

## **CUADERNOS 38**

La vivienda en España:  
análisis y propuestas

Abril 2026

Editado por CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN  
En Madrid, 30 de Abril de 2026  
[publicaciones@circulocivicodeopinion.es](mailto:publicaciones@circulocivicodeopinion.es)  
Impreso: Estugraf Impresores, S.L. (Madrid)  
Depósito Legal: M-7615-2012  
ISSN 2254-1837  
Editado en España

# **La vivienda en España: análisis y propuestas**

El CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN asume como propios únicamente los textos de los *Documentos* que, tras la correspondiente deliberación y aprobación, se publican con su firma.

Las opiniones contenidas en los *Informes* encargados por el CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN, y firmados por sus respectivos autores, son de la exclusiva responsabilidad de estos.

# ÍNDICE

**La vivienda en España: análisis y propuestas** 5

## **Informes**

El drama del acceso a la vivienda: una visión desde la oferta 7

**Ignacio Ezquiaga**

Vivienda asequible: este es el principal problema 31

**Francisco Mangado**

La vivienda en España: viejos problemas, nuevas soluciones 47

**Manuel Martín Rodríguez**



## La vivienda en España: análisis y propuestas

En muy poco tiempo, la vivienda se ha convertido en el principal problema de los españoles. Según el Barómetro del CIS de febrero de 2026, las respuestas del 42,8 % de los encuestados señalan a la vivienda entre los tres mayores problemas, seguido a continuación de la emigración, con el 20,3 %. En el Barómetro de diciembre de 2020, la vivienda solo preocupaba al 0,6 % de los encuestados, en el lugar número veintitrés.

El mercado español de la vivienda se caracteriza actualmente, en efecto, por las siguientes notas, muy preocupantes: una oferta insuficiente para atender la demanda de nuevos hogares, ya que solo se construyen 100.000 viviendas anuales frente a los 250.000 nuevos hogares que se crean; la demanda se ha diversificado hacia nuevos tipos de vivienda, en paralelo a la tipología de los nuevos hogares, sin que se esté dando una respuesta satisfactoria a ello; los precios de la vivienda vienen aumentando a una tasa media anual del 12 %, casi cinco veces el aumento del IPC, y con tendencia al alza; y, como consecuencia de todo lo anterior, grandes dificultades para satisfacer la demanda de vivienda, especialmente en áreas urbanas y turísticas, tensionadas por nuevos procesos de concentración demográfica, desconocidos desde hacía tiempo en España.

Cabría pensar que esta fuerte subida de los precios de la vivienda en los últimos años debería haber estimulado su oferta, pero no ha sido así. Porque se ha debido, principalmente, a unos mayores costes de construcción, por los largos y costosos procedimientos urbanísticos, las crecientes exigencias regulatorias, la escasez de mano de obra por la destrucción del aparato productivo del sector tras la crisis de 2008 y el aumento de los precios de los materiales de construcción; lo que, a falta de una demanda solvente para el nuevo nivel de precios, ha disminuido la rentabilidad de la promoción inmobiliaria, actualmente una de las más bajas de la economía española, con la consiguiente repercusión en la falta de iniciativas empresariales.

Para hacer frente a esta situación, novedosa en algunos aspectos importantes, la Ley 12/2023 de 24 de mayo, de derecho a la vivienda, ha

tratado de hacerle frente con tres instrumentos clásicos, que se han venido utilizando desde los primeros planes de vivienda en España, en los años cincuenta del pasado siglo: creación y gestión de parques públicos de viviendas, ahora mejor definidos; incentivos fiscales a la construcción y al alquiler de viviendas; y control de alquileres y prórrogas forzosas de contratos de alquiler en áreas consideradas tensionadas.

La ley ha sido criticada desde distintos ámbitos, por crear un problema competencial, por regular derechos de propiedad en un ámbito legal impropio, por la inseguridad jurídica que introduce sobre determinados contratos, por haber hecho caso omiso de experiencias anteriores, volviendo sobre viejos instrumentos cuya ineficacia está suficientemente probada, y por no haber tenido debidamente en cuenta la principal causa del problema, la elevación de los costes.

A los tres años de aprobación de la ley, no parece, en efecto, que se hayan conseguido los resultados que se esperaban de ella. Los parques públicos de viviendas, además de los conocidos problemas de gestión que plantean, son muy costosos y sus eventuales resultados podrían llegar cuando las circunstancias sean muy distintas. De los incentivos fiscales, cabe decir que hace tiempo que se tiende a suprimirlos en la mayoría de los países, incluida España, donde ya en 2013 se suprimió, entre otros, la desgravación por inversión en vivienda. Y las medidas restrictivas a los contratos de arrendamiento disminuyen la rentabilidad de las inversiones en viviendas de alquiler, aumentando el riesgo percibido por los arrendadores, con lo que irá disminuyendo la inversión en este tipo de activos en la medida en que haya otras inversiones más rentables.

El proyecto de Real Decreto por el que se regula el Plan Nacional de Vivienda 2026-2030, actualmente en información, ha sido consecuente con la ley en sus objetivos y en sus instrumentos. Como aspectos positivos, pueden señalarse que se garantiza un marco común, con una gestión descentralizada por las Comunidades Autónomas; que se prevén ayudas para la industrialización del sector, mediante el Proyecto Estratégico de Recuperación y Transformación Económica (PERTE); que se prevén ayudas para nuevos modelos de vivienda, como el *co-housing* o las viviendas de uso temporal, lo que ayudará a diversificar la oferta de vivienda y sus precios; y que se ha incluido un capítulo sobre valoración económica del plan, aunque con una concepción muy lejos todavía de lo que se entiende por una verdadera evaluación eco-



nómica en términos de bienestar social. Sus principales debilidades vienen, precisamente, de persistir en la utilización de los viejos instrumentos de política de vivienda.

Ante ello, cabe preguntarse si habría otra política de vivienda para la nueva situación, necesaria, desde luego, por tratarse de un bien de los llamados preferentes, que constituye un activo alternativo para el ahorro familiar al que se dedica en torno a un 12 % del PIB, lo que hace que esta política resulte fundamental para la estabilidad, la equidad y el crecimiento económico.

### TRES DIAGNÓSTICOS Y DIEZ PROPUESTAS

En los trabajos que componen esta entrega del **Círculo Cívico de Opinión** se ofrecen tres análisis de la situación. Hay coincidencia en ellos en la inmediata necesidad de abaratar los costes de producción de la vivienda en términos relativos, sin incurrir en distorsiones económicas. Y para ello, junto a una buena política económica general, se señalan algunas posibles medidas dirigidas a ampliar la oferta de vivienda y a reducir su coste:

1. Simplificación urbanística y procedimientos *fast track* en la gestión técnica y administrativa de los proyectos.
2. Reducción temporal de algunas de las exigencias del Código Técnico de la Edificación que permitan una mayor diversificación de los precios, garantizando una calidad mínima de las viviendas.
3. Formación acelerada de los jóvenes que quieran incorporarse a la construcción.
4. Ayudas a la industria de la construcción de viviendas.
5. Reducción de la pesada y redundante carga fiscal que pesa sobre promotores y adquirentes de viviendas.
6. Reactivar los suelos públicos y privados en *manos muertas*, mediante regulaciones que castiguen la ociosidad de suelos públicos o privados e incentiven la gestión urbanística, premiando el desarrollo.
7. Favorecer la inversión pública y privada en parques de vivienda protegida o libre para alquilar.

8. Potenciar sistemas de colaboración público-privados en la promoción de viviendas, algunos ya utilizados en otros países con gran eficacia.
9. Actualizar cuidadosamente los módulos de coste, venta y alquiler máximos de la vivienda de protección oficial.
10. Cabría ensayar experimentalmente, y con la debida evaluación, un nuevo instrumento de concesión de ayudas monetarias directas a compradores menos favorecidos y la creación de entidades públicas de avales a los alquileres.

**CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN**  
**Abril, 2026**



# EL DRAMA DEL ACCESO A LA VIVIENDA: UNA VISIÓN DESDE LA OFERTA

**Ignacio Ezquiaga**

*Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la UAM  
Investigador de Funcas y profesor de posgrado en la UMU*

## 1. Introducción<sup>1</sup>

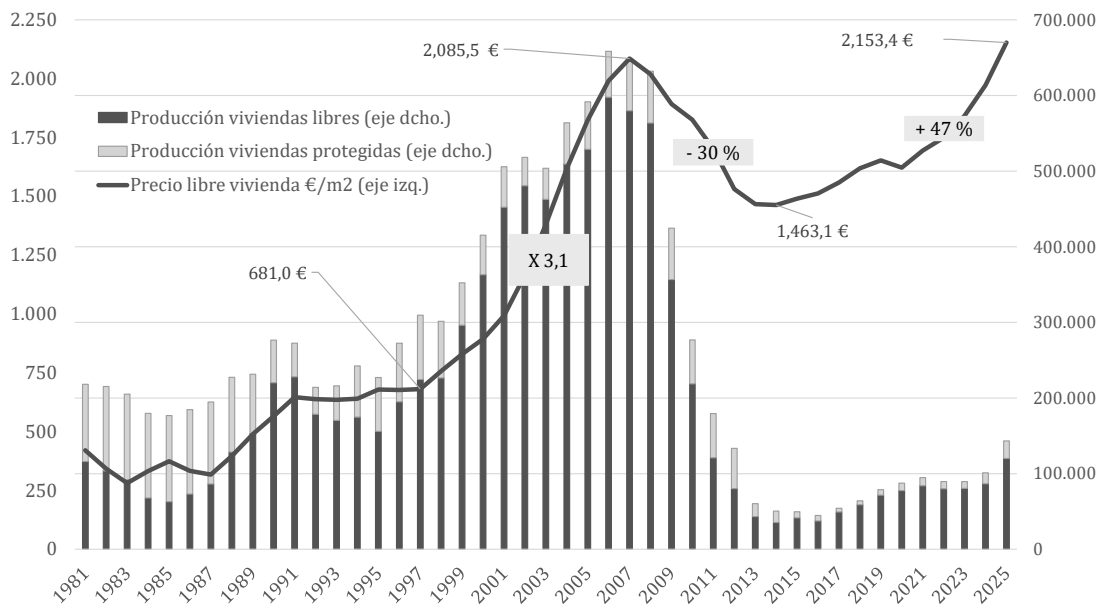
La mayor parte de los hogares españoles disfrutan de la propiedad de viviendas en las que han obtenido sustanciosas plusvalías latentes y cuyas hipotecas originarias están ya amortizadas o terminando de ser pagadas. En contraste, la cuestión de la vivienda se ha convertido en un drama para quienes han de renovar su alquiler o comprar su primera vivienda. La evidencia apunta como causa a un déficit de oferta, derivado de la escasa edificación a precios de salida asequibles para nuevos hogares. Mientras, la demanda alimentada por la reciente mejora económica de los jóvenes y por una segunda oleada de inmigración se embalsa sin poder acceder a una vivienda.

La burbuja inmobiliaria hizo que los precios de la vivienda se multiplicaran por 3,1 veces entre 1998 y 2008 (Gráfico 1). En tanto que la producción y la calificación de suelos se expandían gracias a la euforia y a una financiación holgada y sobretasada de suelos urbanizables<sup>2</sup>, los precios de las viviendas se hicieron insostenibles: por eso la burbuja dio paso a una gran crisis bancaria cuando explotó y el pánico y el pesimismo se adueñaron de las expectativas. Así, entre 2008 y 2014 la economía entraba en una fase de devaluación interna, paro y reforma profunda, la construcción residencial se paraba y el excedente terminado era absorbido a duras penas por el mercado. Los precios corrigieron entonces, cayendo un 30 % respecto a los máximos.

<sup>1</sup> Mi agradecimiento al profesor José Luis García Delgado por invitarme a presentar este trabajo y por sus comentarios a sus distintas versiones. Gracias a los otros ponentes, Manuel Martín y Patxi Mangado, así como a todos los miembros del Círculo Cívico de Opinión por su acogida y por el interesante y rico debate. Agradezco igualmente a Enrique Martín Barragán, Diego Peñarubia y Miguel Baiguet poder discutir tantos aspectos sobre suelo y vivienda de esta y otras publicaciones.

<sup>2</sup> Ezquiaga (2024).

Gráfico 1. Producción y precio en el mercado libre de la vivienda, 1981-2025



Nota: Estimación propia de producción para 2025.

Fuente: Estadísticas de Vivienda, Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana.

Desde 2015 los precios se estabilizaron, pero la producción seguía estancada. Todavía en 2017 otra crisis bancaria —la del Popular— mostraba que la fragilidad financiera y las dudas sobre la calidad de los activos de los bancos condicionaban el comportamiento de aquellos que habían superado la crisis de 2012. Sin embargo, partir de 2021, tras la pandemia, los precios volvieron a acelerarse. En conjunto, sobre los mínimos de 2014 los precios se han elevado nada menos que un 47 % hasta el final de 2025. Su contagio al mercado de alquiler y la ausencia de reacción en la oferta de vivienda nueva denotan una *crisis de asequibilidad o acceso*. Solo en los últimos cuatro años la brecha entre la creación de hogares y la producción total ha sido de 550.000 viviendas.

Aquí nos centraremos en la cuestión de la *inelasticidad* de la oferta. Profundizaremos en las razones por las que, en un contexto de abundancia de suelos clasificados en el planeamiento vigente como urbanizables, el ascenso de precios reciente no ha despertado una oferta masiva. Los cuellos de botella en suelo y alquiler centrarán nuestro diagnóstico y nos detendremos en las propuestas de política pública. En nuestra opinión, se deben dedicar mayores esfuerzos —desde todas las administraciones— a dinamizar los abundantes suelos públicos y privados, que están, desde hace más de dos décadas, en *manos muertas*.



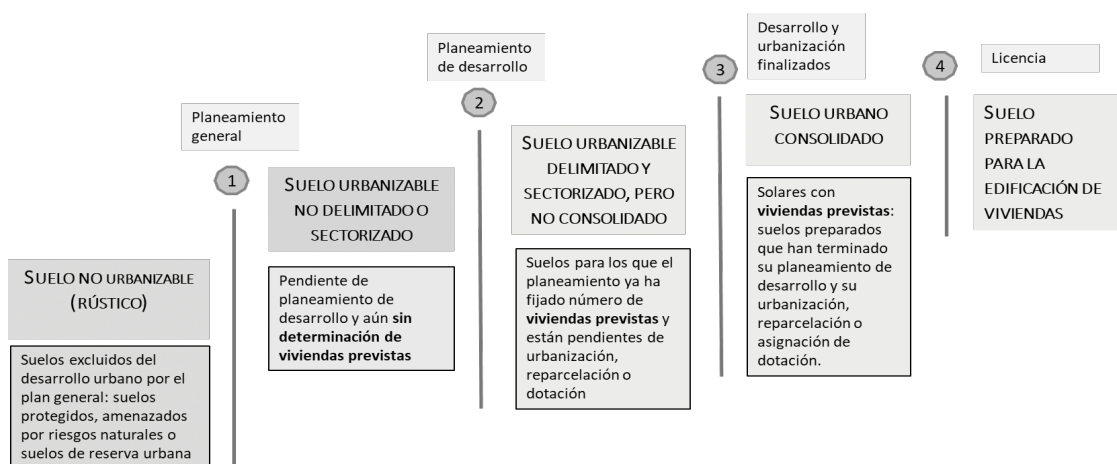
## 2. Los cuellos de botella que ahogan la oferta de vivienda

Nuestra tesis es la siguiente: si la oferta de vivienda no ha reaccionado al ascenso de precios no ha sido por la falta de suelo clasificado; ni siquiera por los sempiternos laberintos burocráticos de una regulación urbanística garantista. La existencia de *cuellos de botella* que han interrumpido, por diversas causas, la cadena suelo-vivienda, es decir, el proceso de transformación de suelos en viviendas en propiedad o alquiler para los hogares, es el centro de nuestro diagnóstico.

Nos centramos en los dos que consideramos más relevantes. El primero es el aumento de la proporción de suelos residenciales en *manos muertas* —usando el término del siglo XIX<sup>3</sup>—, en propietarios no interesados en la promoción directa de sus suelos. Es el caso de los patrimonios municipales de suelo, abandonados o desviados a usos dotacionales por razones políticas locales, y el de muchos suelos privados, resultado del gran cambio en la estructura de la propiedad derivado de la concentración en nuevos grandes tenedores surgidos de la crisis financiera, y que sustituyeron a los grandes promotores de vivienda. El segundo cuello de botella es la limitación de la oferta que —en un mercado atomizado y dominado por particulares— supone la escasa presencia de agentes con capacidad de inversión pública y privada en vivienda destinada al alquiler.

Recordamos las fases desde el punto de vista del planeamiento de este proceso en el esquema representado en el Gráfico 2.

Gráfico 2. El planeamiento municipal, las fases de su desarrollo y la previsión de viviendas



Fuente: Elaboración propia.

3 La desamortización de bienes en *manos muertas* del gobierno liberal de Mendizábal, en 1835, permitió el acceso a la propiedad de las clases medias y, aun con todas sus limitaciones, dinamizó la economía.

## 2.1. La concentración de la propiedad de suelos en manos muertas

El Sistema de Información Urbana (SIU) del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (MiVAU) es la base de datos a escala municipal que compila anualmente, desde 2016, el planeamiento vigente y su ejecución en los ayuntamientos españoles<sup>4</sup>. Los suelos en estado avanzado de desarrollo urbanístico, los sectorizados —es decir, suelos a los que un plan de desarrollo asigna un número de viviendas potenciales aprobado por el ayuntamiento correspondiente—, pero aún no ejecutados y vacíos, podrían albergar 7 millones de nuevas viviendas en España, una cifra que requiere descender al detalle. Si nos focalizamos en las 86 áreas urbanas, dejando de lado los suelos en municipios de tipo rural, el suelo vacante sitúa su potencial en cerca de 3 millones de viviendas. En las 15 mayores áreas la capacidad del suelo es de 1,5 millones de unidades (Cuadro 1 y Gráfico 3) y se estiman en unas 500.000 las viviendas potenciales en las áreas con suelos ya urbanizados.

Cuadro 1. Viviendas previstas pendientes de ejecutar en el planeamiento vigente a 2025 y peso de los suelos públicos en el total sin edificar a 2026

Áreas Urbanas	Viviendas previstas pendientes	Parque total viviendas 2021	Porcentaje viviendas pendientes sobre parque	Porcentaje AA. PP. en no edificado
Madrid	350.955	2.368.560	14,8	48,7
Barcelona	142.894	2.001.069	7,1	48,8
Valencia	69.368	624.615	11,1	28,1
Sevilla	142.932	488.493	29,3	42,2
Bilbao	25.615	379.848	6,7	—
Málaga	116.626	387.183	30,1	39,2
Asturias	74.615	350.220	21,3	14,5
Zaragoza	73.823	310.059	23,8	40,8
Alicante - Elche	65.562	279.522	23,5	25,1
Bahía de Cádiz	65.103	240.420	27,1	40,2
Murcia	226.654	238.668	95,0	22,4
Vigo - Pontevedra	27.055	225.444	12,0	13,6
Las Palmas de Gran Canaria	24.302	201.651	12,1	27,6
Palma de Mallorca	11.922	212.610	5,6	33,5
Granada	96.082	212.334	45,3	22,1
<b>Total 15 AU</b>	<b>1.513.508</b>	<b>8.520.696</b>	<b>17,8</b>	<b>29,8</b>
Total 86 AU	2.935.957	10.390.209	28,3	—

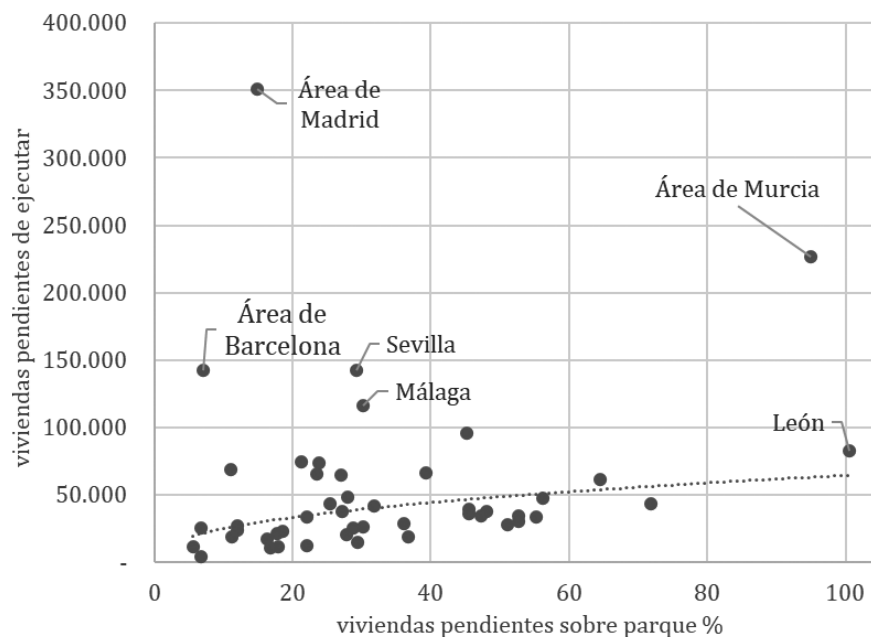
Fuentes: SIU y Atlas de las Áreas Urbanas, MiVAU.

<sup>4</sup> Puede consultarse en <http://www.mivau.gob.es/SIU>. El más reciente es el correspondiente a 2025. Antes de 2016 se publicaban datos sobre la situación urbanística de los suelos como consecuencia del mandato de la Ley del Suelo 8/2007 para mejorar la transparencia a escala municipal.



Dos notas destacamos en su análisis: dispersión tanto absoluta como relativa, derivada del hecho de que el planeamiento de origen, con más de 20 años de antigüedad media, pueda haber sido más o menos expansivo; alto grado de relevancia de las viviendas pendientes, un 28 % en media, que se reduce al 18 % en las 15 mayores áreas. Entre estas destacan, como extremos según el ratio sobre parque total de viviendas, de una parte, Barcelona, Bilbao o Palma, con un bajo número de viviendas pendientes (sombreados en el Cuadro 1) sobre el parque existente; de otra, Murcia o Granada, con un peso relativo elevado de viviendas pendientes. A juzgar por su estatus urbanístico, bloqueado desde hace más de dos décadas en las que muchas han permanecido vacantes, no se trata de situaciones coyunturales sino estructurales; por eso nos recuerdan, salvando las distancias, a esos propietarios que pasaron a la historia como *manos muertas*.

Gráfico 3. Viviendas previstas pendientes de ejecutar en el planeamiento vigente a 2025 (en número y sobre parque existente)

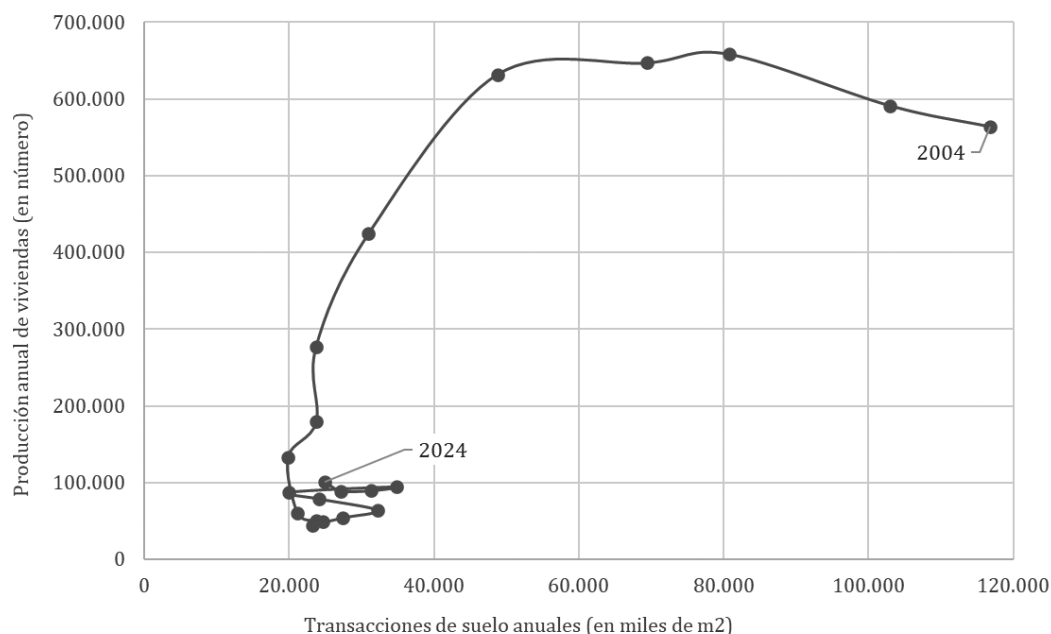


Fuentes: SIU y Atlas de las Áreas Urbanas, MiVAU.

La evidencia en los volúmenes negociados en el *mercado de suelos*, cuyas transacciones se hundieron después de la burbuja, pero ya no han vuelto a recuperarse<sup>5</sup>, muestra el carácter estructural de esta situación. Esto es relevante por la fuerte relación positiva existente entre las transacciones de suelos urbanos y la producción de viviendas (Gráfico 4).

<sup>5</sup> Sobre ello puede consultarse Ezquiaga (2025a).

Gráfico 4. Relación entre producción de viviendas y transacciones de suelo 2004-2024



Fuente: Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, *Estadísticas anuales*.

Nos adentraremos a continuación en el problema de los suelos vacíos. Nos ocuparemos de los de titularidad municipal para detenernos después en los suelos privados.

### 2.1.1. Los suelos municipales vacíos

El 30 % del suelo vacante de las principales áreas urbanas es propiedad pública, pero la titularidad mayoritaria es la municipal. El MiVAU no ha actualizado ni depurado esta cifra, que se refiere a 2016. Tampoco se dispone de cifras específicas sobre el componente más relevante, el *patrimonio municipal de suelo* (PMS), que es, desde 1956, el gran instrumento que las leyes de suelo otorgan a los gobiernos locales para su intervención en el mercado de la vivienda. Se nutre de las entregas o cesiones de suelos libres de cargas que los promotores de cada actuación urbanística están obligados a ceder al ayuntamiento. Las cesiones a título gratuito tienen su origen en la norma de suelo de 1975 y se incorporan al acervo constitucional y son recogidas en la Ley del Suelo de 1990 y en las siguientes. Es la compensación que se exige a los propietarios por los beneficios y plusvalías derivados del proceso urbano para que este sea consistente con el artículo 47 de la Carta Magna<sup>6</sup>. La Ley del Suelo estatal vigente las establece entre el 5 y el 15 % (a concretar

<sup>6</sup> En Zamorano (2018) puede encontrarse una detallada génesis y una amplia descripción de esta figura del planeamiento esencial para entender el urbanismo, pero que la práctica inmobiliaria ha denostado y arrinconado en los despachos de muchos consistorios.



por la legislación autonómica) del aprovechamiento urbanístico, es decir, sobre la edificabilidad media ponderada de cada actuación urbanística del planteamiento ejecutado.

Su destino es la *vivienda protegida*, aunque la legislación añade “y otros fines sociales” relacionados con el planeamiento, el medio ambiente o el patrimonio cultural<sup>7</sup>. Los ayuntamientos reciben pues gratuitamente suelos para vivienda protegida y pueden cederlos también gratuitamente para que esta se edifique al menor coste posible. Además, es un instrumento flexible mientras se respete su finalidad, y por ello lo componen bienes patrimoniales adscritos a un fin social, pero tienen carácter inalienable, inembargable. Se trata así de una figura híbrida entre lo patrimonial y lo demanial.

En la práctica, la materialización de este destino depende de la discrecionalidad política de cada municipio y de la interpretación de la normativa autonómica: la jurisprudencia del Tribunal Supremo establece el criterio general de una gestión y contabilidad pública separada, obligando a reinvertir flujos y destinar el *stock* a vivienda protegida. Nada de esto se ha cumplido en las últimas décadas en la mayor parte de los ayuntamientos.

Resulta llamativo que muchos ayuntamientos han bordeado el espíritu de la norma en su gestión de los PMS durante décadas, antes y después de la gran burbuja: los han subastado en el mercado libre con el fin de generar rentas de capital extraordinarias; los han destinado a servicios dotacionales o están vacíos y abandonados. Cuando los gobiernos locales no usan el PMS para hacer vivienda protegida o asequible se convierten en *manos muertas* a efectos de la oferta de vivienda, y en periodos de crisis inmobiliaria —en los que tienen dificultad para enajenarlos en el mercado libre— prefieren abandonar los suelos a usos que no requieren inversión. Lamentablemente no existe la posibilidad de un escrutinio cuantitativo sobre sus usos o sus volúmenes. La legislación estatal y autonómica debería, ante la crisis residencial actual, asegurarse tanto de la publicidad como del destino del PMS. Se echa en falta una acción más firme y eficaz al respecto.

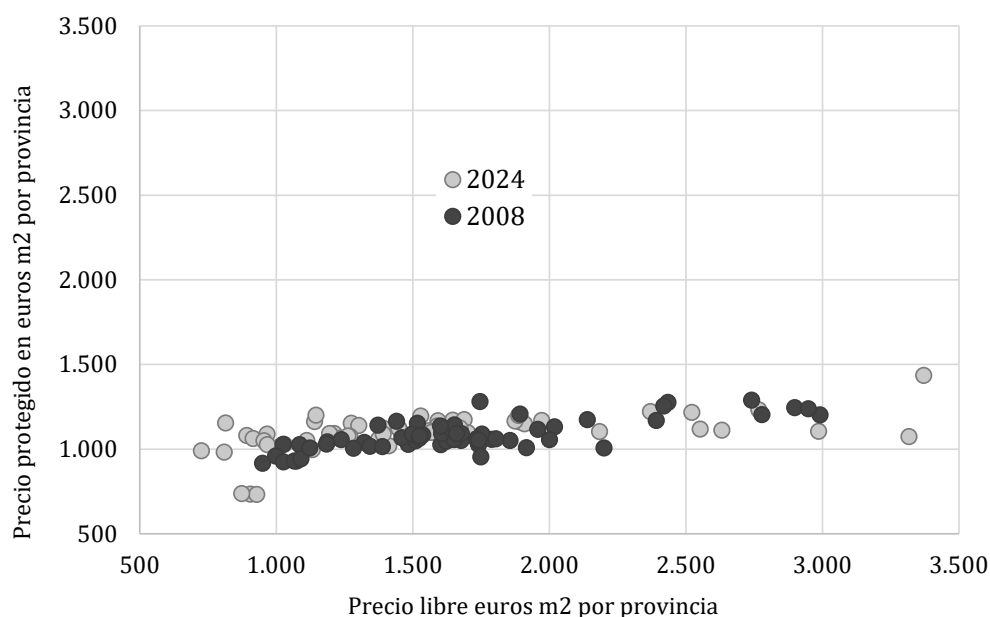
Un elemento adicional de este cuello de botella son los suelos privados vacíos incluidos en *reservas de suelo* para viviendas protegidas en las actuaciones urbanísticas<sup>8</sup> y que están vacíos. La realidad es que no se dispone de cifras ni del peso de estos suelos en el total ni de las actuaciones en las últimas décadas, pero cabe inferir que una parte significa-

<sup>7</sup> Artículo 52.1. del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Renovación Urbana, la norma estatal.

<sup>8</sup> La sentencia del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 2026 ha confirmado que estas reservas han de destinarse por sus dueños a este tipo de vivienda en todos los desarrollos urbanos y no generan por sí mismas derecho alguno a indemnización.

tiva de los suelos urbanos privados, vacíos desde la burbuja inmobiliaria, forman parte de estas reservas. La ejecución presumiblemente baja de estas reservas guarda relación con el abandono por las administraciones de las políticas de vivienda protegida (los módulos, por ejemplo). No existe una vigilancia de su ejecución.

Gráfico 5. Precios libres y precios protegidos por provincias, 2008 y 2024



Fuente: Estadísticas de Vivienda, Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana.

El abandono por muchas CC. AA. de las políticas de promoción de vivienda protegida ha conducido a la no actualización de los precios de referencia, los *módulos máximos*, que han estado sin actualizar desde hace años (Gráfico 5). Las órdenes que fijan los módulos son competencia autonómica y su determinación debería guardar relación con la asequibilidad de los hogares y los costes de construcción.

### 2.1.2. El cambio estructural de la propiedad de los suelos privados

Diversas fuentes estimaban en plena crisis financiera de 2012 que el sistema bancario español financiaba mediante préstamos a promotor —suelos o promociones iniciadas— entre dos y tres millones de viviendas potenciales. En 2013 se terminaron 1,1 millones de viviendas, por lo que podría estimarse que la poscrisis dejó entre uno y dos millones de viviendas potenciales sin ejecutar, una cifra coherente con el potencial de los suelos vacíos observado en las estadísticas sobre el planeamiento no ejecutado. Veamos en detalle las causas.



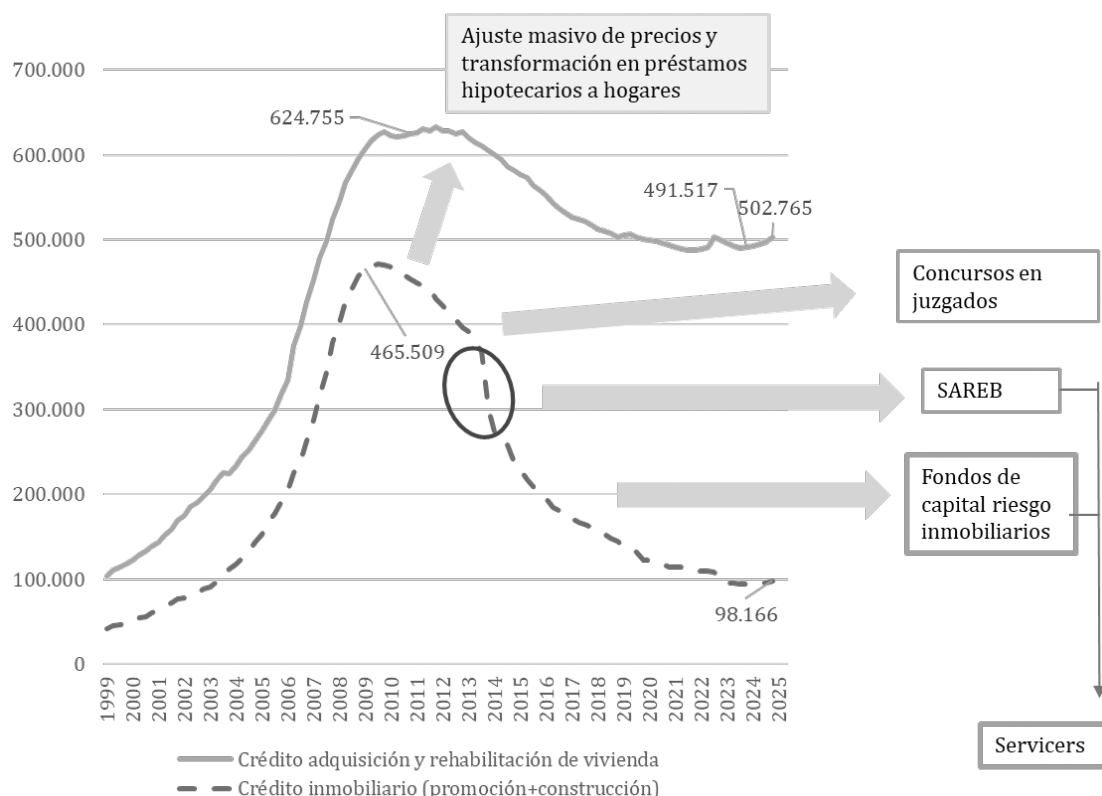
- Analizar la financiación a los promotores —que alcanzó el 30 % del PIB en 2009— en paralelo al crédito para la adquisición de vivienda de los hogares —con un saldo del 60 % sobre el PIB en ese año— resulta esencial para entender qué ha pasado desde aquellos máximos tras la explosión de la burbuja inmobiliaria (Gráfico 6). Una parte del *crédito a la promoción* se ha transformado en crédito a la vivienda de los hogares, su evolución natural; otra ha reducido su saldo por el ajuste en su valor en el balance de los propios bancos, conforme el mercado corregía excesos de valoración y afloraban la morosidad, los préstamos fallidos y los adjudicados en las ejecuciones hipotecarias; finalmente, otra parte del crédito a promotores ha sido transferida mediante grandes transacciones a nuevos tenedores en el contexto de la gestión de la crisis bancaria.
- Es este último proceso el origen de la concentración de los suelos urbanizables en nuevos propietarios no orientados a la promoción, devenidos en *manos muertas* a efectos de la oferta de vivienda. A consecuencia de los traspasos de carteras desde promotores a bancos que implicaba el deterioro masivo de los préstamos originales para suelos, estos han concentrado su propiedad en entidades como Sareb o los fondos internacionales o en antiguas promotoras que todavía están en liquidación<sup>9</sup>. Los nuevos tenedores no pretendían promoverlos, solo venderlos a promotores. La debilidad de la demanda, primero, y los precios inasequibles alcanzados en el mercado de vivienda, después, han hecho que estos propietarios tampoco hayan ejercido una gestión proactiva que permitiera avanzar en sus hitos urbanísticos. Su modelo estaba orientado a la venta, pero la crisis estructural de un sector de promoción y construcción diezmado por las quiebras y ejecuciones hipotecarias los convirtió en *manos muertas*, meros aparcamientos de suelos vacantes, a pesar de que su adquisición se hizo a precios mínimos gracias a los deterioros efectuados por sus propietarios previos.

El primero de los nuevos tenedores es *Sareb*. Esta empresa, inicialmente privada y participada por los bancos no intervenidos en la crisis, recibió entre 2012 y 2013 los traspasos obligatorios de los riesgos inmobiliarios del 35 % del sistema bancario que precisó ayudas públicas de capital. *Sareb* fue un instrumento esencial para el saneamiento del sistema bancario, pero no fue dotado de capacidad inversora para promover o para desarrollar suelos. Hoy los suelos vacantes que permanecen en *Sareb*

<sup>9</sup> Un ejemplo reciente es el de la promotora Reyal Urbis. Más de 13 años después del concurso, los suelos urbanos y urbanizables han regresado al mercado. La subasta de la liquidación de esta gran promotora de la burbuja ha lanzado 5 millones de m<sup>2</sup> con fuertes descuentos sobre sus tasaciones.

podrían albergar unas 310.000 viviendas, de las que unas 80.000 corresponden a colaterales de préstamos todavía vivos, según nuestra estimación, una cifra muy relevante si consideramos el tiempo transcurrido<sup>10</sup>.

Gráfico 6. Financiación a los promotores y crédito para la adquisición de vivienda de los hogares, 1999-2025



Fuente: Banco de España, Boletín Estadístico.

El segundo caso es el de los fondos internacionales de capital privado, conocidos como fondos *distressed*, es decir, dedicados a adquirir activos dañados por la crisis. Con el fin de mejorar la percepción por el mercado de su perfil en riesgo inmobiliario, los grandes bancos fueron transfiriendo, en este caso de manera voluntaria, sus carteras de activos tóxicos —*distressed*— a los fondos especializados —siendo BlackStone, Cerberus o LoneStar los principales compradores—, con altas concentraciones de ventas en 2017 y 2018. Estos traspasos incluían préstamos a promotor y suelos adjudicados.

Los *servicers*, empresas internacionales, como Intrum, Hipoges, Aliseda-Anticipa o GCBE, actúan a comisión de los nuevos dueños de los activos con una estructura tarifaria (*SLE*, por sus siglas en inglés) que gira

<sup>10</sup> Para un estudio de detalle del caso de Sareb puede consultarse Ezquiaga (2025a).



sobre las transacciones (ventas y alquileres de vivienda) y sobre los *stocks*. En conjunto, gestionan carteras que se valoraban en unos 182.000 millones de euros brutos en origen, de los que la mayoría, unos 127.000, son préstamos en mora —a vivienda y a promoción y suelo—, y el resto, activos inmobiliarios, incluyendo suelos y viviendas.

Muchos de los suelos son garantía de préstamos en litigio o lindan con otras parcelas cuyos propietarios también están constreñidos por situaciones similares. Exigirían una penosa gestión. Previamente a 2008, los promotores originarios, que habían diseñado proyectos urbanos, merecieron la financiación bancaria, pero el gran error fue dar crédito a los precios inasequibles para la mayoría<sup>11</sup>. La crisis inmobiliaria posterior y el traspaso de carteras hacia Sareb y fondos de *private equity* interrumpió la gestión de esos proyectos y arrojó a muchos de estos suelos al olvido o a una gestión interminable de entramados jurídicos y demandas judiciales. Este —y no una supuesta burocracia urbanística que ha existido siempre— es un factor diferencial respecto a otras crisis de vivienda, y seguramente común con otros países que sufrieron crisis bancarias en la UE.

Un segundo cuello de botella, al final de esa cadena suelo-vivienda, es el de la debilidad de la inversión en parques de vivienda en alquiler. A este cuello nos dedicamos a continuación.

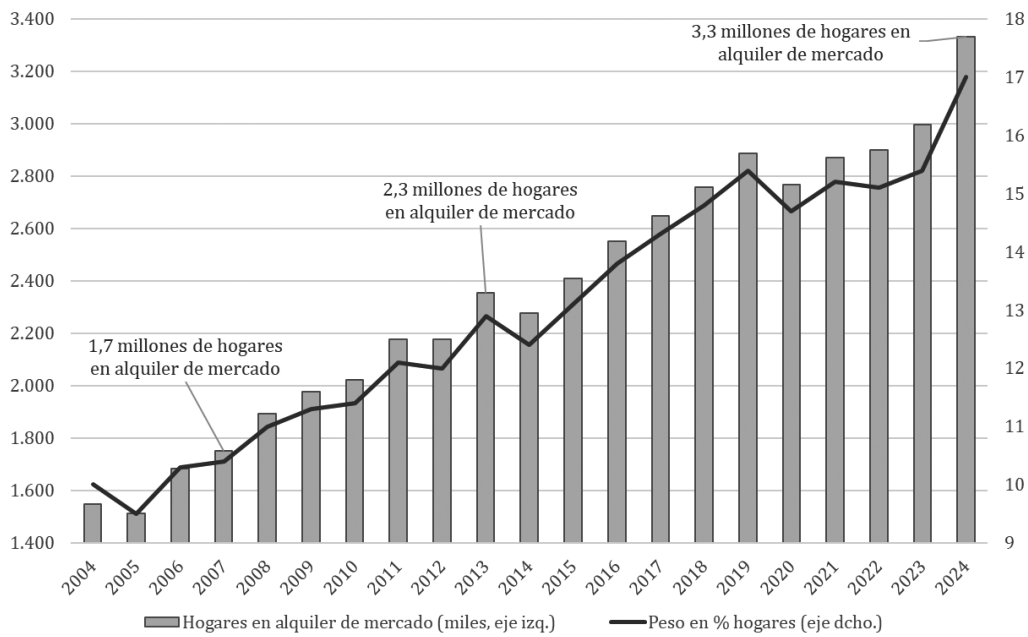
## ***2.2. La debilidad de la inversión pública y privada en vivienda destinada al alquiler***

Cuando explotó la burbuja, el peso del alquiler de mercado en los hogares ascendía a un marginal 11 %, pero 16 años después se situaba en el 17 %, lo que equivalía a unos 3,3 millones de hogares, según las cifras del INE de 2024 (Gráfico 7). El aumento del alquiler de mercado ha sido desde 2013 de un millón de hogares, aún sin contar con cifras de 2025. La mitad de los hogares arrendatarios está formada por españoles, con 2,2 personas por hogar. La otra mitad, los hogares de extranjeros o mixtos, elevan su media a 3,1 personas.

Respecto a la oferta, las fuentes estadísticas son poco clarificadoras, pero podemos señalar que, según los datos tributarios, está compuesta fundamentalmente por personas físicas (2,6 millones). No obstante, la incorporación a la oferta de sociedades mercantiles (0,4 millones), fundamentalmente desde la crisis financiera, parece muy relevante.

<sup>11</sup> En Ezquiaga (2024) se explican los mecanismos de retroalimentación de la burbuja y, concretamente, el de las tasaciones de suelos que incluían el valor por desarrollo urbanístico futuro.

Gráfico 7. Número de hogares en alquiler de mercado y peso en el total, 2004-2024



Fuentes: Instituto Nacional de Estadística, Encuesta de Condiciones de Vida y Encuesta de Población Activa.

El cuello de botella del alquiler está originado por la debilidad de la inversión como modelo de negocio basado en el alquiler y, por tanto, en la escasa capacidad de creación de nueva oferta, lo que no debe confundirse con nuevos contratos de alquiler, dado que la rotación es una característica del mercado actual.

En un contexto en que los caseros particulares son mayoría y las instituciones públicas son marginales, solo las sociedades mercantiles podrían mostrar capacidad de inversión. Sin embargo, estas han seguido en su mayoría estrategias de corto plazo, poco conservadoras en relación con la estabilidad de sus inquilinos. Su oferta en el mercado libre está marcada, en un contexto de ascenso de precios, por la rotación de contratos e inquilinos.

El ascenso del alquiler medio en el periodo 2013-2025 se ha situado en el 40 %, muy cercano al del precio medio del mercado de compraventa. Después de un periodo de liberalización radical, a partir de 1995, la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU) fijó en cinco años la duración máxima de los contratos. Entre 2013 y 2018 se redujo a tres años, con el fin de favorecer un teórico aumento de la oferta. A partir de 2019 el plazo mínimo volvió a establecerse en cinco años para caseros personas físicas y se extendió a siete si el arrendador es persona jurídica<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> RDL 7/2019.



La Ley 12/2023, de derecho a la vivienda, recoge un nuevo instrumento a disposición de las CC. AA., que son las competentes<sup>13</sup>: permite la *regulación de precios de los nuevos contratos*, a través de las declaraciones de zonas tensionadas —aquellas con rentas medias por encima de las asequibles según un mapa confeccionado al efecto por el MiVAU—. Si un nuevo contrato pretende fijar la renta de alquiler por encima de la asequible, tomando como referencia cada sección censal, la limitación se activa, creando una compleja casuística que distingue entre grandes y pequeños tenedores. Los primeros efectos de estas medidas están siendo claros en precios, en reducción de rotación y sin un coste hasta ahora en términos de número de viviendas en alquiler. Su impacto en grandes tenedores supone de hecho una limitación de los alquileres a las referencias asequibles para la zona de la vivienda cuando el contrato vencido no es renovado.

En paralelo, los ascensos de precio en las renovaciones de contratos están aumentando la morosidad en el pago del alquiler, con la consiguiente alarma en la oferta de particulares, sin que se hayan establecido códigos de buenas prácticas para hogares vulnerables afectados, en contraste con los acuerdos de la banca en 2012 en el mercado hipotecario para evitar desahucios.

Estas dos barreras —los suelos y la inversión— son las dificultades a las que se enfrenta el avance hacia un nuevo modelo residencial, en el que propiedad y alquiler, oferta pública y privada, estén más equilibrados y permitan precios y alquileres que satisfagan la demanda hoy frustrada en todos los niveles de poder adquisitivo.

### **3. Hacia un modelo residencial más equilibrado**

En la medida en que el marco constitucional de la vivienda y el suelo está muy descentralizado<sup>14</sup>, la acción pública es ejecutada por cada administración según sus competencias. La clave está en el desarrollo de políticas que preserven el margen de autonomía. La eficacia exige una coexistencia pacífica entre ellas.

La primera *ley de vivienda* de carácter nacional, la Ley 12/2023, es un paso claro en la reforma del modelo residencial, desde la propiedad hacia una combinación de la propiedad con el alquiler, al poner en el centro el incre-

<sup>13</sup> Las zonas de mercado residencial tensionado las declaran las CC. AA. y las recoge el MiVAU en declaraciones trimestrales (<https://publicaciones.transportes.gob.es/downloadcustom/sample/4062>).

<sup>14</sup> Las sentencias del Tribunal Constitucional muestran su reiterada insistencia en limitar el alcance de las competencias estatales, insistiendo en que son las autonómicas y locales las que deben guiar y ejecutar las políticas de suelo y vivienda definidas a niveles altos por el Estado central. Así fue en las sentencias 61/1997 y 164/2001 sobre las respectivas leyes de suelo, o más parcialmente en la correspondiente a la Ley de Vivienda 12/2023, en todas anulando preceptos por invadir competencias territoriales.

mento progresivo del *parque protegido o asequible de alquiler*. Las calificaciones de las viviendas como asequibles o protegidas es competencia autonómica, por lo que la prueba sobre la coexistencia necesaria entre políticas diferentes tendrá aquí su primer test: el gobierno central condicionará las ayudas directas a la irreversibilidad, pero veremos si el capital y los préstamos del ICO también tienen esta condición indefinida o más limitada.

La constitución a finales de 2025 de *Casa 47*, la empresa pública integral de suelos, edificación y explotación en alquiler y que absorbe la empresa pública de suelo —Sepes— y parte del balance de Sareb, es otro paso fundamental. Sus contratos de alquiler podrán tener una duración de hasta 75 años y su precio se fijará en base a un criterio de asequibilidad del 30 % de la renta bruta; está destinada a hogares con ingresos entre 2 y 7,5 veces el IPREM, es decir, amplias capas de la sociedad, dejando fuera la vivienda social. Es el cambio de modelo.

El Plan Nacional de Vivienda 2026-2030, que está ahora en fase de negociación final entre Estado y CC. AA., implicará inversiones de unos 7.000 millones de euros para edificar y rehabilitar el parque de vivienda protegida y asequible. El plan establece dos requisitos: la irreversibilidad de la declaración de vivienda protegida —condición lógica para evitar el “regalo” social que supondría ceder suelo o subvencionar actuaciones a precios muy por debajo del mercado libre, pero que es competencia de las CC. AA.— y la cofinanciación del 40 % de las inversiones por parte de las comunidades correspondientes.

Como conclusión del análisis realizado hasta aquí —diagnóstico y cuellos de botella de oferta—, cabe desatacar que solo si las políticas de vivienda descansan, primero, en la dinamización de suelos urbanos vacíos y, segundo, en el reforzamiento e incentivo del modelo de alquiler de parques de vivienda, podrá conseguirse la deseada oferta masiva en un plazo temporal determinado por la urgencia.

#### **4. Algunas propuestas para las políticas de vivienda**

Para generar una oferta de más de un millón de nuevas viviendas, la cifra que estimamos como necesaria y urgente para resolver el drama del acceso, cada nivel de administración puede y debe desplegar sus competencias. Hay que partir del hecho de que no aumentará la oferta masivamente —objetivo que ya es beneficiario del consenso general— si los precios finales de las viviendas ofrecidas en propiedad o alquiler no se ajustan a la asequibilidad de sus propietarios o de sus inquilinos, pues será difícil que las inversiones necesarias reciban el apoyo en capital o crédito si no



son viables. El sistema bancario ya no financia burbujas después de su reforma en 2010-2012.

Desde una perspectiva de política de vivienda, las restricciones de oferta o cuellos de botella no requieren tanto reformas —no son fallos de mercado— como políticas específicas, que podemos clasificar en dos grandes enfoques enfrentados. Un primer enfoque consistiría en dejar que el mercado se ajuste solo, liberalizando si existe margen —el suelo, por ejemplo—. Este enfoque suele admitir ayudas a la demanda, aunque el problema sea de oferta, ya que considera que este se resolverá por sí mismo si los agentes del mercado son racionales y se les permite actuar con libertad.

El segundo de los enfoques, en contraste, considera que el mercado puede demorarse demasiado en ajustar su déficit y que es necesario, para reducir costes sociales y económicos, intervenir desde los gobiernos. Este enfoque respetaría el mercado, pero también considera que existen determinadas áreas de la demanda para las que aquel no puede ofrecer soluciones.

Transformar el modelo residencial con parques de vivienda protegida y asequible como eje central no trata de cambiar las reglas de mercado, sino que yuxtapone a este un ámbito nuevo para la oferta y para la demanda con reglas orientadas a permitir la asequibilidad de la mayoría social a que se dirige. No es cuestión solo de vivienda social, sino de vivienda asequible para la mayoría<sup>15</sup>. Subvencionar la demanda solo perpetuaría esas diferencias.

En nuestra opinión, el debate sobre vivienda mezcla elementos de uno y otro enfoque. Sin embargo, creo que desarrollar el segundo se ajusta mejor al problema del acceso a la vivienda que hemos descrito aquí y conduce a una *oferta dual* de coexistencia entre mercado y oferta protegida, que las diferentes administraciones ajustan a sus preferencias políticas. Los parques de vivienda protegida y asequible son la reinención de los viejos modelos de Vivienda Protegida en venta y reversible, que subvencionaban mediante convenios bancarios los altos tipos de interés previos a la adopción del euro.

#### **4.1. En suelos públicos**

Comenzaremos con las actuaciones en suelos de titularidad pública. La movilización de suelos de la administración del Estado en su plan de

<sup>15</sup> Para una discusión sobre los parques de vivienda destaca Trilla (2019).

183.000 viviendas es un caso limitado en su impacto, pero quizá interesante cualitativamente, por mostrar una alternativa viable para los ayuntamientos y CC. AA. El Programa de Vivienda Asequible estatal ha sido el emblema del cambio de modelo: el MiVAU tiene en marcha cinco programas para contribuir a alcanzar la meta de levantar más de 183.000 viviendas en alquiler social o a precios asequibles. Esta cifra incluye las viviendas movilizadas a través de *Casa 47*, unas 68.000, así como las 55.000 viviendas planificadas en suelos procedentes de Sareb, aproximadamente la mitad correspondiente en suelos en tenencia directa que estimamos en Ezquiaga (2025b). Se trata de un esfuerzo de movilización de suelos estatales —ministerio a ministerio— en aras a la edificación de vivienda protegida para alquiler.

La movilización de los *PMS* hacia la vivienda protegida dependerá de si desde la tutela del Estado se establecen incentivos y controles sobre su transparencia, registro y publicidad, pero también sobre su destino. Entendemos que, en el contexto actual de emergencia habitacional, el destino hacia vivienda protegida y asequible debería ser obligado regulatoriamente y los módulos máximos debidamente ajustados por las CC. AA. a la asequibilidad real de las capas de población objetivo. Las políticas de selección y mantenimiento de los inquilinos, el carácter indefinido de los contratos y la irreversibilidad de la clasificación de las viviendas en los parques protegidos son esenciales.

Las *empresas municipales de vivienda*, brazo ejecutor en la gestión de los suelos, la edificación y la explotación de vivienda en alquiler protegida, son el antecedente histórico del modelo de *Casa 47*. Con la excepción de algunos casos, su actividad ha decaído tras la crisis financiera. La inclusión de muchas de estas EMV en el perímetro contable de las administraciones públicas (según el Sistema Europeo de Cuentas y la contabilidad nacional) —relevante a efectos de los límites a la deuda y al déficit— a partir de 2013, es la causa de este declive. Urge pues volver a excluir estas sociedades del perímetro sujeto a límites, y considerarlas como unidades independientes que generan ingresos por ventas —los alquileres— por más del 50 % de sus gastos de explotación. Es un modelo empresarial bien conocido, por el que la inversión inicial —suelo y edificación— se recupera en el largo plazo mediante el cobro de alquileres.

Sería importante que la administración central, responsable de la *tutela financiera* de los ayuntamientos, ayude a estos a definir modelos de negocio orientados al mercado, que permitan excluir la deuda para financiarlos del concepto de administraciones públicas sujetas a límites en la UE.



No obstante, el ICO parece destinado a ser clave en la financiación de la inversión en vivienda asequible de estas unidades.

#### 4.2. En suelos privados

La salida al mercado de los *suelos privados* se ha visto limitada los últimos 20 años por las restricciones de una propiedad concentrada en tenedores no especializados en la promoción residencial y bloqueados por estructuras jurídicas complejas —muchos de los suelos son garantía de préstamos en litigio o limitan con otras parcelas cuyos propietarios están constreñidos por situaciones similares— que requerirían un esfuerzo suplementario de gestión, en tanto que la industria de la promoción es incapaz de volver a edificar masivamente. El empleo en la construcción residencial no ha vuelto a recuperar el millón de empleos que perdió tras la crisis financiera. Aquí la cuestión es cómo incentivar o forzar a los propietarios de suelos urbanizables o urbanizados desde hace décadas a movilizarlos a precios suficientemente reducidos para que su promoción sea viable.<sup>16</sup>

Una lista de propuestas al respecto podría ser la siguiente:

- Procedimientos ordenados de *edificación forzosa*. El caso de la ciudad de Cartagena apelando al decreto del Ministerio de Vivienda 635/1964, de expropiación forzosa de solares, es un ejemplo. La edificación forzosa de solares vacíos es un buen caso, en determinadas condiciones, para terrenos urbanos urbanizados o con infraestructuras y comunicaciones suficientes, exigiendo la edificación de vivienda en un plazo determinado, al final del cual el terreno se subastaría en el mercado o pasaría a manos públicas para su promoción para vivienda asequible.
- Adecuación de la tributación del *Impuesto de Bienes Inmuebles* (IBI) para que grave los suelos vacíos clasificados como urbanizables y urbanos desde una determinada fecha de su hito urbanístico sin que exista una causa suficiente de su no edificación. Se trataría de un recargo equivalente a la tarifa que tendrían las viviendas planeadas en ese suelo si estuvieran ya terminadas. Esta figura podría extenderse a los edificios sin terminar.
- Favorecer la transformación de suelos urbanizables vacíos mediante incentivos relacionados con *la redensificación y la edifi-*

<sup>16</sup> La declaración de Asturias de 12 de enero de 2025, firmada por las CC. AA. y los ayuntamientos gobernados por el PP, ofrece algunas pistas sobre la política de suelo.

*cabilidad*, como varias CC. AA. están diseñando con diferentes características (Andalucía, Región de Murcia o Madrid).

- La prohibición de *usos impropios* en suelos urbanizables, como vallas publicitarias ajenas a su promoción, aparcamientos para vehículos, circos ambulantes, etc.
- Agilidad y eficacia del urbanismo en los *cambios de uso* cuando el planeamiento lo permite.
- Incentivos autonómicos o estatales para iniciar nuevo planeamiento general o revisión del planeamiento vigente en los casos de desfase entre el plan vigente y las necesidades actuales.

Las inversiones públicas en *transporte urbano y de corta distancia* podrían ayudar en las grandes ciudades y áreas metropolitanas, donde además el papel de las grandes empresas empleadoras en coordinar oferta de vivienda sería relevante.

Los mercados se guían por *expectativas* y es evidente que las medidas de aplicación masiva y la voluntad política demostrada pueden influir para que los suelos privados vuelvan al mercado o, en el extremo, sean gestionados en manos públicas.

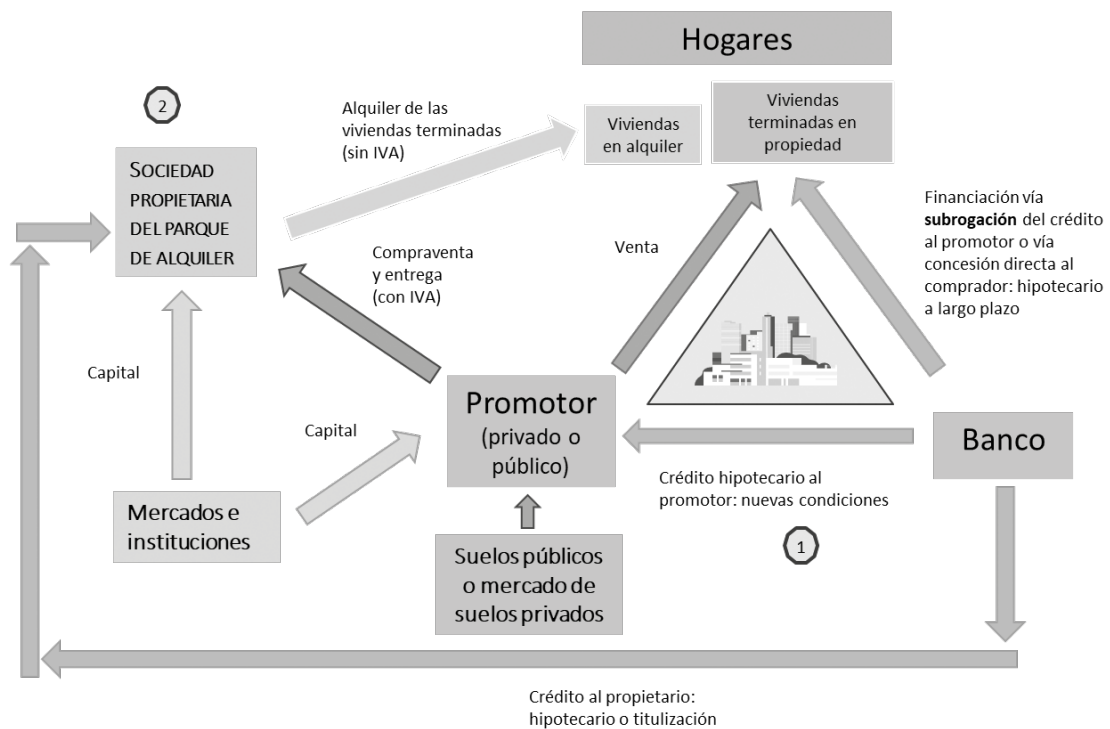
#### **4.3. Inversión y oferta de alquiler asequible en un nuevo modelo residencial**

En relación con el problema del mercado de alquiler privado, ya hemos resaltado la necesidad de suelos viables, con precios de repercusión asequibles, por lo que es más difícil incentivar la *inversión en vivienda para alquilar* en los suelos privados que en los suelos públicos. En cuanto al alquiler público hemos destacado la necesidad de que las empresas municipales y autonómicas promotoras de vivienda, más allá del apoyo del ICO, puedan conseguir financiación en el mercado. Es en el ámbito de la colaboración público-privada donde los nuevos esquemas financieros resultan esenciales.

El modelo tradicional que conectaba triangularmente el crédito a los promotores con el de los hogares a través de las subrogaciones se ha desdibujado (Gráfico 8). Hoy las compras de vivienda están financiadas con préstamos en proporciones mínimas. Y el alquiler irá sustituyendo a las compras en el acceso a la vivienda de la mayoría social.



Gráfico 8. Modelos de compra de vivienda por los hogares



Fuente: Elaboración propia.

La concertación público-privada sobre patrimonios públicos de suelo cedidos gratuitamente por los ayuntamientos para vivienda protegida en alquiler será el modelo del futuro. No es objeto de este trabajo la discusión sobre la amplitud del rango social al que se dirige su oferta. Los precios de las viviendas protegidas —determinados por las órdenes que fijan los módulos— y sus características son competencia autonómica, pero su elegibilidad para las ayudas de capital del ICO y sus subvenciones dependen del Estado central.

Hasta ahora los proyectos de desarrollo han chocado con problemas de acceso al capital y/o a la financiación. En la caja de herramientas financieras de los proyectos habitacionales el crédito hipotecario ya no puede ser el único instrumento necesario. Si se trata de proyectos sobre *suelos privados*, es claro que el nuevo estándar debe definir criterios a cumplir por el proyecto para conseguir la aportación de *capital* para cubrir una parte de la inversión inicial —la compra de suelo y la urbanización— y de la concesión del *crédito* al promotor. La actuación con fondos europeos que están ya ejecutando instituciones como el ICO —reforzado en su papel en vivienda asequible de alquiler— es muy relevante y positiva.

El ICO será el gran proveedor de capital y financiación a largo plazo para promotores públicos y también privados. Tendrá un efecto multiplica-

dor, al facilitar el acceso al crédito privado para la edificación de parques de vivienda para alquiler asequible.

Común a suelos privados y públicos es la necesidad de que el Estado *elimine el IVA* que castiga el caso de la venta de una promoción terminada a la sociedad pública, privada o sin ánimo de lucro, que lo adquiere porque va a encargarse de su alquiler. Como el alquiler a los hogares está exento de IVA, las sociedades que explotan el servicio de alquiler no pueden repercutirlo a sus inquilinos. La solución es eximir de este impuesto el paso intermedio de promotor a sociedad gestora del alquiler.

## 5. Conclusiones

Estamos ante un déficit de vivienda derivado de la incapacidad de la oferta libre de satisfacer la demanda potencial a precios asequibles para la mayoría. Esto es dramático para los que deben alquilar o buscar una primera vivienda. Se construyen pocas viviendas, las asequibles para las capas sociales más acomodadas o para inversores extranjeros. *Cuanto más sube el precio, menos viviendas nuevas se construyen*, pues el perímetro social de la asequibilidad se estrecha, dejando fuera capas sociales cada vez más amplias. Es la dinámica de una crisis de asequibilidad: las viviendas son demasiado caras para comprar o alquilar y la demanda potencial de los nuevos hogares no se hace efectiva por no poder permitirse tales precios.

Obviamente, crear suelo es mucho más que un proceso urbanístico. La *inversión pública* desempeña un papel esencial en las infraestructuras y el transporte. También la *inversión privada* en urbanización, servicios y *utilities* es imprescindible para hacer viables las inversiones en edificación. En este sentido, es esencial un esfuerzo de coinversión público-privada de carácter masivo, que ayude a reactivar los terrenos abandonados y vacíos.

Pero para ello los esfuerzos de política de vivienda deben centrarse en dos grandes objetivos:

- Reactivar los suelos públicos y privados en *manos muertas*, mediante regulaciones que castiguen su ociosidad e incentiven la gestión urbanística, premiando el desarrollo y la promoción.
  - El foco debe ponerse en el destino de los PMS, con el fin de que los ayuntamientos no desvíen su uso prioritario a vivienda protegida, pública o concertada.



- En los suelos privados vacíos hay que definir instrumentos como la edificación forzosa o el recargo en el IBI, con el fin de que vuelvan al mercado. Donde estos sean escasos, otras medidas deben implementarse, como la redensificación y la rehabilitación masiva de viviendas.
- Favorecer la inversión pública y privada en parques de vivienda protegida o libre para alquilar, eliminando el IVA de la venta del promotor a la sociedad gestora del alquiler, incentivando el surgimiento de modelos de negocio de construir para alquilar: públicos, privados, concertados o de entidades sin fines de lucro.

No es lo mismo un cuello de botella que un fallo de mercado. El cuello de botella de la oferta iría disolviéndose —reduciendo los precios—, pero será un proceso más ágil conforme los propietarios de los suelos vacantes se enfrenten a una voluntad política de los distintos niveles de la administración que genere una estructura suficiente de incentivos y desincentivos masivos a su retorno al mercado.

## Referencias bibliográficas

Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana – DG de Vivienda y Suelo (2025): “Áreas Urbanas en España”, MiVAU. <https://www.mivau.gob.es/urbanismo-y-suelo/suelo/atlas-estadistico-de-las-areas-urbanas>

Ezquiaga, Ignacio (2024): “El sistema ya no financia burbujas: escasez de vivienda y caída del crédito. Un análisis del periodo 1998-2003 que cuestiona el modelo residencial español”, *Estudios de la Fundación. Serie Economía y Sociedad*, núm. 102, Funcas, Madrid. [https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2024/03/Estudio\\_102\\_Ezquiaga.pdf](https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2024/03/Estudio_102_Ezquiaga.pdf)

— (2025a): “Los suelos vacantes y la sombra del legado de la crisis bancaria: el caso de la SAREB”, *Investigaciones de Funcas*. [https://www.funcas.es/documentos\\_trabajo/los-suelos-vacantes-y-la-sombra-del-legado-de-la-crisis-bancaria-el-caso-de-la-sareb/](https://www.funcas.es/documentos_trabajo/los-suelos-vacantes-y-la-sombra-del-legado-de-la-crisis-bancaria-el-caso-de-la-sareb/)

— (2025b): “La nueva burbuja del precio de la vivienda en España: la paradoja de la escasez de oferta y los suelos vacantes”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 57(225), págs. 72–97. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.225.4>

Trilla Bellart, Carmen, y Bosch Meda, Jordi (2019): “El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto euro-

peo”, *Documento de trabajo 197/2018*, Fundación Alternativas. <https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2022/07/df921b0eb-942d0ce4c114e5463934e1a.pdf>

Zamorano, José (2019): “El destino de los patrimonios públicos de suelo en la legislación del Estado”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 50. <https://www.studocu.com/es/document/universidad-internacional-de-la-rioja/derecho-inmobiliario-y-urbanistico/el-destino-de-los-patrimonios-publicos-del-suelo-en-la-legislacion-del-estado/22866872>



## VIVIENDA ASEQUIBLE: ESTE ES EL PRINCIPAL PROBLEMA

**Francisco Mangado**

*Arquitecto y economista*

La cuestión de la vivienda ha devenido en uno de los problemas más importantes que actualmente tiene la sociedad española. Junto a la sanidad y a las infraestructuras, se ha convertido en el referente para evaluar la eficacia del Estado en cuanto que proveedor de servicios y garante de una sociedad más justa y equilibrada en términos sociales y económicos. Ciertamente se trata de un problema que afecta a la Unión Europea en su conjunto; sin embargo, en nuestro país ha adquirido cotas de intensidad que superan con mucho cualquier comparación con otros. Ciertas especificidades y la historia de las políticas sociales de vivienda durante el siglo pasado y los primeros años del presente explican en buena medida la situación.

Conviene, con todo, acotar el problema. Cuando nos referimos al problema de la vivienda en España nos estamos refiriendo al problema de la *vivienda asequible*. Es decir, al problema de la vivienda que, de acuerdo con el concepto de vivienda asequible manejado por la mayoría de los organismos internacionales, implica que el acceso a la misma no sobrepase el 30 % de los ingresos familiares (incluyendo consumos). Incluimos en esta acepción cualquier vivienda asequible, desde la social de alquiler hasta los modelos VPO de alquiler o propiedad. Esta cuestión resulta relevante por cuanto acota el problema —el mercado es capaz de dar respuesta a las clases con más recursos que no tienen problema en acceder a la vivienda libre—, a la vez que pone el énfasis en la envergadura social del mismo. Nos enfrentamos a un problema de muy difícil y compleja solución, que en modo alguno puede ser inmediata, y que, con gran riesgo, puede afectar, y lo está haciendo, a la convivencia. Su carácter complejo y poliédrico requiere la confluencia de muchas decisiones, pero sobre todo la utilización de enormes recursos económicos públicos que hoy, dada la situación de déficit público y la inexistencia de presupuestos, parecen difícilmente disponibles si no es mediante soluciones imaginativas, con varios agentes actuando simultáneamente, y desde luego con la máxima eficacia.

La situación específica de España en materia de accesibilidad a una vivienda digna y accesible requiere una cierta contextualización en el tiempo. Solo a partir de esta perspectiva se puede intentar explicar el cómo y por qué hemos llegado a la actual situación.

Tras la guerra civil, a partir especialmente de la segunda mitad de los años cincuenta y particularmente tras el Plan Nacional de Estabilización, en un contexto de gran gasto público y un intenso desarrollo urbano de las ciudades, receptoras a su vez de la fuerza laboral procedente del campo, la política en materia de vivienda se caracterizó por una apuesta por la propiedad de esta (en sus diferentes versiones, primando la conocida VPO). Al margen, en muchos casos, de la precaria calidad de la construcción y deficiente infraestructura que caracteriza la urbanización y los asentamientos —que sin duda con el tiempo iban a suponer un lastre económico para los ayuntamientos democráticos—, el sistema de la VPO resultó popular y permitió, prácticamente hasta la entrada del nuevo siglo, acceder a un precio accesible a la propiedad de una vivienda, convirtiéndose, aún hoy, en ejemplo de gestión social para buena parte de los ciudadanos que han visto en esta propiedad el magnífico complemento a unas rentas exiguas en la vejez, cuando no la solución habitacional para unos hijos que hoy no pueden acceder de ningún modo a una vivienda (tenencia gratuita). Sin embargo, el resultado negativo de esta política es la ausencia de un parque público de vivienda en España, algo que contrasta con países de nuestro entorno —particularmente los centro europeos y nórdicos—, los cuales, durante el periodo de entreguerras y después de la segunda guerra mundial, apostaron por la vivienda social de propiedad pública, en su mayoría en alquiler, con el resultado de que hoy disponen de un parque de viviendas que puede ser utilizado como instrumento para mitigar y ayudar a resolver al menos parte del problema. El ejemplo más conocido de esta opción es el de la ciudad de Viena, donde más de la mitad de las viviendas son de propiedad municipal y su tenencia es en alquiler.

La política de la vivienda de VPO, junto a la promoción pública directa, escasa, y solo dirigida a los más empobrecidos, fue, sin grandes cambios, la continuada durante el advenimiento de la democracia y en años posteriores: todos los gobiernos que se han sucedido han participado de este modelo, sin mucho entusiasmo y marcando tendencias presupuestarias claramente descendentes. El sistema, sin mayor reflexión, seguía funcionando más o menos. Sin embargo, el modelo comenzó a resentirse con el triunfo, en el contexto neoliberal, de la falsa idea de que el mercado de la vivienda —muy imperfecto, como veremos más adelante— podía regularse sin participación ni control alguno de lo público. Fueron los años de la



especulación, de los créditos fáciles a operaciones que ni siquiera contaban con soporte legal y urbano alguno y, desde luego, de la desaparición hasta su práctica extinción de la actividad pública en la vivienda.

La llegada de la crisis financiera en el año 2008 y siguientes quebró del todo el modelo: significó no solo la caída de un sistema especulativo que había rozado lo grotesco, de los sistemas financieros que lo soportaron y con ello el empobrecimiento general con afección a la clase media, sino también, en el ámbito del mercado inmobiliario, la desaparición de los agentes y estructuras que habían regido hasta ese momento. España, paradigma del desastre, donde la crisis económica tuvo un impacto particularmente virulento, y ya sin un sistema protector de vivienda de propiedad pública de calidad, sufrió de manera especial las consecuencias de esta crisis, hasta el punto de que hoy, al margen de las causas globales del problema, la solución del mismo afronta dificultades mucho mayores que en otros países (contrariamente a lo indicado por algunos, la incidencia del COVID-19 puede considerarse irrelevante en lo que a la crisis actual de la vivienda se refiere).

El problema de la vivienda, ya se ha dicho, es una crisis de oferta, pero básicamente de una oferta de vivienda asequible que hoy, dado el poder adquisitivo de los salarios, afecta, en diferente grado, a buena parte de la población española, incluida la clase media; un problema que se hace especialmente virulento en el caso de los más jóvenes y de la población más desfavorecida. Repasemos algunos datos. En España tenemos del orden de 25 millones de viviendas. Se calcula que se construyen, en este momento, del orden de 100 mil viviendas al año de media y se crean 200 mil nuevos hogares. Se estima que, para paliar el desequilibrio de la oferta, habría que construir en los próximos 30 años entre 5 y 6 millones de viviendas, de los cuales —y si se quiere hacer una política de vivienda accesible— al menos el 30 % (se trata de un porcentaje sugerido por la UE) debería quedar al margen de las reglas del mercado, para dedicarse a una política de alquiler social y de vivienda protegida pública de alquiler o en propiedad, y para generar un parque hoy inexistente pero indispensable. Esto último implicaría movilizar del orden de 15.000 millones de euros públicos al año durante los próximos 30 años (450.000 millones de euros en total). Estamos por tanto ante una emergencia nacional que, dada la complejidad del problema, causas, agentes y soluciones interrelacionados entre sí, y en ocasiones con efectos contradictorios, nos traslada a un escenario muy pesimista a corto y medio plazo. Solamente un *pacto de Estado* puede orientar las soluciones a un desafío que amenaza con poner en tela de juicio la eficacia social del Estado social de derecho.

Repasemos más precisamente las características, algunas compartidas con países de nuestro entorno, pero en su mayoría específicas de nuestro país; y, también, algunas de las soluciones que, a nuestro entender, puedan ayudar a paliar el problema. Para ello, proponemos los tres los epígrafes siguientes. En los dos primeros se desglosan las causas, de naturaleza exógena o bien endógena, que explican la situación, asumiendo, de un lado, que algunas de ellas rebasan esta división, y de otro, que no se puede identificar las endógenas y las estructurales, pues algunas de las exógenas poseen ya esta naturaleza. El último epígrafe se refiere a posibles medios para paliar el problema.

## **I. Causas exógenas**

### ***De naturaleza económica y social***

1. *Incremento de los costes de construcción.* Son varias las causas de este incremento, pero las más importantes tienen que ver con las consecuencias en el sector de la construcción derivadas de la crisis financiera del 2008 y, posteriormente, a partir del 2022, de la crisis en el suministro de materias primas como consecuencia de las tensiones geopolíticas (guerra en Ucrania) y las subsiguientes tensiones en el funcionamiento del mercado mundial.

La crisis financiera iniciada en 2007-2008 supuso el deterioro del sustrato industrial sobre el que se sostenía la construcción (recordemos que en buena medida el constructor coordina y depende de los oficios a los que subcontrata). Este se vio profundamente dañado: la caída del trabajo, las deudas acumuladas por impagos y otras circunstancias se llevaron por delante una enorme cantidad de empresas, caracterizadas en su mayoría por su pequeña dimensión y por su escasa capacidad financiera y crediticia. La importancia de este hecho ha sido determinante en el momento presente, ya que, con la crisis de esta base industrial, desapareció la mayor parte de profesionales, artesanos y oficiales de calidad que garantizaban, si hubieran continuado, la transición de conocimiento a generaciones futuras (la mayor parte de ellos se jubilaron y los que continuaron lo hicieron en estructuras muy distintas).

Con la recuperación del sector inmobiliario y la progresiva intensificación de la construcción a partir de 2015-2016 se produce, lógicamente, una mayor demanda de los servicios de unas subcontratas cuya capacidad de oferta se había visto muy disminuida o había desaparecido: el resultado obvio es un fuerte incremento de



los precios. Más recientemente, la crisis de suministro de materias primas —y, en el momento en que se escriben estas líneas, el ataque de EE. UU. e Israel a Irán— en pleno proceso de recuperación constructiva y, por tanto, de una demanda en crecimiento, abundaron en esta inflación de costes, hasta el punto de que, desde 2015 (año en el que el precio del metro cuadrado construido de vivienda, en la serie desde 2007, fue el menor) hasta 2024, el incremento de precios se ha acercado al 70 % (un incremento que afecta por igual a los costes de urbanización).

En la mayoría de los casos, esta realidad indiscutible no ha sido tenida en cuenta por parte de las Comunidades Autónomas, que son las responsables de fijar los módulos de costes de construcción y venta máximos que afectan a las promociones de vivienda social y vivienda protegida (alguna Comunidad Autónoma ha procedido recientemente a actualizar estos módulos, pero la velocidad de incremento de costes supera, aún en estos casos, a la de actualización del módulo). Ello hace que aquellos promotores dispuestos a construir vivienda de protección tanto en régimen de alquiler como de propiedad y cuyos márgenes de beneficio son claramente muy inferiores a los de la vivienda libre en el mercado, se vean desanimados a invertir y rechacen incluso la seguridad que pudiera derivarse de un sistema de colaboración mixta público-privado (en estos casos, el umbral mínimo de rentabilidad para que una promoción sea viable se estima entre un 4 y un 5 %).

2. *Poder adquisitivo de las rentas.* El aumento del poder adquisitivo real de los salarios en España a lo largo del período 2007-2025 ha sido muy bajo y en algunos casos ha disminuido —en cualquier caso, la percepción de buena parte de los ciudadanos es que así ha sido—. Ello, unido al incremento de costes y, consecuentemente, de los precios de la vivienda ya expuesto en el punto anterior, da una idea clara de la dificultad que la mayoría de la población, especialmente los de menos renta y los jóvenes, tienen para acceder a la vivienda ya sea en alquiler o en propiedad.
3. *Procesos migratorios.* España se ha convertido, en consonancia con los países más ricos de Europa, en lugar de destino de buen número de emigrantes (el porcentaje actual ronda el 18 %, aunque la distribución es muy desigual dependiendo de cada comunidad). Muchos de estos inmigrantes ocupan en este momento los segmentos de peor calidad de vivienda, con las mínimas garantías de habitabilidad, y esto da pie a “guetos” y en ocasiones a situaciones urbanas

de hacinamiento. Resulta obvio que la mayor parte de esta población, en el momento que se ha establecido y empieza a percibir rentas por su trabajo, dirige básicamente su demanda al segmento de vivienda social y asequible, que es precisamente donde radica el problema principal.

4. *La incidencia del turismo. El alquiler turístico.* España es un país donde el turismo es un factor muy importante en la generación de empleo y riqueza: representa entre el 12 y el 14 % del PIB, aunque la contribución total podría ser incluso superior. Resulta, por tanto, obvia su influencia en la demanda del sector inmobiliario. Conviene, sin embargo, distinguir entre la demanda generada por el turismo estable o estacionario de costa, que ha sido el constante en nuestro país —con más o menos tensiones según periodos, pero que en general ha sido asumida por la oferta de mercado libre—, y la demanda asociada a viviendas turísticas que han proliferado en los últimos años, particularmente tras la pandemia (cuando, por otro lado, cualquier demanda de vivienda disminuyó). El desarrollo de viviendas turísticas, más o menos generalizado, ha afectado de manera sustancial a las grandes ciudades, y aunque las cifras marcan una lenta tendencia a la baja (según el INE, en el año 2024 el número de viviendas turísticas era de unas 400.000, habiendo descendido a día de hoy a 350.000, pero estas estimaciones resultan muy inferiores a otras más realistas que cifran en el doble la cuantía de las mismas), supone una presión al alza en el mercado del alquiler de vivienda, habida cuenta de que su rentabilidad está entre el 12 y el 14 %, mientras que el alquiler permanente está entre un 6 y un 8 %. La regulación y el control de la vivienda turística, a pesar de los intentos de algunos de los ayuntamientos más afectados, no parece fácil y hoy sigue representando una importante distorsión al alza en los precios de la vivienda en alquiler.
5. *Situación crediticia.* Otra importante consecuencia de la crisis financiera de 2008 fue la transformación estructural del sistema bancario y crediticio que había participado muy activamente en el desastre. Impulsado, en nuestro caso, por la UE (Basilea III), esta transformación ha derivado, entre otras consecuencias, en un mayor y necesario control del riesgo crediticio inmobiliario. Este control supone más dificultad en el crédito (porcentajes máximos), plazos menores (los plazos muy largos inmovilizan mucho capital para los bancos) y garantías diversas. El problema afecta fundamentalmente a los más desfavorecidos y particularmente a los jó-



venes que, aunque tengan un trabajo bien pagado (es mucho suponer), no han ahorrado lo suficiente para la entrada de un crédito y no pueden trasladar a la familia (eterno resorte y sustento) el riesgo de avalarlos.

### *De naturaleza política, burocrática y social*

6. *Renuncia a una política de vivienda social y accesible.* Se trata, sin duda, del problema más serio. Como ya se ha expuesto, la progresiva renuncia de todas las administraciones del Estado, unido al modelo de VPO en propiedad, tradicional en nuestro país, con sus consecuencias positivas y negativas, ha originado la ausencia de un parque de viviendas público, particularmente de alquiler, capaz de ser utilizado como instrumento de política pública ante la situación actual. Es verdad que en países donde ha existido y existe este parque tienen sus propios problemas, pero también lo es que el margen para una actuación eficaz resulta en ellos más real. Dicho esto, conviene indicar que esta falta de inversión pública en vivienda (ahora mismo ninguna administración, como ocurre en sanidad o en pensiones, contempla en sus presupuestos un porcentaje para desarrollar una política de vivienda social o accesible) vuelve extremadamente lenta la puesta en marcha de una acción pública coherente y coordinada, problema al que se suma su coste, tan elevado que difícilmente se pueda asumir en la situación de endeudamiento actual. Partiendo de esta realidad, y asumiendo lo que supone de esfuerzo colectivo, es claro que *sin un parque importante de vivienda pública o de participación pública, social y accesible —sobre todo de alquiler— el problema de acceso a la vivienda seguirá siendo de muy difícil solución.*
7. *Una política común entre administraciones.* En España las atribuciones en materia de suelo están en manos de las Comunidades Autónomas; también, la regulación y la política de vivienda. Además, son los ayuntamientos los encargados de ejercer el control urbanístico, así como de gestionar el suelo y la edificación. Paradójicamente, la administración no competente en la materia, la Administración Central del Estado, es la que tiene la mayor parte de los recursos para financiar las políticas de vivienda, a través del Plan Estatal de Vivienda. En este contexto, difícilmente entendible, la normativa en materia de vivienda, la política respecto a la inversión pública y los criterios de cómo aplicarla, así como

su disponibilidad a movilizar recursos, son muy distintos en cada Comunidad Autónoma, hasta el punto de poder decir que el grado de descoordinación e incluso de contradicción entre ellas es más que notable. Así las cosas, no existe una política de Estado ante un tema de tan relevante importancia; una política que, si bien sensible a contextos específicos (no es lo mismo la ciudad que el campo, o las grandes ciudades que las pequeñas), abordara de manera conjunta todos los instrumentos que son necesarios y confluyentes para definir una política de vivienda global y mínimamente eficaz para España.

8. *La gestión del suelo. Una burocracia excesiva y poco eficaz.* En nuestro país, buena parte de los planes urbanísticos se encuentran judicializados. Los recursos y litigios son frecuentes, y afectan a cuestiones nucleares, pero también, en ocasiones, a simples aspectos más de forma. Es habitual que muchos de los planes urbanísticos se dilaten en los tribunales contencioso-administrativos y lleguen hasta las más altas instancias. En otros casos, los planes urbanísticos —auténticos objetos de discusiones políticas que superan las legítimas diferencias respecto a la opción de ciudad que se quiere— tardan años en aprobarse; de hecho, no es extraño que un plan general de una ciudad de cierta dimensión tarde diez años o más en aprobarse. Las complejas relaciones entre el diseño legal basado en procurar el control de procesos tan importantes para una ciudad como es su evolución urbana, y los intereses fundamentalmente económicos implícitos en su diseño (durante años la corrupción ha estado centrada en el planeamiento urbanístico), hacen que la planificación del suelo y su control sean también complejos. Sin embargo, complejidad no debe implicar la ineficacia que es sintomática en nuestro país; una ineficacia que resulta evidente cuando la gran cantidad de suelo calificado como urbanizable que efectivamente existe en España se ve sustancialmente disminuida para convertirse en *suelo calificado, pero no disponible*. Si a ello le sumamos el lento y complejo proceso de gestión posterior del suelo ya calificado y aprobado, el resultado son importantes deseconomías que encarecen el precio final de la vivienda, ya sea esta pública o privada.

Algo similar pasa con la gestión de los proyectos de edificación. La normativa que regula la calidad de la vivienda es necesaria, pues garantiza la calidad de un bien que condiciona la vida de las personas y familias. Sin embargo, es importante que estas normativas estén bien pensadas; que se evite una inflación innecesaria (en mu-



chos casos, se regulan cuestiones que no deberían ser objeto de ello) y, lo que es peor, contradicciones entre normativas, que es lo que ocurre como consecuencia de una abundancia innecesaria. En España es muy frecuente que una misma vivienda pueda proyectarse y aprobarse en una comunidad o en un ayuntamiento, pero no en los de al lado. Este indeseable incremento “*del coeficiente de rozamiento burocrático*”, se ha agravado, a partir de la pandemia, por una mayor ineficacia en la capacidad de la gestión pública, generando situaciones de colapso que finalmente se traducen en el precio final de la vivienda. ¿Quién paga esta ineficacia? Baste un ejemplo. En este momento de importante alza de costes de construcción, en las grandes ciudades españolas la media de tiempo desde que se presenta la documentación hasta que se obtiene la correspondiente licencia de obras es de año y medio.

9. *Cargas impositivas.* España se encuentra entre los países con más alta carga impositiva en la compra de vivienda: IVA, Actos Jurídicos Documentados, Transmisiones Patrimoniales, sin incluir otros gastos de gestión que pueden representar entre un 2 y un 3 % adicional. Es decir, la carga impositiva se sitúa entre un 8 y un 12 %, en el caso de la vivienda usada, y un 14 y un 16 % en el de la nueva (según las comunidades). Se trata, de largo, de una de las mayores cargas impositivas entre los países europeos. No se nos escapa que en nuestro país las distintas administraciones, fundamentalmente en los períodos de bonanza inmobiliaria, han utilizado la vivienda como mecanismo de financiación, y no solo con los impuestos más generales, sino con una multiplicidad de tasas adicionales (tasas de licencia, permisos de distinto tipo, etcétera); un mecanismo utilizado, en especial, por los municipios para cuadrar sus presupuestos, lo cual implica costes trasladados al comprador. Lo peor de todo ello es que, en un periodo como el actual, estos costes se sigan manteniendo, sin previsión de reducción o exención, de manera que contribuyen a elevar una inflación de precios que poco ayuda a paliar la situación ante la que nos encontramos (en la mayoría de los casos esta carga impositiva se mantiene exactamente igual en actuaciones de viviendas accesibles).

## II. Causas endógenas

10. *Mercado opaco e imperfecto.* El mercado inmobiliario tiene poco que ver con el descrito por la teoría económica: sus imperfecciones son muchas. En primer lugar, depende de una materia prima que

no se puede sustituir por otra. Ya hemos hablado de la lentitud e inseguridad para generar suelo realmente disponible. Por otra parte, son necesarias grandes concentraciones de capital que aguanten en el tiempo. Ello da lugar a una estructura muy oligopolista, donde los mejores suelos están en manos de unos pocos. El inmobiliario es, además, un mercado donde la información suele ser opaca: un mercado con flexibilidad de los precios al alza, pero de una rigidez a la baja.

Lo dicho hace que los agentes inmobiliarios privados se encuentren mucho más cómodos con expectativas de dos dígitos de beneficio —propias del mercado libre— que con los réditos de un mercado de vivienda asequible, social o de protección oficial, donde el riesgo es mayor y el beneficio menor y ajustado. Esta situación se está revirtiendo muy lentamente, y está dando lugar a una tímida mayor participación de agentes privados, tanto en promociones propias como de colaboración público-privada. Sin embargo, estas colaboraciones público-privadas, que sin duda forman parte esencial de la solución, están todavía muy lejos de ocupar el papel que les corresponde.

11. *Recelo a la participación pública.* Existe en nuestro país —contrariamente a lo que ha ocurrido en otros de nuestro entorno al margen del color de los gobiernos correspondientes— un recelo hacia la participación directa de lo público en la vivienda; en general, se prefieren modelos donde los recursos públicos sean puestos directamente en manos privadas que los gestionen. Esta visión —que en muchos casos ha supuesto incluso corruptelas— resulta equivocada y poco rigurosa simplemente a tenor de la realidad actual, pues se basa en la convicción de que el mercado de la vivienda es como cualquier otro y se regula por sí solo. De ahí que resulte necesaria la participación pública directa, o compartida público-privada, para atender a la vivienda social y a la vivienda accesible, en todos sus tipos, en alquiler y en propiedad. Una participación que debe hacerse con eficacia, calidad y sobre presupuestos realistas de precio y gestión. Los dos modelos, el público en sus diferentes versiones y el privado, son compatibles y deseables.
12. *La cultura de la propiedad.* Se dice que España, con razón, es un país de propietarios. La cultura de la vivienda desarrollada durante el franquismo, que aspiraba a que “cada español se convirtiera en un propietario”, las condiciones crediticias (era más rentable embarcarse en un crédito que en un alquiler), la falta de movilidad



una vez conseguido un trabajo, y la propia idea de que la vivienda era más un bien de inversión que de uso (identificándola inmediatamente con el ascenso a la clase media) fueron factores que durante mucho tiempo generaron un tipo de demanda orientada mayoritariamente a la propiedad. La realidad social y económica actual, la movilidad laboral y la decisión de no depender de una hipoteca que condiciona toda una vida, hacen, sin embargo, que la demanda de vivienda, fundamental entre los jóvenes, esté mutando hacia el alquiler, algo para lo que no estábamos suficientemente preparados.

Por otra parte, resulta difícil hacer ver a los propietarios, muchos ya mayores —para los que la vivienda adquirida es una oportunidad para completar su pensión o, simplemente, la manera de solucionar el problema de sus hijos—, que renuncien a unas rentas que cada vez resultan más altas en el mercado. En otras palabras, el problema de la especulación con los alquileres es algo que no solo se puede achacar a los grandes tenedores, sino que, aunque resulte duro decirlo, pertenece a una actitud muy extendida entre los ciudadanos-propietarios. Se requiere un tiempo para cambiar un proceso que viene de lejos.

13. *Mercado poco profesionalizado y de poco valor añadido.* La construcción en España está, en general y a pesar de los esfuerzos, muy poco tecnificada. Con una mano de obra poco productiva y escasamente formada (la construcción, tras la hostelería, es el sector que más empleo ofrece a los emigrantes), la industria de la construcción no genera grandes economías de escala. Resulta extraño, además, que, en un sector que implica aproximadamente el 12 % del PIB español (incluyendo obra pública, donde la componente técnica mejora), no se haya desarrollado una gran formación profesional rigurosa, tecnificada y solvente.
14. *Transformación del sector.* Lo ya dicho viene acompañado de grandes reticencias para modificar la manera de hacer, la regulación y normativa, así como las responsabilidades de diferentes actores. Se trata de un sector en general dominado por el “siempre se ha hecho así, nos va bien”, es decir, por la aversión al riesgo de cualquier tipo. Los promotores y los constructores al uso huyen de cualquier innovación por arriesgada: “que se arriesguen otros primero”, “más vale lo malo conocido...”. Por su parte, los técnicos responsables de la administración hacen una interpretación mezquina y literal de una normativa en ocasiones innecesaria u obsole-

ta, y cualquier innovación en los tipos arquitectónicos que busca una mejor adaptación a las necesidades programáticas actuales se convierte en una cruz para el arquitecto.

Se habla de la industrialización como “bálsamo de fierabrás” para resolver todo el problema. Se busca una construcción más eficaz y de calidad, incluso en un exceso de optimismo, más económica. Es verdad que las nuevas tecnologías pueden promover procesos esperanzadores que mejoren y logren una síntesis entre rapidez, calidad y creatividad. Sin embargo, en la mayoría de los casos no se sabe de lo que se habla y no se considera la realidad de la que partimos. Un ejemplo: confundir la industrialización con el uso exclusivo de técnicas de prefabricación ya conocidas, muy utilizadas pero que poco aportan a una innovación de calado. En relación con esto, conviene decir cuanto antes que innovación e industrialización implican una más que profunda transformación que vendrá de la de los industriales; que requiere enormes inversiones de capital; que ha de apoyarse en una nueva formación en las escuelas y en una mano de obra profesional, cualificada y formada; que, a corto plazo, y contrariamente a lo que se dice, supondrá incrementos en los costes de construcción así como un aumento en la calidad, resultando más “económica” pero no más “barata”. Se trata, en definitiva, de un cambio total de paradigma necesario e ineludible y con efectos muy positivos a largo plazo, pero que conviene no banalizar a corto.

### III. Las soluciones

Conviene hacer algunas aclaraciones. En primer lugar, que todas las soluciones sugeridas y otras, han de darse en *simultaneidad*: no son contradictorias, ni sucesivas; ante la gravedad de la cuestión, ninguna sobra. En segundo lugar, que todas políticas e instrumentos han de hacerse bajo el paraguas de una *Política Común de Estado*, acordada y asumida en sus bases fundamentales e instrumentales por todos los niveles de la administración del Estado, por los distintos partidos y agentes participantes, y ello sin perjuicio de que se tengan en cuenta contextos específicos. Finalmente, que todo ello ha de articularse asumiendo que la solución no es inmediata, y que, por tanto, ha de diseñarse un plan que implica juicios de valor y prioridades, pero con vocación de futuro y carácter estructural.

1. *Recursos económicos. Plan financiero global.* La primera prioridad es abordar el acceso a la vivienda accesible de calidad. Para ello hace falta *un plan financiero* de la vivienda a largo plazo y



movilizar cuantiosos recursos públicos. Invertir estos dineros resulta a la larga rentable porque supondrá, además de ingresos directos (alquileres), ahorros ciertos en otras partidas presupuestarias, por ejemplo, la sanidad. La obtención de estos recursos solo desde los presupuestos públicos se hace difícil. Por ello es importante:

- Buscar la *colaboración con el capital privado*. Potenciar sistemas de colaboración público-privados ya utilizados en otros países con gran eficacia. En estos casos, se ha de garantizar un ajustado pero suficiente rendimiento que haga apetecible la entrada a fondos e instituciones que buscan o necesitan invertir a largo plazo con poco riesgo. Esta colaboración es tan importante que se hace necesaria una ley y la regulación de una colaboración entre los dos tipos de capitales que incluya una específica regulación fiscal.
- Con el mismo objetivo, fomentar soluciones para obtener recursos a gran escala. Fondos bien definidos y gestionados, con objetivo social, abiertos a todos los ciudadanos que, como en el caso anterior, buscan poco riesgo a cambio de una rentabilidad limitada. Además, estos pueden tener un tratamiento fiscal ventajoso (en España no disponemos, como por ejemplo en Francia, de fondos de deuda pública cuyos rendimientos se dedican a la financiación asequible, Livret A; o fondos obtenidos a partir de las contribuciones sociales como la de los trabajadores y empresarios franceses, PEEC; o sistemas como los austriacos que movilizan grandes recursos para vivienda social y asequible).

2. *Vivienda social y vivienda en propiedad*. La intervención pública debe afectar a todos los segmentos de ciudadanos que no pueden adquirir una vivienda en el mercado: clases más desfavorecidas, pero también la clase media. En este sentido se ha de abordar:

- Vivienda social de promoción pública, o público-privada, en alquiler. Los terrenos son públicos o en concesión demanial, en este caso siempre para alquiler y nunca se venden.
- Vivienda protegida de promoción pública o privada, o público-privada, en alquiler y en propiedad. Si el suelo es público este nunca se privatiza, los alquileres están tasados y, en caso de venta, la vivienda clasificada nunca se desclasifica. Si el suelo es privado los alquileres y el acceso están tasados y la

compra puede desclasificarse al paso de unos años, tras la devolución de las ayudas recibidas.

- El suelo público que se enajena mediante concurso público debe ser, preferentemente, para vivienda asequible, renunciando los ayuntamientos a la especulación, práctica esta que viene siendo habitual para equilibrar presupuestos deficitarios.
3. *Simplificación de los procesos de calificación de suelo. Más eficacia y coordinación normativa.* Se hace urgente una revisión de procesos y normas, innecesarias o poco útiles, que alargan, con grandes costes, los procesos de calificación de suelo, urbanización y licencias de construcción, y ello sin renunciar en ningún caso a un marco de seguridad jurídica y de calidad de la vivienda. Igualmente es necesario evaluar los resultados en cuanto a la productividad y eficacia en su aplicación. Para ello se necesita un acuerdo nacional que implique a todos los estamentos y comunidades del Estado.
  4. *Evaluación adecuada de los costes. Módulos de referencia.* Es fundamental no engañarnos, máxime cuando se trata de la utilización de los recursos públicos: se necesitan controles de costes y rentabilidades ciertos, calculados sin voluntarismos políticos poco eficaces, especialmente cuando hablamos de beneficios limitados y de largos procesos de tenencia. En este sentido se hace necesario actualizar los módulos de coste de construcción, venta y alquiler máximos, ajustándose a la realidad. Es esta una condición importante si queremos que los promotores de VPO recuperen una actividad hacia la que son renuentes (en este momento, hay una gran cantidad de suelo clasificado como VPO que nadie quiere promover).
  5. *Promoción del valor añadido en construcción. Apertura a nuevas posibilidades técnicas y creativas.* Es necesario potenciar y ayudar a las inversiones y la creación de capital en las industrias que soportan el sector, generar programas de investigación aplicada en colaboración con las instituciones docentes, así como, a largo plazo, reconfigurar el papel de cada agente, especialmente de los técnicos y constructoras. Ello implica la inversión en escuelas de formación profesional de calidad, versadas en las nuevas tecnologías robóticas, así como en institutos de investigación avanzada con arquitectos e ingenieros trabajando al unísono para generar nuevos tipos de vivienda y sistemas constructivos, siempre bajo la premisa de obtener la mejor calidad arquitectónica.



6. *Se hace necesaria una revisión total de los sistemas fiscales de la vivienda.* Partiendo de que la vivienda asequible de calidad es una necesidad para la mayoría de los españoles, se ha de evitar el afán recaudatorio que ha sido y aún sigue siendo propio de nuestro país. Ello supone colocarse, en cuanto a la vivienda, en unos niveles impositivos similares a los de la media europea, no más. Igualmente, hay que rediseñar los instrumentos fiscales de manera que resulten más atractivos para promover cualquier tipo de vivienda asequible. En el caso de las subvenciones directas a inquilinos y compradores, estas ha de estudiarse con mucho cuidado, por cuanto no siempre ayudan a la contención de los precios. Otra vez más se debe hablar de la necesaria coordinación de un marco fiscal general.
7. *Reactivación y apoyo a nuevas fórmulas de promoción y gestión.* Se trata de apoyar fórmulas de promoción que prácticamente han desaparecido y otras nuevas que puedan resultar imaginativas y eficaces. No se trata de mantener una sospecha permanente hacia cualquier propuesta privada; hay que dar prioridad a una libertad de organización propia de una sociedad civil cabal. Un ejemplo es el recurso a las cooperativas, a las que se aportarían ayudas, subvenciones e incluso suelo cuando se trata de cooperativas con cesión de uso; un sistema que, aun con sus claros y oscuros en el pasado, puede ser muy útil si se adapta bien a los nuevos sistemas de gestión.
8. *Actuar con criterio respecto a determinadas prácticas lesivas.* La inflación de normativas y controles regulatorios, muchos de ellos necesarios, puede resultar contraproducente en el tiempo. Por ello, regulaciones específicas, como por ejemplo la de la vivienda turística, el alquiler por temporada, el límite de alquileres en las llamadas zonas tensionadas y, en general, aquellas cuyo objetivo sea la bajada de los precios de alquiler, no pueden ser objeto de improvisación, y han de estudiarse de manera que sean ciertamente eficaces.
9. *Evitar una segregación por áreas.* Los ayuntamientos, a través de su planeamiento y su disponibilidad de suelo, deben mantener un equilibrio social y garantizar la calidad de las comunicaciones, de la urbanización y de los servicios de las distintas promociones de la vivienda pública, así como evitar la venta de suelos de calidad caros para, de esta manera, poder hacer más viviendas asequibles en el extrarradio o en lugares marginales. Este recurso, además de falso —pues encarece en general el precio de la vivienda—, genera, a medio y largo plazo, situaciones socialmente extremas e indeseables.

10. *Un observatorio fiable.* En fin, se hace necesario un observatorio fiable y transparente, con información veraz y contrastable del mercado de la vivienda, que actúe a nivel de todo el territorio nacional de una forma coordinada y útil.



# LA VIVIENDA EN ESPAÑA: VIEJOS PROBLEMAS, NUEVAS SOLUCIONES

**Manuel Martín Rodríguez**

*Catedrático de Economía Política*

## 1. De nuevo la vivienda como problema

La actual política de vivienda en España tiene su más lejano precedente en los Planes Nacionales de Vivienda 1944-54 y 1956-60 para la reconstrucción del parque de viviendas tras la guerra civil, ambos un rotundo fracaso, por no haber contado con los recursos necesarios. Agravado después el problema por el alto crecimiento vegetativo de la población y los grandes movimientos migratorios interiores de los años sesenta, el Plan Nacional de Vivienda 1961-1976 contó ya con cuantiosos recursos y, además, estuvo acompañado por la Ley del Suelo de 1956, la Ley de Viviendas de Renta Limitada de 1954, la creación del Ministerio de la Vivienda en 1957 y la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1954, que en conjunto definieron una política de vivienda que, con algunos cambios, se ha venido practicando en España a partir de entonces: viviendas de protección oficial a precios tasados con financiación garantizada, incentivos fiscales y control de alquileres. En un tiempo político y económico muy distinto al de ahora, los resultados fueron espectaculares, construyéndose un total de 4.080.619 viviendas durante los años de vigencia del plan, unas 272.000 viviendas anuales, la mayor parte de ellas viviendas de protección oficial. Después, no obstante, se le ha criticado, porque pudo enriquecer a muchos promotores, porque la definición del concepto de viviendas protegidas fue muy defectuosa y por los efectos adversos de algunos de los instrumentos utilizados.

En los primeros años de democracia, se continuó con los planes estatales de vivienda (PEV), con el mismo diseño y con los mismos instrumentos, pero reduciendo el plazo a tan solo cuatro años, una opción difícilmente explicable dadas las características de la vivienda. Hasta 1985 no llegó la primera rectificación, con el Real Decreto Ley 2/1985, de 30 de abril (Decreto Boyer), por el que puso fin al control de alquileres, con un régimen transitorio para los contratos vigentes a esa fecha. Posteriormente, si-

guiendo las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional y de la Comisión Europea, la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, de consolidación fiscal, suprimió la deducción por inversión en vivienda a partir de 1 de enero de 2013. Años después, tras la crisis financiera de 2007-2008, en el PEV de 2012-2016 se desincentivó la promoción de viviendas y se apoyó la rehabilitación. En el PEV 2018-2021 se insistió en esta misma línea, añadiendo ahora el objetivo de una mayor eficiencia energética en las viviendas, sin garantizar ya la financiación de la vivienda protegida. Y en el último PEV 2022-2025, que mantuvo estos mismos objetivos y limitaciones, se atendieron las recomendaciones del Tribunal de Cuentas de cuantificar objetivos, establecer indicadores de seguimiento y efectuar controles periódicos, aunque todavía lejos de lo que se entiende actualmente como evaluaciones económicas de eficiencia del gasto público en términos de bienestar social.

Con estas rectificaciones, el número de nuevas viviendas construidas continuó creciendo extraordinariamente hasta la crisis financiera de 2007-2008. En 1981, se construyeron 218.118 viviendas; diez años después, en 1991, 272.484; y en 2001, 505.656, llegándose a un máximo histórico de 658.510 en 2006, con una inversión en vivienda del 12,4 % del PIB. Tras la crisis financiera —el alto precio que se pagó por este *boom* inmobiliario— el número de viviendas construidas bajó hasta un mínimo de 45.000 en 2016, subiendo de nuevo a partir de entonces, pero solo hasta las 100.000 que vienen construyéndose en los últimos años, con una inversión en torno al 6,5 % del PIB, la mitad que 2006. Por otra parte, si entre 1990 y 2012 se construyó una media anual de 60.000 viviendas protegidas, desde entonces esta cifra no llega a 10.000.

Cabría pensar que la experiencia de 80 años y 13 planes de vivienda habría servido para conocer bien el funcionamiento de este mercado, la forma de prevenir sus crisis y las políticas públicas para hacerles frente en caso de sobrevenir, pero, a la vista de lo ocurrido en los últimos años, parece no haber sido así. El Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, el Banco de España, los principales centros privados de investigación económica (Fedea, Funcas, BBVA Research, Caixa Bank Research, Instituto de Estudios Económicos) vienen ocupándose del problema en los últimos años. Este documento, que se redacta cuando se conoce ya el proyecto de Real Decreto por el que se regula el Plan de Vivienda 2026-2030, primero después de aprobada la Ley de Vivienda de 2003, constituye una reflexión sobre posibles vías alternativas a la política de vivienda prevista en esta ley. En la primera parte, se presenta con cierto detalle la actividad en el mercado de vivienda tras la crisis de 2008. A continuación, se resume la situación actual de la vivienda y la respuesta dada por la Ley de



Vivienda de 2003 para corregirla. Y, por último, a la vista de las críticas que se le vienen haciendo y de sus pobres resultados en sus tres años de vigencia, se ofrecen posibles alternativas.

## 2. Actividad en el mercado de vivienda tras la crisis de 2008

Tras la crisis económica de 2008, un primer cambio importante en el mercado de vivienda ha sido el número de compraventas, que, tras haber alcanzado un máximo de 960.000 en el año 2006, disminuyó después drásticamente hasta un mínimo de 300.000 en 2013, para comenzar a recuperarse en 2014, hasta las 714.237 compraventas en 2025, con una composición muy distinta a la de antes de la crisis. Si el peso de la de vivienda de segunda mano fue del 60 % del total de las transacciones en el periodo 2004-2007, a partir de 2014 este porcentaje fue aumentando hasta el 90 % actual, lo que se explica por la baja producción de vivienda nueva, por el cambio de uso de segundas viviendas a viviendas residenciales, por la conversión de inmuebles de uso terciario en uso residencial y por las salidas del *stock* acumulado, buena parte de él en los balances de las entidades financieras, por impagos de sus primitivos propietarios, o de los fondos de inversión, que los han ido adquiriendo a estas.

Un segundo cambio ha consistido en el aumento de las adquisiciones por parte de extranjeros, que, con leves oscilaciones anuales, han llegado al 21 % del total en 2023, frente al 8 % en el periodo 2003-2007, repartidas casi por igual entre extranjeros residentes y no residentes. Estas adquisiciones no se han distribuido uniformemente en todo el territorio nacional, sino que se han concentrado en cuatro Comunidades Autónomas con fuertes tensiones en determinadas zonas urbanas y turísticas, Cataluña, Madrid, Andalucía y Comunidad Valenciana, con más de un 80 % del total. En algunas provincias andaluzas, como Málaga y Almería, el porcentaje de adquisiciones por extranjeros ha sido de un 38 y un 28 %, respectivamente, en 2023.

En tercer lugar, ha crecido con fuerza el mercado de alquiler, a lo que no ha sido ajeno, junto al descenso en el número de viviendas nuevas construidas, su gran atractivo económico en el periodo 2015-2022, en que la rentabilidad bruta, incluyendo la revalorización del activo subyacente, se ha situado en un promedio anual del 10,5 %, que ha llegado a ser de más del 12 % en los tres últimos años, mientras que la rentabilidad media bruta anual en bonos a 10 años, o en un promedio del IBEX, ha sido del 1,2, y el 6,8 %, respectivamente. En conjunto, el porcentaje de viviendas en alquiler ha aumentado del 14 al 19 % del total entre 2008 y 2023, aproximándose con ello a los estándares europeos, aunque solo una quinta par-

te de los alquileres son a precio reducido. También aquí el problema es mayor en zonas urbanas y turísticas. Más del 55 % de las viviendas en alquiler son ocupadas por jóvenes entre 16 y 29 años. Y entre los arrendadores predominan los pequeños propietarios, frente al poco peso de personas jurídicas y grandes tenedores.

Y, en cuarto lugar, el precio de la vivienda viene experimentando grandes subidas, debido a su creciente escasez y a sus altos costes. El precio medio de la vivienda nueva, que en el año 2013 estuvo su nivel más bajo, cayendo un 30 % respecto a 2007, ha venido aumentando desde entonces por encima del precio de la vivienda usada. Entre diciembre de 2020 y junio de 2025, ha aumentado un 42,2 % frente a un 21,2 % de inflación. En este punto también hay grandes diferencias entre territorios, ya que los movimientos demográficos vienen siendo muy intensos hacia las zonas urbanas y de mayor atracción turística, una tendencia que parece va a continuar en los próximos años. El hecho más novedoso aquí es que, si en 2015 la creación neta de hogares fue de 50.000, en 2023 fue ya de 275.000, y las previsiones para los próximos años apuntan a unos 220.000 anuales, debido a un aumento de la población, a su creciente concentración en las grandes áreas urbanas y turísticas y a la disminución del número de personas por hogar. Con ello, si durante el último *boom* inmobiliario, en que llegaron a construirse hasta 641.419 viviendas anuales en 2007, se creó un excedente de nuevas viviendas sobre los nuevos hogares de unas 150.000 anualmente, lo que permitió una acumulación de más de 1.500.000 viviendas, en los años 2011-2025, en que se construyeron en torno a unas 100.000 viviendas anuales, el diferencial negativo fue de unas 140.000 viviendas anuales, que podría continuar aumentando en los próximos años.

### **3. Financiación de la vivienda**

La demanda solvente de vivienda viene determinada por la riqueza o renta permanente de los hogares, por el ahorro acumulado y por las condiciones de financiación. En todo ello, pero particularmente en las condiciones de financiación, se han producido también grandes cambios en los últimos años. En el año 2007, último del ciclo alcista, en un contexto de fuerte crecimiento económico y condiciones de financiación muy laxas, más del 60 % de las adquisiciones de vivienda se hicieron recurriendo al crédito bancario; de 2008 a 2013, esta cifra se redujo a menos del 30 %; y a partir de 2014, en un contexto económico nuevamente favorable, este porcentaje fue aumentando hasta superar el 50 % en 2021. Pero, después, las condiciones de financiación se endurecieron y en 2023 este porcenta-



je bajó hasta un 45 %. Si en 2008 el saldo vivo de créditos hipotecarios para adquisición de viviendas llegó a representar el 63 % del PIB, en 2023 este saldo ha bajado hasta el 34 %, lo que ofrece un colchón importante para una buena política de vivienda.

El endurecimiento del crédito a viviendas se pone de manifiesto también en las condiciones particulares de los préstamos hipotecarios. La ratio préstamo/precio, que durante los años del *boom* inmobiliario llegó a ser superior incluso al 100 %, ha ido bajando después hasta una media del 75 % en 2023. El plazo medio de estos préstamos se ha reducido desde un máximo de 30 años hasta 25. El tipo medio de interés, que en los años de mayor laxitud estuvo en torno al 1,5 TAE ha subido hasta el 2,5 TAE en 2023. Y una mayor prudencia de los bancos al conceder préstamos ha llevado a que el porcentaje de renta dedicado a la amortización del préstamo haya ido disminuyendo respecto al 50 % que llegó a tener en los años 2002-2008, lo que debe entenderse, junto con lo anterior, como una mayor dificultad de acceso a la vivienda.

#### **4. Situación actual y respuesta de la Ley de Vivienda de 2023**

Muy en resumen, el mercado español de la vivienda se caracteriza actualmente por las siguientes notas: una insuficiencia de la oferta para atender a la nueva demanda, mucho más diversificada ahora de lo que había venido siendo hasta hace pocos años; mayores dificultades económicas y financieras para satisfacer la demanda, especialmente en determinadas áreas urbanas y turísticas, tensionadas por procesos de concentración demográfica; y graves problemas para satisfacer el derecho a la vivienda de los colectivos más desfavorecidos, por sus elevados precios y las peores condiciones de financiación.

Cabría pensar que la subida de precios de la vivienda hubiera estimulado su oferta, pero no ha sido así, porque se ha debido en buena medida a una elevación de los costes de construcción, lo que ha disminuido su rentabilidad, una de las más bajas de la economía española según la Central de Balances del Banco de España. Entre 2014 y 2024 estos costes se han elevado un 40 %, según estadísticas oficiales, pero hasta un 60 %, según el propio sector, debido a una baja productividad, a los largos y complejos procedimientos urbanísticos, a los elevados costes regulatorios y a la escasez de mano de obra, tras la destrucción del tejido productivo después de la crisis de 2008. La baja productividad de la construcción, 26,4 euros por hora trabajada frente a 34,88 del conjunto de la economía española en 2024, se debe, a su vez, al minifundio empresarial del sector, a la escasa industrialización de la vivienda y a las propias características de la

construcción, poco atractiva para los jóvenes, especialmente para las mujeres. Y los altos costes regulatorios, cada vez mayores, a una legislación urbanística obsoleta, al lento proceso de tramitación de licencias urbanísticas y, en los últimos años, de forma muy significativa, a la modificación del Código Técnico de la Edificación de 2020, por la que se implementaron unos estándares de eficiencia energética muy exigentes.

Todas estas dificultades están afectando muy especialmente a las llamadas zonas tensionadas. No se trata ahora de reconstruir los desastres causados por una guerra, ni de proporcionar vivienda a la emigración masiva del campo a la ciudad en los años de la rápida industrialización española, pero vuelve a haber intensas migraciones hacia las grandes áreas metropolitanas, atraídas ahora por el sector servicios y por las nuevas formas de vida. Debido a ello, la brecha entre el aumento de precios de la vivienda y los salarios es cada vez mayor. Y, en cambio, los pasos que se vienen dando en la industrialización de la vivienda para abaratar su coste son demasiado lentos, y se presta poca atención a nuevos modelos habitacionales, como el *cohousing* o las viviendas a tiempo parcial, lo que obstaculiza la diversificación de precios.

Esta era la situación a la que tenía que enfrentarse la política de vivienda en 2021, cuando el problema, que había estado latente hasta entonces, comenzó a hacerse muy evidente. Las enseñanzas a su alcance después de ochenta años de experiencias, pueden resumirse fácilmente: los problemas de vivienda, un bien de consumo duradero y oferta muy rígida a corto plazo, han estado siempre muy relacionados con intensos movimientos demográficos, lo que hace muy difícil su instrumentación a corto plazo; los controles de precios y alquileres con los que se ha tratado de cargar los costes de las políticas públicas sobre los agentes inmobiliarios y los propietarios de viviendas, en lugar de hacerlo con cargo a los presupuestos generales del Estado, han producido siempre graves ineficiencias a medio y largo plazo; la financiación de viviendas con instrumentos inflacionarios y riesgo sistémico, como fueron la creación de dinero durante el franquismo o las titulaciones hipotecarias de los años del último *boom* inmobiliario, resultan peligrosas y terminan abocando a graves crisis financieras, como la de 1959 o la de 2008, respectivamente.

En 2021, con vistas a diseñar la política de vivienda, el gobierno elaboró el documento *España 2050. Fundamentos y Propuestas para una Estrategia Nacional de largo plazo*, en el que se resumieron los cambios que se estaban produciendo en el mercado de la vivienda en España en forma parecida a la expuesta más arriba: la dinámica demográfica derivada de la creciente internacionalización y de las nuevas tecnologías estaba afectando de forma



desigual a las distintas Comunidades Autónomas, con una creciente concentración de la población en Madrid, Cataluña y determinadas zonas turísticas; esta asimetría estaba alterando el anterior equilibrio urbano-rural, ya que, contrariamente a lo que cabía esperar de la generalización de internet y de las nuevas tecnologías, la economía digital estaba concentrando la población en las grandes ciudades; la nueva estructura demográfica estaba modificando la respuesta a algunas necesidades básicas de la sociedad, obligando a “reacondicionar miles de edificios y espacios públicos” en ciudades cada vez más extensas y difusas, a densificar las zonas consolidadas, a racionalizar los procesos de concentración, *turistificación* y gentrificación y a atender a la provisión de viviendas para los nuevos hogares, cuya creación se establecía entonces en torno a los 75.000 anuales, una cifra ampliamente superada después; y el progresivo aumento de los precios en las zonas más tensionadas impediría que muchos hogares pudieran disponer de una vivienda en propiedad, por lo que era previsible que el alquiler creciera como principal alternativa y que el aumento de los alquileres erosionara cada vez más las rentas de los inquilinos, ganando en importancia nuevas fórmulas de vivienda, como la propiedad y alquiler compartidos o la propiedad temporal.

Atendiendo a todo ello, se aprobó la Ley 12/2023 de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, con el fin, según se dice su exposición de motivos, de “garantizar el derecho a una vivienda digna y asequible”, estableciéndose como objetivo fundamental “favorecer la existencia de un oferta suficiente y adecuada de vivienda que responda a la demanda existente y permita el equilibrio de mercado”, mediante tres tipos de instrumentos, que suponían un regreso a la política de vivienda de 1960, cuando las circunstancias eran muy distintas, y sin las rectificaciones que se habían ido produciendo a partir de 1985: creación y gestión de parques públicos de viviendas en alquiler; incentivos fiscales para la construcción y alquiler de viviendas; y control de alquileres en áreas consideradas tensionadas por las administraciones públicas, con imposición de límites a su actualización y prórrogas forzosas tras la expiración de los contratos.

La ley ha venido siendo criticada desde distintos ámbitos, incluido el Tribunal de Cuentas, que pidió su derogación, por crear un problema competencial, dado que la vivienda es de competencia autonómica, por regular derechos de propiedad en un ámbito legal impropio, por la inseguridad jurídica que introduce sobre determinados contratos, y por haber hecho caso omiso de experiencias anteriores, volviendo a viejos instrumentos cuya ineficacia está ampliamente probada. Desde el análisis económico, las críticas se han centrado en este último punto, en los graves efectos

redistributivos que pueden derivarse de ella, y en que no se haya hecho una evaluación *ex ante*, que habría puesto de manifiesto sus limitaciones.

Los parques públicos de vivienda en alquiler, de los que se dispone de abundantes experiencias en distintos países, no pueden ser una solución a corto plazo, como es actualmente su necesidad, por el mucho tiempo que se necesitaría para su construcción, aparte los problemas de gestión que plantearían, tales como su elevado coste, su conservación, la asignación de viviendas, la eventual aparición de guetos, o el posible cambio de circunstancias cuando se pueda disponer de ellos. Y algo parecido cabría decir de las reservas obligatorias de suelo que prevé la ley para la construcción de estos parques en los planes urbanísticos, cuyos coeficientes sobre el total del suelo residencial se han elevado de forma significativa, lo que hará pagar a los adquirentes de las demás viviendas construidas en ellos por un coste que debería ser asumido por todos los contribuyentes.

En cuanto a los incentivos fiscales, hace tiempo que la tendencia en muchos países es hacia su abandono, incluida España, donde, como se ha dicho, desde el 1 de enero de 2013 se suprimió ya la desgravación por inversión en vivienda, que podía suponer entonces hasta 9.000 euros por persona. La nueva ley de vivienda ha optado, por el contrario, por una línea contraria, con medidas que aún subsistían, sin los resultados deseados, o introduciendo otras nuevas. Se ha recortado con carácter general la reducción del rendimiento neto del alquiler a efectos de IRPF del 60 al 50 % para nuevos contratos, pero ampliándola hasta el 60, 70 o 90 % cuando se trate de viviendas en zonas tensionadas. Y se ha permitido a los ayuntamientos establecer recargos sobre el IBI entre el 50 y el 150 % para viviendas desocupadas durante más de dos años, en función del periodo de desocupación y del número de viviendas desocupadas de un mismo propietario en un mismo municipio, estableciéndose así una discriminación contra las entidades de alquiler de viviendas, sin explicación alguna, en un mercado muy atomizado que necesita de una mayor profesionalización.

Y, por otra parte, las numerosas medidas restrictivas a los contratos de alquiler de viviendas disminuirán su rentabilidad y aumentarán el riesgo percibido por los eventuales arrendadores, con lo que irá disminuyendo la inversión en este tipo de activos y se irán retirando viviendas del mercado en la medida en que haya otras inversiones más rentables. De los controles de alquileres, en particular, vigentes en España hasta el llamado Decreto Boyer de 1985, se conocen bien sus resultados. Incluso en el improbable caso de que se consiguieran los objetivos directos que se per-



siguen con ellos, se producirían otros efectos negativos a tener muy en cuenta: una redistribución de rentas entre propietarios e inquilinos, incluso cuando el nivel de renta de los primeros sea más bajo que el de los segundos; el parque de viviendas en alquiler envejecerá rápidamente, por falta de reparaciones a causa de su baja rentabilidad relativa; se alentarán prácticas irregulares, como pagos de entrada, o “guantes”; se alejará del mercado a inversores institucionales; y, en lugar de favorecer a los hogares más vulnerables, se favorecerá a los más solventes, que serán preferidos por los propietarios. La aplicación, de nuevo, de este instrumento solo puede explicarse en términos de la urgencia del problema, como cuando se concibió, a la espera de que el problema de la vivienda pueda resolverse de otro modo.

Por su parte, en el proyecto de Real Decreto por el que se regula el Plan Nacional de Vivienda 2026-2030, actualmente en información, el primero después de la aprobación de la Ley de 2023, que contará con una dotación de 7.000 millones de euros, que parece muy corta para la dimensión del problema, se establecen cinco grandes objetivos: aumentar el parque de vivienda asequible, rehabilitar el parque existente, reducir la edad de emancipación, rebajar el esfuerzo financiero para acceder a la vivienda, y revertir las zonas de mercado tensionado. Y para ello, junto a algunos aspectos positivos, se recurre a los instrumentos previstos en la ley de vivienda.

Como aspectos positivos, cabe señalar que se garantiza un marco común, con una gestión descentralizada por parte de las Comunidades Autónomas; que se prevén ayudas para la necesaria industrialización del sector, con el Proyecto Estratégico de Recuperación y Transformación Económica (PERTE), dotado con 1.300 millones de euros, 80 % en préstamos ICO y 20 % en aportaciones directas al capital industrial; que se prevén también ayudas para nuevos modelos de vivienda, como el *cohousing* o las viviendas de uso temporal, lo que contribuirá a diversificar la oferta y los precios; y que se incluye un capítulo sobre valoración económica del plan. Sin embargo, no todas estas medidas se han regulado de la mejor forma posible. En particular, el importante capítulo dedicado a la evaluación del plan da un paso adelante, pero esta se entiende aún de forma muy limitada, no como una evaluación económica en términos de bienestar social, sino como un simple seguimiento del plan mediante indicadores sobre solicitantes de ayudas, beneficiarios de ellas y actuaciones financiadas.

Por el contrario, sus mayores debilidades vienen de utilizar los viejos instrumentos previstos en la Ley de Vivienda, que aquí son los estrictamen-

te financieros con el fin de aumentar el parque de viviendas en propiedad y en alquiler. Basta con una lectura rápida del mismo para comprobar su intervencionismo y la extraordinaria complejidad de sus procedimientos, lo que hará muy difícil su administración, aumentará los plazos de construcción de las viviendas que se acojan a él y producirá efectos distorsionadores no solo en el mercado de la vivienda, sino en el conjunto de la economía.

## 5. Otra política de vivienda

En muy poco tiempo, la vivienda se ha convertido en el principal problema de los españoles. En el Barómetro del CIS de diciembre de 2020, la vivienda solo preocupaba al 0,6 % de los encuestados; en el de mayo de 2023, fecha de aprobación de la Ley de Vivienda, el 10,5 % de las respuestas señalaban ya a la vivienda entre los tres mayores problemas; y en el de febrero de 2026, este porcentaje se ha elevado hasta el 42,8 %, seguido a continuación por la emigración, con el 20,3 %. Los resultados reales no han sido mejores: a los tres años de entrada en vigor de la ley, la construcción de nuevas viviendas continúa estancada en torno a las 100.000 anuales y los precios siguen aumentando a una tasa interanual del 12 %, que es mayor aún en las zonas tensionadas. Los viejos instrumentos de la política de vivienda, que pudieron ser útiles en otro tiempo, no parecen serlo en la situación actual, especialmente para atender las necesidades de los hogares más vulnerables, su principal objetivo. Resulta obligado, por tanto, preguntarse por otras posibles políticas de vivienda, a corto y largo plazo.

En primer lugar, hay que insistir en que, si no se construyen más viviendas, es por falta de iniciativas empresariales, y que esto se debe a la baja rentabilidad actual de esta actividad, por no existir demanda solvente a los actuales costes de producción. Y por ello, como política a corto plazo, habría que hacer todo lo necesario para reducirlos, lo que podría incluir una amplia gama de medidas: simplificación de la legislación urbanística, procedimientos *fast track* en la tramitación técnica y burocrática de proyectos, flexibilización temporal de las exigencias del Código Técnico de la Edificación, formación acelerada de los jóvenes que quisieran incorporarse a la construcción, reducción de la pesada y redundante carga fiscal que pesa sobre la vivienda, un bien preferente, e incentivos para una mayor industrialización en su construcción.

Pero, en segundo lugar, como política a largo plazo, puede haber llegado el momento de plantearse la vivienda como quinto pilar del Estado de Bienestar, con definiciones precisas de objetivos, hogares beneficia-



rios, formas de provisión y evaluaciones económicas de resultados. En relación con esto último, una cuestión crucial en toda política pública, se han venido dando pasos importantes en los últimos años, hasta la reciente aprobación de Ley 27/2022, de 20 de diciembre de evaluación de las Políticas públicas en la Administración General del Estado. El Tribunal de Cuentas, en su fiscalización del PEV 2018-2021, ya había instado al gobierno a que en futuros planes se estableciera un sistema de seguimiento, fijando objetivos y metas cuantificados, con una tabla de indicadores, no solo de proceso sino también de impacto, con informes periódicos sobre su evolución, lo que se ha hecho en parte en el PEV 2026-2030, como ya se ha dicho. Y desde 2021, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), a quien por ahora parece tener encargada el gobierno de esta función, viene realizando sus primeros *spending review*, de los que, en relación con la vivienda, se desprenden dos conclusiones importantes: en 2016, el total de los beneficios fiscales representó un gasto total de 60.000 millones de euros, un 5 % del PIB, con una disminución de 1,2 puntos respecto a 2010, por haberse suprimido numerosas bonificaciones en línea con lo que viene haciéndose en otros países, entre ellas, el incentivo fiscal a la inversión en vivienda, que representaba unos 1.000 millones de euros anuales; y el beneficio fiscal para propietarios por arrendamiento de vivienda, único incentivo a la vivienda que quedaba vigente en ese año, por un importe de 1.039 millones de euros, fue regresivo en términos de igualdad y no fue eficaz para facilitar el acceso a la vivienda de los hogares de rentas bajas.

Estos resultados y el análisis que aquí venimos haciendo avalan que una nueva política de vivienda como parte del Estado de Bienestar merece ser estudiada. Su instrumentación podría ser mucho más sencilla que la de otros bienes preferentes y, desde luego, mucho más que la actual política de vivienda, mediante solo ayudas monetarias directas a la adquisición y alquiler de viviendas y avales al alquiler para los hogares que necesitaran de ellas. Una política así, además de crear demanda solvente, lo que aumentaría la oferta flexible de viviendas a los costes vigentes en cada momento, permitiría fijar objetivos cuantificables, mayor flexibilidad, muy probablemente un menor coste social, mayor control de los recursos públicos y una fácil evaluación económica en términos de bienestar social. Con ella, el problema de la vivienda quedaría sujeto a las mismas reglas que otros bienes preferentes, con sus mismas limitaciones presupuestarias, sin intervenciones ineficientes, sin que su coste recaiga sobre la propia vivienda en lugar de sobre todos los contribuyentes, y con evaluaciones económicas rigurosas, exigibles a todos los programas de gasto público.

## Bibliografía

AIREF (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal) (2020): *Beneficios fiscales*, julio. <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/PDF-WEB-BF-1.pdf>

Arruñada, Benito (2023): *Un nuevo rumbo para la política de vivienda*, Fedea, Policy Paper, 2023/04, junio. <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2023/06/FPP2023-04.pdf>

Banco de España (2023): *Informe anual 2023*, Capítulo 4, “El mercado de la vivienda en España: evolución reciente, riesgos y problemas de accesibilidad”, pp.232-296. [https://www.bde.es/f/webbe/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/23/Fich/InfAnual\\_2023\\_Cap4.pdf](https://www.bde.es/f/webbe/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/23/Fich/InfAnual_2023_Cap4.pdf)

Fuente, Ángel de la (2023): *Notas sobre el proyecto de ley de vivienda*, Fedea, Apuntes, 2023/12, mayo. <https://fedea.net/notas-sobre-el-proyecto-de-ley-de-vivienda/>

— (coord.) (2021): *La evaluación de políticas públicas en España: antecedentes, situación actual y propuestas para una reforma*, Fedea Policy Papers - 2021/09. <https://fedea.net/la-evaluacion-de-politicas-publicas-en-espana-antecedentes-situacion-actual-y-propuestas-para-una-reforma/>

CaixaBank Research (2025): “Inmobiliario 2S 2025”, *Informe sectorial*. [https://www.caixabankresearch.com/sites/default/files/content/file/2025/09/05/91185/is\\_inmobiliario\\_2s\\_2025\\_esp\\_web.pdf](https://www.caixabankresearch.com/sites/default/files/content/file/2025/09/05/91185/is_inmobiliario_2s_2025_esp_web.pdf)

Kahametshin, Dimitry, David López Rodríguez y Luis Pérez García (2024): *El mercado del alquiler de vivienda residencial en España: evolución reciente, determinantes e indicadores de esfuerzo*, Banco de España, Documentos Ocasionales 2432. <https://www.bde.es/wbe/es/publicaciones/analisis-economico-investigacion/documentos-ocasionales/el-mercado-del-alquiler-de-vivienda-residencial-en-espana-evolucion-reciente-determinantes-e-indicadores-de-esfuerzo.html>

Lajer Barón, Andrés, David López Rodríguez y Lucio San Juan (2024): *El mercado de la vivienda residencial en España: evolución reciente y comparación internacional*, Banco de España, Documentos Ocasionales 2433. <https://www.bde.es/wbe/es/publicaciones/analisis-economico-investigacion/documentos-ocasionales/el-mercado-de-la-vivienda-residencial-en-espana-evolucion-reciente-y-comparacion-internacional.html>



Mataba, Kudzai *et al.* (2023): *Revisitando los incentivos fiscales como herramienta de promoción de las inversiones*, International Institute for Sustainable Development. <https://www.iisd.org/system/files/2025-04/revisiting-tax-incentives-investment-promotion-tool-policy-makers-es.pdf>

*Revista del IEE*, nº 3/2002 (monográfico sobre vivienda, varios autores), Madrid: Instituto de Estudios Económicos.

Torres, Raymond (2023): “El acceso de los jóvenes a la vivienda”, Funcas, *Cuadernos de Información Económica*, nº 296, septiembre-octubre. [https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2023/09/CIE-296\\_Torres.pdf](https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2023/09/CIE-296_Torres.pdf)



# PUBLICACIONES





# Colección CUADERNOS

## DOCUMENTOS E INFORMES

### CUADERNOS 1

España: ante una encrucijada crítica.  
Empleo, responsabilidad y austeridad  
Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2011

### CUADERNOS 2

Propuestas para fomentar el empleo juvenil  
Círculo Cívico de Opinión. Febrero de 2012  
INFORMES  
Para un diagnóstico sobre la formación y el empleo de los jóvenes.  
L. Garrido Medina, UNED  
El empleo juvenil en España: un problema estructural.  
F. Felgueroso, Universidad de Oviedo.

### CUADERNOS 3

Plan y liderazgo. Lo urgente y lo importante en la política  
frente a la crisis  
Círculo Cívico de Opinión. Marzo de 2012  
INFORMES  
Lo urgente y lo importante en la política económica hoy.  
J.M. Serrano Sanz, Universidad de Zaragoza  
Políticas para una recesión de balance.  
M. Martín Rodríguez, Universidad de Granada  
Economía española. Diagnóstico, situación y propuestas.  
A. Torrero, Universidad de Alcalá  
La política económica frente a los problemas urgentes e importantes  
de la economía española actual.  
A. Costas, Círculo de Economía

### CUADERNOS 4

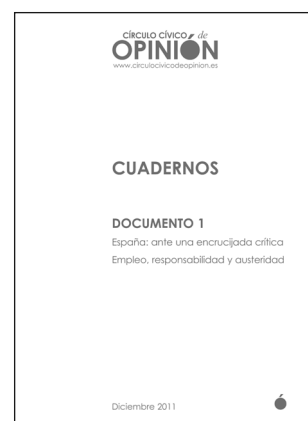
La refundición de los reguladores  
Círculo Cívico de Opinión. Mayo de 2012  
INFORMES  
Sobre la estabilidad de la regulación. Fórmulas de equilibrio y frentes de riesgo.  
J. Esteve Pardo, Universidad de Barcelona  
Estabilidad regulatoria.  
F.J. Villar, Universidad de Barcelona  
Mínimos reguladores, mínima regulación, mínima restricción y mínima distorsión  
a los mercados.  
A. Betancor, Universidad Pompeu Fabra  
La estabilidad de la regulación económica.  
J. de la Cruz Ferrer, Universidad Complutense

### CUADERNOS 5

Por una política presupuestaria más ambiciosa  
Círculo Cívico de Opinión. Junio de 2012

### CUADERNOS 6

Una democracia de calidad: valores cívicos frente a la crisis  
Círculo Cívico de Opinión. Septiembre de 2012  
INFORMES  
La moral de la democracia.  
V. Camps, Universidad Autónoma de Barcelona  
Elogio de la obligación. No hay democracia posible sin cultura de la obligación.  
A. Cortina, Universidad de Valencia  
Raíces privadas de la ética pública.  
J. Goma Lanzón, Fundación Juan March  
Remedios para lo irremediable.  
F. Savater, escritor



### **CUADERNOS 7**

Desafección política y sociedad civil  
Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2012  
INFORMES  
Partidos políticos y sociedad civil:  
análisis de un divorcio, propuestas de reconciliación.  
J. Rupérez, Embajador de España  
La presunta desafección democrática.  
J. M. Ruiz Soroa, abogado  
Wikicracia y antipolítica.  
I. Camacho, periodista y escritor  
Fallo de país.  
A. Ortega, escritor y periodista  
Preocupémonos de los procesos, no de los resultados.  
J. I. Torreblanca, UNED

### **CUADERNOS 8**

La investigación: una prioridad a prueba  
Círculo Cívico de Opinión. Diciembre de 2012  
INFORMES  
Investigación, desarrollo e innovación en una España en crisis:  
un breve informe de situación y algunas propuestas.  
F. Cossío, UPV, Ikerbasque  
La ciencia española entre dos leyes.  
J. López Facal, CSIC

### **CUADERNOS 9**

Medidas para la reactivación del sector inmobiliario  
y la construcción  
Círculo Cívico de Opinión. Mayo de 2013  
INFORMES  
La ciudad compacta, un recurso frente a la crisis.  
L. Fernández-Galiano, Universidad Politécnica de Madrid  
Territorio y ciudad, después de la crisis.  
M. Martín Rodríguez, Universidad de Granada  
El caso de Madrid: 1997-2012. Del urbanismo explosivo al inane.  
Sacar lecciones de la crisis.  
J. Gómez Mendoza, Universidad Autónoma de Madrid

### **CUADERNOS 10**

Riesgos de pobreza, ingresos mínimos y servicios sociales  
Círculo Cívico de Opinión. Noviembre/Diciembre de 2013  
INFORMES  
La garantía de unos ingresos mínimos para todos:  
una reforma necesaria para mantener la cohesión social  
y preservar el capital humano.  
M. Laparra, Universidad Pública de Navarra  
Problemas y dificultades de los servicios sociales públicos  
y propuestas.  
D. Casado, Seminario de Intervención y Políticas Sociales

### **CUADERNOS 11**

El mercado hipotecario de viviendas en España:  
una reconsideración  
Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2013  
INFORMES  
Informe sobre los desahucios.  
M. Atienza, Universidad de Alicante  
La crisis de la hipoteca.  
M. Hernández-Gil Mancha, Registrador de la Propiedad  
Hipoteca y sobreendeudamiento.  
Breve nota sobre las recientes iniciativas legislativas.  
E. Calmarza Cuencas, Registrador de la Propiedad y Mercantil

### **CUADERNOS 12**

Por una reforma tributaria en profundidad  
Círculo Cívico de Opinión. Febrero de 2014  
INFORMES  
Reforma tributaria.  
E. Albi, Universidad Complutense de Madrid  
Tres reflexiones sobre la reforma fiscal: fraude, desigualdad y descentralización.  
J. López Laborda, Universidad de Zaragoza  
Una evaluación del sistema fiscal español y las reformas necesarias.  
I. Zubiri, Universidad de Zaragoza



### **CUADERNOS 13**

La Formación Profesional ante el desempleo  
Círculo Cívico de Opinión. Octubre de 2014  
INFORMES

Situación actual de la Formación Profesional en España.  
Apuntes para un breve diagnóstico y propuesta de una agenda prioritaria.  
F. A. Blas, Universidad Complutense de Madrid  
Apuntes sobre la Formación Profesional en España.  
J. Carabaña, Universidad Complutense de Madrid  
Se es de donde se hace el Bachillerato... o no se es:  
sobre la minusvalorización de la Formación Profesional y sus consecuencias.  
M. Fernández Enguita, Universidad Complutense de Madrid  
La Formación Profesional en España desde la perspectiva del empleo.  
F. J. Mato Díaz, Universidad de Oviedo

### **CUADERNOS 14**

Empresas, función empresarial y legitimidad social de los empresarios  
Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2014  
INFORMES

La legitimidad de empresas y empresarios en España: una perspectiva comparada.  
E. Huerta Arribas, Universidad Pública de Navarra  
V. Salas Fumás, Universidad de Zaragoza  
Valoración del empresario y problemas y retos de las empresas en España.  
J.R. Cuadrado Roura y A. García Tabuenca, Universidad de Alcalá  
La función innovadora del empresario.  
F. Becker Zuazua, Universidad Rey Juan Carlos  
El empresario: función social y legitimación  
A. Cuervo, CUNEF  
El empresario en la sociedad actual. Clave del desarrollo societario y económico.  
S. García Echevarría, Universidad de Alcalá

### **CUADERNOS 15**

La reforma constitucional y Cataluña  
Círculo Cívico de Opinión. Marzo de 2015  
INFORME  
La reforma constitucional y Cataluña  
S. Muñoz Machado, Universidad Complutense

### **CUADERNOS 16**

Recuperar para el empleo a los trabajadores menos cualificados  
Círculo Cívico de Opinión. Abril de 2016  
INFORME  
Recuperar para el empleo a los trabajadores menos cualificados.  
L. Garrido, UNED, R. Gutiérrez, Universidad de Oviedo

### **CUADERNOS 17**

La transición energética y la Cumbre del Clima de París  
Círculo Cívico de Opinión. Mayo de 2016  
INFORME  
La transición energética y la Cumbre del Clima de París  
C. López, Universidad Autónoma de Madrid

### **CUADERNOS 18**

El Brexit y los intereses económicos españoles  
Círculo Cívico de Opinión. Junio de 2016  
INFORME  
Referéndum sobre la permanencia del Reino Unido  
A. Mangas, Universidad Complutense de Madrid

### **CUADERNOS 19**

Populismo: qué, por qué, para qué  
Círculo Cívico de Opinión. Abril de 2017  
INFORMES  
¿Por qué el populismo?  
F. Vallespín, Universidad Autónoma de Madrid  
Radiografía del populismo  
M. Martínez-Bascuñán, Universidad Autónoma de Madrid

### **CUADERNOS 20**

Pobreza, crisis humanitarias y cooperación para el desarrollo

Círculo Cívico de Opinión. Septiembre de 2017

INFORMES

La cooperación para el desarrollo en un mundo desigual

J. A. Alonso, Universidad Complutense de Madrid

Conflictos humanitarios y crisis violentas: de la respuesta a la prevención

J. A. Núñez y F. Rey, Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)

### **CUADERNOS 21**

Economía y populismos

Círculo Cívico de Opinión. Octubre de 2017

INFORMES

Crisis económica y populismos

J. M. Serrano, Universidad de Zaragoza

Desigualdad y populismos

E. Bandrés, Universidad de Zaragoza y Funcas

Globalización, Gran Recesión y populismo

G. de la Dehesa, CEPR de Londres

### **CUADERNOS 22**

Sobre el discurso del odio

Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2018

INFORMES

Desactivar el discurso del odio y potenciar la libertad de expresión:

un juego de suma positiva

A. Cortina, Universidad de Valencia

El discurso del odio: entre la trivialización y la hiperpenalización

M. Revenga, Universidad de Cádiz

### **CUADERNOS 23**

Sobre la presidencia de Trump y las elecciones de noviembre

Círculo Cívico de Opinión. Diciembre de 2018

INFORMES

Sobre Trump y sus consecuencias

J. Rupérez, Embajador de España

Las claves para entender las midterm elections de 2018

C. García, Real Instituto Elcano

### **CUADERNOS 24**

Ante el envejecimiento demográfico

Círculo Cívico de Opinión. Febrero de 2019

INFORME

El envejecimiento de la población: datos y debates

E. Chulía, UNED.

### **CUADERNOS 25**

El bienestar complementario: la contribución de las empresas a la protección social

Círculo Cívico de Opinión. Abril de 2019

INFORME

Protección social y bienestar ocupacional

A.M. Guillén, Universidad de Oviedo

R. Gutiérrez, Universidad de Oviedo

### **CUADERNOS 26**

Europa, 2019

Círculo Cívico de Opinión. Mayo de 2019

INFORMES

El cambiante contexto exterior de la Unión Europea

E. Lamo de Espinosa, Universidad Complutense de Madrid

Europa y sus enemigos

F. Vallespín, Universidad Autónoma de Madrid

Escenarios y proyectos europeos ante las elecciones de 2019

J.M. de Areilza, ESADE y Aspen Institute España

Una Unión Europea renovada con proyección global

A. Mangas, Universidad Complutense de Madrid

### **CUADERNOS 27**

El problema del control político de las televisiones públicas. Propuestas de reforma

Círculo Cívico de Opinión. Abril de 2020

INFORME

Hacia un modelo de regulación para garantizar la independencia de las televisiones públicas en España

A. Boix (U. de Valencia), S. de la Sierra (U. de Castilla-La Mancha), E. Guichot (U. de Sevilla), J.L. Manfredi (U. de Castilla-La Mancha)



### **CUADERNOS 28**

Fiscalidad internacional: competencia entre países y paraísos fiscales.

¿Un problema irresoluble?

Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2020

INFORMES

Globalización, digitalización y tributación de las multinacionales

J. López Laborda (U. de Zaragoza y FEDEA), J. Onrubia (ICEI, FEDEA y GEN)

Retos para el Impuesto sobre Sociedades español en el nuevo contexto internacional

E. Sanz Gadea, Inspector de Hacienda del Estado (jubilado)

"(...) y los ricos vamos ganando". La creciente competencia fiscal por la atracción de los millonarios

F. Rodrigo Saucó, Universidad de Zaragoza

Los paraísos fiscales. Diagnóstico y soluciones

J.M. Peláez Martos, Inspector de Hacienda del Estado

### **CUADERNOS 29**

Ante la nueva reforma de las pensiones

Círculo Cívico de Opinión. Marzo de 2021

INFORME

Nuevo Pacto de Toledo y... ¿vieja política de pensiones?

E. Chuliá, UNED

### **CUADERNOS 30**

Las delegaciones catalanas en el exterior

Círculo Cívico de Opinión. Mayo de 2021

INFORME

Las delegaciones catalanas en el exterior

A. Mangas, Universidad Complutense de Madrid

### **CUADERNOS 31**

Sobre la política exterior de España

Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2021

INFORME

Sobre la política exterior de España

E. Lamo de Espinosa, Catedrático de Sociología

J. Rupérez, Embajador de España

### **CUADERNOS 32**

Memoria histórica/Memoria democrática

Círculo Cívico de Opinión. Marzo 2022

INFORME

Una historia interminable: memoria, consenso y democracia

J.F. Fuentes, Universidad Complutense de Madrid

### **CUADERNOS 33**

La situación de la función pública en España. La reforma postergada

Círculo Cívico de Opinión. Octubre 2022

INFORME

La situación de la función pública en España. La reforma postergada

M. Sánchez Morón, Universidad de Alcalá

### **CUADERNOS 34**

Meritocracia y cuestión territorial (En el centenario de España invertebrada)

Círculo Cívico de Opinión. Octubre 2022

INFORME

Meritocracia y cuestión territorial (En el centenario de España invertebrada)

J.F. Fuentes, Universidad Complutense de Madrid

### **CUADERNOS 35**

Energía en transición

Círculo Cívico de Opinión. Noviembre 2022

INFORMES

El petróleo en la transición energética

A. Merino (Repsol), R. García (Repsol)

El gas en la transición energética

M. Sicilia Salvadores, Enagás

La energía nuclear en la transición energética

C. López, Universidad Autónoma de Madrid

El mercado eléctrico: resultados y reformas pendientes

Ó. Arnedillo Blanco (NERA), J. Sanz Oliva (NERA)

**CUADERNOS 36**

Guerra de Ucrania y geopolítica global  
Círculo Cívico de Opinión. Diciembre 2022  
INFORME  
Guerra de Ucrania y geopolítica global  
F.J. Gan Pampols, Teniente General (R)

**CUADERNOS 37**

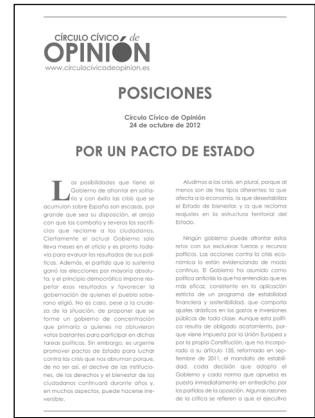
Sobre la propuesta de "financiación singular" para Cataluña  
Círculo Cívico de Opinión. Noviembre 2024  
INFORME  
Sobre la propuesta de "financiación singular" para Cataluña  
Á. de la Fuente, FEDEA e IAE-CSIC

**CUADERNOS 38**

La vivienda en España: análisis y propuestas  
Círculo Cívico de Opinión. Abril 2026  
INFORMES  
El drama del acceso a la vivienda: una visión desde la oferta  
Ignacio Ezquiaga, Economista e investigador  
Vivienda asequible: este es el principal problema  
F. Mangado, Arquitecto y economista  
La vivienda en España: viejos problemas, nuevas soluciones  
M. Martín Rodríguez, Catedrático de Economía Política

# Colección POSICIONES

1. **POR UN PACTO DE ESTADO**  
Octubre de 2012
2. **ECONOMÍA ESPAÑOLA: TAREAS PENDIENTES**  
Noviembre de 2012
3. **CORRUPCIÓN POLÍTICA**  
Febrero de 2013
4. **ECONOMÍA ESPAÑOLA: CORREGIR EL AJUSTE PARA INICIAR EL CRECIMIENTO**  
Mayo de 2013
5. **OCHO MIL MILLONES DE EUROS DE AHORRO: LA COMPLEJA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**  
Mayo de 2013
6. **SUPERAR LA DESAFECCIÓN, RECUPERAR EL APOYO CIUDADANO**  
Julio de 2013
7. **POR UN COMPROMISO NACIONAL DE REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA**  
Octubre de 2013
8. **CATALUÑA: A FAVOR DE LA CONCORDIA**  
Enero de 2014
9. **ECONOMÍA ESPAÑOLA: LAS EXIGENCIAS DE UN CRECIMIENTO VIGOROSO**  
Febrero de 2014
10. **ANTE LAS ELECCIONES EUROPEAS**  
Abril de 2014
11. **ESPAÑA, LA APUESTA POR LA RENOVACIÓN**  
Octubre de 2014
12. **ECONOMÍA ESPAÑOLA: EL REALISMO OBLIGADO. LA HORA DE LA POLÍTICA**  
Enero de 2015
13. **POR UNA CULTURA DE PACTO Y COOPERACIÓN POLÍTICA**  
Mayo de 2015
14. **ESPAÑA ANTE EL 27-S**  
Septiembre de 2015
15. **NUEVA LEGISLATURA, NUEVO CICLO POLÍTICO: POR LA REFORMA Y EL PACTO**  
Noviembre de 2015
16. **EL VALOR ECONÓMICO DE LA UNIDAD: CATALUÑA EN ESPAÑA**  
Diciembre de 2015
17. **A FAVOR DE LA POLÍTICA: UN BUEN GOBIERNO ¡YA!**  
Febrero de 2016
18. **EUROPA ANTE LA CRISIS DE ASILO Y REFUGIO: UN LLAMAMIENTO A LA RESPONSABILIDAD SOLIDARIA**  
Marzo de 2016
19. **HACIA LOS ESTADOS UNIDOS DE EUROPA**  
Mayo de 2016
20. **ANTE EL 26J**  
Junio de 2016
21. **ELECCIONES PRESIDENCIALES USA, 2016: ENTRE EL VÉRTIGO Y LA RESIGNACIÓN**  
Septiembre de 2016
22. **RECUPERAR LA CONFIANZA: POLÍTICA DE RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS ENTIDADES BANCARIAS**  
Febrero de 2017



23. **PACTO POR LA EDUCACIÓN PARA ESPAÑA**  
Marzo de 2017
24. **ESPAÑA Y LAS OTRAS MONARQUÍAS PARLAMENTARIAS DEL SIGLO XXI**  
Noviembre de 2017
25. **PREPARARSE PARA EL PRESENTE: DIGITALIZACIÓN Y EMPLEO**  
Febrero de 2018
26. **¿FINAL DE CICLO EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA? EL PAPEL DE LA POLÍTICA ECONÓMICA, HOY**  
Noviembre de 2018
27. **POR UN GOBIERNO COHERENTE Y ESTABLE: NEGOCIAR Y PACTAR, PACTAR Y NEGOCIAR**  
Junio de 2019
28. **ESPAÑA: RETOS ECONÓMICOS DE LA NUEVA LEGISLATURA**  
Julio de 2019
29. **LA INVESTIGACIÓN EN ESPAÑA: EMERGENCIA INAPLAZABLE**  
Octubre de 2019
30. **SALIR DEL BLOQUEO DESPUÉS DEL 10 N. LA GRAN RESPONSABILIDAD DE LOS POLÍTICOS**  
Diciembre de 2019
31. **COVID-19, ESPAÑA-20**  
Abril de 2020
32. **COVID-19: EL RETO CIENTÍFICO**  
Mayo de 2020
33. **PODERES DE NECESIDAD Y CONSTITUCIÓN**  
Mayo de 2020
34. **COVID-19: LA POLÍTICA ECONÓMICA. CONFIANZA PARA SOSTENER, RECUPERAR Y TRANSFORMAR**  
Junio de 2020
35. **COVID-19: LECCIONES DE LA HISTORIA**  
Junio de 2020
36. **COVID-19: CIUDAD Y URBANISMO**  
Julio de 2020
37. **SI NO ES AHORA, ¿CUÁNDO? COVID-19. UNA RESPONSABILIDAD POLÍTICA INELUDIBLE**  
Julio de 2020
38. **MÁS NIÑOS Y MÁS FAMILIAS**  
Septiembre de 2020
39. **ALERTA CÍVICA: RECTIFICAR EL RUMBO DE LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA**  
Octubre de 2020
40. **ESPAÑA EN ESTADO DE ALARMA: PROBLEMAS Y PROPUESTAS**  
Febrero de 2021
41. **ENTRE LAS VACUNAS Y LOS FONDOS EUROPEOS. EL TIEMPO APREMIA**  
Abril de 2021
42. **LOS JÓVENES Y LA BRECHA GENERACIONAL: EL PROBLEMA ES EL EMPLEO**  
Octubre de 2021
43. **ELECCIONES DE “MEDIO MANDATO” EN ESTADOS UNIDOS**  
Diciembre de 2022
44. **EL DESBORDAMIENTO DE NUESTRA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL**  
Marzo de 2023
45. **ECONOMÍA ESPAÑOLA: RETOS CRUCIALES**  
Abril de 2023
46. **EL ERROR ESCRIVÁ**  
Junio de 2023
47. **DECÁLOGO DE REAFIRMACIÓN**  
Octubre de 2023



48. **ANTE UNA LEY DE AMNISTÍA**  
Octubre de 2023
49. **1923-2023 DOS CRISIS: ANALOGÍAS Y DIFERENCIAS**  
Noviembre de 2023
50. **ANTE EL INICIO DE LA LEGISLATURA: DERRIBAR EL MURO**  
Enero de 2024
51. **ECONOMÍA ESPAÑOLA: EL COSTE DE LOS PACTOS DE INVESTIDURA**  
Enero de 2024
52. **SEIS NOMBRAMIENTOS CLAVES (Otra prueba de calidad democrática)**  
Marzo de 2024
53. **2024: UN AÑO ELECTORAL CLAVE PARA LA UNIÓN EUROPEA**  
Mayo de 2024
54. **ELOGIO DEL PODER JUDICIAL**  
Noviembre de 2024
55. **INMIGRACIÓN EN ESPAÑA: POR UNA CONVERSACIÓN PÚBLICA RACIONAL**  
Marzo de 2025
56. **EUROPA ANTE LA CRISIS DEL VÍNCULO ATLÁNTICO**  
Mayo de 2025
57. **LAS ECONOMÍAS EUROPEA Y ESPAÑOLA ANTE UN NUEVO ESCENARIO GEOPOLÍTICO**  
Junio de 2025





## SOCIOS

**Miguel Aguiló**  
Ingeniero de Caminos

**Yolanda Barcina**  
Catedrática de Nutrición y Bromatología

**Fernando Becker**  
Catedrático de Economía Aplicada

**Victoria Camps**  
Catedrática de Filosofía Moral y Política

**Jordi Canal**  
Historiador

**Francesc de Carreras**  
Catedrático de Derecho Constitucional

**Elisa Chuliá**  
Profesora de Sociología

**Adela Cortina**  
Catedrática de Ética y Filosofía Política

**Álvaro Delgado-Gal**  
Escritor

**Luis Fernández-Galiano**  
Arquitecto

**María José de la Fuente**  
Letrada del Tribunal de Cuentas.

**Juan Francisco Fuentes**  
Catedrático de Historia Contemporánea

**Francisco José Gan Pampols**  
Teniente General (R)

**José Luis García Delgado**  
Catedrático de Economía Aplicada

**José Gasset Loring**  
Economista

**Josefina Gómez Mendoza**  
Catedrática de Geografía

**Carmen González Enríquez**  
Catedrática de Ciencia Política

**Fernando González Urbaneja**  
Periodista

**José Luis González-Besada Valdés**  
Director de Comunicación y Relaciones Institucionales de El Corte Inglés, S.A.

**Olga Grau Laborda**  
Directora de Comunicación con grupos de interés  
Banco Santander

**Rodolfo Gutiérrez**  
Catedrático de Sociología

**Julio Iglesias de Ussel**  
Catedrático de Sociología  
Fundación Juan-Miguel Villar Mir

**Juan Carlos Jiménez**  
Profesor de Economía Aplicada

**Emilio Lamo de Espinosa**  
Catedrático de Sociología

**Cayetano López**  
Catedrático de Física Teórica

**Juan-José López Burniol**  
Abogado

**Francisco Mangado**  
Arquitecto

**Araceli Mangas Martín**  
Catedrática de Derecho Internacional Público  
y Relaciones Internacionales

**Jaime Montalvo Correa**  
Vicepresidente Mutua Madrileña

**Juan Mulet Meliá**  
Ingeniero de Telecomunicación

**Santiago Muñoz Machado**  
Catedrático de Derecho Administrativo

**Elisa de la Nuez**  
Abogada del Estado. Secretaria General de la Fundación Hay Derecho

**Luis Oro**  
Catedrático de Química Inorgánica

**Benigno Pendás**  
Catedrático de Ciencia Política

**José Manuel Rodríguez**  
Responsable de Relaciones Institucionales  
Gabinete de Presidencia, Iberdrola

**Javier Rupérez**  
Embajador de España

**José Manuel Sánchez Ron**  
Catedrático de Historia de la Ciencia

**José María Serrano Sanz**  
Catedrático de Economía Aplicada

**Alberto J. Schuhmacher**  
Investigador en Oncología Molecular

**José Juan Toharía**  
Catedrático de Sociología

**Fernando Vallespín**  
Catedrático de Ciencia Política

**José Antonio Zarzalejos**  
Periodista

## RAZÓN DE SER

Consolidada la democracia en el marco de un intenso proceso de modernización durante las últimas décadas, España ha de afrontar, en la Europa del siglo XXI, nuevos retos, con dificultades para encontrar un nuevo proyecto nacional aglutinador —como lo fue el de la transición—, por encima de los intereses partidistas de las prácticas que arraigan en otros particularismos.

No es sorprendente que, en este contexto, y pocos años después de haber dado por definitivamente resueltos los problemas que atenuaron a regeneracionistas o noventayochistas, broten aquí y allá proyectos de “regeneración” y que incluso se hable de la necesidad de una “segunda transición”: para unos el modo de superar la primera, para otros el modo de hacerla finalmente efectiva. Ese ímpetu regenerador pone de manifiesto, en todo caso, que España no ha perdido el pulso y que la sociedad civil se inquieta ante el presente, buscando alternativas que nos devuelvan a una senda que se corresponda con un más activo papel internacional y sirvan para generar un nuevo proyecto nacional.

El Círculo Cívico de Opinión responde a ese clima ciudadano. Constituido en 2011 como foro de la sociedad civil, abierto, plural e independiente, alejado de los partidos pero no neutro (y menos neutral), su objetivo es ofrecer un vehículo para que grupos de expertos puedan identificar, analizar y discutir los principales problemas y dilemas de la sociedad española, pero con la finalidad de que esos debates, conclusiones y sugerencias puedan trasladarse a la opinión pública.

Para conseguirlo, el Círculo generará propuestas y sugerencias concretas, que serán sometidas al escrutinio de la opinión pública a través de los medios de comunicación, para que su voz pueda ser escuchada y se proyecte hacia afuera. El Círculo parte del convencimiento de que no es bueno que los partidos monopolicen el espacio de la política; esta debe estar abierta también a otros actores. Foros como el Círculo pueden contribuir a ello.

El Círculo Cívico toma la forma jurídica más simple, la de una asociación, y pretende trabajar con el mínimo posible de financiación y el mínimo posible de burocracia. Fundado por un grupo de ciudadanos preocupados por la marcha de la cosa pública, invita a todos los que puedan estar interesados a sumarse a su esfuerzo, contribuyendo tanto con apoyo económico como —lo que es más importante— con su talento y conocimiento.

