural de la política de vivienda en España y el punto de partida para comprender el resto de los factores que se analizan en los apartados siguientes. La demanda, en efecto, tampoco permanece constante; evolu-

ciona al ritmo de la economía, de la demografía y de las transformaciones sociales, configurando un escenario en el que ambas variables —oferta y demanda— solo pueden entenderse de forma conjunta.

2.3. La demanda de vivienda: una sociedad que cambia más deprisa que su parque residencial

La demanda constituye el segundo gran elemento que explica el funcionamiento del mercado de la vivienda. Sin embargo, al igual que ocurre con la oferta, suele analizarse de forma excesivamente simplificada. Con frecuencia se asocia el incremento de la demanda al crecimiento de la población, cuando en realidad las necesidades residenciales dependen de un conjunto mucho más amplio de factores demográficos, económicos y sociales. Lo que genera la necesidad de nuevas viviendas no es únicamente el aumento del número de habitantes, sino, sobre todo, la evolución del número de hogares y la forma en que éstos se distribuyen sobre el territorio.

Durante las últimas décadas, la sociedad española ha experimentado transformaciones profundas que han alterado significativamente las pautas tradicionales de convivencia. La reducción del tamaño medio de los hogares, el incremento de las personas que viven solas, el retraso en la edad de emancipación, el aumento de las separaciones y divorcios, el envejecimiento de la población y el incremento de la esperanza de vida han multiplicado el número de unidades familiares que requieren una vivienda independiente. Como consecuencia, el número de hogares ha crecido a un ritmo superior al de la propia población, generando una presión adicional sobre el mercado residencial.

A estas transformaciones se ha unido la evolución del mercado de trabajo. La actividad económica se concentra cada vez más en determinadas áreas urbanas y metropolitanas, atrayendo población desde otros territorios. La búsqueda de oportunidades laborales, la concentración de servicios especializados, la presencia de universidades, centros tecnológicos y grandes infraestructuras de transporte favorecen una intensa movilidad geográfica que incrementa la demanda precisamente en aquellos lugares donde la capacidad de producción de vivienda resulta más limitada.

La inmigración constituye igualmente un factor relevante dentro de este proceso. España ha experimentado en distintos momentos de su historia reciente importantes flujos migratorios que han contribuido tanto al crecimiento de la población como al rejuvenecimiento del mercado laboral. Lejos de interpretarse como una causa aislada del problema residencial,

estos movimientos deben entenderse como un elemento más dentro de una realidad demográfica compleja. La incorporación de nuevos residentes genera necesidades de vivienda que deben ser atendidas mediante una planificación capaz de anticipar la evolución futura de la demanda y acompasar la creación de hogares con la capacidad del sistema para ofrecer soluciones habitacionales.

Las preferencias de los ciudadanos también han evolucionado de forma significativa. La pandemia puso de manifiesto la importancia de la vivienda como espacio de vida, de trabajo y de convivencia, modificando en algunos casos las características demandadas por las familias. Paralelamente, la creciente movilidad profesional, la expansión del teletrabajo en determinados sectores y la búsqueda de una mayor calidad de vida han introducido nuevas dinámicas territoriales que conviven con una fuerte concentración de población en las grandes ciudades. Estas tendencias demuestran que la demanda no es una realidad estática, sino un fenómeno en permanente transformación.

Otro aspecto especialmente relevante es la capacidad económica de los hogares para acceder a la vivienda. La demanda potencial no siempre coincide con la demanda efectiva. Muchas familias necesitan una vivienda, pero encuentran dificultades para acceder a ella debido al nivel de precios, a las condiciones de financiación o a la insuficiencia de ahorro previo. Esta circunstancia introduce un elemento adicional de complejidad, ya que el funcionamiento del mercado no depende únicamente del número de personas que buscan una vivienda, sino también de su capacidad real para materializar esa demanda.

A ello debe añadirse que la demanda tampoco se distribuye de manera uniforme entre los distintos segmentos del mercado. Mientras algunos hogares buscan acceder a la propiedad como residencia habitual, otros optan por el alquiler; algunos demandan viviendas de pequeño tamaño adaptadas a nuevas formas de convivencia, mientras otros necesitan inmuebles familiares; determinadas zonas concentran una elevada rotación residencial, mientras otras mantienen una demanda relativamente estable. Comprender estas diferencias resulta imprescindible para diseñar políticas eficaces y evitar respuestas homogéneas ante realidades profundamente diversas.

Una dimensión relevante es la concepción patrimonial de la vivienda. España es un país de propietario de vivienda, si bien en una década ha descendido 8 puntos el porcentaje de hogares en España que son propietarios de su vivienda habitual. Aun así, la vivienda habitual explica el 41,7% del patrimonio total de los españoles según el Banco de España en 2024.

En paralelo, el 26,9% corresponde a segundas viviendas y otras propiedades inmobiliarias. Estos porcentajes están muy lejos de lo que supone el patrimonio financiero (23%).

(en % del total de activos)	EFF 2024	EFF 2022	Dif.
Activos reales	**77,0**	**79,2**	**-2,2**
- Vivienda	41,7	40,9	+0,8
- Otras propiedades inmobiliarias	26,9	27,7	-0,8
- Negocio familiar (autónomos)	7,5	9,6	-2,1
- Otros activos reales	0,9	1,0	-0,1
Activos financieros	**23,0**	**20,8**	**+2,2**
- Depósitos y cuentas	9,1	9,1	0,0
- Acciones (cotizadas y no cotizadas)	5,4	3,9	+1,5
- Fondos de inversión	2,0	2,4	-0,4
- Planes de pensiones y seguros	2,9	2,8	+0,1
- Otros activos financieros	3,6	2,6	+1,0

Fuente: Cálculos de Santacruz (2026) a partir de BdE

La evolución de la demanda pone de manifiesto, en definitiva, que las necesidades residenciales de una sociedad cambian con mayor rapidez que el propio parque inmobiliario. La vivienda debe responder a transformaciones demográficas, laborales y sociales que evolucionan continuamente, mientras la capacidad para construir nuevas viviendas requiere plazos mucho más prolongados. Cuando ambas dinámicas dejan de avanzar al mismo ritmo, el desequilibrio termina trasladándose al mercado.

Precisamente ese desajuste entre una demanda creciente y una oferta incapaz de adaptarse con suficiente rapidez constituye el origen inmediato de uno de los fenómenos más visibles del mercado residencial: el incremento sostenido de los precios de compra y alquiler. Analizar cómo se forman esos precios y cuáles son los factores que condicionan su evolución resulta, por tanto, el siguiente paso para comprender el alcance real del problema de la vivienda en España.

2.4. La formación de los precios: el reflejo de un mercado en desequilibrio

El incremento del precio de la vivienda constituye la manifestación más visible del desequilibrio que caracteriza actualmente al mercado residencial español. Es también el aspecto que mayor atención recibe en el debate público y el que afecta de manera más inmediata a ciudadanos, empresas y administraciones. Sin embargo, identificar el problema de la vivienda exclusivamente con la evolución de los precios conduce a un diagnóstico incompleto. Los precios no representan el origen de las dificultades de acceso a la vivienda, sino la consecuencia de un conjunto de factores que actúan simultáneamente sobre la oferta y la demanda.

En cualquier mercado, el precio refleja el punto de encuentro entre quienes ofrecen un bien y quienes desean adquirirlo. El mercado de la vivienda no constituye una excepción, aunque presenta características que lo hacen especialmente singular. La limitada capacidad de adaptación de la oferta, unida a la evolución de la demanda y a la existencia de fuertes diferencias territoriales, provoca que pequeños desequilibrios puedan traducirse en incrementos significativos de los precios, especialmente en aquellas zonas donde la disponibilidad de vivienda resulta más reducida.

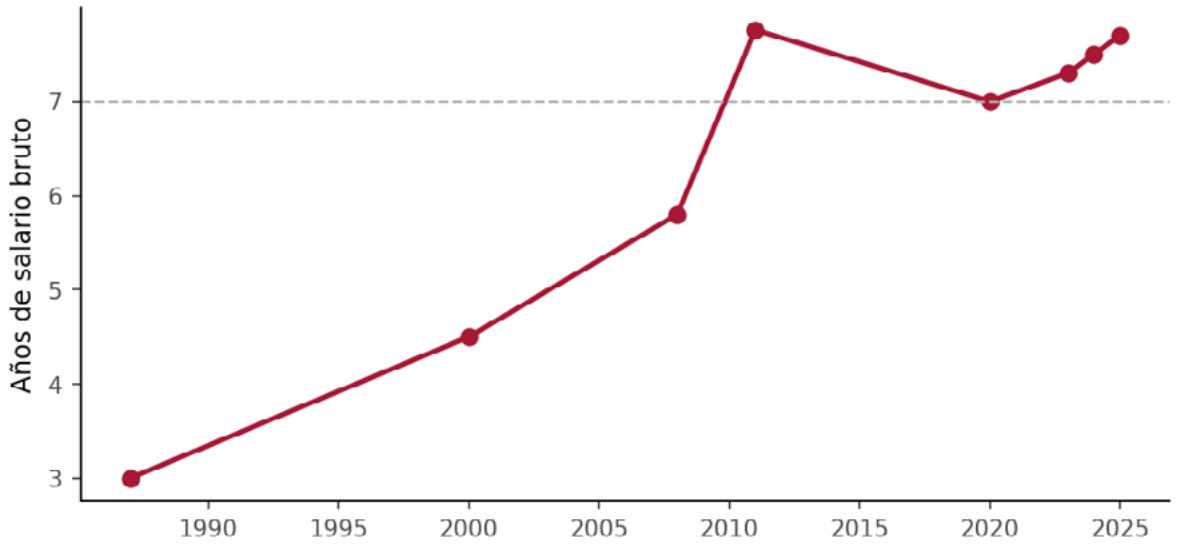
Durante los últimos años, el mercado residencial español ha experimentado un crecimiento sostenido tanto en el precio de compraventa como en el del alquiler. No obstante, esta evolución no ha sido uniforme. Las mayores tensiones se concentran en determinadas áreas metropolitanas, capitales de provincia y municipios con elevada actividad económica, mientras que otras zonas mantienen una evolución mucho más moderada e incluso presentan dificultades para absorber el parque residencial existente. Esta circunstancia confirma que no existe un único mercado de vivienda en España, sino múltiples mercados locales con dinámicas propias y condicionantes específicos.

La evolución de los precios tampoco puede interpretarse únicamente desde la perspectiva de la demanda. El incremento de los costes de construcción, la evolución del precio del suelo, las exigencias normativas, el coste de la financiación, la escasez de determinados materiales, la necesidad de incorporar mayores estándares de eficiencia energética o el aumento de los costes laborales forman parte igualmente de la estructura económica que determina el precio final de una vivienda. La formación de los precios responde, por tanto, a una combinación de factores que afectan tanto a quienes demandan una vivienda como a quienes deben producirla.

Desde la perspectiva de los hogares, el verdadero problema no reside únicamente en el precio absoluto de la vivienda, sino en la creciente distancia entre dicho precio y la capacidad económica de las familias. El esfuerzo financiero necesario para acceder tanto a la compra como al alquiler ha aumentado de forma significativa en numerosos territorios, especialmente entre los jóvenes y los hogares con rentas medias. En consecuencia, el acceso a la vivienda depende cada vez menos del deseo de adquirirla y cada vez más de la capacidad de asumir un esfuerzo económico prolongado en el tiempo.

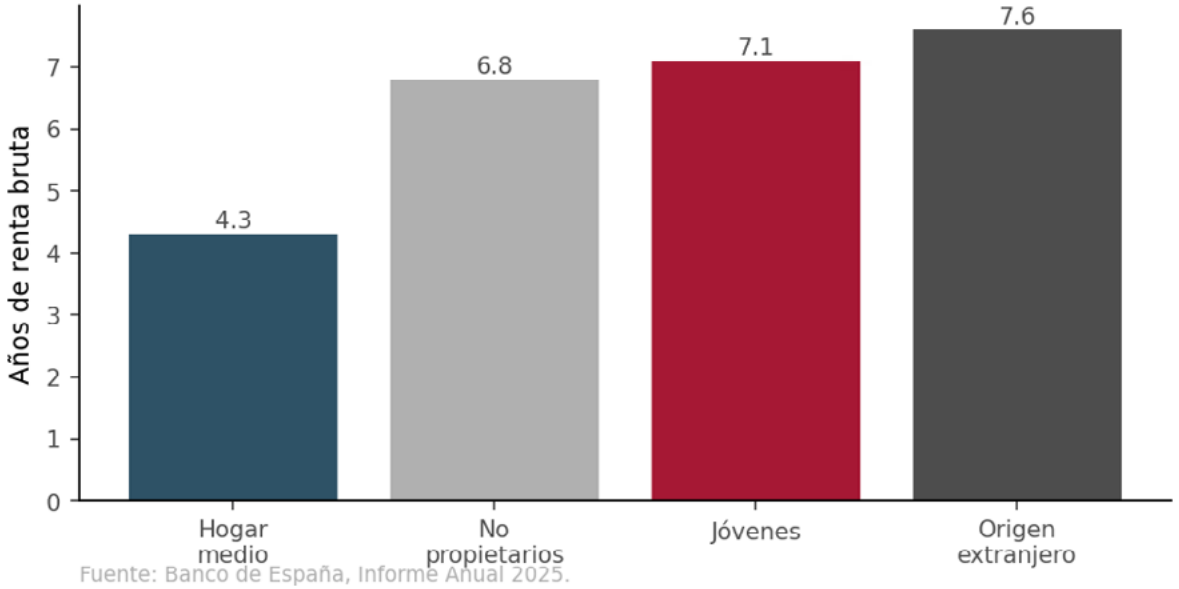
El esfuerzo teórico de acceso a la propiedad, calculado por el Banco de España como la proporción de la renta bruta familiar destinada al pago de la hipoteca durante el primer año, se sitúa en 2025 en 7,7 años de salario bruto —el nivel más alto desde 2011— y exige destinar el 34,6% de los ingresos brutos anuales. Ese esfuerzo no se reparte de manera homogénea: mientras el hogar medio necesita 4,3 años de renta para acceder a una vivienda, la cifra se eleva a 6,8 años para quienes no son propietarios, a 7,1 años para los jóvenes y a 7,6 años para los hogares de origen extranjero.

Gráfico 7. Esfuerzo teórico para comprar vivienda (años de salario)



Fuente: Banco de España (serie histórica del esfuerzo de acceso a la vivienda).

Gráfico 8. Esfuerzo de acceso a la vivienda por colectivo (2025)



Fuente: Banco de España, Informe Anual 2025.

Este fenómeno produce además efectos acumulativos. Cuando una parte de la población no puede acceder a la compra, aumenta la presión sobre el mercado del alquiler. A su vez, el incremento de la demanda de alquiler repercute sobre las rentas, dificultando el ahorro necesario para acceder posteriormente a una vivienda en propiedad. Se genera así un círculo de retroalimentación que prolonga la permanencia de muchos hogares en el mercado del alquiler y retrasa la emancipación de una parte importante de la población.

La evolución de los precios también influye directamente sobre la movilidad residencial. Las diferencias existentes entre territorios dificultan el traslado de trabajadores hacia aquellas zonas donde se concentran las oportunidades laborales, condicionan las decisiones de inversión empresarial y reducen la flexibilidad del mercado de trabajo. La vivienda deja así de ser una cuestión exclusivamente patrimonial para convertirse en un factor que afecta al funcionamiento de la economía en su conjunto.

Todo ello pone de manifiesto que la evolución de los precios constituye un excelente indicador del grado de tensión existente en el mercado residencial, pero no explica por sí sola las causas del problema. Actuar únicamente sobre el precio sin corregir los desequilibrios estructurales que lo generan puede aliviar parcialmente determinados efectos, pero difícilmente modificará el funcionamiento del sistema de forma estable. La evolución de los precios debe interpretarse, por tanto, como el resultado visible de una realidad mucho más amplia, en la que confluyen la capa-

cidad de producción de vivienda, la transformación de la demanda, las condiciones económicas generales y el marco institucional en el que opera el mercado.

La creciente dificultad para acceder tanto a la compra como al alquiler ha provocado, además, una profunda transformación del propio mercado residencial. Para un número cada vez mayor de hogares, el alquiler ha dejado de ser una opción transitoria para convertirse en la principal —y, en ocasiones, la única— alternativa de acceso a la vivienda. Esta evolución ha otorgado al mercado del alquiler un protagonismo sin precedentes, convirtiéndolo en uno de los elementos esenciales para comprender la situación actual del sistema residencial español.

2.5. El mercado del alquiler: de alternativa residencial a elemento esencial del acceso a la vivienda

La evolución experimentada por el mercado del alquiler constituye una de las transformaciones más significativas del sistema residencial español durante las últimas décadas. Tradicionalmente, España ha sido un país caracterizado por una elevada cultura de la propiedad, favorecida durante años por políticas públicas, condiciones de financiación accesibles y una percepción social que identificaba la adquisición de una vivienda con estabilidad económica y seguridad patrimonial. En ese contexto, el alquiler desempeñaba un papel relativamente reducido y, en muchos casos, transitorio dentro del ciclo residencial de las familias.

Sin embargo, la evolución económica y social de los últimos años ha modificado profundamente esta realidad. El incremento de los precios de compraventa, la mayor exigencia de ahorro previo para acceder a financiación hipotecaria, el aumento del esfuerzo económico necesario para adquirir una vivienda y las nuevas formas de movilidad laboral han provocado que el alquiler adquiera un protagonismo creciente. Para una parte importante de la población, especialmente entre los jóvenes y los hogares de reciente creación, el alquiler ya no constituye una opción temporal previa a la compra, sino la principal vía de acceso al mercado residencial.

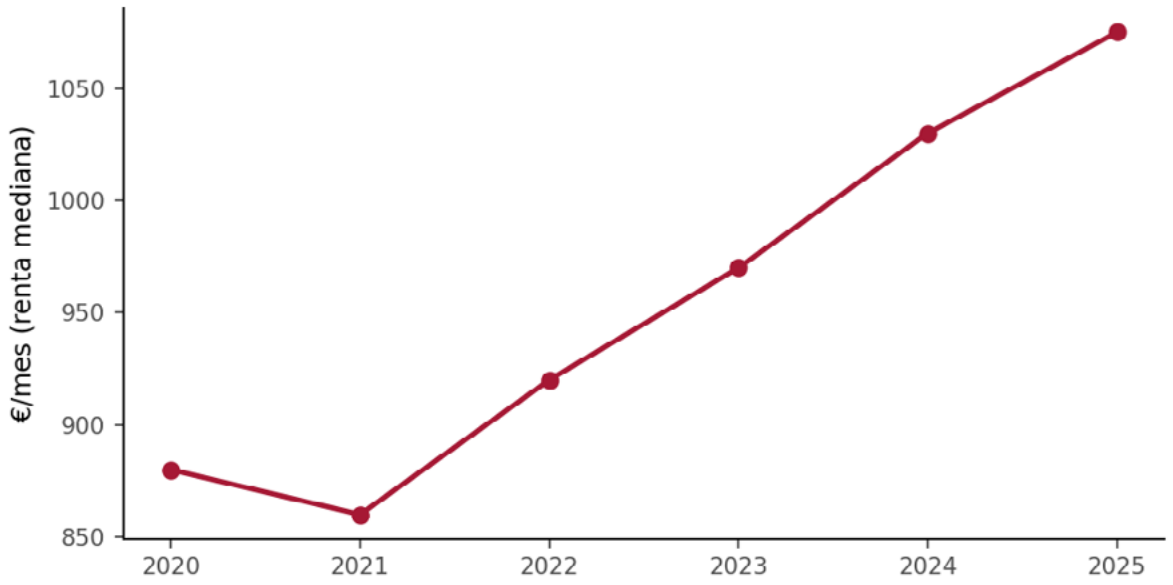
Este cambio ha alterado profundamente el equilibrio entre oferta y demanda dentro del propio mercado del alquiler. A medida que un mayor número de hogares ha orientado sus necesidades residenciales hacia esta modalidad, la presión sobre el parque disponible ha aumentado de forma considerable, especialmente en aquellas ciudades donde la creación de empleo y el crecimiento demográfico resultan más intensos. Cuando la

oferta de viviendas en alquiler no evoluciona al mismo ritmo que la demanda, el resultado es un incremento progresivo de las rentas y una reducción de las posibilidades de acceso para una parte creciente de la población.

La oferta de vivienda en alquiler presenta, además, características específicas que la diferencian del mercado de compraventa. La decisión de destinar una vivienda al arrendamiento depende de múltiples factores, entre ellos la rentabilidad esperada, la seguridad jurídica, la estabilidad normativa, la fiscalidad aplicable, los costes de mantenimiento y las expectativas sobre la evolución futura del mercado. La combinación de todos estos elementos influye directamente sobre el volumen de viviendas disponibles para alquiler residencial permanente y, en consecuencia, sobre la capacidad del sistema para absorber el crecimiento de la demanda.

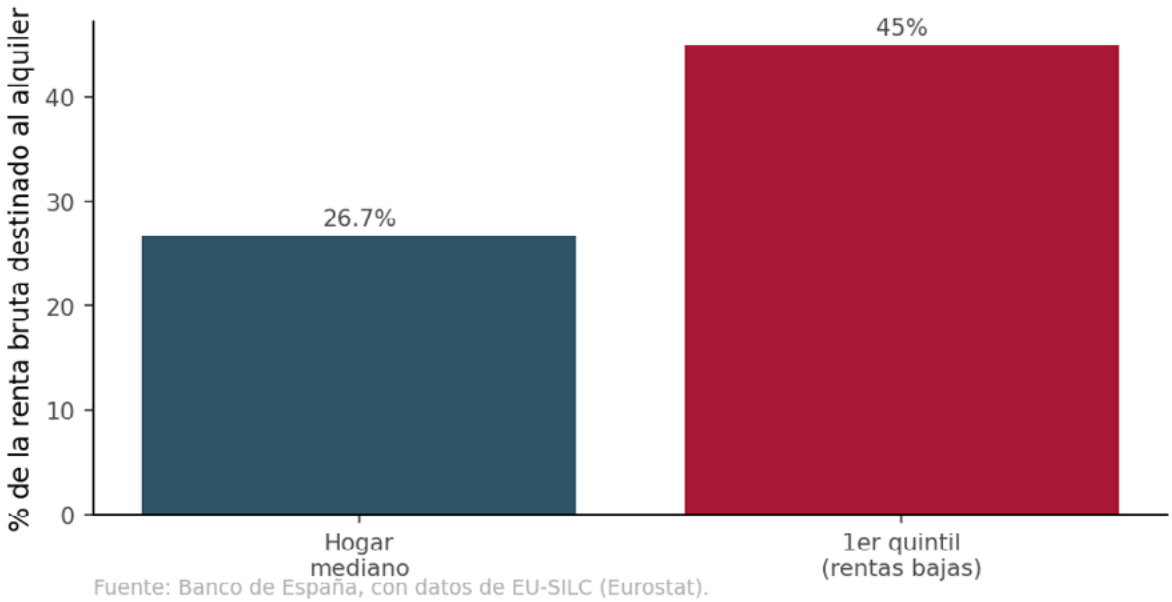
Los datos disponibles confirman esta tensión. El precio medio del alquiler ha alcanzado máximos históricos —en torno a 14,6 euros por metro cuadrado, un 9,7% más que un año antes, y una renta mensual mediana que ya supera los 1.070 euros—, y los hogares arrendatarios destinan de media el 26,7% de sus ingresos a ese pago, proporción que se eleva hasta cerca del 40% entre los hogares del primer quintil de renta. El Banco de España calcula que en torno al 40% de los hogares que alquilan a precio de mercado se encuentran en situación de sobreesfuerzo.

Gráfico 9. Evolución del alquiler medio mensual en España



Fuente: Consejo de la Juventud de España, Observatorio de Emancipación 2024-2025.

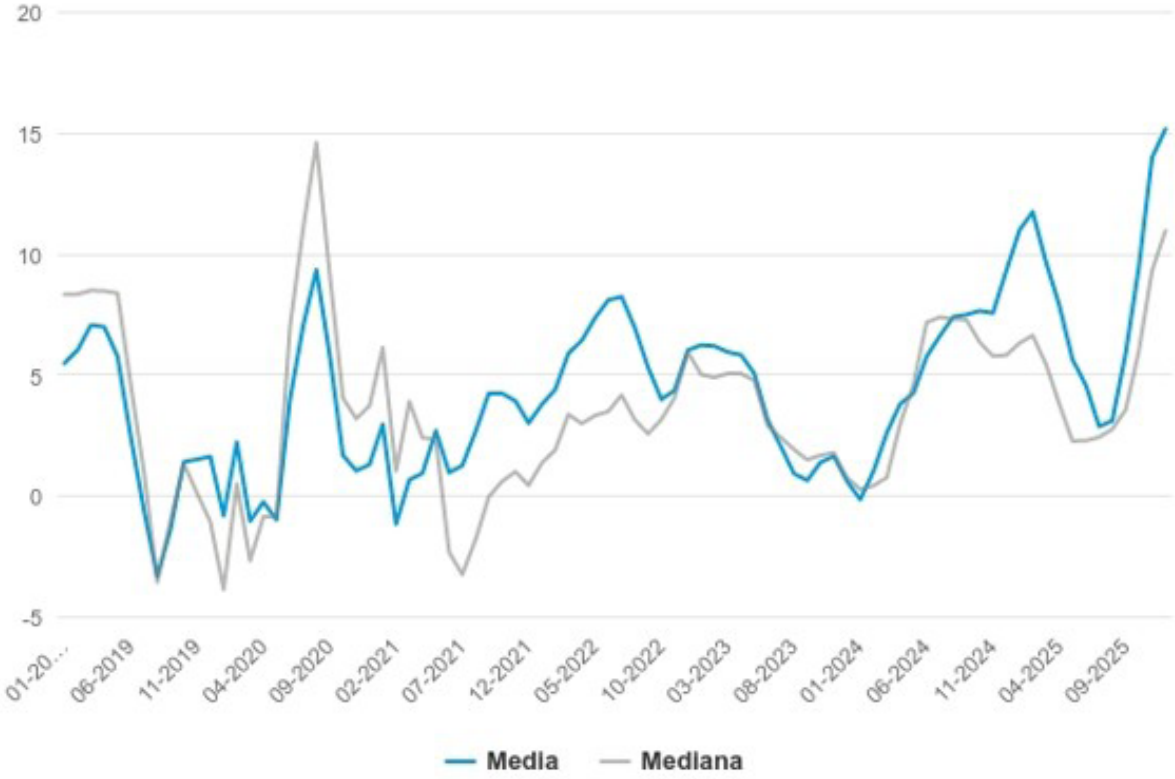
Gráfico 10. Esfuerzo en alquiler según nivel de renta (2022-2024)



Fuente: Banco de España, con datos de EU-SILC (Eurostat).

Crecimiento del precio de los alquileres nuevos

Variación interanual (%)



Fuente: CaixaBank Research, a partir de datos internos de recibos de alquileres.

CaixaBank Research

A ello se suma la diversidad del propio mercado arrendaticio. Bajo la denominación genérica de alquiler conviven realidades muy distintas: pequeños propietarios que complementan sus ingresos mediante el arrendamiento de una única vivienda; familias que destinan parte de su patrimonio al alquiler residencial; operadores especializados; promociones destinadas íntegramente al arrendamiento; vivienda pública; fórmulas de alquiler asequible impulsadas mediante colaboración público-privada; y otros modelos de explotación adaptados a necesidades específicas. Esta heterogeneidad aconseja evitar planteamientos simplificadores y analizar el mercado atendiendo a la pluralidad de actores que intervienen en él.

El alquiler también ha adquirido una función económica que trasciende el acceso a la vivienda. La flexibilidad que proporciona facilita la movilidad geográfica de los trabajadores, permite responder con mayor rapidez a cambios en las circunstancias familiares y profesionales y favorece la adaptación de la población a un mercado laboral cada vez más dinámico. En este sentido, un mercado del alquiler amplio, estable y accesible constituye un elemento esencial para el funcionamiento de una economía moderna.

No obstante, la creciente presión sobre este mercado ha puesto de manifiesto importantes dificultades para alcanzar un equilibrio satisfactorio entre los distintos intereses en juego. Los inquilinos demandan estabilidad, precios asequibles y seguridad en el mantenimiento de su vivienda habitual. Los propietarios buscan garantías suficientes para recuperar su inversión, minimizar riesgos y obtener una rentabilidad razonable. Las administraciones públicas persiguen, al mismo tiempo, facilitar el acceso a la vivienda, proteger a los colectivos más vulnerables e incrementar la oferta disponible. La conciliación de estos objetivos constituye uno de los principales desafíos de las políticas públicas en materia de vivienda.

La experiencia demuestra que la fortaleza del mercado del alquiler no depende únicamente del nivel de precios, sino también de la confianza que inspire el conjunto del sistema. Cuanto mayor sea la seguridad jurídica, más ágiles resulten los procedimientos administrativos y judiciales, más estable sea el marco regulatorio y mayor sea la certidumbre para todos los operadores, mayores serán los incentivos para incorporar nuevas viviendas al mercado. Del mismo modo, un incremento sostenido de la oferta contribuye a moderar las tensiones derivadas del crecimiento de la demanda y favorece un funcionamiento más equilibrado del sistema residencial.

La transformación del alquiler refleja, en definitiva, un cambio profundo en la forma de acceder a la vivienda en España. Ya no constituye un mercado complementario al de la propiedad, sino uno de sus pilares fun-

damentales. Su evolución condiciona la emancipación de los jóvenes, la movilidad laboral, la competitividad de las ciudades y la capacidad de las familias para desarrollar su proyecto de vida. Comprender esta nueva realidad resulta imprescindible para interpretar uno de los fenómenos más relevantes del mercado residencial actual: las crecientes dificultades que encuentran los jóvenes para iniciar un proyecto de vida independiente y acceder a su primera vivienda.

2.6. Los jóvenes y el acceso a la vivienda: el principal indicador de las tensiones del sistema residencial

La dificultad de los jóvenes para acceder a una vivienda constituye una de las manifestaciones más evidentes de las tensiones que experimenta actualmente el mercado residencial español. No se trata únicamente de una cuestión generacional ni de un problema circunscrito a quienes desean adquirir su primera vivienda. La evolución de los procesos de emancipación refleja, probablemente mejor que ningún otro indicador, el grado de equilibrio entre la oferta disponible, la evolución de los precios, la capacidad económica de los hogares y el funcionamiento general del sistema residencial.

Durante buena parte de las últimas décadas, el acceso a la vivienda representaba uno de los primeros pasos hacia la vida independiente. La incorporación al mercado laboral, la formación de una pareja o el nacimiento de una familia solían ir acompañados de la adquisición o el alquiler de una vivienda propia. En la actualidad, ese itinerario vital se ha vuelto considerablemente más complejo. La prolongación de los estudios, la incorporación más tardía al empleo estable, la creciente temporalidad en determinadas etapas profesionales y el incremento del esfuerzo económico necesario para acceder a una vivienda han retrasado de forma significativa la emancipación de una parte importante de la juventud.

Este retraso no constituye únicamente una consecuencia del funcionamiento del mercado inmobiliario. Sus efectos se proyectan sobre numerosos ámbitos de la vida económica y social. La edad de formación de nuevos hogares aumenta, la natalidad se retrasa, las decisiones de movilidad laboral se condicionan por el coste de la vivienda y muchas personas prolongan durante más tiempo su permanencia en el hogar familiar. El problema residencial deja así de afectar exclusivamente al mercado inmobiliario para convertirse en un factor que condiciona la evolución demográfica, la organización familiar y el propio desarrollo económico del país.

Las dificultades de acceso tampoco responden a una única causa. El incremento de los precios de compra, la exigencia de mayores niveles de

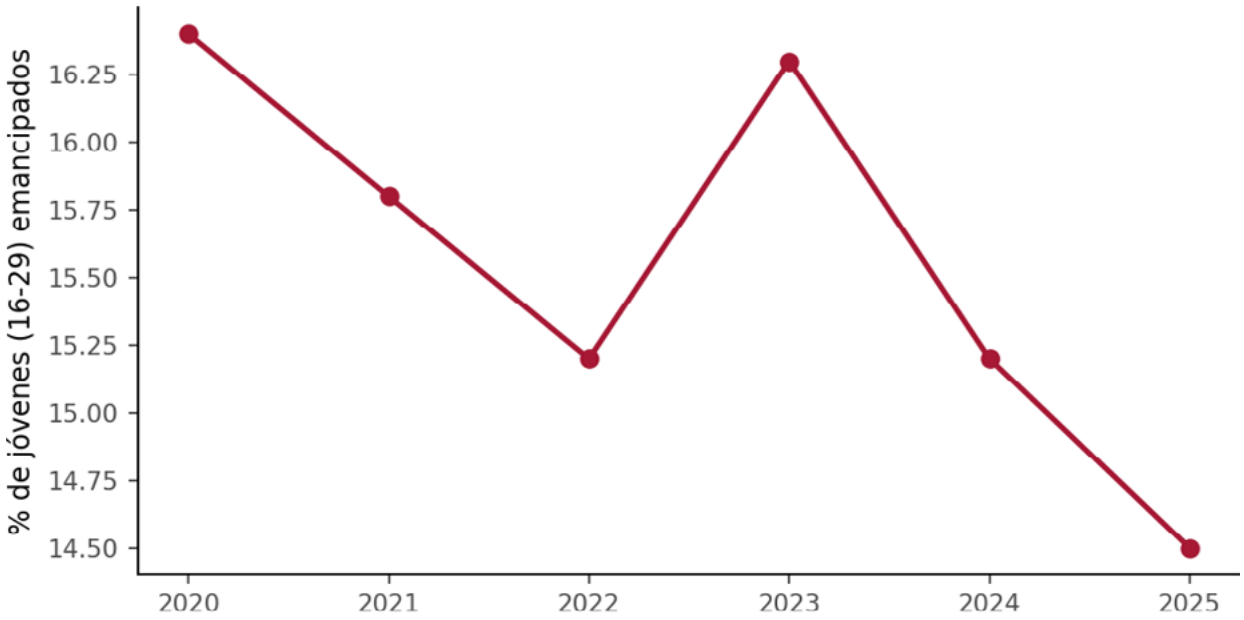
ahorro previo, las condiciones de financiación, la evolución del mercado del alquiler y la limitada disponibilidad de viviendas asequibles actúan de forma simultánea, configurando un escenario especialmente complejo para quienes inician su trayectoria profesional. Incluso en situaciones de empleo estable, el esfuerzo económico necesario para acceder a una vivienda supera con frecuencia niveles que dificultan el desarrollo de un proyecto de vida autónomo.

La situación resulta especialmente significativa porque afecta a una generación con niveles de formación históricamente elevados y con una creciente capacidad de adaptación profesional. Sin embargo, esa cualificación no siempre encuentra una traducción inmediata en ingresos suficientes para afrontar el coste residencial existente en las principales áreas de actividad económica. Esta circunstancia genera una aparente paradoja: precisamente allí donde se concentran las mayores oportunidades laborales es donde el acceso a la vivienda presenta mayores dificultades.

Los datos del Observatorio de Emancipación del Consejo de la Juventud de España confirman la magnitud del fenómeno. La tasa de emancipación juvenil (16-29 años) ha caído hasta el 14,5%, su mínimo histórico desde que existe registro, y la edad media a la que una persona joven puede independizarse se sitúa ya en 30,2 años.

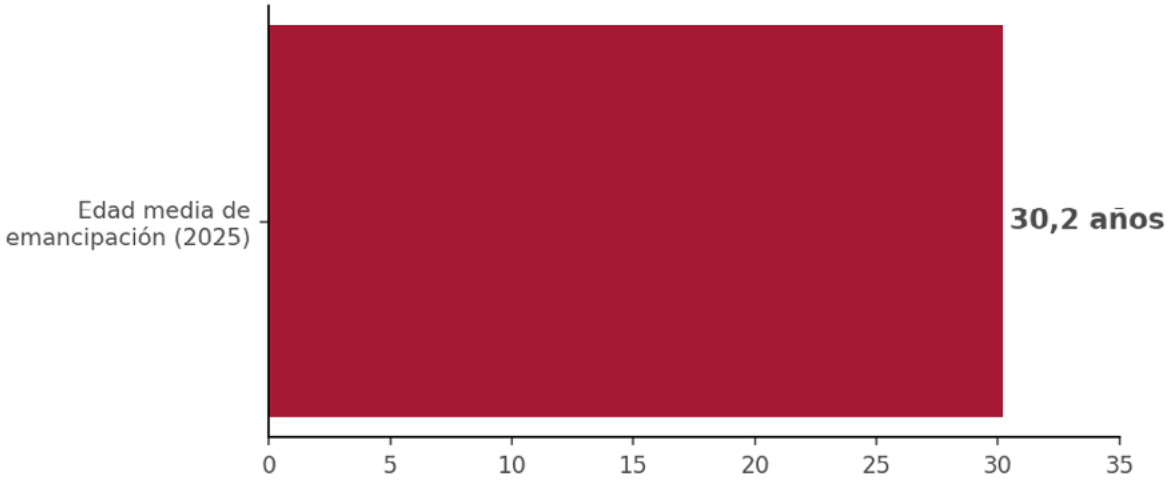
Quien quisiera vivir sola tendría que destinar en torno al 90-98% de su salario al alquiler medio, y el riesgo de pobreza entre los jóvenes que alquilan se dispara del 25,9% al 43% una vez descontado el pago de la vivienda. Desde 2008, los salarios de las personas jóvenes han crecido un 10,8%, frente a un incremento del 54% en los precios del alquiler en el mismo periodo.

Gráfico 11. Tasa de emancipación juvenil en España



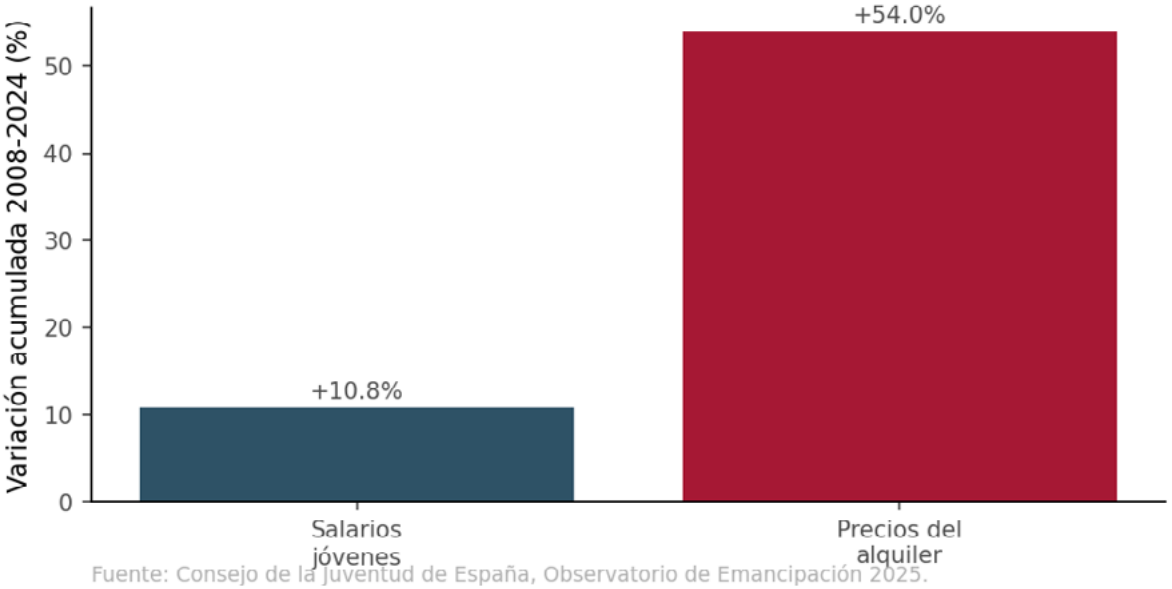
Fuente: Consejo de la Juventud de España, Observatorio de Emancipación.

Gráfico 12. Edad media de emancipación juvenil



Fuente: Consejo de la Juventud de España, Observatorio de Emancipación 2025.

Gráfico 13. La brecha salarios-alquiler entre los jóvenes (2008-2024)



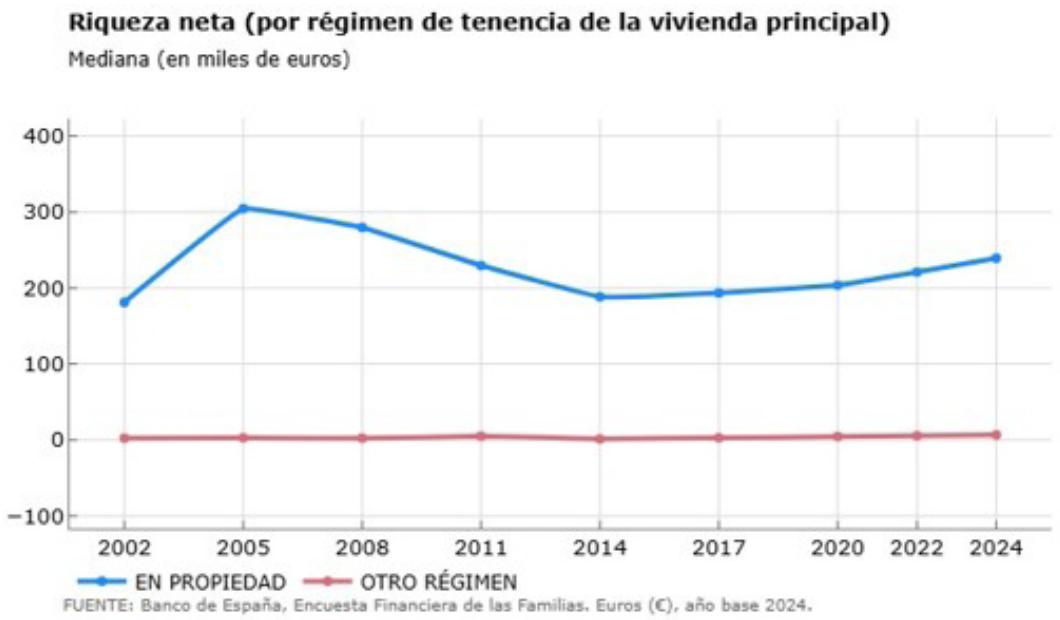
Fuente: Consejo de la Juventud de España, Observatorio de Emancipación 2025.

Las consecuencias alcanzan igualmente al funcionamiento del mercado de trabajo. La imposibilidad de acceder a una vivienda cercana al lugar de empleo limita la movilidad geográfica, dificulta la incorporación de profesionales a determinados sectores y condiciona la capacidad de las empresas para atraer y retener talento. En este sentido, el acceso a la vivienda deja de ser una cuestión exclusivamente social para convertirse también en un factor de competitividad económica y de desarrollo territorial.

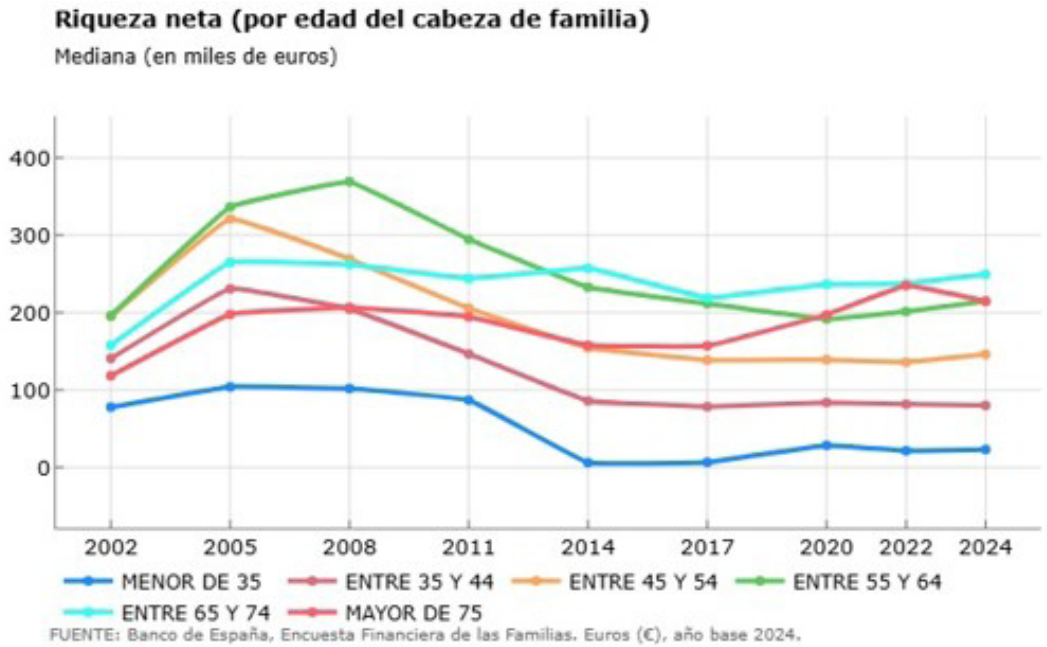
Resulta igualmente necesario evitar una interpretación reduccionista del fenómeno. La situación de los jóvenes no puede explicarse únicamen-

te por la evolución del mercado inmobiliario ni resolverse exclusivamente mediante políticas dirigidas a este colectivo. Su realidad constituye el resultado de la interacción entre el mercado laboral, los niveles salariales, la evolución demográfica, el sistema financiero, la capacidad de producción de vivienda y las políticas públicas desarrolladas durante las últimas décadas. Cualquier respuesta eficaz deberá partir, por tanto, de una visión integral que actúe simultáneamente sobre los distintos factores que condicionan la emancipación.

Cierta es la enorme influencia del acceso a la vivienda sobre la situación económico-financiera de los jóvenes en comparación con las generaciones anteriores. La Encuesta Financiera de las Familias del Banco de España (2024) muestra la enorme diferencia entre ser propietario o no de la vivienda habitual. En términos de riqueza neta mediana, alguien que tiene vivienda en propiedad tiene un patrimonio valorado en 239.320 euros, mientras que alguien que no tiene vivienda apenas cuenta con 6.400 euros de riqueza neta en términos reales.



En el caso de los jóvenes de menos de 35 años que son propietarios de vivienda, su riqueza neta es hoy menor que en toda la serie histórica (desde 2002).



La experiencia comparada demuestra que las sociedades que facilitan un acceso más temprano y estable a la vivienda generan también mayores niveles de movilidad, dinamismo económico y confianza en el futuro. Por el contrario, cuando el acceso a la vivienda se retrasa de forma prolongada, las consecuencias terminan proyectándose sobre el conjunto del sistema económico y social. La vivienda deja de ser únicamente un espacio físico para convertirse en un elemento determinante en la planificación de la vida personal, familiar y profesional.

Por ello, la situación de los jóvenes debe interpretarse como uno de los principales indicadores de la salud del sistema residencial español. Cuando una generación encuentra crecientes dificultades para acceder a una vivienda, el problema trasciende el ámbito individual y revela la existencia de desequilibrios estructurales que afectan al funcionamiento del conjunto del mercado.

Comprender esas implicaciones obliga a ampliar el análisis más allá de los hogares y de las políticas sociales, incorporando una dimensión que con frecuencia recibe menor atención: el impacto que las dificultades de acceso a la vivienda producen sobre la actividad económica, la productividad y la capacidad de las empresas para desarrollarse. Esa será, precisamente, la perspectiva que se aborda en el siguiente apartado.

2.7. Vivienda, empresas y competitividad: cuando el mercado residencial condiciona el crecimiento económico

Durante muchos años, el análisis de la vivienda se ha desarrollado casi exclusivamente desde una perspectiva social, urbanística o patrimonial. Sin embargo, la evolución reciente del mercado residencial pone de manifiesto que el acceso a la vivienda constituye también un factor determinante para el funcionamiento de la economía. La capacidad de las empresas para atraer trabajadores, la movilidad del talento, la productividad, la localización de las inversiones y el desarrollo equilibrado de los territorios dependen, en una medida creciente, de la existencia de un mercado residencial capaz de responder a las necesidades de la actividad económica.

La relación entre vivienda y empleo resulta cada vez más evidente. Las empresas toman sus decisiones de inversión considerando múltiples factores, entre ellos la disponibilidad de infraestructuras, el capital humano, la seguridad jurídica, la presión fiscal o el acceso a los mercados. A estos elementos se suma hoy una variable que durante mucho tiempo permaneció en un segundo plano: la posibilidad de que los trabajadores encuentren una vivienda adecuada y asequible en el entorno donde desarrollan su actividad profesional.

En numerosas áreas metropolitanas, el elevado coste de acceso a la vivienda ha comenzado a dificultar la contratación de trabajadores en sectores muy diversos. Las empresas encuentran mayores dificultades para incorporar profesionales, especialmente en aquellas ocupaciones con niveles salariales medios o de inicio de carrera, donde el esfuerzo económico necesario para acceder a una vivienda absorbe una parte muy significativa de los ingresos. Esta situación afecta tanto a actividades de alta cualificación como a sectores esenciales para el funcionamiento cotidiano de las ciudades, entre ellos la sanidad, la educación, la hostelería, el comercio, el transporte o los servicios personales.

Cuando el mercado residencial impide que los trabajadores puedan establecer su residencia cerca del lugar de empleo, las consecuencias trascienden el ámbito individual. Los desplazamientos diarios aumentan, se incrementan los costes asociados a la movilidad, disminuye la disponibilidad de tiempo y se reducen las posibilidades de conciliación de la vida personal y profesional. Al mismo tiempo, las empresas deben ampliar sus procesos de selección, asumir mayores costes de contratación o renunciar, en algunos casos, a incorporar determinados perfiles profesionales. La vivienda se convierte así en un elemento que condiciona directamente la eficiencia del mercado laboral.

Las tensiones residenciales también influyen sobre la competitividad de los territorios. Las ciudades y regiones con mayor capacidad para ofrecer una combinación equilibrada de oportunidades laborales y acceso a la vivienda presentan mayores posibilidades de atraer inversión, retener talento y favorecer la creación de nuevas actividades económicas. Por el contrario, cuando el coste residencial crece de forma muy superior a la capacidad económica de la población, el atractivo del territorio puede verse progresivamente limitado, incluso en contextos de elevado dinamismo empresarial.

Este fenómeno adquiere una especial relevancia en una economía basada cada vez más en el conocimiento y en la capacidad para captar profesionales altamente cualificados. La competencia entre territorios ya no depende exclusivamente de las condiciones fiscales o de la disponibilidad de suelo industrial. La calidad de vida, el acceso a los servicios públicos, la movilidad y la posibilidad de acceder a una vivienda razonablemente asequible forman parte de los factores que condicionan las decisiones de trabajadores, empresas e inversores.

Las pequeñas y medianas empresas resultan especialmente sensibles a esta realidad. A diferencia de las grandes corporaciones, que en ocasiones disponen de mayores recursos para desarrollar políticas de atracción del talento o facilitar soluciones residenciales a determinados perfiles, las pymes compiten en un mercado laboral donde el coste de la vivienda puede convertirse en un obstáculo difícil de superar. La dificultad para incorporar trabajadores cualificados limita su capacidad de crecimiento, condiciona su productividad y reduce sus posibilidades de competir en igualdad de condiciones.

Las implicaciones económicas alcanzan igualmente al conjunto de las administraciones públicas. Un mercado residencial tensionado dificulta la cobertura de servicios esenciales, incrementa la presión sobre las infraestructuras de transporte, condiciona la planificación territorial y obliga a destinar mayores recursos a políticas de apoyo al acceso a la vivienda. En consecuencia, el problema residencial deja de ser únicamente una cuestión de bienestar social para convertirse también en un desafío para la planificación económica y la sostenibilidad de las políticas públicas.

Todo ello pone de manifiesto que la vivienda debe incorporarse plenamente a las estrategias de competitividad y desarrollo económico. La disponibilidad de un mercado residencial equilibrado no constituye únicamente una política social; representa también una inversión en productividad, movilidad, cohesión territorial y crecimiento sostenible. Facilitar el acceso a la vivienda significa también favorecer un mercado laboral más

eficiente, empresas más competitivas y territorios con mayor capacidad para generar riqueza y oportunidades.

Esta visión obliga a ampliar el enfoque tradicional de las políticas de vivienda. Si el objetivo consiste en construir un sistema residencial capaz de responder a las necesidades de la sociedad, resulta imprescindible comprender cómo interactúan el urbanismo, la actividad económica, el empleo, la movilidad y la planificación territorial. Entre todos estos elementos existe un denominador común que condiciona de forma decisiva la capacidad de producir nueva vivienda: el marco urbanístico y administrativo que regula el desarrollo del suelo y la transformación de las ciudades. Analizar ese funcionamiento constituye el siguiente paso para comprender las limitaciones estructurales del sistema residencial español.

2.8. Urbanismo y planificación territorial: la capacidad del sistema para transformar suelo en vivienda

La vivienda no comienza a construirse cuando se inicia una obra ni cuando un promotor adquiere un terreno. Su origen se encuentra mucho antes, en la planificación del territorio y en las decisiones urbanísticas que determinan dónde, cuándo y en qué condiciones puede desarrollarse el crecimiento de las ciudades. Por ello, cualquier análisis del mercado residencial debe incorporar necesariamente el funcionamiento del sistema urbanístico, ya que es en este ámbito donde se establecen las bases sobre las que posteriormente podrá desarrollarse la actividad edificatoria.

El urbanismo cumple una función esencial dentro del Estado de Derecho. Su finalidad no consiste únicamente en ordenar el crecimiento de las ciudades, sino también en proteger el interés general, garantizar un desarrollo equilibrado del territorio, preservar el medio ambiente, dotar a los nuevos desarrollos de infraestructuras y servicios públicos y asegurar que la transformación del suelo responda a criterios de sostenibilidad y cohesión social. Sin planificación urbanística, el crecimiento urbano resultaría desordenado y difícilmente compatible con las necesidades colectivas.

Precisamente por esa trascendencia, el proceso de transformación del suelo se encuentra sometido a una regulación compleja y a la intervención de múltiples administraciones públicas. La elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento, la obtención de los informes sectoriales, la ejecución de las actuaciones de urbanización, la cesión de dotaciones públicas, la tramitación de licencias y la coordinación entre las distintas administraciones configuran un procedimiento técnicamente exigente cuyo objetivo es garantizar que cada nuevo desarrollo urbano responda a criterios de legalidad, calidad y sostenibilidad.

Sin embargo, la complejidad inherente al sistema también tiene consecuencias sobre la capacidad de respuesta del mercado residencial. La transformación de suelo en condiciones aptas para la construcción requiere habitualmente largos periodos de tiempo, que pueden prolongarse durante varios años e incluso superar una década en determinadas actuaciones. Cuando la evolución demográfica o económica modifica rápidamente las necesidades de vivienda, esa diferencia temporal entre la aparición de la demanda y la disponibilidad efectiva de nuevo suelo residencial dificulta la adaptación del sistema y favorece la aparición de tensiones en el mercado.

A esta circunstancia se añade la creciente complejidad normativa que caracteriza el urbanismo contemporáneo. La protección del patrimonio histórico, la evaluación ambiental, la gestión de los recursos hídricos, la movilidad sostenible, la eficiencia energética, la protección frente a riesgos naturales, la accesibilidad universal y otros muchos objetivos legítimos han ido incorporándose progresivamente al proceso de planificación territorial. Cada uno de estos requisitos responde a necesidades sociales plenamente justificadas; sin embargo, su acumulación exige mecanismos de coordinación capaces de evitar que la complejidad administrativa termine convirtiéndose en un obstáculo para la capacidad de producir vivienda.

Otro elemento determinante reside en la seguridad y estabilidad del propio planeamiento. La actividad urbanística requiere inversiones muy elevadas y horizontes temporales prolongados. Tanto las administraciones como los operadores privados necesitan actuar sobre un marco jurídico previsible que permita planificar actuaciones cuyo desarrollo puede extenderse durante muchos años. La existencia de cambios normativos frecuentes, la incertidumbre sobre la duración de los procedimientos o la prolongación de determinados procesos administrativos pueden afectar a la capacidad de impulsar nuevos desarrollos residenciales y retrasar la incorporación de viviendas al mercado.

La dimensión territorial vuelve a desempeñar un papel decisivo. Las necesidades urbanísticas de una gran área metropolitana difieren sustancialmente de las existentes en ciudades intermedias o municipios rurales. Del mismo modo, la disponibilidad de suelo, las infraestructuras existentes, las limitaciones medioambientales y la evolución demográfica condicionan la capacidad de cada territorio para responder al crecimiento residencial. Esta diversidad aconseja evitar soluciones uniformes y adaptar la planificación a las características específicas de cada ámbito geográfico.

La digitalización y la modernización administrativa ofrecen, en este contexto, una oportunidad especialmente relevante. La simplificación de

procedimientos, la interoperabilidad entre administraciones, la utilización de herramientas digitales para la gestión urbanística, la coordinación de informes sectoriales y la reducción de tiempos de tramitación pueden contribuir significativamente a mejorar la capacidad de respuesta del sistema sin menoscabar las garantías jurídicas ni los objetivos de protección del interés general. La eficiencia administrativa no constituye una alternativa a la seguridad jurídica; representa, por el contrario, una de sus principales manifestaciones.

[posiblemente habría que introducir algo sobre los incentivos perversos que tiene la regulación urbanística y el poder que concentra en pocas manos de qué es urbanizable y qué no lo es, lo cual lleva a la corrupción]

La experiencia demuestra que los sistemas urbanísticos más eficaces no son necesariamente aquellos que imponen menos controles, sino aquellos que consiguen combinar planificación, seguridad jurídica, protección del territorio y capacidad de respuesta ante las necesidades de la sociedad. El equilibrio entre estos objetivos constituye uno de los principales desafíos de las políticas públicas en materia de vivienda y desarrollo urbano.

En consecuencia, el urbanismo no debe contemplarse como un obstáculo para la construcción de vivienda, sino como el instrumento que hace posible un crecimiento ordenado y sostenible. No obstante, cuando los procedimientos pierden capacidad para adaptarse a la evolución de la sociedad, el sistema residencial comienza a mostrar tensiones que terminan trasladándose al conjunto del mercado.

Mejorar esa capacidad de respuesta exige analizar no solo la regulación urbanística, sino también el conjunto de incentivos económicos que condicionan la transformación del suelo y la producción de vivienda. Entre ellos, la fiscalidad ocupa un lugar especialmente relevante, al influir tanto en las decisiones de inversión como en el comportamiento de propietarios, promotores y adquirentes.

2.9. La fiscalidad de la vivienda: un instrumento que condiciona el funcionamiento del mercado residencial

La fiscalidad constituye uno de los elementos que mayor influencia ejerce sobre el mercado de la vivienda y, al mismo tiempo, uno de los más complejos de analizar. Su impacto no se limita a la recaudación de recursos públicos, sino que condiciona las decisiones de propietarios, adquirentes, promotores, inversores y arrendadores, influyendo de forma directa en el funcionamiento del conjunto del sistema residencial.

A diferencia de otros bienes de consumo, la vivienda se encuentra sometida a una amplia variedad de figuras tributarias que actúan en diferentes momentos de su ciclo de vida. La adquisición, la promoción, la transmisión, el arrendamiento, la rehabilitación, la tenencia o la sucesión de una vivienda pueden dar lugar a distintas obligaciones fiscales cuya interacción determina, en buena medida, el coste económico asociado a cada una de estas operaciones. Esta realidad convierte a la fiscalidad en un factor que acompaña a la vivienda desde su construcción hasta su transmisión entre generaciones.

Según el estudio publicado por Fedea, la Confederación de Cámaras de la Propiedad Urbana, la Asociación de Propietarios de Fincas Urbanas y la Cambra de la Propietat Urbana de Barcelona, los impuestos asociados a la promoción, la compra, la tenencia y la venta de vivienda suman más del 60% de su valor de adquisición, lo que supone un freno adicional a la inversión. Es decir, en las fases de promoción o adquisición, donde intervienen impuestos como el IVA, el ITP, el AJD y el IRPF; de tenencia, donde se pagan tributos como el Impuesto de Patrimonio, el IRPF y el IBI; y de su posterior transmisión, que también tiene impacto en el IRPF, además de la plusvalía.

Desde una perspectiva económica, los impuestos no solo generan ingresos para financiar los servicios públicos. También modifican los incentivos de quienes participan en el mercado. Las decisiones de adquirir una vivienda en propiedad o acceder al alquiler, promover nuevas actuaciones residenciales, rehabilitar edificios existentes, mantener una vivienda desocupada o destinarla a distintos usos pueden verse condicionadas, entre otros factores, por el tratamiento fiscal aplicable en cada caso. En consecuencia, cualquier modificación del marco tributario produce efectos que trascienden la mera recaudación y repercuten sobre el comportamiento de la oferta y de la demanda.

Esta circunstancia exige analizar la política fiscal desde una perspectiva amplia. Un sistema tributario eficaz debe perseguir simultáneamente diversos objetivos que, en ocasiones, pueden entrar en tensión entre sí. Debe garantizar recursos suficientes para las administraciones públicas, preservar los principios de equidad y capacidad económica, favorecer la seguridad jurídica y, al mismo tiempo, evitar la generación de distorsiones que dificulten el adecuado funcionamiento del mercado residencial. Alcanzar este equilibrio constituye uno de los principales desafíos de cualquier política pública en materia de vivienda.

La estabilidad del marco fiscal adquiere igualmente una relevancia especial en un sector caracterizado por decisiones de inversión a largo pla-

zo. La promoción de vivienda, la adquisición de inmuebles o el desarrollo de proyectos urbanísticos requieren horizontes temporales prolongados y elevados niveles de inversión. En este contexto, la previsibilidad de las normas tributarias constituye un elemento que favorece la planificación económica y reduce la incertidumbre asociada a las decisiones de inversión.

La dimensión territorial vuelve a desempeñar un papel significativo. El modelo de distribución competencial existente en España determina que diferentes administraciones públicas participen en la configuración del régimen fiscal aplicable a la vivienda. Esta pluralidad de competencias permite adaptar determinadas políticas a las necesidades específicas de cada territorio, pero también incrementa la complejidad del sistema y exige un elevado grado de coordinación para garantizar la coherencia del conjunto.

La fiscalidad también puede desempeñar un papel relevante como instrumento de apoyo a determinadas políticas públicas. Los incentivos dirigidos a favorecer la rehabilitación del parque residencial, mejorar la eficiencia energética de los edificios, impulsar el alquiler asequible o promover determinadas actuaciones urbanísticas constituyen ejemplos de cómo el sistema tributario puede contribuir a orientar determinadas decisiones económicas. No obstante, la eficacia de estas medidas depende en gran medida de su estabilidad, de su claridad normativa y de su adecuada integración con el resto de las políticas de vivienda.

LA FISCALIDAD DE LA VIVIENDA, FRENO A LA OFERTA

Tipos en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales (ITP), por CCAA.

Andalucía	7
Aragón	8/8,5/9/9,5/10
Asturias	9/8/2010
Baleares	8/9/10/12/13
Canarias	6,5
Cantabria	9
Castilla y León	10/11
Cast.-La Mancha	9
Cataluña	10/11/12/13/20
C. Valenciana	10/11
Extremadura	8
Galicia	8
La Rioja	7
Madrid	6
Murcia	8
Navarra	6
País Vasco	7

Impuestos a la propiedad sobre el total de la recaudación en los países europeos de la OCDE.

Expansión

Fuente: Fedea y Confederación de Cámaras de la Propiedad Urbana

Al mismo tiempo, resulta necesario reconocer que la política fiscal, por sí sola, difícilmente puede resolver los desequilibrios estructurales del mercado residencial. Una reducción o un incremento de la carga tributaria puede modificar determinados comportamientos, pero no sustituye la necesidad de incrementar la capacidad de producción de vivienda, agilizar los procedimientos urbanísticos o mejorar la coordinación entre las distintas administraciones públicas. La fiscalidad constituye un instrumento de apoyo al funcionamiento del sistema, no un mecanismo capaz de corregir por sí mismo todos los problemas que afectan al mercado.

Por ello, cualquier reflexión sobre el tratamiento tributario de la vivienda debe enmarcarse dentro de una estrategia global que tenga en consideración el conjunto de factores que condicionan el acceso a la vivienda. La experiencia demuestra que los sistemas más eficaces son aquellos que combinan estabilidad normativa, simplicidad administrativa, seguridad jurídica y coherencia entre las distintas políticas públicas. La fiscalidad forma parte de ese ecosistema institucional y debe contribuir a generar un entorno previsible que favorezca la inversión, facilite la movilidad residencial y apoye el desarrollo equilibrado del mercado.

Fuente: Cinco Días, con datos de OCDE

La incidencia de la fiscalidad pone de manifiesto, una vez más, que el funcionamiento del mercado residencial depende tanto de variables económicas como del marco institucional en el que se desarrollan las decisiones de ciudadanos y empresas. Entre todos esos elementos, pocos resultan tan determinantes como la confianza que inspira el ordenamiento jurídico. La seguridad jurídica condiciona las decisiones de inversión, la disposición a construir, alquilar o rehabilitar viviendas y la estabilidad de las

relaciones entre los distintos operadores del mercado. Analizar esa dimensión institucional constituye el siguiente paso para comprender los factores que explican el comportamiento del sistema residencial español.

2.10. La seguridad jurídica: la infraestructura invisible del mercado residencial

El funcionamiento del mercado de la vivienda depende de numerosos factores económicos, demográficos y territoriales. Sin embargo, existe un elemento cuya influencia resulta determinante y que, con frecuencia, pasa desapercibido en el debate público: la seguridad jurídica. Al igual que las infraestructuras físicas permiten el desarrollo de la actividad económica, un marco jurídico estable, previsible y confiable constituye la base sobre la que ciudadanos, empresas y administraciones adoptan decisiones que, en el ámbito residencial, producen efectos durante décadas.

La vivienda representa una de las inversiones más importantes que realiza una persona a lo largo de su vida. También lo es para los promotores que impulsan nuevos desarrollos, para las entidades financieras que conceden financiación, para los propietarios que destinan inmuebles al alquiler y para las administraciones públicas que planifican el crecimiento de las ciudades. Todas estas decisiones requieren elevados niveles de inversión y horizontes temporales prolongados. En consecuencia, necesitan apoyarse en un entorno normativo que ofrezca estabilidad, previsibilidad y confianza.

La seguridad jurídica no implica la ausencia de cambios legislativos. La sociedad evoluciona y el ordenamiento jurídico debe adaptarse a nuevas realidades económicas, sociales y medioambientales. Lo verdaderamente relevante es que esas modificaciones se produzcan dentro de un marco coherente, suficientemente previsible y respetuoso con los principios que garantizan la confianza de todos los operadores. Cuando las reglas son claras y su aplicación resulta razonablemente estable, las decisiones de inversión pueden adoptarse con mayor certidumbre y menor percepción de riesgo.

En un mercado tan intensamente regulado como el de la vivienda, esta necesidad adquiere una importancia singular. La planificación urbanística, la normativa de edificación, la regulación del alquiler, la legislación fiscal, los procedimientos administrativos, la protección medioambiental, las normas financieras y las competencias distribuidas entre las distintas administraciones configuran un entramado jurídico de notable complejidad. Esa complejidad exige un elevado esfuerzo de coordinación para evitar que la incertidumbre termine convirtiéndose en un factor que difi-

culte la inversión y limite la capacidad del sistema para responder a las necesidades residenciales.

La confianza jurídica resulta igualmente necesaria para favorecer la incorporación de nuevas viviendas al mercado. Los propietarios, promotores e inversores adoptan decisiones considerando no solo las condiciones económicas existentes, sino también la estabilidad del marco regulatorio y la previsibilidad de su evolución futura. Cuando las expectativas son suficientemente claras, aumenta la disposición a emprender proyectos cuya rentabilidad depende de plazos prolongados. Por el contrario, la incertidumbre incrementa la percepción del riesgo y puede retrasar o desincentivar decisiones de inversión que resultarían necesarias para ampliar la oferta residencial.

La seguridad jurídica también constituye un elemento esencial para la protección de los ciudadanos. Quienes adquieren una vivienda, formalizan un contrato de arrendamiento o participan en cualquier operación inmobiliaria necesitan conocer con claridad cuáles son sus derechos y obligaciones y disponer de mecanismos eficaces para garantizar su cumplimiento. Un sistema que ofrece respuestas ágiles, transparentes y previsibles fortalece la confianza de todos los participantes y favorece un funcionamiento más eficiente del mercado.

Esta dimensión institucional adquiere una especial relevancia en un Estado descentralizado como el español, donde las competencias relacionadas con la vivienda se distribuyen entre diferentes niveles de la Administración. La diversidad normativa permite adaptar las políticas públicas a las características de cada territorio, pero exige igualmente reforzar los mecanismos de coordinación que aseguren la coherencia del sistema y faciliten su comprensión por ciudadanos, empresas y profesionales.

En este contexto, la calidad regulatoria se convierte en un objetivo estratégico. Elaborar normas claras, técnicamente consistentes, coordinadas entre sí y acompañadas de procedimientos administrativos eficaces constituye una condición necesaria para mejorar el funcionamiento del mercado residencial. La seguridad jurídica no debe entenderse como una garantía exclusiva para quienes invierten o desarrollan actividad económica; representa también una protección para quienes buscan acceder a una vivienda, pues favorece un entorno más estable, más transparente y con mayor capacidad para generar oferta.

La experiencia demuestra que los mercados residenciales más sólidos no son únicamente aquellos que disponen de mayores recursos o de un parque de vivienda más amplio, sino aquellos que consiguen combinar

planificación, estabilidad institucional, confianza y capacidad de adaptación a las nuevas necesidades sociales. La seguridad jurídica forma parte de ese equilibrio y constituye uno de los pilares sobre los que puede construirse una política de vivienda eficaz y duradera.

No obstante, incluso un marco jurídico sólido resulta insuficiente si los ciudadanos y las empresas carecen de los recursos financieros necesarios para materializar sus proyectos residenciales. La vivienda exige inversiones de elevada cuantía y plazos de amortización muy prolongados, lo que convierte al sistema financiero en un actor imprescindible para comprender el funcionamiento del mercado. Analizar cómo influye la financiación sobre el acceso a la vivienda permitirá completar el diagnóstico de los factores estructurales que condicionan el sistema residencial español.

2.11. La financiación: el motor económico del sistema residencial

La vivienda constituye una de las actividades económicas con mayor intensidad de capital. Desde la adquisición del suelo hasta la entrega de una vivienda terminada intervienen numerosas operaciones financieras que permiten transformar una necesidad residencial en una realidad construida. Por ello, el acceso a la financiación no representa únicamente un requisito para quienes desean adquirir una vivienda; constituye el elemento que hace posible el funcionamiento del conjunto del sistema residencial.

Con frecuencia, el debate sobre la financiación de la vivienda se centra exclusivamente en las condiciones de acceso al crédito hipotecario por parte de los compradores. Sin embargo, el proceso comienza mucho antes.

La transformación del suelo requiere importantes inversiones iniciales; la urbanización necesita recursos económicos durante largos periodos; las promociones inmobiliarias precisan financiación suficiente para afrontar su ejecución; las empresas constructoras deben gestionar elevados costes operativos; los propietarios acometen inversiones para rehabilitar edificios o mejorar su eficiencia energética; y las propias administraciones públicas necesitan recursos para desarrollar políticas de vivienda protegida, regeneración urbana o renovación del parque residencial. Todo el sistema depende, en mayor o menor medida, de la disponibilidad de financiación.

Esta característica convierte al mercado residencial en un sector especialmente sensible a las condiciones financieras generales de la economía. La evolución de los tipos de interés, el coste del crédito, las políticas monetarias, la capacidad de ahorro de las familias y los criterios de concesión de financiación influyen directamente tanto en la deman-

da como en la oferta de vivienda. Cuando el acceso al crédito resulta más favorable, aumenta la capacidad de adquisición de los hogares y se facilita la puesta en marcha de nuevos proyectos inmobiliarios. Por el contrario, un endurecimiento de las condiciones financieras puede ralentizar simultáneamente la compra de viviendas y la promoción de nuevas actuaciones residenciales[2].

La experiencia reciente pone de manifiesto la importancia de este equilibrio. La crisis financiera iniciada en 2008 evidenció los riesgos asociados tanto a una expansión excesivamente acelerada del crédito como a una restricción prolongada de la financiación. Ambos escenarios producen consecuencias significativas sobre el mercado residencial. Mientras un crecimiento desordenado del crédito puede favorecer desequilibrios en los precios y en el nivel de endeudamiento, una restricción excesiva limita la capacidad de inversión, reduce la producción de vivienda y dificulta el acceso de numerosos hogares al mercado.

En el caso de las familias, la financiación constituye uno de los principales factores que condicionan la adquisición de una vivienda. El esfuerzo previo de ahorro, la estabilidad de los ingresos, la duración de los préstamos, los tipos de interés y las condiciones exigidas por las entidades financieras determinan la capacidad real de acceso a la propiedad. En consecuencia, la evolución del mercado hipotecario influye directamente sobre la demanda efectiva y sobre las posibilidades de emancipación de una parte importante de la población.

Desde la perspectiva empresarial, el acceso a la financiación resulta igualmente decisivo. La promoción inmobiliaria exige inversiones elevadas que deben recuperarse a lo largo de varios años, lo que obliga a gestionar adecuadamente los riesgos financieros asociados a cada proyecto. La existencia de un sistema financiero sólido, capaz de evaluar adecuadamente la viabilidad de las promociones y de facilitar recursos a proyectos sostenibles, constituye una condición esencial para mantener un flujo estable de nueva vivienda.

La financiación desempeña también un papel relevante en la conservación y modernización del parque residencial existente. La rehabilitación energética, la accesibilidad universal, la regeneración urbana o la adaptación de edificios a nuevas necesidades sociales requieren inversiones

2. https://d25ltszcjeom5i.cloudfront.net/146503/wkfxjuuzdy/3%C2%AA_Mesa_de_Debate_Multisectorial.pdf

que, en numerosas ocasiones, solo pueden abordarse mediante instrumentos financieros adecuados y programas públicos de apoyo. La mejora del parque construido forma parte inseparable de cualquier estrategia orientada a garantizar un sistema residencial sostenible.

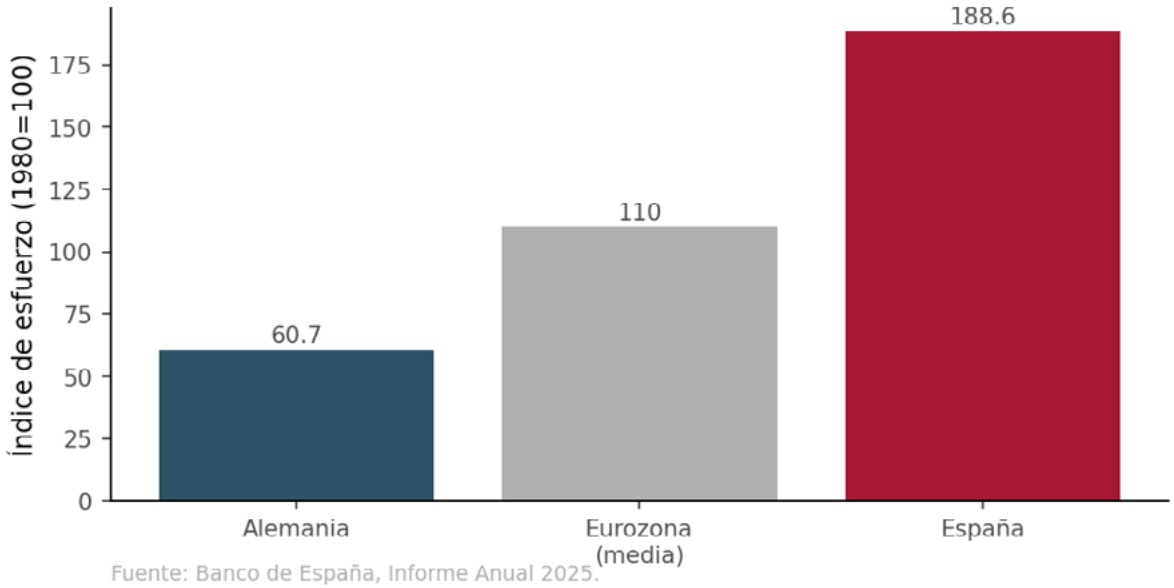
En este contexto, la estabilidad financiera adquiere una importancia estratégica. Un mercado de vivienda equilibrado necesita un sistema financiero que combine prudencia, solvencia y capacidad para canalizar recursos hacia proyectos viables. La financiación no debe entenderse únicamente como un mecanismo para facilitar operaciones de compraventa, sino como una herramienta que sostiene el conjunto del proceso de producción, conservación y renovación de la vivienda.

2.12. La vivienda en perspectiva comparada: España frente a Europa

Ningún diagnóstico resulta completo sin una referencia a la experiencia comparada. Según el Banco de España (Informe Anual 2025), únicamente el 1,5% del parque residencial español —una de cada 65 viviendas— tiene carácter público, muy lejos del peso que representa en Países Bajos (34%), Austria (23,6%), Dinamarca (21,5%) o Reino Unido (16,4%).

Esta diferencia no es meramente cuantitativa. El propio Banco de España sitúa el índice de esfuerzo de acceso a la vivienda en España en 188,6 puntos en 2025 (base 1980=100), frente a una media de 110 puntos en la eurozona; en Alemania, por el contrario, ese mismo índice se ha reducido hasta los 60,7 puntos en el mismo periodo, en un mercado con menor tasa de propiedad y mayor peso del alquiler regulado. Desde 1980, la renta disponible de los hogares españoles se ha multiplicado por 1,8, mientras que el precio de acceso a la vivienda lo ha hecho por 3,5.

Gráfico 14. Evolución del esfuerzo de acceso desde 1980 (comparación europea)



Fuente: Banco de España, Informe Anual 2025.

La comparación no equivale a una defensa acrítica de ningún modelo concreto: cada país combina de forma distinta cultura de propiedad, marco fiscal, estructura demográfica y organización territorial. Pero sí permite extraer una conclusión relevante para este informe: el reducido peso del parque público español y la intensidad del ajuste vía precios no son un dato aislado, sino un rasgo estructural que distingue a España de buena parte de sus socios europeos y que contribuye a explicar por qué el esfuerzo de acceso ha crecido en España muy por encima de la media continental.

2.13. Seis experiencias internacionales: qué ha funcionado y qué no

La comparación internacional gana precisión cuando se detiene en casos concretos. Las seis experiencias que siguen no se presentan como modelos a trasplantar —cada una responde a una historia institucional, una cultura de propiedad y una estructura territorial propias—, sino como evidencia de que existen distintas combinaciones de política pública capaces de moderar la tensión entre oferta y demanda, y de que ninguna de ellas está exenta de límites.

Viena (Austria): el mayor parque público de alquiler de Europa

Viena mantiene desde la década de 1920 una política ininterrumpida de vivienda municipal y cooperativa. En la actualidad, algo más del 60% de sus 1,9 millones de habitantes vive en vivienda subvencionada (Gemeindebauten y cooperativas), y casi la mitad del parque residencial de la ciudad tiene titularidad pública o cooperativa.

La normativa urbanística reserva al menos dos tercios del nuevo suelo residencial a vivienda social, y la ciudad destina en torno a 1.000 millones de euros anuales a construcción y mantenimiento de este parque, con unas 5.000-7.000 viviendas nuevas al año. El resultado es un esfuerzo de acceso al alquiler sensiblemente menor que en las grandes ciudades españolas: en torno al 37% del salario mensual, frente al 74% que llegan a alcanzar Madrid o Barcelona según datos de la Unión Europea.

El modelo no está exento de límites: los propios académicos austriacos señalan que la cifra del 60% se refiere al conjunto del área subvencionada y no solo a la vivienda estrictamente pública, que la producción de vivienda nueva se ha desacelerado en el actual contexto de tipos de interés elevados y coste de materiales, y que persisten dificultades de acceso para los colectivos más jóvenes.

Aun así, Viena demuestra que un parque público y cooperativo de gran escala, sostenido durante un siglo con independencia de los ciclos políticos, puede actuar como límite estructural frente a la escalada de precios del mercado libre. (Fuente: Equal Times; Brains Real Estate News, 2026; Público.)

Singapur: propiedad generalizada a través de la vivienda pública

El modelo de Singapur invierte la lógica europea: en torno al 80% de la población reside en vivienda construida por la Housing and Development Board (HDB), un organismo estatal creado en 1960, pero cerca del 90% de esos hogares son propietarios de su vivienda mediante contratos de arrendamiento de suelo público a 99 años.

La HDB controla la práctica totalidad de la producción de suelo residencial, fija cupos étnicos y de renta en cada promoción para evitar la segregación, y financia la compra a través de un fondo de previsión obligatorio (CPF) que limita la dependencia del crédito hipotecario privado. El resultado es una de las tasas de propiedad más altas del mundo y una relación precio-ingresos para la vivienda pública nueva sensiblemente más baja que la del mercado privado o que ciudades como Londres o Nueva York.

El modelo exige condiciones difícilmente replicables en España: un Estado con control casi total sobre el suelo, una escala reducida (una ciudad-Estado de unos seis millones de habitantes) y un fondo de previsión obligatorio ligado al empleo formal. Además, dejaría fuera a la población sin residencia permanente, en torno a una cuarta parte de los residentes. Su valor para este informe es otro: demuestra que la producción sostenida y a gran escala de vivienda pública, planificada con décadas de antelación, es compatible con la propiedad como forma dominante de tenencia. (Fuente: HDB Singapur; SDG16 Plus; Xataka, 2025.)

Países Bajos: las corporaciones de vivienda sin ánimo de lucro

Los Países Bajos combinan una de las tasas más altas de vivienda social de Europa —en torno al 30% del parque, frente al 1,5% español— con un modelo de gestión descentralizado: cerca de 280 woningcorporaties, entidades privadas sin ánimo de lucro, poseen y gestionan casi un tercio de las viviendas del país sin recibir subvención pública directa. Se financian mediante los ingresos del alquiler, préstamos a largo plazo y la venta ocasional de parte de su parque, y reinvierten los excedentes en nueva construcción y mantenimiento. El alquiler medio de estas viviendas se sitúa muy por debajo del mercado libre.

El modelo neerlandés ha atravesado tensiones propias: los recortes presupuestarios y un impuesto específico al sector introducido en la pasada década redujeron temporalmente su capacidad inversora, y persisten largas listas de espera en las grandes ciudades. Aun así, ofrece una lección relevante para España: un sector no lucrativo, profesionalizado y financieramente autosuficiente puede sostener un parque social de gran tamaño sin depender permanentemente del presupuesto público, algo directamente aplicable al desarrollo de cooperativas en cesión de uso contemplado en la Línea de actuación 17 de este informe. (Fuente: Harvard Joint Center for Housing Studies, The People's Housing, 2023.)

Japón: estabilidad de precios a través de la oferta

Tokio ha mantenido precios relativamente estables durante dos décadas pese a concentrar más de 37 millones de habitantes en su área metropolitana, gracias a un sistema que prioriza la construcción por encima de las restricciones locales: control nacional —no municipal— sobre las normas de uso del suelo, permisos de construcción automáticos cuando el proyecto cumple los requisitos técnicos, sin discrecionalidad política ni veto vecinal, y una cultura de renovación constante del parque, con una vida media de la vivienda de unos treinta años.

El resultado es que Tokio autoriza en torno a 145.000 viviendas nuevas al año, más que California o Inglaterra en su conjunto, pese a tener una fracción de su población.

El modelo japonés tiene un reverso: la sustitución acelerada del parque genera un elevado coste ambiental y una menor protección del patrimonio construido, y en los últimos años la propia asequibilidad de Tokio ha comenzado a erosionarse por el encarecimiento de los materiales y el suelo. Con todo, el caso japonés es la referencia empírica más citada para sostener que el control nacional sobre el planeamiento y la agilidad en la concesión de licencias —el objetivo de las Líneas de actuación 10 y 11 de este informe— tienen un efecto directo y medible sobre el precio de la vivienda. (Fuente: Instituto Mises; Xataka, 2026.)

Francia: cuotas obligatorias de vivienda social por municipio

La Loi SRU (2000) obliga a los municipios de más de 3.500 habitantes (1.500 en el área de París) integrados en aglomeraciones de cierto tamaño a alcanzar un 20% o un 25% de vivienda social sobre su parque total, con sanciones económicas crecientes para los ayuntamientos incumplidores. Dos décadas después, Francia dispone de uno de los mayores parques de vivienda social de Europa —en torno al 17% del parque total y una cuar-

ta parte del parque urbano—, y la ley ha sido prorrogada y reforzada en sucesivas reformas por su eficacia para redistribuir la vivienda social entre municipios que tendían a excluirla.

El modelo francés también revela límites: la elevada demanda ha generado listas de espera de hasta diez años para acceder a una vivienda social (HLM) en las zonas más tensionadas, y algunos municipios prefieren pagar la sanción antes que cumplir la cuota. Complementariamente, Francia ha ensayado la regulación de alquileres (encadrement des loyers) en París desde 2019, tras un primer intento fallido en 2014.

La lección para España no es tanto la cifra objetivo como el mecanismo: una obligación legal con sanción económica, aplicada de forma homogénea a todo el territorio, resulta más eficaz para movilizar suelo destinado a vivienda social que las recomendaciones no vinculantes. (Fuente: Loi SRU; Idealista; Converses a Catalunya.)

Alemania: un mercado de alquiler mayoritario con protección reforzada

Alemania combina una tasa de propiedad tradicionalmente baja —el alquiler ha sido durante décadas la forma mayoritaria de tenencia— con un sistema de referencias de precios (Mietspiegel) vigente desde los años setenta y, desde 2015, el Mietpreisbremse, que limita a un 10% el margen sobre el alquiler comparable local en las zonas declaradas tensionadas, prorrogado recientemente hasta 2029. Según el Banco de España, el índice de esfuerzo de acceso a la vivienda alemán se ha reducido hasta 60,7 puntos desde 1980 (base 100), frente a los 188,6 puntos de España en el mismo periodo: una trayectoria opuesta pese a partir de un contexto económico comparable.

El caso alemán también ofrece una advertencia: el ensayo más restrictivo, la congelación total de alquileres en Berlín (Mietendeckel, 2020-2021), fue declarado inconstitucional por invadir competencias federales, y la revisión de más de 200 estudios empíricos sobre controles de alquiler de segunda generación (Kholodilin, 2024) concluye que estos instrumentos, aun moderando los precios existentes, tienden a reducir la oferta nueva si no van acompañados de una política activa de producción.

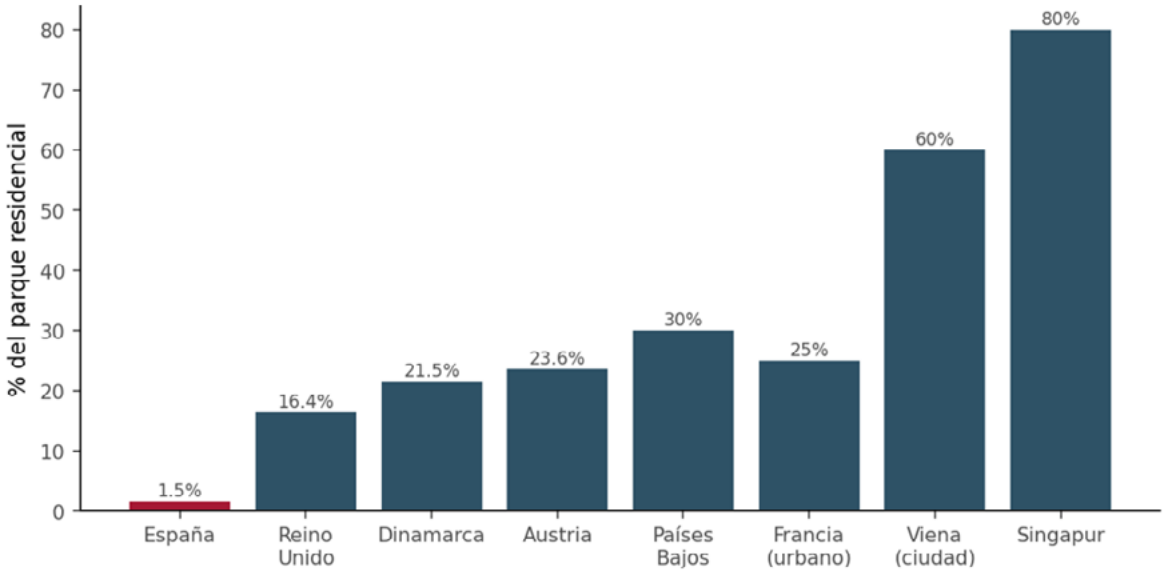
La combinación alemana de información transparente de precios, límites moderados y fuerte protección del inquilino —sin sustituir la necesidad de construir— es el elemento más trasladable al debate español sobre el

mercado del alquiler. (Fuente: Funcas, Políticas de vivienda en Europa, 2026; Goethe-Institut; Idealista.)

Las seis experiencias, con enfoques muy distintos —desde la propiedad pública generalizada de Singapur hasta la desregulación de la oferta en Tokio, pasando por las cuotas obligatorias francesas, las corporaciones sin ánimo de lucro neerlandesas, el parque centenario vienés y la protección regulada del inquilino alemán—, comparten un rasgo común que este informe considera la principal lección aplicable a España: todas ellas sostienen en el tiempo, con independencia de los ciclos políticos y económicos, un compromiso estable con la producción y la gestión de un parque de vivienda no sujeto exclusivamente a la lógica del mercado libre.

Es precisamente esa continuidad institucional —más que cualquier medida aislada— lo que este informe propone como principio rector para el caso español.

Gráfico 15. Peso de la vivienda pública/social: comparación internacional



Fuente: Banco de España (2026); Equal Times; Loi SRU; HDB Singapur.

Por ello, el análisis realizado a lo largo de este capítulo permite extraer una idea fundamental: la vivienda constituye un sistema en el que todos sus elementos se encuentran estrechamente relacionados.

La oferta depende de la capacidad de producción; ésta exige suelo, planificación, financiación y seguridad jurídica; la demanda evoluciona al ritmo de los cambios demográficos, económicos y sociales; los precios reflejan el equilibrio —o desequilibrio— entre ambas; el alquiler adquiere un papel creciente; las dificultades de acceso afectan especialmente a

los jóvenes; las empresas ven condicionada su competitividad; y el conjunto del sistema solo puede funcionar adecuadamente cuando existe un marco institucional estable y una financiación suficiente para acompañar todo el ciclo residencial.

Este diagnóstico pone de manifiesto que el problema de la vivienda en España no responde a una única causa ni puede resolverse mediante una única medida. Nos encontramos ante un sistema complejo, integrado por múltiples elementos que interactúan entre sí y cuyos efectos se proyectan sobre la economía, el territorio y la sociedad.

Precisamente por ello, cualquier propuesta orientada a mejorar el acceso a la vivienda deberá partir de una visión integral, capaz de coordinar políticas urbanísticas, económicas, financieras, fiscales, sociales e institucionales. Esa perspectiva constituye el objeto del siguiente gran bloque de este informe, dedicado al análisis de las líneas estratégicas que pueden contribuir a construir un modelo residencial más eficiente, más equilibrado y más sostenible para las próximas décadas.

CAPÍTULO III
LÍNEAS ESTRATÉGICAS PARA UN NUEVO MODELO RESIDENCIAL

3.1. Incrementar la capacidad de producción de vivienda

Los capítulos precedentes han puesto de manifiesto que el principal reto del sistema residencial español no consiste únicamente en corregir los efectos derivados de la escasez de vivienda, sino en recuperar la capacidad estructural necesaria para responder de manera estable a las necesidades de la sociedad. Desde esta perspectiva, la primera prioridad estratégica debe orientarse a incrementar la capacidad de producción del conjunto del sistema, entendida no como un objetivo cuantitativo aislado, sino como la consolidación de un modelo capaz de generar vivienda suficiente allí donde resulta necesaria y en el momento en que la demanda lo requiere.

Este planteamiento obliga a abandonar una visión limitada del proceso edificatorio. La producción de vivienda no comienza con el inicio de las obras ni finaliza con la entrega de las llaves. Se trata de una cadena de valor compleja que integra la planificación territorial, la transformación del suelo, la obtención de autorizaciones administrativas, la financiación de los proyectos, la actividad empresarial, la disponibilidad de profesionales cualificados, la innovación tecnológica y la comercialización final. La ca-

pacidad del sistema depende de que todos estos elementos funcionen de forma coordinada y con niveles adecuados de eficiencia.

En consecuencia, el objetivo no debe centrarse exclusivamente en aumentar el número de viviendas construidas en un determinado ejercicio, sino en crear las condiciones que permitan mantener una producción sostenida a lo largo del tiempo. La experiencia demuestra que los mercados más equilibrados no son aquellos que alternan periodos de fuerte expansión con etapas de paralización, sino aquellos capaces de adaptar gradualmente su capacidad productiva a la evolución de la demanda. La estabilidad de la oferta constituye un factor tan importante como su volumen.

Para alcanzar este objetivo resulta imprescindible actuar simultáneamente sobre todos los factores que condicionan la capacidad productiva. La disponibilidad de suelo urbanizado, la reducción de los tiempos de tramitación administrativa, la mejora de la seguridad jurídica, la estabilidad del marco regulatorio, el acceso a la financiación, la incorporación de nuevas tecnologías constructivas y el fortalecimiento del tejido empresarial forman parte de una misma estrategia. Ninguno de estos elementos resulta suficiente por separado; únicamente su actuación conjunta permitirá aumentar de forma permanente la producción de vivienda.

Especial atención merece la planificación de las necesidades futuras. La política residencial no puede limitarse a responder a déficits ya consolidados. Debe incorporar mecanismos de prospectiva que permitan anticipar la evolución demográfica, los cambios en la estructura de los hogares, la movilidad laboral, el desarrollo económico de los distintos territorios y las nuevas demandas sociales. Solo mediante esta planificación anticipada será posible reducir el desfase temporal que actualmente existe entre la aparición de nuevas necesidades y la disponibilidad efectiva de viviendas.

La mejora de la capacidad productiva requiere igualmente impulsar la modernización del propio sector de la construcción. La incorporación de procesos industrializados, la digitalización de los proyectos, el uso de nuevas tecnologías, la formación especializada de los profesionales y la mejora de la productividad permitirán reducir plazos, optimizar recursos y aumentar la eficiencia sin renunciar a los estándares de calidad, sostenibilidad y seguridad que exige la sociedad.

El papel de las administraciones públicas resulta igualmente decisivo. Su función no consiste únicamente en regular el mercado o promover vivienda pública, sino también en generar un entorno que favorezca la in-

versión, facilite el desarrollo de proyectos y reduzca las incertidumbres que dificultan la incorporación de nueva oferta. La calidad institucional constituye, en este sentido, un elemento tan relevante como la disponibilidad de recursos económicos.

Todo ello debe desarrollarse desde una perspectiva de equilibrio territorial. Las necesidades residenciales presentan intensidades muy diferentes según las características económicas, demográficas y urbanísticas de cada territorio. Incrementar la capacidad de producción no significa aplicar soluciones uniformes, sino dotar a cada ámbito geográfico de instrumentos adecuados para responder a sus circunstancias específicas, respetando al mismo tiempo una estrategia nacional coherente.

Finalmente, resulta imprescindible establecer objetivos medibles y sistemas de seguimiento que permitan evaluar periódicamente la evolución de la capacidad productiva del sistema. Más allá del número anual de viviendas terminadas, conviene incorporar indicadores relativos a los tiempos medios de tramitación, la disponibilidad de suelo finalista, la evolución de la inversión, la productividad del sector, la eficiencia administrativa y la capacidad de adaptación de la oferta a las necesidades reales de la población. La evaluación permanente permitirá identificar cuellos de botella, corregir desviaciones y mejorar progresivamente el funcionamiento del modelo residencial.

Incrementar la capacidad de producción constituye, por tanto, la condición necesaria para avanzar hacia un sistema más equilibrado, pero no resulta suficiente por sí sola. La producción de vivienda solo podrá crecer de forma sostenida si el suelo necesario para hacerlo se encuentra disponible en el momento oportuno y si los procesos urbanísticos son capaces de responder con agilidad a las necesidades del territorio. Por ello, la segunda línea estratégica debe centrarse en la movilización del suelo y en la modernización del desarrollo urbanístico como elementos esenciales para reforzar la oferta residencial.

3.2. Movilizar suelo y modernizar el desarrollo urbanístico

La capacidad de producir vivienda depende, en gran medida, de la disponibilidad de suelo apto para su desarrollo. Sin embargo, reducir el debate a la existencia o inexistencia de suelo supone simplificar en exceso una realidad considerablemente más compleja. España dispone de suelo susceptible de transformación, pero la verdadera cuestión reside en la capacidad del sistema para planificarlo, desarrollarlo y ponerlo a disposición de la sociedad en el momento en que las necesidades residenciales así lo requieren.

El suelo constituye el punto de partida de todo el proceso residencial. Sin planificación territorial, sin transformación urbanística y sin infraestructuras adecuadas resulta imposible incrementar de forma sostenida la oferta de vivienda. Por ello, cualquier estrategia orientada a reforzar la capacidad productiva del sistema debe incorporar una política activa de gestión del suelo basada en la anticipación, la coordinación institucional y la seguridad jurídica.

La planificación urbanística debe concebirse como un instrumento al servicio del desarrollo equilibrado del territorio. Su finalidad no consiste únicamente en ordenar el crecimiento de las ciudades, sino también en garantizar que dicho crecimiento pueda producirse cuando resulte necesario, respetando los principios de sostenibilidad ambiental, cohesión territorial y calidad urbana. Planificar significa anticiparse a las necesidades futuras, evitando que la falta de suelo preparado se convierta, años después, en un obstáculo para el acceso a la vivienda.

La experiencia demuestra que los tiempos necesarios para transformar suelo en vivienda superan ampliamente los ciclos económicos. Desde la aprobación de un instrumento de planeamiento hasta la entrega de las primeras viviendas pueden transcurrir varios años, e incluso más de una década en determinadas actuaciones de gran complejidad. Esta realidad obliga a adoptar una perspectiva estratégica que permita preparar hoy el suelo que será necesario para atender las necesidades residenciales del futuro.

La movilización del suelo exige igualmente reforzar la coordinación entre las distintas administraciones con competencias urbanísticas, medioambientales, patrimoniales y de infraestructuras. La intervención de múltiples organismos responde a la legítima protección de intereses públicos diversos, pero requiere procedimientos suficientemente coordinados que eviten demoras derivadas de actuaciones sucesivas, duplicidades administrativas o criterios de interpretación divergentes. La coordinación institucional constituye, en este ámbito, un factor esencial de eficiencia.

Resulta igualmente conveniente favorecer una gestión más dinámica del patrimonio público de suelo. Las administraciones disponen de instrumentos que pueden contribuir de manera significativa a facilitar el desarrollo residencial mediante la adecuada planificación, programación y puesta en valor de los recursos de los que son titulares. La utilización estratégica de estos activos puede desempeñar un papel relevante tanto para impulsar vivienda asequible como para favorecer actuaciones de regeneración urbana o de colaboración con la iniciativa privada.

La modernización del desarrollo urbanístico requiere también incorporar nuevas herramientas de planificación y gestión. La digitalización de los procedimientos, la utilización de modelos de información territorial, la interoperabilidad entre administraciones y el empleo de tecnologías que permitan simular escenarios de crecimiento facilitan una toma de decisiones más rápida, transparente y fundamentada. La innovación tecnológica debe ponerse al servicio de una planificación más eficiente y mejor adaptada a la realidad del territorio.

La seguridad jurídica vuelve a desempeñar un papel decisivo. Los procesos urbanísticos requieren inversiones muy elevadas y horizontes temporales prolongados. Por ello, la estabilidad de los instrumentos de planeamiento, la claridad de los procedimientos y la previsibilidad de las decisiones administrativas constituyen factores determinantes para favorecer la inversión y garantizar la continuidad de los proyectos. La confianza en el sistema urbanístico resulta tan importante como la disponibilidad física del suelo.

La política de suelo debe contemplar, además, la diversidad territorial existente en España. Las necesidades de las grandes áreas metropolitanas no coinciden con las de las ciudades intermedias ni con las del medio rural. En algunos territorios el reto consiste en generar nuevo suelo para responder al crecimiento de la demanda; en otros, la prioridad pasa por regenerar tejidos urbanos consolidados, recuperar espacios infrautilizados o facilitar nuevas oportunidades de desarrollo económico. La flexibilidad en la planificación constituye, por tanto, una condición indispensable para responder adecuadamente a esta diversidad.

Finalmente, conviene recordar que el suelo no constituye un fin en sí mismo. Su verdadera función consiste en hacer posible la creación de ciudades más habitables, competitivas, sostenibles e inclusivas. La gestión del suelo debe orientarse a facilitar el acceso a la vivienda, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y favorecer un desarrollo urbano equilibrado que combine crecimiento económico, protección ambiental y cohesión social. Solo desde esta visión integradora podrá convertirse en un auténtico instrumento al servicio del interés general.

No obstante, incluso disponiendo de suelo suficiente y de un urbanismo capaz de anticiparse a las necesidades futuras, el sistema residencial seguirá encontrando dificultades si las administraciones públicas no son capaces de transformar los proyectos en actuaciones concretas con la rapidez que exige la sociedad. Por ello, la siguiente línea estratégica debe centrarse en la modernización de la gestión pública y en la mejora de la capacidad operativa de las administraciones que intervienen en el ciclo completo de la vivienda.

3.3. Modernizar la Administración para aumentar la capacidad del sistema residencial

La disponibilidad de suelo, la capacidad inversora o el dinamismo del sector privado resultan insuficientes si el sistema administrativo encargado de transformar los proyectos en actuaciones concretas no dispone de la agilidad y los recursos necesarios para responder a las necesidades de la sociedad. La Administración constituye una pieza esencial del modelo residencial. Su eficacia condiciona los tiempos de desarrollo de las actuaciones, la seguridad de las inversiones, la confianza de los operadores y, en última instancia, la capacidad del sistema para incorporar nuevas viviendas al mercado.

La transformación del modelo residencial exige situar la capacidad institucional en el centro de la estrategia. Una Administración moderna no debe medirse únicamente por el número de procedimientos que tramita o por el volumen de normas que aplica, sino por su capacidad para ofrecer respuestas técnicamente rigurosas, coordinadas y compatibles con los tiempos que requiere el desarrollo económico y social. La calidad administrativa constituye un activo estratégico para el funcionamiento del mercado residencial.

La modernización administrativa debe partir de una revisión integral de los procedimientos que intervienen en el ciclo de producción de vivienda. La planificación urbanística, la obtención de licencias, los informes sectoriales, la gestión del patrimonio público de suelo, la concesión de ayudas, la rehabilitación o la ejecución de infraestructuras responden con frecuencia a procesos acumulativos que se han ido configurando a lo largo del tiempo mediante la incorporación sucesiva de nuevos requisitos. El resultado es un sistema que, en ocasiones, presenta una complejidad superior a la estrictamente necesaria para garantizar el interés general.

La simplificación administrativa no debe entenderse como una reducción de garantías, sino como una mejora de la organización pública. Revisar procedimientos, eliminar duplicidades, coordinar actuaciones y racionalizar trámites permite ofrecer respuestas más rápidas sin disminuir el nivel de protección jurídica, urbanística o ambiental. La buena Administración no es aquella que controla menos, sino aquella que controla mejor y resuelve antes.

La coordinación entre administraciones constituye otro de los grandes desafíos del sistema residencial español. La pluralidad competencial representa una fortaleza de nuestro modelo territorial, ya que permite adaptar las políticas públicas a las necesidades específicas de cada comunidad

autónoma y de cada municipio. Sin embargo, esa diversidad requiere reforzar los mecanismos de cooperación institucional para evitar que la intervención sucesiva de distintos organismos genere retrasos innecesarios o dificultades de interpretación que incrementen la incertidumbre de ciudadanos y empresas.

La digitalización representa una oportunidad extraordinaria para avanzar en esta transformación. La interoperabilidad entre administraciones, la creación de expedientes electrónicos únicos, el intercambio automático de información, la utilización de plataformas comunes y la automatización de determinadas actuaciones permiten reducir tiempos de tramitación, minimizar errores y aumentar la transparencia. No obstante, la verdadera transformación digital no consiste únicamente en sustituir el papel por procedimientos electrónicos, sino en rediseñar los procesos administrativos para hacerlos más sencillos, más eficientes y más orientados al ciudadano.

La inversión en capital humano constituye igualmente una prioridad estratégica. La complejidad técnica de las políticas de vivienda exige administraciones dotadas de profesionales especializados, con formación permanente y capacidad para gestionar proyectos cada vez más complejos. La estabilidad de los equipos técnicos, el intercambio de buenas prácticas entre administraciones y la incorporación de nuevos perfiles profesionales vinculados a la innovación, la digitalización o el análisis de datos reforzarán la capacidad institucional del sistema.

La colaboración con los profesionales y entidades que participan diariamente en la actividad residencial debe formar parte de este proceso de modernización. Arquitectos, ingenieros, gestores administrativos, notarios, registradores, entidades financieras, promotores y otros operadores especializados acumulan una experiencia práctica que puede contribuir significativamente a mejorar los procedimientos, detectar ineficiencias y diseñar modelos de gestión más eficaces. La Administración obtiene mejores resultados cuando incorpora el conocimiento generado por quienes interactúan con ella de forma permanente.

Asimismo, conviene avanzar hacia una cultura administrativa basada en objetivos y resultados. La evaluación periódica de los tiempos de resolución, la medición de la calidad de los servicios, la identificación de cuellos de botella y la comparación de buenas prácticas entre territorios permiten impulsar procesos de mejora continua que benefician tanto a las administraciones como a los ciudadanos. La gestión pública debe incorporar indicadores que permitan valorar no solo el cumplimiento formal de los procedimientos, sino también su eficacia para facilitar el acceso a la vivienda.

Modernizar la Administración significa, en definitiva, reforzar una de las principales capacidades del Estado para dar respuesta a una demanda social creciente. Una Administración más ágil, más coordinada, más digital y mejor dotada técnicamente incrementa la capacidad del sistema residencial para responder a los desafíos presentes y futuros, favorece la confianza institucional y contribuye a generar un entorno más atractivo para la inversión y para el desarrollo de nuevos proyectos.

La modernización administrativa permitirá transformar la gestión pública en un factor de competitividad del sistema residencial. Unos procedimientos más ágiles, una mayor coordinación institucional, una utilización inteligente de la tecnología y una Administración orientada a resultados reducirán los tiempos de respuesta, incrementarán la seguridad jurídica y facilitarán que los proyectos residenciales lleguen antes a los ciudadanos. El objetivo final no es únicamente mejorar el funcionamiento interno de las administraciones, sino aumentar la capacidad del conjunto del sistema para producir vivienda de forma más eficiente, previsible y sostenible.

La mejora de la capacidad administrativa, sin embargo, solo alcanzará todo su potencial si viene acompañada de un marco estable de cooperación entre los distintos niveles de gobierno y entre el sector público y la iniciativa privada. La transformación del modelo residencial requiere una visión compartida y mecanismos permanentes de colaboración que permitan alinear objetivos, coordinar actuaciones y mantener una estrategia de largo plazo. Por ello, la siguiente línea estratégica se orienta a la construcción de un gran pacto institucional por la vivienda.

3.4. Construir una gobernanza compartida para la vivienda

La dimensión del reto residencial exige superar modelos de actuación basados en intervenciones aisladas o en respuestas exclusivamente sectoriales. La vivienda constituye una política pública transversal en la que confluyen competencias estatales, autonómicas y locales, junto con la participación activa del sector privado, de los profesionales especializados, del sistema financiero, de las universidades y de numerosas entidades sociales. La eficacia del modelo dependerá, en gran medida, de la capacidad para coordinar todos estos actores dentro de una estrategia compartida y estable.

La distribución competencial existente en España constituye una fortaleza del sistema institucional. Permite adaptar las políticas públicas a la diversidad territorial, acercar la toma de decisiones a los ciudadanos y responder a realidades muy diferentes entre sí. Sin embargo, esa misma pluralidad hace necesario reforzar los mecanismos de cooperación

permanente para evitar que la fragmentación de iniciativas, la falta de coordinación o la ausencia de objetivos comunes reduzcan la eficacia del conjunto del sistema residencial.

La vivienda requiere una gobernanza basada en la colaboración y no únicamente en la distribución de competencias. Cada administración dispone de instrumentos diferentes que resultan complementarios entre sí. El Estado define buena parte del marco económico, financiero y fiscal; las comunidades autónomas desarrollan la legislación en materia de vivienda y urbanismo dentro de sus competencias; los ayuntamientos planifican el crecimiento urbano, gestionan el planeamiento y mantienen una relación directa con el territorio. Ninguno de estos niveles puede alcanzar por sí solo los objetivos que demanda la sociedad. La eficacia surge de la coordinación de todos ellos.

La construcción de una estrategia compartida exige definir objetivos comunes de largo plazo que trasciendan los ciclos políticos y administrativos. La evolución demográfica, la planificación urbanística, la regeneración de barrios, la creación de nuevas áreas residenciales o la rehabilitación del parque construido producen efectos durante décadas. Resulta, por tanto, conveniente que las grandes líneas estratégicas del modelo residencial puedan mantenerse con independencia de las alternancias políticas, garantizando estabilidad y confianza a ciudadanos, empresas e inversores.

Esta gobernanza debe incorporar igualmente al conjunto de operadores que intervienen en el ciclo residencial. El desarrollo de vivienda requiere la participación coordinada de promotores, constructores, entidades financieras, colegios profesionales, universidades, centros tecnológicos, organizaciones empresariales, entidades sociales y representantes de los ciudadanos. Todos ellos generan conocimiento, identifican necesidades y aportan capacidades que enriquecen el diseño de las políticas públicas. La colaboración institucional debe extenderse también al ámbito técnico y profesional.

Especial importancia adquiere la creación de espacios permanentes de diálogo y evaluación. La gobernanza compartida no puede limitarse a reuniones puntuales o a procesos de consulta esporádicos. Debe apoyarse en estructuras estables que permitan intercambiar información, compartir diagnósticos, evaluar resultados y formular propuestas de mejora continua. La existencia de órganos de coordinación técnica favorece la anticipación de problemas, reduce la dispersión de actuaciones y facilita la construcción de consensos sobre cuestiones estratégicas.

La información compartida constituye otro de los pilares de este modelo de gobernanza. La toma de decisiones mejora cuando todas las administraciones y operadores trabajan sobre diagnósticos comunes, indicadores homogéneos y sistemas de información interoperables. Compartir datos sobre evolución demográfica, producción de vivienda, disponibilidad de suelo, rehabilitación, mercado del alquiler o necesidades territoriales permite diseñar políticas más precisas y evaluar con mayor rigor sus resultados.

La gobernanza debe incorporar igualmente mecanismos de rendición de cuentas. Toda estrategia de largo plazo requiere indicadores que permitan conocer el grado de cumplimiento de los objetivos, identificar desviaciones y adaptar las actuaciones cuando resulte necesario. La transparencia fortalece la confianza institucional, mejora la calidad de las decisiones y facilita la participación responsable de todos los actores implicados.

La experiencia internacional demuestra que los modelos residenciales más eficaces no se caracterizan únicamente por disponer de mayores recursos económicos, sino por contar con instituciones capaces de coordinar esfuerzos, generar estabilidad y mantener una visión estratégica compartida durante largos periodos de tiempo. La vivienda constituye una política de país cuya complejidad exige estructuras permanentes de cooperación y no únicamente respuestas coyunturales.

Construir una gobernanza compartida significa, en definitiva, crear un modelo de colaboración institucional en el que cada administración y cada operador aporte aquello que mejor sabe hacer, actuando bajo objetivos comunes, información compartida y mecanismos permanentes de coordinación. Solo desde esa visión será posible desarrollar políticas residenciales coherentes, estables y suficientemente flexibles para adaptarse a los cambios que experimentará la sociedad en las próximas décadas.

Una gobernanza compartida permitirá sustituir la fragmentación por la coordinación, la reacción por la planificación y las actuaciones aisladas por estrategias integrales de largo plazo. El resultado será un sistema institucional más sólido, capaz de anticipar necesidades, coordinar recursos, aprovechar el conocimiento de todos los operadores y mantener una política de vivienda estable y coherente con independencia de los cambios económicos o políticos. La fortaleza del modelo residencial dependerá tanto de la calidad de sus viviendas como de la calidad de sus instituciones.

Una vez reforzada la capacidad de producción, modernizada la gestión del suelo, mejorada la Administración y consolidada una gobernanza compartida, el siguiente reto consiste en ampliar las oportunidades de ac-

ceso a la vivienda. La realidad social demuestra que no existe una única forma de satisfacer las necesidades residenciales de la población. Por ello, la siguiente línea estratégica debe orientarse a diversificar las modalidades de acceso, favoreciendo un sistema más flexible, inclusivo y adaptado a la creciente diversidad de los hogares.

3.5. Diversificar las formas de acceso para responder a una sociedad diversa

Durante décadas, el modelo residencial español ha estado fuertemente vinculado a la vivienda en propiedad como fórmula predominante de acceso. Este modelo ha contribuido de manera significativa al desarrollo económico y a la creación de patrimonio familiar, formando parte de la cultura residencial de varias generaciones. Sin embargo, las profundas transformaciones sociales, demográficas y económicas experimentadas en los últimos años ponen de manifiesto que una sociedad cada vez más diversa requiere también un sistema residencial más flexible y capaz de ofrecer respuestas adaptadas a situaciones personales muy diferentes.

La evolución del mercado laboral, el retraso en la emancipación de los jóvenes, el incremento de la movilidad profesional, el envejecimiento de la población, la reducción del tamaño medio de los hogares, el aumento de las familias monoparentales y las nuevas formas de convivencia configuran una realidad que difícilmente puede atenderse mediante una única modalidad de acceso a la vivienda. La fortaleza de un sistema residencial no debe medirse únicamente por el número de viviendas disponibles, sino también por la capacidad para ofrecer alternativas adecuadas a las distintas etapas de la vida de las personas.

La propiedad seguirá desempeñando un papel esencial dentro del modelo residencial español. Continúa siendo una fórmula que aporta estabilidad, favorece la creación de patrimonio y ofrece seguridad a millones de familias. Al mismo tiempo, el mercado del alquiler ha adquirido una importancia creciente como respuesta a nuevas necesidades de movilidad, flexibilidad y adaptación a trayectorias profesionales cada vez menos lineales. Ambos modelos deben entenderse como opciones complementarias y no como alternativas enfrentadas.

Junto a estas modalidades tradicionales, resulta conveniente impulsar nuevas fórmulas que amplíen las oportunidades de acceso a la vivienda. El desarrollo de cooperativas, las promociones en cesión de uso, el alquiler con opción de compra, las viviendas colaborativas, las soluciones específicas para personas mayores, los proyectos intergeneracionales o determinadas modalidades de alojamiento temporal para trabajadores despla-

zados o estudiantes constituyen ejemplos de cómo el sistema residencial puede adaptarse a necesidades cada vez más diversas sin renunciar a la estabilidad y a la seguridad jurídica.

Esta diversificación no debe responder a modas pasajeras, sino a la evolución natural de una sociedad más compleja. Cada etapa vital plantea necesidades diferentes. Un joven que inicia su vida laboral, una familia con hijos, una persona mayor que desea mantener su autonomía, un profesional desplazado temporalmente por motivos de trabajo o una persona con necesidades especiales difícilmente demandarán la misma solución residencial. La política de vivienda debe ser capaz de reconocer esta diversidad y ofrecer instrumentos suficientemente flexibles para responder a ella.

La ampliación de las modalidades de acceso también favorece una utilización más eficiente del parque residencial. La existencia de diferentes opciones permite que las personas puedan adaptar su situación residencial a los cambios que experimentan a lo largo de su vida, facilitando la movilidad, reduciendo situaciones de infrautilización de determinadas viviendas y mejorando el aprovechamiento de los recursos ya existentes. La flexibilidad del sistema contribuye, en consecuencia, tanto al bienestar individual como a la eficiencia del conjunto del mercado.

Este proceso exige igualmente un marco regulatorio claro y estable que proporcione seguridad a todos los participantes. La innovación residencial necesita apoyarse en normas que permitan el desarrollo de nuevas fórmulas de acceso sin generar incertidumbre jurídica ni desequilibrios entre los distintos operadores. La diversidad solo produce resultados positivos cuando se desarrolla dentro de un entorno institucional sólido y previsible.

La colaboración entre administraciones públicas, promotores, entidades financieras, operadores especializados y organizaciones sociales desempeñará un papel decisivo en esta transformación. Muchas de las nuevas modalidades residenciales requieren modelos de gestión innovadores, instrumentos financieros específicos y fórmulas de colaboración que trascienden las estructuras tradicionales del mercado inmobiliario. Favorecer estos espacios de cooperación permitirá acelerar la incorporación de soluciones adaptadas a las nuevas necesidades de la población.

La diversificación de las formas de acceso representa, en definitiva, una evolución natural de un sistema residencial que aspira a responder con mayor eficacia a la realidad social del siglo XXI. No se trata de sustituir un modelo por otro, sino de construir un ecosistema residencial más amplio, donde cada persona pueda encontrar la alternativa que mejor se adapte

a sus circunstancias personales, familiares y profesionales. Un sistema con múltiples opciones es también un sistema más resiliente, más inclusivo y mejor preparado para afrontar los cambios demográficos y económicos que marcarán las próximas décadas.

Una mayor diversidad de modalidades de acceso permitirá reducir tensiones sobre determinados segmentos del mercado, facilitará la movilidad residencial y ofrecerá respuestas más ajustadas a la pluralidad de necesidades existentes. Sin embargo, aumentar la oferta de nuevas viviendas no será suficiente si se descuida el inmenso patrimonio residencial ya construido. España dispone de millones de viviendas cuya conservación, modernización y adaptación constituirán uno de los principales desafíos de las próximas décadas. Por ello, la siguiente línea estratégica debe orientarse a convertir la rehabilitación y la regeneración urbana en uno de los pilares del nuevo modelo residencial.

3.6. Impulsar la rehabilitación y la regeneración urbana como estrategia de futuro

La política de vivienda no puede centrarse exclusivamente en la construcción de nuevas promociones. El parque residencial existente constituye uno de los principales activos económicos, sociales y medioambientales del país y, por tanto, su conservación, modernización y adaptación deben ocupar un lugar central dentro de cualquier estrategia de largo plazo. Construir nuevas viviendas resulta imprescindible para responder al crecimiento de la demanda, pero mantener en condiciones adecuadas las ya existentes constituye una responsabilidad igualmente relevante para garantizar la calidad del modelo residencial.

Una parte significativa de las viviendas españolas fue edificada en contextos económicos, sociales y normativos muy distintos de los actuales. La evolución de los estándares de eficiencia energética, accesibilidad, sostenibilidad, digitalización y calidad constructiva hace necesario impulsar procesos continuados de actualización que permitan adaptar el parque residencial a las necesidades presentes y futuras de la población.

La rehabilitación debe entenderse como una inversión y no únicamente como un gasto. La mejora de los edificios incrementa su vida útil, revaloriza el patrimonio de las familias, reduce los costes de mantenimiento, mejora el confort de los hogares y contribuye a disminuir el consumo energético. Al mismo tiempo, genera actividad económica, impulsa la innovación tecnológica y favorece la creación de empleo especializado en sectores con elevado valor añadido.

La regeneración urbana amplía esta visión al considerar la ciudad como un conjunto integrado. No se trata únicamente de intervenir sobre edificios aislados, sino de mejorar barrios completos mediante actuaciones coordinadas que incorporen espacios públicos de calidad, infraestructuras modernas, accesibilidad universal, movilidad sostenible, zonas verdes, equipamientos y servicios que favorezcan la cohesión social y la calidad de vida de sus habitantes. La ciudad debe evolucionar de forma equilibrada, evitando que determinadas áreas queden rezagadas respecto al resto del territorio.

El envejecimiento de la población introduce nuevos retos que refuerzan la importancia de estas políticas. La adaptación de las viviendas para facilitar la permanencia de las personas mayores en sus hogares, la eliminación de barreras arquitectónicas y la incorporación de soluciones tecnológicas orientadas a la autonomía personal permitirán responder a una realidad demográfica que continuará intensificándose durante las próximas décadas. La vivienda desempeña un papel esencial en las políticas de envejecimiento activo y de atención a la dependencia.

La transición energética constituye igualmente una oportunidad para acelerar la modernización del parque residencial. La mejora del aislamiento térmico, la incorporación de energías renovables, la renovación de instalaciones y la utilización de materiales más eficientes contribuyen a reducir las emisiones, mejorar el confort de los hogares y disminuir la vulnerabilidad energética de muchas familias. Estas actuaciones generan beneficios tanto para los propietarios como para el conjunto de la sociedad.

No obstante, la experiencia demuestra que la rehabilitación continúa encontrando importantes obstáculos derivados de la complejidad técnica, administrativa y financiera de muchas actuaciones. La concurrencia de múltiples propietarios, la necesidad de acuerdos comunitarios, la diversidad de ayudas públicas y la dificultad para coordinar proyectos de cierta envergadura aconsejan reforzar los mecanismos de acompañamiento técnico y simplificar los procedimientos administrativos asociados a estas intervenciones.

La colaboración entre administraciones públicas, profesionales especializados, entidades financieras y empresas del sector resulta determinante para facilitar estos procesos. La existencia de oficinas técnicas, instrumentos financieros adaptados, incentivos adecuados y procedimientos más ágiles favorecerá que un mayor número de comunidades de propietarios puedan abordar actuaciones de rehabilitación integral con mayores garantías de éxito.

La regeneración urbana representa, además, una oportunidad para reforzar la cohesión territorial y social. La recuperación de barrios consolidados permite mejorar la calidad de vida de sus residentes, revitalizar la actividad económica local, reforzar el comercio de proximidad y evitar procesos de degradación urbana que generan importantes costes sociales y económicos a medio y largo plazo. Invertir en los barrios existentes significa también invertir en la estabilidad y el bienestar de las comunidades que los habitan.

La modernización del parque residencial debe consolidarse, por tanto, como una política estructural y permanente. Un modelo residencial equilibrado combina la construcción de nuevas viviendas con el cuidado del patrimonio ya existente, garantizando que las generaciones futuras reciban un parque inmobiliario más eficiente, accesible, sostenible y preparado para responder a los desafíos ambientales, tecnológicos y demográficos del siglo XXI.

Rehabilitar y regenerar supone reforzar la calidad del sistema residencial en su conjunto, equilibrando el crecimiento con la conservación y evitando que la creación de nueva oferta se produzca a costa del deterioro del patrimonio existente. Sin embargo, la magnitud de estos desafíos exige movilizar recursos muy superiores a los que pueden aportar individualmente las administraciones públicas o la iniciativa privada. Por ello, el siguiente eje estratégico debe centrarse en fortalecer los mecanismos de colaboración entre ambos ámbitos, generando un marco estable que permita sumar capacidades, compartir riesgos y acelerar la transformación del modelo residencial.

3.7. Reforzar la colaboración público-privada para multiplicar la capacidad de respuesta

La magnitud del desafío residencial exige movilizar recursos, capacidades y conocimientos que difícilmente pueden concentrarse en un único ámbito de actuación. Ni las administraciones públicas disponen por sí solas de todos los medios necesarios para responder a la creciente demanda de vivienda, ni el sector privado puede alcanzar este objetivo sin un marco institucional estable que proporcione planificación, seguridad jurídica y confianza. La respuesta pasa, por tanto, por construir un modelo de colaboración basado en la complementariedad de capacidades y en la consecución de objetivos compartidos.

La colaboración público-privada debe entenderse como una forma de gobernanza y no únicamente como un mecanismo de financiación o de ejecución de proyectos concretos. Su finalidad consiste en aprovechar las

fortalezas de cada uno de los actores implicados para alcanzar resultados que serían más difíciles, más costosos o más lentos si cada uno actuara de forma aislada. La Administración aporta planificación, regulación, estabilidad institucional y defensa del interés general; la iniciativa privada contribuye con capacidad inversora, conocimiento técnico, innovación, eficiencia operativa y rapidez en la ejecución. La combinación equilibrada de ambas capacidades permite generar un mayor valor para el conjunto de la sociedad.

El desarrollo de vivienda asequible constituye uno de los ámbitos donde esta cooperación puede ofrecer mayores beneficios. La puesta a disposición de suelo público, la utilización de fórmulas concesionales, los acuerdos de largo plazo para la gestión de promociones o el diseño de instrumentos financieros compartidos permiten incrementar la oferta residencial manteniendo el cumplimiento de los objetivos sociales definidos por las administraciones públicas. El éxito de estas iniciativas dependerá de la existencia de reglas claras, compromisos estables y mecanismos de seguimiento que garanticen el equilibrio entre el interés general y la viabilidad económica de las actuaciones.

La colaboración debe extenderse igualmente a la rehabilitación urbana, la regeneración de barrios, la innovación constructiva, la industrialización de la edificación y la incorporación de nuevas tecnologías. La transformación del parque residencial requiere inversiones continuadas, conocimiento especializado y capacidad de gestión que solo podrán alcanzarse mediante la cooperación entre administraciones, empresas, entidades financieras, centros tecnológicos y universidades. El intercambio de conocimiento constituye, en este contexto, un recurso tan valioso como la propia financiación.

Los colegios profesionales, las organizaciones empresariales y las entidades representativas del sector desempeñan asimismo una función esencial dentro de este ecosistema de colaboración. Su proximidad a la realidad cotidiana, su conocimiento técnico y su capacidad para trasladar las necesidades de ciudadanos y empresas los convierten en interlocutores especialmente cualificados para identificar obstáculos, proponer mejoras normativas y participar en el diseño de procedimientos más eficientes. La experiencia acumulada por estos operadores constituye un activo que debe integrarse de forma permanente en la elaboración y evaluación de las políticas públicas.

El sistema financiero representa igualmente un socio estratégico para el desarrollo del nuevo modelo residencial. La financiación de promociones, la rehabilitación de edificios, la innovación tecnológica o las nuevas

modalidades de acceso a la vivienda requieren instrumentos financieros adaptados a proyectos de largo recorrido. La colaboración entre entidades financieras y administraciones públicas puede facilitar soluciones que reduzcan riesgos, mejoren el acceso al crédito y favorezcan inversiones alineadas con los objetivos estratégicos de la política de vivienda.

La cooperación público-privada debe asentarse sobre principios de transparencia, concurrencia, estabilidad y evaluación permanente. La confianza constituye el elemento esencial de cualquier relación de colaboración. Por ello, resulta imprescindible que los procedimientos sean claros, los objetivos estén definidos desde el inicio y los mecanismos de control permitan verificar el cumplimiento de los compromisos asumidos por todas las partes. Solo desde esta seguridad institucional podrán consolidarse relaciones estables capaces de atraer inversiones sostenidas en el tiempo.

La experiencia internacional demuestra que los países que han logrado incrementar de forma significativa su capacidad de producción de vivienda han desarrollado modelos estables de cooperación entre el sector público y la iniciativa privada. Más allá de las particularidades de cada ordenamiento jurídico, todos ellos comparten un elemento común: la existencia de instituciones capaces de generar confianza, coordinar intereses diversos y mantener estrategias de largo plazo que trascienden las coyunturas económicas y políticas.

Reforzar la colaboración público-privada significa, en definitiva, ampliar la capacidad del conjunto del sistema residencial para responder a las necesidades de la población. La cooperación no sustituye las responsabilidades de cada actor, sino que las potencia mediante una acción coordinada, orientada a resultados y basada en la confianza mutua. Un modelo residencial más sólido requiere instituciones fuertes, empresas comprometidas y espacios permanentes de diálogo que permitan transformar objetivos compartidos en actuaciones concretas.

La consolidación de esta cultura de colaboración permitirá movilizar mayores recursos, acelerar la ejecución de proyectos y favorecer la innovación en todas las fases del ciclo residencial. No obstante, la capacidad de cooperación debe apoyarse también en un conocimiento cada vez más preciso del funcionamiento del sistema. La toma de decisiones basada en datos, la evaluación continua y la utilización de nuevas tecnologías serán elementos imprescindibles para anticipar necesidades y orientar las políticas públicas con mayor eficacia. Por ello, el siguiente eje estratégico se dedica a la innovación, la inteligencia de datos y la construcción de un sistema residencial basado en el conocimiento.

3.8. Construir un sistema residencial inteligente basado en el conocimiento

La creciente complejidad del sistema residencial hace necesario incorporar nuevas formas de análisis y de toma de decisiones que permitan anticipar necesidades, evaluar resultados y adaptar las políticas públicas a una realidad en constante transformación. La vivienda ha dejado de ser un ámbito donde las decisiones puedan apoyarse exclusivamente en diagnósticos puntuales o en la experiencia acumulada. La velocidad con la que evolucionan los cambios demográficos, económicos, tecnológicos y sociales exige construir un modelo de gestión basado en el conocimiento, la información y la evaluación permanente.

La calidad de las políticas públicas depende, en gran medida, de la calidad de la información sobre la que se sustentan. Disponer de datos fiables, actualizados y comparables constituye una condición indispensable para comprender el funcionamiento del mercado residencial, identificar desequilibrios territoriales, anticipar tensiones entre oferta y demanda y diseñar actuaciones adaptadas a las necesidades reales de la población. La información deja de ser un elemento auxiliar para convertirse en una infraestructura estratégica del sistema residencial.

España dispone de un importante volumen de información procedente de múltiples organismos públicos y privados. Catastro, registros administrativos, estadísticas oficiales, datos tributarios, licencias urbanísticas, información energética, transacciones inmobiliarias, indicadores demográficos o estudios sectoriales ofrecen una base de conocimiento extraordinariamente valiosa. El verdadero desafío consiste en mejorar la interoperabilidad entre estas fuentes, facilitar su integración y convertir los datos dispersos en conocimiento útil para la toma de decisiones.

La creación de sistemas permanentes de observación y análisis permitirá avanzar desde una gestión reactiva hacia una planificación anticipatoria. La evolución de los precios, la disponibilidad de suelo, la producción de vivienda, la demanda potencial, los procesos migratorios, la movilidad laboral o las transformaciones demográficas pueden analizarse de manera conjunta para identificar tendencias antes de que se conviertan en problemas estructurales. Anticipar constituye siempre una estrategia más eficiente que corregir.

La inteligencia artificial, las técnicas avanzadas de análisis de datos y los modelos predictivos ofrecen nuevas posibilidades para reforzar esta capacidad de anticipación. Estas tecnologías permiten procesar grandes volúmenes de información, detectar patrones de comportamiento, simu-

lar escenarios futuros y evaluar el posible impacto de distintas alternativas de actuación. Su incorporación al ámbito residencial debe entenderse como un instrumento de apoyo a la decisión pública, siempre bajo criterios de transparencia, supervisión humana y pleno respeto a los principios éticos y al marco jurídico vigente.

La innovación tecnológica también facilita una gestión más eficiente del territorio y de los procesos urbanísticos. La utilización de modelos digitales del territorio, herramientas de simulación, sistemas de información geográfica y plataformas colaborativas mejora la planificación de los desarrollos urbanos, optimiza la utilización de los recursos públicos y permite una coordinación más eficaz entre las distintas administraciones implicadas en el ciclo residencial.

La evaluación de las políticas públicas debe convertirse igualmente en una práctica permanente. Toda actuación relevante en materia de vivienda debería incorporar mecanismos que permitan medir sus resultados, analizar su impacto real y extraer aprendizajes para futuras intervenciones. Evaluar no significa cuestionar las decisiones adoptadas, sino fortalecerlas mediante la incorporación continua de evidencia y experiencia. Un sistema que aprende de sus propias actuaciones incrementa progresivamente su capacidad para responder a los desafíos futuros.

La transparencia constituye otro de los pilares de este modelo basado en el conocimiento. El acceso a información rigurosa fortalece la confianza de los ciudadanos, mejora la calidad del debate público y facilita la participación responsable de todos los operadores que intervienen en el mercado residencial. Compartir información, publicar indicadores y hacer visibles los resultados contribuye igualmente a reforzar la rendición de cuentas y la legitimidad de las políticas públicas.

El conocimiento debe extenderse también al ámbito de la investigación y de la innovación aplicada. Las universidades, los centros tecnológicos, los institutos de investigación, los colegios profesionales y las organizaciones especializadas representan una fuente permanente de análisis y de propuestas que puede enriquecer significativamente el diseño de las políticas de vivienda. La colaboración entre el mundo académico, el sector público y la iniciativa privada favorecerá la generación de soluciones innovadoras adaptadas a la realidad española.

Construir un sistema residencial inteligente significa, en definitiva, dotar a las instituciones de la capacidad necesaria para comprender mejor la realidad sobre la que actúan. Un modelo apoyado en información de calidad, tecnologías avanzadas, evaluación continua y conocimiento

compartido estará mejor preparado para anticipar cambios, reducir incertidumbres y orientar con mayor eficacia las decisiones estratégicas que condicionarán el acceso a la vivienda durante las próximas décadas.

La incorporación del conocimiento como herramienta de gobierno permitirá que las políticas de vivienda evolucionen con la misma rapidez que lo hace la sociedad, reforzando la capacidad de adaptación del sistema y favoreciendo decisiones más eficaces, transparentes y sostenibles. Con ello concluyen las principales líneas estratégicas que configuran el nuevo modelo residencial propuesto en este informe. El siguiente capítulo recoge la visión integradora que da sentido al conjunto de las propuestas y sitúa la vivienda como uno de los grandes proyectos estratégicos para el futuro de España.

3.9. Construir un sistema residencial resiliente, sostenible y preparado para el futuro

Las líneas estratégicas desarrolladas en este capítulo responden a una misma visión de conjunto: transformar el modelo residencial español en un sistema capaz de adaptarse de manera permanente a los cambios que experimentará la sociedad durante las próximas décadas. El verdadero objetivo no consiste únicamente en incrementar la producción de vivienda, mejorar los procedimientos administrativos o impulsar nuevas formas de acceso, sino en fortalecer la capacidad estructural del sistema para responder de forma continuada a necesidades que evolucionarán con el tiempo.

La experiencia acumulada durante los últimos años demuestra que el mercado residencial está sometido a factores de cambio cada vez más intensos. Las transformaciones demográficas, el envejecimiento de la población, los movimientos migratorios, la evolución del empleo, las nuevas formas de organización del trabajo, la transición energética, la digitalización o los cambios en la estructura de los hogares modifican de manera constante las necesidades de vivienda. En un contexto tan dinámico, las políticas públicas deben orientarse menos a resolver situaciones coyunturales y más a construir instituciones capaces de anticiparse a ellas.

La resiliencia del sistema residencial depende de su capacidad para absorber estos cambios sin generar desequilibrios permanentes. Un sistema resiliente no evita las tensiones derivadas de la evolución económica o demográfica, pero dispone de instrumentos suficientes para responder con rapidez, minimizar sus efectos y recuperar el equilibrio en plazos razonables. Esta capacidad de adaptación constituye uno de los principales indicadores de la fortaleza institucional de un país.

La sostenibilidad debe entenderse igualmente desde una perspectiva amplia e integradora. No afecta únicamente a la eficiencia energética de los edificios o a la protección del medio ambiente, sino también a la viabilidad económica del sistema, a la cohesión social de los territorios, a la estabilidad institucional y a la capacidad para garantizar oportunidades de acceso a la vivienda a las generaciones presentes y futuras. Un modelo residencial solo puede considerarse sostenible cuando mantiene equilibradas todas estas dimensiones de forma simultánea.

La preparación para el futuro exige incorporar una cultura de planificación permanente. La vivienda requiere horizontes temporales largos, inversiones sostenidas y decisiones cuyos efectos se proyectan durante varias décadas. Esta realidad hace imprescindible desarrollar políticas públicas capaces de anticipar escenarios futuros, revisar periódicamente sus objetivos y adaptar sus instrumentos a la evolución de las necesidades sociales. Planificar no significa predecir el futuro con exactitud, sino preparar al sistema para responder con eficacia a distintos escenarios posibles.

Esta capacidad de adaptación debe apoyarse en instituciones sólidas, procedimientos ágiles, seguridad jurídica, cooperación entre administraciones y una relación estable con el conjunto de operadores que intervienen en el ciclo residencial. La fortaleza del modelo dependerá tanto de la calidad de sus edificios como de la calidad de las instituciones encargadas de planificar, regular y facilitar su desarrollo. Las infraestructuras institucionales constituyen un elemento tan determinante como las infraestructuras físicas.

La innovación tecnológica, el análisis de datos y la evaluación continua permitirán reforzar esta capacidad de adaptación, pero no sustituyen la necesidad de mantener una visión estratégica compartida. La tecnología facilita mejores decisiones, pero son las instituciones las que establecen las prioridades, garantizan el equilibrio entre intereses diversos y orientan el desarrollo del sistema hacia objetivos de interés general. La modernización tecnológica solo alcanza todo su potencial cuando se integra en un marco institucional estable y coherente.

La resiliencia también requiere una adecuada diversificación. Un sistema residencial equilibrado no depende de un único mecanismo de acceso, de una única fuente de financiación o de un único modelo de desarrollo urbano. La coexistencia de distintas modalidades residenciales, de diferentes fórmulas de colaboración y de múltiples instrumentos de actuación incrementa la capacidad del sistema para responder a situaciones cambiantes sin comprometer su estabilidad. La diversidad constituye una fuente de fortaleza y no un factor de dispersión.

En este contexto, la vivienda deja de ser considerada exclusivamente como un bien inmobiliario o un sector económico para convertirse en una infraestructura esencial sobre la que descansan múltiples dimensiones del desarrollo del país. Su adecuada planificación condiciona la competitividad empresarial, la movilidad laboral, la cohesión territorial, la igualdad de oportunidades, la sostenibilidad ambiental y la calidad de vida de millones de ciudadanos. Fortalecer el sistema residencial significa, en consecuencia, fortalecer la capacidad de España para afrontar con éxito buena parte de los desafíos que marcarán su evolución durante las próximas décadas.

El conjunto de estrategias recogidas en este informe persigue precisamente ese objetivo: construir un modelo residencial más flexible, más eficiente, más colaborativo y mejor preparado para adaptarse a un entorno en permanente transformación. No se propone un cambio basado en actuaciones aisladas, sino una evolución estructural que permita pasar de una lógica de respuesta ante las crisis a una lógica de planificación, anticipación y mejora continua. Solo un sistema con estas características podrá garantizar de forma estable el acceso a la vivienda, reforzar la competitividad del país y contribuir al bienestar de las generaciones presentes y futuras.

Con este planteamiento concluye el desarrollo de las líneas estratégicas del nuevo modelo residencial. A partir de ellas, el informe da un paso más para situar la vivienda en una perspectiva más amplia, entendiéndola no solo como una política pública esencial, sino como uno de los grandes proyectos estratégicos sobre los que debe construirse el futuro económico, social e institucional de España.

CAPÍTULO IV
AGENDA PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA RESIDENCIAL ESPAÑOL

EJE I

Fortalecer la gobernanza y la planificación

Línea de actuación 1. Implantar un sistema nacional de indicadores

Publicar periódicamente indicadores homogéneos sobre producción de vivienda, suelo disponible, tiempos administrativos, rehabilitación, alquiler, acceso juvenil, asequibilidad y eficiencia de las políticas públicas.

Desarrollo: los indicadores se publicarían con periodicidad trimestral y desagregación provincial, siguiendo una metodología homologada con Eurostat para permitir la comparación internacional, en línea con los datos ya empleados en este informe (esfuerzo de acceso, tasa de emancipación, déficit acumulado). Responsables: Ministerio competente, en coordinación con el INE.

EJE II

Incrementar la capacidad de producción de vivienda

Línea de actuación 2. Elaborar un Programa Nacional de Producción Residencial

Planificar las necesidades futuras de vivienda mediante objetivos plurianuales adaptados a la evolución demográfica y económica de cada territorio.

Desarrollo: el Programa fijaría objetivos anuales de producción por Comunidad Autónoma y provincia, calculados a partir del déficit ya acumulado —cercano a las 750.000 viviendas entre 2021 y 2025, según el Banco de España— y de la creación prevista de nuevos hogares, priorizando las seis provincias donde se concentra más de la mitad del déficit actual (Madrid, Barcelona, Alicante, Valencia, Murcia y Málaga). Responsables: Ministerio competente y Comunidades Autónomas, con seguimiento del Ministerio competente.

Línea de actuación 3. Impulsar la industrialización de la construcción

Favorecer nuevos procesos constructivos que permitan reducir tiempos de ejecución, aumentar la productividad, mejorar la calidad y disminuir el impacto ambiental.

Desarrollo: incentivos fiscales y facilidades administrativas para promociones que empleen construcción industrializada o modular, con el objetivo de acercar los plazos de ejecución españoles (habitualmente de veinticuatro a treinta y seis meses) a los estándares de países con mayor ritmo de renovación del parque. Indicador: porcentaje de vivienda nueva construida mediante procesos industrializados.

Línea de actuación 4. Garantizar la disponibilidad de mano de obra cualificada

Reforzar la formación profesional, la recualificación de trabajadores y la incorporación de nuevas competencias técnicas vinculadas a la construcción industrializada y la digitalización.

Desarrollo: planes de formación dual entre centros de Formación Profesional y empresas constructoras, orientados específicamente a los perfiles que exige la construcción industrializada (montaje, digitalización de obra, eficiencia energética), ante el riesgo de que la falta de mano de obra cualificada limite el incremento de la producción previsto en la Línea 2.

Responsables: Ministerio de Educación y Formación Profesional, en colaboración con el sector.

Línea de actuación 5.
Favorecer la innovación tecnológica en la edificación

Impulsar el desarrollo de nuevos materiales, soluciones constructivas y procesos digitales que incrementen la eficiencia y sostenibilidad del sector.

Desarrollo: líneas de financiación específicas —incluyendo fondos europeos ya disponibles— para proyectos de I+D+i en construcción sostenible, metodología BIM y materiales de menor huella de carbono, con participación de universidades, colegios profesionales y empresas del sector. Indicador: porcentaje de proyectos residenciales que incorporan estas soluciones sobre el total de vivienda nueva.

EJE III
Gestionar estratégicamente el suelo
Línea de actuación 6. Elaborar un Inventario Nacional de Suelo Disponible: todo suelo no protegido y no apto como superficie agrícola útil debe ser urbanizable.

Crear un registro digital actualizado del suelo público y privado susceptible de desarrollo residencial.

Desarrollo: integración con el Catastro y los registros urbanísticos autonómicos para ofrecer una cartografía única, actualizada y de acceso público sobre la clasificación, disponibilidad y plazos previstos de cada bolsa de suelo, facilitando la planificación tanto pública como privada. Responsables: Ministerio competente, en colaboración con Comunidades Autónomas y Dirección General del Catastro. Plazo: primera versión operativa en dos años.

Línea de actuación 7. Agilizar los procesos de transformación urbanística

Revisar los procedimientos de planeamiento y gestión urbanística para reducir plazos manteniendo plenamente las garantías jurídicas y ambientales.

Desarrollo: fijación de plazos máximos para cada fase del planeamiento urbanístico, con silencio administrativo positivo regulado en los supuestos que no comprometan el interés general, y refuerzo de los medios técnicos de las administraciones locales con menor capacidad de gestión. Indica-

dor: reducción del plazo medio de transformación de suelo, hoy frecuentemente superior a los ocho años.

Línea de actuación 8. Reforzar la coordinación entre administraciones urbanísticas

Impulsar procedimientos coordinados que eviten duplicidades e integren informes sectoriales mediante tramitaciones simultáneas siempre que resulte posible.

Desarrollo: sustitución de la tramitación secuencial de informes sectoriales (medioambiental, patrimonial, de infraestructuras) por procedimientos simultáneos con plazos máximos vinculantes, similar a los sistemas de "permiso por derecho" empleados en otros países cuando el proyecto cumple los requisitos técnicos y normativos. Responsables: Comunidades Autónomas, en coordinación con el Estado. Indicador: reducción del plazo medio entre la aprobación del planeamiento y la primera licencia.

Línea de actuación 9. Movilizar el patrimonio público de suelo

Favorecer la utilización estratégica del suelo público para impulsar vivienda asequible, regeneración urbana y proyectos de colaboración público-privada.

Desarrollo: inventario y priorización del suelo público disponible (estatal, autonómico y municipal, incluido el gestionado por entidades como Sepes) para su cesión mediante derecho de superficie u otras fórmulas que mantengan la titularidad pública y garanticen el uso asequible a largo plazo. Indicador: superficie de suelo público movilizada anualmente para vivienda asequible.

EJE IV
Modernizar la Administración
Línea de actuación 10. Implantar el expediente digital único del ciclo residencial

Integrar toda la documentación administrativa necesaria para el desarrollo de actuaciones residenciales en un entorno digital interoperable.

Desarrollo: un expediente único acompañaría cada actuación residencial desde la calificación urbanística hasta la primera ocupación, con acceso compartido para todas las administraciones intervinientes y para los profesionales autorizados que representan al promotor. Responsables: Ministerio competente, en colaboración con las Comunidades Autónomas.

Plazo: despliegue progresivo, comenzando por las diez provincias con mayor déficit acumulado.

Línea de actuación 11. Simplificar y revisar los procedimientos administrativos

Analizar de forma integral todos los trámites relacionados con la vivienda para eliminar duplicidades y reducir tiempos de gestión.

Desarrollo: auditoría de cargas administrativas —con participación de los colegios profesionales que gestionan estos trámites en representación de ciudadanos y empresas, entre ellos los gestores administrativos— para identificar requisitos redundantes o desproporcionados y proponer su eliminación o simplificación. Plazo: primera auditoría completa en dieciocho meses, con revisiones bienales posteriores.

Línea de actuación 12. Impulsar la interoperabilidad entre administraciones

Permitir el intercambio automático de información entre organismos evitando que ciudadanos y empresas aporten reiteradamente la misma documentación.

Desarrollo: extensión al ámbito de la vivienda de las plataformas de interoperabilidad ya existentes entre administraciones públicas, de modo que Catastro, Registro de la Propiedad, Agencia Tributaria y ayuntamientos compartan automáticamente la información necesaria para cada trámite. Responsables: Ministerio competente en coordinación con las Comunidades Autónomas. Indicador: reducción del número de documentos que el ciudadano debe aportar por expediente.

Línea de actuación 13. Incorporar sistemas permanentes de evaluación administrativa

Medir tiempos de tramitación, identificar cuellos de botella y establecer procesos continuos de mejora de la gestión pública.

Desarrollo: publicación trimestral de un cuadro de mando con los tiempos medios de tramitación por administración y tipo de expediente, accesible a ciudadanos y profesionales, que permita comparar el desempeño entre territorios y detectar buenas prácticas replicables. Responsables: cada administración competente, coordinada por el Ministerio competente. Indicador: reducción progresiva del tiempo medio de tramitación urbanística.

EJE V

Facilitar el acceso y modernizar el parque residencial

Línea de actuación 14. Diversificar las modalidades de acceso a la vivienda

Favorecer el desarrollo de la propiedad, el alquiler, el alquiler asequible, las cooperativas, la cesión de uso, el alquiler con opción de compra y otras fórmulas adaptadas a la diversidad social.

Desarrollo: marco normativo específico y estable para las cooperativas en cesión de uso —inspirado en experiencias como la neerlandesa de las woningcorporaties—, con acceso a suelo público en condiciones preferentes y seguridad jurídica a largo plazo para sus socios. Responsables: Ministerio competente y Comunidades Autónomas. Indicador: número de viviendas en cesión de uso y en alquiler asequible puestas en el mercado al año.

Línea de actuación 15. Desarrollar un programa permanente de rehabilitación residencial

Consolidar una política estable de rehabilitación que trascienda programas coyunturales y garantice la modernización continua del parque edificado.

Desarrollo: sustitución de los programas de rehabilitación ligados a fondos europeos puntuales por una línea presupuestaria estable y plurianual, con objetivos anuales de viviendas rehabilitadas y financiación complementaria a través de líneas ICO específicas. Indicador: número de viviendas rehabilitadas al año, con desagregación por eficiencia energética y accesibilidad. Meta orientativa: recuperar ritmos de rehabilitación comparables a los de otros países europeos con parques de antigüedad similar.

Línea de actuación 16. Impulsar la regeneración integral de barrios

Promover actuaciones coordinadas que integren rehabilitación edificatoria, espacio público, movilidad, accesibilidad, equipamientos y cohesión social.

Desarrollo: proyectos piloto de regeneración integral en un número acotado de barrios por Comunidad Autónoma, con financiación mixta (fondos europeos, presupuestos autonómicos y locales, e inversión privada) y evaluación de impacto social antes y después de la intervención. Responsables: ayuntamientos, con apoyo técnico del Observatorio. Plazo: selección de los primeros barrios piloto en el primer año.

Línea de actuación 17. Adaptar el parque residencial al cambio demográfico

Favorecer actuaciones orientadas a la accesibilidad universal, el envejecimiento activo, la autonomía personal y las nuevas necesidades familiares.

Desarrollo: líneas específicas de ayuda para instalación de ascensores y eliminación de barreras arquitectónicas en el parque construido antes de 1980 —el más envejecido y con mayor necesidad de adaptación—, coordinadas con los servicios sociales autonómicos. Indicador: porcentaje del parque con accesibilidad universal certificada. Plazo: objetivo intermedio a diez años, revisable en cada actualización de la Estrategia Nacional.

Línea de actuación 18. Eficiencia energética en las construcciones y sistemas de abastecimiento energético autónomo, con el refuerzo y respaldo de la red eléctrica y de gas general.

Desarrollo: incorporación progresiva de exigencias de eficiencia energética y de sistemas de autoabastecimiento (solar térmica y fotovoltaica de autoconsumo) en la vivienda nueva y en la rehabilitación, manteniendo siempre el respaldo de la red eléctrica y de gas general como garantía de suministro. Responsables: Ministerio competente y Comunidades Autónomas. Horizonte: desarrollo normativo en 2 años. Indicador: % de vivienda nueva con certificación energética A o B y con sistemas de autoabastecimiento instalados.

EJE VI

Innovación, colaboración y conocimiento

Línea de actuación 19. Consolidar un marco estable de colaboración público-privada

Impulsar mecanismos permanentes de cooperación que permitan movilizar recursos, compartir riesgos y desarrollar proyectos estratégicos de interés general.

Desarrollo: creación de un marco contractual estable —similar al empleado en experiencias europeas de colaboración público-privada— con reglas claras de reparto de riesgos, plazos de amortización y garantías jurídicas, de modo que promotores, constructoras y entidades financieras puedan planificar inversiones a diez o quince años. Responsables: Ministerio competente. Indicador: volumen de inversión privada movilizada para vivienda asequible.

Línea de actuación 20. Incorporar la inteligencia de datos a las políticas de vivienda

Utilizar sistemas avanzados de análisis de datos para anticipar necesidades, evaluar políticas y mejorar la planificación residencial.

Desarrollo: los modelos predictivos se alimentarían de los datos ya recogidos en este informe —creación de hogares, producción de vivienda, esfuerzo de acceso, movilidad laboral— para anticipar desequilibrios provinciales con uno o dos años de antelación. Responsables: Ministerio competente, con supervisión técnica independiente y criterios de transparencia y protección de datos. Indicador: reducción del margen de error entre la demanda estimada y la demanda real.

Línea de actuación 21. Desarrollar modelos digitales del territorio

Impulsar herramientas de simulación territorial, sistemas de información geográfica y gemelos digitales que faciliten la planificación urbana y residencial.

Desarrollo: despliegue progresivo de gemelos digitales del territorio en las áreas metropolitanas con mayor tensión (Madrid, Barcelona, Valencia, Málaga, entre otras), integrados con el Inventario Nacional de Suelo (Línea 6) y el Observatorio (Línea 2). Responsables: Ministerio competente, catastros autonómicos y ayuntamientos. Plazo: despliegue en las diez áreas de mayor déficit en un horizonte de cuatro años.

Línea de actuación 22. Reforzar la investigación y la transferencia de conocimiento

Promover la colaboración entre universidades, centros tecnológicos, colegios profesionales, empresas y administraciones para acelerar la innovación aplicada al sistema residencial.

Desarrollo: convenios marco entre el Ministerio competente, universidades públicas y colegios profesionales (incluidos los de gestores administrativos), con líneas de becas y cátedras dedicadas a la vivienda. Indicador de seguimiento: número de proyectos de investigación aplicada financiados y su transferencia efectiva a políticas públicas. Plazo: primeras convocatorias en el primer año de la Estrategia Nacional.

Línea de actuación 23. Institucionalizar la evaluación continua del sistema residencial

Publicar un informe anual sobre la evolución del sistema residencial español que analice resultados, identifique riesgos, evalúe las políticas desarrolladas y formule recomendaciones para su mejora continua.

Desarrollo: el informe se elaboraría con una metodología estable, sería presentado públicamente y podría servir de base para comparecencias parlamentarias y jornadas sectoriales, cerrando el ciclo de planificación-ejecución-evaluación descrito en este documento. Responsables: Ministerio competente, con participación de las Comunidades Autónomas y de los colegios profesionales. Plazo: primer informe a los 18 meses de aprobación de esta línea; periodicidad anual a partir de entonces.

EJE VII
Alquiler, temporalidad y confianza

Este eje incorpora un principio institucional que este informe formula de manera explícita: ninguna persona en situación de vulnerabilidad debe perder su vivienda sin una alternativa habitacional, pero la política social no puede recaer de forma indefinida sobre un propietario particular. Las seis líneas siguientes buscan dar respuesta operativa a la tensión actual del mercado del alquiler sin tomar partido en el debate sobre el control general de precios, mediante instrumentos de garantía, mediación, información y regulación de modalidades contractuales.

Línea de actuación 24. Revisar y simplificar la normativa de arrendamientos urbanos desarrollada desde 2019.

Eliminar las cargas y restricciones que hayan demostrado retirar oferta del mercado sin proteger a los colectivos vulnerables, preservando expresamente las garantías frente a la pérdida de vivienda sin alternativa habitacional.

Desarrollo: la revisión se apoyaría en una evaluación técnica independiente del impacto real de la normativa vigente sobre la oferta de alquiler, distinguiendo las medidas que han demostrado eficacia protectora de las que han generado inseguridad jurídica sin beneficio equivalente para los inquilinos. Responsables: Ministerio competente, con participación de las Comunidades Autónomas. Horizonte: evaluación técnica en 18 meses; propuesta normativa en 2 años. Indicador: evolución de la oferta de alquiler de vivienda habitual en zonas tensionadas.

Línea de actuación 25. Crear un sistema público-privado de garantía frente al impago

Establecer un mecanismo que cubra impagos y determinados daños cuando el propietario alquile como vivienda habitual dentro de precios de referencia, reduciendo la percepción de inseguridad jurídica que hoy retira oferta del mercado.

Desarrollo: el sistema se financiaría mediante una prima moderada, compartida entre Administración y propietario, y se limitaría a contratos de vivienda habitual dentro de los precios de referencia estatales. Responsables: Ministerio competente, ICO y aseguradoras colaboradoras. Horizonte: diseño y licitación en 12-18 meses. Indicador: nº de contratos cubiertos y tasa de retención de oferta en zonas tensionadas.

Línea de actuación 26. Establecer una compensación automática al pequeño propietario en caso de suspensión de lanzamiento por vulnerabilidad

Cuando una Administración solicite o determine la suspensión de un lanzamiento por vulnerabilidad social, la compensación al propietario debería activarse de forma automática y mantenerse hasta que se proporcione una alternativa habitacional, evitando que la protección social recaiga sobre un particular.

Desarrollo: la compensación se calcularía sobre la renta de mercado de referencia y se abonaría con cargo a fondos de emergencia social autonómicos, con reembolso o refuerzo estatal en casos de alta concentración. Responsables: CCAA, con marco estatal de mínimos. Horizonte: marco normativo en 18 meses. Indicador: tiempo medio entre suspensión y primer pago al propietario.

Definición de pequeño propietario a efectos de esta línea: persona física, sin estructura empresarial dedicada al arrendamiento, titular de un número reducido de viviendas (orientativamente, hasta tres), para quien la renta constituye un complemento relevante de sus ingresos familiares o de su pensión. Esta definición excluye expresamente a personas jurídicas, sociedades patrimoniales y grandes tenedores, y permite distinguir, por ejemplo, entre quien alquila una vivienda heredada y un fondo de inversión inmobiliaria: la compensación automática de esta línea se dirige únicamente al primer caso.

Línea de actuación 27. Implantar un procedimiento rápido de mediación residencial

Crear un cauce de resolución en plazos breves para controversias sobre impagos, fianzas, conservación, reparaciones, prórrogas y recuperación de la vivienda, como alternativa a la vía judicial ordinaria.

Desarrollo: se apoyaría en los colegios profesionales y en oficinas de mediación ya existentes, con plazos máximos de resolución y carácter previo, no sustitutivo, a la vía judicial. Responsables: Ministerio de Justicia, CCAA y colegios profesionales. Horizonte: proyectos piloto en 2 años. Indicador: porcentaje de controversias resueltas sin llegar a vía judicial y plazo medio de resolución.

Línea de actuación 28. Regular el alquiler de temporada exigiendo causa objetiva y acreditable en las zonas donde geográficamente impide una expansión del mercado residencial (p. ej. las islas)

Exigir que el alquiler de temporada responda a una causa temporal real —estudios, trabajo, tratamiento médico u otra circunstancia objetiva—, con contrato escrito y registro, reconduciendo a la normativa de vivienda habitual los contratos sin causa acreditada.

Desarrollo: el registro se integraría con el previsto en la Línea 29 y con los registros autonómicos de alojamiento, permitiendo cruces automáticos con empadronamiento y actividad declarada. Responsables: Ministerio competente y CCAA. Horizonte: desarrollo normativo en 12 meses. Indicador: reducción de la proporción de alquiler de temporada sin causa acreditada en zonas tensionadas.

Línea de actuación 29. Crear un registro estadístico de rentas reales

Sustituir la dependencia de los precios anunciados en portales inmobiliarios por un registro basado en contratos y depósitos de fianza efectivamente formalizados, para disponer de información fiable sobre la evolución real del mercado del alquiler.

Desarrollo: se construiría sobre los registros de fianzas ya existentes en las CCAA, homologados y agregados por el Ministerio competente. Responsables: CCAA y Ministerio competente. Horizonte: integración progresiva en 2 años. Indicador: cobertura del registro sobre el total de contratos de arrendamiento vigentes.

Línea de actuación 30. Impulsar, en acuerdo con las Comunidades Autónomas, una reducción de la fiscalidad patrimonial y de transacciones sobre la vivienda de uso residencial, con especial atención a los municipios con mayor necesidad de vivienda.

Desarrollo: la reducción se negociaría línea a línea con cada Comunidad Autónoma, dado que la fiscalidad patrimonial y de transmisiones es un tributo cedido, priorizando su aplicación en los municipios con mayor déficit acumulado y condicionándola a que la vivienda transmitida se destine a uso residencial habitual. Responsables: Ministerio competente y Comunidades Autónomas. Horizonte: acuerdos progresivos en el marco del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en un plazo de 2 a 4 años. Indicador: número de Comunidades Autónomas que hayan aprobado la reducción acordada.

4.1. Objetivos nacionales a 4, 10 y 20 años

Las 30 líneas de actuación cuentan cada una con su propio indicador de éxito. Pero un Libro Blanco debe además permitir responder, dentro de cuatro, diez y veinte años, a una pregunta más simple: ¿ha funcionado la estrategia? Estos objetivos orientativos, sujetos al acuerdo institucional que se alcance entre el Ministerio competente y las Comunidades Autónomas, ofrecen esa vara de medir.

A cuatro años (una legislatura)

• Iniciar la reducción del déficit residencial acumulado. • Aumentar de forma sostenida la producción anual de vivienda. • Reducir el plazo medio de transformación urbanística. • Reducir el tiempo medio de concesión de licencias. • Poner en marcha el sistema nacional de indicadores y el sistema de garantía frente al impago.

A diez años

• Aproximar sensiblemente la producción anual de vivienda a la creación anual de hogares. • Incrementar de forma apreciable el parque público y asequible. • Elevar la tasa de emancipación juvenil. • Reducir el sobreesfuerzo de los hogares en alquiler. • Aumentar el número de contratos protegidos frente al impago. • Incrementar de forma sostenida la rehabilitación anual.

A veinte años

• Haber cerrado sustancialmente el déficit residencial acumulado. • Disponer de un parque público y asequible protegido permanentemente, comparable al de los países europeos de referencia. • Reducir de forma significativa la documentación que ciudadanos y empresas deben aportar a la Administración en el ciclo residencial. • Mantener la Estrategia Nacional del Sistema Residencial con independencia del color político de cada gobierno.

Estas metas no deben fijarse como cifras arbitrarias en este informe; corresponde al Ministerio competente, en coordinación con las Comunidades Autónomas, cuantificarlas con precisión a partir de la línea base que arroje su primer informe anual.

SÍNTESIS:
DOCE MENSAJES CLAVE

1. La vivienda es hoy el primer problema de España: casi la mitad de los ciudadanos la sitúa como su principal preocupación (CIS, mayo de 2026).

2. España acumuló entre 2021 y 2025 un desfase próximo a 750.000 viviendas entre la creación de hogares y la producción residencial, según el Banco de España.

3. Comprar una vivienda exige hoy 7,7 años de salario íntegro: el nivel más alto desde 2011.

4. Solo 1 de cada 7 jóvenes españoles vive fuera de casa de sus padres: la tasa de emancipación más baja desde que hay registro.

5. España construye hoy una cuarta parte de lo que construía antes de la crisis: de 315.000 a 83.000 viviendas al año de media.

6. Un joven que quiera vivir solo puede necesitar destinar hasta el 98,7% de su salario al alquiler.

7. España dispone de uno de los parques de vivienda pública más reducidos de Europa: el 1,5% del total, frente al 20-30% de países como Países Bajos o Austria.

8. No es un problema de un Gobierno ni de una legislatura: es un problema de Estado que arrastramos desde hace setenta años.

9. Viena, Singapur y Países Bajos demuestran que sí hay soluciones. Ninguna llegó en cuatro años; todas llevan décadas de continuidad institucional.

10. La solución no es un decreto: es un sistema. Hacen falta suelo, agilidad administrativa, seguridad jurídica y construcción sostenida, todo a la vez.

11. Los gestores administrativos proponen una hoja de ruta con 30 medidas concretas, cada una con responsable, plazo e indicador de cumplimiento.

12. España tiene el suelo, el conocimiento, los profesionales y la financiación para resolver este problema. Lo que necesita es continuidad.

ANEXO I.
HOJA DE RUTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS 31 LÍNEAS DE ACTUACIÓN

La siguiente hoja de ruta traduce cada línea de actuación del Capítulo V en un formato operativo, con dos criterios añadidos para facilitar su priorización: el tipo de medida —Estructural (cambia el funcionamiento del sistema a largo plazo) u Operativa (actuación concreta y de aplicación más inmediata)— y su prioridad orientativa (Alta, Media o Baja) según su impacto esperado sobre el déficit y el esfuerzo de acceso descritos en este informe.

Leyenda: Tipo — Estructural / Operativa · Prioridad — Alta / Media / Baja.

EJE I. Fortalecer la gobernanza y la planificación

Nº	Línea de actuación	Tipo	Prior.	Responsable	Horizonte	Indicador de éxito
1	Implantar un sistema nacional de indicadores	Operativa	Media	Ministerio competente e INE	Trimestral desde su constitución	Cobertura provincial completa; homologación Eurostat

EJE II. Incrementar la capacidad de producción de vivienda

Nº	Línea de actuación	Tipo	Prior.	Responsable	Horizonte	Indicador de éxito
2	Elaborar un Programa Nacional de Producción Residencial	Estructural	Alta	Ministerio competente y CCAA	Plurianual; prioridad en 6 provincias (52,5% del déficit)	Reducción del déficit acumulado (750.000 viviendas)
3	Impulsar la industrialización de la construcción	Operativa	Media	Ministerio y sector promotor/ constructor	Medio plazo (4-6 años)	% de vivienda nueva industrializada
4	Garantizar la disponibilidad de mano de obra cualificada	Operativa	Media	Educación y FP, y sector	Convoca-torias año 1; consolida-ción en 4	Nº de trabajadores formados o recualificados
5	Favorecer la innovación tecnológica en la edificación	Operativa	Baja	Ministerio, universidades, colegios, empresas	Convocato-rias anuales	% de proyectos con soluciones innovadoras

EJE III. Gestionar estratégicamente el suelo

Nº	Línea de actuación	Tipo	Prior.	Responsable	Horizonte	Indicador de éxito
6	Elaborar un Inven-tario Nacional de Suelo Disponible	Operati-va	Alta	Ministerio, Catastro y CCAA	Operativo en 2 años	Cobertura cartográfica nacional completa
7	Agilizar los procesos de transformación urbanística	Estructu-ral	Alta	CCAA y Es-tado	Revisión nor-mativa en 2 años	Reducción del plazo de transformación (hoy >8 años)
8	Reforzar la coordi-nación entre admi-nistraciones urbanís-ticas	Operati-va	Media	CCAA y Es-tado	Continuo desde el año 1	Reducción del plazo planeamiento-licencia
9	Movilizar el patrimo-nio público de suelo	Operati-va	Alta	Sepes, CCAA y ayuntamien-tos	Continuo	Superficie de suelo pú-blico movilizada al año

EJE IV. Modernizar la Administración

Nº	Línea de actuación	Tipo	Prior.	Responsable	Horizonte	Indicador de éxito
10	Implantar el expe-diente digital único del ciclo residencial	Opera-tiva	Media	Ministerio y CCAA	Progresivo, 10 provin-cias priorita-rias	Nº de provincias con ex-pediente único operativo

11	Simplificar y revisar los procedimientos administrativos	Operativa	Alta	Ministerio y colegios profesionales	Auditoría en 18 meses; revisión bienal	Nº de trámites eliminados o simplificados
12	Impulsar la interoperabilidad entre administraciones	Operativa	Media	Ministerio y CCAA	Continuo	Reducción de documentos por expediente
13	Incorporar sistemas permanentes de evaluación administrativa	Operativa	Media	Cada administración y Observatorio	Trimestral	Reducción del tiempo medio de tramitación

EJE V. Facilitar el acceso y modernizar el parque residencial

Nº	Línea de actuación	Tipo	Prior.	Responsable	Horizonte	Indicador de éxito
14	Diversificar las modalidades de acceso a la vivienda	Estructural	Alta	Ministerio y CCAA	Marco normativo en 2 años	Nº de viviendas en cesión de uso/alquiler asequible al año
15	Desarrollar un programa permanente de rehabilitación residencial	Estructural	Media	Ministerio e ICO	Línea estable desde el año 1	Nº de viviendas rehabilitadas al año
16	Impulsar la regeneración integral de barrios	Operativa	Media	Ayuntamientos y Observatorio	Barrios piloto en el año 1	Nº de barrios con actuación integral completada
17	Adaptar el parque residencial al cambio demográfico	Operativa	Baja	CCAA y servicios sociales	Objetivo a 10 años	% del parque con accesibilidad universal
18	Eficiencia energética en la construcción y autoabastecimiento	Operativa	Media	Ministerio competente y CCAA	Desarrollo normativo en 2 años	% de vivienda nueva con certificación A/B y autoabastecimiento instalado

EJE VI. Innovación, colaboración y conocimiento

Nº	Línea de actuación	Tipo	Prior.	Responsable	Horizonte	Indicador de éxito
19	Consolidar un marco estable de colaboración público-privada	Estructural	Alta	Ministerio competente	Marco contractual en 2 años	Inversión privada movilizada para vivienda asequible
20	Incorporar la inteligencia de datos a las políticas de vivienda	Operativa	Baja	Ministerio competente	Continuo desde su constitución	Reducción del margen de error demanda estimada/real
21	Desarrollar modelos digitales del territorio	Operativa	Baja	Ministerio, catastros y ayuntamientos	10 áreas de mayor déficit en 4 años	Nº de áreas metropolitanas con gemelo digital
22	Reforzar la investigación y la transferencia de conocimiento	Operativa	Baja	Universidades, colegios profesionales, Ministerio	Convocatorias desde el año 1	Nº de proyectos financiados y transferidos

23	Institucionalizar la evaluación continua del sistema residencial	Estructural	Media	Ministerio competente	1er informe a 18 meses; anual después	Informe anual publicado y presentado públicamente

EJE VII. Alquiler, temporalidad y confianza

Nº	Línea de actuación	Tipo	Prior.	Responsable	Horizonte	Indicador de éxito
24	Revisar y simplificar la normativa de arrendamientos urbanos desde 2019	Estructural	Media	Ministerio competente y CCAA	Evaluación en 18 meses; propuesta normativa en 2 años	Evolución de la oferta de alquiler de vivienda habitual en zonas tensionadas
25	Crear un sistema público-privado de garantía frente al impago	Estructural	Alta	Ministerio competente, ICO, aseguradoras	Diseño y licitación en 12-18 meses	Nº de contratos cubiertos; retención de oferta
26	Compensación automática al pequeño propietario	Operativa	Alta	CCAA, con marco estatal de mínimos	Marco normativo en 18 meses	Tiempo medio entre suspensión y primer pago
27	Procedimiento rápido de mediación residencial	Operativa	Media	Justicia, CCAA, colegios profesionales	Proyectos piloto en 2 años	% resuelto sin vía judicial; plazo medio
28	Regular el alquiler de temporada por causa objetiva	Estructural	Alta	Ministerio competente y CCAA	Desarrollo normativo en 12 meses	Reducción de alquiler de temporada sin causa
29	Registro estadístico de rentas reales	Operativa	Media	CCAA y Ministerio competente	Integración progresiva en 2 años	Cobertura del registro sobre contratos vigentes
30	Reducción acordada con las CCAA de la fiscalidad patrimonial y de transacciones	Operativa	Media	Ministerio competente y CCAA	Acuerdos progresivos en 2-4 años	Nº de CCAA que hayan aprobado la reducción acordada

Matriz de síntesis: impacto, dificultad y horizonte de las 30 líneas de actuación

La siguiente matriz reúne en una sola vista las 30 líneas de actuación desarrolladas en este anexo, clasificadas según su impacto esperado sobre el déficit y el esfuerzo de acceso descritos en este informe (Alto/Medio/Bajo) y su dificultad institucional de implementación (Alta/Media/Baja), junto con el horizonte temporal y el indicador de éxito ya definidos para cada una. No añade contenido nuevo: convierte la agenda en una herramienta de priorización directa para cualquier responsable público.

Leyenda: Impacto esperado — efecto potencial sobre el déficit, el esfuerzo de acceso o la capacidad del sistema. Dificultad — complejidad institucional, técnica o política de implementación.

Nº	Línea de actuación	Impacto esperado	Dificultad	Horizonte temporal	Indicador de éxito
1	Sistema nacional de indicadores	Medio	Baja	Trimestral desde su constitución	Cobertura provincial y homologación Eurostat
2	Programa Nacional de Producción Residencial	Alto	Alta	Plurianual; prioridad en 6 provincias	Reducción del déficit acumulado (750.000 viv.)
3	Industrialización de la construcción	Medio	Media	Medio plazo (4-6 años)	% de vivienda nueva industrializada
4	Mano de obra cualificada	Medio	Media	Convocatorias año 1; consolidación en 4	Nº de trabajadores formados/recualificados
5	Innovación tecnológica en edificación	Bajo	Baja	Convocatorias anuales	% de proyectos con soluciones innovadoras
6	Inventario Nacional de Suelo Disponible	Alto	Media	Operativo en 2 años	Cobertura cartográfica nacional completa
7	Agilizar la transformación urbanística	Alto	Alta	Revisión normativa en 2 años	Reducción del plazo de transformación (hoy >8 años)
8	Coordinación entre administraciones urbanísticas	Medio	Media	Continuo desde el año 1	Reducción del plazo planeamiento-licencia
9	Movilizar el patrimonio público de suelo	Alto	Media	Continuo	Superficie de suelo público movilizada/año
10	Expediente digital único del ciclo residencial	Medio	Media	Progresivo, 10 provincias prioritarias	Nº de provincias con expediente único operativo
11	Simplificar los procedimientos administrativos	Alto	Media	Auditoría en 18 meses; revisión bienal	Nº de trámites eliminados o simplificados

Nº	Línea de actuación	Impacto esperado	Dificultad	Horizonte temporal	Indicador de éxito
12	Interoperabilidad entre administraciones	Medio	Baja	Continuo	Reducción de documentos por expediente
13	Evaluación administrativa permanente	Medio	Baja	Trimestral	Reducción del tiempo medio de tramitación
14	Diversificar las modalidades de acceso	Alto	Media	Marco normativo en 2 años	Nº de viviendas en cesión de uso/alquiler asequible
15	Programa permanente de rehabilitación	Medio	Media	Línea estable desde el año 1	Nº de viviendas rehabilitadas al año
16	Regeneración integral de barrios	Medio	Media	Barrios piloto en el año 1	Nº de barrios con actuación integral completada
17	Adaptar el parque al cambio demográfico	Bajo	Baja	Objetivo a 10 años	% del parque con accesibilidad universal
18	Eficiencia energética en la construcción y autoabastecimiento	Medio	Media	Desarrollo normativo en 2 años	% de vivienda nueva con certificación A/B y autoabastecimiento
19	Marco estable de colaboración público-privada	Alto	Alta	Marco contractual en 2 años	Inversión privada movilizada
20	Inteligencia de datos aplicada a la vivienda	Bajo	Baja	Continuo desde su constitución	Reducción del margen de error demanda estimada/real
21	Modelos digitales del territorio	Bajo	Media	10 áreas de mayor déficit en 4 años	Nº de áreas con gemelo digital operativo
22	Investigación y transferencia de conocimiento	Bajo	Baja	Convocatorias desde el año 1	Nº de proyectos financiados y transferidos
23	Evaluación continua institucionalizada	Medio	Baja	1er informe a 18 meses; anual después	Informe anual publicado y presentado públicamente
24	Revisar y simplificar la normativa de arrendamientos desde 2019	Medio	Alta	Evaluación en 18 meses; propuesta normativa en 2 años	Evolución de la oferta de alquiler en zonas tensionadas
25	Sistema de garantía frente al impago en alquiler	Alto	Alta	Diseño y licitación en 12-18 meses	Nº de contratos cubiertos; retención de oferta
26	Compensación automática al pequeño propietario	Medio	Media	Marco normativo en 18 meses	Tiempo medio entre suspensión y primer pago
27	Procedimiento rápido de mediación residencial	Medio	Media	Proyectos piloto en 2 años	% resuelto sin vía judicial; plazo medio
28	Regular el alquiler de temporada por causa objetiva	Alto	Alta	Desarrollo normativo en 12 meses	Reducción de alquiler de temporada sin causa

Nº	Línea de actuación	Impacto esperado	Dificultad	Horizonte temporal	Indicador de éxito
29	Registro estadístico de rentas reales	Medio	Baja	Integración progresiva en 2 años	Cobertura del registro sobre contratos vigentes
30	Reducción acordada con las CCAA de la fiscalidad patrimonial y de transacciones	Medio	Alta	Acuerdos progresivos en 2-4 años	Nº de CCAA que hayan aprobado la reducción acordada

ANEXO II.
MEMORIA ECONÓMICA ORIENTATIVA

Esta memoria clasifica el coste estimado de cada línea de actuación (Bajo, Medio o Alto), su fuente de financiación principal, y si resulta previsiblemente aplicable a fondos europeos o a inversión privada movilizable. No sustituye un presupuesto detallado —que exigiría un desarrollo técnico posterior específico de cada línea—, pero permite a cualquier administración o interlocutor situar el orden de magnitud financiero de la agenda antes de asumir compromisos concretos.

Leyenda: Coste estimado — Bajo (función esencialmente organizativa u ordinaria), Medio (requiere partida específica), Alto (requiere inversión plurianual significativa).

Nº	Línea de actuación	Coste estimado	Fuente de financiación principal	Fondos UE	Inversión privada
1	Sistema nacional de indicadores	Bajo	Presupuesto del Observatorio	Parcial	No
2	Programa Nacional de Producción Residencial	Alto	PGE + CCAA + fondos europeos	Sí	Sí
3	Industrialización de la construcción	Medio	Líneas de financiación sectorial + PERTE	Sí	Sí

Nº	Línea de actuación	Coste estimado	Fuente de financiación principal	Fondos UE	Inversión privada
4	Mano de obra cualificada	Medio	Fondos de FP + Servicio Público de Empleo	Sí	No
5	Innovación tecnológica en edificación	Bajo	Convocatorias I+D+i	Sí	Parcial
6	Inventario Nacional de Suelo Disponible	Medio	PGE + Catastro + CCAA	Parcial	No
7	Agilizar la transformación urbanística	Bajo	Refuerzo técnico de administraciones	No	No
8	Coordinación entre administraciones urbanísticas	Bajo	Presupuesto ordinario	No	No
9	Movilizar el patrimonio público de suelo	Medio	Sepes, CCAA, ayuntamientos	Parcial	Sí
10	Expediente digital único del ciclo residencial	Medio	Fondos de digitalización administrativa	Sí	No
11	Simplificar los procedimientos administrativos	Bajo	Presupuesto ordinario	No	No
12	Interoperabilidad entre administraciones	Medio	Fondos de digitalización administrativa	Sí	No
13	Evaluación administrativa permanente	Bajo	Presupuesto del Observatorio	No	No
14	Diversificar las modalidades de acceso	Medio	ICO + CCAA + cooperativas	Parcial	Sí
15	Programa permanente de rehabilitación	Alto	PGE + ICO + fondos europeos	Sí	Sí
16	Regeneración integral de barrios	Alto	Fondos de cohesión + CCAA + ayuntamientos	Sí	Parcial
17	Adaptar el parque al cambio demográfico	Medio	CCAA + servicios sociales	Parcial	No
18	Eficiencia energética en la construcción y autoabastecimiento	Medio	Fondos europeos (transición energética) + CCAA	Sí	Sí
19	Marco estable de colaboración público-privada	Bajo	Presupuesto ordinario (marco normativo)	No	Sí
20	Inteligencia de datos aplicada a la vivienda	Bajo	Presupuesto del Observatorio	Parcial	No
21	Modelos digitales del territorio	Medio	Fondos de digitalización + CCAA	Sí	No
22	Investigación y transferencia de conocimiento	Bajo	Convocatorias de investigación	Sí	Parcial
23	Evaluación continua institucionalizada	Bajo	Presupuesto del Observatorio	No	No
24	Revisar y simplificar la normativa de arrendamientos desde 2019	Bajo	Presupuesto ordinario (revisión normativa)	No	No
25	Sistema de garantía frente al impago en alquiler	Medio	ICO + prima compartida propietario-Admón.	Parcial	Sí
26	Compensación automática al pequeño propietario	Medio	Fondos de emergencia social autonómicos	Parcial	No

Nº	Línea de actuación	Coste estimado	Fuente de financiación principal	Fondos UE	Inversión privada
27	Procedimiento rápido de mediación residencial	Bajo	Justicia + CCAA + colegios profesionales	No	No
28	Regular el alquiler de temporada por causa objetiva	Bajo	Presupuesto ordinario (marco normativo)	No	No
29	Registro estadístico de rentas reales	Medio	CCAA + Ministerio competente	Parcial	No
30	Reducción acordada con las CCAA de la fiscalidad patrimonial y de transacciones	Medio	Renuncia recaudatoria autonómica (tributo cedido)	No	No

ANEXO III.
MATRIZ NORMATIVA

Esta matriz identifica el nivel normativo que previsiblemente exige cada línea de actuación y las normas que, con carácter orientativo, podrían verse afectadas o requerir modificación. Su propósito es ofrecer a los grupos parlamentarios y a los servicios jurídicos de las administraciones un primer mapa de la complejidad normativa de la agenda, sujeto a revisión técnica posterior.

Nº	Línea de actuación	Nivel normativo requerido	Normas potencialmente afectadas
1	Sistema nacional de indicadores	Actuación presupuestaria	—
2	Programa Nacional de Producción Residencial	Actuación presupuestaria	Plan Estatal de Vivienda
3	Industrialización de la construcción	Desarrollo tecnológico	Código Técnico de la Edificación
4	Mano de obra cualificada	Actuación presupuestaria	Normativa de Formación Profesional
5	Innovación tecnológica en edificación	Desarrollo tecnológico	—

Nº	Línea de actuación	Nivel normativo requerido	Normas potencialmente afectadas
6	Inventario Nacional de Suelo Disponible	Convenio interadministrativo	Normativa de Catastro
7	Agilizar la transformación urbanística	Reforma legal estatal y autonómica	Legislación de suelo; normativa urbanística autonómica
8	Coordinación entre administraciones urbanísticas	Convenio interadministrativo	Normativa urbanística autonómica
9	Movilizar el patrimonio público de suelo	Actuación presupuestaria	Normativa patrimonial de Sepes y entes locales
10	Expediente digital único del ciclo residencial	Desarrollo tecnológico	Normativa de Administración electrónica
11	Simplificar los procedimientos administrativos	Ordenanza municipal y normativa autonómica	Ordenanzas municipales; normativa de procedimiento
12	Interoperabilidad entre administraciones	Desarrollo tecnológico	Normativa de Administración electrónica
13	Evaluación administrativa permanente	Actuación presupuestaria	—
14	Diversificar las modalidades de acceso	Reforma legal estatal	Ley de Propiedad Horizontal; normativa de cooperativas
15	Programa permanente de rehabilitación	Actuación presupuestaria	Código Técnico de la Edificación
16	Regeneración integral de barrios	Convenio interadministrativo	Normativa de regeneración urbana autonómica
17	Adaptar el parque al cambio demográfico	Normativa autonómica	Normativa de accesibilidad
18	Eficiencia energética en la construcción y autoabastecimiento	Normativa técnica (Código Técnico de la Edificación)	Código Técnico de la Edificación; normativa de eficiencia energética
19	Marco estable de colaboración público-privada	Reforma legal estatal	Ley de Contratos del Sector Público
20	Inteligencia de datos aplicada a la vivienda	Desarrollo tecnológico	Normativa de protección de datos
21	Modelos digitales del territorio	Desarrollo tecnológico	—
22	Investigación y transferencia de conocimiento	Acuerdo con universidades	—
23	Evaluación continúa institucionalizada	Actuación presupuestaria	—
24	Revisar y simplificar la normativa de arrendamientos desde 2019	Reforma legal estatal	Ley de Arrendamientos Urbanos; Ley por el Derecho a la Vivienda

Nº	Línea de actuación	Nivel normativo requerido	Normas potencialmente afectadas
25	Sistema de garantía frente al impago en alquiler	Reforma legal estatal	Ley de Arrendamientos Urbanos
26	Compensación automática al pequeño propietario	Reforma legal estatal y autonómica	Ley de Vivienda; normativa de servicios sociales autonómica
27	Procedimiento rápido de mediación residencial	Reforma legal estatal	Legislación procesal; Ley de Arrendamientos Urbanos
28	Regular el alquiler de temporada por causa objetiva	Reforma legal estatal	Ley de Arrendamientos Urbanos; Ley de Vivienda
29	Registro estadístico de rentas reales	Convenio interadministrativo	Normativa autonómica de depósito de fianzas
30	Reducción acordada con las CCAA de la fiscalidad patrimonial y de transacciones	Reforma autonómica (tributo cedido) + acuerdo en Consejo de Política Fiscal y Financiera	Normativa autonómica del ITP y AJD; normativa del IBI

Plan de ejecución: 100 días, una legislatura, veinte años

Las 30 líneas de actuación pueden agruparse en tres horizontes de ejecución, en función de los plazos definidos para cada una en este mismo anexo. Esta agrupación no sustituye la hoja de ruta detallada; ofrece una lectura rápida de qué puede activarse de inmediato, qué exige el recorrido de una legislatura y qué solo se sostiene con un compromiso de Estado a veinte años.

Qué puede activarse en 100 días

reforzar la coordinación entre administraciones urbanísticas (Línea 8) · iniciar la auditoría de cargas administrativas (Línea 11) · aprobar el marco normativo de contratos escritos y de causa objetiva en el alquiler de temporada (Línea 28) · iniciar la revisión de la normativa de arrendamientos urbanos desde 2019 (Línea 24) · anunciar la puesta en marcha del sistema de garantía frente al impago (Línea 25).

Qué debe desarrollarse en una legislatura (2-4 años)

Poner en marcha el sistema nacional de indicadores (Línea 1) · aprobar el Programa Nacional de Producción Residencial con prioridad territorial (Línea 2) · completar el Inventario Nacional de Suelo (Línea 6) · reformar la normativa de transformación urbanística (Línea 7) · desplegar el expediente digital único en las provincias prioritarias (Línea 10) · consolidar la

línea presupuestaria de rehabilitación (Línea 15) · implantar el sistema de garantía frente al impago (Línea 25) y la compensación automática al pequeño propietario (Línea 26) · desplegar el registro estadístico de rentas reales (Línea 29).

Qué exige un pacto a veinte años

Sostener una política integral sobre vivienda durante veinte años, con independencia del signo político de cada gobierno · consolidar un parque de vivienda pública y asequible protegido permanentemente (Línea 14) · mantener el marco estable de colaboración público-privada (Línea 19) · garantizar la continuidad presupuestaria de la producción residencial más allá de los ciclos electorales · institucionalizar la evaluación continua del sistema (Línea 23) como mecanismo de rendición de cuentas independiente del color político de cada gobierno.

ANEXO IV.
FUENTES ESTADÍSTICAS Y DOCUMENTALES

Las cifras, porcentajes y comparaciones internacionales incorporadas en este informe proceden de las siguientes fuentes, con referencia completa y fecha de consulta. Los pasajes que descansan en fuentes secundarias (medios especializados, portales inmobiliarios) se citan como tales y se han utilizado únicamente para contrastar o ilustrar datos ya respaldados por la fuente primaria correspondiente.

- Banco de España. «Informe Anual 2025». Banco de España, 18 de junio de 2026. Enlace:https://www.bde.es/wbe/es/publicaciones/informes-memorias-anuales/informe-anual/informe-anual-2025.html · Fecha de consulta: 29 de julio de 2026.

- Datos utilizados en este informe: Déficit acumulado de 750.000 viviendas (2021-2025); esfuerzo de acceso; índice de esfuerzo comparado (España 188,6; eurozona 110; Alemania 60,7); vivienda pública (1,5% del parque, frente al 20-34% de Países Bajos, Austria, Dinamarca y Reino Unido).

- Consejo de la Juventud de España. «Observatorio de Emancipación, edición de mayo de 2026». Consejo de la Juventud de España (CJE), mayo de 2026. Enlace: https://www.cje.org/observatorio_2025/.Fecha de consulta: 29 de julio de 2026.

- Datos utilizados en este informe: Tasa de emancipación juvenil (14,5%); edad media de emancipación (30,2 años); esfuerzo del alquiler sobre el salario joven; riesgo de pobreza tras el pago del alquiler.

- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). «Barómetros mensuales de opinión pública, ediciones de 2026». CIS, varias fechas de 2026. Enlace: https://www.cis.es · Fecha de consulta: 29 de julio de 2026.

- Datos utilizados en este informe: Vivienda como primer problema percibido por la ciudadanía española (récord histórico, cercano al 50% en mayo de 2026).

- Eurostat. «House Price Index — Euro indicators». Eurostat, Comisión Europea, 7 de abril de 2026. Enlace: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-euro-indicators/w/2-07042026-ap · Fecha de consulta: 29 de julio de 2026.

- Datos utilizados en este informe: Comparación internacional de la evolución del precio de la vivienda en la Unión Europea.

- Instituto Nacional de Estadística (INE). «Índice de Precios de Vivienda (IPV), tercer trimestre de 2025». INE, 5 de diciembre de 2025. Enlace: https://www.ine.es/dyngs/Prensa/IPV3T25.htm · Fecha de consulta: 29 de julio de 2026.

- Datos utilizados en este informe: Variación interanual del precio de la vivienda en España (+12,8%), desglosada por vivienda nueva y de segunda mano.

- PwC / Strategy& (estudio encargado por Airbnb). «Impacto del alquiler de corta duración en España». PwC, noviembre de 2024. Enlace: https://news.airbnb.com/wp-content/uploads/sites/4/2024/12/Informe-PwC-Impacto-del-alquiler-de-corta-duracion-en-Espana.pdf · Fecha de consulta: 29 de julio de 2026.

- Datos utilizados en este informe: Capacidad histórica de producción de vivienda (315.000 frente a 83.000 viviendas anuales); parque de vivienda vacía (cerca de 4 millones, 14,4% del total).

- Público. «"Solo una de cada 65 viviendas en España es pública, entre las cifras más bajas de Europa"». Público, 18 de junio de 2026 (con datos del Banco de España, Informe Anual 2025). Enlace: https://www.publico.es/economia/vivienda/cada-65-viviendas-espana-publica-cifras-bajas-europa.html · Fecha de consulta: 29 de julio de 2026.

- Datos utilizados en este informe: Fuente secundaria utilizada para contrastar la cifra de vivienda pública (1,5% del parque) y su comparación internacional, ya respaldada por el Banco de España.

- Aquí mi casa. «"El BdE advierte de la tasa de esfuerzo para comprar casa"». Aquí mi casa, 26 de junio de 2026 (con datos del Banco de España, Informe Anual 2025). Enlace: https://www.aquimicasa.net/blog/vivienda/compraventa-de-viviendas/el-bde-advierte-de-la-tasa-de-esfuerzo-para-comprar-casa/ · Fecha de consulta: 29 de julio de 2026.

- Datos utilizados en este informe: Fuente secundaria utilizada para contrastar el índice de esfuerzo comparado por país (España, eurozona, Alemania, Italia, Francia), ya respaldado por el Banco de España.

Todas las cifras están sujetas a revisión por parte de los organismos emisores y corresponden a la última edición disponible de cada fuente en el momento de elaboración de este informe (julio de 2026). Ante cualquier discrepancia, prevalece siempre la fuente primaria citada.

ANEXO V.
MATRIZ DE RIESGOS Y MITIGACIONES

Un Libro Blanco no solo debe explicar qué hacer, sino también anticipar qué podría salir mal. La siguiente matriz identifica, para diez de las medidas de mayor calado del informe, el riesgo más relevante señalado por la literatura especializada o por la experiencia comparada, la vía de prevención propuesta y la administración u organismo que debería vigilar su cumplimiento.

Medida	Riesgo principal	Prevención	Responsable del control
Ayudas a la demanda (avales, deducciones)	Traslado a precios si la oferta no responde	Vincularlas a nueva oferta y a colectivos definidos	Ministerio competente
Garantía de alquiler (Línea 25)	Fraude o riesgo moral	Franquicia, comprobación de siniestros, límites de precio de referencia	ICO y aseguradoras colaboradoras
Agilización urbanística (Línea 7)	Debilitamiento de controles esenciales	Plazos máximos sin eliminar garantías ambientales ni patrimoniales	Comunidades Autónomas
Colaboración público-privada (Línea 19)	Privatizar beneficios y socializar pérdidas	Reparto transparente de riesgos y límites contractuales	Ministerio competente

Medida	Riesgo principal	Prevención	Responsable del control
Vivienda pública y asequible (Línea 14)	Descalificación futura del parque protegido	Protección permanente por ley, sin excepciones coyunturales	Estado y Comunidades Autónomas
Regulación del alquiler de temporada (Línea 28)	Reducción de oferta legítima para estudiantes o trabajadores desplazados	Causa objetiva bien definida, sin criminalizar el uso legítimo	Ministerio competente
Registro de rentas reales (Línea 29)	Datos incompletos o no comparables entre Comunidades Autónomas	Homologación metodológica desde el Ministerio competente	Ministerio competente
Industrialización de la construcción (Línea 3)	Concentración empresarial del sector	Fomento de la concurrencia y líneas específicas para pymes constructoras	Ministerio competente
Compensación al pequeño propietario (Línea 26)	Presión sobre presupuestos autonómicos de emergencia social	Cofinanciación estatal en casos de alta concentración territorial	CCAA y Estado
Regulación de la vivienda turística	Regulación uniforme para territorios muy diferentes	Criterios de aplicación municipal según presión territorial real	Ayuntamientos y CCAA

ANEXO VI.
RESUMEN PARA DECISORES Y REUNIONES INSTITUCIONALES

Este informe no pretende presentarse como "la solución" al problema de la vivienda en España. Se presenta como una hoja de ruta a veinte años para construir un nuevo sistema residencial.

El problema en cifras

España acumula un déficit de 750.000 viviendas (2021-2025); en 2025 se crearon 245.000 hogares de media al año frente a 92.000 viviendas terminadas. Comprar exige hoy 7,7 años de salario bruto, el nivel más alto desde 2011, y España es el país de la eurozona donde más ha crecido el esfuerzo de acceso desde 1980. La emancipación juvenil está en mínimos históricos (14,5%; edad media 30,2 años). El parque de vivienda pública es del 1,5%, uno de los más bajos de Europa. La capacidad de producción ha caído de 315.000 a 83.000 viviendas al año. La vivienda es ya el primer problema para casi la mitad de los españoles (CIS, mayo de 2026).

Por qué es un problema de país

La vivienda condiciona la movilidad laboral, la competitividad empresarial, la natalidad, la atracción de talento, el equilibrio territorial y la igualdad de oportunidades entre generaciones. No es solo un mercado: es una infraestructura social y económica.

Siete ejes, treinta medidas

Gobernanza y planificación · capacidad de producción · gestión estratégica del suelo · modernización de la Administración · acceso y modernización del parque · innovación, colaboración y conocimiento · alquiler, temporalidad y confianza. El desarrollo completo de las 30 líneas, con responsable, horizonte e indicador, está en el Anexo I del informe.

Diez medidas prioritarias

- Estrategia Nacional del Sistema Residencial a veinte años.
- Movilización del patrimonio público de suelo.
- Simplificación y revisión de los procedimientos administrativos.
- Programa Nacional de Producción Residencial, priorizado en las seis provincias con más déficit.
- Inventario Nacional de Suelo Disponible.
- Agilización de la transformación urbanística (hoy, más de ocho años de media).
- Diversificación del acceso: cooperativas en cesión de uso, alquiler asequible.
- Marco estable de colaboración público-privada.
- Sistema público-privado de garantía frente al impago en el alquiler.
- Regulación del alquiler de temporada por causa objetiva y acreditable.

Tres horizontes de ejecución

100 días: coordinación entre administraciones urbanísticas, auditoría de cargas administrativas, marco de causa objetiva en el alquiler de temporada, revisión de la normativa de arrendamientos desde 2019. Una legislatura: sistema nacional de indicadores operativo, Programa Nacional de Producción, Inventario de Suelo, expediente digital único, línea estable de rehabilitación, garantía frente al impago. Veinte años: producción sostenida y acorde a la creación de hogares, parque público protegido permanentemente, marco de colaboración público-privada, evaluación continua institucionalizada.

Cinco consensos posibles

- España necesita construir mucho más en las zonas donde se crean hogares y empleo.

- La nueva construcción no resolverá por sí sola la emergencia de quienes hoy no pueden pagar el alquiler.

- La seguridad jurídica debe proteger tanto al inquilino como al propietario que cumple la ley.

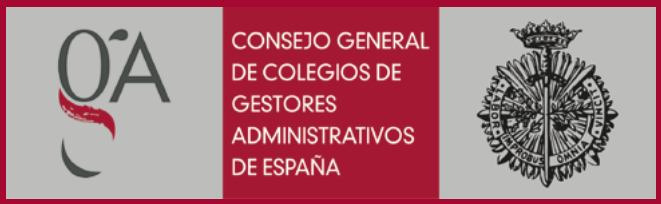
- La protección de los hogares vulnerables debe financiarse con recursos públicos, no imponerse a particulares.

- Toda vivienda construida con apoyo público relevante debe conservar su función asequible durante décadas.

Qué ofrece la organización promotora

El Consejo General de Colegios de Gestores Administrativos de España ofrece colaboración técnica para identificar cargas administrativas y medir tiempos de tramitación, participación en el diseño del expediente digital único, interlocución permanente a través de su red de colegios profesionales en todas las provincias, y seguimiento independiente del cumplimiento de las medidas propuestas.

Petición concreta: proponemos la apertura de una mesa de trabajo entre el Ministerio competente, las Comunidades Autónomas y los colegios de gestores administrativos para el desarrollo del expediente digital único, la reducción de cargas administrativas y la implantación del sistema nacional de indicadores del ciclo residencial.



CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS DE GESTORES ADMINISTRATIVOS DE ESPAÑA
CALLE SAN BERNARDO, 17, 7ª PLANTA, 28015, MADRID
TLF. 91 547 15 10
FAX: 91 540 06 50
EMAIL: CONSEJO@CONSEJOGESTORES.NET