REVISTA VASCA DE ECONOMÍA 109

EKONOMIAZ

I· 2026

Vivienda y residencia. Retos económicos, sociales y urbanísticos



EKONOMIAZ

N.º 109 - 1˚ SEMESTRE - 2026

EUSKO JAURLARITZA GOBIERNO VASCO

EKONOMIA, LAN ETA ENPLEGU SAILA

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA, TRABAJO Y EMPLEO

Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia

Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

Vitoria-Gasteiz, 2026

ERREDAKZIO KONTSEILUA / CONSEJO DE REDACCIÓN

Margarita Andrés Ortega (Zuzendaria / Directora)
Ekonomia, Lan eta Enplegu Saila - Eusko Jaurlaritza / Departamento de Economía, Trabajo y Empleo - Gobierno Vasco

José Ignacio Jaca Michelena (Zuzendariordea / Subdirector)
Ekonomia, Lan eta Enplegu Saila - Eusko Jaurlaritza / Departamento de Economía, Trabajo y Empleo - Gobierno Vasco

Jon Barrutia Güenaga - Euskal Herriko Unibertsitatea (EHU)

Ibon Galarraga Gallastegui - Basque Centre for Climate Change-BC3

Edurne Magro Montero
Orkestra-Basque Institute of Competitiveness & Deustuko Unibertsitatea - Universidad de Deusto

Arantxa Rodríguez Álvarez - Euskal Herriko Unibertsitatea (EHU)

Arantza Ugidos Olazabal - Euskal Herriko Unibertsitatea (EHU)

Elvira Uyarra Delgado - Universidad de Manchester - University of Manchester

AHOLKU KONTSEILUA / CONSEJO ASESOR

Philip Arestis (U. Cambridge)
Gabriela Dutrénit (U. Autónoma Metropolitana, U. Xochimilco)
Julio López Laborda (U. Zaragoza)
Kevin Morgan (U. Cardiff)
Carlos Javier Rodríguez (U. La Laguna)
Thomas Palley (Economics for Democratic & Open Societies)
Elena Stancanelli (CNRS París)
David Heres del Valle (CIDE, México)
Mikel Landabaso (European Commission)
Matilde Mas (U. Valencia, IVIE)
Vicente Ortún (U. Pompeu Fabra)
Göran Roos (Government of South Australia)
Jean Pierre Seclen (U. Católica Perú)

AURKEZPENA

Ekonomiaz nazioarteko seihilabetekaria da, 1985etik Eusko Jaurlaritzaren Ekonomia, Lan eta Enplegu Sailak argitaratuta. Erredakzio Kontseilu profesional batek zuzentzen du eta bere helburu nagusia analisia eta eztabaida ekonomikoa bultzatzea da, herrialdeko ikuspuntuarekin eta arreta berezia jartzen eremu aplikatuari eta euskal ekonomiari.

PRESENTACIÓN

Ekonomiaz es una revista semestral con proyección internacional, editada desde 1985 por el Departamento de Economía, Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco y dirigida por un Consejo de Redacción profesional, que tiene por objeto el fomento del análisis y el debate económico con un enfoque regional y especial atención al campo aplicado a la economía vasca.

ADMINISTRAZIOA ETA ERREDAKZIOA / REDACCIÓN Y ADMINISTRACIÓN

Eusko Jaurlaritza - Gobierno Vasco
Ekonomia, Lan eta Enplegu Saila / Departamento de Economía, Trabajo y Empleo

Donostia-San Sebastián, 1 - 01010 Vitoria-Gasteiz - Álava (Spain)
945 01 90 38 Administrazioa - Administración / 945 01 90 36 Erredakzioa - Redacción
Web: https:// euskadi.eus/ekonomiaz - E-mail: ekonomiaz@euskadi.eus

JABETZA ESKUBIDEAK

Ekonomiazek, hau da, Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazioak, ***Ekonomiaz*** aldizkarian argitaratuko diren artikulu originalen jabetza eskubide guztiak dauzka, zeintzuk Creative Commons lizentziaren arabera kudeatuko diren.

DERECHOS DE PROPIEDAD

Ekonomiaz (la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi) es la titular de todos los derechos de propiedad intelectual de los artículos originales publicados en ***Ekonomiaz,*** que serán gestionados conforme a la licencia Creative Commons

Edita:	Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco Donostia-San Sebastián, 1 – 01010 Vitoria-Gasteiz
Tirada:	500 ejemplares
Maquetación y montaje:	Roberto Elburgo
Impresión:	Gráficas Irudi, S.L.
Depósito Legal:	BI 2017-1985.
ISSN:	0213-3865
E-ISSN:	2340-4051

Nota de Redacción: La Revista *Ekonomiaz* no se hace responsable ni comparte necesariamente las opiniones expresadas por los autores de las colaboraciones, que las formulan bajo su exclusiva responsabilidad.

Erredakzioaren oharra: *Ekonomiaz* aldizkariak ez du erantzukizunik lankidetzen autoreek adierazten dituzten iritziak direlaeta, eta ez du nahitaez bat egiten iritzi horiekin. Autoreek, iritzi horiek, beraien erantzukizunpean bakarrik ematen dituzte.

Editorial note: The journal *Ekonomiaz* accepts no liability for and does not necessarily share the opinions expressed by the collaborators. Their opinions are the sole responsibility of them.

SUMARIO

VIVIENDA Y RESIDENCIA. RETOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y URBANÍSTICOS / ETXEBIZITZA ETA BIZILEKUA. EKONOMIA-, GIZARTE- ETA HIRIGINTZA-ERRONKAK / *HOUSING AND RESIDENCE. ECONOMIC, SOCIAL AND URBAN CHALLENGES*

DOI: https://doi.org/10.69810/ekz.1525

Coordinación:
Jon Charterina Abando

Introducción	**7**	
Sarrera	**19**	
Introduction	**31**	
La vivienda en España: diagnóstico y propuestas desde una perspectiva internacional / *Housing in Spain: diagnosis and proposals from an international perspective*	**42**	*José García Montalvo*
Turismo sostenible y especulación de la vivienda en Euskadi. Diagnóstico y desafíos en el contexto de las "viviendas turísticas" / *Sustainable tourism and housing speculation in the Basque Country. Diagnosis and challenges in the context of 'holiday rentals'*	**90**	*Borja Vivanco Díaz*
Proceso para el cálculo de los indicadores que permiten identificar las zonas tensionadas de la Comunidad Autónoma de Euskadi / *A process for calculating the indicators used to identify stressed areas in the Autonomous Community of the Basque Country*	**120**	*Aitor Puerta Goicoechea, Cristina Arenaz Lareo*
Etxebizitza eskuragarritasuna: alokairuen erronkak eta aukerak Euskal Autonomia Erkidegoko testuinguruan / *Housing affordability: rental challenges and opportunities in the Basque context*	**152**	*Amaia Altuzarra Artola, Elena Martínez Tola, Unai Tamayo Orbegozo, Estrella Sánchez Corchero*
La respuesta desde el urbanismo a la efectividad del derecho a la vivienda tras la Ley 12/2023 y su desarrollo en el País Vasco: novedades legislativas y jurisprudenciales / *The response by planning authorities to the 2023 Right to Housing Act and its development in the Basque Country: new developments in legislation and case law*	**178**	*Iñigo Maguregui Salas*

Selección bajo regulación: cómo los arrendadores adaptan las fianzas al riesgo percibido en los mercados de alquiler de Vivienda / *Screening Under Regulation: How Landlords Adapt Deposits to Perceived Risk in Rental Housing Markets* **208** *Jon Charterina Abando*

Promoción pública a través de cooperativas de cesión de uso. El caso de Txomin Enea / *Public housing development through non-equity housing co-operatives. The case of Txomin Enea* **232** *Santiago Merino Hernández, Aitziber Etxezarreta Etxarri*

Innovación social en el sector inmobiliario para combatir la exclusión social: el caso de ALAZTI Fundazioa / *Social innovation in the property sector to combat social exclusion: the case of ALAZTI Fundazioa* **252** *Adrián de Andrés Castillo, Mikel Jiménez Iruretagoyena, Elena Martínez Tola*

ENSAYOS BREVES / POLICY LETTERS

Los proyectos público-privados de vivienda asequible con vocación infraestructural necesitan de un marco jurídico y fiscal estatal que no acaba de llegar. ¿Habrá desborde foral? / *Affordable public/private housing projects with an infrastructure vocation require an as-yet undeveloped state legal and fiscal framework. Can provincial authorities cope?* **279** *Javier Burón Cuadrado*

Housing as a basic human right. The history, the present and the future of affordable housing construction in Vienna **286** *Veronika Iwanowski*

Introducción

DOI: https://doi.org/10.69810/ekz.1526

1. Introducción: la vivienda como problema económico y social

En los últimos años, el acceso a la vivienda se ha consolidado como una de las principales cuestiones económicas y sociales, tanto en Euskadi y España como en la generalidad de los países desarrollados. El incremento sostenido de los precios en numerosas áreas urbanas y metropolitanas, junto con las crecientes dificultades de acceso para amplios sectores de la población —especialmente jóvenes y hogares de renta media o baja— ha situado la accesibilidad residencial en el centro de las agendas públicas y de la investigación académica (OECD, 2021; Haffner y Hulse, 2021). De hecho, este fenómeno forma parte de una tendencia más amplia que afecta a muchas economías avanzadas y que refleja transformaciones profundas en los mercados urbanos, en los sistemas residenciales y en la economía global (Glaeser y Gyourko, 2018), en un contexto de creciente urbanización y presión sobre los sistemas urbanos a escala internacional (UN-Habitat, 2020).

En el caso español, este debate ha adquirido recientemente una intensidad particular. Factores como la recuperación de la demanda tras la crisis inmobiliaria, el crecimiento de la formación de hogares, el aumento de la movilidad internacional y la limitada elasticidad de la oferta residencial en determinadas áreas urbanas han contribuido a generar nuevas tensiones en el mercado de vivienda (BBVA Research, 2025; Macarrón Larumbe, 2025). Estas tensiones se han traducido en un mayor protagonismo del tema en el debate público y en la agenda legislativa, con iniciativas orientadas a mejorar la accesibilidad residencial y reforzar la intervención pública en este ámbito.

En este contexto, el presente número especial de *Ekonomiaz* resulta especialmente oportuno. Los trabajos reunidos abordan la problemática del acceso a la vivienda desde perspectivas complementarias —económica, institucional, jurídica y territorial— con el objetivo de ofrecer una visión amplia de las dinámicas actuales del sistema residencial y de los principales retos de política pública en España y, en particular, en el País Vasco.

El propósito del número no es únicamente describir las dificultades actuales de acceso a la vivienda, sino contribuir a una comprensión más profunda de sus causas estructurales y de las posibles respuestas de política pública, o desde la colaboración

público-privada. En este sentido, el conjunto de contribuciones se orienta a aportar elementos de análisis que permitan esbozar las diferencias y dificultades que existen con respecto al objetivo recogido en el artículo 47 de la Constitución Española, que reconoce el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (Constitución Española, 1978), y acaso plantear algunas pautas para su consecución.

Las contribuciones incluidas abarcan varios temas, tales como el diagnóstico comparado del sistema residencial español, el análisis de experiencias internacionales, el estudio de dinámicas territoriales específicas, el impacto de determinadas actividades económicas sobre el mercado de vivienda, las implicaciones del marco regulatorio y el desarrollo de nuevas iniciativas institucionales orientadas a ampliar el acceso a la vivienda. En conjunto, estos trabajos ofrecen una visión multidimensional de los desafíos actuales y de las posibles estrategias para afrontarlos.

2. El debate internacional sobre accesibilidad a la vivienda

El problema de la accesibilidad a la vivienda se ha convertido en uno de los principales temas de investigación en economía urbana y política pública durante las últimas décadas. El concepto de *housing affordability* se utiliza habitualmente para describir la relación entre el coste de la vivienda y la capacidad económica de los hogares para afrontarlo. Aunque no existe una única medida universalmente aceptada, numerosos estudios utilizan indicadores como el esfuerzo relativo de los hogares para pagar la vivienda, el porcentaje de renta destinado al alquiler o la compra, o la incidencia de situaciones de sobreesfuerzo residencial (Haffner y Hulse, 2021).

La literatura comparada muestra que las dificultades de acceso a la vivienda se han intensificado en numerosas economías avanzadas desde finales del siglo XX. En muchas ciudades globales —como Londres, París, Nueva York o Ámsterdam— el aumento de los precios de la vivienda ha superado ampliamente el crecimiento de los ingresos de los hogares, generando crecientes tensiones sociales y territoriales. Este fenómeno se ha visto reforzado por diversos factores estructurales, entre los que destacan la creciente urbanización, la concentración del empleo cualificado en determinadas áreas metropolitanas, el aumento de la movilidad internacional y las limitaciones en la expansión de la oferta residencial en determinadas zonas urbanas (Glaeser y Gyourko, 2018).

En este contexto, numerosos organismos internacionales han subrayado la necesidad de abordar el problema de la vivienda desde una perspectiva integral que combine políticas de oferta, regulación del mercado inmobiliario y desarrollo de parques de vivienda social o asequible, en línea con las recomendaciones de la literatura comparada sobre políticas de vivienda en economías desarrolladas (Been *et al.*, 2018). Informes recientes de la OCDE destacan que el funcionamiento eficiente de los mercados de vivienda es fundamental no solo para el bienestar

social, sino también para el crecimiento económico y la movilidad laboral (OECD, 2021). Un mercado residencial rígido o caracterizado por fuertes tensiones de precios puede limitar la movilidad de los trabajadores, dificultar la formación de nuevos hogares y aumentar las desigualdades socioeconómicas (Andrews *et al.*, 2011), así como generar efectos persistentes sobre la accesibilidad en los mercados de vivienda a medio y largo plazo (Ganong y Shoag, 2017; Hsieh y Moretti, 2019).

Dentro de este debate internacional, uno de los elementos centrales es la función del mercado de alquiler en los sistemas residenciales contemporáneos. En muchos países europeos, el alquiler constituye un componente fundamental del acceso a la vivienda, especialmente para los hogares jóvenes y para los segmentos de población con mayor movilidad laboral. Sin embargo, la estructura del mercado del alquiler varía significativamente entre países. Mientras que algunas economías cuentan con amplios parques de vivienda social o pública en alquiler, en otros casos el sistema residencial se ha caracterizado históricamente por un fuerte predominio de la propiedad (Scanlon *et al.*, 2014).

Estas diferencias institucionales han dado lugar a modelos residenciales muy diversos. En algunos países del centro y norte de Europa, como Austria, Dinamarca, Alemania o los Países Bajos, las políticas públicas han favorecido históricamente el desarrollo de amplios parques de vivienda en alquiler, tanto públicos como cooperativos (Reinprecht, 2014, para el caso de Austria; Vestergaard, H. y Scanlon, 2014 para el caso danés; Droste y Knorr-Siedow, 2014, para el caso alemán; o Elsinga y Wassenberg, 2014, para el de Países Bajos). En cambio, en otros países del sur de Europa, entre ellos España, el sistema residencial se ha caracterizado tradicionalmente por un fuerte predominio de la propiedad y por una presencia mucho más limitada de vivienda social en alquiler (Alberdi, 2014, que analiza el caso de España; Kemeny, 1995, en general).

Esta diversidad institucional constituye un elemento fundamental para comprender las diferencias observadas en los indicadores de accesibilidad a la vivienda entre países. Los sistemas residenciales con una mayor presencia de vivienda pública o cooperativa tienden a presentar mercados de alquiler más estables y niveles relativamente menores de presión sobre los precios. En cambio, los sistemas residenciales fuertemente basados en la propiedad pueden experimentar mayores tensiones cuando se producen cambios significativos en la demanda de vivienda o cuando la oferta residencial se ajusta con dificultad a las nuevas condiciones del mercado (Whitehead y Williams, 2011).

3. El sistema residencial español en perspectiva comparada; oferta, demanda e instituciones público-privadas

El sistema residencial español presenta una serie de características estructurales que lo distinguen claramente de otros modelos europeos. Históricamente, el acceso

a la vivienda en España se ha basado de manera predominante en la propiedad, en gran medida como resultado de un conjunto de políticas públicas que, durante décadas, incentivaron su adquisición frente al desarrollo de un mercado de alquiler más amplio (Rodríguez López, 2009). Este modelo favoreció la consolidación de un amplio parque de vivienda en propiedad, —asociado tanto a la estabilidad residencial como a la acumulación patrimonial de los hogares, —pero limitó simultáneamente la expansión de un mercado de alquiler profesionalizado y de un parque significativo de vivienda social (Kemeny, 1995; Scanlon *et al.*, 2014).

Como resultado, el sistema residencial español se caracteriza actualmente por una elevada tasa de propiedad, un mercado de alquiler relativamente reducido en comparación con otros países europeos y una presencia muy limitada de vivienda social en alquiler, que se sitúa entre las más bajas de Europa (Rodríguez López, 2009). Esta configuración institucional condiciona de manera significativa el funcionamiento del mercado de vivienda y la capacidad de las políticas públicas para responder a las tensiones de accesibilidad residencial (OECD, 2021).

El primer artículo del presente número especial, firmado por **José García Montalvo**, aborda estas cuestiones desde una perspectiva comparada. El trabajo sitúa el caso español en el contexto de las economías avanzadas, mostrando que las dificultades de acceso a la vivienda responden a tendencias generales vinculadas a la concentración de actividad económica y al crecimiento de la demanda en determinadas áreas urbanas.

No obstante, el análisis identifica también debilidades específicas del sistema residencial español, entre las que destacan la escasez de vivienda social en alquiler, el elevado esfuerzo requerido a los hogares de menor renta y la limitada capacidad de respuesta de la oferta en determinadas áreas urbanas dinámicas. Sobre esta base, el artículo plantea dos ideas clave: por un lado, la necesidad de centrar el análisis en la insuficiencia de oferta como factor estructural; por otro, el carácter distributivo de las tensiones de accesibilidad, que afectan de manera especialmente intensa a determinados segmentos de renta y, en particular, al mercado del alquiler. Asimismo, se subraya la importancia de políticas estables orientadas a ampliar la oferta de vivienda asequible y a evitar intervenciones que puedan generar efectos adversos no deseados.

Se pone de relieve que las tensiones en el acceso a la vivienda no pueden explicarse únicamente a partir de factores agregados de oferta y demanda, sino que dependen de la interacción entre estructuras institucionales, marcos regulatorios y dinámicas territoriales específicas. A partir de este marco, resulta necesario descender al análisis de los mecanismos concretos a través de los cuales estas tensiones se manifiestan en los mercados locales. En particular, la presión sobre el acceso a la vivienda se articula a través de factores que operan de manera diferenciada según el contexto territorial, como la expansión de determinados usos

del parque residencial, la intensidad de la demanda en áreas urbanas y turísticas o la capacidad de respuesta de la oferta. El siguiente apartado aborda precisamente estos factores con el objetivo de comprender la dinámica de factores que se encuentran detrás de la generación y distribución de las tensiones existentes en los mercados de vivienda.

4. Factores de presión sobre los mercados de vivienda

El diagnóstico general del sistema residencial español y su comparación internacional constituyen un punto de partida fundamental para comprender el problema de la accesibilidad a la vivienda. Sin embargo, el funcionamiento concreto de los mercados de vivienda depende también de una serie de factores específicos que pueden intensificar o moderar las tensiones entre oferta y demanda en determinados territorios. Entre estos factores destacan la evolución del turismo urbano, las dinámicas territoriales del mercado de alquiler y la aparición de nuevas formas de utilización del parque residencial (Diamond *et al.,* 2019).

Uno de los fenómenos que ha recibido una creciente atención en el debate público es el desarrollo de las viviendas de uso turístico y su posible impacto sobre los mercados de vivienda locales. El crecimiento de plataformas digitales de alquiler de corta duración ha facilitado la expansión de este tipo de alojamientos en numerosas ciudades europeas, generando debates sobre sus efectos en la disponibilidad de vivienda residencial y en la evolución de los precios inmobiliarios (Glaeser *et al.*, 2005).

El análisis de estos fenómenos se inscribe en un debate más amplio sobre las restricciones de oferta en los mercados urbanos de vivienda. Una parte importante de la literatura económica ha subrayado que las tensiones de precios en muchas ciudades se explican en gran medida por la limitada elasticidad de la oferta residencial, que impide que la construcción de nuevas viviendas responda con rapidez al crecimiento de la demanda (Glaeser y Gyourko, 2018).

El artículo de **Borja Vivanco** aborda esta cuestión desde una perspectiva centrada en el caso vasco. Este trabajo analiza la distribución territorial de las viviendas de uso turístico en distintos municipios de Euskadi y examina su posible relación con los procesos de presión sobre el mercado residencial. A partir del análisis de diferentes indicadores territoriales y de la comparación de datos estadísticos disponibles, el artículo identifica patrones espaciales relevantes y plantea diversas implicaciones para la política pública.

El análisis pone de manifiesto que la relación entre turismo y mercado de vivienda es compleja y depende en gran medida de las características específicas de cada territorio. En algunos contextos urbanos o turísticos, la expansión de las viviendas de uso turístico puede contribuir a reducir la disponibilidad de vivienda

residencial o a incrementar la presión sobre los precios del alquiler. Sin embargo, estos efectos no son uniformes ni automáticos, y dependen de factores como el tamaño del parque turístico, la estructura del mercado inmobiliario local o la capacidad de las autoridades públicas para regular este tipo de actividades.

Un segundo elemento de presión sobre los mercados residenciales está relacionado con la identificación de las denominadas *zonas tensionadas*, concepto que ha adquirido una creciente relevancia en el debate sobre las políticas de vivienda en España. La delimitación de estas zonas constituye un elemento central de la legislación reciente en materia de vivienda, ya que permite activar determinados instrumentos regulatorios orientados a moderar las tensiones del mercado.

El artículo de **Aitor Puerta Goikoetxea y Cristina Arenaz Lareo** examina precisamente la metodología utilizada para la elaboración de estos indicadores en el contexto de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Este trabajo describe minuciosamente el procedimiento técnico empleado para calcular los indicadores que permiten evaluar el grado de presión del mercado de vivienda en diferentes áreas territoriales y analiza los criterios utilizados para la identificación de zonas tensionadas.

El análisis de los autores resulta especialmente relevante desde el punto de vista de la política pública, puesto que la eficacia de muchas medidas regulatorias depende de la capacidad para identificar correctamente las áreas donde existen tensiones significativas en el mercado de vivienda. El artículo muestra cómo la construcción de indicadores robustos y transparentes constituye un elemento fundamental para diseñar políticas basadas en evidencia y para mejorar la calidad del debate público sobre la regulación del mercado inmobiliario.

El número especial incorpora, además, un análisis específico del mercado del alquiler en el contexto territorial vasco. **Amaia Altuzarra Artola, Elena Martínez Tola, Unai Tamayo Orbegozo y Estrella Sánchez Corchero** examinan la evolución reciente del mercado del alquiler en la Comunidad Autónoma del País Vasco y analizan las principales dificultades de acceso a la vivienda en alquiler en este territorio.

Su análisis pone de relieve algunas de las características particulares del mercado residencial vasco, así como las tensiones existentes entre la evolución de la demanda de vivienda y la capacidad de respuesta de la oferta residencial. De este modo, el artículo contribuye a conectar el diagnóstico general del sistema residencial español con la realidad específica de un territorio concreto, el del País Vasco, permitiendo comprender mejor de qué forma las dinámicas nacionales se manifiestan en contextos regionales específicos.

En conjunto, los factores analizados muestran que las tensiones en los mercados de vivienda no se distribuyen de manera homogénea, sino que responden a

dinámicas territoriales específicas y a la interacción de distintos usos y demandas sobre el parque residencial. Sin embargo, la intensidad y los efectos de estos factores no pueden entenderse plenamente sin atender al marco institucional y regulatorio en el que operan. La forma en que las administraciones públicas definen, delimitan y regulan estos fenómenos —ya sea a través de la planificación urbanística, la legislación sobre vivienda o los instrumentos de intervención en el mercado— resulta determinante para amplificar o mitigar las tensiones observadas. En este sentido, el análisis de los factores de presión conduce necesariamente a examinar las implicaciones de la regulación y del diseño institucional en la configuración de los mercados residenciales.

5. Regulación, urbanismo y derecho a la vivienda

El funcionamiento de los mercados de vivienda no depende únicamente de las dinámicas de oferta y demanda, sino también del marco institucional y regulatorio que estructura el sector inmobiliario. Las políticas urbanísticas, la legislación sobre vivienda y los instrumentos regulatorios utilizados por las administraciones públicas desempeñan una función primordial en la configuración de los mercados residenciales.

En los últimos años, el debate sobre la regulación del mercado de vivienda ha adquirido una especial intensidad en España, particularmente tras la aprobación de la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda. Esta normativa introduce diversos instrumentos orientados a mejorar la accesibilidad residencial, incluyendo mecanismos relacionados con la regulación de los precios del alquiler en determinadas áreas y la identificación de zonas tensionadas.

El artículo de **Iñigo Maguregui Salas** examina precisamente las implicaciones de este nuevo marco normativo desde la perspectiva del urbanismo y del derecho administrativo. Este trabajo analiza las principales novedades legislativas introducidas por la ley, así como su posible impacto sobre las políticas urbanísticas y sobre la planificación del desarrollo urbano.

Uno de los aspectos más relevantes del análisis que desarrolla el autor es la relación entre la regulación del mercado de vivienda y las competencias urbanísticas de las diferentes administraciones públicas. El artículo pone de relieve la importancia de la coordinación entre distintos niveles de gobierno para garantizar la eficacia de las políticas de vivienda, así como los desafíos institucionales asociados a la implementación de nuevos instrumentos regulatorios en un sistema de gobernanza multinivel.

El análisis jurídico e institucional de estas cuestiones constituye un complemento fundamental para los estudios económicos sobre el funcionamiento del mercado de vivienda. Mientras que el estudio del marco normativo permite evaluar las

posibilidades y limitaciones de las políticas públicas destinadas a intervenir en dichos mercados, los análisis económicos pretenden analizar las dinámicas de oferta y demanda que configuran los mercados residenciales. Precisamente, esta es la temática general del siguiente grupo de trabajos publicados en este número especial.

6. Comportamiento de los agentes en el mercado del alquiler

El funcionamiento del mercado del alquiler no depende únicamente de las condiciones estructurales del sistema residencial o del marco institucional que regula el sector. También está determinado por el comportamiento de los distintos agentes que participan en el mercado, incluyendo propietarios, inquilinos, promotores inmobiliarios e intermediarios.

El artículo que firma **Jon Charterina Abando** busca aportar una perspectiva microeconómica sobre el funcionamiento del mercado del alquiler. El análisis pretende examinar en qué medida los propietarios ajustan las condiciones contractuales del alquiler, y en particular, los depósitos o fianzas exigidos a sus arrendatarios, en función de la percepción del riesgo asociada a distintos perfiles de estos.

Este análisis resulta especialmente relevante en el contexto de mercados de alquiler sujetos a diferentes tipos de regulación. Las políticas públicas orientadas a proteger a los inquilinos o a regular determinadas condiciones contractuales pueden influir en las estrategias de selección de los propietarios, generando distintos tipos de respuestas adaptativas en el mercado. El estudio aporta evidencia empírica sobre estos comportamientos y pretende ser una contribución para la constatación de que los agentes privados reaccionan ante cambios en el marco regulatorio, de maneras que resultan algunas veces contrarias al fin buscado por la normativa.

Aunque las estrategias de propietarios e inquilinos permiten comprender cómo se materializan las tensiones en el mercado del alquiler, también evidencian la necesidad de explorar soluciones que trasciendan la lógica estrictamente contractual o regulatoria. En particular, cuando las dinámicas del mercado no logran garantizar niveles adecuados de accesibilidad, emerge la relevancia de nuevas formas de intervención y provisión de vivienda que introducen mecanismos alternativos de organización, gestión y asignación del parque residencial. Este planteamiento abre la puerta al análisis de modelos institucionales innovadores que buscan complementar —y en algunos casos redefinir— el funcionamiento tradicional de los mercados de vivienda.

7. Nuevos modelos institucionales de provisión de vivienda

Además de las políticas públicas tradicionales y de la regulación del mercado inmobiliario, en los últimos años han surgido diversas iniciativas institucionales

orientadas a desarrollar nuevas formas de provisión de vivienda asequible. Estas iniciativas incluyen tanto modelos cooperativos de vivienda como proyectos impulsados por organizaciones del llamado *tercer sector social*, que buscan complementar —y en algunos casos corregir— las limitaciones de los mecanismos convencionales de mercado y de la intervención pública.

El artículo que firman **Santiago Merino Hernández y Aitziber Etxezarreta Etxarri** examina uno de estos modelos emergentes. En su investigación, los autores analizan la experiencia de las cooperativas de cesión de uso como instrumento para desarrollar proyectos de vivienda asequible, prestando especial atención al caso de Txomin Enea. Este modelo combina elementos de la promoción pública de vivienda con la participación activa de los futuros residentes, generando nuevas formas de gobernanza y gestión del parque residencial. En particular, su análisis pone de relieve de qué manera la colaboración entre administraciones públicas y cooperativas permite articular soluciones que buscan garantizar la asequibilidad a largo plazo, evitando dinámicas especulativas y reforzando la función social de la vivienda.

Las cooperativas de cesión de uso representan, en este sentido, una alternativa interesante a los modelos tradicionales de propiedad o alquiler, ya que introducen mecanismos de titularidad colectiva, estabilidad en el uso y participación directa de los residentes en la gestión. Más allá de su dimensión jurídica, este tipo de iniciativas plantea una reconfiguración de las relaciones entre los agentes del sistema residencial, en la medida en que desplazan el foco desde la vivienda como activo individual, hacia la vivienda como bien de uso con una función social más amplia.

El número especial se cierra con el artículo de **Adrián de Andrés, Mikel Jiménez y Elena Martínez Tola** quienes amplían en este artículo la perspectiva del anterior artículo, incorporando la función del llamado "tercer sector" en la respuesta a los problemas de exclusión residencial. Este trabajo muestra de qué forma determinadas organizaciones sociales, a partir de su experiencia acumulada en el acompañamiento a colectivos vulnerables, están desarrollando nuevas estrategias para intervenir directamente en el ámbito inmobiliario, articulando modelos de provisión de vivienda que combinan objetivos sociales, viabilidad económica y colaboración institucional.

El caso particular de ALAZTI Fundazioa ilustra de manera especialmente clara este enfoque, al presentar la creación de una inmobiliaria social impulsada por entidades del tercer sector que buscan garantizar el acceso a vivienda digna a colectivos excluidos de los circuitos tradicionales, tanto de mercado como de provisión pública. Este tipo de iniciativas pone de relieve la importancia de la innovación social basada en la cooperación entre distintos actores —administraciones públicas, organizaciones sociales y, en ocasiones, agentes

privados— así como la necesidad de desarrollar nuevas formas de gobernanza que permitan abordar problemas complejos desde enfoques más flexibles, participativos y adaptados a las realidades territoriales.

En conjunto, los trabajos incluidos en este apartado muestran que la ampliación del acceso a la vivienda no depende únicamente de ajustes en el funcionamiento del mercado o de cambios en la regulación, sino también de la capacidad de las instituciones para generar nuevos modelos organizativos que integren objetivos sociales, económicos y territoriales. Estos modelos emergentes, aún incipientes en muchos casos, abren líneas de actuación prometedoras para avanzar hacia sistemas residenciales más inclusivos, en los que la vivienda se conciba no solo como un bien económico, sino también como un elemento central de cohesión social.

8. Instituciones, políticas públicas y vivienda asequible: contrastes estructurales entre el modelo español y el caso de Viena

El número especial incorpora también contribuciones que profundizan en distintos aspectos del sistema residencial. Bajo el formato de un ensayo breve o *policy letter,* **Javier Burón** ofrece una evaluación crítica del mercado del alquiler en España, con especial atención a los casos vasco y navarro, poniendo el acento en la debilidad del parque de vivienda social y en la ausencia de una infraestructura institucional estable basada en la colaboración público-privada a largo plazo. Este enfoque permite comprender mejor los condicionantes estructurales que dificultan la expansión sostenida de la oferta de vivienda asequible.

Como contraste de la situación explicada por Javier Burón, **Veronika Iwanowski** finaliza el número analizando el modelo de Viena mediante otro *policy letter,* donde muestra de qué forma una estrategia sostenida de inversión pública, planificación urbana a largo plazo y desarrollo de un amplio parque de vivienda social puede contribuir a estabilizar el mercado del alquiler y a mantener niveles elevados de accesibilidad residencial. Este caso ilustra la función determinante de las instituciones y de las políticas públicas en la configuración de los resultados del sistema residencial, evidenciando las diferencias entre modelos basados en intervenciones estructurales y aquellos caracterizados por una menor capacidad institucional.

9. Conclusiones: hacia una agenda integrada de políticas de vivienda

Los trabajos reunidos en este número especial ponen de relieve la complejidad del problema de la vivienda y la necesidad de abordarlo desde una perspectiva multidimensional que combine análisis económico, institucional y territorial. El diagnóstico general presentado en los distintos artículos coincide en señalar que las dificultades actuales de acceso a la vivienda responden a una combinación de

factores estructurales, entre los que destacan las restricciones de oferta en determinadas áreas urbanas dinámicas, las características institucionales del sistema residencial y las limitaciones del parque público de vivienda (Andrews *et al.*, 2011; OECD, 2021).

Al mismo tiempo, los distintos trabajos incluidos en el número muestran que no existe una única solución para abordar estos desafíos. Las políticas de vivienda deben combinar diferentes instrumentos, incluyendo medidas orientadas a aumentar la oferta residencial, mecanismos regulatorios que permitan moderar las tensiones del mercado y el desarrollo de nuevas formas de provisión de vivienda impulsadas tanto por actores públicos como por iniciativas sociales.

En conjunto, este número especial de *Ekonomiaz* pretende contribuir al debate académico y político sobre la vivienda, ofreciendo una visión amplia de los desafíos actuales del sistema residencial y de las posibles respuestas institucionales a estos problemas. La diversidad de enfoques y metodologías presentes en los artículos refleja la naturaleza multidimensional del problema de la vivienda y subraya la importancia de combinar distintas perspectivas analíticas para comprender y abordar eficazmente este desafío.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alberdi, B. (2014). Social Housing in Spain. Capítulo de *Social Housing in Europe* (eds K. Scanlon, C. Whitehead and M.F. Arrigoitia). https://doi.org/10.1002/9781118412367.ch13

Andrews, D., Caldera Sánchez, A., & Johansson, Å. (2011). Housing markets and structural policies in OECD countries. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 836. https://doi.org/10.1787/5kgk8t2k9vf3-en

BBVA Research. (2025). España | Escasez de vivienda: cuando la oferta no acompaña a la demanda. *BBVA Research*. (17 de noviembre). https://www.bbvaresearch.com/publicaciones/espana-escasez-de-vivienda-cuando-la-oferta-no-acompana-a-la-demanda/

Been, V., Ellen, I. G., & Schuetz, J. (2018). Supply Skepticism: Housing Supply and Affordability. *Housing Policy Debate*, 29(1), 25–40. https://doi.org/10.1080/10511482.2018.1476899

Constitución Española. (1978). *Constitución Española de 1978*. Boletín Oficial del Estado, 311, 29 de diciembre de 1978

Decreto 42/2016, de 15 de marzo, del depósito de fianzas de contratos de arrendamiento de fincas urbanas de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Boletín Oficial del País Vasco

Diamond, R., McQuade, T., & Qian, F. (2019). The Effects of Rent Control Expansion on Tenants, Landlords, and Inequality: Evidence from San Francisco. *American Economic Review*, 109(9), 3365–3394. https://doi.org/10.1257/aer.20181289

Droste, C. & Knorr-Siedow, T. (2014). Social Housing in Germany. *Capítulo de Social Housing in Europe* (eds K. Scanlon, C. Whitehead and M.F. Arrigoitia). https://doi.org/10.1002/9781118412367.ch11

Elsinga, M. & Wassenberg, F. (2014). Social Housing in the Netherlands. *Capítulo de Social Housing in Europe* (eds K. Scanlon, C.

Whitehead and M.F. Arrigoitia). https://doi.org/10.1002/9781118412367.ch2

Ganong, P., & Shoag, D. (2017). Why has regional income convergence in the U.S. declined? Housing supply and regional mobility. *Journal of Urban Economics*, 102, 76–90. https://doi.org/10.1016/j.jue.2017.07.002

Glaeser, E. L., Gyourko, J., & Saks, R. (2005). Why Have Housing Prices Gone Up? *American Economic Review Papers y Proceedings*, 95(2), 329–333. https://doi.org/10.1257/000282805774669961

Glaeser, E. L., & Gyourko, J. (2018). The Economic Implications of Housing Supply. *Journal of Economic Perspectives*, 32(1), 3–30. https://doi.org/10.1257/jep.32.1.3

Haffner, M., & Hulse, K. (2021). A fresh look at contemporary perspectives on urban housing affordability. *International Journal of Urban Sciences*, 25(1), 59–79. https://doi.org/10.1080/12265934.2019.1687320

Hsieh, C.-T., & Moretti, E. (2019). Housing Constraints and Spatial Misallocation. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 11(2), 1–39. https://doi.org/10.1257/mac.20170388

Kemeny, J. (1995). From public housing to the social market: Rental policy strategies in comparative perspective. New York: Routledge

Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda del País Vasco. Boletín Oficial del País Vasco

Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Boletín Oficial del Estado, 124, de 25 de mayo de 2023

Macarrón Larumbe, A. (2025). *El problema de la vivienda en España: Análisis y propuestas* (Informe 12). CEUCEFAS / CEU Ediciones. Informe_12_CEU-CEFAS_Vivienda_Espana-Analisis-Propuestas.pdf

OECD. (2021). Brick by brick: Building Better Housing Policies. *OECD Publishing*. https://doi.org/10.1787/b453b043-en

Reinprecht, C. (2014). Social Housing in Austria. Capítulo de *Social Housing in Europe* (eds K. Scanlon, C. Whitehead and M.F. Arrigoitia). https://doi.org/10.1002/9781118412367.ch4

Rodríguez López, J. (2009). Políticas de vivienda en un contexto de exceso de oferta. *Fundación Alternativas*. Documento de trabajo 155/2009. https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2022/07/485cd36b2b3373e3f340b579ad4194ac.pdf

Scanlon, K., Whitehead, C., & Arrigoitia, M. F. (Eds.). (2014). Social housing in Europe. *Wiley-Blackwell*. https://doi.org/10.1002/9781118412367

UN-Habitat. (2020). World cities report 2020: The value of sustainable urbanization. *United Nations Human Settlements Programme*. http://digitallibrary.un.org/ecord/3905819

Vestergaard, H., & Scanlon, K. (2014). Social Housing in Denmark. Capítulo de *Social Housing in Europe* (eds K. Scanlon, C. Whitehead and M.F. Arrigoitia). https://doi.org/10.1002/9781118412367.ch5

Whitehead, C., & Williams, P. (2011). Causes and Consequences? Exploring the Shape and Direction of the Housing System in the UK Post the Financial Crisis. *Housing Studies*, 26(7–8), 1157–1169. https://doi.org/10.1080/02673037.2011.618974

Sarrera

DOI: https://doi.org/10.69810/ekz.1527

1. Sarrera: etxebizitza arazo ekonomiko eta sozial gisa

Azken urteotan, etxebizitza eskuratzea gai ekonomiko eta sozial nagusietako bat da, bai Euskadin eta Espainian, bai herrialde garatu guztietan. Hirigune eta metropoli-eremu ugaritan prezioak etengabe igotzeak eta biztanleria-sektore zabalak – batez ere gazteak eta errenta ertain edo baxuko etxeak – eskuratzeko gero eta zailtasun handiagoak izateak bizitegi-irisgarritasuna agenda publikoen eta ikerketa akademikoaren erdigunean jarri du (OECD, 2021; Haffner eta Hulse, 2021). Izan ere, fenomeno hori ekonomia aurreratu askori eragiten dien joera zabalago baten parte da, eta hiri-merkatuetan, bizitegi-sistemetan eta ekonomia globalean eraldaketa sakonak islatzen ditu (Glaeser eta Gyourko, 2018), gero eta urbanizazio eta presio handiagoko nazioarteko testuinguru batean (UN-Habitat, 2020).

Espainiaren kasuan, eztabaida horrek intentsitate berezia hartu du berriki. Hainbat faktorek, hala nola higiezinen krisiaren osteko eskariaren susperraldiak, etxekoen unitateen eraketaren hazkundeak, nazioarteko mugikortasunaren gorakadak eta hiri-eremu jakin batzuetako bizitegi-eskaintzaren elastikotasun mugatuak, etxebizitza-merkatuan tentsio berriak sortzen lagundu dute (BBVA Research, 2025; Macarrón Larumbe, 2025). Tentsio horien ondorioz, gaiak protagonismo handiagoa izan du eztabaida publikoan eta legegintza-agendan, bizitegi-irisgarritasuna hobetzera eta eremu horretako esku-hartze publikoa indartzera bideratutako ekimenekin.

Testuinguru horretan, *Ekonomiaz* aldizkariaren ale berezi hau bereziki egokia da. Bildutako lanek ikuspegi osagarrietatik — ekonomikoa, instituzionala, juridikoa eta lurraldekoa — heltzen diote etxebizitza eskuratzeko arazoari, egoitza-sistemaren egungo dinamiken eta Espainiako eta, bereziki, Euskal Autonomia Erkidegoko politika publikoaren erronka nagusien ikuspegi zabala emateko.

Zenbakiaren helburua ez da soilik etxebizitza eskuratzeko gaur egun dauden zailtasunak deskribatzea, baizik eta etxebizitzaren egiturazko kausak eta politika publikoko edota lankidetza publiko-pribatutik erantzun posibleak sakonago ulertzen laguntzea. Ildo horretan, ekarpenen multzoaren helburua da Espainiako Konstituzioaren 47. artikuluan ezarritako helburu idealari dagokionez dauden desberdintasunak eta zailtasunak zirriborratzeko aukera ematen duten azterketa-

elementuak ematea. Izan ere, artikulu horrek etxebizitza duin eta egokia izateko eskubidea aitortzen du (Espainiako Konstituzioa, 1978), eta, agian, helburu hori lortzeko jarraibide batzuk planteatzen ditu.

Sartutako ekarpenek hainbat gai biltzen dituzte, hala nola, Espainiako bizitegi-sistemaren diagnostiko konparatua, nazioarteko esperientzien azterketa, lurralde-dinamika espezifikoen azterketa, jarduera ekonomiko jakin batzuek etxebizitza-merkatuan duten eragina, arau-esparruaren inplikazioak eta etxebizitzarako sarbidea zabaltzera bideratutako erakunde-ekimen berrien garapena. Oro har, egungo erronken eta horiei aurre egiteko estrategia posibleen dimentsio anitzeko ikuspegia eskaintzen dute lan horiek.

2. Etxebizitzaren irisgarritasunari buruzko nazioarteko eztabaida

Etxebizitzarako irisgarritasunaren arazoa hiri-ekonomiako eta politika publikoko ikerketa-gai nagusietako bat bihurtu da azken hamarkadetan. *Housing affordability* kontzeptua etxebizitzaren kostuaren eta familiek horri aurre egiteko duten ahalmen ekonomikoaren arteko erlazioa deskribatzeko erabili ohi da. Unibertsalki onartutako neurri bakarra ez dagoen arren, azterlan ugarik hainbat adierazle erabiltzen dituzte, hala nola familiek etxebizitza ordaintzeko egiten duten ahalegin erlatiboa, alokairura edo erosketara bideratutako errentaren ehunekoa, edo gehiegizko bizitegi-esfortzuko egoeren intzidentzia (Haffner eta Hulse, 2021).

Literatura konparatuak erakusten du etxebizitza eskuratzeko zailtasunak areagotu egin direla ekonomia aurreratu askotan XX. mendearen amaieratik. Hiri global askotan — hala nola Londresen, Parisen, New Yorken edo Amsterdamen —, etxebizitzen prezioen igoerak nabarmen gainditu du etxeetako diru-sarreren hazkundea, eta gizarte- eta lurralde-tentsio gero eta handiagoak sortu ditu. Fenomeno hori hainbat egiturazko faktorek indartu dute; besteak beste, honako hauek nabarmendu behar dira: gero eta urbanizazio handiagoa, enplegu kualifikatua zenbait metropoli-arlotan pilatzea, nazioarteko mugikortasuna handitzea eta bizitegi-eskaintza hiri-eremu jakin batzuetan hedatzeko mugak (Glaeser eta Gyourko, 2018).

Testuinguru horretan, nazioarteko erakunde askok azpimarratu dute etxebizitzaren arazoari ikuspegi integral batetik heldu behar zaiola, eskaintza-politikak, higiezinen merkatuaren erregulazioa eta etxebizitza sozialen edo eskuragarrien parkeen garapena uztartuz, garatutako ekonomietako etxebizitza-politikei buruzko literatura konparatuaren gomendioen ildotik (Been *et al.*, 2018). ELGA (OCDE)ren azken txostenek nabarmentzen dute etxebizitza-merkatuen funtzionamendu eraginkorra funtsezkoa dela, ez bakarrik gizarte-ongizaterako, baita hazkunde ekonomikorako eta lan-mugikortasunerako ere (OECD, 2021). Bizitegi-merkatu zurrun batek edo prezio-tentsio handiak dituen merkatu batek langileen mugikortasuna muga dezake, etxe berrien eraketa zaildu eta

desberdintasun sozioekonomikoak areagotu (Andrews *et al.*, 2011), bai eta epe ertain eta luzerako etxebizitza-merkatuetako irisgarritasunean eragin iraunkorrak sortu ere (Ganong eta Shoag, 2017; Hsieh eta Moretti, 2019).

Nazioarteko eztabaida horren barruan, elementu nagusietako bat alokairu-merkatuak egungo bizitegi-sistemetan duen funtzioa da. Europako herrialde askotan, alokairua etxebizitza eskuratzeko funtsezko osagaia da, bereziki etxe gazteentzat eta lan-mugikortasun handiena duten biztanle-segmentuentzat. Hala ere, alokairuaren merkatuaren egitura nabarmen aldatzen da herrialdeen artean. Ekonomia batzuek alokairuko etxebizitza sozial edo publikoko parke zabalak dituzten bitartean, beste kasu batzuetan bizitegi-sistemaren ezaugarri nagusia, historikoki, jabetzaren nagusitasuna izan da (Scanlon *et al.*, 2014).

Erakundeen arteko desberdintasun horien ondorioz, askotariko egoitza-ereduak sortu dira. Europa erdialdeko eta iparraldeko herrialde batzuetan, hala nola Austrian, Danimarkan, Alemanian edo Herbehereetan, politika publikoek alokairuko etxebizitza-parke zabalak garatzen lagundu dute historikoki, publikoak zein kooperatiboak (Reinprecht, 2014, Austriaren kasuan; Vestergaard, H. eta Scanlon, 2014, Danimarkaren kasuan; Droste eta Knorr-Siedow, 2014, Alemaniaren kasuan; eta Elsinga eta Wassenberg, 2014, Herbehereen kasuan). Aldiz, Europako hegoaldeko beste herrialde batzuetan, besteak beste, Espainian, bizitegi-sistemaren ezaugarri nagusia jabetzaren nagusitasuna eta alokairuko etxebizitza sozialen presentzia askoz ere mugatuagoa izan dira (Alberdi, 2014, Espainiaren kasua aztertzen duena; Kemeny, 1995, oro har).

Erakunde-aniztasun hori funtsezko elementua da herrialdeen arteko etxebizitza-irisgarritasunaren adierazleetan ikusitako desberdintasunak ulertzeko. Etxebizitza publiko edo kooperatibo gehiago duten bizitegi-sistemek alokairu-merkatu egonkorragoak eta prezioen gaineko presio-maila erlatiboki txikiagoak izateko joera dute. Aldiz, jabetzan oso oinarrituta dauden bizitegi-sistemek tentsio handiagoak izan ditzakete etxebizitza-eskarian aldaketa esanguratsuak gertatzen direnean edo etxebizitza-eskaintza merkatuko baldintza berrietara zailtasunez egokitzen denean (Whitehead eta Williams, 2011).

3. Espainiako egoitza-sistema ikuspegi konparatuan; eskaintza, eskaria eta erakunde publiko-pribatuak

Espainiako bizitegi-sistemak egitura-ezaugarri batzuk ditu, Europako beste eredu batzuetatik argi eta garbi bereizten dutenak. Historikoki, Espainian etxebizitza eskuratzea jabetzan oinarritu izan da nagusiki, neurri handi batean hainbat hamarkadatan etxebizitza eskuratzea sustatu zuten politika publikoen ondorioz, alokairu-merkatu zabalago baten garapenaren aurrean (Rodríguez López, 2009). Eredu horrek jabetzako etxebizitza-parke zabal bat sendotzen lagundu zuen —etxebizitza-egonkortasunarekin eta familien ondare-metaketarekin lotuta—,

baina aldi berean mugatu egin zuen alokairu-merkatu profesionalizatu baten eta etxebizitza sozialen parke esanguratsu baten hedapena (Kemeny, 1995; Scanlon *et al.*, 2014).

Horren ondorioz, Espainiako bizitegi-sistemak jabetza-tasa handia du gaur egun, alokairu-merkatua nahiko txikia da Europako beste herrialde batzuekin alderatuta, eta alokairuko etxebizitza sozialen presentzia oso mugatua da, Europako baxuenen artean baitago (Rodríguez López, 2009). Erakunde-konfigurazio horrek nabarmen baldintzatzen ditu etxebizitza-merkatuaren funtzionamendua eta politika publikoek bizitegi-irisgarritasuneko tentsioei erantzuteko duten gaitasuna (OECD, 2021).

Zenbaki berezi honen lehen artikuluak, **José García Montalvo**k sinatua, ikuspegi konparatu batetik heltzen die gai horiei. Lanaren arabera, Espainiako kasua ekonomia aurreratuen testuinguruan kokatzen da, eta etxebizitza lortzeko zailtasunek jarduera ekonomikoaren kontzentrazioari eta hiri-eremu jakin batzuetako eskariaren hazkundeari lotutako joera orokorrei erantzuten dietela erakusten du.

Hala ere, analisiak Espainiako egoitza-sistemaren ahultasun espezifikoak ere identifikatzen ditu; horien artean, alokairuko etxebizitza sozialen eskasia, errenta txikieneko familiei eskatzen zaien ahalegin handia eta hiri-eremu dinamiko jakin batzuetan eskaintzak erantzuteko duen ahalmen mugatua nabarmentzen dira. Hori oinarri hartuta, artikuluak funtsezko bi ideia planteatzen ditu: batetik, analisia egitura-faktore gisa eskaintza nahikoa ez izatean zentratu beharra; bestetik, irisgarritasun-tentsioen izaera banatzailea, errenta-segmentu jakin batzuei eta, bereziki, alokairu-merkatuari bereziki eragiten baitiete. Era berean, politika egonkorren garrantzia azpimarratzen da, etxebizitza eskuragarrien eskaintza zabaltzera eta nahi ez diren ondorio kaltegarriak eragin ditzaketen esku-hartzeak saihestera bideratuta daudenak.

Nabarmendu da etxebizitza eskuratzeko tentsioak ezin direla soilik eskaintzaren eta eskariaren faktore agregatuetan oinarrituta azaldu, baizik eta egitura instituzionalen, esparru erregulatzaileen eta lurralde-dinamika espezifikoen arteko elkarreraginaren mende daudela. Esparru horretatik abiatuta, beharrezkoa da tentsio horiek tokiko merkatuetan adierazten dituzten mekanismo zehatzen azterketara jaistea. Bereziki, etxebizitza eskuratzeko presioa lurralde-testuinguruaren arabera modu bereizian jarduten duten faktoreen bidez egituratzen da, hala nola bizitegi-parkearen erabilera jakin batzuen hedapena, eskariaren intentsitatea hiriguneetan eta eremu turistikoetan edo eskaintzaren erantzuteko gaitasuna. Hurrengo atalean, hain zuzen ere, faktore horiek aztertzen dira, etxebizitza-merkatuetan dauden tentsioen sorreraren eta banaketaren atzean dauden faktoreen dinamika ulertzeko.

4. Etxebizitza-merkatuen gaineko presio-faktoreak

Espainiako egoitza-sistemaren diagnostiko orokorra eta haren nazioarteko alderaketa funtsezko abiapuntua dira etxebizitzarako irisgarritasunaren arazoa ulertzeko. Hala ere, etxebizitza-merkatuen funtzionamendu zehatza lurralde jakin batzuetako eskaintzaren eta eskariaren arteko tentsioak areagotu edo moteldu ditzaketen faktore espezifiko batzuen mende ere badago. Faktore horien artean, hiri-turismoaren bilakaera, alokairu-merkatuaren lurralde-dinamikak eta bizitegi-parkea erabiltzeko modu berrien agerpena nabarmentzen dira (Diamond *et al.*, 2019).

Eztabaida publikoan arreta gero eta handiagoa jaso duen fenomenoetako bat erabilera turistikoko etxebizitzen garapena eta horiek tokiko etxebizitza-merkatuetan izan dezaketen eragina da. Iraupen laburreko alokairuko plataforma digitalen hazkundeak erraztu egin du ostatu mota horiek Europako hainbat hiritan hedatzea, eta eztabaidak sortu dira bizitegi-etxebizitzen eskuragarritasunean eta higiezinen prezioen bilakaeran dituzten ondorioei buruz (Glaeser *et al.*, 2005).

Fenomeno horien azterketa hiriko etxebizitza-merkatuetako eskaintza-murrizketei buruzko eztabaida zabalago batean kokatzen da. Literatura ekonomikoaren zati handi batek azpimarratu du hiri askotako prezioen tentsioak, neurri handi batean, bizitegi-eskaintzaren elastikotasun mugatuak eragiten dituela, eta horrek eragotzi egiten duela etxebizitza berrien eraikuntzak eskariaren hazkundeari azkar erantzutea (Glaeser eta Gyourko, 2018).

Borja Vivancoren artikuluak euskal kasuan oinarritutako ikuspegi batetik heltzen dio gai horri. Lan honek Euskadiko hainbat udalerritako erabilera turistikoko etxebizitzen lurralde-banaketa aztertzen du, eta etxebizitza-merkatuaren gaineko presio-prozesuekin izan dezaketen lotura aztertzen du. Lurralde-adierazleen azterketatik eta eskura dauden estatistika-datuen konparaziotik abiatuta, artikuluak espazio-eredu garrantzitsuak identifikatzen ditu, eta politika publikoan hainbat inplikazio planteatzen ditu.

Azterketak agerian uzten du turismoaren eta etxebizitza-merkatuaren arteko harremana konplexua dela eta, neurri handi batean, lurralde bakoitzaren ezaugarri espezifikoen mende dagoela. Zenbait hiri- edo turismo-testuingurutan, erabilera turistikoko etxebizitzen hedapenak lagundu dezake bizitegi-etxebizitzen eskuragarritasuna murrizten edo alokairuaren prezioen gaineko presioa handitzen. Hala ere, efektu horiek ez dira ez uniformeak ez automatikoak, eta hainbat faktoreren mende daude, hala nola turismo-parkearen tamaina, tokiko higiezinen merkatuaren egitura edo agintaritza publikoek horrelako jarduerak arautzeko duten gaitasuna.

Bizitegi-merkatuen gaineko bigarren presio-elementu bat tentsioan dauden zonak identifikatzearekin lotuta dago, eta kontzeptu horrek gero eta garrantzi

handiagoa hartu du Espainiako etxebizitza-politikei buruzko eztabaidan. Eremu horiek mugatzea etxebizitzaren arloko legeria berriaren elementu nagusia da, merkatuaren tentsioak leuntzera bideratutako tresna arautzaile jakin batzuk aktibatzea ahalbidetzen baitu.

Aitor Puerta Goikoetxea eta **Cristina Arenaz Lareo**ren artikuluak, hain zuzen ere, adierazle horiek Euskal Autonomia Erkidegoaren testuinguruan egiteko erabilitako metodologia aztertzen du. Lan honek zehatz-mehatz deskribatzen du etxebizitza-merkatuak hainbat lurralde-eremutan duen presio-maila ebaluatzeko adierazleak kalkulatzeko erabilitako prozedura teknikoa, eta tentsioan dauden eremuak identifikatzeko erabilitako irizpideak aztertzen ditu ere.

Autoreen azterketa bereziki garrantzitsua da politika publikoaren ikuspegitik, neurri arautzaile askoren eraginkortasuna etxebizitza-merkatuan tentsio esanguratsuak dauden eremuak behar bezala identifikatzeko gaitasunaren araberakoa baita. Artikuluak erakusten du adierazle sendo eta gardenak eraikitzea funtsezko elementua dela ebidentzian oinarritutako politikak diseinatzeko eta higiezinen merkatuaren erregulazioari buruzko eztabaida publikoaren kalitatea hobetzeko.

Zenbaki bereziak, gainera, alokairuaren merkatuaren azterketa espezifikoa jasotzen du EAEko lurralde-testuinguruan. **Amaia Altuzarra Artola**k, **Elena Martínez Tola**k, **Unai Tamayo Orbegozo**k eta **Estrella Sánchez Corchero**k Euskal Autonomia Erkidegoko alokairu-merkatuaren azken aldiko bilakaera aztertu dute, eta lurralde horretan alokairuko etxebizitza eskuratzeko zailtasun nagusiak aztertu dituzte.

Azterketa horrek agerian uzten ditu euskal etxebizitza-merkatuaren ezaugarri berezi batzuk, baita etxebizitza-eskariaren bilakaeraren eta bizitegi-eskaintzaren erantzun-ahalmenaren artean dauden tentsioak ere. Horrela, artikuluak Espainiako egoitza-sistemaren diagnostiko orokorra lurralde jakin baten, Euskal Autonomia Erkidegoaren, errealitate espezifikoarekin lotzen laguntzen du, dinamika nazionalak eskualde-testuinguru espezifikoetan nola agertzen diren hobeto ulertzeko aukera emanez.

Oro har, aztertutako faktoreek erakusten dute etxebizitza-merkatuetako tentsioak ez direla modu homogeneoan banatzen, baizik eta lurralde-dinamika espezifikoei eta etxebizitza-parkearen gaineko erabilera eta eskaera desberdinen elkarrekintzari erantzuten dietela. Hala ere, faktore horien intentsitatea eta ondorioak ezin dira erabat ulertu jarduten duten erakunde- eta arau-esparruari begiratu gabe. Administrazio publikoek fenomeno horiek definitu, mugatu eta arautzeko duten modua — dela hirigintza-plangintzaren bidez, dela etxebizitzari buruzko legeriaren bidez, dela merkatuan esku hartzeko tresnen bidez — erabakigarria da ikusitako tentsioak handitzeko edo arintzeko. Ildo horretan,

presio-faktoreen analisiaren ondorioz, nahitaez aztertu behar dira erregulazioak eta diseinu instituzionalak bizitegi-merkatuen konfigurazioan dituzten inplikazioak.

5. Erregulazioa, hirigintza eta etxebizitzarako eskubidea

Etxebizitza-merkatuen funtzionamendua ez dago eskaintza- eta eskari-dinamiken mende soilik, higiezinen sektorea egituratzen duen erakunde- eta arau-esparruaren mende ere badago. Hirigintza-politikek, etxebizitzari buruzko legeriak eta administrazio publikoek erabiltzen dituzten tresna arautzaileek funtsezko eginkizuna dute bizitegi-merkatuen eraketan.

Azken urteotan, etxebizitza-merkatuaren erregulazioari buruzko eztabaidak intentsitate berezia hartu du Espainian, batez ere etxebizitza-eskubideari buruzko 12/2023 Legea onartu ondoren. Araudi horrek bizitegi-irisgarritasuna hobetzera bideratutako hainbat tresna sartzen ditu, eremu jakin batzuetako alokairu-prezioak arautzearekin eta tentsioan dauden eremuak identifikatzearekin lotutako mekanismoak barne.

Iñigo Maguregui Salasen artikuluak, hain zuzen ere, hirigintzaren eta administrazio-zuzenbidearen ikuspegitik aztertzen ditu arau-esparru berri horren inplikazioak. Legeak ekarritako lege-berrikuntza nagusiak aztertzen ditu lan honek, bai eta hirigintza-politiketan eta hiri-garapenaren plangintzan izan dezakeen eragina ere.

Egileak garatzen duen azterketaren alderdi garrantzitsuenetako bat etxebizitza-merkatuaren erregulazioaren eta administrazio publikoen hirigintza-eskumenen arteko harremana da. Artikuluak agerian uzten du gobernu-maila desberdinen arteko koordinazioaren garrantzia edo beharra etxebizitza-politiken eraginkortasuna bermatzeko, bai eta maila anitzeko gobernantza-sistema batean tresna arautzaile berriak ezartzeari lotutako erronka instituzionalak ere.

Gai horien azterketa juridikoa eta instituzionala funtsezko osagarria da etxebizitza-merkatuaren funtzionamenduari buruzko azterlan ekonomikoetarako. Arau-esparruaren azterketak merkatu horietan esku hartzera bideratutako politika publikoen aukerak eta mugak ebaluatzeko aukera ematen duen bitartean, analisi ekonomikoen bidez egoitza-merkatuek osatzen dituzten eskaintza- eta eskari-dinamikak aztertu nahi dira. Hain zuzen ere, horixe da ale berezi honetan argitaratutako hurrengo lan multzoaren gai orokorra.

6. Eragileen portaera alokairuaren merkatuan

Alokairu-merkatuaren funtzionamendua ez dago soilik egoitza-sistemaren egiturazko baldintzen edo sektorea arautzen duen erakunde-esparruaren mende.

Merkatuan parte hartzen duten eragileen portaerak ere baldintzatzen du, jabeak, maizterrak, higiezinen sustatzaileak eta bitartekariak barne.

Jon Charterina Abandok sinatzen duen artikuluak alokairuaren merkatuaren funtzionamenduari buruzko ikuspegi mikroekonomikoa eman nahi du. Analisiaren helburua da aztertzea jabeek zein neurritan egokitzen dituzten alokairuaren kontratu-baldintzak, eta, bereziki, errentariei eskatzen zaizkien gordailuak edo fidantzak, errentarien profil desberdinei lotutako arriskuaren pertzepzioaren arabera.

Azterketa hori bereziki garrantzitsua da erregulazio-mota desberdinei lotutako alokairu-merkatuen testuinguruan. Maizterrak babestera edo kontratu-baldintza jakin batzuk arautzera bideratutako politika publikoek eragina izan dezakete jabeak hautatzeko estrategietan, eta merkatuan egokitzeko hainbat erantzun mota sor ditzakete. Azterlanak ebidentzia enpirikoa ematen du portaera horiei buruz, eta eragile pribatuek arau-esparruko aldaketen aurrean erreakzionatzen dutela egiaztatzeko ekarpena izan nahi du, batzuetan araudiak bilatzen duen helburuaren aurkakoak diren moduan.

Jabeen eta maizterren estrategiek alokairuaren merkatuko tentsioak nola gauzatzen diren ulertzeko aukera ematen duten arren, agerian uzten dute, halaber, kontratu- edo arau-logika soilik gainditzen duten konponbideak aztertzeko beharra. Bereziki, merkatuko dinamikek irisgarritasun-maila egokiak bermatzea lortzen ez dutenean, etxebizitza-parkea antolatzeko, kudeatzeko eta esleitzeko mekanismo alternatiboak sartzen dituzten esku hartzeko eta etxebizitzak hornitzeko modu berrien garrantzia azaleratzen da. Planteamendu horrek atea irekitzen dio etxebizitza-merkatuen funtzionamendu tradizionala osatzea — eta, kasu batzuetan, birdefinitzea — bilatzen duten eredu instituzional berritzaileen azterketari.

7. Etxebizitza hornitzeko eredu instituzional berriak

Politika publiko tradizionalez eta higiezinen merkatuaren erregulazioaz gain, azken urteotan hainbat ekimen instituzional sortu dira etxebizitza eskuragarriak hornitzeko modu berriak garatzera bideratuta. Ekimen horien barruan sartzen dira, batetik, etxebizitza-eredu kooperatiboak, eta, bestetik, hirugarren sektore sozialeko erakundeek bultzatutako proiektuak, merkatuko mekanismo konbentzionalen eta esku-hartze publikoaren mugak osatu eta, zenbait kasutan, zuzendu nahi dituztenak.

Santiago Merino Hernández eta **Aitziber Etxezarreta Etxarrik** sinatzen duten artikuluak eredu berri horietako bat aztertzen du. Bere ikerketan, egileek erabilera-lagapeneko kooperatiben esperientzia aztertzen dute etxebizitza eskuragarriko proiektuak garatzeko tresna gisa, Txomin Enearen kasuari arreta berezia eskainiz. Eredu horrek etxebizitza-sustapen publikoaren elementuak eta etorkizuneko

egoiliarren parte-hartze aktiboa uztartzen ditu, eta gobernantza-modu berriak eta bizitegi-parkearen kudeaketa sortzen ditu. Bereziki, azterketa horrek agerian uzten du administrazio publikoen eta kooperatiben arteko lankidetzak nola ahalbidetzen duen epe luzerako eskuragarritasuna bermatu nahi duten irtenbideak artikulatzea, dinamika espekulatiboak saihestuz eta etxebizitzaren funtzio soziala indartuz.

Alde horretatik, erabilera-lagapeneko kooperatibak jabetza- edo alokairu-eredu tradizionalen alternatiba interesgarri bat dira, titulartasun kolektiboko, erabileraren egonkortasuneko eta egoiliarrek kudeaketan zuzenean parte hartzeko mekanismoak sartzen baitituzte. Dimentsio juridikotik harago, horrelako ekimenek egoitza-sistemako eragileen arteko harremanak birkonfiguratzea planteatzen dute, fokua etxebizitzatik (aktibo indibidual gisa) etxebizitzara (funtzio sozial zabalagoa duen erabilera-ondasun gisa) lekualdatzen duten neurrian.

Zenbaki berezia **Adrián de Andrés**, **Mikel Jiménez** eta **Elena Martínez Tola**ren artikuluekin amaitzen da, artikulu honetan aurreko artikuluaren ikuspegia zabaltzen baitute, «hirugarren sektorea» delakoaren funtzioa txertatuz bizitegi-bazterketako arazoei erantzuteko. Lan honek erakusten du nola zenbait gizarte-erakunde, kolektibo kalteberei laguntzen metatutako esperientziatik abiatuta, higiezinen arloan zuzenean esku hartzeko estrategia berriak garatzen ari diren, helburu sozialak, bideragarritasun ekonomikoa eta lankidetza instituzionala uztartzen dituzten etxebizitza-hornidurako ereduak artikulatuz.

ALAZTI Fundazioaren kasu partikularrak modu bereziki argian erakusten du ikuspegi hori, hirugarren sektoreko erakundeek bultzatutako higiezinen agentzia sozial baten sorrera aurkeztean, zirkuitu tradizionaletatik kanpo dauden kolektiboei etxebizitza duinerako sarbidea bermatu nahi baitiete, bai merkatuari dagokionez, bai hornidura publikoari dagokionez. Horrelako ekimenek agerian uzten dute gizarte-berrikuntzak duen garrantzia, eragileen arteko lankidetzan oinarrituta — administrazio publikoak, gizarte-erakundeak eta, batzuetan, eragile pribatuak —, bai eta gobernantza-modu berriak garatzeko beharra ere, arazo konplexuei ikuspegi malguagoetatik, parte-hartzaileagoetatik eta lurralde-errealitateetara egokituagoetatik heltzeko aukera emango dutenak.

Oro har, atal honetan jasotako lanek erakusten dutenez, etxebizitza eskuratzeko aukera handitzea ez dago soilik merkatuaren funtzionamenduan doikuntzak egitearen edo erregulazioan aldaketak egitearen mende, baizik eta erakundeek gizarte-, ekonomia- eta lurralde-helburuak integratuko dituzten antolamendu-eredu berriak sortzeko duten gaitasunaren mende ere bai. Azaleratzen ari diren eredu horiek, kasu askotan hasiberriak izan arren, etorkizun handiko jardueraildoak irekitzen dituzte bizitegi-sistema inklusiboagoetarantz aurrera egiteko, non etxebizitza ondasun ekonomiko gisa ez ezik, gizarte-kohesioko elementu nagusi gisa ere ulertzen den.

8. Erakundeak, politika publikoak eta etxebizitza eskuragarria: Espainiako ereduaren eta Vienako kasuaren arteko egiturazko kontrasteak

Bizitegi-sistemaren hainbat alderditan sakontzen duten ekarpenak ere biltzen ditu zenbaki berezi honek. Saio labur edo *policy letter* baten formatuarekin, **Javier Burón**ek Espainiako alokairu-merkatuaren ebaluazio kritikoa eskaintzen du, Euskadiko eta Nafarroako kasuei arreta berezia eskainiz, etxebizitza sozialen parkearen ahultasuna azpimarratuz eta epe luzerako lankidetza publiko-pribatuan oinarritutako azpiegitura instituzional egonkorrik ez dagoela azpimarratuz. Ikuspegi horri esker, hobeto uler daitezke etxebizitza eskuragarrien eskaintzaren hedapen iraunkorra zailtzen duten egiturazko baldintzatzaileak.

Javier Buronek azaldutako egoeraren kontraste gisa, **Veronika Iwanowski**k Vienako eredua aztertuz amaitzen du zenbakia, beste *policy letter* delako baten bidez. Bertan, inbertsio publikoaren, epe luzerako hiri-plangintzaren eta etxebizitza sozialen parke zabal baten garapenaren estrategia iraunkor batek alokairuaren merkatua egonkortzen eta bizitegi-irisgarritasunaren maila altuak mantentzen lagun dezakeela erakusten du. Kasu honek argi erakusten du instituzioek eta politika publikoek funtzio erabakigarria dutela bizitegi-sistemaren emaitzak konfiguratzeko orduan, eta agerian uzten du desberdintasunak daudela egiturazko esku-hartzeetan oinarritutako ereduen eta erakunde-gaitasun txikiagoa duten ereduen artean.

9. Ondorioak: etxebizitza-politiken agenda integratu baterantz

Zenbaki berezi honetan bildutako lanek agerian uzten dute etxebizitzaren arazoaren konplexutasuna eta ikuspegi multidimentsional batetik heltzeko beharra, analisi ekonomikoa, instituzionala eta lurraldekoa konbinatuz. Artikuluetan aurkeztutako diagnostiko orokorra bat dator etxebizitza eskuratzeko gaur egungo zailtasunak egiturazko faktoreen konbinazioari dagozkiola adieraztean. Faktore horien artean nabarmentzekoak dira hiri-eremu dinamiko jakin batzuetako eskaintza-murrizketak, bizitegi-sistemaren erakunde-ezaugarriak eta etxebizitza-parke publikoaren mugak (Andrews *et al.*, 2011; OECD, 2021).

Aldi berean, kopuruan jasotako lanek erakusten dute ez dagoela erronka horiei aurre egiteko irtenbide bakarrik. Etxebizitza-politikek hainbat tresna konbinatu behar dituzte, hala nola bizitegi-eskaintza handitzera bideratutako neurriak, merkatuko tentsioak moteltzea ahalbidetuko duten mekanismo erregulatzaileak eta eragile publikoek zein gizarte-ekimenek bultzatutako etxebizitza-hornidurako modu berrien garapena.

Oro har, Ekonomiaz aldizkariaren ale berezi honek etxebizitzari buruzko eztabaida akademiko eta politikoan lagundu nahi du, egoitza-sistemaren egungo erronken eta arazo horiei erakundeek eman diezazkieketen erantzunen ikuspegi

zabala eskainiz. Artikuluetan dauden ikuspegi eta metodologien aniztasunak etxebizitzaren arazoaren izaera multidimentsionala islatzen du, eta erronka hori modu eraginkorrean ulertu eta jorratzeko ikuspegi analitikoak konbinatzearen garrantzia azpimarratzen da.

ERREFERENTZIA BIBLIOGRAFIKOAK

3/2015 Legea, ekainaren 18koa, Euskadiko Etxebizitzarena. *Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkaria*

42/2016 Dekretua, martxoaren 15ekoa, Euskal Autonomia Erkidegoko hiri-finken errenta-mendu-kontratuen fidantzen gordailuari buruzkoa. *Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkaria*

12/2023 Legea, maiatzaren 24koa, etxebizitzarako eskubidearen aldekoa. *Estatuko Aldizkari Ofiziala*, 2023ko maiatzaren 25ekoa, 124

Alberdi, B. (2014). Social Housing in Spain. *Social Housing in Europe-eko kapituloa* (eds K. Scanlon, C. Whitehead and M.F. Arrigoitia). https://doi.org/10.1002/9781118412367.ch13

Andrews, D., Caldera Sánchez, A., & Johansson, Å. (2011). Housing markets and structural policies in OECD countries. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 836. https://doi.org/10.1787/5kgk8t2k9vf3-en

BBVA Research. (2025). España | Escasez de vivienda: cuando la oferta no acompaña a la demanda. *BBVA Research*. (Azaroaren 17a). https://www.bbvaresearch.com/publicaciones/espana-escasez-de-vivienda-cuando-la-oferta-no-acompana-a-la-demanda/

Been, V., Ellen, I. G., & Schuetz, J. (2018). Supply Skepticism: Housing Supply and Affordability. *Housing Policy Debate*, 29(1), 25–40. https://doi.org/10.1080/10511482.2018.1476899

Diamond, R., McQuade, T., & Qian, F. (2019). The Effects of Rent Control Expansion on Tenants, Landlords, and Inequality: Evidence from San Francisco. *American Economic Review*, 109(9), 3365–3394. https://doi.org/10.1257/aer.20181289

Droste, C. & Knorr-Siedow, T. (2014). Social Housing in Germany. *Social Housing in Europe* (eds K. Scanlon, C. Whitehead and M.F. Arrigoitia)-eko kapitulua. https://doi.org/10.1002/9781118412367.ch11

Elsinga, M. & Wassenberg, F. (2014). Social Housing in the Netherlands. *Social Housing in Europe-eko Kapituloa* (eds K. Scanlon, C. Whitehead and M.F. Arrigoitia). https://doi.org/10.1002/9781118412367.ch2

Espainiako Konstituzioa. (1978). *Constitución Española de 1978*. Boletín Oficial del Estado, 311, 29 de diciembre de 1978

Ganong, P., & Shoag, D. (2017). Why has regional income convergence in the U.S. declined? Housing supply and regional mobility. *Journal of Urban Economics*, 102, 76–90. https://doi.org/10.1016/j.jue.2017.07.002

Glaeser, E. L., Gyourko, J., & Saks, R. (2005). Why Have Housing Prices Gone Up? *American Economic Review Papers y Proceedings*, 95(2), 329–333. https://doi.org/10.1257/000282805774669961

Glaeser, E. L., & Gyourko, J. (2018). The Economic Implications of Housing Supply. *Journal of Economic Perspectives*, 32(1), 3–30. https://doi.org/10.1257/jep.32.1.3

Haffner, M., & Hulse, K. (2021). A fresh look at contemporary perspectives on urban housing affordability. *International Journal of Urban Sciences*, 25(1), 59–79. https://doi.org/10.1080/12265934.2019.1687320

Hsieh, C.-T., & Moretti, E. (2019). Housing Constraints and Spatial Misallocation. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 11(2), 1–39. https://doi.org/10.1257/mac.20170388

Kemeny, J. (1995). From public housing to the social market: Rental policy strategies in comparative perspective. New York: Routledge.

Macarrón Larumbe, A. (2025). *El problema de la vivienda en España: Análisis y propuestas* (12. txostena). CEUCEFAS / CEU Ediciones. Informe_12_CEU-CEFAS_Vivienda_Espana-Analisis-Propuestas.pdf

OECD. (2021). Brick by brick: Building Better Housing Policies. *OECD Publishing*. https://doi.org/10.1787/b453b043-en

Reinprecht, C. (2014). Social Housing in Austria. *Social Housing in Europe-en kapitulua* (eds K. Scanlon, C. Whitehead and M.F. Arrigoitia)-eko kapitulua. https://doi.org/10.1002/9781118412367.ch4

Rodríguez López, J. (2009). Políticas de vivienda en un contexto de exceso de oferta. *Fundación Alternativas*. 155/2009 lan dokumentua. https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2022/07/485cd36b2b3373e3f340b579ad4194ac.pdf

Scanlon, K., Whitehead, C., & Arrigoitia, M. F. (Eds.). (2014). Social housing in Europe. *Wiley-Blackwell*. https://doi.org/10.1002/9781118412367

UN-Habitat. (2020). World cities report 2020: The value of sustainable urbanization. *United Nations Human Settlements Programme*. http://digitallibrary.un.org/record/3905819

Vestergaard, H., & Scanlon, K. (2014). Social Housing in Denmark. *Social Housing in Europe* (eds K. Scanlon, C. Whitehead and M.F. Arrigoitia)-eko kapitulua. https://doi.org/10.1002/9781118412367.ch5

Whitehead, C., & Williams, P. (2011). Causes and Consequences? Exploring the Shape and Direction of the Housing System in the UK Post the Financial Crisis. *Housing Studies*, 26(7–8), 1157–1169. https://doi.org/10.1080/02673037.2011.618974

Introduction

DOI: https://doi.org/10.69810/ekz.1528

1. Introduction: housing as an economic and social issue

Over recent years, affordable housing has become one of the most significant economic and social challenges confronting not only Spain and the Basque Country, but countries throughout the developed world. Sustained price increases in many urban and metropolitan areas, coupled with the increasing difficulties faced by large segments of the population (especially young people and low-medium-income households) in accessing affordable housing ——have positioned the issue at the head of the public agenda and academic research (OECD, 2021; Haffner & Hulse, 2021). It is part of a broader trend affecting many advanced economies and reflects profound transformations in urban markets, residential systems and the global economy (Glaeser & Gyourko, 2018), in a context of increased urbanisation and pressure on urban systems at an international level (UN-Habitat, 2020).

The debate has lately become especially intense in Spain. Factors such as the recovery of demand following the housing crisis, growth in household formation, an increase in international mobility and the limited elasticity of residential supply in certain urban areas have all brought new stresses to bear on the housing market (BBVA Research, 2025; Macarrón Larumbe, 2025). These stresses have given the issue greater prominence in the public debate and the legislative agenda, and a number of initiatives have been undertaken to improve affordability and strengthen public intervention in this area.

This latest special issue of *Ekonomiaz* is therefore especially timely. The various authors address the problem of access to housing from complementary perspectives —economic, institutional, legal and territorial—providing a broad overview of current dynamics within the housing system and the principal challenges facing public policy in Spain and more specifically in the Basque Country.

The purpose is not only to outline the current difficulties in access to housing, but also to offer a deeper understanding of their structural causes and posit possible responses in the areas of public policy or public-private collaboration. The contributions offer elements of analysis that help to explain the current difficulties in fulfilling the aspiration of Article 47 of the Spanish Constitution — the right to

decent and suitable housing (Constitución Española, 1978)— and may provide some guidance on how best to achieve that goal.

The contributions cover a variety of topics. They include a comparative diagnosis of the Spanish housing system, an analysis of international experiences and studies of specific territorial dynamics, the impact of certain economic activities on the housing market, the implications of the regulatory framework and the development of new institutional initiatives aimed at expanding access to housing. Taken together, they provide a multidimensional view of current challenges and possible strategies for tackling them.

2. The international debate on housing affordability

In recent decades, the issue of housing affordability has become one of the primary topics of research in urban and public policy economics. The term is commonly used to describe the relationship between the cost of housing and the ability of households to meet that cost. While there is no one universally agreed means of measuring housing affordability, most studies use indicators such as the relative effort of households to pay for housing, the percentage of income spent on rental or purchase, and the incidence of housing distress (Haffner & Hulse, 2021).

The comparative literature shows increased difficulties in housing affordability in many advanced economies since the end of the last century. In numerous global cities —such as London, Paris, New York and Amsterdam— the increase in house prices has far outstripped gains in household income, generating increasing social and territorial stresses. This phenomenon has been further exacerbated by a number of structural factors, including growing urbanisation, a concentration of skilled employment in certain metropolitan areas, increased international mobility and constraints on an expansion in the supply of housing in certain urban areas (Glaeser & Gyourko, 2018).

Many international agencies have called for the housing issue to be addressed from a holistic perspective, combining supply-side policies, housing market regulation and the creation of social or affordable housing stock, in line with the recommendations of comparative literature on housing policy in developed economies (Been *et al.*, 2018). Recent OECD reports argue that the efficient functioning of housing markets is crucial not only for social wellbeing, but also for economic growth and labour mobility (OECD, 2021). An overly rigid housing market or one that is characterised by strong price tensions can limit worker mobility, hinder the formation of new households and increase socio-economic inequalities (Andrews *et al.*, 2011), as well as having enduring medium to long-term effects on affordability in housing markets (Ganong & Shoag, 2017; Hsieh & Moretti, 2019).

One of the central elements in this international debate involves the role of the rental market in contemporary housing systems. In many European countries, rental is a key component of housing affordability, especially among young households and more mobile segments of the population. However, the structure of the rental market varies significantly from country to country. While some economies have large quantities of rented social or public housing, in other cases there has traditionally been a strong predominance of owner-occupation (Scanlon *et al.*, 2014).

These institutional differences have led to very different residential patterns. In some central and northern European countries, such as Austria, Denmark, Germany and the Netherlands, for example, public policies have historically encouraged the development of large stocks of publicly and cooperatively-owned rental housing (see Reinprecht, 2014 on the Austrian case; Vestergaard, H. & Scanlon, 2014 on the Danish case; Droste & Knorr-Siedow, 2014 on the German case; and Elsinga & Wassenberg, 2014 on the Dutch case). By contrast, in other southern European countries, including Spain, owner occupancy has traditionally predominated, with a much more limited provision of social rental housing (see Alberdi, 2014, for an analysis of the Spanish case and Kemeny, 1995, for a more general view).

This diversity is key to understanding differences in housing affordability indicators from one country to another. Residential systems with more public or co-operative housing tend to have more stable rental markets and relatively lower levels of price pressure. Systems that are heavily tilted towards owner-occupancy, on the other hand, may experience greater stress when significant changes occur in housing demand or when housing supply has trouble adjusting to new market conditions (Whitehead & Williams, 2011).

3. The Spanish housing system viewed from a comparative perspective; supply, demand and public-private institutions

There are a number of structural characteristics distinguishing the Spanish housing system from other European models. Historically, access to housing in Spain has been based largely on ownership, largely as the result of a series of public policies which, for many decades, incentivised home purchase over the development of a larger rental market (Rodríguez López, 2009). This benefited the consolidation of a large stock of owner-occupied housing —associated with both residential stability and household wealth accumulation— but simultaneously limited the expansion of a professionalised rental market and a significant stock of social housing (Kemeny, 1995; Scanlon *et al.*, 2014).

As a result, the Spanish residential system is now characterised by a high degree of owner occupancy, a relatively small rental market compared to other European

countries and one of the lowest rates of social rental housing in Europe (Rodríguez López, 2009). This situation significantly conditions the functioning of the housing market and the capacity of public policies to respond to stresses in housing affordability (OECD, 2021).

The first article in this special issue, by **José García Montalvo**, explores these issues from a comparative perspective. It compares the Spanish case with that of other advanced economies, finding that difficulties in access to housing are the result of wider trends linked to the concentration of economic activity and the growth of demand in certain urban areas.

However, it also identifies specific weaknesses in the Spanish housing market, including scarcity of social rental housing, a large burden on lower income households and limited capacity for supply response in certain dynamic urban areas. In light of this situation, the article raises two key ideas: firstly, the need to focus analysis on the lack of supply as a structural factor; and secondly, the distributive nature of affordability stresses, which have a particularly intense effect on certain income segments, especially, the rental market. The author also highlights the importance of stable policies aimed at expanding the supply of affordable housing and avoiding interventions that might have unintended adverse effects.

Stresses in housing affordability, García Montalvo argues, cannot be explained solely by aggregate supply and demand factors; rather they depend on the interplay between specific institutional structures, regulatory frameworks and territorial dynamics. In this framework, it is important to analyse the specific mechanisms by which these tensions are manifested on local markets. In particular, pressure on housing affordability is expressed through factors that operate differently depending on the territorial context, such as the expansion of certain uses of the residential stock, intensity of demand in urban and tourist areas and the capacity of the supply to respond adequately. These factors are addressed in the following section, which explores the dynamics of the factors underlying the generation and distribution of housing market stresses.

4. Pressures on housing markets

A general diagnosis of the Spanish housing system and comparison with its international counterparts form a basic starting point for understanding the issue of housing affordability. However, the actual functioning of housing markets also depends on a number of specific factors that can aggravate or palliate tensions between supply and demand in particular territories. These factors include trends in urban tourism, the territorial dynamics of the rental market, and the emergence of new forms of usage of residential stock (Diamond *et al.* 2019).

One phenomenon that has been the focus of much public debate is the growth in holiday rentals and its possible impact on local housing markets. A boom in digital platforms offering short-term rentals has led to an expansion of holiday rentals in many European cities, with consequent discussion of its effects on the availability of residential housing and trends in property prices (Glaeser *et al.*, 2005).

An analysis of these phenomena forms part of a broader debate on supply constraints in urban housing markets. Many authors have noted that price strains in many cities are largely explained by the limited flexibility of the housing supply, which prevents new housing construction from responding quickly to a growth in demand (Glaeser & Gyourko, 2018).

Borja Vivanco addresses this issue, focusing particularly on the Basque case. He analyses the territorial distribution of holiday rentals in several towns in the region and explores possible relationships with the processes of pressure on the housing market. Using a range of territorial indicators and a comparison of statistical data, the article identifies key spatial patterns and considers a number of implications for public policy.

The analysis shows that the relationship between tourism and the housing market is complex and depends to a large extent on the specific characteristics of each territory. In some urban or tourist contexts, an expansion in the number of holiday rentals may lead to a reduction in the availability of residential housing or an increase in pressure on rental prices. However, these effects are neither uniform nor automatic; they depend on factors such as the size of the holiday rental stock, the structure of the local property market and the capacity of public authorities to regulate these activities.

Another way of bringing pressure to bear on the housing market is by identifying what are known as '*stressed housing areas*', an increasingly pivotal concept in the debate on housing policies in Spain. Identifying these areas has been a central plank of housing legislation in recent years, since it enables the use of specific regulatory instruments to relieve market tensions.

Aitor Puerta Goikoetxea and Cristina Arenaz Lareo give a detailed account of the procedure used to calculate indicators of housing market pressure in different areas of the autonomous community of the Basque Country and look at the criteria used to identify 'stressed areas'.

Their analysis is particularly important for public policy, since the effectiveness of many regulatory measures depends on the ability to properly identify areas in which the housing market is subject to significant stresses. The article demonstrates the importance of building robust, transparent indicators for designing evidence-

based policies and improving the quality of public debate on property market regulation.

This issue of the Ekonomiaz also contains a specific analysis of the rental housing market in the Basque Country. **Amaia Altuzarra Artola, Elena Martínez Tola, Unai Tamayo Orbegozo and Estrella Sánchez Corchero** examine recent trends on this market and analyse the primary difficulties faced by those seeking to access rented housing.

The article highlights some of the specific characteristics of the Basque residential market and the current tension between the rise in demand for housing and the capacity of the residential supply to respond appropriately. By correlating a general diagnosis of the Spanish housing system and the situation in a specific area (the Basque Country), it provides a better understanding of the way in which national dynamics are manifested in specific regional contexts.

Overall, the factors analysed show that housing market stresses are not distributed uniformly but respond to specific territorial dynamics and the interaction of different forms of usage and demands on the housing stock. However, the intensity and effects of these factors cannot be fully appreciated without an analysis of the institutional and regulatory framework in which they operate. The way in which the public authorities define, delimit and regulate these phenomena — through urban planning, housing legislation or instruments of market intervention— can be decisive in aggravating or relieving the strains. Any analysis of the factors that exert pressure on the market necessarily leads us to examine the implications of regulation and institutional design in shaping residential markets.

5. Regulation, urban planning and housing rights

The functioning of housing markets depends not only on the dynamics of supply and demand, but also on the institutional and regulatory framework of the housing sector. Planning policies, housing legislation and the regulatory instruments used by public authorities play a major role in shaping residential markets.

In Spain, the debate on regulation of the housing market has intensified in recent years, particularly following enactment of the 2023 Right to Housing Act (Ley 12/2023). The act introduces a number of legal instruments designed to improve housing affordability, including mechanisms related to the regulation of rental prices in certain areas and the identification of stressed areas.

Iñigo Maguregui Salas's article examines the implications of this new regulatory framework from the perspective of planning and administrative law. It explores the principal innovations of the legislation and their possible impact on planning policies and urban development.

In particular, the author examines the relationship between regulation of the housing market and the powers different tiers of government have in the area of land use planning. The article advocates greater coordination between different authorities to ensure the effectiveness of housing policies, and the institutional challenges associated with implementing new regulatory instruments in a system of multi-tier governance.

Any economic study of the functioning of the housing market must be complemented by an analysis of these issues from a legal and institutional perspective. While a study of the legal framework allows an assessment of the possibilities and limitations of public policies designed to intervene in these markets, an economic analysis seeks to analyse the supply and demand dynamics that shape residential markets and this is the general theme of the next group of contributions.

6. Behaviour of the actors on the rental market

The functioning of the rental market does not depend solely on the structural conditions of the residential system or the institutional framework by which the sector is regulated. It is also determined by the behaviour of the different agents operating within that market, including landlords, tenants, property developers and intermediaries.

In his article, **Jon Charterina Abando** offers a microeconomic view of the functioning of the rental market. He examines the extent to which landlords adjust the conditions of rental contracts —in particular the deposits required from tenants— according to the perceived risk associated with different tenant profiles.

This issue is particularly relevant in the context of rental markets subject to different types of regulation. Public policies aimed at protecting tenants or regulating certain contractual conditions may influence landlords' selection strategies, generating different types of adaptive response in the market. The study provides empirical evidence of such behaviour, showing that private agents sometimes react to changes in the regulatory framework in ways that are at odds with the actual purpose of the regulation.

While the strategies of landlords and tenants provide an insight into the form taken by stresses in the rental market, they also demonstrate the need to explore solutions that transcend strictly contractual or regulatory aspects. In particular, when market dynamics fail to ensure suitable levels of affordability, new forms of intervention and housing provision emerge that introduce alternative mechanisms of organisation, management and allocation of housing stock. The next section of the journal deals with innovative institutional models intended to complement —and in some cases redefine— the traditional functioning of housing markets.

7. New institutional models of housing provision

In addition to traditional public policies and housing market regulation, a number of institutional initiatives have emerged in recent years aimed at developing new ways of providing affordable housing. These include cooperative housing models and projects promoted by third-sector organisations seeking to complement —and in some cases correct— the limitations of conventional market mechanisms and public intervention.

The article by **Santiago Merino Hernández and Aitziber Etxezarreta Etxarri** examines one of these new models, looking at the experience of cooperatives as an instrument for developing affordable housing projects, and focusing particularly on the case of Txomin Enea. This model combines elements of public housing development with the active participation of future residents, generating new forms of housing stock governance and management. In particular, the authors show how collaboration between the public authorities and cooperatives has led to the development of solutions that ensure long-term affordability, eschewing speculative dynamics and reinforcing the social function of housing.

Non-equity housing co-operatives offer a particularly interesting alternative to traditional ownership or rental models, introducing mechanisms of collective ownership, stability of use and direct participation of residents in management. Independently of the legal dimension, this type of initiative reconfigures the relationships between the agents in the residential system, shifting the focus from housing as an individual asset to housing as a shared asset with a wider social function.

The final article in this special edition is by **Adrián de Andrés, Mikel Jiménez and Elena Martínez Tola** who expand on the previous article, exploring the role of the third sector in responding to issues of homelessness. The authors show how certain non-profit organisations are using their experience working with vulnerable groups to develop new strategies to intervene directly in the property sector, creating models of housing provision that combine social objectives, economic viability and institutional collaboration.

One good example of this approach is the case of Alazti Fundazioa, a social property agency developed by third sector bodies seeking to ensure access to decent housing for groups excluded from traditional market and public provision circuits. Initiatives of this kind highlight the importance of social innovation based on cooperation between different actors —public authorities, social organisations and, on occasions, private agents— as well as the need to develop new forms of governance that allow complex problems to be tackled through more flexible, participatory approaches tailored to local situations on the ground.

Taken together, the articles in this section show that expanding access to housing depends not only on making adjustments to the functioning of the market

or changing the regulations, but also on the institutions' capacity to provide new organisational models combining social, economic and territorial goals. These emerging —in many cases still incipient— models, offer promising new lines of action with which to move towards more inclusive residential systems, in which housing is viewed not just as an economic asset, but a key element of social cohesion.

8. Institutions, public policies and affordable housing: structural contrasts between the Spanish model and the case of Vienna

In addition to the main sections, this special issue also includes two contributions that explore different aspects of the housing system in greater depth. In his policy letter, **Javier Burón** offers a critical assessment of the rental market in Spain, and particularly the Basque Country and Navarre. He highlights the weakness of the social housing stock and the absence of a stable institutional infrastructure based on long-term collaboration between the public and private sectors. He provides an insight into the structural constraints that are preventing sustained expansion of an affordable housing supply.

By contrast, **Veronika Iwanowski**'s policy letter shows how a sustained strategy of public investment, long-term urban planning and the development of a large social housing stock can help to stabilise the rental market and maintain high levels of housing affordability. This case study illustrates the decisive role played by institutions and public policies in shaping the outcomes of the residential system, showing the differences between models based on structural interventions and those characterised by lower institutional capacity.

9. Conclusions: towards an integrated housing policy agenda

The contributions to this special issue shed light on the complexity of the housing issue and the need to tackle it from many different perspectives, combining economic, institutional and territorial analysis. The general diagnosis that emerges from the different texts is that current difficulties in accessing housing are the result of a combination of structural factors, including supply restrictions in certain dynamic urban areas, the institutional characteristics of the residential system and a shortage of public housing stock (Andrews *et al.*, 2011; OECD, 2021).

There is no single solution to these challenges. Housing policies need to combine different instruments, including measures to increase housing supply, regulatory mechanisms to reduce market stresses, and the development of new forms of housing provision driven by both public actors and social initiatives.

The purpose of this special issue of *Ekonomiaz* is to contribute to the academic and political debate on housing, offering a broad overview of the current challenges

facing the housing system and exploring possible responses from the institutions to these problems. The wide variety of approaches and methodologies discussed in the articles are a reflection of the multidimensional nature of the housing issue and underline the importance of combining different analytical perspectives to effectively understand and address this challenge.

REFERENCES

Alberdi, B. (2014). Social Housing in Spain. *Capítulo de Social Housing in Europe* (eds K. Scanlon, C. Whitehead and M.F. Arrigoitia). https://doi.org/10.1002/9781118412367.ch13

Andrews, D., Caldera Sánchez, A., & Johansson, Å. (2011). Housing markets and structural policies in OECD countries. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 836. https://doi.org/10.1787/5kgk8t2k9vf3-en

BBVA Research. (2025). Spain | Escasez de vivienda: cuando la oferta no acompaña a la demanda. *BBVA Research*. (november 17). https://www.bbvaresearch.com/publicaciones/espana-escasez-de-vivienda-cuando-la-oferta-no-acompana-a-la-demanda/

Been, V., Ellen, I. G., & Schuetz, J. (2018). Supply Skepticism: Housing Supply and Affordability. *Housing Policy Debate*, 29(1), 25–40. https://doi.org/10.1080/10511482.2018.1476899

Decree 42/2016, of March 15, on the deposit of security deposits for lease agreements of urban properties in the Autonomous Community of the Basque Country. Official Gazette of the Basque Country

Diamond, R., McQuade, T., & Qian, F. (2019). The Effects of Rent Control Expansion on Tenants, Landlords, and Inequality: Evidence from San Francisco. *American Economic Review*, 109(9), 3365–3394. https://doi.org/10.1257/aer.20181289

Droste, C. & Knorr-Siedow, T. (2014). Social Housing in Germany. Chapter of *Social Housing in Europe* (eds K. Scanlon, C. Whitehead and M.F. Arrigoitia). https://doi.org/10.1002/9781118412367.ch11

Elsinga, M. & Wassenberg, F. (2014). Social Housing in the Netherlands. *Capítulo de Social Housing in Europe* (eds K. Scanlon, C. Whitehead and M.F. Arrigoitia). https://doi.org/10.1002/9781118412367.ch2

Ganong, P., & Shoag, D. (2017). Why has regional income convergence in the U.S. declined? Housing supply and regional mobility. *Journal of Urban Economics*, 102, 76–90. https://doi.org/10.1016/j.jue.2017.07.002

Glaeser, E. L., Gyourko, J., & Saks, R. (2005). Why Have Housing Prices Gone Up? *American Economic Review Papers & Proceedings*,, 95(2), 329–333. DOI: https://doi.org/10.1257/000282805774669961

Glaeser, E. L., & Gyourko, J. (2018). The Economic Implications of Housing Supply. *Journal of Economic Perspectives*, 32(1), 3–30. https://doi.org/10.1257/jep.32.1.3

Haffner, M., & Hulse, K. (2021). A fresh look at contemporary perspectives on urban housing affordability. *International Journal of Urban Sciences*, 25(1), 59–79. https://doi.org/10.1080/12265934.2019.1687320

Hsieh, C.-T., & Moretti, E. (2019). Housing Constraints and Spatial Misallocation. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 11(2), 1–39. https://doi.org/10.1257/mac.20170388

Kemeny, J. (1995). From public housing to the social market: Rental policy strategies in comparative perspective. New York: Routledge.

Law 3/2015, of June 18, on Housing in the Basque Country. Official Gazette of the Basque Country

Law 12/2023, of May 24, on the right to housing. Official State Gazette, 124, of May 25, 2023

Macarrón Larumbe, A. (2025). *El problema de la vivienda en España: Análisis y propuestas* (Informe 12). CEUCEFAS / CEU Ediciones. Informe_12_CEU-CEFAS_Vivienda_Espana-Analisis-Propuestas.pdf

OECD. (2021). Brick by brick: Building Better Housing Policies. *OECD Publishing*. https://doi.org/10.1787/b453b043-en

Reinprecht, C. (2014). Social Housing in Austria. Chapter of *Social Housing in Europe* (eds K. Scanlon, C. Whitehead and M.F. Arrigoitia). https://doi.org/10.1002/9781118412367.ch4

Rodríguez López, J. (2009). Políticas de vivienda en un contexto de exceso de oferta. *Fundación Alternativas*. Documento de trabajo 155/2009. Acceso: https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2022/07/485cd36b2b3373e3f340b579ad4194ac.pdf

Scanlon, K., Whitehead, C., & Arrigoitia, M. F. (Eds.). (2014). Social housing in Europe. *Wiley-Blackwell*. https://doi.org/10.1002/9781118412367

Spanish Constitution. (1978). Spanish Constitution of 1978. Official State Gazette, 311, December 29, 1978

UN-Habitat. (2020). World cities report 2020: The value of sustainable urbanization. *United Nations Human Settlements Programme*. http://digitallibrary.un.org/record/3905819

Vestergaard, H., & Scanlon, K. (2014). Social Housing in Denmark. Chapter of *Social Housing in Europe* (eds K. Scanlon, C. Whitehead and M.F. Arrigoitia). https://doi.org/10.1002/9781118412367.ch5

Whitehead, C., & Williams, P. (2011). Causes and Consequences? Exploring the Shape and Direction of the Housing System in the UK Post the Financial Crisis. *Housing Studies*, 26(7–8), 1157–1169. https://doi.org/10.1080/02673037.2011.618974

La vivienda en España: diagnóstico y propuestas desde una perspectiva internacional[1]

Housing in Spain: Diagnosis and Proposals from an International Perspective

El problema de la vivienda en España se concentra en grandes ciudades y zonas turísticas, de forma similar a lo que sucede en muchos otros países. A partir de un diagnóstico diferencial basado en comparaciones internacionales, se puede concluir que España destaca negativamente en la accesibilidad del alquiler de mercado para rentas bajas, en el exiguo parque de vivienda social en alquiler y en la baja elasticidad de la oferta de vivienda. El diagnóstico es un creciente déficit de oferta frente a una fuerte demanda, tanto en venta como en alquiler, sin que exista evidencia empírica de la existencia de una nueva burbuja inmobiliaria ni de un oligopolio de grandes tenedores de vivienda en alquiler. Por tanto, limitaciones del precio del alquiler y subsidios mal diseñados pueden agravar los problemas reduciendo la oferta o encareciendo el alquiler y la compra respectivamente. La política económica debe concentrarse en aumentar de forma sostenida la oferta (sobre todo de alquiler social y asequible), en mejorar el marco regulatorio y de gobernanza del suelo, y en establecer una estrategia estable, consistente y evaluable a largo plazo.

Espainiako etxebizitzaren arazoa hiri eta eremu turistiko handietan kontzentratzen da, beste herrialde askotan gertatzen denaren antzera. Nazioarteko konparazioetan oinarritutako diagnostiko diferentzial batetik abiatuta, ondoriozta daiteke Espainia nabarmentzen dela negatiboki errenta baxuetarako merkatuko alokairuaren irisgarritasunean, alokairuko etxebizitza sozialen parke txikian eta etxebizitza-eskaintzaren elastikotasun txikian. Diagnostikoa, eskaintzan gero eta defizit handiagoa dagoela da, eta eskari handia dagoela ere, bai salmentan, bai alokairuan, baina ez dagoela ebidentzia enpirikorik higiezinen burbuila berririk edo alokairuko etxebizitzen edukitzaile handien oligopoliorik dagoenik. Beraz, alokairuaren prezioaren mugek eta gaizki diseinatutako subsidioek arazoak larriagotu ditzakete, eskaintza murriztuz edo alokairua eta erosketa garestituz, hurrenez hurren. Politika ekonomikoak honako gomendio hauek izan behar ditu ardatz: eskaintza etengabe handitzea (batez ere alokairu sozial eta eskuragarriari dagokionez), lurzoruaren erregulazio- eta gobernantza-esparrua hobetzea, eta estrategia egonkor, sendo eta epe luzera ebaluatzeko modukoa ezartzea.

The housing problem in Spain is concentrated in large cities and tourist areas, similar to what occurs in many other countries. Based on a comparative analysis using international standards, it can be concluded that Spain stands out negatively in the accessibility of market rentals for low-income households, the limited stock of social rental housing, and the low elasticity of the housing supply. The diagnosis is a growing supply deficit in the face of strong demand, both for sales and rentals, without empirical evidence of a new housing bubble or an oligopoly of large landlords. Therefore, rent control and poorly designed subsidies can exacerbate the problems by reducing supply or increasing the cost of renting and buying, respectively. Economic policy should focus on sustainably increasing supply (especially social and affordable rental housing), improving the regulatory and governance framework for land, and establishing a stable, consistent, and evaluable long-term strategy.

1 Este texto descansa básicamente en una visión actualizada de la Conferencia "Vivienda asequible: España en el contexto internacional" impartida en el I Workshop sobre la Situación Financiera de Hogares y Familias del Banco de España que tuvo lugar en Madrid el 31 de enero de 2024 y la Conferencia "Retos para el fomento del mercado residencial asequible" en el Congreso HOUSEACTION que tuvo lugar en Donostia el 19 de noviembre de 2025.

José García Montalvo
Catedrático de Economía de la Universidad Pompeu Fabra

Índice

1. Introducción
2. La vivienda como el primer problema de los españoles
3. Una mirada a la accesibilidad desde la perspectiva internacional
4. Otros indicadores problemáticos en la comparativa internacional
5. Causas de la situación de la vivienda en España
6. Los retos de la vivienda en España
7. Las políticas de vivienda en España
8. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Palabras clave: Políticas de vivienda, accesibilidad a la vivienda, mercado del alquiler, oferta de vivienda, vivienda social en alquiler, elasticidad de la oferta, comparativa internacional

Keywords: Housing policy, housing affordability, rental market, social rental housing, housing supply elasticity, residential supply gap, international comparative analysis

Nº de clasificación JEL: R21, R31, R38

DOI: https://doi.org/10.69810/ekz.1529

Fecha de entrada: 02/03/2026 **Fecha de aceptación:** 09/03/2026

1. INTRODUCCIÓN

Los medios de comunicación nos recuerdan casi cada día que la vivienda se ha convertido en el principal problema de los españoles. Docenas de nuevos y supuestos "expertos inmobiliarios" y tertulianos nos ofrecen sus soluciones al problema, cronificando mitos y recetas simplistas. En este artículo se presenta una aproximación al problema de la vivienda en España a partir de dos elementos fundamentales que hasta fechas recientes no han sido reconocidos como tales. En primer lugar, que el problema de la accesibilidad de la vivienda no es un problema ni nuevo ni propio de España. Todos los países desarrollados lo sufren. En segundo lugar, que el problema se concentra fundamentalmente en las grandes ciudades del mundo y los núcleos turísticos importantes. Las personas se acumulan en aquellos núcleos urbanos donde se concentra el empleo, las economías de escala y alcance, los mejores salarios, los incrementos de productividad, la innovación, ... etc. Berlín, París, Ámsterdam, Londres, San Francisco,

Nueva York, Madrid, Barcelona o Valencia comparten la misma problemática. Esta doble perspectiva implica que los motivos del problema también tienen que ser comunes, y no idiosincráticos de la situación específica de cualquiera de estas ciudades. Por estas razones, este artículo adopta una perspectiva internacional para analizar los problemas de la vivienda en España. Para realizar un análisis del problema se estudian docenas de indicadores del mercado inmobiliarios para detectar en qué dimensiones el mercado inmobiliario español se encuentra en las peores posiciones[1]. La comparación de indicadores con otros países es una forma muy habitual para realizar análisis y aquí se utiliza para plantear una priorización de objetivos más que para relativizar los problemas.

2. LA VIVIENDA COMO EL PRIMER PROBLEMA DE LOS ESPAÑOLES

Durante los últimos años el acceso a la vivienda ha ido escalando posiciones entre las preocupaciones de la población española. El Gráfico 1 muestra que, según el CIS, desde 2025 la vivienda se ha convertido en el principal problema de los españoles. Este es el primer hecho que se suele enfatizar cuando se describe o se debate sobre el problema de la vivienda en España. No obstante, es importante hacer algunas cualificaciones. En primer lugar, la posición de la vivienda como principal problema se debe a la reducción de la preocupación por el problema clásico de la economía española, como es el desempleo, y a una decisión bastante arbitraria de agrupar las opciones de problemas que plantean los encuestados. La vivienda es la principal preocupación, pero la segunda, tercera y cuarta son el gobierno y los partidos políticos, el mal comportamiento de los políticos y los problemas políticos en general[2]. Si en lugar de desagregar en tres ítems las respuestas se agruparan en una[3], entonces el principal problema de los españoles serían los políticos y los partidos, superando ampliamente a la vivienda. También entre los jóvenes españoles la preocupación por la política y los políticos supera a la preocupación por la vivienda. Y justo la política y los políticos son la principal queja de la "generación Z" en las revueltas que han ocurrido en muchos países durante 2025 (Marruecos, México, Madagascar, Perú, Nepal, etc.).

La segunda consideración tiene que ver precisamente con el factor político. Ciertamente, las encuestas de este tipo están muy condicionadas por la relevancia que los medios de comunicación tradicionales y las redes sociales otorgan a los diferentes problemas, sustentados a su vez por las preocupaciones ciudadanas y el interés de partidos políticos y asociaciones por dar mayor o menor relevancia a según qué temas. Un claro

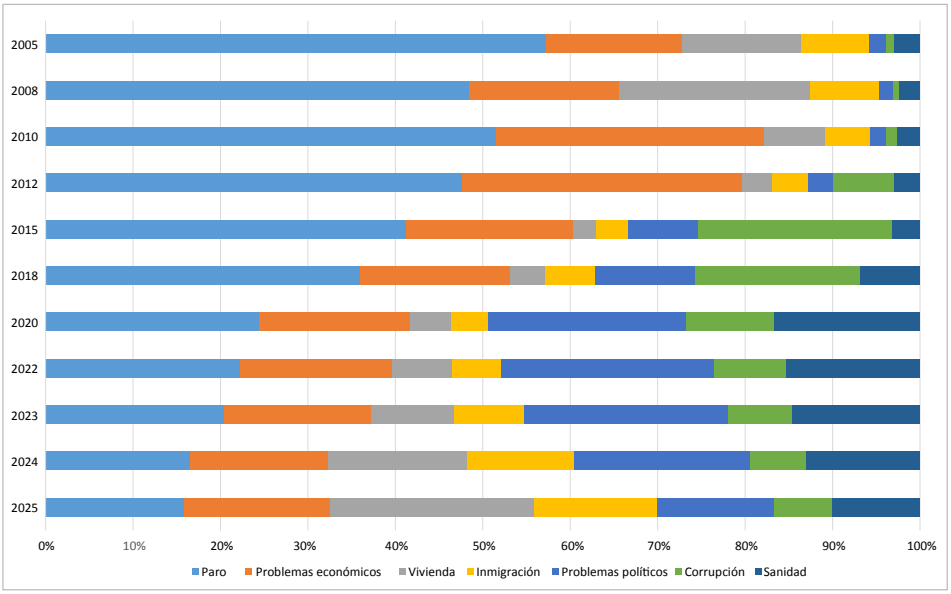
1 Evidentemente esta metodología está sujeta al supuesto de que un problema afecte a muchas personas no debe considerarse un motivo legítimo de consuelo pero, con todo, tiene utilidad adoptar esta aproximación.

2 La encuesta IPSOS de abril de 2026 muestra que la política tiene 17 pp más que la vivienda como principal problema de los españoles.

3 Si se presentaran las tres opciones en un listado cerrado sería muy difícil para un encuestado separar entre ellas.

ejemplo de esta influencia es la situación de la ocupación de viviendas. Mientras para algunos en España la ocupación es un gravísimo problema, para otros es una situación marginal. Como reflejo de lo anterior, si se utilizan los microdatos de la última encuesta del CIS y se cruzan las preferencias políticas con el problema más importante según los encuestados, el resultado es una sorprendente polarización: la vivienda es el primer problema solo para el 3,5 % de los votantes de VOX o el 9,4 % de los del PP. Sin embargo, entre los votantes del PSOE es un 23,5 %, un 31,8 % entre los de Podemos y un 34,1 % en los de Sumar. Una regresión de si se considera la vivienda como principal problema, utilizando como regresores el partido político de preferencia y la clase social, muestra que la mayor capacidad económica de los votantes no tiene capacidad explicativa cuando se incluye la preferencia política en un modelo para explicar si el acceso a la vivienda era considerado el primer problema a nivel individual. Por tanto, parece que la preferencia política determina la importancia que se concede al problema de la vivienda.

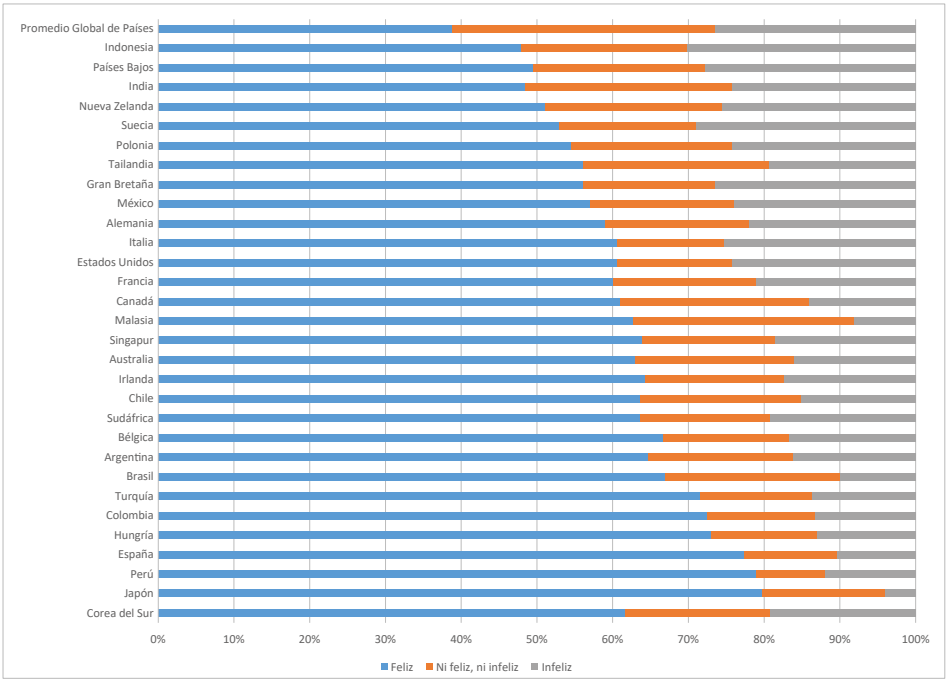
Gráfico 1. **PRINCIPALES PROBLEMAS DE LOS ESPAÑOLES (2005-2025)**



Fuente: CIS.

Una forma de comparar las opiniones de ciudadanos de diferentes países sobre la situación del mercado de la vivienda es utilizar la encuesta internacional de IPSOS (2025) que contiene las mismas preguntas para los 30 países analizados. Los resultados muestran que España está generalmente sobre la media de los países, con la excepción de la situación actual de su vivienda.

Gráfico 2. **EN SU CONJUNTO, ¿CUÁN SATISFECHO ESTÁ RESPECTO A LA SITUACIÓN ACTUAL DE SU VIVIENDA?**



Fuente: IPSOS (2025).

Respecto al mercado del alquiler, la visión no se sitúa muy lejos de la media. Por ejemplo, en la expectativa del crecimiento de los precios del alquiler para los próximos 12 meses se sitúan en el puesto 16/30, muy por debajo de los Países Bajos (2/30) donde el 81 % de los encuestados esperan que los precios del alquiler suban mucho o bastante, o Alemania (8/30) donde el 76 % esperan lo mismo. En la proporción de inquilinos que les gustaría tener una casa en propiedad en lugar de alquilar se sitúa en el puesto 21/30, muy lejos de los primeros puestos, donde el 93 % de los argentinos viviendo de alquiler querrían tener una casa en propiedad, o el 78 % de los irlandeses. En este caso Alemania y Holanda están en mejor situación que España (68 %) con un 49 % y 48 % respectivamente. IPSOS pregunta a los inquilinos por los que no creen que puedan tener una casa en propiedad y España se sitúa justo en el medio del ranking (15/30) con Alemania liderando el ranking con un 70 % de entrevistados señalando que creen que nunca podrán tener una vivienda en propiedad. Australianos, japoneses, holandeses e irlandeses se sitúan justo por debajo de Alemania. España destaca, junto con los Países Bajos, en la proporción de encuestados que creen que el tema de la vivienda no va por buen camino, pero, a diferencia de los Países Bajos, que tienen la mayor proporción de encuestados que no están de acuerdo con que no hay mucho que el gobierno pueda

hacer, España es de los países donde los encuestados creen en mayor proporción que no hay mucho que el gobierno pueda hacer. Por último, España se encuentra, junto con Corea del Sur e India, en el cuadrante en el que una elevada proporción de los encuestados creen que hay cierta obsesión con ser propietarios, y una baja proporción de gente que está de acuerdo con la afirmación de que todo el mundo tiene derecho a una vivienda en propiedad.

3. UNA MIRADA A LA ACCESIBILIDAD DESDE LA PERSPECTIVA INTERNACIONAL

En esta sección se realiza un "*zoom*" sobre el sector inmobiliario residencial para intentar aproximarse a los principales problemas a partir de la comparación con otros países y, en particular, con el resto de países de la UE. Si estas comparaciones son válidas para argumentar sobre la necesidad de modificar políticas y acercarse a la media de la UE (por ejemplo, en el peso del gasto público en el PIB) también deberían servir para orientar la priorización de los problemas y, por tanto, las políticas adecuadas a aplicar en el sector de la vivienda. Con esta premisa[4] en las siguientes páginas se analizan una batería de indicadores relacionados con el sector residencial y se compara con la situación de otros países. De esta forma destacaremos como principales problemas aquellos en los que España esté en los últimos lugares del conjunto de los países considerados.

No existen muchas fuentes disponibles de comparaciones internacionales de indicadores y políticas de vivienda. En este trabajo utilizaremos dos fuentes básicas: la base de datos de Eurostat sobre condiciones de vida y vivienda en Europa y la base de datos Affordable Housing Dataset (AHD) de la OCDE. Estas dos fuentes tienen similitudes y diferencias. En general, la base de datos de Eurostat es más homogénea y, en la mayor parte de los indicadores, se basa en las Encuestas de Condiciones de Vida de los países de la UE que han sido homogeneizadas por Eurostat. Los datos de la OCDE son, en general, menos comparables, al incluir países de diversos continentes sin un organismo estadístico que compatibilice definiciones y procedimientos estadísticos.[5]

Entre los indicadores más importantes del sector de la vivienda residencial se encuentra la sobreocupación de las viviendas, la privación grave de vivienda y la accesibilidad. En este caso Eurostat produce unas estadísticas de vivienda comparables para los países de la UE que permiten generar rankings entre estos países.

---

4 Como una guía práctica, si en el indicador España se encuentra cerca del Reino Unido, la situación será muy negativa.

5 Por este motivo las notas explicativas de cada indicador y gráfico son enormes, extendiéndose más que la propia información estadística representada.

En términos de familias la tasa de hacinamiento en viviendas de España se sitúa en el noveno mejor lugar de los 33 países para los que existe información en Eurostat.[6] En concreto, solo un 9,1 % de los hogares vivían hacinados teniendo en cuenta la definición de Eurostat, que define hacinamiento como "no llegar a un número mínimo de habitación por persona dependiendo de la relación de parentesco que tengan". Por ejemplo, para que no haya hacinamiento cada persona soltera mayor de 18 años debería tener acceso a una habitación de la casa. Por comparación, en Francia la tasa se sitúa en el 10,4 %, o en Alemania en el 11,5 %. Los Países Bajos, con un 4,6 %, o Noruega, con un 5,8 %, están en mejores condiciones que España.

En el ranking de privación severa de vivienda para tenencia en propiedad, España está en la posición 21 de 31 países con información. Aunque la situación no es de las peores, es cierto que ha empeorado significativamente en los últimos años.[7] Portugal, Grecia e Italia están en peores condiciones y Francia solo está dos puestos por encima. En cuanto a privación severa para alquiler a precio de mercado, España ocupa la posición 16 de 31 países que tienen datos para 2023.[8]

Pero, sin duda, el indicador de accesibilidad por excelencia es el cociente entre el coste de la vivienda frente a la renta familiar. En este indicador, España se sitúa en el puesto noveno de 31 países europeos en menor coste de vivienda sobre renta familiar, claramente por debajo de la media de la UE. Por tanto, en este aspecto tampoco destaca negativamente frente al resto de países. El Gráfico 3 muestra que España es el país, entre los grandes de la UE, que tiene una proporción menor, si exceptuamos Italia.

Sin embargo, la visión es diferente si se separan grupos por tipo de tenencia (propiedad con hipoteca, sin hipoteca, alquiler de mercado o alquiler por debajo del precio de mercado y cesión). En la tasa de sobreesfuerzo[9] en 2024 de los propietarios que ya pagaron la hipoteca, España se sitúa en el puesto noveno de menor tasa de 31, con la mitad del porcentaje de personas con sobreesfuerzo que la media de la UE-27. En la tasa de sobreesfuerzo de los propietarios con hipoteca, España se sitúa 19/31, habiendo empeorado bastante desde 2022 (con la subida de tipos de interés) pero todavía por debajo de la media de la UE-27 (4,3 % frente al 5 % de la UE).

---

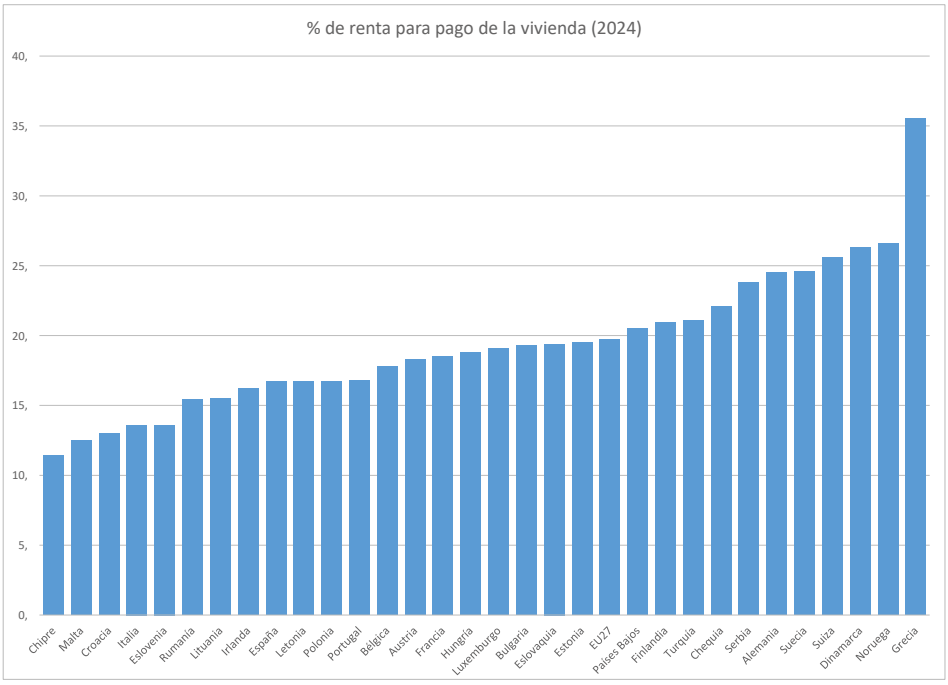
6 España también aparece en los mejores lugares en la clasificación de sobreocupación de viviendas de la OCDE, incluso en los quintiles más bajos de la renta.

7 En 2017 España estaba en el séptimo lugar de los 35 países que contaban con información.

8 Última información disponible.

9 Eurostat define este indicador como el porcentaje de población que vive en familias en las que el coste de la vivienda (neto de subsidios a la vivienda) representa más del 40 % de la renta disponible (neta de subsidios a la vivienda).

Gráfico 3. **PROPORCIÓN DEL COSTE DE LA VIVIENDA SOBRE LA RENTA DISPONIBLE FAMILIAR**



Fuente: Eurostat.

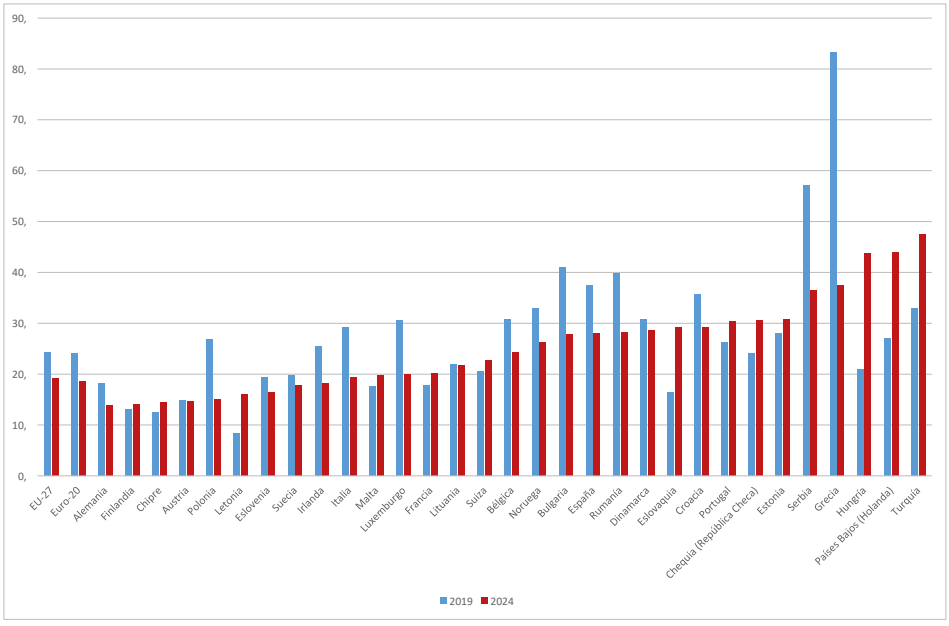
La gran asignatura de España ha sido tradicionalmente la elevada tasa de sobreesfuerzo de los ciudadanos que viven en alquiler de mercado. En el año 2017 los datos eran alarmantes y quedaron en el imaginario colectivo: el 42,1 % de la población que vivía de alquiler de mercado destinaba más del 40 %[10] de su renta a pagar el alquiler. Esta proporción seguía en el 40,9 % en el año 2021, situando a España entre los países con mayor tasa de sobreesfuerzo en el alquiler. Sin embargo, desde 2022 la proporción de sobreesfuerzo ha ido cayendo, de forma un tanto sorprendente para las informaciones que transmiten los medios de comunicación en los últimos años sobre el enorme crecimiento del precio del alquiler. En 2024 España estaba en la posición 19/31, no especialmente destacada.

El Gráfico 4 muestra la caída de la tasa de sobreesfuerzo en el alquiler de mercado en España, que ha pasado de casi el 40 % a menos del 30 %, en clara contraposición a los Países Bajos donde la tasa de sobreesfuerzo en el alquiler ha alcanzado el 43 % de la población en dicho régimen de tenencia. La caída de la tasa de sobreesfuerzo puede

10 La proporción de población con sobreesfuerzo vivienda de alquiler por debajo del precio de mercado o en cesión es inferior a la media de la UE.

estar causado por dos posibles razones: la primera sería que las rentas están creciendo más rápidamente que los salarios, pero los datos rechazan esta hipótesis. La segunda razón es que, dada la enorme demanda de alquiler y el bajo ritmo de crecimiento de la oferta (especialmente en las zonas que ha decretado limitaciones en los precios del alquiler) los propietarios son capaces de discriminar con mayor intensidad entre los potenciales inquilinos, eligiendo aquellos que tienen mayor renta, lo que resulta en una caída del sobreesfuerzo para aquellos que consiguen un alquiler, que son las únicas observaciones que aparecen recogidas en la Encuesta de Condiciones de Vida que sirve de base al análisis de Eurostat. Analizaremos esta posibilidad más adelante en la sección de políticas.

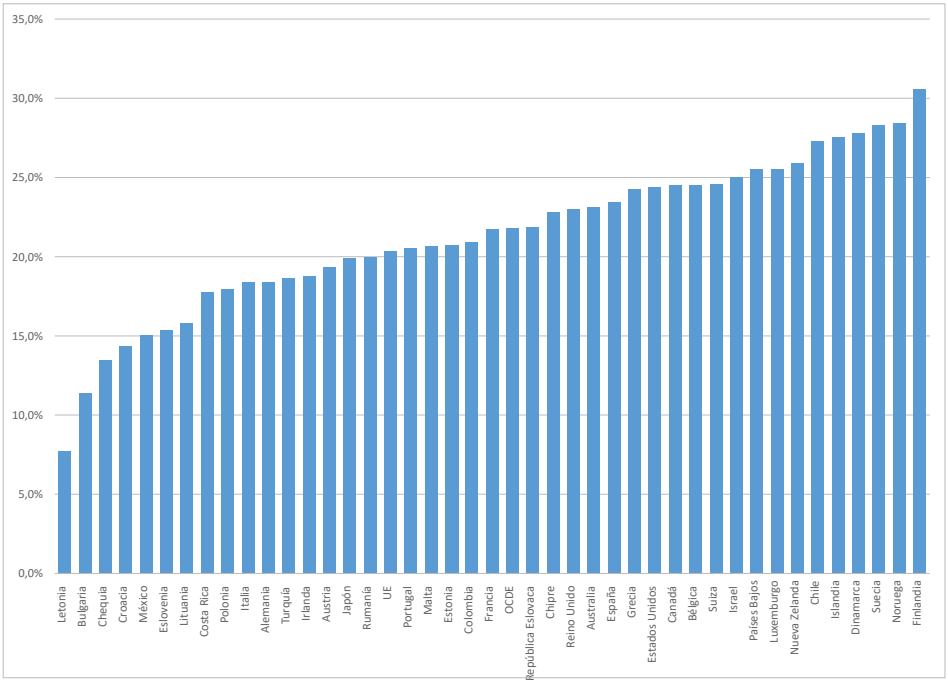
Gráfico 4. **TASA DE SOBREESFUERZO EN EL ALQUILER DE MERCADO**



Fuente: Eurostat y elaboración propia.

Otro aspecto interesante del elevado nivel de sobreesfuerzo en el alquiler de mercado en España es que la mediana de la ratio de gasto en alquiler sobre renta familiar está algo por encima de la media de la OCDE, como muestra el Gráfico 5, pero en niveles moderados en comparación con países como Finlandia, Noruega, Suecia o Países Bajos y, por tanto, no destaca negativamente como la tasa de sobreesfuerzo para familias viviendo en alquiler de mercado.

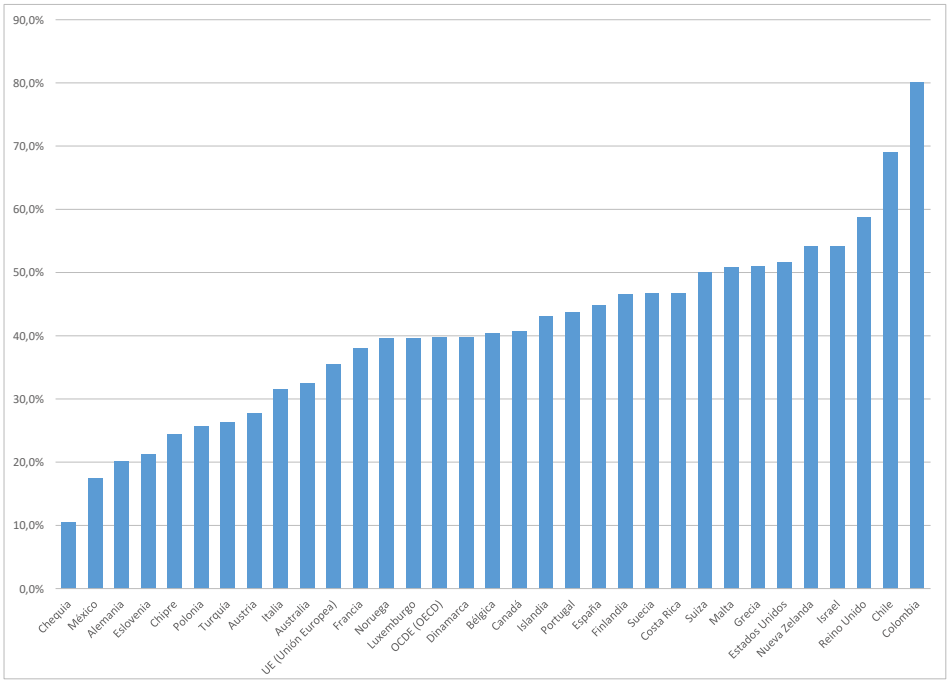
Gráfico 5. **COSTE DEL ALQUILER SOBRE RENTA DISPONIBLE**



Fuente: OCDE.

Esto implica que debe haber un efecto distributivo intenso: las rentas relativamente altas tienen poco sobreesfuerzo, pero las bajas tienen una proporción de familias con gran esfuerzo muy elevado. En el sobreesfuerzo de las familias en el primer quintil de la renta, España ocupa el puesto 21/30 en el ranking de Eurostat para 2024. La situación es similar en el ranking de la OCDE, donde España ocupa el puesto 19/30, como muestra el Gráfico 6.

Gráfico 6. **PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN DEL QUINTIL INFERIOR QUE DESTINA MÁS DEL 40 % DE LA RENTA DISPONIBLE AL PAGO DEL ALQUILER**

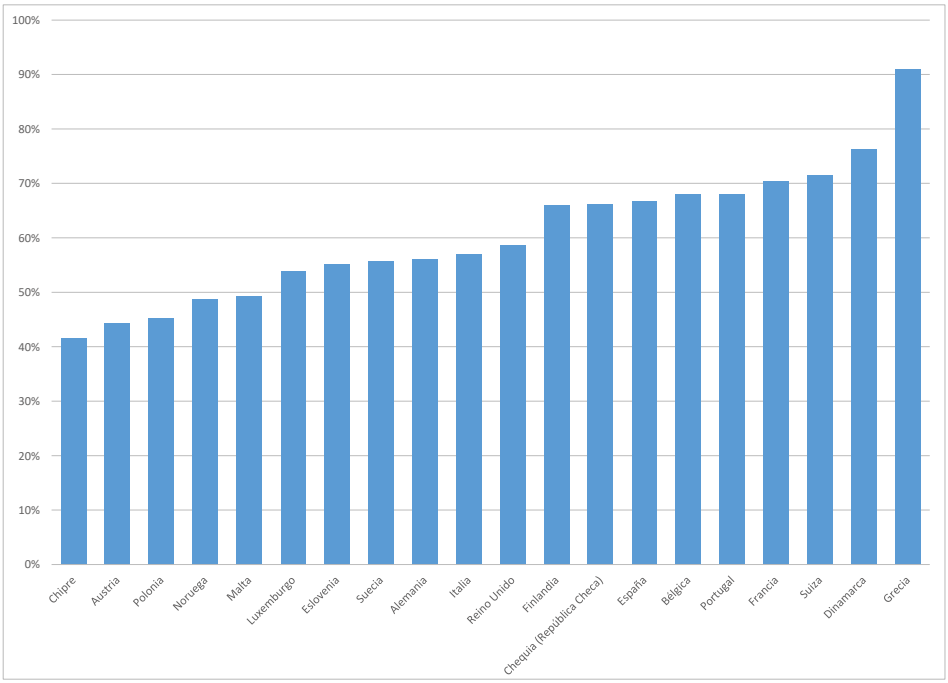


Fuente: OCDE.

Sin embargo, el Gráfico 7 muestra que la situación empeora cuando se tienen en cuenta todos los costes de la vivienda además del alquiler. En este caso, el 66 % de las familias españolas en el primer quintil de la renta tendrían un sobreesfuerzo excesivo en el pago de la vivienda en alquiler a precio de mercado[11]

11 La posición relativa de España mejoraría si existieran datos de Gran Bretaña para este periodo. En general, los indicadores inmobiliarios de Gran Bretaña suelen ser los peores de los países desarrollados.

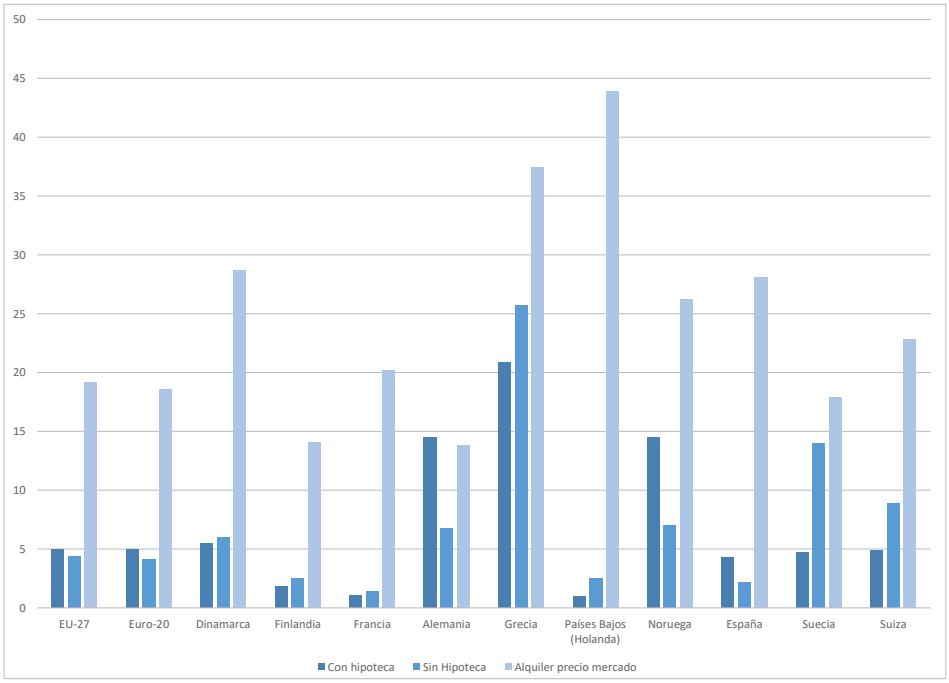
Gráfico 7. **PROPORCIÓN DE FAMILIAS EN EL PRIMER QUINTIL QUE DESTINAN AL PAGO DEL ALQUILER Y OTROS COSTES DE LA VIVIENDA MÁS DEL 40 % DE SU RENTA DISPONIBLE**



Fuente: OCDE.

El Gráfico 8 presenta una visión sintética de la situación en la UE respecto a la accesibilidad. España se sitúa en buena posición en la accesibilidad en vivienda donde ya se ha pagado la hipoteca y, aunque ha empeorado recientemente, también en vivienda con hipoteca. En la accesibilidad al alquiler, aunque ha mejorado recientemente, todavía continúa en los peores lugares, aunque en 2024 fue ya superada por Grecia, Países Bajos y Dinamarca y seguida de cerca por Noruega. Por tanto, podemos concluir que, en términos de accesibilidad, las familias españolas no están en mala posición respecto a otros países desarrollados en la compra con la hipoteca ya pagada o con hipoteca, pero tiene una situación peor en el pago del alquiler y, en particular, las familias con menor nivel de ingresos (primer quintil de la distribución).

Gráfico 8. **UNA VISIÓN GLOBAL DE LA ACCESIBILIDAD A LA VIVIENDA EN LA UE**



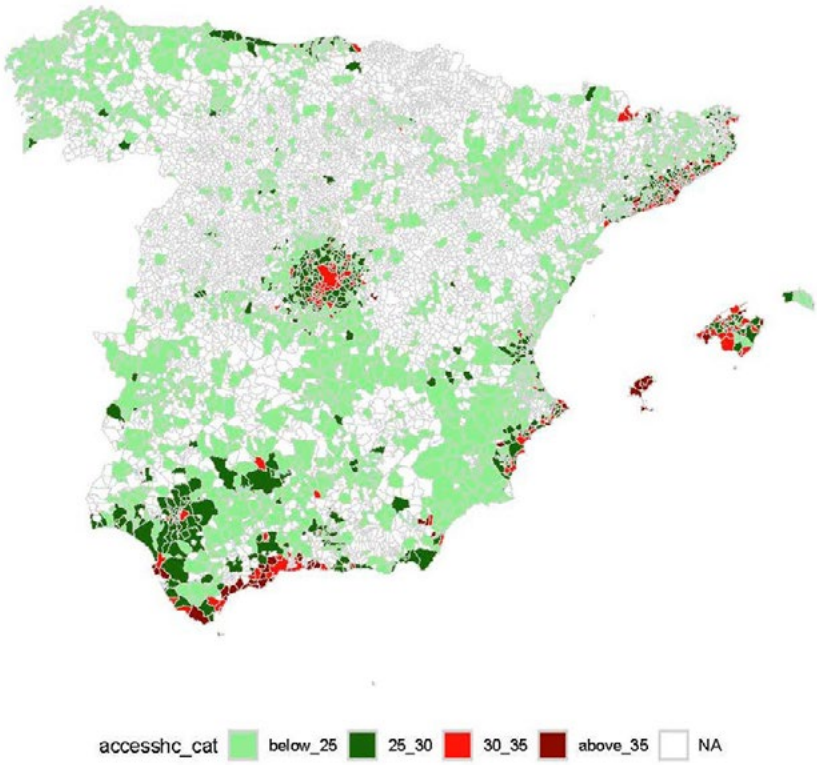
Fuente: Eurostat.

En todo caso, y como se señalaba al comienzo del trabajo, el problema de la accesibilidad del alquiler está localizado geográficamente en determinadas zonas de España, como sucede en todos los países. El Gráfico 9 representa la distribución geográfica de la proporción de renta familiar disponible destinada al pago del alquiler. Los problemas importantes se concentran en las grandes conurbaciones metropolitanas y las ciudades turísticas. El mapa de accesibilidad al alquiler de mercado se ha construido utilizando información tributaria. Por un lado, están los datos sobre la declaración de las rentas inmobiliarias por alquiler de viviendas que sirven de base para el cálculo del Índice de Precios del Alquiler de Viviendas (indicador experimental del INE). En segundo lugar, se utiliza el Atlas de distribución de la renta del INE, basado en la información tributaria del IRPF. El cálculo de la renta del alquiler se obtiene utilizando la media ponderada del valor de la renta mediana del alquiler por el número de unidades de cada tipo (colectivas y unifamiliares/rurales) en cada municipio.[12] Para la renta familiar se utiliza la Renta Neta

12 El código utilizado tiene en cuenta que no hay información para la tipología/municipio que cuenta con menos de 10 observaciones. También se ha hecho el mismo cálculo utilizando los precios medianos por m^2 y los m^2 mediano en cada tipología y municipio resultando en mapas prácticamente idénticos.

Media por Hogar (RFNMH) del Atlas de Distribución de la Renta.[13] El cociente respecto a esta variable resulta en valores ponderados (por el número de viviendas en alquiler en cada municipio). Lógicamente este cociente sería la renta que destinaría una familia de renta media, pero sabemos que las familias que están en alquiler tienen una renta familiar inferior. Por tanto, se ha realizado un ajuste a partir de los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida para deflactar la renta familiar. El resultado (Gráfico 9) muestra que los problemas se concentran en Madrid, Barcelona, Mallorca, Ibiza, Sevilla, Bilbao y la costa de Málaga y Alicante. También muestra cómo se expanden las dificultades de accesibilidad como una mancha de aceite desde esas localizaciones. El resultado muestra que, al igual que en el resto de los países, los problemas se concentran en el entorno de las grandes ciudades y áreas metropolitanas y las zonas más turísticas.

Gráfico 9. **PROPORCIÓN DE RENTA DESTINADA AL PAGO DEL ALQUILER**



Fuente: INE, AEAT y elaboración propia.

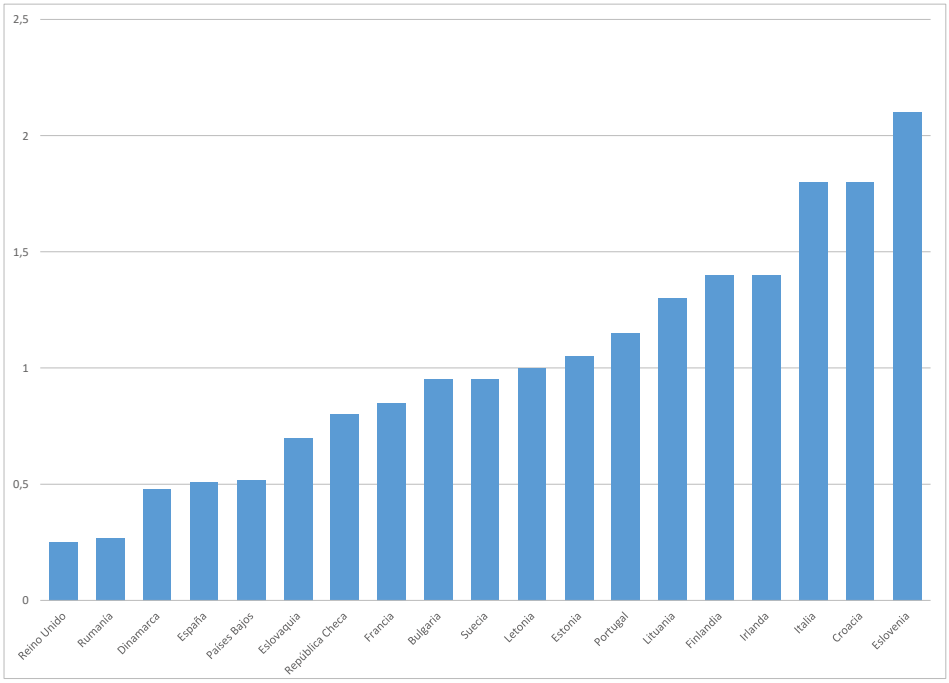
13 Hay otras posibilidades con la personal, por unidad de consumo o la bruta, pero se considera que esta variable mide mejor la capacidad adquisitiva de una familia.

4. OTROS INDICADORES PROBLEMÁTICOS EN LA COMPARATIVA INTERNACIONAL

Además de los indicadores de accesibilidad a la vivienda que son, sin duda, los más relevantes desde la perspectiva de la demanda, existen otros indicadores importantes por el lado de la oferta en los que España aparece en los peores lugares del ranking de países comparables.[14] Por el lado de la oferta, España ocupa una mala posición en cuanto a la elasticidad de la oferta y, lógicamente, la producción de vivienda, que está relacionada con políticas de gestión del uso del suelo ineficientes y otras políticas regulatorias e impositivas poco incentivadoras de la inversión en vivienda, y en la proporción de vivienda social en alquiler.

Un indicador preocupante es la baja elasticidad de la oferta de vivienda en España que se sitúa en uno de los últimos puestos del ranking de la OCDE. Esto significa que cuando aumentan los precios, el sector de la construcción en España responde con una producción muy baja, a diferencia de los excesos de los años 2000.

Gráfico 10. **ELASTICIDAD DE LA OFERTA**

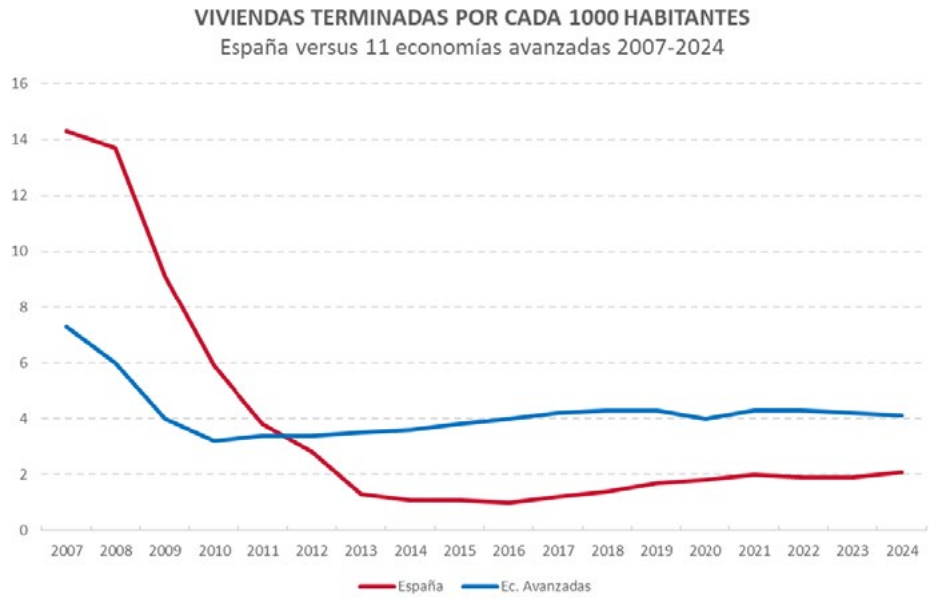


Fuente: OCDE.

14 En este caso no vamos a detenernos a examinar los indicadores en los que España no figura en los peores puestos.

En esta misma línea se puede comprobar cómo la producción de viviendas se ha reducido sustancialmente tanto en España como en 11 países desarrollados.[15] El Gráfico 11 muestra que España pasó de más de 14 viviendas terminadas por cada 1.000 habitantes a una vivienda y, desde 2021 a 2, muy por debajo de las 4 viviendas por cada 1.000 habitantes que se producen en las grandes economías avanzadas.

Gráfico 11. **VIVIENDAS TERMINADAS SOBRE HABITANTES**

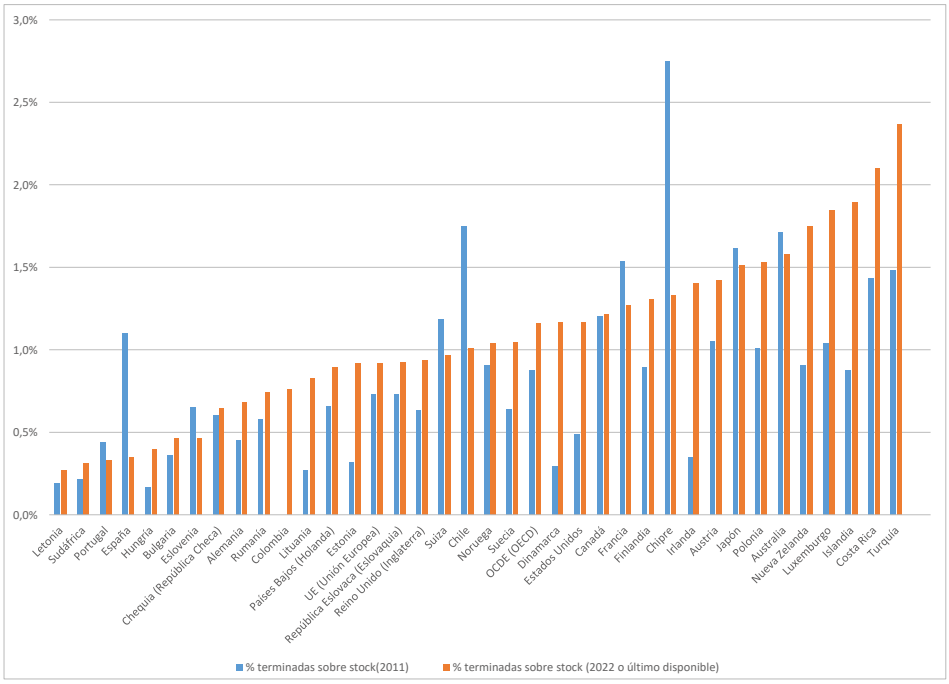


Fuente: OCDE, INE y elaboración propia.

El mismo efecto se observa si se calcula la proporción de viviendas terminadas sobre el stock de viviendas existentes. El Gráfico 12 muestra a España de nuevo en la cola de la clasificación, con una caída desde el 1 % en 2011 (ya en medio de la crisis financiera) hasta menos del 0,5 % en el año 2021. Además, España es de los pocos países donde la proporción de viviendas terminadas ha caído respecto al periodo inicial.

15 Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Francia, Italia, Portugal, Finlandia, Suiza y Austria.

Gráfico 12. **PROPORCIÓN DE VIVIENDAS TERMINADAS SOBRE EL STOCK DE VIVIENDAS (2011 VERSUS 2022 O ÚLTIMO DATO)**



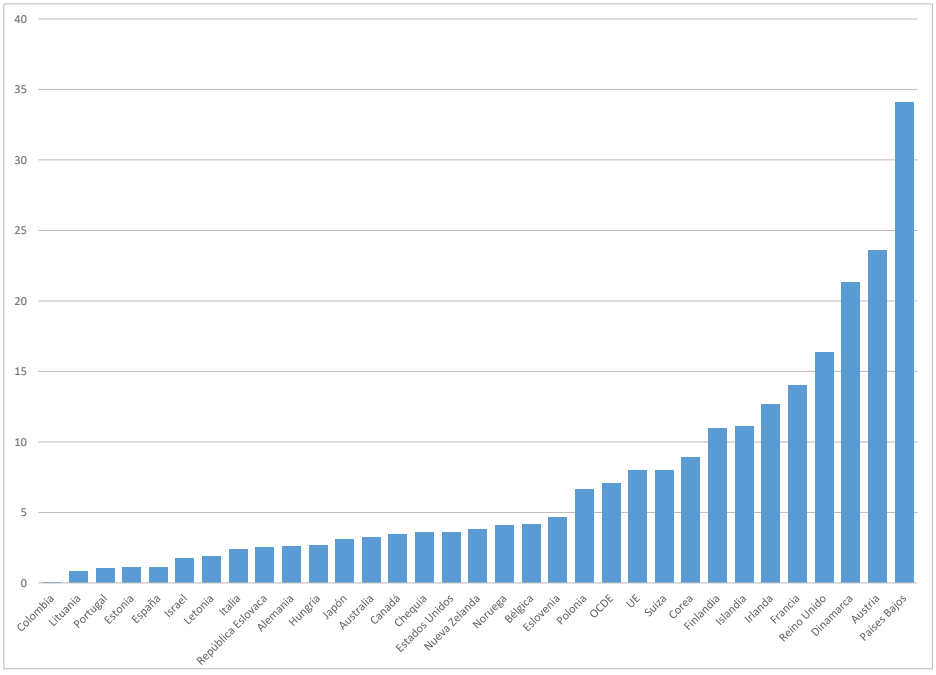
Fuente: OCDE y elaboración propia.

En la sección sobre accesibilidad concluimos que, comparada con la situación en otros países, la vivienda en el mercado de alquiler para las familias en los quintiles inferiores de la renta presenta una accesibilidad significativamente peor y sitúa a España entre las posiciones más desfavorables del ranking internacional. El problema se complica adicionalmente, dado que España se encuentra desde mitad de los años 2000 en un proceso de transición de un nivel de alquiler de mercado mínimo (9,5 % alcanzado en 2005) a niveles homologables a los de otros países del mundo con un nivel de desarrollo similar. Pero ¿por qué están afectados especialmente estos grupos de población en el mercado del alquiler? El origen se encuentra en otro de los indicadores en los que España figura en los últimos lugares del ranking internacional: el parque de vivienda social en alquiler.

El Gráfico 13 muestra que España ocupa uno de los últimos lugares en cuanto al stock de viviendas sociales en alquiler. Mientras la media de la Unión Europea está

en el entorno del 9 %, en España esta proporción solo alcanza el 1,5 %[16]. De esta forma hay 1,3 millones de familias que deberían estar alquilando una vivienda en el parque de vivienda en alquiler social y se ve forzada a ir al segmento del alquiler a precio de mercado. Esta situación es el resultado de la construcción de viviendas protegidas para la compra, la descalificación y la venta en el mercado de las mismas. Desde 1960 hasta 2022 Gráfico 14[17]. Si estas viviendas estuvieran aún en el parque público en alquiler existiría un buffer de parque de vivienda más que suficiente para hacer frente a los problemas de viviendas más acuciantes.

Gráfico 13. **PORCENTAJE DE VIVIENDA SOCIAL EN ALQUILER (ÚLTIMO AÑO DISPONIBLE)**

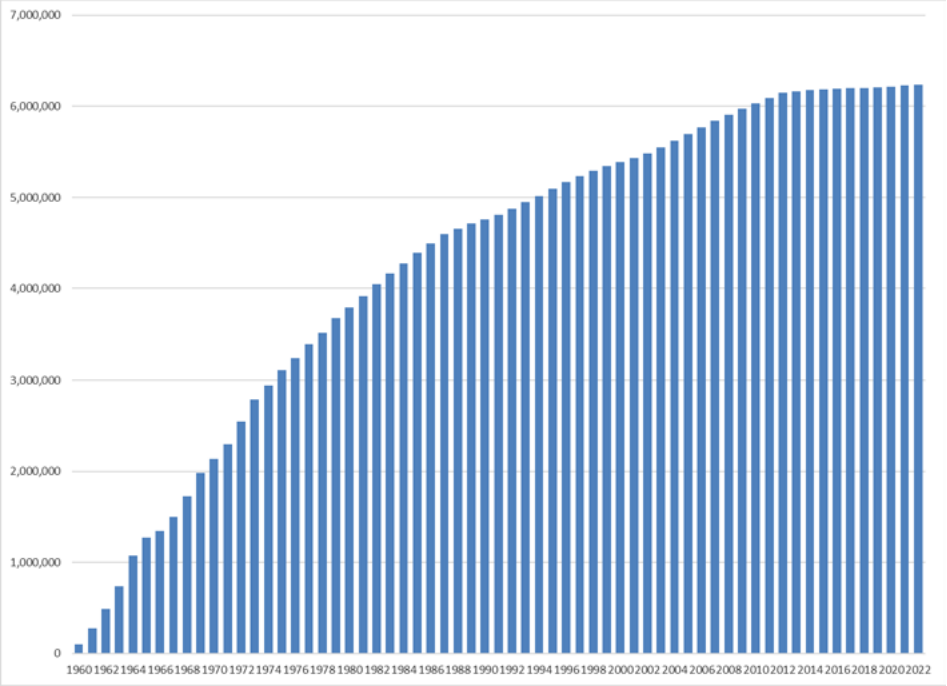


Fuente: OCDE.

16 El Observatorio de Vivienda y Suelo del MVAU elevó recientemente al 3,5% la vivienda pública en alquiler pero para comparaciones internacionales sigue siendo más precisa la definición estricta de vivienda social en alquiler.

17 La serie se ha construido utilizando la proporción estimada por Verges de viviendas con calificación provisional y definitiva que mejor ajusta la terminación de viviendas protegidas.

Gráfico 14. **STOCK DE VIVIENDAS TERMINADAS CON ALGÚN TIPO DE PROTECCIÓN**



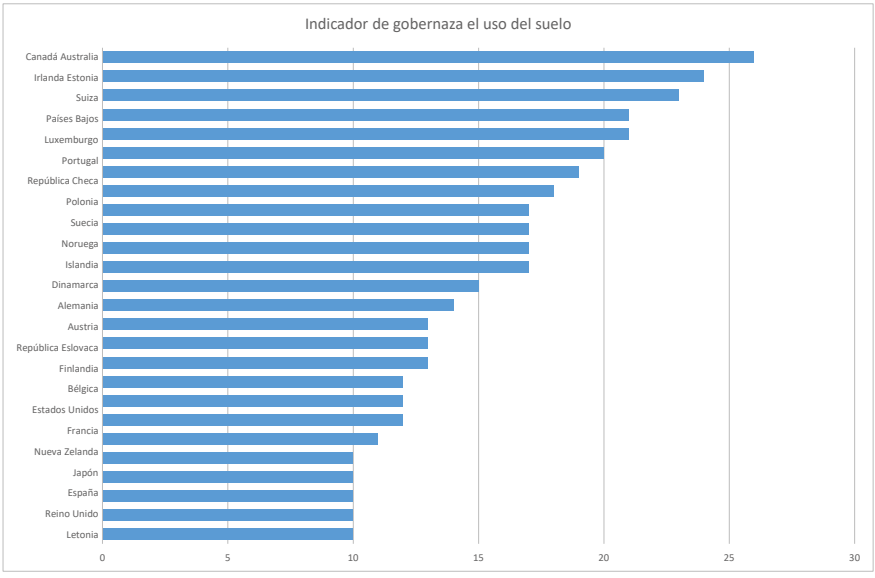
Fuente: MVAU y elaboración propia.

Siguiendo con los indicadores en los que España figura en las peores posiciones, encontramos varios relativos a las políticas de oferta de vivienda que pueden explicar la baja elasticidad de la oferta en España. La OCDE sitúa a España en las peores posiciones en el indicador de gobernanza de urbanismo, en los impuestos a la propiedad residencial y en el control de los alquileres.[18] El Gráfico 15 muestra tres indicadores seleccionados por la OCDE en los que España figura en los peores lugares. El indicador de gobernanza del uso del suelo evalúa la organización del proceso de decisión sobre el uso del suelo entre los tres niveles de gobierno. Cuanto más alto es el valor, mayor es el nivel de descentralización y, por tanto, se mueve de menos restrictivo (0) a más restrictivo (30). La base del cálculo es el Cuestionario de Vivienda Asequible y Social de la OCDE (QuASH). Este mismo cuestionario es la fuente de información para la medida del índice de control de rentas que refleja distintas dimensiones de la capacidad de los propietarios de fijar o aumentar las rentas. Este índice se mueve de 0 (sin restricciones) a 1 (todo tipo de restricciones). El indicador se corresponde a medidas aplicadas a nivel de todo el país o partes del mismo. Por último, el indicador central es la tasa impositiva efectiva marginal para las viviendas

18 En este último caso, y teniendo en cuenta que los últimos datos se refieren al año 2019, en España todavía no se computan las regulaciones de alquiler promovidas en los últimos años.

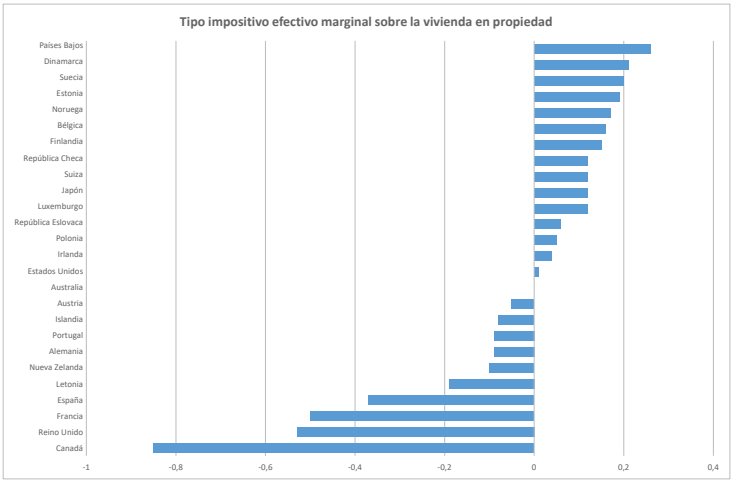
ocupadas por su propietario y financiadas con hipotecas. Cournède *et al.* (2020) argumentan que valores elevados en estos indicadores son negativos. Un alto grado de descentralización de las decisiones urbanísticas sobre la vivienda está asociado empíricamente a una oferta de vivienda muy rígida, de forma consistente con la teoría del propietario votante, que para proteger el valor de su vivienda presiona a los políticos locales para restringir los desarrollos urbanísticos.[19] Esta es la llamada "hipótesis del votante propietario". Esta idea se complementa con "hipótesis de la fragmentación jurisdiccional" que implica una sobre-regulación del suelo como resultado del desajuste entre los costes y los beneficios del desarrollo urbanístico y la respuesta de los distintos niveles de gobierno a las políticas de vivienda.[20] Existe mucha evidencia sobre estos efectos. En un estudio reciente, Mast (2024) muestra que el control local de la regulación del uso del suelo crea un problema de "no en mi patio trasero" (NIMBY, por sus siglas en inglés) que puede frenar la construcción de viviendas, contribuyendo al aumento de precios y potencialmente ralentizando el crecimiento económico. Utilizando un experimento natural, Mast (2024) señala que el cambio de elecciones municipales a elecciones por barrios para el consejo municipal muestra que esta descentralización disminuye las viviendas permitidas en un 20 %, con efectos similares en los permisos para viviendas multifamiliares y unifamiliares.

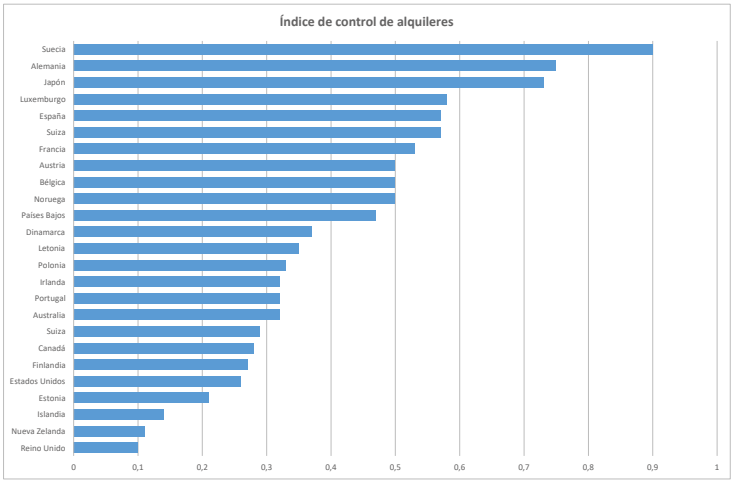
Gráfico 15. **INDICADORES DE POLÍTICAS**



19 La investigación empírica también muestra que las regulaciones estrictas y los controles de rentas del mercado del alquiler reducen la construcción de vivienda al reducir los incentivos para invertir en viviendas en alquiler, reduciendo la oferta de alquiler.

20 Para una visión reciente de estas ideas se puede consultar Elmendorf *et al.* (2025).





Fuente: OCDE y elaboración propia.

A la vista de los rankings considerados con anterioridad, desde la perspectiva internacional podemos concluir que en España hay un problema de accesibilidad concentrado en el mercado del alquiler de mercado para las familias en los últimos quintiles de la distribución asociado a la bajísima proporción de vivienda social en alquiler y el bajo nivel de inversión durante muchos años. Los problemas de accesibilidad se concentran especialmente en áreas metropolitanas y zonas turísticas. En general hay una bajísima elasticidad de la oferta y una muy limitada producción de vivienda.

5. CAUSAS DE LA SITUACIÓN DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA

Entre los motivos que pueden fundamentar los problemas de accesibilidad de la vivienda en España aparecen tres hipótesis básicas: la existencia de una nueva burbuja inmobiliaria, el control monopolístico/oligopolístico del mercado del alquiler y la falta de oferta. Las políticas a aplicar son muy diferentes en función de la causa última del problema. Por ejemplo, si el problema es la existencia de una burbuja similar a la creada en los 2000, sería necesario activar la política macroprudencial. Si el problema es de control oligopolístico del mercado del alquiler, el objetivo debería ser limitar el precio del alquiler. Si, por el contrario, el problema es una oferta insuficiente, sería necesario activar mecanismos para incrementar el ritmo de construcción y de aumento de la oferta de vivienda en alquiler. Como mínimo requerimiento, las políticas de vivienda deberían cumplir el principio básico de no reducir la oferta de viviendas, dado el diagnóstico diferencial presentado en la primera sección. Esta sección analiza la evidencia disponible sobre estas tres hipótesis respecto a las causas de los problemas de accesibilidad a la vivienda en España.

5.1. ¿Una nueva burbuja inmobiliaria?[21]

Los datos sobre el sector inmobiliario residencial de los últimos años han llevado a pensar que estábamos volviendo a la situación de 2007, con una enorme burbuja hinchando el precio de las viviendas en España. No hay duda de que algunos indicadores del sector recuerdan al pasado. El primero es el crecimiento de precios de dos dígitos. Por ejemplo, los datos del INE indican que los precios crecían al 12,8 % al final del tercer trimestre de 2025. En segundo lugar, las transacciones también crecían a dos dígitos (13,7 %) a mediados de 2025. En términos de transacciones anualizadas, el número de viviendas se encuentra en 750.000, lo que es comparable al periodo entre el tercer y el cuarto trimestre de 2004. Una tercera similitud es el tamaño del descuento sobre el precio que pide el vendedor. El descuento obtenido sobre los precios solicitados evidencia el grado de tensión del mercado. En 2007, el descuento sobre el precio de oferta era el 5,7 %, similar al 6,1 % de finales de 2025 y muy inferior al 13,6 % del 2012, el peor momento de la crisis inmobiliaria.

Afortunadamente, aquí se acaban las similitudes macroeconómicas con la burbuja inmobiliaria de finales de los 2000. Las diferencias son mucho más transcendentes para interpretar lo que está sucediendo en el mercado inmobiliario residencial en la actualidad. En primer lugar, mientras durante la burbuja inmobiliaria de los 2000 el 60 % de las viviendas que se vendían eran nuevas, en la actualidad solo son el 22 %. En segundo lugar, en la actualidad se terminan aproximadamente 100.000 viviendas mientras se forman unas 230.000 familias, con un déficit ya acumulado de unas 700.000 viviendas. El exceso de demanda genera aumento de precios, como indica el capítulo 1 de culquier libro de texto de economía básica. En el periodo 2002-2008, por contra, era

21 Para profundizar en este tema ver García Montalvo (2026).

necesario acudir a alguna explicación no convencional para entender por qué construyéndose 600.000 viviendas, pero formándose solo 350.000-400.000 hogares (por tanto, con un claro exceso de oferta), los precios de la vivienda subían tan rápido.

Esa explicación era que el exceso de crédito estaba proporcionando el aire para la formación de la burbuja. Y aquí tenemos una tercera diferencia significativa entre los dos periodos. El saldo de crédito para la construcción y actividades inmobiliarias alcanzaba el 41,6 % del PIB en 2007, mientras en la actualidad apenas llega al 5,8 %. El crédito para adquisición de vivienda de las familias se situaba en el 62 %, cuando en el segundo semestre de 2025 solo representa el 30,8 % del PIB. Lógicamente, esta situación implica que las familias están mucho más saneadas financieramente que en la época de la burbuja.

En cuanto a los indicadores de calidad de los créditos relacionados con la compra de vivienda, la proporción crédito sobre el valor de la vivienda de las hipotecas está en el 65 %, y solo un 10,9 % superan el 80 %, mientras que en la época de la burbuja la gran mayoría superaba el 100 %[22]. El Banco de España (2025) confirma que los indicadores macroprudenciales más importantes también están muy por debajo de los niveles de la época de la burbuja. La ratio préstamo ingresos (LTI) creció mínimamente entre 2023 y 2024 (de 4,4 a 4,5), mientras el servicio de la deuda sobre los ingresos (LSTI) cayó 0,5 puntos, hasta 22,6 %. La proporción de LSI por encima de 5 y de LSTI superior al 30 % es similar a la de 1999. El crédito sobre valor de tasación y el crédito sobre precio de compra continúan a niveles contenidos.

Junto a los indicadores analizados con anterioridad existen otra serie de variables económicas que apuntan a una probabilidad muy pequeña de que existe una burbuja inmobiliaria en 2025. El Banco de España (2025) muestra que la heterogeneidad de precios provinciales del percentil 10 del precio de la vivienda no ha crecido (está a nivel de 2000), a diferencia de lo observado en los años 2004-2008 mientras que la heterogeneidad en el percentil superior está aumentando. Esto significa que, a diferencia del periodo de formación de la burbuja inmobiliaria de los años 2000, los precios están discriminando zonas de alta de demanda y zonas de baja demanda, sin descansar en previsiones de crecimiento exageradas de ciudades con poca demanda. Por tanto, desde la perspectiva macroeconómica se puede descartar la existencia de una burbuja crediticia.

5.2. ¿Existe un control oligopolístico en el mercado del alquiler?

La segunda hipótesis es la existencia de grandes propietarios de paquetes de vivienda en alquiler que tengan la capacidad de fijar precios en el mercado. No existe un cálculo preciso de la proporción de viviendas de grandes tenedores, pero diversos cálculos señalan que los fondos de inversión representan en torno al 5 % de las viviendas

22 García Montalvo y Raya (2012) y Banco de España (2025).

en alquiler. Otra forma de intentar medir si existe poder de mercado es aproximar los grandes tenedores por las viviendas en manos de sociedades. En este caso se calcula que el 8 % de las viviendas entrarían es esta categoría[23]. En el flujo, las personas jurídicas solo participan en el 10 % de las compras. El argumento que iguala las compras al contado con compras de inversores no tiene el más mínimo fundamento. Según los notarios aproximadamente el 50 % de las compras se producen al contado, pero esta categoría incluye fundamentalmente a familias que venden una vivienda para comprar otra que se ajusta mejor a su tamaño familiar (compra por reposición), por lo que normalmente no precisa de financiación hipotecaria.

Incluso considerando niveles municipales, es difícil encontrar evidencias de control monopolístico de los precios. En Barcelona el 94 % de los propietarios tienen 5 o menos viviendas. Las personas jurídicas (sin contar las administraciones públicas y entidades del tercer sector) tienen el 31,1 % de las viviendas (incluye parques que son de fundaciones con alquiler por debajo de precio de mercado). Por tanto, se puede concluir que se trata de mercados muy atomizados, donde no existen unos pocos propietarios que puedan llegar a acuerdos de fijación de precios.

Ante esta situación, algunas opciones políticas favorables a la limitación del precio de los alquileres entraron en una progresión de argumentarios para justificar que efectivamente existía una gran proporción de viviendas en manos de "grandes propietarios". Con este objetivo, la definición de "gran propietario" fue relajándose desde la posesión de viviendas que alcanzaran los 15.000 metros cuadrados, hasta que tuvieran más de 15 viviendas, pasando luego a 10 y llegando al caso extremo en Cataluña, donde se fijó en 5 viviendas.[24] Según esta última definición, evidentemente una mayor proporción de las viviendas estaría en manos de "grandes propietarios", pero se produciría el oxímoron de tener un oligopolio con más de un millón de propietarios.[25] En conclusión, no existe evidencia de que existan unos pocos propietarios que controlen los precios en el mercado del alquiler por lo que, como veremos, la regulación que implica limitaciones en el precio del alquiler ataca una causa equivocada y, por tanto, es una solución errónea con efectos colaterales negativos.

5.3. ¿Falta oferta de vivienda?

La tercera explicación potencial del problema de la carestía de la vivienda en España y los problemas de accesibilidad que genera se encuentra en la falta de suficiente oferta

23 Khametshin *et al.* (2024).

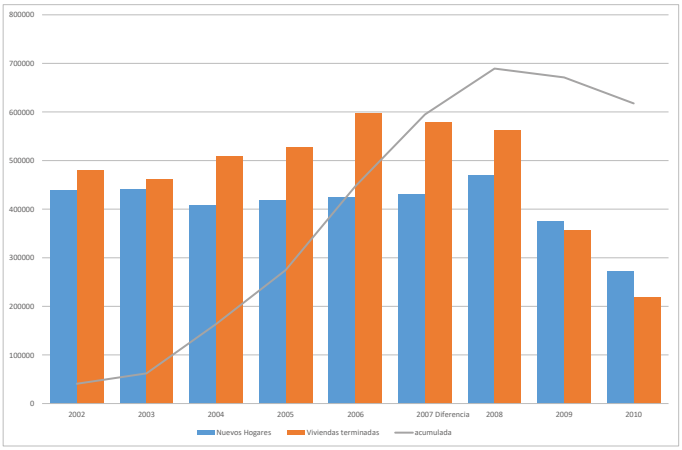
24 Un ejemplo de un verdadero gran propietario sería Vonovia (en Alemania) que tiene 548.524 viviendas en alquiler.

25 Las últimas discusiones políticas sobre la posibilidad de que los propietarios de solo una vivienda en alquiler se puedan beneficiar de la reducción de la base imponible de rentas inmobiliarias del 50 % que se aprobó en la Ley de Vivienda parecen indicar que los "grandes tenedores" todavía han reducido más su tamaño. En ese caso estaríamos hablando de casi dos millones de "monopolistas".

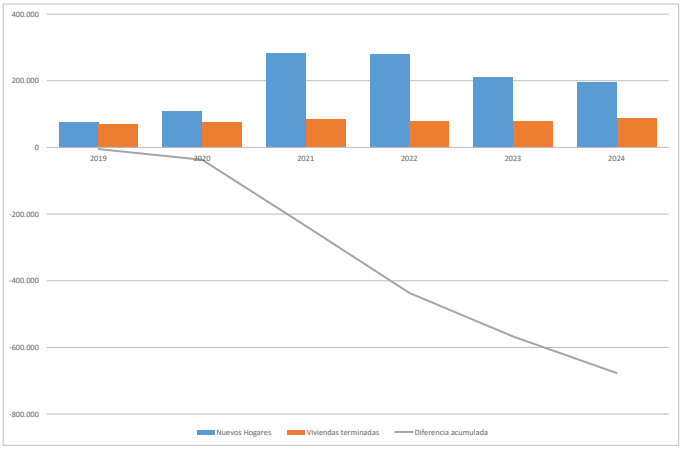
de vivienda. En este punto, es interesante contrastar la situación de los años de formación de la burbuja inmobiliaria de 2007 con la actualidad.

Gráfico 16. **EVOLUCIÓN DE LA FORMACIÓN DE HOGARES Y LAS VIVIENDAS TERMINADAS EN LOS DOS PERIODOS COMPARADOS**

A. PERIODO 2002-2010



B. PERIODO 2019-2024



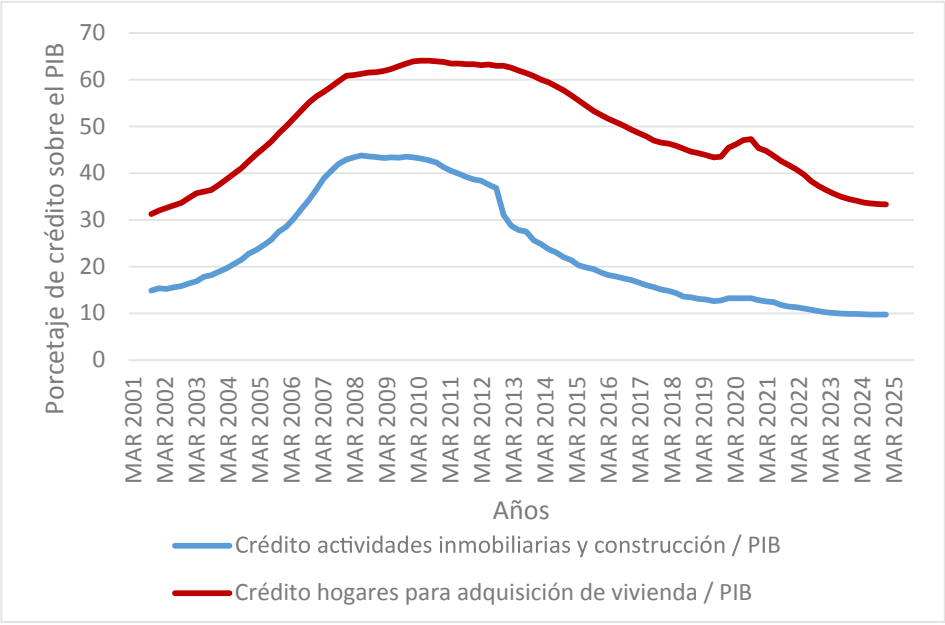
Fuente: INE, Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana y elaboración propia.

El Gráfico 16.B muestra que en la actualidad se terminan aproximadamente 100.000 viviendas mientras se forman unas 230.000 familias, con un déficit ya

acumulado de unas 700.000 viviendas[26]. El exceso de demanda genera aumento de precios como indica el capítulo 1 del libro de texto de economía básica. En el periodo 2002-2008 (Gráfico 16.A), por contra, era necesario acudir a alguna explicación no convencional para entender por qué construyéndose 600.000 viviendas, pero formándose solo 350.000 (por tanto, con un claro exceso de oferta), los precios de la vivienda subían tan rápido.

Y esa explicación era que el exceso de crédito estaba proporcionando el aire para la formación de la burbuja. Y aquí tenemos una tercera diferencia significativa entre los dos periodos. El Gráfico 17 muestra que en 2007 el saldo de crédito para la construcción y actividades inmobiliarias alcanzaba el 41,6 % del PIB mientras en la actualidad apenas llega al 5,8 %. El crédito para adquisición de vivienda de las familias se situaba en el 62 %, cuando en el segundo semestre de 2025 solo representa el 30,8 % del PIB. Lógicamente esta situación implica que las familias están mucho más saneadas financieramente que en la época de la burbuja.

Gráfico 17. **PROPORCIÓN DE CRÉDITO SOBRE EL PIB EN ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LA VIVIENDA**



Fuente: Banco de España y elaboración propia.

26 Montoriol (2025) indica en el informe de Caixabank Research que el déficit de vivienda acumulado en cuatro años asciende a unas 515.000 viviendas y que la cifra se eleva "hasta cerca de 600.000" al considerar viviendas terminadas en lugar de visados, llegando a unas 765.000 si se descuentan otros usos alternativos.

Por tanto, la evidencia es clara: existe un exceso de demanda sustancial que no está cubriendo la oferta. Los precios suben, a diferencia de la época de la burbuja, por los problemas para generar oferta de vivienda ante el incremento sustancial de la formación de hogares en los últimos años. El problema no solo sucede en el mercado de compraventa, sino que es incluso más acuciante en el mercado del alquiler. Las políticas públicas del franquismo y muchos años de democracias han favorecido las políticas de compra de vivienda frente al alquiler, llegándose a una situación absolutamente anormal de un parque de viviendas en alquiler del 9,5 % en 2005, cuando en el resto de países con un nivel de desarrollo similar a España esta proporción está entre el 30 y el 50 %. El problema es que la crisis financiera e inmobiliaria sorprendió a España haciendo la transición hacia una situación más normalizada donde el alquiler fuera una opción disponible para personas en la fase del ciclo vital en la que es más razonable alquilar que comprar (por ejemplo, los jóvenes). La oferta de vivienda en alquiler fue incapaz de hacer frente al rápido y fuerte crecimiento de la demanda de vivienda en alquiler, lo que ha generado las tensiones que sufre España desde la mitad de los años 2010. Por tanto, cuando se habla de políticas para intentar resolver el problema de la vivienda en España es preciso tener muy presente el origen del problema y no promover políticas que afecten negativamente a la oferta de vivienda tanto para la compra como, especialmente, para el alquiler.

6. LOS RETOS DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA

La solución de los problemas de la vivienda en España pasa por superar una serie de retos estructurales que impiden avanzar en el reconocimiento de los problemas y la propuesta de soluciones adecuadas. Durante mucho tiempo no se ha reconocido que la falta de oferta era el problema fundamental de la vivienda en España, tanto en compraventa como, y especialmente, en el sector del alquiler.[27] Por ejemplo, una pregunta común que se plantea frecuentemente es, "si el problema es de oferta, ¿cómo es posible que un país que llegó a terminar 650.000 viviendas anuales en los años 2000 ahora difícilmente supere las 100.000?". Otro mito muy común argumenta que como se vio en la época de la burbuja, tener más oferta no reduce el precio de la vivienda. Aquí es donde aparecen los retos que paralizan la resolución de los problemas y que podemos agrupar en cuatro categorías: superar las cicatrices de la crisis inmobiliaria en España, compatibilizar la buena política (la que gana elecciones) con la buena economía, resistir las recetas simplistas y hacer frente a los bulos inmobiliarios, y atacar las causas y no los síntomas.

6.1. Superar las cicatrices de la crisis inmobiliaria

El incremento de los desahucios hipotecarios, consecuencia de la irresponsable política de concesión de créditos de las entidades financieras durante los años 2000

27 De hecho, aún hay algunas opciones políticas que siguen sin reconocer este como el gran problema.

resultó en políticas de protección a las familias con problemas hipotecarios. Con el tiempo, el problema de los desahucios se concentró en las familias que vivían en viviendas de alquiler, lo que derivó en la extensión de la protección a los inquilinos en forma de carga a los propietarios de la vulnerabilidad de las familias, una misión cuya responsabilidad debería ser del sector público que, mientras tanto, reducía los presupuestos públicos para financiar la política de vivienda. Por su parte, una vez comenzada la crisis inmobiliaria, los problemas en el sector de la construcción provocaron la quiebra de muchas empresas, reduciendo enormemente el número de empresas en el sector y el número de empleados en la construcción. Además, las consecuencias de la crisis inmobiliaria en muchas familias derivaron en un desprestigio social creciente de promotores, constructoras y bancos (merecido) pero que se extiende en el tiempo y afecta a empresas que ya no operan como se hacía en la época de la burbuja inmobiliaria. Esto hace que muchos emprendedores consideren el sector de la construcción y la promoción como una actividad "maldita" socialmente. Ese desprestigio social ha ido alcanzando a los propietarios privados de vivienda en alquiler (considerados desde algunas opciones políticas como "rentistas desaprensivos") que son más de dos millones de particulares.

La crisis inmobiliaria y la utilización del suelo público como fuente de financiación prioritaria de los ayuntamientos, además de las tramas de corrupción que se descubrieron en muchos municipios asociadas con el desarrollo urbanístico derivó en el "pánico a firmar" de los responsables de las aprobaciones urbanísticas a nivel local.

Las cicatrices de la crisis inmobiliaria también han facilitado la perseverancia de una serie de mitos y bulos que producen un diagnóstico erróneo del problema y, por tanto, propuestas políticas equivocadas. Entre estos mitos se pueden destacar, sin pretensión de ser exhaustivo, los siguientes:

- "Más oferta aumenta los precios, como se demostró en la época de la burbuja"[28]. Este argumento implica un error conceptual sustancial, pues supone que el único factor adicional al incremento del precio de la vivienda fue la oferta cuando, como se ha señalado con anterioridad, fue el crédito el que hinchó la burbuja inmobiliaria, puesto que la vivienda es un bien particular que requiere en la mayoría de los casos, de financiación crediticia.
- "La oferta de vivienda en alquiler está controlada por grandes tenedores". Esto es una falsedad estadística evidente, tal y como ya se ha mostrado anteriormente.
- "No hace falta construir más, pues con las viviendas vacías y el stock de viviendas sin vender ya hay suficientes". Ni la localización de la mayoría de las viviendas vacías es adecuada para la demanda existente ni existen tantas

28 El argumento se desarrolla en "Más oferta de vivienda, ¡mayores precios!", Expansión, 1 de diciembre de 2025.

viviendas vacías como calcula el Censo, tal y como demuestran con claridad los censos de viviendas vacías de CC. AA. como el País Vasco y ciudades como Barcelona e Ibiza.

- "La vivienda no es un bien como otro cualquiera y requiere regulación". Esto supone que el sector ha estado desregulado hasta recientemente, lo que es totalmente erróneo. De hecho, mucha de la regulación del sector ya comenzó en época franquista (por ejemplo, la congelación de las rentas del alquiler). La consideración de la Ley de Vivienda como la primera ley que regula el sector desde el comienzo de la democracia es puro marketing político.

Ante todos estos bulos, los economistas profesionales muestran cada vez un mayor grado de frustración al ver como las narrativas tóxicas y simplistas están ganando la batalla mediática. La explicación de cualquier fenómeno económico es multifactorial, mientras que los bulos tienen una enorme eficacia: son simples, emocionales y ofrecen un culpable al que se pueda odiar.

6.2. Hacer compatible la buena política y la buena economía

El populismo rampante en muchas sociedades está produciendo una divergencia creciente entre la "buena política" (la que gana elecciones) y la "buena economía" (la que mejora el bienestar de los ciudadanos en el largo plazo). Parece que la "buena política" es aquella que ataca los síntomas sin preocuparse por las causas, pues lo único importante es el marketing político: que se vea que se hacen cosas. Si la política, por más que se haya demostrado ineficiente, es directa sobre los síntomas, entonces todavía es más atractiva. Muchas de las evidencias que los economistas han acumulado durante decenas de años son malinterpretadas, ignoradas o rechazadas en aras de políticas que se han demostrado ineficientes o incluso, perjudiciales. Por ejemplo, es evidente que la llamada política del "30 %" de la ciudad de Barcelona ha sido completamente fallida. Sin embargo, y habiendo acuerdo sobre su ineficiencia, sigue sin modificarse.

A esto se une el sacrificio del interés público por el interés de distintos grupos de votantes. En este sector se prioriza al votante propietario (la mayoría) frente a los potenciales vecinos de la localidad que no tienen derecho a voto en las elecciones locales.

6.3. Resistir las explicaciones simplistas sin justificación empírica

Es preciso evitar las propuestas simplistas y poco justificadas que ofrecen un beneficio incierto, o claramente son perjudiciales, pero implican llevar el ordenamiento jurídico al límite de la legalidad con consecuencias de largo plazo negativas con las instituciones económicas. Parafraseando a Mencke: "Hay siempre una solución bien conocida a cada problema humano: simple, plausible, y equivocada".

En la mayoría de las ocasiones la política de vivienda se basa en el argumento "infalible" de "lo hacen en París" o "lo hacen en Berlín" o "lo hacen en Ámsterdam". Pero esto muestra un cierto complejo de inferioridad y, además, es falaz: hay muchas más ciudades donde no se aplica que donde se aplica. Además, la pregunta relevante no es dónde se aplica, sino si funciona. Desafortunadamente, el análisis de la eficacia de las políticas en otros lugares nunca es parte de la discusión.

El populismo inmobiliario genera contradicciones sorprendentes. Muchos municipios de California celebran la diversidad y la inmigración, pero al mismo tiempo se oponen a la construcción de más viviendas en su comunidad. Klein y Thomson (2025) señalan que en 2015 la Oficina de Análisis Legislativo de California investigó las causas del alto precio de la vivienda y la crisis de accesibilidad, concluyendo unánimemente que "la primera y más importante causa es que se había construido en las áreas costeras de California menos de lo que la gente demandaba". Desde entonces poco ha cambiado. California tiene el peor problema de vivienda de EE. UU. Acoge al 12 % de la población del país, pero al 30 % de las personas sin hogar y al 50 % de la población sin hogar y sin refugio. «¿Ha llevado este fracaso innegable a que California construya hoy más viviendas que hace una década? No… Las soluciones de una generación se pueden convertir en los problemas de la siguiente. La política no va de los problemas que tenemos, sino de los que vemos: en las teorías populistas del poder, las que no funcionan y fracasan, a menudo se justifiquen como buena política, porque son ideológicamente puras.» Aumentar la oferta de vivienda no es ni de derechas ni de izquierdas: aumentar densidades, facilitar el cambio de usos, eliminar regulaciones de los códigos de edificabilidad que son simplemente excusas para proteger el valor de los inmuebles de los propietarios o no se ajustan a las nuevas demandas sociales son restricciones que impiden que la oferta se ajuste a las necesidades de la demanda.

6.4. Afrontar las causas y no los síntomas

Es necesario enfrentarse al origen del problema y no a sus síntomas. El origen del problema es la escasez de oferta originada por la falta de coordinación y objetivos comunes entre los diferentes niveles de gobierno. Algunos autores plantean como solución trasladar las competencias urbanísticas locales a niveles superiores (que no solo se preocupan por los ciudadanos que ya viven en la ciudad, sino también por los que querrían vivir en la ella). De esta forma, parte de las competencias urbanísticas de la administración local serían delegadas, al menos temporalmente, a gobiernos regionales, estatales o autoridades de regiones metropolitanas.

Las fórmulas de ingeniería institucional para resolver este problema son múltiples, pero todas pasan por unos buenos incentivos, y políticas para reducir los efectos de la mala economía. Mahoney (Stanford University) y Ramamurti (subdirector del Council of Economic Advisors) analizan el control de alquileres como un mal menor, siempre que venga acompañado de forma clara y contrastable, de políticas que fomenten la oferta de vivienda. Argumentan que los economistas (incluidos los premios Nobel) hace

tiempo que tienen claro que los controles de precios son una política fracasada. La solución es reducir las barreras regulatorias para construir, pero esto puede tomar años y las soluciones de demanda aumentan precios y transfieren subsidios a los propietarios. La insuficiencia de estas políticas provoca el llamado "dilema (enigma) de la accesibilidad": los votantes quieren alivio inmediato, pero los instrumentos de política estándar no pueden proporcionar dicho alivio. Desde esta perspectiva no es una sorpresa que los políticos recurran a los controles de precios, que prometen alivio inmediato. Ante la presión por parte del electorado, los políticos deben configurar esta política con cuidado, temporalmente y ligada a políticas de aumento de la oferta. Según Mahoney y Ramamurti (2025) puede haber beneficios políticos en el hecho de ligar limitaciones de rentas y reformas de la oferta (agilización de licencias, códigos de edificabilidad más ligeros, zonificación más flexible, etc.) que al final serán los mecanismos que reducirán los precios. Tiene que haber un compromiso inequívoco de aumento de la oferta con respaldo presupuestario y plazos claros, y de que las limitaciones serán solo temporales, pues es bien conocido que, una vez aplicados los controles de precios, los grupos de interés se movilizarán para que se mantengan en el tiempo.

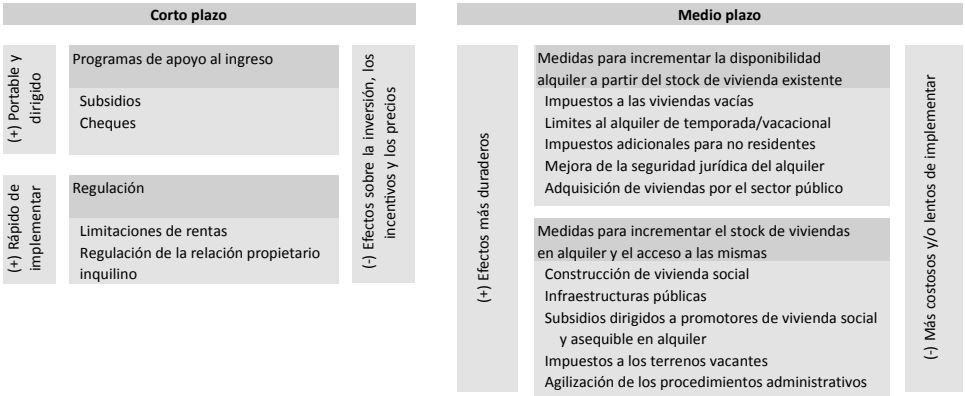
Entre las fórmulas de ingeniería institucional aplicadas en España se encuentra el caso destacable del País Vasco. Ante el "dilema de la accesibilidad", el Gobierno Vasco decidió negociar con cada ayuntamiento individualmente la declaración de área tensionada para la aplicación de limitaciones a las rentas del alquiler. La negociación tenía como objetivo coordinar los objetivos de ambas administraciones con un intercambio muy inteligente. Los alcaldes quieren las limitaciones de precios, pues son una medida popular y de buena aceptación por los votantes. Pero, a cambio, el Gobierno Vasco exigía cesiones en forma de suelos para la construcción de vivienda social y asequible, eliminación del impuesto de la construcción en este tipo de promociones, etc. En este intercambio se intentan atenuar los efectos negativos del control de rentas a partir de "obligar" a los ayuntamientos a poner suelo en disposición para construir vivienda social y asequible si quieren ganar votos a partir de vender el control de rentas a los votantes.

7. LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN ESPAÑA

Por último, y teniendo en cuenta el diagnóstico diferencial del problema de la vivienda en España, así como las causas que lo provocan y la evidencia internacional sobre la eficacia y eficiencia de diferentes medidas de política económica, se pueden analizar las medidas de política económica que se han utilizado en estos últimos años para abordar el problema de la vivienda en España.

En el resto de la sección se discuten las medidas, clasificando las políticas como aparecen en el esquema del Gráfico 18. Las medidas de corto plazo incluyen fundamentalmente políticas de demanda y regulación, mientras las políticas de medio plazo son fundamentalmente de oferta. El reconocimiento de la necesidad de más oferta

Gráfico 18. **MAPA DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA DE ALQUILER**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de un esquema de la OCDE.

se ha producido con mucho retraso sobre los síntomas de necesidad y, teniendo en cuenta que la construcción es un proceso largo, nos encontramos en una situación de enorme necesidad acumulada e imposibilidad de dar una solución rápida por el lado de la oferta. Por tanto, se recurre a políticas de demanda y regulación como soluciones de urgencia y rápida implementación.

7.1. Políticas de demanda

En una situación de falta de oferta, la política de demanda (facilitar la concesión de créditos, garantizar la entrada para jóvenes, subsidios al alquiler, etc.) tiende a intensificar la subida de precios. Por tanto, deben emplearse con precaución. Por ejemplo, las políticas de subsidios a los alquileres provocan una transferencia de parte del subsidio al propietario de vivienda en proporciones que, en algunos países, son muy elevadas. Los bonos para alquileres de jóvenes tienen una efectividad limitada, pues los propietarios son capaces de capturarlos incorporándolos al precio de alquiler, como estimaron algunos estudios para Francia (78 % del subsidio capturado por el propietario)[29], Reino Unido (60-66 %)[30], Estados Unidos (48 %)[31] o Finlandia (33-55 %)[32]. Sin embargo, Raya y Torres (2022) encuentran que el efecto de traslación a los propietarios de los subsidios es muy limitado en el caso de Cataluña.

Otras acciones por el lado de la demanda tienen como objetivo desviar o desincentivar la demanda de algunos demandantes de vivienda, en lugar de incentivarla.

29 Fack (2006)

30 Gibbons y Manning (2006)

31 Collinson y Ganong (2018)

32 Viren (2013)

Este es el caso de la prohibición de comprar por parte de extranjeros en Canadá, Australia o Nueva Zelanda o los impuestos incrementados a la compra para compradores extranjeros. En el mercado del alquiler los desincentivos a la demanda también se han generalizado. De hecho, en el caso de Países Bajos se intenta reducir la demanda de vivienda en alquiler de los estudiantes extranjeros, forzando a las universidades a reducir los cursos que ofrecen en inglés. No parece que dificultar la circulación de los estudiantes en la UE sea una buena opción para resolver el problema de la vivienda.

En España existe una proposición de ley para impulsar el alquiler asequible, que incluye la creación del Impuesto Complementario Estatal sobre la Transmisión de Bienes Inmuebles a no Residentes en la UE. El impuesto se aplicaría solo a compradores no residentes y no pertenecientes a la UE que compren vivienda de segunda mano (y ciertos derechos reales), con un recargo efectivo del 100 % sobre la base del ITP, pudiendo deducir del nuevo impuesto el ITP ya pagado.

7.2. La regulación

Un segundo conjunto de políticas se implementa a partir de cambios en la regulación del mercado. Las modificaciones legislativas continuas[33] no favorecen la seguridad jurídica precisa para estimular a los propietarios de vivienda a poner vivienda de alquiler en el mercado. Esto, unido a la estigmatización del propietario de vivienda en alquiler, tildado de "rentista desalmado", todavía produce un mayor efecto contractivo. Las modificaciones regulatorias afectan fundamentalmente a la rentabilidad financiero fiscal del alquiler de vivienda ajustado por el riesgo. El problema fundamental es que las diferentes propuestas tienen efectos contradictorios sobre la rentabilidad fiscal y el riesgo. Por ejemplo, las deducciones de los ingresos inmobiliarios por alquiler de vivienda en la Ley de Vivienda (50 % general; 70 % por alquiler a jóvenes y 90 % por reducción del precio del alquiler) aumentan los incentivos a poner viviendas en alquiler, pero la prórroga sistemática, desde la pandemia, de la imposibilidad de recuperar la vivienda en el caso de inquilinos que no pagan y cumplen determinadas condiciones, aumenta sustancialmente el riesgo del alquiler, especialmente a la gran mayoría de pequeños propietarios que no pueden diversificar el riesgo al poseer una o dos viviendas en alquiler. Las limitaciones a los precios del alquiler en zonas tensionadas introducen un nuevo elemento distorsionador del mercado. El efecto negativo de esta política sería menos relevante si no estuviera asociado a los problemas de los propietarios para recuperar sus viviendas en caso de impago. Pero, en la situación actual, la nueva regulación implica reducir la rentabilidad y, simultáneamente, aumentar el riesgo, lo que desincentiva la oferta de

33 Durante un periodo se discutió simultáneamente la propuesta del gobierno de poder aumentar al 100 % la reducción de los ingresos inmobiliarios por alquiler y se lanzó un globo sonda con la idea de que se podía disminuir la reducción general por ingresos de alquiler de vivienda que aprobó recientemente la Ley de Vivienda.

vivienda en alquiler[34]. La transferencia de viviendas en alquiler regular a alquiler vacacional o de temporada no se produce por la reducción de la rentabilidad asociada a la limitación de las rentas, sino que busca la seguridad jurídica de estas modalidades, y ello a pesar de que desde la perspectiva fiscal tiene la enorme desventaja de no generar ninguna reducción de los ingresos inmobiliarios a reportar en el IRPF. Pero cuando se alquila un apartamento vacacional a una familia norteamericana por cinco días existe la completa seguridad de que al final del periodo se recuperará la vivienda, cosa que no sucede necesariamente en el alquiler regular.

Además, la literatura económica es muy clara sobre el efecto de las limitaciones de precios del alquiler cuando no existe un control monopolístico del mercado. Los estudios empíricos sobre el impacto de las limitaciones de rentas del alquiler muestran que no funcionan como sus promotores argumentan. El meta-análisis de Kholodilin (2024) muestra que, de los estudios publicados, en todos menos uno se encuentra un impacto negativo sobre la oferta. La totalidad de los estudios analizados muestra una mala asignación de las viviendas, y la gran mayoría un impacto de incremento de los precios de alquiler en las zonas no controladas por el traslado de la demanda ante la falta de oferta en las zonas controladas. Pero, sin duda, el trabajo más influyente por la calidad de la metodología y los datos utilizados es el de Diamond *et al.* (2019), referido al caso de San Francisco. Este trabajo muestra que, en el muy corto plazo, la limitación de alquileres redujo la movilidad y los desplazamientos desde San Francisco. En el medio y largo plazo provocó una reducción de la oferta del 15 %, un aumento de los precios (5,1 %) y una aceleración de la gentrificación por la venta de las unidades controladas a familias con muy altos ingresos, que son las únicas que se podían permitir comprar, cosa que acabó expulsando a la clase media y media-alta que podría haber alquilado.

A pesar de la ausencia de indicios de cartelización en el mercado de la vivienda en alquiler y de la evidencia empírica, la Ley de Vivienda aprobó la posibilidad de que municipios y comunidades autónomas pudieran aplicar limitaciones al precio del alquiler. En Cataluña se ha aplicado en dos periodos. El primer periodo de límites de precio (Ley 11/2020) duró desde el 22 de septiembre de 2020 hasta el 10 de marzo de 2022, fecha de la sentencia del Tribunal Constitucional 37/2022 que declaró inconstitucionales los preceptos esenciales sobre contención de rentas. Con la cobertura de la Ley de Vivienda, el segundo periodo de control de rentas comenzó el 16 de marzo de 2024. Monràs y Montalvo (2023) muestran que las limitaciones del precio del alquiler en Cataluña provocaron un cambio significativo en la composición de las viviendas en alquiler en las zonas declaradas tensionadas, así como una reducción de los nuevos contratos.

34 En el caso de Berlín, cuando se aprobó la normativa de limitación del precio de los alquileres se añadieron garantías para reducir el riesgo de impago en un intento de compensar los dos efectos en los incentivos de los propietarios de vivienda en alquiler.

Los últimos datos de las fianzas depositadas muestran señales de que la limitación de rentas no está funcionando como mecanismo para mejorar el acceso a la vivienda en alquiler. En primer lugar, los precios el alquiler por m^2 vuelven a subir (fundamentalmente por un efecto composición que ya describieron Monràs y Montalvo, 2023) como ya se observó en otras ciudades donde el efecto sobre la bajada del precio del alquiler tuvo una extensión temporal breve. Pero más importante es el efecto sobre la oferta. Algunos interpretaron la caída de los nuevos contratos como el simple reflejo del aumento de la duración de los mismos. Sin embargo, los datos del tercer trimestre de 2025 ya muestran una caída clara en la ciudad de Barcelona (que representa el 41 % de los nuevos contratos) al igual que sucediera en el tercer trimestre de 2024 como muestra el Gráfico 19. Durante algún tiempo, después de la aprobación de la limitación de alquileres, sus partidarios argumentaron que el saldo neto de contratos seguía creciendo, lo que era una muestra de que la política no había afectado a la oferta. El Gráfico 19 pone de manifiesto que, incluso aunque en muchos trimestres no caía, el saldo neto era sustancialmente inferior al existente antes de la aprobación de los límites de rentas. El Gráfico 20 muestra que el saldo neto de contratos sobre los nuevos contratos se desploma con la aplicación de las limitaciones en los municipios de las zonas tensionadas, mientras que se mantiene en las zonas de control.

No obstante, los datos sobre fianzas presentan grandes problemas para ser utilizados como una fuente fiable de información para análisis de impacto y evaluación. En primer lugar, los precios son cuestionables. Como sabe cualquier alumno de primero del Grado de Economía, cuando se produce un control de precios en un mercado aparece un mercado negro. Esto quiere decir[35] que muchas transacciones se producirán a precios superiores a los marcados por la normativa, dado que tanto propietarios como inquilinos están dispuestos a contratar a esos precios. Obviamente, si este es el caso, y se plantea la contratación de un gran número de inspectores para asegurar que no se vulneran los precios máximos, lo que sucede es que los precios de alquiler reportados se ajustan artificialmente a los precios máximos. En segundo lugar, es evidente que no todas las fianzas de viviendas se depositan, por lo que no se sabe cuál es el nivel de cobertura de los datos. Siempre se ha pensado que en Cataluña era donde más fianzas se depositaban y que su volumen podía alcanzar el 80 %. Sin embargo, estimaciones más recientes reducen este porcentaje sustancialmente. Además, es evidente que las políticas públicas pueden modificar de forma endógena la propensión a depositar fianzas; por ejemplo, si una determinada política reduce la rentabilidad financiero-fiscal ajustada por riesgo de los contratos de arrendamiento ordinarios, los propietarios pueden optar por contratos de temporada.

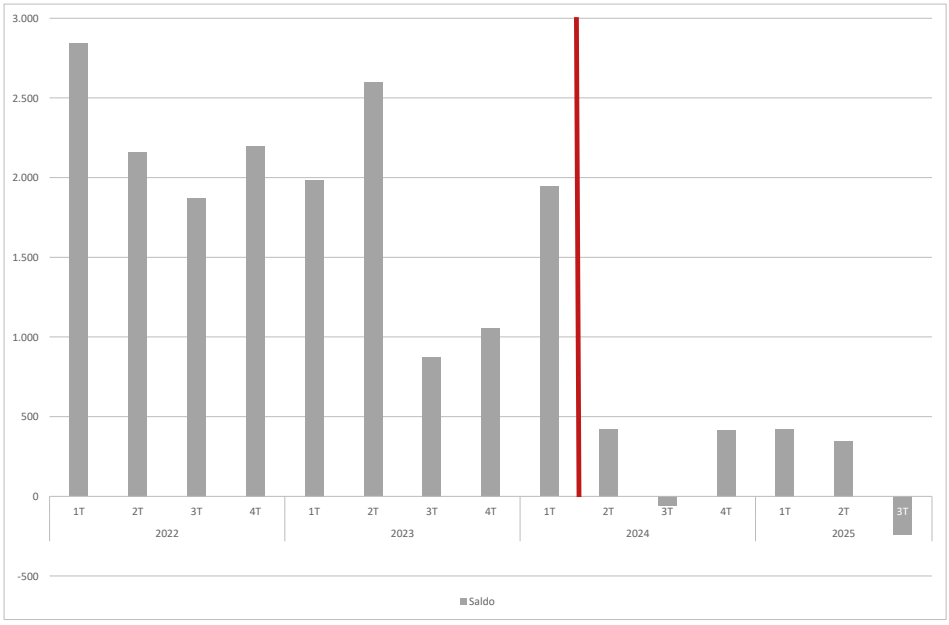
35 Por contraposición con esta situación durante el periodo de control de rentas de 1T-2020 a 1T-2022, casi la mitad de las fianzas depositas durante el periodo superaban el límite legal, dado que no existía ningún mecanismo para comprobar la superación de los límites en los contratos como muestran Monràs y Montalvo (2023).

Existe obligación legal de depositar fianza también en este tipo de contratos[36] pero la realidad es que solo una proporción minúscula de fianzas en esta modalidad de alquiler se depositan.

Los datos de la Agencia Tributaria muestran significativas diferencias en el número de contratos activos frente a los datos de fianzas del Incasol. Por último, que el organismo que gestiona los datos esté bajo la supervisión y control del gobierno que promueve este tipo de política genera un conflicto de intereses que podría afectar a la fiabilidad y calidad de los datos y su disponibilidad para ser empleados por organismos de investigación y universidades.

Los datos de la Agencia Tributaria son también muy claros. El total de contratos de alquiler vigentes en Cataluña ha estado creciendo más lentamente que en cualquier otra comunidad autónoma desde que se comenzó a hablar de las limitaciones de rentas. En 2023, último año disponible, solo en Melilla crecían más lentamente el número de contratos de alquiler acumulados que en Cataluña.

Gráfico 19. **EVOLUCIÓN DEL SALDO NETO DE CONTRATOS DE ALQUILER EN BARCELONA**



Fuente: Incasol y elaboración propia.

36 El motivo es el comentado anteriormente: este tipo de contratos tiene un riesgo de impago o dificultad de salida del inquilino moroso muy inferior a los contratos regulares por lo que la protección que produce la fianza es menos valiosa.

Gráfico 20. **COCIENTE ENTRE EL SALDO NETO DE CONTRATOS TRIMESTRALES SOBRE LOS NUEVOS CONTRATOS**



Fuente: Incasol y elaboración propia.

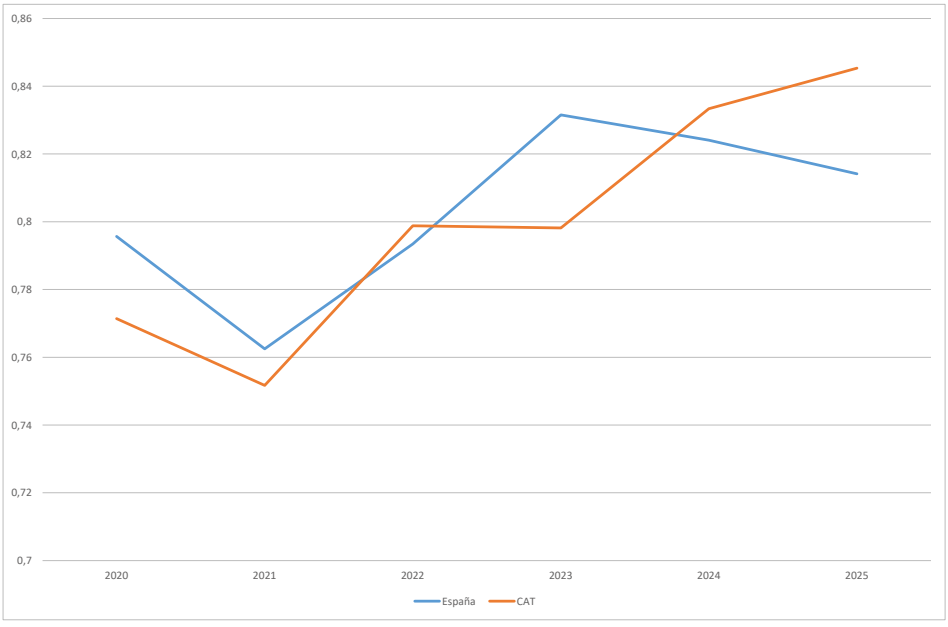
Una forma indirecta de medir el impacto de las limitaciones de rentas de alquiler es estimar la exclusión del mercado del alquiler directamente desde encuestas estandarizadas y de largo recorrido como la ECV. De esta forma se evitan los problemas de significativos errores de medida en los precios y las cantidades en los datos de fianzas. Una de las potenciales explicaciones de la mejora de la accesibilidad de la vivienda en España (40,9 % de tasa de sobreesfuerzo en 2021 frente al 28,1 de 2024)[37] es que los potenciales inquilinos con pocos recursos no encuentran viviendas para alquilar y son expulsados del mercado. Según diversas estimaciones, las llamadas de demandantes por cada vivienda que sale en alquiler en Barcelona supera las 300. Esto significa que, con esta longitud de colas, el propietario se muestra muy exigente en cuanto a la selección del inquilino, evitando los grupos con menos capacidad económica (jóvenes, familias monoparentales, inmigrantes) o que pudieran ser declarados vulnerables. El Gráfico 21 muestra la evolución de la ratio de la renta de las familias inquilinas sobre la renta media de las familias. En el mismo se observa que a partir de 2023 esta ratio disminuye en el caso del conjunto

37 Por contraposición con estas cifras, en los Países Bajo la tasa de sobreesfuerzo en el mercado del alquiler pasó del 40,7 % de 2021 al 43.9 % en 2024 lo que parece indicar que la accesibilidad empeora, pero por que las familias con pocos recursos siguen pudiendo acceder al mercado del alquiler.

de España, mientras aumenta en Cataluña. Esto implica que en Cataluña los inquilinos con más renta están desplazando a los inquilinos con menos capacidad económica.

Este efecto desplazamiento será también la consecuencia más probable de la nueva iniciativa del Govern de la Generalitat para la limitación de "compras especulativas" de vivienda. Más allá de la constitucionalidad del procedimiento para limitar las compras (una modificación de la normativa urbanística que podría afectar un elemento esencial del derecho constitucional a la propiedad) y con unas consecuencias que, en Países Bajos, donde funciona un mecanismo similar, ya se han demostrado contraproducentes. Francke *et al.* (2025) muestra que la prohibición de comprar para alquilar aplicada en algunos barrios de Rotterdam ha reducido sustancialmente la disponibilidad de alquileres y ha atraído a compradores "para vivir" con un nivel de renta superior a los inquilinos desplazados a zonas alejadas del centro de la ciudad, produciendo una gentrificación de libro.

Gráfico 21. **RATIO DE LA RENTA FAMILIAR MEDIA DE LAS FAMILIAS INQUILINAS FRENTE A LA RENTA FAMILIAR MEDIA**



Fuente: ECV y elaboración propia.

7.3. Las políticas de oferta

La única forma de que los inmigrantes, los jóvenes y las familias monoparentales superen su situación de desventaja y obtengan una posición prioritaria es que se trate de vivienda social en alquiler, a la que solo las familias que cumplen determinados criterios de renta y estructura familiar pueden optar. ¿Cómo se podría generar más oferta de vivienda en alquiler social o asequible en las grandes ciudades?

Una primera vía sería aumentar las viviendas en alquiler de mercado para reducir las colas y contener su precio. La literatura económica ha mostrado muy claramente el fenómeno de la filtración: no importa si la vivienda que se alquila tiene un precio más alto puesto que, si existe suficiente oferta, el que va a ocupar esa vivienda deja libre otra vivienda más barata y así se produce una "cadena de migraciones". Para aumentar las viviendas en alquiler existen múltiples opciones: movilizar viviendas vacías, limitar las viviendas turísticas, imponer restricciones a los alquileres temporales o mejorar la seguridad jurídica de la vivienda en alquiler.

La movilización de viviendas vacías tiene enormes limitaciones[38] puesto que existen muchas menos viviendas vacías de las que calculan los censos de habitantes y viviendas y, además, están localizadas en lugares donde existe muy poca demanda. El Instituto Nacional de Estadística (INE) cifra el número de viviendas vacías en España a 1 de enero de 2021 en 3.837.328 millones, el equivalente al 14,4 % del total del parque contabilizado por el organismo (26.623.708 viviendas). Por lo tanto, el número total de viviendas se ha incrementado en un 11,44 %. En esta ocasión, la metodología para calcular las viviendas vacías ha sido la utilización de datos administrativos, en particular, de los datos como los del consumo eléctrico (a partir de los registros de la Agencia Tributaria), que a su vez se basan en 28,8 millones de contadores o CUPS (código único de punto de suministro) durante 2020. Así, se define una vivienda vacía como "aquella que no tiene contrato de suministro eléctrico o cuyo consumo total registrado en el año precedente ha sido menor al que una vivienda media de ese mismo municipio tendría si se ocupara durante 15 días en todo el año". Asimismo, se define una vivienda con muy bajo consumo cuando el consumo eléctrico va desde el umbral mínimo a los 250 Kwh, y correspondería con el consumo de una vivienda que estuviera ocupada durante un mes en el año. Finalmente, viviendas de uso esporádico como aquella cuyo consumo oscila entre 251 y 750 Kwh, que se corresponde con un uso de entre uno y tres meses en cuanto a consumo eléctrico. Asimismo, cuando se comparan las viviendas vacías por CC. AA. entre los Censos de 2011 y 2021 se observa que, en cifras absolutas, Andalucía, Galicia y la Comunidad Valenciana tienen el mayor número de viviendas vacías. Los mayores porcentajes sobre el total se sitúan en Galicia, Castilla-La Mancha y Castilla y León. El número de viviendas vacías ha decrecido en aquellas CC. AA. con

38 García Montalvo y Raya (2025) sobre datos en el mercado residencial español.

algunos de los mayores núcleos urbanos (Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, País Vasco...). En general, las provincias con menos población son las que más han aumentado el porcentaje de viviendas vacías desde 2011.

Muchos expertos consideran que se ha sobreestimado el porcentaje de viviendas vacías, especialmente en las áreas urbanas. Una explicación plausible de dicha sobreestimación deriva de que para el censo se tomaron los datos de consumo eléctrico de los 12 meses anteriores, lo que incluye, por tanto, los datos de consumos eléctricos domésticos de 2020. Durante 2020, debido a la pandemia del COVID-19, se aplicaron muchísimas restricciones, especialmente en cuanto a viajes, por lo que probablemente muchos de los propietarios, tanto nacionales como extranjeros, de segundas residencias no pudieron desplazarse hasta su vivienda, de la misma forma que muchas viviendas destinadas al alquiler turístico tampoco estuvieron ocupadas, dando por tanto muchos "falsos positivos" en cuanto a viviendas desocupadas.

En este sentido, algunos estudios realizados a nivel local parecen reforzar esta tesis. Así, en 2019, el Observatorio Metropolitano de la Vivienda hizo un estudio de campo para conocer con exactitud cuántas viviendas vacías había en la ciudad y concluyeron que, de los casi 104.000 inmuebles susceptibles de estar deshabitados, solo 10.000 realmente lo estaban, un 1,22 % del total de viviendas (el dato del Censo de Población y Viviendas de 2021 es de 75.476). Asimismo, en mayo de 2022 el Ayuntamiento de Ibiza puso en marcha un trabajo de campo para revisar la situación real de las 23.715 viviendas del municipio. Durante seis meses, un equipo de 13 encuestadores acreditados, coordinados y dirigidos por la Universidad de las Islas Baleares realizó el trabajo de campo y únicamente se detectaron 99 viviendas vacías en la ciudad de Ibiza, un 0,4 % del parque residencial. El dato es totalmente incompatible con la cifra de 2.443 viviendas vacías, un 10,2 % del total, que proporciona el INE en su censo de 2021 para Ibiza. La Encuesta sobre el Uso de la Vivienda en el País Vasco también muestra una proporción de esta tipología de vivienda, que es casi la mitad que la estimada por el Censo del INE. Tomando los datos de 2021 el Censo del INE señala que las proporciones son el 5,5 % en Bilbao, 5,8 % en Donostia/San Sebastián y 4,1 % en Vitoria-Gasteiz, cuando la Encuesta del País Vasco (que utiliza una combinación de diferentes consumos del hogar para la clasificación de los usos y se viene realizando desde 1999) estima un 2,4 %, 3,3 % y 2,2 % respectivamente.

Las limitaciones a las viviendas turísticas y los alquileres temporales deben considerar el impacto sobre la actividad económica que su limitación puede ocasionar. Es importante advertir que la fuga de los alquileres regulares al alquiler turístico o de temporada, como ya se señaló anteriormente, no se produce por una cuestión de rentabilidad, sino por una cuestión de riesgo. En principio, mientras el alquiler regular goza de una deducción del 50 % en los rendimientos

inmobiliarios de los particulares en el IRPF, el alquiler de temporada o turístico no tiene deducción. Eso quiere decir que estas tipologías de alquiler deberían rendir más del doble que el alquiler regular para ser más rentables. Además, tanto el alquiler de temporada como, especialmente, el alquiler turístico, tienen unos gastos de gestión mucho más elevados que el alquiler regular. Por tanto, la fuga del alquiler regular no es causada por una posible reducción de la rentabilidad derivada de la declaración de zona tensionada y la aplicación de los controles de renta. El problema del alquiler regular es su rentabilidad ajustada por riesgo. Por ejemplo, cuando una familia llega a una vivienda turística existe completa confianza de que a los 3 o 4 días se irán. No sucede los mismo con el alquiler regular cuando se llega al final del contrato o se incumple alguna de las condiciones del contrato. Además, mientras es evidente que en algunos distritos de Sevilla o Valencia se ha superado una proporción razonable de viviendas turísticas (superando estas el número de alquileres regulares) en otras localizaciones no se produce esta situación. Es difícil pensar que en Barcelona, donde los apartamentos turísticos representan tan solo el 3,5 % del total de viviendas en alquiler, sean los causantes del aumento del precio del arrendamiento desde 2014. Especialmente si se tiene en cuenta que el número de viviendas turísticas se ha mantenido constante desde 2014 y que, en dicho periodo, el precio del alquiler ha subido un 68 %. No parece que el factor determinante del aumento del precio del alquiler sea un número constante de viviendas turísticas. Finalmente, nada asegura que la cancelación de las licencias de alquiler turístico vaya a provocar un traspaso de estas viviendas al mercado del alquiler regular. Al contrario, parece razonable que, ante la enorme demanda de compra de viviendas, las grandes ganancias de capital de los últimos dos años, la reducción de la rentabilidad causada por el simple incremento de los precios y la perspectiva de mayor riesgo (cambios normativos, etc.) los propietarios decidan vender sus viviendas y acabar con el estigma de ser "rentistas desalmados". En esta situación el parque de vivienda en alquiler seguiría reduciéndose o, al menos, no crecería al ritmo necesario para dar cobertura al enorme crecimiento de los demandantes de vivienda en alquiler. Por tanto, para afrontar este problema es necesario reducir el riesgo en el alquiler regular para aumentar su oferta. A veces se argumenta que las estadísticas sobre ocupaciones o inquilinos que no pagan no justifican la percepción de riesgo de los propietarios de vivienda. Algunos representantes políticos llegan a afirmar que no existen ocupaciones[39]. Más allá de que las estadísticas judiciales pueden ser bastante inexactas en este tema, lo que es relevante es justamente la percepción de los propietarios, independientemente de que sea más o menos realista. Una fórmula para reducir el riesgo, o la sensación de riesgo, sería la de los alquileres concertados, en los que las Administraciones

39 Solamente en la ciudad de Santa Coloma la policía ha realizado 1.008 actuaciones relacionadas con inmuebles ocupados desde 2020, lo que equivale a casi una intervención cada dos días por allanamiento u ocupación ilegal (La Vanguardia, 18 de febrero de 2026).

Públicas se hacen cargo del pago del alquiler cuando el inquilino deja de ingresarlo, siempre que el inquilino cumpla unos determinados requisitos de renta y pueda justificar la existencia de un shock (laboral, de salud, etc.) que le impide seguir haciendo frente al pago del alquiler. De esta forma se evitaría la anomalía que supone que el sector público traslade a los propietarios privados su responsabilidad a la hora de hacer frente a la vulnerabilidad económica.

En el corto plazo el parque de vivienda social en alquiler podría ampliarse a partir de la compra o gestión de parques de viviendas en alquiler que en la actualidad son privados. Esta opción ofrece la ventaja de limitar los precios del alquiler directamente. Además, y más importante, permite establecer unas condiciones de acceso que solo pueden cumplir los demandantes de alquiler que en el mercado tendrían pocas posibilidades de conseguir una vivienda en alquiler. Una primera opción sería el modelo "Dublín", que implica que los grandes tenedores cedan viviendas en alquiler con un precio un 20 % por debajo del precio de mercado para que el sector público pueda gestionarlas durante un periodo de tiempo. De esta forma se podrían haber acumulado unas 25.000 viviendas. Esta fue una disposición adicional a la Ley de Vivienda que finalmente no fue aprobada. Una segunda opción es incorporar al parque público las viviendas del Fondo Social de Vivienda que gestiona 9.866 viviendas de los bancos. Algunas comunidades autónomas ya han empezado a comprar estas viviendas para aumentar su parque de vivienda social en alquiler. Una tercera opción son las viviendas de SAREB y otras entidades que han sido traspasadas a la nueva Entidad Estatal de Vivienda. Una cuarta opción sería comprar viviendas a grandes tenedores. Por ejemplo, la Generalitat de Catalunya está adquiriendo viviendas en alquiler asequible de instituciones privadas sin ánimo de lucro. Una quinta opción sería utilizar la vía del tanteo y retracto sobre edificios en venta para incorporarlos al patrimonio público.

La solución de largo plazo para ampliar el parque sería construir más vivienda social y asequible en alquiler. De hecho, en los últimos años se han buscado distintas fórmulas como empresas públicas de entes locales con participación privada o facilidades financieras. Por ejemplo, el ICO, que será también el gestor de este nuevo fondo "España Crece", tiene una facilidad con 4.000 millones para la promoción de vivienda social y asequible dentro de la segunda fase del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Pero no se puede olvidar que la financiación no es el principal problema para el desarrollo de nuevas promociones de viviendas. La regulación urbanística, la resistencia de los ayuntamientos, la lentitud y burocracia de los procesos administrativos, la incertidumbre sobre el tiempo en la concesión de las licencias urbanísticas, etc. son mucho más determinantes. En segundo lugar está la falta de mano de obra. En tercer lugar aparecería la financiación, que sería particularmente relevante en el sector de la construcción de vivienda social y asequible en alquiler. Hay que pensar que es

necesario un mecanismo para cubrir la brecha financiera entre unos alquileres entre 200 y 300 euros para alquiler social, o 400-600 euros en asequible, y el coste de la construcción. Hasta ahora se han utilizado procedimientos variados como la concesión de derechos de superficie. El fondo "España Crece" propone quitas de deuda para los promotores de vivienda asequible en alquiler, mientras los promotores y constructores piden subsidios a los tipos de interés para hacer viables estas promociones.

La cuestión es si realmente es imposible que la oferta de vivienda social y asequible se pueda ajustar a las necesidades con más rapidez, dada la magnitud del problema en este sector. Hay cuatro tipos de innovaciones que ayudarían: constructivas, urbanísticas, regulatorias e institucionales. Las innovaciones constructivas son quizás las más conocidas. La construcción industrializada permite reducir los tiempos sustancialmente y producir de forma más sostenible y con menos problemas posventa. En este punto habría que resolver el complejo problema de la financiación.

En segundo lugar sería necesaria una gestión urbanística más eficiente y rápida. Los permisos digitales de construcción reducen sustancialmente el tiempo para la concesión de una licencia. Las herramientas BIM con inteligencia artificial se utilizan cada vez más para automatizar la verificación de códigos, detectar problemas de cumplimiento y gestionar los requisitos normativos en tiempo real. Existen diversas plataformas que prevalidan los planos y automatizan las comprobaciones de cumplimiento, lo que reduce aún más los errores y el número de revisiones necesarias para su aprobación. En algunos municipios donde ya se han implementado se consiguen reducciones del tiempo de concesión de licencias entre el 50 y el 70 %. Existen muchos proyectos piloto en marcha en ciudades como Viena o Málaga.

En tercer lugar, serían necesarias innovaciones en la regulación urbanística, como actualizar los códigos de edificabilidad para facilitar la construcción prefabricada con estándares modulares simples y claros que permitan que las viviendas prefabricadas se certifiquen con agilidad y se instalen *in situ* rápidamente. También se podrían ajustar los códigos para posibilitar la construcción de viviendas más pequeñas o la división de grandes unidades más ajustadas a los cambios demográficos y evitar la gran rigidez de los Planes Generales para convertirlo en planes estratégicos que el proyecto correspondiente acaba de definir. En este apartado tenemos ejemplos como los Proyectos de Interés Autonómico de Galicia. Este instrumento de ordenación urbanística permite planificar y proyectar dotaciones urbanísticas o la creación de suelo destinado a viviendas protegidas cuando por sus características tengan un interés supramunicipal cualificado. Otras posibilidades que deberían facilitarse son la transformación en viviendas (con concesión de cédulas de habitabilidad) de espacios comerciales e industriales sin uso en el centro de grandes ciudades (o el movimiento de actividades comerciales de

plantas superiores a los bajos, transformando en viviendas los espacios liberados) o un aumento de la densidad, incluso planteando remontes en zonas de baja altura en los centros de las ciudades.

Por último, hace falta ingeniería institucional. Recordemos que el problema básico es de economía política: los entes locales, encargados de la gestión del suelo y el urbanismo, no quieren construir más viviendas, pues los alcaldes no quieren perder los votos de los propietarios de vivienda que temen que mayor oferta reduzca el valor de sus inmuebles. Sin embargo, los niveles administrativos regionales y estatales quieren que haya más construcción para poder acomodar a un número creciente de ciudadanos que quieren vivir en las ciudades. Una forma de resolver esta contradicción de objetivos entre diferentes niveles institucionales es que las competencias urbanísticas recaigan sobre niveles superiores de la administraciones o nuevas instituciones a las que se traspasen esas competencias, como las áreas metropolitanas. Otra forma innovadora de estimular la coordinación es la del Gobierno Vasco. Los alcaldes quieren las limitaciones del precio del alquiler para satisfacer a sus votantes, pero como estas medidas tienen efectos negativos sobre la oferta, el Gobierno Vasco negocia con cada ayuntamiento, uno a uno, un intercambio. Para la declaración de zona tensionada tienen que ceder suelo en sus municipios para vivienda social, eliminar el impuesto a la construcción en las viviendas públicas, etc. Es necesario alinear los objetivos de los diferentes niveles de gobierno para acelerar la construcción de viviendas. Recordemos que, además, la OCDE señala que España está en uno de los peores lugares en lo relativo a gobernanza del suelo.

7.4. La coherencia y estabilidad de las políticas de vivienda

Junto a las medidas de corto y largo, es necesario tener una política de viviendas consistente y mantenida en el tiempo lo que, necesariamente, implicaría algún tipo de pacto de Estado. En el sector inmobiliario no existen soluciones mágicas, y es necesario planificar con tiempo. Se necesita una política de vivienda suficientemente dotada y mantenida en el tiempo. El deseado parque de vivienda social de Viena no se construyó en dos días, sino en 120 años de políticas mantenidas en el tiempo, con independencia del partido en el poder. Esta política debe basarse en unos pocos principios generales claros y estables. El ejemplo del País Vasco es muy clarificador. Dos principios básicos (todas las viviendas financiadas con recursos públicos tienen una calificación pública indefinida y el objetivo es básicamente vivienda social en alquiler y no para repartir títulos de propiedad) mantenidos durante varias legislaturas han conseguido significativos logros. Además, la acción pública debería ser evaluable y evaluada, generando información y conocimiento para saber qué funciona y qué no, y usar ese aprendizaje en el futuro. No tiene sentido importar medidas que se aplican en otros sitios simplemente porque se hace fuera de España. La justificación no puede ser

que lo hagan en Berlín, París o Ámsterdam, sino si esa medida funciona o no para conseguir los objetivos perseguidos.

8. CONCLUSIONES

Este artículo analiza el problema de la vivienda en España desde una perspectiva internacional, insistiendo en que la falta de accesibilidad no es ni nueva ni específica de España, sino común a las grandes ciudades y áreas turísticas de todos los países desarrollados, donde se concentran empleo, salarios altos e innovación. Aunque el CIS sitúa la vivienda como "primer problema" desde 2025, el texto matiza que ello se debe a la falta de agregación de las opciones de preocupación sobre el gobierno y los partidos políticos, el mal comportamiento de los políticos y los problemas políticos en general.

A partir de los datos de Eurostat y de la OCDE, se muestra que España no aparece sistemáticamente entre los peores países en indicadores como hacinamiento, privación severa o esfuerzo medio para pagar la vivienda, y que, medida como coste de vivienda sobre renta, la accesibilidad se sitúa en posiciones intermedias o relativamente buenas dentro de la UE. Sin embargo, el texto destaca dos ámbitos especialmente problemáticos en los que España figura en la cola de la clasificación internacional: la tasa de sobreesfuerzo en el pago del alquiler de mercado de las familias en los últimos deciles de la renta y la falta de vivienda social en alquiler. España también destaca negativamente en las dificultades para la construcción, la baja elasticidad de la oferta de vivienda y la escasez de los recursos públicos destinados a la vivienda.

El diagnóstico central es que el problema actual responde a un claro déficit de oferta frente al fuerte crecimiento de la formación de hogares, en contraste con la fase 2002–2008, en la que el exceso de crédito alimentó una burbuja, pese a un volumen muy alto de obra nueva. Se argumenta que las políticas históricas han favorecido en exceso la propiedad frente al alquiler, generando un parque de alquiler anormalmente bajo, y que muchas propuestas actuales se centran en mitos (burbuja inmobiliaria crediticia, control oligopolístico del mercado del alquiler, etc.) en lugar de abordar los cuellos de botella de la oferta.

En la parte final, el artículo plantea varios retos: superar las "cicatrices" psicológicas y políticas de la crisis inmobiliaria, compatibilizar buena política con buena economía, resistir explicaciones simplistas sin soporte empírico y centrarse en las causas de fondo (oferta insuficiente, marco regulatorio y fiscal, lentitud administrativa, debilidad del parque público) en lugar de actuar solo sobre los síntomas. A partir de este diagnóstico, se propone reorientar las políticas de vivienda españolas, poniendo el foco en medidas de oferta (especialmente en alquiler) y en un diseño regulatorio que no desincentive la inversión productiva en nuevo parque residencial.

La política de vivienda debería estar guiada por una serie de principios básicos fundamentales. Debería estar suficientemente dotada y ser consistente en el tiempo: el parque de vivienda pública de Viena no se hizo en dos días. Esta aproximación sería más factible si se pudiera instrumentar un pacto de estado sobre la vivienda. Debería ser una política de largo plazo sin aspavientos ni promesas de milagros, basada en unos pocos principios generales claros y estables. También debería ser coherente en los objetivos entre los diferentes niveles de gobierno que tienen competencias sobre el urbanismo.

Otro elemento muy importante es que la política de vivienda fuera evaluable y evaluada, generando información y conocimiento para saber qué funciona y qué no, y usar ese aprendizaje en el futuro. La puesta en marcha de las políticas debería implicar también la creación de mecanismos para obtener la información necesaria para su evaluación. De otra forma, la discusión sobre la eficacia de las políticas se convierte en una estéril lucha de relatos por captar la opinión pública.

Las políticas también deberían basarse en una clara distinción de tres segmentos diferenciados: vivienda social (responsabilidad fundamentalmente pública), vivienda asequible (que requerirá la colaboración público-privada) y vivienda a precio de mercado. También son importantes las políticas de rehabilitación, facilitar cambios de usos (zonas industriales en ciudades, comercios vacíos en el centro de las ciudades, entresuelos de oficinas en el centro de las ciudades, etc.), favorecer el aumento de la densidad y pensar en áreas/regiones metropolitanas, y no tanto en ciudades. En este sentido, la inversión en infraestructuras de transporte locales y regionales se convierte en un vector fundamental de mejora de la accesibilidad de la vivienda y relanzamiento de la oferta.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco de España. (2025). *Informe de Estabilidad Financiera. Otoño.*

Bover, O., Torrado, M., & Villanueva, E. (2019). The Loan-to-Value Ratio for Housing in Spain over the Period 2004–2016. *Boletín Económico del Banco de España*, no. 3.

Collinson, R., & Ganong, P. (2018). How Do Changes in Housing Voucher Design Affect Rent and Neighborhood Quality? *American Economic Journal: Economic Policy,* 10 (2): 62–89.

Cournède, B., De Pace, F., & Ziemann, V. (2020). The future of housing: policy scenarios. *OCDE WP,* no. 1624.

Diamond, R., McQuade, T., & Qian, F. (2019). The Effects of Rent Control Expansion on Tenants, Landlords, and Inequality: Evidence from San Francisco. *American Economic Review* 109 (9): 3365–3394.

Eerola, E., & Lyytikäinen, T. (2021). Housing Allowance and Rents: Evidence from a Stepwise Subsidy Scheme. *Scandinavian Journal of Economics* 123 (1): 84–109.

Elmendorf, C. S., Nall, C., & Oklobdzija, S. (2025). The Folk Economics of Housing. *Journal of Economic Perspectives*, 39, no. 3 (Verano): 45–66.

Fack, G. (2006). Are housing benefits an effective way to redistribute income? Evidence from a Natural Experiment in France. *Labour Economics* 13 (6): 747–771.

Francke, M., Hans, L., Korevaar, M. & Van Bekkum, S. (2025). Buy-to-Live vs. Buy-to-Let: Homeownership and residential sorting in housing markets, *Universidad de Amsterdam*.

García Montalvo, J., & Raya Vilchez, J. M. (2012). What Is the Right Price of Spanish Residential Real Estate? *SEFO – Spanish Economic and Financial Outlook* 1, no. 3: 22–31.

García Montalvo, J., & Raya Vilchez, J. M. (2025). Fuentes de datos del mercado de la vivienda. *Handbook de Economía de la vivienda*, Fundación Ramón Areces.

García Montalvo, J. (2026). ¿Existe una burbuja en el Mercado inmobiliario español? El papel de las expectativas de precio de la vivienda en España. *Investigaciones Funcas,* 26/2026.

Gibbons, S., & Manning, A. (2006). The Incidence of UK housing benefit: Evidence from the 1990s Reforms. *Journal of Public Economics* 90 (4–5): 799–822.

Khametshin, D., López Rodríguez, D., & Pérez García, L. (2024). El mercado del alquiler de vivienda residencial en España: evolución reciente, determinantes e indicadores de esfuerzo. *Documentos Ocasionales*, nº 2432, Banco de España.

Kholodilin, K. A. (2024). Rent control effects through the lens of empirical research: An almost complete review of the literature. *Journal of Housing Economics*, 63: 101983.

Klein, E., & Thompson, D. (2025). Abundance: How to fix a world that's falling apart. New York: Avid Reader Press.

Mahoney, N. & Ramamurti, B. (2025, Nov 16), Economists hate this idea. It could be a way out of the affordability crisis, New York Times, https://www.nytimes.com/2025/11/16/opinion/price-controls-affordability-crisis-economy.html

Mast, E. (2024). Warding off development: Local control, housing supply, and NIMBYs, *The Review of Economics and Statistics*.

Monràs, J. & G. Montalvo, J. (2023). The effect of second-generation rent controls: New evidence from Catalonia. *Federal Reserve Bank of San Francisco Working Paper,* 2023-28.

Montoriol Garriga, J. (2025). El precio de no construir: cómo el déficit de vivienda explica gran parte de las presiones sobre los precios. CaixaBank Research. www.caixabankresearch.com

Raya Vilchez, J. M., & Torres-Pruñonosa, J. (2022). The importance of administrative data in the evaluation of the incidence of social housing allowance programmes. *Evaluation and Program Planning*, 94: 102117.

Viren, M. (2013). Housing allowances and the rent of low-income households: Evidence from Finland. In *Housing Markets and the Global Financial Crisis: The Uneven Impact on Households*.

Turismo sostenible y especulación de la vivienda en Euskadi. Diagnóstico y desafíos en el contexto de las "viviendas turísticas"

Sustainable tourism and housing speculation in the Basque Country. Diagnosis and challenges in the context of 'holiday rentals'

A través de la combinación de fuentes documentales y estadísticas, este artículo diagnostica la presencia de las "viviendas turísticas" en Euskadi en el marco de los retos del turismo sostenible. Se lleva a cabo una caracterización de las "viviendas turísticas", se analiza su presencia y distribución a nivel de territorios históricos y municipios, se calculan índices de saturación y se presenta su correlación con las "zonas tensionadas"; además de incluir el estudio de caso de Bilbao. Se constata el alto número de "viviendas turísticas" en Euskadi -cerca de 5.000 en 2024- y los riesgos de "turistificación", "gentrificación" y "financiarización de la vivienda". Se incluyen una serie de propuestas que deberían ser lideradas por las gobernanzas de los territorios.

Iturri dokumental eta estatistikoen konbinazioaren bidez, artikuluak "etxebizitza turistikoen" presentzia aztertzen du Euskadin, turismo jasangarriaren erronken testuinguruan. "Etxebizitza turistikoen" karakterizazioa egiten da, haien presentzia eta banaketa aztertzen dira lurralde historikoen eta udalerrien mailan, saturazio-indizeak kalkulatzen dira eta "eremu tentsionatuen" arteko korrelazioa aurkezten da; Bilboko kasu-azterketa ere barne. Emaitzek agerian uzten dute "etxebizitza turistikoen" kopuru handia Euskadin —2024an ia 5.000—, eta ondorioztatzen dira "turistifikazioaren", "gentrifikazioaren" eta "etxebizitzaren finantzarizazioaren" arriskuak. Artikuluak proposamen sorta bat jasotzen du, lurraldeetako gobernantzek gidatu beharko luketena.

Through a combination of documentary and statistical sources, this article assesses the presence of "tourist dwellings" in the Basque Country within the framework of the challenges of sustainable tourism. It includes a characterization of "tourist dwellings," an analysis of their presence and distribution across historical territories and municipalities, the calculation of saturation index, and the examination of their correlation with "stressed areas," as well as a case study of Bilbao. The findings reveal the high number of "tourist dwellings" in the Basque Country—nearly 5,000 in 2024—and the associated risks of "touristification," "gentrification," and "financialization of housing." The article concludes with a series of proposals that should be led by the territorial governance authorities.

Borja Vivanco Díaz
Departamento de Políticas Públicas e Historia Económica
Euskal Herriko Unibertsitatea (EHU)

Índice

1. Introducción y objetivos
2. Del turismo sostenible a los impactos urbanos: "turistificación", "gentrificación" y "financiarización de la vivienda"
3. Impacto económico del turismo en Euskadi y demanda de alojamiento
4. Regulación, presencia, problemática e impacto territorial de las "viviendas turísticas" en Euskadi
5. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Palabras clave: turismo sostenible, vivienda, economía vasca
Keywords: sustainable tourism, housing, basque economy
Nº clasificación JEL: R31/R52, Q01/Q50, D63
DOI: https://doi.org/10.69810/ekz.1530
Fecha de entrada: 11/10/2025 **Fecha de aceptación:** 07/04/2026

1. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS

El crecimiento del número de "viviendas turísticas" es un fenómeno unido tanto a los procesos de especulación inmobiliaria como a las nuevas tendencias globales del turismo y que genera fuertes debates acerca de sus riesgos (Castillo Manzano, 2025) en muchas ciudades con gran tradición turística. Euskadi no ha sido ajeno a ellos y durante los últimos años ha visto incrementar de modo muy significativo el número de "viviendas turísticas", teniendo que afrontar nuevos desafíos y problemáticas que a nivel teórico fueron ya definidas y calificadas de externalidades negativas.

Por lo tanto, el objetivo de este artículo consiste en ubicar el rápido crecimiento del número de "viviendas turísticas" en Euskadi en el marco de los retos del turismo sostenible y ante los desafíos y las disfunciones que pueden generar a nivel territorial, llevando a cabo al mismo tiempo un estudio comparativo de su presencia por territorios históricos y municipios. Atendiendo a la argumentación precedente, los objetivos específicos se concretan en los cuatro siguientes:

- Contextualizar el paradigma del turismo sostenible y sus contradicciones.
- Analizar la regulación y la presencia territorial de las "viviendas turísticas" en Euskadi, estudiando también su vinculación con las "zonas tensionadas" y calculando índices de saturación.
- Evaluar el impacto territorial de las "viviendas turísticas" sobre Bilbao, como estudio de caso.
- Precisar una serie de propuestas que permitan avanzar en el alineamiento de las "viviendas turísticas" de Euskadi con los retos del turismo sostenible.

La elaboración de este artículo se ha llevado a cabo por medio de un mestizaje metodológico que ha combinado fuentes bibliográficas y estadísticas disponibles con el análisis crítico. Debe destacarse que, en lo que se refiere a las cifras cuantitativas, se han recopilado y analizado datos actualizados del registro de empresas y actividades turísticas de Euskadi (REATE) y del Eustat, con el propósito de cuantificar y describir la presencia de las "viviendas de uso turístico"; si bien no se presenta un análisis econométrico. Un indicador clave en el estudio realizado ha sido el índice de saturación, calculado como ratio entre el volumen de población y el número de "viviendas de uso turístico" por municipio. También se ha llevado cabo un análisis de correlación con las "zonas tensionadas", a partir de los criterios establecidos por el Observatorio Vasco Vivienda - Behatokia (2025) sobre precios, gastos e ingresos familiares. En concreto, se han declarado "zonas tensionadas" los municipios que cumplen alguno de estos tres criterios: 1/ Incremento del precio del alquiler en los últimos 5 años (superando al IPC en 3 puntos) 2/ Incremento del precio de compraventa en los últimos 5 años (superando al IPC en 3 puntos) 3/ Renta de alquiler + gastos de suministros (superando el 30 % de los ingresos del hogar).

Asimismo, en lo que respecta también al aparato metodológico, hay que anotar que el artículo incluye un estudio de caso sobre Bilbao, en base a fuentes bibliográficas, analizando la evolución reciente según distritos y barrios; a la vez que una revisión documental de leyes, decretos e instrumentos públicos que regulan las "viviendas turísticas".

Por otra parte, las proposiciones analíticas que han servido como punto de partida para la elaboración del artículo han sido las siguientes:

- La multiplicación de "viviendas de uso turístico" en Euskadi guarda una estrecha relación con las dinámicas del mercado de la vivienda, en particular en lo referido al incremento de los precios de alquiler y así también a los obstáculos tan relevantes que la población local tiene que afrontar para acceder a un hogar.
- La distribución de las "viviendas de uso turístico" en Euskadi es asimétrica, proliferando en mayor medida en las capitales y en municipios costeros del territorio; en donde la afluencia turística es mayor.

- El incremento de las "viviendas de uso turístico" atiende a intereses de rentabilidad económica en el contexto de los procesos de "financiarización de la vivienda"; en la medida en que la presencia de turistas en ellas genera más beneficios económicos que el alquiler residencial practicado por parte de la población local y, sobre todo, por parte de los grupos sociales más desfavorecidos.

Así pues, el artículo se va a dividir en cuatro grandes apartados. El primero de ellos concreta en qué consiste el turismo sostenible y cómo se entrelaza con nuevas tendencias internacionales en materia de impacto urbano como son la "turistificación", la "gentrificación" y la "financiarización de la vivienda". El segundo se centra en ofrecer información, a través de fuentes estadísticas, sobre cómo ha evolucionado la actividad turística en Euskadi, su impacto económico y la demanda de alojamiento. El tercero se focaliza en analizar y caracterizar las "viviendas turísticas" desde la óptica normativa; estudia asimismo su presencia territorial trazando comparaciones entre territorios históricos y municipios y, a su vez, explora el impacto territorial sobre Bilbao como caso emblemático. Ahora bien, a pesar de su gran importancia, el caso de Bilbao no puede calificarse como representativo de lo acontecido en los municipios vascos, debido en primer término a la falta de estudios en otras localidades de Euskadi. Mientras tanto, el cuarto y último apartado presenta las conclusiones que incluyen también una serie de propuestas y líneas futuras de investigación para vincular más estrechamente a las "viviendas turísticas" con el turismo sostenible.

2. DEL TURISMO SOSTENIBLE A LOS IMPACTOS URBANOS: "TURISTIFICACIÓN", "GENTRIFICACIÓN" Y "FINANCIARIZACIÓN DE LA VIVIENDA"

En las páginas siguientes vamos a centrarnos en contextualizar a nivel teórico el turismo como un fenómeno global que, a pesar de todas las dificultades, está llamado a interiorizar y poner en valor la sostenibilidad con una vocación integral. De ser así, el turismo podrá estar al servicio de los retos medioambientales, socioeconómicos y culturales y, en consecuencia, será capaz de impactar progresivamente sobre el desarrollo equitativo de los territorios. No obstante, será necesario advertir que, en ocasiones, el turismo (sobre todo cuando avanza hacia su masificación) va paulatinamente generando procesos de transformación urbana en forma de externalidades negativas, como son la "turistificación", la "gentrificación" y la "financiarización de la vivienda". Más allá de la fisonomía, tales cambios promueven la especulación de la vivienda, provocan la emigración de la población local y ahondan en mayor exclusión social.

2.1. Turismo sostenible y contradicciones que surgen en la práctica territorial

En la actualidad, los conceptos de turismo y sostenibilidad están estrechamente vinculados e interrelacionados, al menos en el plano teórico. En su formulación no

se concibe un modelo turístico que no sea sostenible, tanto en los países desarrollados como cada vez más en los países en desarrollo.

El turismo sostenible persigue dar respuesta a un doble fenómeno global: Al crecimiento continuado -a veces hasta exponencial- de los flujos turísticos en muchos lugares del mundo, por un lado, y al incremento de la sensibilización y de las preocupaciones tanto medioambientales como de equidad y de desarrollo social en todo tipo de territorios, por otro.

Hace casi cuatro décadas, desde la Asamblea General de Naciones Unidas (1987) y en concreto a partir del Informe Brundtland, se fueron sentando las bases para poner al turismo al servicio del medioambiente, buscando la integración de los objetivos ecológicos y de desarrollo económico.

En la actualidad, el concepto de sostenibilidad tiende a interpretarse de manera más amplia; es decir, además de las variables medioambientales, atiende otras de índole social y cultural, en la medida en que el término de desarrollo territorial es también concebido desde una perspectiva integral.

Así pues, de modo resumido, el turismo sostenible se concreta en cuatro dimensiones (véase, por ejemplo, Moral Cuadra y Orgaz Agüera, 2017). La primera es la dimensión económica, que ha de asegurar una rentabilidad monetaria suficiente que permita atraer y fidelizar inversiones, generar empleos de calidad y distribuir beneficios de modo equitativo en el territorio. La segunda se refiere a la dimensión sociocultural, que respete, garantice y ponga en valor la identidad y las costumbres de las poblaciones, conserve sus recursos culturales, promueva el respeto y la participación de las poblaciones locales y, además, luche contra la pobreza y a favor de la justicia social. La tercera es la dimensión medioambiental, en la medida en que ha de priorizar a toda costa la conservación y la preservación de los recursos naturales y de la biodiversidad, minimizando así también cualquier impacto negativo sobre los espacios ecológicos. La cuarta y última es la dimensión política enfocada, en consecuencia, a garantizar una gobernanza dirigida a la toma de decisiones públicas que permita hacer realidad a largo plazo tanto cada una de las tres dimensiones que acabamos de mencionar como la sinergia y la interacción entre ellas.

Como es sabido, en líneas generales los Objetivos de Desarrollo Humano de la Agenda 2030 han asumido estos principios. De este modo, por ejemplo, el Objetivo 11 persigue *Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles* (Asamblea General de Naciones Unidas, 2015). Objetivo que se contrapone a las consecuencias de los procesos de especulación e incremento de los precios de la vivienda, de los que vamos a hablar más adelante.

Existe consenso respecto a que, en general, la profundización a nivel teórico en el paradigma del turismo sostenible no se ha visto suficientemente acompañada de

los avances reclamados en materia de transformación y cambio estructural de los territorios. Más aún, hay que insistir en que, como consecuencia del crecimiento del número de viviendas turísticas, en algunos lugares se han ido consolidando prácticas (hasta ahora recientes) generadoras de conflictos ejercidas por los turistas en los espacios co-habitados por estos y los residentes de zonas históricas. Esto ha generado la expulsión de una manera cada vez más frecuente de los habitantes tradicionales de sus espacios de vida, principalmente al coincidir sus periodos de ocio con los de mayor presión turística (Ruiz Zafra, 2020). Incluso, en la praxis, el turismo sostenible aparece no rara vez como un mero elemento de marketing, casi propagandístico y en buena parte vaciado de contenido.

En definitiva, la apuesta real por el turismo sostenible puede requerir replantear los modelos de desarrollo territorial. Implica monitorear, una y otra vez, que la praxis de la oferta turística (como por ejemplo las "viviendas turísticas") sea coherente y esté al servicio del desarrollo integral.

2.2. Del turismo sostenible al "monocultivo turístico": impactos sobre la vivienda y la urbe

En línea con lo que venimos señalando, el profundizar en el turismo sostenible significa ir más allá de atender a las realidades, brechas y desafíos en el flujo de personas y en el consumo de productos pertenecientes a una amplia variedad de segmentos turísticos. Constituye, al mismo tiempo, un elemento crítico en los procesos de transformación urbana.

En este sentido, hay que advertir que cada vez es más habitual, en las urbes con mayor presencia turística, hablar de la "turistificación" y de otros conceptos que pueden derivarse de él como son la "gentrificación" y la "financiarización de la vivienda", que, a su vez, están unidos a procesos especulativos vinculados con el mercado inmobiliario.

La "turistificación" es concebida como el proceso por el cual los cambios y la transformación de un espacio urbano vienen determinados en primer lugar por las demandas de la oferta turística, y no por las necesidades reales de la población local. Es decir, se reproducen espacios urbanos de "monocultivo turístico" (De la Calle Vaquero, 2019).

La "gentrificación", como estamos diciendo, puede también producirse como consecuencia de la "turistificación". Esto significa que los procesos de renovación, remodelación y desarrollo urbano de determinadas zonas como consecuencia de la demanda turística pueden traer consigo, asimismo, un aumento de los precios de la vivienda y de los servicios en general, y así también -en último término- acarrea el desplazamiento hacia zonas periféricas de las personas con menos ingresos. Dicho de otro modo, la "gentrificación" conllevaría a que la población local sea víctima de (Ruiz Solano, 2016) un fenómeno de "segregación urbana" que combinaría lo

"espacial" y lo "social"; es decir, que vendría determinado por la "localización" y los "ingresos" de los que pueda disponer.

Entre las realidades más recientes y ligadas con la "turistificación" y la "gentrificación" hay que citar, por ejemplo, la multiplicación de "viviendas turísticas" en muchas zonas de Europa o de otros lugares; a la vez que, por ejemplo, la pérdida paulatina del comercio de proximidad y de la adhesión de la población local al territorio, etc.

Hay aún otro concepto que ayuda a describir lo que estamos hablando: la "financiarización de la vivienda", término más utilizado que la "financierización de la vivienda", que en principio sería más apropiado utilizar en lengua castellana (Delgadillo, 2021). Esto significa que la vivienda, a tenor de la alta demanda que ha experimentado por parte de los turistas, ha dejado de ser interpretada como un bien de primera necesidad o de uso básico para transformarse, ante todo, en un activo financiero puramente especulativo.

La consolidación de la "financiarización de la vivienda" es un proceso que atiende a los intereses económicos de entidades financieras, de fondos de inversión y de plataformas digitales que han ido ganando cada vez más presencia, como es el caso, por ejemplo, de Airbnb. De hecho, el número de alojamientos de Airbnb es un indicador que sirve de "alerta temprana" para identificar procesos de "turistificación" en las ciudades (Cerdá Mansilla *et al.* 2022).

Durante los últimos años, los actores mencionados en el párrafo anterior han promovido la compra masiva de viviendas con la meta de favorecer su explotación turística y especulativa, en particular en las zonas urbanas con mayor demanda turística. Han aprovechado, por medio de mecanismos especulativos, la rentabilidad de los alquileres turísticos y han convertido las viviendas residenciales tradicionales en "viviendas de uso turístico" o similares.

En definitiva, amplias zonas de muchas ciudades se han convertido en espacios exclusivos para el consumo turístico. Las viviendas forman ya parte de la oferta turística, como también lo son los restaurantes, los museos, las iglesias y las visitas guiadas. En consecuencia, el rápido y vertiginoso aumento de los precios de las viviendas, unido a la cada vez menor oferta de las mismas, llevan a que parte de la población local tenga que buscar otras zonas para residir.

Hay que añadir que, durante los últimos años, y muchas veces por medio de movimientos ciudadanos, han ido surgiendo y articulándose plataformas de respuesta, reacción y protesta. Hay quienes han interpretado este fenómeno como "turismofobia", si bien este concepto puede llevar a diferentes significados (véase, por ejemplo, Sanmartín Sáez, 2019). Tales movimientos aducen que las ciudades no pueden convertirse en "parques turísticos" (la "disneyficación", como hablaba Zukin, 1995); donde el conjunto de los recursos está dispuesto al servicio de los

turistas, erosionando continuamente los derechos de la población local, teniendo en cuenta, además, que los beneficios económicos reinvierten cada vez menos en el territorio.

Existe un fuerte debate a este respecto en muchas ciudades y territorios que persiguen buscar un punto de equilibrio entre las oportunidades y las inversiones, los derechos y el bienestar la población local y el carácter sostenible que en todo momento ha de guiar a la actividad turística.

La "turistificación", la "gentrificación" y la "financiarización de la vivienda" han proporcionado nuevos enfoques en el debate perenne acerca del derecho a la vivienda digna. Se han reclamado, de este modo y desde muy diversos prismas, políticas públicas en defensa de una oferta turística local sostenible; políticas públicas más decididas y fortalecidas a favor del acceso a la vivienda digna en zonas de turismo masificado; regulaciones efectivas para que la vivienda sea un derecho y no una mercancía puesta al servicio, además, de los intereses especulativos y mercantilistas foráneos (Escorihuela Blasco, 2019/2020); mecanismos de control ciudadano y local eficaces sobre el uso de los espacios urbanos y de los bienes inmuebles, etc.

En resumen, el turismo masificado, la especulación de la vivienda y la propagación de las "viviendas de uso turístico", desde las coordenadas de "turistificación", "gentrificación" y "financiarización de la vivienda", alimentan un debate incesante que seguirá ganando interés y que llevará a dilucidar por qué modelo turístico apuestan las ciudades y qué lugar ocupan en él los derechos de la población local. Hay que insistir en que estos tres fenómenos están fuertemente interrelacionados. De este modo, la "financiarización de la vivienda" proporciona los recursos económicos para adquirir los inmuebles, la "turistificación", mientras tanto, contribuye a convertirlos en bienes de consumo masivos conforme a las dinámicas del mercado y, a su vez, la "gentrificación" se traduce en disfunciones generadas sobre los territorios más tensionados.

En la Tabla 1, de manera sintética, se concreta la relación entre estos tres procesos urbanos y las "viviendas turísticas".

Tabla 1. **RELACIÓN ENTRE PROCESOS URBANOS, "VIVIENDAS TURÍSTICAS" E IMPACTO SOBRE LOS COLECTIVOS MÁS VULNERABLES**

CONCEPTO	DEFINICIÓN / DESCRIPCIÓN	RELACIÓN CON LAS "VIVIENDAS TURÍSTICAS"	IMPACTO SOBRE EL TURISMO SOSTENIBLE	CONSECUENCIAS SOCIALES	IMPACTO SOBRE LA POBLACIÓN MÁS VULNERABLE
TURISTIFICACIÓN	Los procesos de transformación urbana están subordinados a las demandas de los turistas, no a las necesidades de la población local.	Las viviendas dejan de ser, en la práctica, inmuebles residenciales y se consolidan como un activo de la oferta turística ("monocultivo").	Se pone en entredicho que la oferta turística esté al servicio del desarrollo integral y equilibrado de las ciudades y los territorios.	Descenso del comercio de proximidad y de la identificación de la población local con el territorio. Surgimiento de brotes de "turismofobia".	Pérdida de derechos reales de la población local sobre el territorio. Crecimiento de la exclusión social.
GENTRIFICACIÓN	La población con menos recursos económicos está abocada a desplazarse, a causa de la renovación del espacio urbano y del incremento de los precios.	La proliferación de "viviendas turísticas" viene acompañada de un incremento de los precios de alquiler y de los servicios adyacentes, expulsando a la población local hacia zonas periféricas.	Se obstaculiza el cumplimiento de la dimensión sociocultural de la sostenibilidad: lucha contra la pobreza y la justicia social.	Consolidación de la segregación urbana, marcada por variables espaciales y socioeconómicas (ingresos).	En especial son los colectivos sociales más desfavorecidos los que se ven obligados a migrar a las periferias.
FINANCIARIZACIÓN	La vivienda es concebida como un activo financiero especulativo, en vez de como un bien de primera necesidad.	La alta rentabilidad económica de las "viviendas turísticas" atrae fondos de inversión y plataformas especializadas como Airbnb.	Dificulta el cumplimiento del Objetivo 11 de la Agenda 2030 (territorios inclusivos y sostenibles).	Compra, por parte de inversores, de inmuebles destinados al alquiler turístico, disminuyendo y encareciendo la oferta para uso residencial.	El encarecimiento de la vivienda, como consecuencia de la especulación inmobiliaria de actores foráneos, hace muchas veces imposible el acceso a la vivienda por parte de la población con menos ingresos.

Fuente: Elaboración propia.

3. IMPACTO ECONÓMICO DEL TURISMO EN EUSKADI Y DEMANDA DE ALOJAMIENTO

Acto seguido vamos a estudiar, en primer lugar, cómo ha evolucionado el PIB turístico en Euskadi y cómo ha crecido su peso en la economía regional, atendiendo también al origen del turismo extranjero, y, en segundo término, analizaremos la trayectoria de los datos más relevantes en materia de demanda de alojamiento. En

consecuencia, las cifras que pasamos a presentar nos van a ayudar a contextualizar la demanda de "viviendas turísticas" en Euskadi.

La Tabla 2 ilustra la evolución del gasto y del PIB turístico en Euskadi en el periodo 2010 – 2023. Tomando como referencia precios corrientes, podemos observar cómo el gasto turístico total ha pasado de 3.632.144 miles de euros en 2010 a una proyección que lo situaba en 6.138.559 para 2023. El crecimiento ha sido muy significativo, solo paralizado durante la pandemia del COVID–19, en concreto durante 2020; tal y como también ocurrió en casi todos los lugares del mundo. El turismo receptor, interpretado como el gasto desembolsado por los visitantes que se acercan a Euskadi, ha pasado del 52 % en 2010 al 61,6 % en 2023. Esto revela que Euskadi ha avanzado significativamente en su posicionamiento como destino turístico a nivel nacional e internacional. En lo que se refiere a su contribución al PIB a precios de mercado, el gasto turístico ha pasado del 5,4 % en 2010 al 6,6 % en 2023, poniendo también de manifiesto su cada vez mayor relevancia en la economía regional.

Tabla 2. **APORTACIÓN DEL TURISMO A LA ECONOMÍA DE LA C. A. DE EUSKADI (2010 – 2023)**

INDICADOR	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023*
Gasto turístico total (miles de euros)	3.632.144	4.355.670	4.632.752	4.766.068	4.887.607	5.084.280	2.721.823	3.173.090	4.738.176	6.138.559
Turismo receptor (miles de euros)	1.887.771	2.484.045	2.732.718	2.820.536	2.932.810	3.036.341	1.202.793	1.514.301	2.861.716	3.778.296
Otros componentes del turismo (miles de euros)	1.744.373	1.871.625	1.900.034	1.945.532	1.954.797	2.047.939	1.519.030	1.658.789	1.876.460	2.360.263
Turismo receptor (Gasto turístico -%)	52	57	59	59,2	60	59,7	44,2	47,7	60,4	61,6
Otros componentes del Turismo (Gasto turístico -%)	48	43	41	40,8	40	40,3	55,8	52,3	39,6	38,4
Gasto turístico total (Porcentaje sobre el PIB p.m.)	5,4	6,3	6,5	6,4	6,3	6,3	3,8	4	5,5	6,6
Turismo receptor (Porcentaje sobre el PIB p.m.)	2,8	3,6	3,8	3,8	3,8	3,8	1,7	1,9	3,3	4,1
Otros componentes del turismo. (Porcentaje sobre el PIB p.m.)	2,6	2,7	2,7	2,6	2,5	2,5	2,1	2,1	2,2	2,5

(*) avance

Fuente: Elaboración propia a partir de Eustat. Cuenta satélite del turismo.

Aunque el impacto económico del turismo sea todavía limitado en comparación con el de otras comunidades autónomas, sí podemos afirmar que es cada vez más importante. Sin duda, ha sido uno de los sectores que más ha crecido en Euskadi durante los últimos años.

En 2023 el número de viajes de extranjeros que se produjeron a Euskadi fueron de cerca de tres millones, exactamente 2.798.323, que se tradujeron en 8.423.174 pernoctaciones, con una duración media por viaje de 3 días y un gasto total que se acercó a 2.000 millones de euros. El gasto medio por persona fue de 690,3 euros y el gasto medio por persona y día de 229,33 euros. Los turistas provienen principalmente de Francia, Alemania y Reino Unido. No obstante, son los turistas de otros países europeos los que generan mayor gasto medio por persona (679,03) y, además, cuentan con una duración media por viaje de 3,4 días (Tabla 3).

Tabla 3. **VIAJES, PERNOCTACIONES, DURACIÓN DEL VIAJE Y GASTO REALIZADO (EUROS) POR TURISTAS PROCEDENTES DEL EXTRANJERO CON DESTINO A LA C.A. DE EUSKADI POR ORIGEN (2023)**

TERRITORIO	VIAJES	PERNOCTA-CIONES	DURACIÓN	GASTO TOTAL	GASTO MEDIO POR PERSONA	GASTO MEDIO POR PERSONA Y DÍA
Alemania	304.051	804.058	2,6	152.367.703	501,12	189,5
Francia	895.082	1.667.489	1,9	288.987.700	322,86	173,31
Reino Unido	223.597	702.118	3,1	133.832.585	598,54	190,61
Resto de Europa	830.470	2.797.213	3,4	563.916.356	679,03	201,6
Total	**2.798.323**	**8.423.174**	**3**	**1.931.673.733**	**690,3**	**229,33**

*Datos del INE y Eustat

Fuente: Elaboración propia a partir de Departamento de Turismo, Comercio y Consumo (Gobierno Vasco). Movimientos del mercado turístico internacional en la C. A. de Euskadi.

Estos datos, en su conjunto, justifican que Euskadi haya realizado un esfuerzo notable en incrementar el número de alojamientos por medio de diferentes modalidades durante los últimos años, o que estime seguir haciéndolo a corto y medio plazo.

En cuanto a las entradas de turistas extranjeros en Euskadi, hay que señalar que -en línea con los datos que hemos expuesto con anterioridad- ha experimentado un crecimiento continuado (solo interrumpido durante la pandemia), ya que ha pasado de 3.056.091 en 2016 a 4.400.684 en 2024. Bizkaia ha sido el territorio histórico con mayor número de entradas, alcanzado los dos millones en 2024, si bien seguido de

cerca por Gipuzkoa. En relación con las pernoctaciones, hay que subrayar que pasaron de 6.128.005 en 2016 a 9.075.705 en 2024. La distribución por territorios históricos ha seguido un patrón similar en el caso de las pernoctaciones que en la circunstancia de las entradas (Tabla 4).

Ya para terminar con la exposición de cifras, otro dato importante es el referido al grado de ocupación por plazas en los establecimientos turísticos. Sin considerar los años de la pandemia (2020 – 2021), el grado de ocupación ha rondado el 50 %, siendo los índices de ocupación más elevados en Gipuzkoa la mayor parte de los años (Tabla 4).

Antes de dar por concluido el apartado, queremos incidir en que los datos generales sobre la evolución del turismo en Euskadi no son puramente descriptivos, ya que configuran un marco cuantitativo clave para evaluar los retos a los que se enfrenta el turismo sostenible en el territorio. Tal y como ha quedado reflejado, el peso del turismo en el PIB vasco, que alcanzó el 6,6 % en 2023 (Tabla 2), a la vez que la evolución de las pernoctaciones (que han superado los 9 millones en 2024) (Tabla 4), son motores causales y argumentos sólidos que explican el aumento significativo de la oferta de alojamiento en Euskadi, también de las "viviendas turísticas".

Ahora bien, desde el punto de vista de la sostenibilidad integral, que reclama un equilibrio a nivel económico, sociocultural y medioambiental, el rápido incremento de la presencia de turistas en Euskadi conlleva fuertes riesgos de masificación y el surgimiento de disfunciones sociales o externalidades negativas como son la "turistificación" y la "gentrificación". Así también, los buenos resultados macroeconómicos del sector turístico, a no ser que se pongan al servicio de la sostenibilidad, corren el riesgo de traducirse en procesos de "financiarización de la vivienda" que, por lo tanto, difícilmente garantizarán los derechos de la población local sobre un hogar digno y sobre el territorio.

4. REGULACIÓN, PRESENCIA, PROBLEMÁTICA E IMPACTO TERRITORIAL DE LAS "VIVIENDAS TURÍSTICAS" EN EUSKADI

En este apartado nos adentramos en la realidad y las problemáticas específicas de las "viviendas turísticas". Así pues, en primer lugar, vamos a analizar su regulación, llevando a cabo un breve recorrido histórico que nos ayude a caracterizarlas. En segundo término, presentamos un estudio cuantitativo de la presencia de este tipo de viviendas en los territorios históricos y municipios, concretando su correlación con las "zonas tensionadas" y analizando los índices de saturación. Y en tercer y último lugar, presentamos el impacto territorial de las "viviendas turísticas" sobre Bilbao.

Tabla 4. **ENTRADAS, PERNOCTACIONES Y GRADO DE OCUPACIÓN POR PLAZAS EN LOS ESTABLECIMIENTOS TURÍSTICOS (*) DE LA C.A. DE EUSKADI POR TERRITORIO HISTÓRICO Y PERIODO (2016 – 2024)**

VARIABLES	TERRITORIO	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
ENTRADAS	C. A. de Euskadi	3.056.091	3.174.565	3.322.922	3.441.967	1.351.804	2.376.989	3.857.794	4.259.113	4.400.684
	- Araba/Álava	442.604	469.933	474.129	460.271	190.314	348.524	503.144	557.992	575.476
	- Bizkaia	1.419.017	1.500.237	1.555.555	1.615.917	568.588	1.033.305	1.770.329	1.971.267	2.001.969
	- Gipuzkoa	1.194.470	1.204.395	1.293.239	1.365.778	592.902	995.160	1.584.321	1.729.855	1.823.238
PERNOCTACIONES	C.A. de Euskadi	6.128.005	6.292.064	6.799.104	7.021.938	2.820.063	4.886.776	7.790.165	8.689.200	9.075.705
	- Araba/Álava	866.030	895.159	949.347	948.668	430.920	744.903	1.017.386	1.183.147	1.270.505
	- Bizkaia	2.790.854	2.921.330	3.113.561	3.194.743	1.176.977	2.051.568	3.452.849	3.857.218	3.944.625
	- Gipuzkoa	2.471.121	2.475.575	2.736.196	2.878.528	1.212.166	2.090.306	3.319.931	3.648.835	3.860.575
GRADO DE OCUPACIÓN POR PLAZAS	C.A. de Euskadi	48,4	49,4	51,8	52,3	30,1	37,7	48,5	51,6	52
	- Araba/Álava	38,9	41,4	42,7	42,7	26,6	33,9	41	44,6	45,9
	- Bizkaia	49,2	51,3	53,7	53,5	28,8	36,2	48,1	51,3	51,6
	- Gipuzkoa	51,9	50,7	53,7	55	33	40,9	51,9	54,7	54,9

* Incluye información de establecimientos hoteleros, alojamientos rurales y apartamentos turísticos. Desde enero de 2022 incluye también los Albergues turísticos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Eustat. Cuenta satélite del turismo.

4.1. Caracterización y regulación de las "viviendas turísticas" en Euskadi

Las "viviendas turísticas" fueron reguladas por primera vez en Euskadi por la Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Ordenación del Turismo. Se denominaron "*viviendas turísticas vacacionales y alojamiento en habitaciones de casas particulares destinados a proporcionar albergue mediante precio en épocas, zonas o situaciones de singular significación turística*". También como *"alojamiento turístico extrahotelero"* se incluían *"los campings, apartamentos turísticos* (y) *agroturismo"* (art. 12.2).

Ahora bien, catorce años después, las "viviendas turísticas" fueron excluidas por la Ley 16/2008, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley de Ordenación del Turismo. Se adujo, en la exposición de motivos de esta norma, que este tipo de alojamientos, en realidad, "*carecen prácticamente de estándares de calidad, pues* (cuentan) *con escasos niveles de exigencia para su apertura y funcionamiento, tienen una reducida implantación en Euskadi y aportan escasas plusvalías al desarrollo económico*". Se añadió que eran *"un producto escasamente alineado con el nuevo modelo de desarrollo turístico concebido para Euskadi, basado en la calidad, en la sostenibilidad y en la puesta en valor de nuestros valores culturales, rurales y paisajísticos"*.

En 2016 se aprobó la nueva Ley de Turismo que ha perseguido apoyar *"una oferta diversificada, innovadora, accesible universalmente, diferenciada, de calidad, competitiva, sostenible sociocultural, económica y medioambientalmente"*. Esta Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo, rectificó y, en la sección 8, distinguió *"las viviendas para uso turístico y el alojamiento en habitaciones de viviendas particulares para uso turístico"*. Las primeras se referían a *"los apartamentos particulares, los llamados estudios, los pisos, las denominadas villas y los chalets"* (art. 53.1). Las segundas, por su parte, incluían los conocidos como *"«bed and breakfast» y los «bed and brekky», entre otros"* (art. 54.1). De todos modos, el Decreto 101/2018, de 3 de julio, de viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico clasificó ambas categorías en una sola (art. 4). Este decreto, junto al Decreto 52/2025, de 25 de febrero, de modificación del Decreto de viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico, son los que proporcionan el desarrollo normativo a la ley.

Según el Decreto 101/2018 estos alojamientos han de cumplir una serie de condiciones, entre las cuales hemos de destacar las siguientes (arts. 12 y 13):

- *Las viviendas que se cedan en su totalidad habrán de disponer al menos de cocina, cuarto de baño y una estancia destinada a dormir.*
- *En el caso de ofrecerse el alojamiento por habitaciones, las viviendas, además de cocina y cuarto de baño, contarán, al menos, con un dormitorio destinado al alojamiento turístico, distinto de los reservados a las personas que tengan en ella su residencia efectiva.*

- *Los dormitorios, así como las salas de estar cuando se destinen a dormir, deberán contar con una fuente de iluminación natural y ventilación directa al exterior o a patio ventilado.*
- *Las viviendas, bien se cedan en su totalidad, bien por habitaciones, dispondrán de un cuarto de baño por cada cuatro personas.*
- *Las viviendas, ya se cedan enteras, ya por habitaciones, podrán ofrecer un número de plazas acorde con sus características constructivas,* pero nunca se podrán ofrecer *más de 8 plazas en total.*

En suma, este decreto detalló ampliamente las características de las "viviendas turísticas", persiguiendo garantizar la calidad y la seguridad de la oferta, al tiempo que el establecimiento de límites de capacidad de alojamiento. Todo ello podría ayudar a minorar los procesos de "turistificación", "gentrificación" y "financiarización de la vivienda".

La no regulación previa de "viviendas turísticas" no significa que no existieran de modo clandestino, a pesar de la exclusión por parte de la Ley 16/2008. Su regulación persigue también *"erradicar la competencia desleal y la oferta ilegal o clandestina"*, tal y como la Ley 13/2016 recoge en el art. 3.

Por otra parte, debemos advertir que la Estrategia Vasca de Turismo y Comercio 2030 y Planes de Acción 2023 – 2025 no aborda la problemática específica de las "viviendas turísticas". Sin embargo, en el marco del Plan de Marketing del Turismo Vasco 2017 – 2020, se señala que *"se desarrollarán iniciativas para repartir los flujos turísticos por el territorio y evitar concentraciones en las capitales"*. Esto podría contribuir a evitar los procesos de turismo masificado y las externalidades negativas que las "viviendas turísticas" pueden llegar a generar, entre otras metas.

Cabe añadir que el Plan Director de Vivienda 2025 – 2027 sí ahonda en la problemática de las "viviendas turísticas", persiguiendo limitar su extensión, debido principalmente a que dificulta la oferta de vivienda destinada a uso residencial. Es más, propuso *"la prohibición de la actividad económica de nuevas viviendas turísticas"*, en particular *"en las zonas tensionadas"* y en el marco del *"control de la función social de la vivienda"*.

Los avances llevados a cabo en la elaboración del I Plan Territorial Sectorial (PTS) de Recursos Turísticos, presentados en septiembre de 2025, han hecho hincapié en la necesidad de una regulación y ordenación de las "viviendas turísticas" que atienda a retos planteados en materia de "turistificación", "gentrificación" o "zonas tensionadas" y, en general, vinculados con la cohesión territorial y el derecho básico a la vivienda; según se desprende del informe elaborado por el Departamento de Vivienda y Agenda Urbana (Gobierno Vasco) (2025). Mientras tanto, de manera más taxativa, el anteproyecto de la nueva Ley de Turismo -que sustituirá a la de

2016- incluye *"la prohibición de establecer viviendas de uso turístico en zonas tensionadas, en viviendas protegidas, y en suelo no urbanizable"*; además de otras limitaciones como el deber de las nuevas "viviendas turísticas" a *"renovar su inscripción a los 5 años"* (Gobierno Vasco, 2026).

4.2. Análisis territorial de las "viviendas de uso turístico" en Euskadi

Seguidamente vamos a ofrecer algunos datos, proporcionados por el REATE del Gobierno Vasco, acerca del número de "viviendas de uso turístico", "apartamentos turísticos" y "habitaciones de vivienda particular para uso turístico". Hay que insistir en que este tipo de alojamientos se cuentan entre aquellos que en mayor número se han creado durante los últimos años en Euskadi en el ámbito de los servicios turísticos; tal y como ha ocurrido en muchos otros lugares.

Según la Tabla 5 recoge, las "viviendas de uso turístico" han sumado un total de 4.899 unidades registradas en el verano de 2024. Por otro lado, las "habitaciones de vivienda particular para uso turístico" y los "apartamentos turísticos" suman 774 y 189 respectivamente. En términos absolutos podemos observar que la distribución por territorio histórico evidencia con nitidez un mayor número de alojamientos en Bizkaia, en las tres categorías consideradas.

Tabla 5. **APARTAMENTOS TURÍSTICOS, HABITACIONES DE VIVIENDA PARTICULAR PARA USO TURÍSTICO Y VIVIENDAS PARA USO TURÍSTICO (EN EUSKADI Y POR TERRITORIO HISTÓRICO)**

TERRITORIO	APARTAMENTOS TURÍSTICOS	HABITACIONES DE VIVIENDA PARTICULAR PARA USO TURÍSTICO	VIVIENDAS PARA USO TURÍSTICO
- Araba/Álava	26	50	215
- Bizkaia	86	524	2758
- Gipuzkoa	77	200	1926
C. A. de Euskadi	**189**	**774**	**4.899**

Fuente: Elaboración propia a partir de Departamento de Turismo, Comercio y Consumo (Gobierno Vasco). Registro de empresas y actividades turísticas de Euskadi (REATE) (Fecha de datos: 29/7/2024).

Proponemos incorporar en el estudio a la agrupación de empresas que gestiona "viviendas de uso turístico". Es la Asociación de Apartamentos Turísticos de Euskadi (APARTURE) conformada por 21 empresas que representan, según la información que proporcionan, más de 700 viviendas de este tipo (véase, www.aparture.com).

Y no podemos olvidar, por otro lado, el papel de difusión e intermediación que plataformas on line, en primer lugar, Airbnb, desempeñan para poner en contacto a propietarios y potenciales clientes de las "viviendas turísticas". Ahora bien, los estudios realizados indican que el impacto de Airbnb puede ser bastante diferente según se trate de uno u otro municipio vasco (Benítez - Aurioles, 2020).

En las páginas siguientes vamos a profundizar en la presencia territorial de las "viviendas de uso turístico", por ser las más numerosas y porque son las que, en conjunto, pueden llegar a atraer -con creces- más número de turistas. Tal y como puede apreciarse en la Tabla 6, el 80,3 % de los municipios vascos cuentan viviendas así tipificadas, ofreciéndose algunas diferencias importantes por territorio histórico: El 91,8 % en Bizkaia, el 78,7 % en Araba/Álava y el 65,8 % en Gipuzkoa. En total, son 192 los municipios vascos que cuentan con "viviendas de uso turístico". En lo que respecta a la saturación relativa, teniendo en cuenta el ratio volumen de población / número de "viviendas de uso turístico", cabe incidir en que Araba/Álava es el territorio histórico con menor presión (1.522,9), a mucha distancia de Gipuzkoa (370,2) y Bizkaia (410,9). La media de Euskadi se sitúa en 443,68.

Tabla 6. **VIVIENDAS PARA USO TURÍSTICO Y DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL (2024)**

TERRITORIO	NÚMERO VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO	RATIO VOLUMEN DE POBLACIÓN / NÚMERO DE VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO	NÚMERO DE MUNICIPIOS TOTALES	NUMERO MUNICIPIOS CON VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO	PORCENTAJE DE MUNICIPIOS CON VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO
- Araba/Álava	215	1.522,9	47	37	78,7 %
- Bizkaia	2.758	410,9	110	101	91,8 %
- Gipuzkoa	1.926	370,2	82	54	65,8 %
C. A. de Euskadi	**4.899**	**443,68**	**239**	**192**	**80,3 %**

Fuente: Elaboración propia a partir de Departamento de Turismo, Comercio y Consumo (Gobierno Vasco). *Registro de empresas y actividades turísticas de Euskadi (REATE)* (Fecha de datos: 29/7/2024) y Eustat. *Censo de población y viviendas. Estructura de la población.*

Cabe anotar, asimismo, que la proliferación de las "viviendas de uso turístico" en Euskadi se ha visto propiciada por un mercado de vivienda en el que el 80,8 % de las viviendas de alquiler son arrendadas en el mercado libre; según datos del Departamento de Vivienda y Agenda Urbana (Gobierno Vasco) (2024).

A continuación, la Tabla 7 precisa los 20 municipios con la mayor concentración de "viviendas de uso turístico" en términos absolutos. Los cinco municipios con más unidades registradas son los siguientes: Donostia / San

Sebastián (1237), Bilbao (1059), Bermeo (296), Zarautz (181) y Getxo (177). Por otra parte, 13 municipios se ubican en Bizkaia, 6 en Gipuzkoa y 1 en Araba/Álava.

La Tabla 7 indica también qué municipios están clasificados como "zonas tensionadas", según los criterios establecidos en el Observatorio Vasco Vivienda – Behatokia (2025) y que hemos señalado en páginas anteriores.

Puede observarse cierta tendencia referida a que cuanto más "viviendas de uso turístico" tenga un municipio más posibilidades existen de que sea catalogado como "zona tensionada". Esto es lo que sucede, por ejemplo, en los cuatro municipios que lideran la lista. De hecho, de los 20 municipios de la Tabla 7, 13 han sido catalogados como "zonas tensionadas".

Tabla 7. **MUNICIPIOS CON MAYOR NÚMERO DE VIVIENDAS PARA USO TURÍSTICO (2024) Y RELACIÓN CON ZONAS TENSIONADAS (2025)**

RANKING	MUNICIPIO	TERRITORIO HISTÓRICO	NÚMERO VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO	ZONAS TENSIONADAS
1	Donostia / San Sebastián	Gipuzkoa	1.237	Sí
2	Bilbao	Bizkaia	1.059	Sí
3	Bermeo	Bizkaia	296	Sí
4	Zarautz	Gipuzkoa	181	Sí
5	Getxo	Bizkaia	177	No
6	Hondarribia	Gipuzkoa	149	Sí
7	Barakaldo	Bizkaia	102	Sí
8	Vitoria-Gasteiz	Araba/Álava	92	Sí
9	Lekeitio	Bizkaia	91	Sí
10	Bakio	Bizkaia	83	No
11	Mundaka	Bizkaia	83	No
12	Sopela	Bizkaia	80	Sí
13	Plentzia	Bizkaia	63	No
14	Gernika-Lumo	Bizkaia	43	No
15	Busturia	Bizkaia	40	No
16	Gorliz	Bizkaia	40	Sí
17	Orio	Gipuzkoa	39	Sí
18	Zumaia	Gipuzkoa	38	Sí
19	Irun	Gipuzkoa	35	Sí
20	Ondarroa	Bizkaia	33	No

Fuente: Elaboración propia a partir de Departamento de Turismo, Comercio y Consumo (Gobierno Vasco). Registro de empresas y actividades turísticas de Euskadi (REATE) (Fecha de datos: 29/7/2024) y Observatorio Vasco Vivienda - Behatokia (2025). Informe sobre zonas tensionadas en Euskadi.

Focalizándonos ahora en el ranking de Bizkaia (Tabla 8), construido a través del ratio volumen de población / número de "viviendas de uso turístico", podemos observar que son localidades de la costa septentrional las que revelan una mayor presión: Elantxobe (18,5), Mundaka (22,6), Sukarrieta (26,4), Ibarrangelu (33,1) y Bakio (33,9). No obstante, hay que anotar que, de los 15 municipios considerados, solo uno (Lekeitio) es clasificado como "zona tensionada", si bien también hay que advertir que en la mayoría de las localidades no es posible obtener los datos estadísticos precisos para poder concluir o no en ello. Esto supone que las dificultades para actualizar y completar datos estadísticos a nivel urbano impiden seguir el ritmo de la realidad territorial.

Por otra parte, tengamos en cuenta que algunos de los municipios de la costa de Bizkaia, como es el caso de Elantxobe, han sido víctimas de fuertes procesos de despoblación como consecuencia, en buena parte, de un declive económico que se remonta ya varias décadas atrás. Esto ha empujado a los propietarios a la transformación o la venta de los inmuebles convirtiéndose así en "viviendas de uso turístico". Tampoco podemos obviar la influencia que tiene sobre este fenómeno la cercanía o la inclusión de los municipios de la costa norte de Bizkaia en la reserva de Urdaibai, que despierta, como es bien sabido, gran interés turístico.

Tabla 8. **RANKING DE VIVIENDAS PARA USO TURÍSTICO POR POBLACIÓN EN BIZKAIA (2024) Y ZONAS TENSIONADAS (2025)**

RANKING	MUNICIPIO	NÚMERO DE VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO	RATIO VOLUMEN DE POBLACIÓN / NÚMERO DE VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO	ZONAS TENSIONADAS
1	Elantxobe	19	18,5	No hay datos
2	Mundaka	83	22,6	No
3	Sukarrieta	14	26,4	No hay datos
4	Ibarrangelu	21	33,1	No hay datos
5	Bakio	83	33,9	No
6	Busturia	40	41,7	No
7	Ea	16	53,1	No hay datos
8	Mendexa	8	56,4	No hay datos
9	Bermeo	296	56,7	Sí
10	Gautegiz Arteaga	13	68,0	No hay datos
11	Plentzia	63	70,9	No
12	Lekeitio	91	78,6	Sí
13	Lemoiz	16	83,8	No hay datos
14	Barrika	18	88,1	No
15	Trucios-Turtzioz	5	105,0	No hay datos

Fuente: Elaboración propia a partir de Departamento de Turismo, Comercio y Consumo (Gobierno Vasco). Registro de empresas y actividades turísticas de Euskadi (REATE) (Fecha de datos: 29/7/2024); Eustat. Censo de población y viviendas. Estructura de la población y Observatorio Vasco Vivienda - Behatokia (2025). Informe sobre zonas tensionadas en Euskadi.

En el ranking de municipios de Gipuzkoa expuesto en la Tabla 9, por otra parte, los niveles de presión relativa de las "viviendas de uso turístico" son claramente menores que los del ranking de Bizkaia recogido en la Tabla 8. Los municipios con menor ratio volumen de población / número de "viviendas de uso turístico" son los siguientes: Hondarribia (114,5), Altzo (125,7), Zarautz (127,4), Donostia / San Sebastián (146,9), Orio (155,7), Mutriku (177,9) y Getaria (205,4). Exceptuando el segundo de los municipios, todos los demás se ubican en la zona costera del territorio y algunos de ellos cuentan con una amplia tradición turística (incluso a nivel internacional), como son por ejemplo Donostia / San Sebastián y Hondarribia. Al mismo tiempo, hemos de resaltar la existencia de fuertes contrastes, ya que entre los primeros puestos del ranking se encuentra tanto Altzo con tres viviendas registradas como Donostia / San Sebastián con 1237. Otra diferencia respecto a Bizkaia es que en el caso de Gipuzkoa es más frecuente que los municipios con ratio más bajo hayan sido clasificados como "zona tensionada".

Tabla 9. **RANKING DE VIVIENDAS PARA USO TURÍSTICO POR POBLACIÓN EN GIPUZKOA (2024) Y ZONAS TENSIONADAS (2025)**

RANKING	MUNICIPIO	NÚMERO DE VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO	RATIO VOLUMEN DE POBLACIÓN / NÚMERO DE VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO	ZONAS TENSIONADAS
1	Hondarribia	149	114,5	Sí
2	Altzo	3	125,7	No hay datos
3	Zarautz	181	127,4	Sí
4	Donostia / San Sebastián	1.237	146,9	Sí
5	Orio	39	155,7	Sí
6	Mutriku	30	177,9	No
7	Getaria	14	205,4	Sí
8	Aizarnazabal	3	250,7	No
9	Aia	8	259,0	No
10	Larraul	1	260,0	No hay datos
11	Zumaia	38	263,3	Sí
12	Errezil	2	284,5	No hay datos
13	Mendaro	7	285,3	No
14	Albiztur	1	301	No hay datos
15	Abaltzisketa	1	304	No hay datos

Fuente: Elaboración propia a partir de Departamento de Turismo, Comercio y Consumo (Gobierno Vasco). *Registro de empresas y actividades turísticas de Euskadi (REATE)* (Fecha de datos: 29/7/2024); Eustat. *Censo de población y viviendas. Estructura de la población* y Observatorio Vasco Vivienda - Behatokia (2025). *Informe sobre zonas tensionadas en Euskadi*.

Por último, en Araba/Álava (Tabla 10), encabeza el ranking Laguardia (73,9) que es, asimismo, el único municipio que llega a 20 registros. En Araba/Álava solo Vitoria–Gasteiz ha sido clasificada como "zona tensionada" (Observatorio Vasco Vivienda – Behatokia, 2025). Ahora bien, hay que tener en cuenta que no hay datos a este respecto de casi ninguno de los municipios de la Tabla 10. En cuanto a los datos de presión relativa, el ranking de Araba/Álava se asemeja más al de Gipuzkoa (Tabla 9) que al de Bizkaia (Tabla 8).

Tabla 10. **RANKING DE VIVIENDAS PARA USO TURÍSTICO POR POBLACIÓN EN ARABA/ÁLAVA (2024) Y ÁREAS TENSIONADAS (2025)**

RANKING	MUNICIPIO	NÚMERO DE VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO	RATIO VOLUMEN DE POBLACIÓN / NÚMERO DE VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO	ZONAS TENSIONADAS
1	Laguardia	21	73,9	No
2	Samaniego	4	74,3	No hay datos
3	Leza	2	108,0	No hay datos
4	Kuartango	3	135,0	No hay datos
5	Elciego	7	144,6	No hay datos
6	Lapuebla de Labarca	6	145,3	No hay datos
7	Villabuena de Álava/ Eskuernaga	2	148,0	No hay datos
8	Baños de Ebro – Mañueta	2	159,5	No hay datos
9	Añana	1	178,0	No hay datos
10	Lanciego / Lantziego	4	192,5	No hay datos
11	Arraia – Maeztu	4	200,0	No hay datos
12	Erriberagoitia / Ribera Alta	4	217,0	No hay datos
13	Navaridas	1	223,0	No hay datos
14	Armiñon	1	228,0	No hay datos
15	Labastida / Bastida	7	229,1	No

Fuente: Elaboración propia a partir de Departamento de Turismo, Comercio y Consumo (Gobierno Vasco). Registro de empresas y actividades turísticas de Euskadi (REATE) (Fecha de datos: 29/7/2024); Eustat. Censo de población y viviendas. Estructura de la población y Observatorio Vasco Vivienda - Behatokia (2025). Informe sobre zonas tensionadas en Euskadi.

En definitiva, debemos hacer énfasis en el auge experimentado por las "viviendas de uso turístico", teniendo en cuenta que, en 2024, se acercaban ya a 5.000 de acuerdo con el REATE del Gobierno Vasco, más de la mitad de ellas en

Bizkaia. Es Araba/Álava el territorio histórico con menor saturación relativa, a una distancia significativa respecto a los otros dos. Merece la pena reseñar, de modo paralelo, que una parte muy importante de los municipios con mayor número de registros hayan sido clasificados como "zonas tensionadas".

Llegados a este punto, es también oportuno aludir e insistir en los datos económicos presentados con anterioridad y que son los que impulsan, en general, las dinámicas territoriales que se han analizado en estas últimas páginas: El fuerte crecimiento del gasto turístico en Euskadi y el consiguiente incremento del peso del turismo en el PIB vasco han detonado oportunidades que han favorecido la multiplicación de "viviendas de uso turístico". Al mismo tiempo la demanda de alojamientos, reflejada en el crecimiento tan importante en el número de pernoctaciones, explica con facilidad la necesidad de aumentar la oferta de alojamientos no hotelera. Es por ello también que Bizkaia, al liderar la demanda de turistas, sea también el territorio histórico con mayor número de "viviendas de uso turístico".

A todo esto, cabe añadir que la vivienda, ante la presión de la demanda, corre el riesgo de convertirse ante todo en un activo financiero, en virtud de las tasas de rentabilidad que consigue, provocando procesos de especulación y saturación en municipios de la costa o en las dos principales capitales de Euskadi. Esta situación requiere que las Administraciones Públicas y otros actores clave, entre ellos las asociaciones ciudadanas, se mantengan atentos al estudio e implementación de medidas efectivas que permitan establecer las limitaciones oportunas. En todo caso, faltan estadísticas en muchos municipios (sobre todo de menor tamaño) para concluir, en virtud de los criterios establecidos, si pueden ser declarados o no como "zonas tensionadas".

4.3. Impacto territorial de las "viviendas turísticas" en los municipios vascos. El caso de Bilbao

A pesar del crecimiento del número de "viviendas turísticas" durante los últimos años y de los riesgos que entrañan sobre el impacto territorial, en términos por ejemplo de "turistificación", "gentrificación" y "financiarización de la vivienda", ciertamente han sido muy pocas las investigaciones realizadas acerca de su incidencia en municipios concretos de Euskadi. Una excepción ha sido Bilbao, donde sí podemos encontrar algún estudio que ha profundizado en esta materia.

Como hemos visto en páginas anteriores, en 2024 Bilbao era la segunda localidad de Euskadi con mayor número de "viviendas de uso turístico" (1.059), solo precedida por Donostia / San Sebastián (1.237); conforme a los datos proporcionados por el REATE del Gobierno Vasco.

Es verdad que, en el contexto del proceso de regeneración y transformación urbana que comenzó a experimentar a partir de los primeros años de la década del

90 como respuesta al declive de la actividad industrial que había estado viviendo, Bilbao ha ido posicionándose como un polo turístico de relevancia ("efecto Guggenheim") tanto en Euskadi como en el norte de España. De hecho, a menudo el "estudio de caso de Bilbao" es calificado como una buena práctica de la cual aprender y desde la que transferir iniciativas a nivel internacional.

Es así que las zonas de Bilbao que han vivido un mayor proceso de remodelación, entre las que cabe citar en especial a Abando (Aguado – Moralejo *et al.* 2022), destacan precisamente por su carácter turístico.

De todos modos, la presencia de turistas se ha focalizado en dos distritos urbanos: En el Distrito 6 (Abando), en especial en las zonas conocidas como Abando y Abandoibarra, y en el Distrito 5 (Ibaiondo), en concreto en el Casco Viejo. Por lo tanto, el proceso de "turistificación", en su caso, cabría situarlo principalmente en las áreas mencionadas y en las adyacentes.

Entre 2020 y 2024, el número de "viviendas de uso turístico" ha crecido en Bilbao un 222,2 % (BilbaoBehatokia, 2025). Esto ha conllevado a que, en 2024, el 28,4 % de la oferta de alojamientos de Bilbao esté constituida por "pisos turísticos" (no se incluyen los cuartos habitacionales turísticos) (Ekologistak martxan *et al.* 2024).

Este rápido y sustancial incremento de las "viviendas de uso turístico" está vinculado al fenómeno de "financiarización de la vivienda" que hemos descrito con anterioridad. Viene explicado, en buena medida, por el hecho de que la rentabilidad que un "piso turístico" genera en Euskadi (Ekologistak martxan *et al.* 2024) es del 5,9 %, cuando la remuneración bancaria a los clientes fijos ronda el 3 %.

Ahora bien, de los 37 barrios en los que Bilbao se divide, el 50,3 % de los "pisos turísticos" se ubican en solo cinco: Abando, Casco Viejo, Indautxu, San Francisco e Iturralde. Si añadimos otros barrios de su entorno geográfico (Soloketxe, Atxuri, Bilbao La Vieja, Zabala, Matiko y Castaños) el porcentaje crece hasta el 67,1. Cabe advertir las diferencias de renta tan notorias que existen entre algunos de los barrios que hemos mencionado: Abando (85.945 euros), Indautxu (76.661), Casco Viejo (49.623), San Francisco (32.552), Bilbao La Vieja (32.066) o Zabala (32.303). En suma, la localización de los "pisos turísticos" atiende fundamentalmente a su cercanía geográfica respecto a los atractivos turísticos de Bilbao, no estando tan condicionada por los factores de renta del territorio (Ekologistak martxan *et al.* 2024).

Las dificultades económicas para que la población de los barrios acceda a los alquileres, en San Francisco y otras áreas tradicionalmente más deprimidas, contribuyen a explicar que cada vez más viviendas se hayan convertido en "pisos turísticos" y que buena parte de la población, que tradicionalmente residía allí (colectivos de inmigrantes provenientes sobre todo de los países en Desarrollo), se

haya visto obligada a trasladarse a otros lugares periféricos (Las Encartaciones, por ejemplo) (Ekologistak martxan *et al.* 2024) (Fernández Aragón, 2024).

Estos procesos migratorios de colectivos sociales más desfavorecidos a otras áreas residenciales de Bizkaia, que cuentan con alquileres y precios de vivienda más asequibles, reflejan también que en Bilbao se reproduce el fenómeno de gentrificación.

La contestación ciudadana a toda esta problemática no se ha hecho esperar en algunos lugares y reflejo de ello es, por ejemplo, el surgimiento de la asociación del Casco Viejo, "SOS Alde Zaharra", que llevó a cabo una campaña de firmas a fin de evitar la proliferación de "viviendas turísticas".

A pesar de todo, existen otros dos factores que hacen más dificultoso hablar de gentrificación en Bilbao: Un nivel de propietarios de vivienda que supera el 80 %, por un lado, y una presencia significativa de "pisos turísticos" en barrios de rentas altas (Abando e Indautxu), por otro (Ekologistak martxan *et al.* 2024).

Para terminar, cabe decir que la falta de estudios sobre otros municipios de gran tamaño de Euskadi nos impide conocer de qué manera las características y las problemáticas descritas en Bilbao son comunes o singulares.

5. CONCLUSIONES

El apartado de conclusiones va a distinguir el diagnóstico de las "viviendas turísticas", las principales repercusiones sobre el mercado de la vivienda y las implicaciones sobre la política pública.

5.1. Diagnóstico del fenómeno de las "viviendas turísticas" en Euskadi

Al igual que en otros muchos lugares, Euskadi no ha sido ajena durante los últimos años al crecimiento del número de "viviendas turísticas" en gran parte de sus municipios. En 2024 el número de "viviendas de uso turístico" ha ascendido a casi 5.000; con arreglo a los datos proporcionados por el REATE del Gobierno Vasco.

El rápido crecimiento es un fenómeno que responde a tendencias globales referidas tanto a la especulación inmobiliaria como a la evolución de las preferencias turísticas. Todo ello teniendo en cuenta, además, que Euskadi ha ido ganando posicionamiento como destino turístico, a tenor de las cifras económicas al respecto o de visitantes y de pernoctaciones que hemos manejado.

Hay que enfatizar, por otro lado, la distribución desigual de las "viviendas de uso turístico" en Euskadi; según cifras del REATE. El liderazgo de Bizkaia, en términos absolutos, es claro: 2.758 viviendas que están presentes en más del 90 % de los municipios. Le sigue Gipuzkoa con 1.926 y Araba/Álava con 215, considerando además que este último territorio histórico está sujeto a menor presión.

Por otra parte, hay que incidir en que se carece, en la actualidad, de investigaciones en profundidad sobre este fenómeno a nivel de municipios. Bilbao es, de momento, la localidad en la que más se ha estudiado el impacto sobre el territorio de la proliferación de "viviendas turísticas"; dejando constancia de desajustes sociales y considerando, además, que entre 2020 y 2024 ha sido testigo de la multiplicación por 2,2 de este número de inmuebles (BilbaoBehatokia, 2025).

5.2. Principales repercusiones para el mercado de la vivienda

Las "viviendas turísticas" pueden llegar a generar un fuerte impacto territorial, en términos de "turistificación", "gentrificación" y "financiarización de la vivienda", de modo que su proliferación cuestiona seriamente que estén al servicio del turismo sostenible.

Más de la mitad de los 20 municipios con más "viviendas de uso turístico" han sido declarados como "zonas tensionadas"; siguiendo datos del REATE y del Observatorio Vasco Vivienda - Behatokia (2025). La rentabilidad económica que este tipo de inmuebles generan conduce a transformar viviendas de primera necesidad en activos principalmente especulativos, siendo un exponente de lo que también se denomina "monocultivo turístico".

Por otra parte, la saturación se refleja de modo particular en dos capitales y en la costa. En términos absolutos, las capitales de Gipuzkoa y Bizkaia son las que lideran el ranking de "viviendas de uso turístico". En Gipuzkoa, la presión es también alta en localidades como Hondarribia y Zarautz, que, además, son calificadas como "zonas tensionadas". Asimismo, la presión es mayor en la costa septentrional de Bizkaia; es decir, en el entorno de Urdaibai y en municipios que, además, presentan índices de saturación más elevados que los que se reproducen en las capitales vascas. En algunos de estos municipios se combina la notoriedad turística que la zona ha ganado con el declive económico vivido en décadas anteriores; empujando a las viviendas a convertirse en activos financieros y especulativos.

Al final, la oferta de viviendas residenciales para alquiler y compra se encarece, desplazando a personas y familias con menos ingresos y, en suma, ahondando en procesos de exclusión y erosionando el tejido social.

Hemos de insistir en que la carencia de datos estadísticos en los municipios más pequeños no permite profundizar en la relación entre los índices de saturación y ser o no "zonas saturadas".

5.3. Implicaciones para la política pública

Ante los riesgos de externalidades negativas que las "viviendas turísticas" pueden llegar a generar, la aplicación del I Plan Territorial Sectorial (PTS) de

Recursos Turísticos del Gobierno Vasco y la nueva Ley de Turismo podrían llegar a limitar nuevos inmuebles de estas características. Esta decisión quedaría también alineada con las propuestas del Plan Director de Vivienda 2025 – 2027 (Etxebide, 2025).

Tampoco podemos obviar la influencia que puede tener sobre todo ello la contestación social que se vaya articulando ante las "viviendas turísticas" y, en general, respecto al turismo masificado.

De todos modos, hemos también visto que las "viviendas turísticas" fueron primero reconocidas legalmente en Euskadi (1994), para luego prohibirse (2008) y más tarde para volverse nuevamente a reconocer (2016). Y, como hemos expuesto, el Decreto 101 / 2018, de 3 de julio, de viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico concretó, además, una serie de requisitos para que éstas sean de calidad, seguras y puedan contribuir a la sostenibilidad.

Hay también que recordar que la prohibición legal de "viviendas turísticas" no implica que no puedan existir de modo clandestino, como muchas veces ya se ha corroborado.

Por lo tanto, como propuesta general, resultaría pertinente identificar, estudiar y transferir a Euskadi buenas prácticas en legislación, en política turística o en política urbana y desarrollo territorial que se han reproducido en otras ciudades y países Desarrollados; a fin de poner a las "viviendas turísticas" al servicio del turismo sostenible. Todo ello considerando que la problemática debe ser abordada con una óptica integral, es decir, desde las perspectivas económicas, socioculturales, medioambientales, sociales y de gobernanza.

Esto puede significar tomar decisiones en materia de política pública asociadas a las siguientes cuestiones:

- Limitar el número de "viviendas turísticas" en "zonas tensionadas", y en concreto la generación de nuevas licencias, evitando así procesos de "gentrificación" y garantizando el acceso a viviendas dignas en entornos de afluencia turística.
- Diseñar políticas y programas de promoción turística que prioricen la distribución de los flujos turísticos en el territorio; neutralizando así procesos de masificación turística y las consiguientes externalidades negativas que estos producen.
- Crear mecanismos eficaces para lograr la desaparición de la oferta clandestina e ilegal de alquileres turísticos.

Además de esto, es sugerente avanzar en la realización de investigaciones que contribuyan a un mapeo más completo y detallado, a la vez que a favorecer la toma

de decisiones públicas. En especial, vemos la necesidad de proponer cuatro líneas de investigación:

- Analizar a partir de los estudios que se han realizado en Bilbao, si los procesos de "gentrificación" y "turistificación" identificados en la capital de Bizkaia se reproducen o no en localidades más pobladas como, por ejemplo, Donostia / San Sebastián, Getxo o Vitoria-Gasteiz, a fin de corroborar si son o no singulares. Paralelamente será necesario también llevar a cabo estudios en municipios con índices de saturación más elevados, con la meta de conocer sus causas y consecuencias.
- Ahondar en el impacto socioeconómico de las "viviendas turísticas" en los municipios costeros con índices de saturación más críticos, como los que se encuentran en el entorno de Urdaibai.
- Explorar los efectos de la "financiarización de la vivienda" en los desplazamientos o las migraciones internas que se producen en los municipios, en particular como consecuencia de la "turistificación" y de la proliferación de "viviendas de uso turístico"; al tiempo que estudiar las consecuencias sociales que todo esto puede llegar a provocar.
- Analizar la respuesta social, desde movimientos ciudadanos y otros espacios, a la proliferación de "viviendas de uso turístico": objetivos, causas, envergadura, etc.

Aparte de esto, será necesario hacer un seguimiento continuado de la implementación de instrumentos públicos como son, entre otros, el I Plan Territorial Sectorial (PTS), el Plan Director de Vivienda 2025-2027 o la futura Ley de Turismo.

Para terminar, cabe señalar que será necesario hacer un mayor esfuerzo por contabilizar el número de "viviendas turísticas clandestinas" o por reunir los datos suficientes que permitan catalogar al mayor número de municipios como "zona tensionada" o no. Esto permitirá consolidar las conclusiones a las cuales hemos llegado en este artículo; a la vez que plantear nuevas hipótesis como podrían ser, por ejemplo, las siguientes:

- La estimación con mayor precisión del número de "viviendas turísticas clandestinas" revelará unos niveles de saturación significativamente más altos, contribuyendo, en consecuencia, a explicar el malestar social generado en los municipios.
- El análisis y el procesamiento de los datos estadísticos oportunos para dilucidar si otros municipios son o no "zonas tensionadas" verificarán que los retos planteados en materia de vivienda y turismo sostenible no solo se

extienden a municipios de gran tamaño, como Bilbao o Donostia / San Sebastián, sino al conjunto de la costa vasca.

- La denegación de nuevas licencias en municipios determinados no impedirá alquileres turísticos ilegales en viviendas concretas si no se implementan los controles oportunos para evitarlo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguado – Moralejo, I.; Echebarria, C. & Barrutia, J. M. (2022). Efecto barrio en Bilbao: Evidencia empírica reciente. *Estudios geográficos,* 83(292), enero - junio: 1 – 17.

Asamblea General de Naciones Unidas (1987). Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Informe Brundtland).

Asamblea General de Naciones Unidas (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Benítez - Aurioles, B. (2020). El mercado peer-to-peer de alojamientos turísticos en Euskadi y su impacto sobre los hoteles. *Ekonomiaz*, 98, 2º semestre: 252 – 277.

BilbaoBehatokia (2025): Turismo en Bilbao. Balance 2024. Establecimientos empresariales (hoteles y apartamentos). Otras modalidades alojativas: viviendas y habitaciones particulares de uso turístico.

Castillo Manzano, J. I. (2025). Tendencias y retos del turismo internacional en el siglo XXI: la era de los nativos turísticos. *Papeles de economía española,* 185: 16 – 33.

Cerdá Mansilla, E.; Rubio, N.; García Henche, B. & Campo, S. (2022). Airbnb y la turistificación de los barrios en las ciudades: un análisis de segmentación por barrios de alojamiento extrahotelero en Madrid. *Investigaciones Turísticas*, 23: 210 – 238.

De la Calle Vaquero, M. (2019). Turistificación de centros urbanos: clarificando el debate. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 83: 1 – 40.

Decreto 101 / 2018, de 3 de julio, de viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico.

Decreto 52 / 2025, de 25 de febrero, de modificación del Decreto de viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico.

Delgadillo, V. (2021). Financiarización de la vivienda y de la (re) producción del espacio urbano. *Revista INVI*, 36(103): 1 - 18.

Departamento de Turismo, Comercio y Consumo (Gobierno Vasco). Estrategia Vasca de Turismo y Comercio 2030 y Planes de Acción 2023 – 2025.

Departamento de Turismo, Comercio y Consumo (Gobierno Vasco). Movimientos del mercado turístico internacional en la C. A. de Euskadi.

Departamento de Turismo, Comercio y Consumo (Gobierno Vasco). Plan de Marketing del Turismo Vasco 2017 – 2020.

Departamento de Turismo, Comercio y Consumo (Gobierno Vasco). Registro de empresas y actividades turísticas de Euskadi (REATE).

Departamento de Vivienda y Agenda Urbana (Gobierno Vasco) (2024). Informe de síntesis: Encuesta a hogares en régimen de alquiler (ENALQ).

Departamento de Vivienda y Agenda Urbana (Gobierno Vasco) (2025). Plan Territorial Sectorial de Recursos Turísticos de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Documento de Avance.

Ekologistak martxan; Universidad del País Vasco & Grupo de Investigación Ikertuntza Taldea (2024). El impacto del turismo en el modelo de desarrollo urbano de Bilbao. Pisos turísticos y cuartos vacacionales.

Escorihuela Blasco, I. (2019 / 2020). El derecho a la vivienda frente a la financiarización y el turismo masivo: experiencias. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 148: 61 – 70.

Etxebide (2025). Plan Director de Vivienda 2025 – 2027.

Eustat. Censo de población y viviendas. Estructura de la población.

Eustat. Cuenta satélite del turismo.

Fernández Aragón, I. (2024). Turistificación en las ciudades vascas: la nueva amenaza urbana/ Turistifikazioa euskal hirietan: hiri-mehatxu berria. *Inguruak*, 76: 1 - 16.

Gobierno Vasco. (2026). Aumentan las limitaciones a las viviendas turísticas y los requisitos a las plataformas en el anteproyecto de ley de turismo. Aumentan las limitaciones a las viviendas turísticas y los requisitos a las plataformas en el anteproyecto de ley de turismo - Gobierno Vasco - Euskadi.eus [Acceso: 2 marzo 2026].

Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Ordenación del Turismo.

Ley 16/2008, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley de Ordenación del Turismo.

Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo.

Moral Cuadra, S. & Orgaz Agüera, F. (2017). Turismo y desarrollo sostenible: conceptualización, evolución y principios. *Revista Turydes: Turismo y Desarrollo*, 22 (junio / junho 2017).

Observatorio Vasco Vivienda - Behatokia (2025). Informe sobre zonas tensionadas en Euskadi.

Ruiz Solano, J. R. (2016). Aproximación conceptual a la gentrificación y sus impactos sociales. *Revista Ciudades, Estados y Política*, 3(1): 49 - 60.

Ruiz Zafra, G. (2020). El turismo de masas como agente transformador de la ciudad: urbanismo vs turismo. *Journal of Tourism and Heritage Research*, 3(2): 188 - 206.

Sanmartín Sáez, J. (2019). Análisis del discurso, ideología y neologismos: turismofobia, turistización y turistificación en el punto de mira. *Círculo de lingüística aplicada a la comunicación*, 78: 63 – 90.

Zukin, S. (1995). The cultures of cities. *Blackwell Publishers, Cambridge - Oxford*.

Proceso para el cálculo de los indicadores que permiten identificar las zonas tensionadas de la Comunidad Autónoma de Euskadi

A process for calculating the indicators used to identify stressed areas in the Autonomous Community of the Basque Country

Este artículo presenta el proceso llevado a cabo para obtener unos indicadores acordes con las definiciones especificadas en la Ley Estatal 12/2023, por el derecho a la vivienda, para identificar las zonas tensionadas en el mercado residencial de Euskadi. Para ello, se tuvo que realizar un análisis de las fuentes de datos estadísticos oficiales existentes en aquel momento, y amoldarse a la disponibilidad de datos y a la desagregación de la información disponible. Estos indicadores constituyen una herramienta esencial para la toma de decisiones en la identificación de zonas tensionadas; sin embargo, con el objetivo de poder ofrecer información más precisa y en ámbitos geográficos de menor tamaño, va a ser necesaria una continua revisión de la nueva información estadística que se vaya disponiendo y su aplicación en los indicadores propuestos.

Artikulu honek Etxebizitza Eskubidearen aldeko 12/2023 Estatuko Legean zehaztutako definizioekin bat datozen adierazleak lortzeko egindako prozesua aurkezten du, EAEko bizitegi-merkatuko eremu tentsionatuak identifikatzeko. Horretarako, une hartan zeuden estatistika-datu ofizialen iturriak aztertu behar izan ziren, eta baita datuen erabilgarritasunera eta eskuragarri zegoen informazioaren desagregaziora egokitu ere. Adierazle horiek funtsezko tresna dira eremu tentsionatuak identifikatzeko erabakiak hartzeko; hala ere, eremu geografiko txikiagoetan eta informazio zehatzagoa eskaini ahal izateko, beharrezkoa izango da eskuragarri dagoen estatistika-informazio berria etengabe berrikustea eta proposatutako adierazleetan aplikatzea.

This article presents the process carried out to obtain indicators in accordance with the definitions specified in State Law 12/2023, on the right to housing, to identify stressed areas in the residential market in the Basque Country. To carry out this process, an analysis of the sources of official statistical data existing at that time had to be carried out and adapted to the availability of data and the disaggregation of the available information. These indicators are an essential tool for decision-making in the identification of stressed areas; however, in order to provide more accurate information and in smaller geographical areas, it will be necessary to continuously review the new statistical information as it becomes available and apply it to the proposed indicators.

Aitor Puerta Goikoetxea
Órgano Estadístico Específico
Departamento de Economía, Trabajo y Empleo
Eusko Jaurlaritza - Gobierno Vasco

Cristina Arenaz Lareo
Eustat-Instituto Vasco de Estadística

Índice

1. Introducción
2. Limitaciones en los datos estadísticos oficiales del área de vivienda
3. Primeros pasos. Identificación de fuentes de datos disponibles
4. Fecha de referencia de los indicadores de la primera edición
5. La segunda edición de los indicadores
6. Perfeccionamiento de los indicadores utilizados
7. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Palabras clave: Zona tensionada, esfuerzo financiero del hogar, ley de vivienda, vivienda en alquiler, compraventa de vivienda

Keywords: Stressed area, household financial strain, housing law, rental housing, home purchase

Nº de clasificación JEL: R21, R31, R38

DOI: https://doi.org/10.69810/ekz.1531

Fecha de entrada: 13/01/2026 **Fecha de aceptación:** 27/03/2026

1. INTRODUCCIÓN

La vivienda es un derecho fundamental para que las personas puedan llevar una vida digna y constituye la puerta de acceso a una gran parte de derechos, tales como el empleo, el disfrute de la vida social y familiar y el acceso a las distintas prestaciones y servicios públicos.

Sin embargo, en la Comunidad Autónoma de Euskadi (en adelante CAE) las problemáticas asociadas a la vivienda se están incrementando en los últimos años. El esfuerzo económico de una familia de ingresos medios para hacer frente al alquiler o la compra de una vivienda rebasa el 30 % de ingresos[1] (porcentaje

1 Límite máximo de endeudamiento considerado viable por las entidades financiera y el Banco de España.

considerado razonable), y con mayor incidencia entre los hogares que residen en régimen de alquiler[2]. Este empeoramiento se observa en los resultados que ofrece la Encuesta a hogares en régimen de alquiler - ENALQ ya que, mientras que en 2022 los hogares en régimen de alquiler de la CAE destinaban al pago de la renta del alquiler de media el 37,9 % de los ingresos totales del hogar, en 2024 este porcentaje ha pasado a representar el 47,6 %.

Esta problemática se incrementa en el caso de personas consideradas vulnerables, ya que tienen que destinar más de la mitad de sus ingresos al pago de la vivienda: según los resultados de esta misma encuesta, las personas inscritas en Etxebide (tanto en venta como en alquiler) que residen en régimen de alquiler en 2024 destinaban el 54,4 % de los ingresos al alquiler y el 53,1 % en el caso de las personas perceptoras de algún tipo de ayuda para el pago de la vivienda.

Encontrar un alojamiento digno ha dejado de ser un problema exclusivo de las familias más vulnerables, y actualmente gran parte de la clase media sufre el problema de forma directa o indirecta. De hecho, esta percepción de la población se visibiliza en los datos publicados en el Sociómetro Vasco de diciembre de 2025 (número 87) en el que se identifica por segunda vez consecutiva la vivienda como el principal problema de Euskadi. El 58 % de la población vasca lo indica, 7 puntos más que en julio de 2025 (51 %) y 11 puntos más que en enero de 2025. Esta preocupación supera al mercado de trabajo, que se coloca como la segunda preocupación para el 42 % de la población, siete puntos menos que hace un año. El crecimiento de la preocupación de la vivienda se ha incrementado 44 puntos desde febrero de 2022 (Sociómetro 79) cuando lo indicaba únicamente el 14 % de la población vasca y era el cuarto problema; mientras que en julio de 2025 superó el 50 %, pasó a situarse en el principal problema de la CAE y se consolida esta posición en diciembre de 2025 al alcanzar el 58 %.

De cara a dar respuesta a la problemática de la vivienda se aprobó la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, que plantea una serie de medidas para intentar solventarla, y, al mismo tiempo, propone una serie indicadores que permita identificar las áreas geográficas sobre las que se deben de intensificar las medidas propuestas.

Dado que en dicha normativa no se especifican explícitamente las fuentes de datos ni el ámbito territorial a utilizar para el cálculo de los indicadores propuestos, deja a las administraciones competentes la elección de la información estadística y desagregación territorial a utilizar en el cálculo. Esta problemática es mencionada

2 Comportamiento similar al del resto del estado que, como señalan García Montalvo (2022) y Monras y García Montalvo (2023), España destaca negativamente en el mercado de alquiler, donde el 42 % de las familias supera el 40 % de gasto en vivienda frente al 28 % de la Unión Europea; mientras que el mercado de adquisición en España genera precios y cargas financieras inferiores a la media de la Unión Europea.

también en el artículo de Álvarez *et al.* (2025), que incide en que esta normativa no llega a un grado de concreción preciso en muchos aspectos que resultan clave para una correcta y homogénea implementación: no define el ámbito espacial de aplicación de la norma, ni a qué nivel de desagregación se tomarán los indicadores de referencia.

Para dar respuesta a esta necesidad, tanto desde la perspectiva normativa como estadística, el objetivo principal del Departamento de Vivienda y Agenda Urbana del Gobierno Vasco ha sido poner en marcha un sistema de indicadores acordes a las especificaciones de la Ley 12/2023 y, para su implementación, ha sido necesaria la creación de un grupo de trabajo multidisciplinar.

El proceso llevado a cabo ha tenido como objetivos concretos analizar la normativa y definición de "zonas tensionadas" para transformar los conceptos legales en indicadores medibles con la información estadística oficial disponible y aplicar este concepto en el caso particular de la CAE.

Este trabajo pretende, por un lado, dotar a las administraciones públicas de herramientas precisas y transparentes para la identificación de zonas tensionadas; y, por otro, contribuir a la mejora continua del sistema estadístico en materia de vivienda, incorporando nuevas fuentes de información y metodologías más robustas que permitan una toma de decisiones más eficaz y fundamentada.

El artículo se estructura del siguiente modo: tras esta introducción, el apartado segundo analiza las limitaciones de los datos estadísticos oficiales en vivienda, y el apartado tercero aborda la identificación de las fuentes de información disponibles. Los apartados cuarto y quinto presentan, respectivamente, la primera y la segunda edición de los indicadores, mientras que el apartado sexto se centra en su perfeccionamiento. Por último, el apartado séptimo recoge las conclusiones. El trabajo se completa con un anexo técnico sobre el cálculo del indicador de referencia del precio de alquiler.

2. LIMITACIONES EN LOS DATOS ESTADÍSTICOS OFICIALES DEL ÁREA DE VIVIENDA

Las limitaciones existentes de datos estadísticos oficiales del área de vivienda se han identificado desde hace años en los planes estadísticos departamentales realizados por el Departamento del Gobierno Vasco que ha tenido la competencia de vivienda en las últimas legislaturas, por lo que se han ido proponiendo la inclusión de nuevas operaciones estadísticas oficiales para solventar estas carencias estadísticas.

Entre las necesidades recurrentes que no estaban atendidas adecuadamente destaca el estudio del mercado de alquiler y las condiciones de los hogares que viven bajo este régimen. La reducida oferta de inmuebles disponibles en alquiler

en las agencias inmobiliarias (Gobierno Vasco, Encuesta sobre Oferta Inmobiliaria – OFIN[3], realizada hasta el año 2021) y en los portales inmobiliarios no permitía desagregar la información a ámbitos geográficos de menor tamaño. Este hecho impedía identificar adecuadamente las áreas geográficas con problemáticas de vivienda influenciada por la escasez de oferta en el entorno.

Además de la demanda de mayor desagregación territorial, también se identificaban carencias en el análisis de los hogares en régimen de alquiler cuando únicamente se disponía de la Encuesta sobre Necesidades y Demanda de Vivienda - ENDV que, al ir dirigida a hogares en todo tipo de régimen de tenencia, la muestra encuestada de hogares en alquiler era insuficiente para disponer de información desagregada a nivel de territorio histórico con errores muestrales asumibles. Sin embargo, en dicha encuesta se identificaba que los hogares en alquiler eran los que mayor necesidad y dificultad tenían para realizar el cambio de vivienda: el 30,3 % de los hogares en régimen de alquiler en la CAE indicaban necesidad de cambio de vivienda según la encuesta de necesidades y demanda de vivienda de 2024.

Gracias a la aprobación del Decreto 42/2016, de 15 de marzo, del depósito de fianzas y del Registro de Contratos de Arrendamiento de Fincas Urbanas de la Comunidad Autónoma de Euskadi y la obligatoriedad del depósito de fianzas de los contratos de alquiler firmados a partir del 26 de septiembre de 2015 se tuvo una oportunidad para disponer de datos estadísticos de una fuente de datos oficial y censal, al menos para los contratos legalmente constituidos.

Esta obligatoriedad del depósito de la fianza de alquiler para determinadas tipologías de arrendamientos permitió proponer la inclusión de una nueva operación estadística oficial denominada "Estadística del Mercado de Alquiler - EMAL" dentro del Programa Estadístico Anual de 2020 (Decreto 71/2020, de 26 de mayo, por el que se aprueba el Programa Estadístico Anual de 2020). Las tipologías de alquiler que permiten hacer este análisis censal, por ser obligatorio su depósito, son:

- El arrendamiento de vivienda habitual (art. 2 de la LAU[4]), arrendamiento de toda la vivienda para su uso como vivienda habitual de las personas arrendatarias.
- El arrendamiento para uso distinto de vivienda (art. 3 de la LAU[4]) como son el caso de los arrendamientos de temporada, los arrendamientos para actividad profesional, los arrendamientos de vivienda cuando el arrendatario es persona jurídica, los arrendamientos de local o los arrendamientos de pabellón industrial.

3 https://www.euskadi.eus/web01-s2ing/es/contenidos/informacion/ofin_oe_informacion/es_ovv_meto/index.shtml

4 Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos.

Sin embargo, la necesidad de disponer de datos estadísticos de alquiler comparables con el resto del estado requirió la incorporación de una nueva operación estadística oficial basada, en parte, en información tributaria: estadística del esfuerzo financiero de los hogares en alquiler[5].

A finales de 2021 el órgano estadístico del extinto Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes inició la evaluación del Plan Estadístico vigente en aquel momento (Ley 8/2019, de 27 de junio, del Plan Vasco de Estadística 2019-2022) y la evaluación de las necesidades estadísticas no cubiertas realizada previa a la aprobación del Plan Vasco de Estadística 2023-2026 (Ley 10/2023, de 9 de noviembre, del Plan Vasco de Estadística 2023-2026 y de tercera modificación de la Ley de Estadística de la Comunidad Autónoma de Euskadi).

Tras este proceso se propuso, además de las operaciones estadísticas ya previstas en el Plan anterior, la inclusión de dos nuevas operaciones estadísticas asociadas al área de la vivienda: encuesta a hogares en régimen de alquiler - ENALQ (código 010907) y estadística del esfuerzo financiero de los hogares en alquiler (código 010908), cuyos análisis previos han permitido ofrecer las primeras estimaciones de la Referencia del precio del alquiler de vivienda publicado por Eustat por primera vez en junio de 2025. Ambas operaciones propuestas son asociadas al régimen de alquiler, ya que la información estadística era escasa en este ámbito y ha sido cada vez más demandada, debido a la mayor dificultad para encontrar oferta en alquiler asequible.

El 26 de mayo de 2023 hubo un cambio clave en el desarrollo de los análisis estadísticos posteriores, ya que en esa fecha entró en vigor la Ley Estatal de Vivienda (Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda) que buscaba fortalecer el derecho a la vivienda en España a través de medidas que protegen a los más vulnerables, regulan el mercado y promueven el acceso a una vivienda digna y asequible. Esta ley introdujo diversas medidas para proteger a los hogares vulnerables y regular el mercado del alquiler, además de introducir el concepto de «zonas de mercado residencial tensionado» o «zonas tensionadas», que permitió a las comunidades autónomas limitar los precios del alquiler en áreas donde se considera que el acceso a la vivienda es especialmente difícil.

La limitación de los precios de alquiler planteada en esta Ley 12/2023 se encuentra entre uno de los tres tipos de acciones y políticas internacionales analizan por López y De los Llanos (2020) para la intervención pública en el mercado del alquiler. Entre los casos analizados de limitaciones de precios, se identifica el caso paradigmático de Alemania, que introdujo en 2015 el concepto de "zonas tensionadas" y su definición: "lugares donde los precios de la vivienda sufren una

5 Ya que no todas las comunidades autónomas disponían en ese momento ni disponen actualmente de un depósito de fianzas de alquiler, o, aunque existía, no era obligatorio su depósito.

especial presión, bien por una demanda especialmente intensa, bien por una oferta insuficiente, o a causa de otros motivos".

Los efectos positivos de esta medida de control de precios de segunda generación en Alemania quedan documentados en el artículo de Mense *et al.* (2017). Los llamados "controles de alquileres de primera generación" imponían límites máximos estrictos o incluso congelaban los alquileres temporalmente; sin embargo, los controles de segunda generación, implementados desde mediados de la década de 1960, son más flexibles, ya que permiten que los alquileres aumenten, en línea con un índice de precios al consumo[6] o que regulen únicamente una parte del mercado (Turner y Malpezzi, 2003).

Del mismo modo, los defensores de los controles de alquileres argumentan que las regulaciones de segunda generación, si están diseñadas adecuadamente, aumentan el bienestar y estimulan una mayor actividad de construcción en la parte no controlada del mercado de la vivienda (Arnott, 1995; Skak y Bloze, 2013).

Inspirados en el modelo alemán de intervención sobre las zonas tensionadas, la administración central, a través de la Ley 12/2023, decidió introducir este concepto también en la legislación española. Así, dentro del artículo 18. "Declaración de zonas de mercado residencial tensionado" de la Ley 12/2023 se especifican, en el tercer apartado, los criterios que se deben cumplir para declarar zonas tensionadas. Según esta normativa, con producirse una de las dos circunstancias siguientes es suficiente:

a) Que la carga media del coste de la hipoteca o del alquiler en el presupuesto personal o de la unidad de convivencia, más los gastos y suministros básicos[7], supere el treinta por ciento de los ingresos medios o de la renta media de los hogares.

b) Que el precio de compra o alquiler de la vivienda haya experimentado en los cinco años anteriores a la declaración como área de mercado de vivienda tensionado, un porcentaje de crecimiento acumulado al menos tres puntos porcentuales superior al porcentaje de crecimiento acumulado del Índice de Precios de Consumo (IPC) de la comunidad autónoma correspondiente.

Dado que en esta normativa no se especifican convenientemente las fuentes de datos ni el nivel territorial de análisis a utilizar, deja en manos de cada administración competente la vía de desarrollo. De forma similar a los procesos

6 En España, con el objetivo de dar cumplimiento a la Ley 12/2023, el INE definió el Índice de Referencia para la Actualización de Arrendamientos de Vivienda (denominado con las siglas, IRAV). Los contratos de alquiler firmados con posterioridad al 26 de mayo de 2023 se revisarán en base al IRAV: https://www.mivau.gob.es/vivienda/calculadora-precio-alquiler

7 Se entiende por gastos y suministros básicos, "el importe del coste de los suministros energéticos (de electricidad, gas, gasoil, entre otros), agua corriente, de los servicios de telecomunicación, y las posibles contribuciones a la comunidad de propietarios, todos ellos asociados a la vivienda habitual."

llevados a cabo en otras comunidades autónomas, como en Asturias (Álvarez *et al.,* 2025) y en Navarra (Gobierno de Navarra. Dirección General de Vivienda, 2025), en Euskadi también se inició el proceso de identificación de las fuentes de datos de estadísticas disponibles con la desagregación territorial y la calidad adecuadas para su utilización en la generación de estos indicadores.

El proceso llevado en Euskadi para el desarrollo de estos indicadores, la descripción de la metodológica adoptada para garantizar la solidez estadística de los resultados, las mejoras realizadas en la actualización posterior y las futuras mejoras planteadas se detallan en los siguientes apartados.

3. PRIMEROS PASOS. IDENTIFICACIÓN DE FUENTES DE DATOS DISPONIBLES

En este apartado se analizan las fuentes de información disponibles para identificar aquellas de mayor calidad que permitieron el cálculo de los indicadores que sirvieron para delimitar las zonas tensionadas con los datos estadísticos que se publicaron en el primer informe de diciembre de 2023.

Para el cálculo de estos indicadores era necesario tener en cuenta las definiciones incluidas en la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho de la vivienda, y las fuentes de datos oficiales disponibles en la fecha y que tuvieran un desglose adecuado para que se pudieran identificar áreas geográficas a nivel de municipio o menor que el municipio, para el caso de municipios de mayor población.

El análisis de la información se tuvo que realizar teniendo en cuenta los dos criterios que plantea la ley para que, si se cumpliera alguno de ellos, se pudiera considerar zona tensionada.

3.1. Criterio 1. Incremento del precio de venta/alquiler en los últimos 5 años > IPC+3 puntos

Este criterio es asociado al que hace referencia a que, en los cinco años anteriores a la declaración como área de mercado de vivienda tensionada, el precio de compra o alquiler de la vivienda haya experimentado un porcentaje de crecimiento acumulado al menos tres puntos porcentuales superior al porcentaje de crecimiento acumulado del Índice de Precios de Consumo (IPC) de la comunidad autónoma correspondiente.

Con respecto a la información del IPC, se dispone de dicha información a nivel de la Comunidad Autónoma de Euskadi, por medio de la operación estadística oficial que realiza el Instituto Nacional de Estadística (INE) y que difunde el Eustat-Instituto Vasco de Estadística en su web[8].

8 https://es.eustat.eus/estadisticas/tema_39/opt_0/temas.html

Sin embargo, con respecto a la selección de la fuente de datos oficiales relativa al precio de venta y alquiler, se tuvo mayores problemas para la identificación de los datos a utilizar, especialmente para poder disponer de información de calidad y desagregada a nivel municipio o inferior, como era necesario para este análisis.

3.1.1. Precios de oferta

Con respecto a los precios de oferta de inmuebles en venta y alquiler, se dispone de una amplia información de datos estadísticos en los principales portales inmobiliarios del estado (Idealista, Fotocasa, Pisos.com…). Estas plataformas ofrecen múltiples análisis de la información que recogen de las ofertas incluidas en sus portales en los periodos de tiempo analizados, incluidos tanto por particulares como por agencias inmobiliarias o promotoras. Sin embargo, esta información ofrece múltiples problemáticas que se deben de considerar:

- No ofrecen un marco censal de las viviendas en oferta en alquiler o en venta, ya que únicamente se analizan las viviendas incluidas en oferta en portales inmobiliarios. En estos portales no se recoge la información de viviendas que se ofertan por otros canales, como es el caso de la venta o alquiler directo de particulares, o como ocurre con la venta o alquiler de inmuebles por medio de agencias o promotoras inmobiliarias en exclusividad. Si las características o precios de estos inmuebles en oferta que se canalizan por otras vías a los portales inmobiliarios fueran distintas, la información de los portales inmobiliarios ofrecería unos datos estadísticos sesgados para la población de análisis necesaria para el cálculo de los criterios planteados en la normativa.

- Información no basada en registros administrativos. En estos portales se ofrecen "precios de oferta" de alquiler o venta de los inmuebles, que se entiende que es una propuesta inicial de la persona física o jurídica titular de la vivienda que puede ser negociable, y, en algunos casos, pudiera ofrecer un precio por encima o por debajo de los precios de mercado, según la situación o necesidad de la persona. Es decir, los precios que ofrecen los portales inmobiliarios son precios fijados por la persona física o jurídica titular del inmueble, y que posteriormente requerirá de proceso de negociación con la persona interesada en la adquisición de la vivienda hasta llegar a un acuerdo y fijar un precio de compraventa o alquiler, según el caso. En el caso de los precios de compraventa o de alquiler finales acordados son precios registrados en registros administrativos oficiales que garantizan la veracidad de la información.

- No son estadísticas oficiales. Estos portales estadísticos ofrecen información estadística muy diversa de las características de los inmuebles en oferta y una desagregación geográfica muy amplia; sin embargo, no se rigen por la normativa estadística oficial. Es decir, no utilizan una metodología

estadística estandarizada a nivel europeo, nacional o regional como tienen que cumplir las estadísticas oficiales, ni tienen que pasar por controles de calidad como los que se realizan a las oficiales. Por otro lado, no ofrecen públicamente ni con detalle la metodología ni los tratamientos de datos que realizan para el cálculo de la información estadística, como es el caso de los procesos de la identificación de ofertas duplicadas (mismo inmueble ofertado por distintas personas físicas o jurídicas, que pudiera tener incluso precios diferentes), los procesos de tratamientos de ofertas atípicas, los procesos de geolocalización de los inmuebles en oferta...

3.1.2. Información de registros administrativos

Por lo que, vistas estas problemáticas, se consideró que la información estadística a considerar más adecuada para este criterio era la disponible en registros administrativos que fueran obligatorios para la realización de transacciones de compraventa de inmuebles o el depósito de contratos de alquiler de inmuebles. Estos registros garantizan la disposición de un censo de inmuebles que han sido registrados por haberse realizado una transacción de compraventa o un contrato de alquiler formalizado legalmente. Sin embargo, se debe tener en cuenta que los registros administrativos también tienen una serie de problemas que se deben de valorar:

- Si el registro administrativo depende de otra institución, su utilización crea una dependencia con la institución administrativa que se debe formalizar por medio de convenios u otro tipo de acuerdo para asegurar un intercambio de información estable en el tiempo.
- Se debe tener en cuenta que se requieren procesos de depuración de la información, y se debe examinar la consistencia interna de los datos recogidos.
- Se debe conocer el proceso de obtención de la información para identificar los posibles errores, ver la forma de solucionarlos y evitar malas interpretaciones.

3.1.2.1. Precios de rentas de alquiler de depósitos de fianzas y contratos de alquiler

De cara a la información asociada al alquiler se optó por el depósito de fianzas y registro de contratos del Gobierno Vasco, ya que, a partir del 26 de septiembre de 2015 es obligatorio el depósito de fianzas de los contratos de alquiler firmados. Además, ya se ha desarrollado una operación estadística oficial denominada "Estadística del Mercado de Alquiler - EMAL" que depura y analiza la información de este registro administrativo para ofrecer información estadística de precios de

alquiler de viviendas y locales libres de contratos firmados por trimestres y años, y de contratos vigentes a cierre de cada trimestre.

El registro administrativo requiere una fase de depuración para identificar las unidades que se asocian a alquileres libres a precio de mercado y aquellos que no deben de considerarse en el proceso por diversos motivos: contratos con finalización previa o inicio posterior a la fecha de referencia del análisis, inmuebles protegidos o que se asocian a programas de precios por debajo de mercado, viviendas de titularidad pública, otros tipos de inmuebles distinto a viviendas o locales…

En una segunda fase se determina la tipología de vivienda, tras el proceso de codificación de las direcciones del depósito de fianzas. A partir del número de huecos identificados con uso de vivienda en dicho portal en el callejero oficial de Euskadi que mantiene Eustat, a través de la aplicación Nora, se identifica la tipología de vivienda según la información: en el caso de contabilizarse únicamente un hueco con uso de vivienda se asigna a vivienda unifamiliar y, en caso contrario, a colectiva (más de un hueco con uso de vivienda).

Tras este proceso se inicia la fase de detección de inmuebles duplicados, en los casos en los que haya más de un depósito activo asociado a un mismo inmueble que, salvo excepciones, se selecciona el que tiene la fecha más reciente. Del mismo modo, se identifican también los alquileres asociados a habitaciones o subarriendos, a fin de no incluirlos en el estudio.

En la última fase, previa a la explotación de los datos, se identifican los valores atípicos por ámbito geográfico, además de por tipo de inmueble (vivienda o local), tipo de contrato (habitual o de temporada) y clase de vivienda (unifamiliar o colectiva) en el mismo periodo de tiempo y teniendo en cuenta la desagregación geográfica que garantice un volumen de oferta mínimo. Es fundamental realizar un análisis de las rentas mensuales, superficies y rentas mensuales por metro cuadrado más extremas (valores atípicos[9]), para evitar las posibles distorsiones que provocan estos datos en las estimaciones.

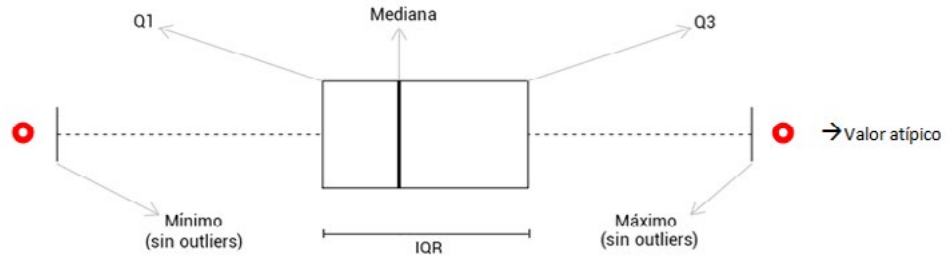
En esta operación, los valores atípicos leves (los que se encuentran en el ±1,5 del rango intercuartílico ó IQR) se incluyen en el proceso, pero se prescindirán de aquellos valores atípicos extremos, que se identifican de la siguiente forma:

$$(1)\ X < Q1 - 3*IQR, \text{ ó } X > Q3 + 3*IQR$$

Siendo Q1 y Q3 el primer y tercer cuartil, e IQR=(Q3-Q1) el rango intercuartílico.

9 Se entiende por valor atípico (en inglés outlier) a una observación que es numéricamente distante del resto de los datos, y pudiera influir en las estimaciones que son sensibles a valores extremos, como ocurre con la media aritmética.

Figura 1. **GRÁFICO BOX PLOT E IDENTIFICACIÓN DE VALORES ATÍPICOS**



Fuente: Elaboración propia.

Es decir, en las estimaciones de precios (total y por metro cuadrado) o superficie no intervendrían aquellos inmuebles que posean valores que se encuentren fuera de los bigotes del gráfico Box-plot o diagrama de cajas. Los bigotes son las líneas que se extienden desde la caja, y se extienden hasta los valores máximo y mínimo de la serie, o hasta 1,5 veces el Rango intercuartílico (IQR).

Una vez identificados los inmuebles atípicos, se calculan las estimaciones de las rentas medias de las viviendas en alquiler por ámbito geográfico de estudio (www.euskadi.eus/emal). Se consideró un mínimo de 30 inmuebles con depósito registrado, ya que en el caso de ámbitos geográficos con un número menor de unidades se pueden obtener estimaciones con grandes oscilaciones debido a las características específicas de los inmuebles, y no asociadas al comportamiento del mercado del alquiler del área geográfica.

Como norma general, para el análisis del incremento de la renta mensual de los últimos cinco años se consideraron los inmuebles de edificios colectivos (edificios con más de una vivienda) de contratos firmados en el ámbito geográfico analizado (municipio o distrito) durante el año de análisis.

Sin embargo, para los municipios de tamaño medio, que no alcanzaban el mínimo de 30 contratos de alquiler firmados al año, se consideraron además de los contratos firmados en el año, los contratos de alquiler vigente a 31 de diciembre en los años en estudio con la renta actualizada. La renta de los contratos vigentes de años anteriores se actualiza según el periodo de inicio del contrato, teniendo en cuenta los incrementos del IPC autonómico general hasta 2022, con el porcentaje máximo interpuesto por el Gobierno de España durante los años 2023-2024 (2 % en 2023, 3 % en 2024) y con el Índice de Referencia de Arrendamientos de Vivienda (IRAV) a partir 2025.

A pesar de esto, no ha sido posible calcular un indicador adecuado para una gran parte de los municipios de menor tamaño, que, por su menor dinamismo del

mercado del alquiler (un número reducido de firmas de contratos de alquiler), ofrecen oscilaciones de rentas que no describen correctamente la evolución de las rentas de alquiler en el municipio.

3.1.2.2. Precios de compraventa de vivienda

Con respecto a la información asociada a los precios de venta se optó por utilizar registros administrativos que recogen todas las transacciones de compraventa de vivienda que se realizan en un área geográfica. Los organismos que recogen está información son dos:

- Consejo General del Notariado. Se registran las transmisiones de bienes inmuebles que se realizan con la fecha de referencia asociada a la de formalización de la transmisión.
- Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y Bienes Muebles de España (CORPME). En este caso los bienes inmuebles transmitidos quedan inscritos en los Registros de la Propiedad (RR.PP.), con fecha de referencia la fecha de inscripción en el registro. Esta fecha no tiene por qué coincidir con la fecha de formalización de la transmisión, sino que existe un lapso de tiempo entre estas dos fechas, que puede llegar a uno o dos meses de diferencia.

En un primer contacto con ambas instituciones, el Consejo General del Notariado confirmó que no tenía capacidad técnica para ofrecer información estadística a nivel de desagregación solicitado: ni a nivel municipal ni de distritos, por lo que se descartó esta vía.

Con respecto al Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y Bienes Muebles de España (CORPME), el departamento tenía suscrito un convenio de colaboración para poder disponer de información estadística de compraventa de inmuebles para la elaboración de la Estadística de Compraventa de Inmuebles - ECVI (182415) desde finales 2021.

En dicho convenio estaba previsto disponer de una plataforma web para la descarga de la información de compraventas de inmuebles realizados en la CAE por trimestres con un nivel de desagregación a nivel de municipio y de barrios para los seis municipios que tenían geolocalizadas las direcciones: las tres capitales, junto con Barakaldo, Getxo e Irun.

Aunque en el momento de identificación de las fuentes de datos únicamente se ofrecía información a nivel de territorio histórico, y a nivel municipal únicamente para los municipios de más de 40.000 habitantes, el Colegio de Registradores entendió la necesidad de disponer de información para todos los municipios.

Tras esta actualización, incluyeron en el aplicativo los datos interanuales[10] del número de compraventas, precio total y por metro cuadrado de viviendas a nivel municipal por trimestres y tipo de vivienda (nueva o usada) de las viviendas libres, excepto el número de viviendas que también era posible diferenciar entre libres y protegidas. Por lo que, si en el aplicativo se extrae la información municipal del último trimestre del año, debido a que se ofrecen datos interanuales, la información disponible de número de compraventas y precios se asocian al año completo.

Se empezó a analizar la información facilitada y los resultados no fueron tan satisfactorios como se esperaban e impedían, como requería el indicador, calcular convenientemente la evolución de los precios de compraventa de los últimos cinco años. En muchos municipios se identificaban grandes oscilaciones entre años que no eran acordes a una tendencia de evolución de los precios, sino que se observaba que estaban fuertemente influenciadas por las características de las viviendas registradas en cada periodo.

Se comprobó que la tipología de viviendas, tanto nuevas como usadas, era la que mayor sesgo ofrecía, por lo que se hizo un análisis con la información únicamente de viviendas usadas, que aparentemente deberían de ofrecer resultados más estables. Sin embargo, seguían detectándose un gran número de municipios cuyas series históricas seguían comportamientos influenciados por las características específicas de las viviendas que se registraban en cada trimestre.

Además de esta dificultad, hay que añadir la problemática de que el aplicativo únicamente ofrece datos agregados, por lo que no permite la identificación individual de las viviendas. Por tanto, no es posible realizar un proceso de identificación de atípicos y su posterior descarte para los cálculos de precios total de compraventa y por metro cuadrado, tal como se realiza en los análisis de las rentas de alquiler. Además, hay que tener en cuenta que esta problemática se incrementa debido a que los rangos de valores de precios de viviendas son más amplios que las rentas de alquiler.

Durante este periodo, el Colegio de Registradores confirmó que no era posible disponer de la información de las compraventas de forma individualizada, y, en consecuencia, no era posible prescindir de los valores atípicos. Se optó entonces por utilizar los valores medianos en lugar de la media, debido a que es una medida menos influenciada por valores atípicos. Sin embargo, los resultados obtenidos, aunque en algunos casos mejoraban levemente, en general, seguían mostrando oscilaciones no explicadas por el comportamiento del mercado inmobiliario, influenciados de nuevo por las características de las viviendas afectadas por transacciones de compraventa.

10 Los datos interanuales incluyen las compraventas registradas en el trimestre de análisis y los tres trimestres anteriores.

Por lo que, debido a la necesidad de disponer de indicadores con la mayor celeridad posible, se optó por prescindir de esta información en esta primera edición, y analizar la información con más tiempo para incluirla en futuras actualizaciones. Por tanto, en la primera fase de este proceso se centró únicamente en los precios de rentas de alquiler, que en aquel momento eran los que mayores incrementos presentaban.

3.2. Criterio 2. La carga media del coste de la hipoteca o coste del alquiler + los gastos y suministros básicos > 30 % de los ingresos medios del hogar

Este criterio se asocia a la carga del coste de la hipoteca o la renta de alquiler de la vivienda, junto con los gastos y suministros básicos de la vivienda con respecto a los ingresos medios o de la renta media del hogar. Un porcentaje de estos gastos superior al treinta por ciento de los ingresos medios del hogar se considera un sobreesfuerzo del hogar.

Este indicador es muy complejo y costoso de calcular, e imposible de obtenerlo directamente con la información proporcionada por la estadística oficial disponible en el momento de la publicación de la normativa para cada uno de los hogares de la CAE de forma individualizada. La operación estadística "Esfuerzo financiero de los hogares en alquiler" tratará de solventar esta situación en un futuro.

3.2.1. Información de fuentes tributarias e ingresos medios del hogar

Dado que en Euskadi es posible deducir por la vivienda habitual en la declaración de la renta tanto para los hogares que tienen una hipoteca como los que tienen un contrato de alquiler, se planteó la posibilidad de utilizar información de fuentes tributarias para el cálculo de este indicador. A partir de estas fuentes de las diputaciones se consideraba que se podían obtener los ingresos totales anuales del hogar y el coste de hipoteca o alquiler afrontado durante el año declarado para la desgravación, aunque se debería de tener en cuenta unidades fuera del marco formado por aquellos hogares que no tenían obligación de realizar la declaración o no quisieron desgravar esta partida.

La operación estadística denominada "Estadística de renta personal y familiar", recogida en el Plan Vasco de Estadística (Gobierno Vasco, 2023) está basada en datos tributarios del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, por lo que se consideró la vía adecuada para disponer de información estadística basada en fuentes tributarias. Esta operación calcula magnitudes como la renta bruta per cápita, la renta personal media y la renta familiar media por municipio y barrios de las tres capitales vascas.

De cara a que en próximas ediciones se dispusiera de información tributaria de hogares con hipotecas vigentes, se propuso desde el departamento la necesidad de incluir una nueva operación estadística que recogiera esta información, de forma

similar a la que se había dado de alta relativa al alquiler en el inicio del Plan Vasco de Estadística 2023-2026: Estadística del esfuerzo financiero de los hogares en alquiler (código 010908).

Por lo que en el DECRETO 125/2025, de 17 de junio, por el que se aprueba el Programa Estadístico Anual de 2025, se incluyó la operación Estadística del esfuerzo financiero de los hogares para adquirir una vivienda en propiedad con el código 010909.

3.2.2. Coste de la hipoteca

De cara a obtener el coste dedicado al pago de la cuota de la hipoteca no se dispone actualmente de otra fuente de datos censal de dicha información que permita ofrecer desagregaciones a nivel municipal.

Esta información se recoge en determinadas operaciones estadísticas basadas en encuestas a familias, como pueden ser la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS) que elabora el Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico, la Encuesta sobre Necesidades y Demanda de Vivienda - ENDV realizada por el Departamento de Vivienda y Agenda Urbana (ambos departamentos del Gobierno Vasco) o la Encuesta de gasto familiar que realizan de forma conjunta el INE y Eustat.

Sin embargo, el tamaño muestral de dichas encuestas no permite ofrecer información por debajo de territorio histórico o capitales con errores muestrales asumibles, cuando las necesidades de desagregación territorial de este caso son mayores.

Otra alternativa que se analizó fue utilizar la información que se recoge en la Estadística Registral Inmobiliaria que publica el Observatorio Vasco de la Vivienda a partir de la información que le proporciona el Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y Bienes Muebles de España (CORPME). En una de las tablas se ofrece la cuota hipotecaria mensual media (€) y el porcentaje que supone con respecto al coste salarial por comunidad autónoma.

Aunque hubiera sido posible negociar con el Colegio de Registradores de la Propiedad para disponer de esta información a mayor desagregación, se encontró el problema asociado a que únicamente se iban a poder analizar las nuevas hipotecas firmadas, que son una pequeña parte de todas las hipotecas vigentes existentes de años atrás, y con un comportamiento y casuística muy diversa.

Por tanto, al igual que en el apartado de precios de compraventa se optó por descartar esta vía de análisis en el primer proceso; la atención se centró en los hogares en régimen de alquiler, dado que se disponía de más información sobre ellos. Además, los análisis por régimen de tenencia evidenciaron que estos hogares

soportan, en mayor medida, la carga del pago de la renta en relación con sus ingresos.

3.2.3. Coste del alquiler

De cara a analizar el coste anual asociado al alquiler, de la misma forma que en el otro criterio analizado, se optó por utilizar el depósito de fianzas y registro de contratos del Gobierno Vasco, que como se ha indicado anteriormente, es obligatorio depositar para los contratos de alquiler de vivienda habitual. Además, ya se ha desarrollado la operación estadística oficial denominada "Estadística del Mercado de Alquiler - EMAL", también comentada anteriormente.

La información del coste anual de este indicador se asocia con el cómputo de la renta media anual que pagan los hogares en los ámbitos geográficos de análisis (renta mensual multiplicada por 12 meses) calculada de la misma forma que en el indicador anterior.

3.2.4. Gastos y suministros básicos de la vivienda

De acuerdo con la normativa, dentro de los gastos y suministros básicos se incluye el importe del coste de los suministros energéticos (de electricidad, gas, gasoil, entre otros), agua corriente, de los servicios de telecomunicación, y las posibles contribuciones a la comunidad de propietarios, todos ellos de la vivienda habitual.

Con respecto a la estimación de estos gastos y suministros básicos de la vivienda, las distintas compañías suministradoras o ayuntamientos disponen de dicha información y lo tienen diferenciado por puntos de suministro (luz, agua, gas,) o por contratos/líneas (teléfono fijo, móvil, Internet…) e información de la persona titular. Además, si esta demanda de información se asociara a una estadística oficial, tendrían la obligación de suministrarla.

Sin embargo, dada la multitud de compañías asociadas a los distintos suministros, la distinta forma de registrarlo y la utilización de callejeros distintos al callejero oficial de la CAE dificultaría enormemente el proceso, convirtiéndose casi en inviable. Con la dificultad añadida de que en algunos casos el punto de suministro puede estar asociado a más de una vivienda (agua, gas, gasoil…) y que, además, se debería distinguir los consumos asociados a viviendas principales y no principales.

Tras descartar esta vía, se inició el proceso de identificación de fuentes de datos de estadísticas oficiales que recogían esta información. Se realizó un proceso de consulta con distintos organismos, y se decidió que la mejor fuente era la Encuesta de gasto familiar que realizan de forma conjunta el Eustat y el Instituto Nacional de Estadística (INE), en base a un acuerdo de colaboración entre ambos organismos.

Esta encuesta tiene una muestra suficiente para ofrecer información a nivel de territorio histórico, y la información que proporcionaba era coherente con lo establecido en el artículo 3.e. de la Ley Estatal de vivienda sobre los gastos y los suministros básicos de la vivienda habitual.

Gracias a la colaboración del personal técnico de la Encuesta de gasto familiar se pudieron identificar los conceptos de gastos básicos incluidos en la normativa y sus correspondientes códigos de bienes y servicios de la clasificación ECOICOP. De esta manera, los conceptos incorporados en el cálculo fueron los gastos anuales de los hogares en los siguientes conceptos (según clasificación ECOICOP/EPF[11]) asociados exclusivamente a la vivienda principal del hogar: suministro de agua, recogida de basura, alcantarillado, electricidad, gas, combustibles líquidos, servicios postales, de telefonía y fax, y los gastos comunitarios y de copropiedad de la vivienda. Se debe indicar que esta cantidad es el sumatorio de la media de los conceptos anteriores por el total de hogares de la muestra de cada territorio histórico asociado a las viviendas principales, tengan o no gasto efectivo en estos conceptos. Por ello, en este primer análisis se aplicó de forma uniforme a todos los hogares del mismo territorio histórico el cálculo de la carga económica que supone la vivienda con independencia de su régimen de tenencia, las características de la vivienda o las personas residentes en ella.

4. FECHA DE REFERENCIA DE LOS INDICADORES DE LA PRIMERA EDICIÓN

Para tener en cuenta la fecha de referencia de los indicadores que se tenían que calcular se tuvieron que analizar las fechas de referencia de las últimas publicaciones disponibles de cada una de las fuentes de datos seleccionadas en el momento de la realización de los análisis de datos.

En lo que respecta al criterio 1 (incremento del precio del alquiler en los últimos 5 años > IPC+3):

En el momento de la publicación del primer informe (diciembre de 2023) la información disponible vinculada a la Estadística del Mercado de Alquiler (EMAL) del Gobierno Vasco ya estaba actualizada hasta el cuarto trimestre de 2022. Por lo que fue posible calcular el incremento de la renta media de los contratos de alquiler libre depositados cada año en el registro de fianzas e iniciados entre 2017 y 2022 (últimos 5 años) en términos porcentuales y compararlo con el incremento en Euskadi de la media anual del IPC en este período que fue del 14,0 % (enero 2017 hasta diciembre de 2022) según datos publicados en la web de Eustat[12]. Por tanto, se

11 Códigos de ECOICOP considerados: 04411, 04421, 04431, 04441, 04511, 04521, 04523, 04531, 04548, 08301, 08302, 08303, 08304 y 08309.

12 https://es.eustat.eus/ipc.html

identificaban como zonas tensionadas si el incremento porcentual del precio era de 17 % (14 % + 3 %).

Tabla 1. **INDICADORES UTILIZADOS EN LA PRIMERA EDICIÓN PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LAS ZONAS TENSIONADAS**

Criterio	Indicadores utilizados	Fecha de referencia	Fuente
Criterio 1. Incremento renta alquiler	Renta de alquiler media por municipio y por distrito (don de está disponible)	Dato de las fianzas depositadas asociadas a contratos de alquiler iniciados en los años 2017 y 2022	Órgano Estadístico del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, Estadística del mercado de alquiler - EMAL
	IPC Euskadi	Dato de enero de 2017 a diciembre de 2022 (14 %+3 %) =17 %	Eustat/INE, Índice de precios de consumo
Criterio 2. Esfuerzo económico >30 %	Renta familiar disponible de los hogares por municipio y por distrito (donde está disponible)	Último dato publicado 2021	Eustat, Estadística de renta personal y familiar
	Renta de alquiler media por municipio y por distrito (donde está disponible)	Se utiliza el dato de las fianzas depositadas asociadas a contratos iniciados en el año 2021 por coherencia metodológica	Órgano Estadístico del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, Estadística del mercado de alquiler - EMAL
	Gastos de suministros básicos del hogar	Se ha utilizado el indicador de gasto de 2021 a nivel de Territorio Histórico al no disponer de dato más detallado	Eustat, Estadística de gasto familiar

Fuente: Observatorio Vasco de la vivienda.

Con respecto al criterio 2 (esfuerzo económico del gasto de renta de alquiler más los gastos básicos de la vivienda cuando fuera superior al 30 %):

Se recurrió a los datos estadísticos de 2021, ya que la fecha de referencia más actual de la estadística de Eustat sobre la Renta personal y familiar publicada en aquel momento correspondía con ese año.

Aunque en lo que respecta la información de suministros básicos del hogar y la renta de alquiler se disponía de información de 2022, por coherencia metodológica,

para la estimación del esfuerzo económico se utilizó al dato de la renta de alquiler de la EMAL y los gastos de suministros que proporciona la Estadística de Presupuestos Familiares de Eustat de 2021.

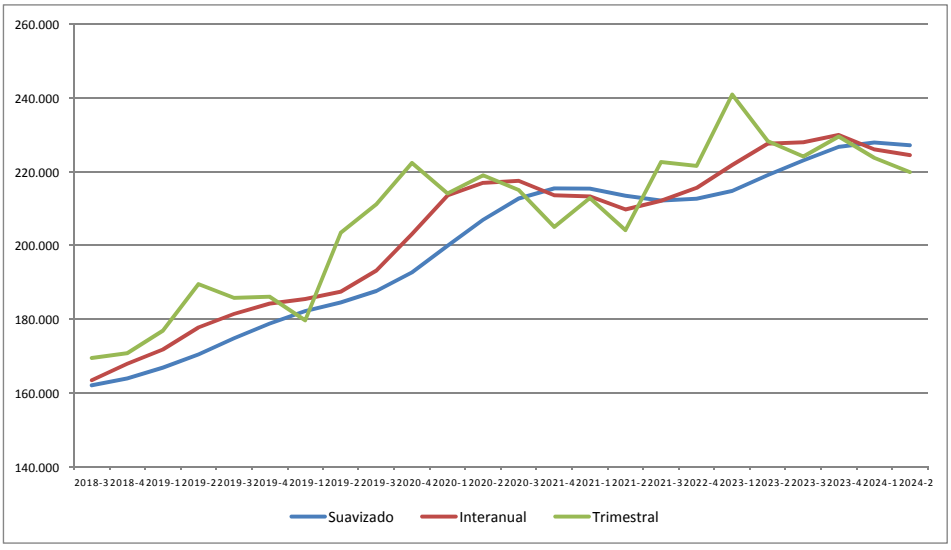
Los resultados principales de la primera edición pueden consultarse en las publicaciones que se realizaron entre diciembre de 2023 y febrero de 2024:

- Informe sobre zonas tensionadas en Euskadi (Diciembre 2023)
- Informe sobre zonas tensionas. Análisis ampliado a escala de municipios (Febrero 2024)

5. LA SEGUNDA EDICIÓN DE LOS INDICADORES

En abril de 2025 el Departamento de Vivienda y Agenda Urbana del Gobierno Vasco publicó un nuevo informe actualizado de la identificación de las zonas tensionadas, presentando la situación actualizada de los municipios de la CAE en relación con los indicadores que plantea la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho de la vivienda para la declaración de zona tensionada.

Gráfico 1. **PRECIO MEDIO TOTAL DE LAS TRANSACCIONES DE COMPRAVENTA DE VIVIENDA USADA LIBRE, POR TRIMESTRE DE INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO (*) EN EL MUNICIPIO DE VITORIA-GASTEIZ. CIFRAS TRIMESTRALES, INTERANUALES Y PRECIOS SUAVIZADOS (€)**



(*) Escrituras inscritas en el registro que corresponden a compraventas con transmisión del 100 % del dominio sobre la propiedad.

Fuente: Estadística de compraventa de inmuebles. Estadístico Específico. Departamento de Vivienda y Agenda Urbana.

En esta edición, tras analizar más a fondo la información proporcionada por el Colegio de Registradores, se pudo integrar la información de precios de compraventa proveniente de la Estadística de Compraventa de Inmuebles (ECVI). Para ello se realizó un proceso de suavizado de los datos interanuales mediante una media móvil[13] de orden 4 con los datos actualizados hasta el cuarto trimestre de 2024. La obtención de datos suavizados de los datos interanuales permitió analizar los incrementos de los precios de compraventa de viviendas en el período comprendido entre 2019 y 2024, y se obtuvo la tendencia de los precios a nivel municipal con una incidencia mucho más reducida de las características de las compraventas realizadas en cada periodo. En el gráfico 2 se recoge el ejemplo para Vitoria-Gasteiz.

En esta segunda edición también se actualizó la información con los últimos datos más recientes disponibles a la fecha de la publicación. En el caso del criterio 1, se utilizó con fecha de referencia de 2023 para el caso del alquiler (para realizar el análisis de la evolución de 2018 a 2023) y, para el caso de los datos de compraventa, que se disponían de datos más actualizados, se utilizó como año de referencia a 2024, con el análisis de la evolución con respecto al año 2019.

En lo que respecta al criterio 2, que depende del año de referencia más reciente de la publicación de la Estadística de Renta personal y familiar, se establece 2022 como año de referencia y la restante información también analizada a dicho año de referencia para mantener la coherencia temporal del indicador.

Tabla 2. **INDICADORES UTILIZADOS EN LA SEGUNDA EDICIÓN PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LAS ZONAS TENSIONADAS**

Criterio	Indicadores utilizados	Fecha de referencia	Fuente
Criterio 1.1 Incremento renta alquiler	Renta de alquiler media por municipio	Dato de las fianzas depositadas asociadas a contratos de alquiler iniciados en los años 2018 y 2023	Órgano Estadístico del Departamento de Vivienda y Agenda Urbana, Estadística del mercado de alquiler - EMAL
	IPC Euskadi	Dato de diciembre de 2018 a diciembre de 2023 (16,6 %+3 %) = 19,6 %	Eustat/INE, Índice de precios de consumo

13 El suavizado de datos con medias móviles consiste en reducir las fluctuaciones y el «ruido» de los datos para identificar la tendencia subyacente, promediando un número determinado de puntos de datos alrededor de un valor central. En cuanto al tipo de indicador, las medias móviles son indicadores retrasados porque se basan en valores pasados.

Criterio	Indicadores utilizados	Fecha de referencia	Fuente
Criterio 1.2 Incremento precio de compraventa	Precio de compraventa por municipio	Datos suavizados del precio de las compraventas registradas entre el IV trimestre de 2019 y el IV trimestre de 2024	Órgano Estadístico del Departamento de Vivienda y Agenda Urbana, Estadística de Compraventa de Inmuebles - ECVI
	IPC Euskadi	Dato de enero de 2019 a diciembre de 2024 (19,4 %+3 %) = 22,4 %	Eustat/INE, Índice de precios de consumo
Criterio 2. Esfuerzo económico >30 %	Renta familiar disponible de los hogares por municipio y por distrito (donde está disponible)	Último dato publicado 2022	Eustat, Estadística de renta personal y familiar
	Renta de alquiler media por municipio y por distrito (donde está disponible)	Se utiliza el dato de las fianzas depositadas asociadas a contratos iniciados en el año 2022 por coherencia metodológica	Órgano Estadístico del Departamento de Vivienda y Agenda Urbana, Estadística del mercado del alquiler - EMAL
	Gastos de suministros básicos del hogar	Se ha utilizado el indicador de gasto de 2022 a nivel de Territorio Histórico al no disponer de dato más detallado	Eustat, Estadística de gasto familiar

Fuente: Observatorio Vasco de la Vivienda.

6. PERFECCIONAMIENTO DE LOS INDICADORES UTILIZADOS

En futuras actualizaciones de los indicadores utilizados para identificar zonas tensionadas será necesario incorporar la nueva información que se genere a través de las distintas operaciones estadísticas oficiales, así como los datos adicionales procedentes de registros administrativos y fuentes tributarias vinculadas a la vivienda, especialmente el "modelo 100" de la declaración de la renta.

6.1. Criterio 1. Incremento del precio de venta/alquiler en los últimos 5 años > IPC+3 puntos

Con respecto al primer criterio, asociado al incremento del precio de la vivienda tanto en venta como en alquiler, en futuras ediciones será posible realizar un análisis más detallado de la información disponible en los registros administrativos, que junto con la información auxiliar de otras fuentes estadísticas u otros registros administrativos permitirán mejorar las estimaciones de precios de compraventa y alquiler.

En próximas ediciones se podrá analizar si es posible la implantación de técnicas de estimaciones en áreas pequeñas. Estas técnicas permitirían estimar las variaciones de precios en ámbitos geográficos con un reducido número de transacciones de compraventa o alquiler por medio de variables auxiliares con alta correlación con las características de la vivienda, y que evitarían la influencia de los datos atípicos en dichas áreas.

En el caso de las transacciones de compraventa de viviendas, para poder mejorar las estimaciones obtenidas se necesita llegar a un acuerdo con otras instituciones, como es el caso del Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y Bienes Muebles de España, para que realicen procesos de identificación de valores atípicos o técnicas de estimaciones en pequeñas áreas que permita analizar áreas geográficas con un número de reducido de compraventas.

6.2. Criterio 2. La carga media del coste de la hipoteca o coste del alquiler + los gastos y suministros básicos > 30 % de los ingresos medios del hogar

En lo que respecta al criterio de la carga media del coste de la hipoteca o alquiler, se podrán mejorar las estimaciones en los casos en que Eustat disponga de información proveniente del "modelo 100" de la declaración de la renta que permita identificar el coste anual del hogar en el pago de las cuotas de hipoteca y amortizaciones o el coste anual del alquiler. Esta información será tratada para fines estadísticos por Eustat para la elaboración de las dos operaciones estadísticas de esfuerzo financiero que tiene previsto desarrollar: "Estadística del esfuerzo financiero de los hogares en alquiler" y "Estadística del esfuerzo financiero de los hogares para adquirir una vivienda en propiedad".

La identificación de los hogares que soportan el pago de una hipoteca o una renta de alquiler permitirá mejorar también la estimación de la renta de ingresos de los hogares diferenciando por régimen de tenencia ya que, normalmente, los hogares en régimen de alquiler poseen menos ingresos que los que tienen vivienda en propiedad, y el esfuerzo financiero que sufren es superior al estimado con los indicadores actuales.

Por otro lado, la estimación de los gastos de suministro básico de los hogares se puede mejorar teniendo en cuenta la información estadística auxiliar que se disponga de estos hogares: el número de personas que residen en el hogar, las características de estas personas, las características de la vivienda...

Otra vía de mejora de este punto puede ser el contacto con las empresas distribuidoras de consumos como la energía, gas, agua, para que ofrezcan la información de consumo anual individualizada por punto de suministro. Aunque en el caso de distribuidoras no se dispone del precio final, se puede hacer una estimación más ajustada de dicho coste para cada hogar. Sin embargo,

habrá que tener en cuenta la problemática de la existencia de puntos de suministro comunitarios, para identificar estas casuísticas y plantear una solución adecuada.

7. CONCLUSIONES

Los indicadores desarrollados en este artículo representan un avance significativo en la capacidad de la Administración Pública Vasca para identificar y analizar de manera objetiva las zonas de mercado residencial tensionado en la Comunidad Autónoma de Euskadi. El proceso metodológico llevado a cabo ha permitido transformar las definiciones legales de la Ley 12/2023 en indicadores estadísticos operativos, robustos y basados exclusivamente en fuentes oficiales.

A lo largo de este proceso se ha conseguido superar importantes limitaciones iniciales en la disponibilidad y desagregación de los datos para ofrecer una herramienta esencial para la toma de decisiones en las políticas públicas de vivienda. Del mismo modo, la integración progresiva de información estadística basada en registros administrativos, junto con las nuevas operaciones estadísticas que se han ido consolidando, ha permitido reajustar el sistema de indicadores para ofrecer unos resultados que mejoran la identificación las zonas tensionadas.

No obstante, los resultados obtenidos muestran que este sistema de indicadores debe entenderse como un proceso en evolución. Persisten desafíos relevantes, especialmente en la estimación del esfuerzo financiero de los hogares, tanto en régimen de alquiler como en aquellos en propiedad con cuotas de hipotecas pendientes de pago, y en los ámbitos geográficos de menor tamaño, que, aunque con menor actividad inmobiliaria, pudieran estar también afectados por la tensión en su mercado inmobiliario.

La ausencia de información oficial suficientemente desagregada sobre el esfuerzo financiero de los hogares que tienen que hacer frente a cuotas hipotecarias y la necesidad de mejorar la estimación individualizada de los gastos de suministros evidencian la importancia de la implantación de las nuevas operaciones estadísticas previstas desarrollar durante el Plan Vasco de Estadística 2027–2030 y la mejora de las operaciones ya existentes. Estas futuras mejoras permitirán integrar datos tributarios más detallados, aplicar técnicas de estimación en áreas pequeñas. También en un futuro habrá que analizar en profundidad como integrar el análisis de nuevos regímenes de tenencia y otras formas de convivencia que van teniendo mayor peso, como pudiera ser el alquiler de habitaciones, la cesión de uso o las viviendas colaborativas.

Por otro lado, si tras este proceso de identificación de zonas tensionadas la administración competente decide declarar la zona como mercado residencial

tensionado (de acuerdo con la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda) es necesario disponer del precio de referencia de alquiler para poder limitar el precio en las casuísticas establecidas en la normativa[14].

En este contexto, resulta especialmente relevante el desarrollo paralelo de nuevas operaciones estadísticas orientadas a profundizar en el análisis del mercado del alquiler. En particular, Eustat ha diseñado y puesto en marcha una metodología específica para el cálculo del precio de referencia del alquiler de la vivienda habitual, basada en la integración de fuentes tributarias, catastrales y administrativas, y alineada con los criterios del "Sistema Estatal de Referencia del Precio del Alquiler de Vivienda". Esta metodología, descrita en el anexo, permite obtener estimaciones robustas y territorialmente desagregadas de los precios del alquiler, complementando los indicadores empleados para la identificación de las zonas de mercado residencial tensionado y reforzando el soporte estadístico para el diseño y seguimiento de las políticas públicas de vivienda.

14 El valor superior del rango marcará el límite del precio de la renta, en los nuevos contratos de alquiler de vivienda de grandes tenedores, así como en todos los nuevos contratos de alquiler de viviendas situadas en dichas zonas tensionadas, que no hayan estado arrendadas en los últimos cinco años.

ANEXO

"PROCESO DE OBTENCIÓN DEL INDICADOR DE REFERENCIA DEL PRECIO DE ALQUILER EN EUSKADI"

Eustat-Instituto Vasco de Estadística tiene encomendada, por la Ley 10/2023, de 9 de noviembre, del Plan Vasco de Estadística 2023-2026 (publicada en el BOPV de 23 de noviembre de 2023), la realización de la operación estadística *Esfuerzo financiero de los hogares en alquiler*. Esta estadística tiene como objetivo medir el esfuerzo económico que realizan los hogares en régimen de alquiler para hacer frente al pago de la renta de su vivienda habitual, así como de los suministros básicos asociados.

Una de las variables clave a analizar es la cuantía o renta de alquiler, cuyo estudio permite conocer la evolución de los precios del mercado de vivienda habitual en alquiler. Esta información resulta esencial para mejorar la transparencia del mercado, facilitar el diseño de políticas públicas en materia de vivienda y apoyar la planificación urbana.

Asimismo, esta estadística permite generar los índices de referencia del precio del alquiler, integrados en el sistema estatal establecido en el Real Decreto-Ley 7/2019, de 1 de marzo, cuya finalidad es proporcionar indicadores homogéneos sobre la evolución del mercado de alquiler de viviendas.

En la Comunidad Autónoma de Euskadi, la elaboración de estos indicadores requiere una metodología específica adaptada a cada territorio histórico, debido a la coexistencia de tres sistemas tributarios forales diferenciados y con particularidades en la recogida de información sobre arrendamientos. En este contexto, Eustat ha desarrollado una metodología propia que permite integrar y explotar de manera homogénea los datos procedentes de las tres Haciendas Forales —Araba/Álava, Bizkaia y Gipuzkoa—, garantizando así la comparabilidad de los resultados.

El ámbito geográfico de la estadística comprende los tres territorios históricos del País Vasco: Araba/Álava, Bizkaia y Gipuzkoa. En este ámbito, la población objeto de estudio está formada por las viviendas situadas en estos territorios que han sido alquiladas como residencia habitual y que figuran en las declaraciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

Para garantizar una correcta interpretación de los resultados, se definen una serie de conceptos básicos. Entre ellos se incluyen los distritos y las secciones censales, que son divisiones territoriales oficiales utilizadas para organizar y desagregar la información estadística, basadas en el Censo del INE de 2021. El estudio se centra exclusivamente en viviendas alquiladas como residencia habitual. La superficie se expresa en metros cuadrados construidos, excluyendo los elementos

comunes, y la tipología edificatoria distingue entre viviendas colectivas (pisos en edificios plurifamiliares) y viviendas unifamiliares o rurales.

La principal fuente de datos procede de los modelos tributarios de cada territorio histórico: el modelo 109 en Gipuzkoa y el modelo 100 en Araba/Álava y Bizkaia. Estos modelos recogen información tanto de las personas arrendatarias que aplican deducciones por alquiler, como de las arrendadoras que declaran los ingresos percibidos.

A esta información se incorporan los datos de los catastros forales, que permiten localizar los inmuebles y conocer sus características estructurales básicas —como la superficie o la tipología edificatoria—, así como la titularidad de las viviendas, incluyendo la identificación de los titulares y su cuota de participación.

A partir de este conjunto de fuentes se calculan valores medianos y percentiles de la renta mensual y del precio por metro cuadrado, lo que permite analizar la evolución de los precios del alquiler en distintos niveles de desagregación territorial.

El análisis se realiza con periodicidad anual. En la actualidad, hay datos disponibles para Gipuzkoa desde 2022. La información relativa a 2024, que incorpora por primera vez a Araba/Álava y Bizkaia, se ha difundido en marzo de 2026 junto con los datos del resto de comunidades autónomas, permitiendo disponer de información comparable para todo el Estado y asegurando la homogeneidad gracias a la metodología unificada aplicada.

Fuentes de información complementarias

Dado que la información tributaria presenta ciertas limitaciones para la elaboración de estos indicadores y no siempre permite identificar de forma unívoca cada vivienda arrendada, ha sido necesario recurrir a fuentes complementarias.

Entre ellas, destacan el *Registro estadístico de población* de Eustat y sus bases de datos sociodemográficas y territoriales, que se utilizan para contribuir a la identificación de las viviendas arrendadas, facilitando su localización y su relación con los ocupantes. Asimismo, los catastros forales aportan información clave para la identificación de los inmuebles y de sus titulares.

Cálculo del tiempo en alquiler

Uno de los principales retos metodológicos ha sido determinar la duración efectiva del alquiler de cada vivienda a lo largo del año. En Araba/Álava y Gipuzkoa esta información no está disponible en los modelos tributarios, y en Bizkaia comenzó a registrarse a partir del ejercicio fiscal 2024.

Para estimar el tiempo en alquiler se utiliza principalmente el *Registro de contratos de alquiler y fianzas del Gobierno Vasco*, que proporciona las fechas de

inicio y, en su caso, de finalización de los contratos. Esta información permite calcular con precisión el número de días en los que una vivienda ha estado alquilada.

Cuando la vivienda arrendada no figura inscrita en este registro, se recurre a los movimientos padronales de los inquilinos obtenidos a través del *Registro estadístico de población* de Eustat, lo que permite estimar la duración del alquiler en función de cambios de domicilio u otras variaciones padronales registradas durante el período. En ausencia de movimientos padronales, se asume que la vivienda ha estado alquilada durante todo el año.

Cálculo de la renta mensual y del precio por metro cuadrado

El importe del alquiler se obtiene principalmente de las declaraciones del IRPF. En Gipuzkoa se dispone tanto de los ingresos declarados por las personas arrendadoras como de las deducciones aplicadas por las arrendatarias, mientras que en Araba/Álava y Bizkaia la información económica procede fundamentalmente de los ingresos declarados por los propietarios. Cuando existen discrepancias entre fuentes (ingresos y deducciones), se aplica un proceso de validación para determinar el dato más fiable.

La renta mensual se calcula a partir del importe total declarado en el período y del tiempo efectivo en alquiler. Este dato se somete a controles de calidad para asegurar la coherencia de los resultados. Asimismo, la cuota mensual recogida en el *Registro de contratos de alquiler y fianzas del Gobierno Vasco* se utiliza como referencia adicional para ajustar los cálculos derivados de la información tributaria.

Posteriormente, esta renta se divide entre la superficie de la vivienda para obtener el precio por metro cuadrado, uno de los principales indicadores del estudio.

Superficie y tipología de las viviendas

En Gipuzkoa, la variable superficie requiere un tratamiento específico, ya que el Catastro de este territorio histórico no proporciona directamente la superficie construida excluyendo los elementos comunes. Cuando se dispone de la superficie útil, ésta se transforma en superficie construida mediante un coeficiente estándar; en caso contrario, se ajusta la superficie construida total descontando los elementos comunes, con el fin de mantener criterios coherentes con los utilizados en el sistema estatal.

En Araba/Álava y Bizkaia, esta información está disponible directamente en sus respectivos catastros forales, por lo que no requiere ajustes adicionales.

Para diferenciar entre viviendas colectivas y unifamiliares o rurales se han adaptado las nomenclaturas específicas de los catastros de Araba/Álava, Bizkaia y

Gipuzkoa a las empleadas por el Catastro estatal, garantizando coherencia y homogeneidad en los principios metodológicos.

Control de calidad y difusión

Para asegurar la calidad estadística se identifican y excluyen valores atípicos, es decir, aquellos precios por metro cuadrado que se alejan significativamente del comportamiento general en cada sección censal y tipo de vivienda. Este proceso evita que valores extremos distorsionen los resultados finales.

La difusión de la información se realiza únicamente en ámbitos territoriales con un número suficiente de observaciones, estableciéndose un mínimo de diez viviendas arrendadas por área. De este modo, se garantiza la representatividad de los resultados.

Los indicadores se publican para secciones censales, distritos, municipios, territorios históricos y el conjunto de la Comunidad Autónoma, diferenciando entre tipologías de vivienda (colectivas y unifamiliares o rurales) y años de referencia.

Conclusión

La metodología desarrollada por Eustat permite explotar de forma homogénea la información de las tres Haciendas Forales, superando las limitaciones y diferencias entre sistemas tributarios.

La combinación de fuentes tributarias, catastrales y administrativas permite construir un sistema de indicadores robusto, útil para el análisis del mercado del alquiler y para el diseño de políticas públicas, así como para su integración en el Sistema Estatal de Referencia del Precio del Alquiler de Vivienda.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Álvarez Fernández, E., Lasarte Navamuel, E., & Rubiera Morollón, F. (2025). Análisis espacial de las "zonas tensionadas" recogidas en la Ley por el derecho a la vivienda: análisis del caso asturiano. Vol. 57 Núm. 226 (2025): *CyTET invierno* 2025 https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.226.21

Arnott, R. (1995). Time for revisionism on rent control. *Journal of Economic Perspectives* 9 (1), 99–120. https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.9.1.99

García-Montalvo, J. G. (2022). Algunas consideraciones sobre el proyecto de ley de vivienda. *Revista del Instituto de Estudios Económicos, n.º 3, 155-162*. https://jgmontalvo.com/wp/IEE_libro_vivienda.pdf

Gobierno de Navarra. Dirección General de Vivienda. (2025). Informe preliminar. Zonas de mercado tensionado.

https://www.navarra.es/NR/rdonlyres/58117375-5F75-42E1-8403-38BC21B1D209/0/Informepreliminarsobrezonastensionadas.pdf

Gobierno Vasco. Departamento de Vivienda y Agenda Urbana. (2025). Plan Director de Vivienda 2025-2027. https://observatoriovivienda.euskadi.eus/x39-ovad01/es/contenidos/plan/ovv_pdv_2025_2027/es_ovv_admi/index.shtml

Gobierno Vasco. Lehendakaritza. (2025). Sociómetro Vasco 86 (julio 2025) https://www.euskadi.eus/sociometros-vascos/web01-s1lehike/es/

López Rodríguez, D., & De los Llanos Mateo, M. (2020): La intervención pública en el mercado del alquiler de vivienda: una revisión de la experiencia internacional. *Documentos Ocasionales del Banco de España*, n.º 2002 https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasionales/20/Fich/do2002.pdf

Mense, A., Michelsen C., & Kholodilin K. A. (2017). Empirics on the causal effects of rent control in Germany, Friedrich-Alexander University (FAU) Discussion Paper in Economics 24/2017 https://www.econstor.eu/bitstream/10419/172460/1/1008784427.pdf

Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana. (2024-2025). Metodología del Sistema Estatal de Referencia del Precio del Alquiler de Vivienda. https://www.mivau.gob.es/vivienda/alquila-bien-es-tu-derecho/serpavi

Metodología (Resolución MIVAU 14 marzo 2024)

Metodología (Resolución MIVAU 8 abril 2025)

Monras, J., & García Montalvo, J. (2023). The Effect of Second-Generation Rent Controls: Evidence from Catalonia (No. 18485). *CEPR Discussion Papers* https://www.frbsf.org/wp-content/uploads/wp2023-28.pdf

Skak, M., & Bloze, G. (2013). Rent control and misallocation. Urban Studies 50 (10), 1988–2005. https://doi.org/10.1177/0042098012470390

Turner, B., & Malpezzi, S. (2003). A review of empirical evidence on the costs and benefits of rent control. Swedish Economic Policy Review 10, 11–56. https://www.government.se/contentassets/6e57e1d818bb-4b289ac512bb7d307fa5/bengt-turner--stephen-malpezzi-a-review-of-empirical-evidence-on-the-costs-and-benefits-of-rent-control

Zaar, M. H. (2025). Procesos de gentrificación y turistificación en "áreas tensionadas" de ciudades medias en Catalunya. *Ikara. Revista de Geografías Iberoamericanas*, (6). https://doi.org/10.18239/Ikara.3622

DOCUMENTOS Y ESTADÍSTICAS INSTITUCIONALES ONLINE

Eustat (2025). *Encuesta de gasto familiar.* Encuesta de gasto familiar

Eustat (2025). *Estadística de renta personal y familiar.* Tablas estadísticas: Renta personal y familiar

Eustat (2025). *Referencia del precio del alquiler de vivienda.* Referencia del precio del alquiler de vivienda

Gobierno Vasco (2023). Lehendakaritza. *Sociómetro vasco nº 79.* Febrero de 2023. 79. EUSKAL SOZIOMETROA / SOCIÓMETRO VASCO 79

Gobierno Vasco (2024). Departamento de Vivienda y Agenda Urbana. Behatokia. Observatorio Vasco de Vivienda. *Estadística registral inmobiliaria*. Estadística Registral Inmobiliaria 2024 - Observatorio Vasco de la Vivienda

Gobierno Vasco (2025). Departamento de Justicia y Derechos Humanos. *Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS).* Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS) - Departamento de Justicia y Derechos Humanos - Gobierno Vasco - Euskadi.eus

Gobierno Vasco (2025). Departamento de Justicia y Derechos Humanos. *Estadísticas del Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico.* Estadísticas del Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico - Departamento de Justicia y Derechos Humanos - Gobierno Vasco - Euskadi.eus

Gobierno Vasco (2025). Departamento de Vivienda y Agenda Urbana. *Encuesta a hogares en régimen de alquiler – ENALQ.* Encuesta a hogares en régimen de alquiler - ENALQ - Departamento de Vivienda y Agenda Urbana - Gobierno Vasco - Euskadi.eus

Gobierno Vasco (2025). Departamento de Vivienda y Agenda Urbana. *Estadística del Mercado de Alquiler – EMAL.* Estadística del Mercado de Alquiler - EMAL.

Gobierno Vasco (2025). Departamento de Vivienda y Agenda Urbana. *Encuesta sobre Oferta Inmobiliaria – OFIN.* Encuesta sobre Oferta Inmobiliaria - OFIN - Departamento de Vivienda y Agenda Urbana - Gobierno Vasco - Euskadi.eus

Gobierno Vasco (2025). Departamento de Vivienda y Agenda Urbana. *Estadística de Compraventa de Inmuebles – ECVI.* Estadística de Compraventa de Inmuebles - ECVI - Departamento de Vivienda y Agenda Urbana - Gobierno Vasco - Euskadi.eus

Gobierno Vasco (2025). Departamento de Vivienda y Agenda Urbana. *Encuesta sobre Necesidades y Demanda de Vivienda – ENDV.* Encuesta sobre Necesidades y Demanda de Vivienda - ENDV - Departamento de Vivienda y Agenda Urbana - Gobierno Vasco - Euskadi.eus

Gobierno Vasco (2025). Lehendakaritza. *Sociómetro vasco nº 87.* Diciembre de 2025. 87. EUSKAL SOZIOMETROA / SOCIÓMETRO VASCO 87

Observatorio Vasco de la Vivienda (2023). *Informe sobre zonas tensionadas en Euskadi.* Diciembre de 2023. ZT_diciembre.pdf

Observatorio Vasco de la Vivienda (2024). *Informe sobre zonas tensionadas en Euskadi.* Febrero de 2024. ZT_febrero24.pdf

Observatorio Vasco de la Vivienda (2025). *Informe sobre zonas tensionadas en Euskadi.* Abril de 2025. ZT_abril_25.pdf

NORMAS JURÍDICAS

Gobierno de España (2019). *REAL DECRETO-LEY 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler*. (5 de marzo de 2019). https://www.boe.es/buscar/pdf/2019/BOE-A-2019-3108-consolidado.pdf

Gobierno de España (2023). *LEY 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.* (25 de mayo de 2023). Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

Gobierno Vasco (2020). *DECRETO 71/2020, de 26 de mayo, por el que se aprueba el Programa Estadístico Anual de 2020*. (1 de junio de 2020). 2002114a.pdf

Gobierno Vasco (2023). *LEY 10/2023, de 9 de noviembre, del Plan Vasco de Estadística 2023-2026 y de tercera modificación de la Ley de Estadística de la Comunidad Autónoma de Euskadi* (05 de marzo de 2019). 2305254a.pdf

Gobierno Vasco (2025). *DECRETO 125/2025, de 17 de junio, por el que se aprueba el Programa Estadístico Anual de 2025*. (8 de julio de 2025). 2503041a.pdf

Gobierno Vasco (2026). *DECRETO 42/2016, de 15 de marzo, del depósito de fianzas y del Registro de Contratos de Arrendamiento de Fincas Urbanas de la Comunidad Autónoma de Euskadi*. BOPV nº1294 (29 de marzo de 2016). 1601294a.pdf

Etxebizitza eskuragarritasuna: alokairuen erronkak eta aukerak Euskal Autonomia Erkidegoko testuinguruan[1]

Housing affordability: rental challenges and opportunities in the Basque context

Etxebizitza eskuragarritasuna Euskal Autonomia Erkidegoko erronka estrategiko nagusietako bat da. Prezioen igoerak, alokairuaren tentsioak eta gizarte-sektore zaurgarrien egoerak erakusten dute sektore publikoaren esku-hartze zuzena egin beharko duela eta, era berean, tresna eta erregulazio berriak ere martxan jartzeko beharra dagoela bizitegi-politika inklusiboagoak eta eraginkorragoak diseinatzeko. Artikulu honek etxebizitza eskuragarri bilakatzeko dauden aukerak eta aurrez aurre jartzen dituen oztopoak aztertzen ditu, EAEko esperientzia zehatzetan oinarrituta. Horretarako, Alokairu Erregimeneko Familiei buruzko Inkestaren emaitzak eta faktore sozioekonomikoek eta geografikoek Euskal Autonomia Erkidegoan etxebizitzaren eskuragarritasunean nola eragiten duten aztertzen da.

La accesibilidad a la vivienda representa uno de los principales retos estratégicos en la Comunidad Autónoma del País Vasco. La subida de precios, la tensión del alquiler y la situación de sectores sociales vulnerables muestran la necesidad de una intervención directa del sector público y la necesidad de poner en marcha nuevos instrumentos y regulaciones para diseñar políticas residenciales más inclusivas y eficaces. Este artículo analiza las posibilidades de acceso a la vivienda y los obstáculos a los que se enfrenta, basándose en experiencias concretas en la CAPV. Para ello, se analiza el resultado de la Encuesta de Hogares en Régimen de Alquiler y cómo influyen los factores socioeconómicos y geográficos en el acceso a la vivienda en la C.A. de Euskadi. Por último, se exponen las conclusiones y reflexiones finales sobre el tema.

Housing affordability is one of the main strategic challenges in the Basque Autonomous Community. The increase in prices, the tension in rents and the situation of vulnerable social sectors show that the public sector will have to intervene directly, as well as the need to implement new instruments and regulations to design more inclusive and effective housing policies. This article analyzes the opportunities and obstacles to making housing affordable, based on specific experiences in the Basque Country. To this end, the results of the Survey on Families in the Rental System and how socioeconomic and geographical factors affect housing affordability in the Basque Autonomous Community are analyzed. Finally, the conclusions and final reflections are presented.

1 Lan hau Eusko Jaurlaritzako Etxebizitza Sailarentzat aldez aurretik garatutako ikerketa-proiektu baten parte da (2024). Proiektu horrek Eusko Jaurlaritzaren (Etxebizitza eta Hiri-Agendaren Saila) eta Ekonomisten Euskal Elkargoaren finantziazioa izan zuen.

Oharra: Eskerrak eman nahi dizkiegu testu honen lehenengo bertsioa modu anonimoan berrikusi zutenei, egindako iradokizun baliotsuengatik.

Amaia Altuzarra Artola
Politika Publikoak eta Historia Ekonomikoa Saila
Elena Martínez Tola
Ekonomia Aplikatua Saila
Unai Tamayo Orbegozo
Finantza Ekonomia II Saila
Estrella Sánchez Corchero
Ekonomia eta Kudeaketa Saila

Euskal Herriko Unibertsitatea (EHU)

Aurkibidea

1. Sarrera
2. Ikerketaren helburuen zehaztapena eta metodologia
3. Etxebizitzaren eskuragarritasunaren kontzeptua
4. Etxebizitza eskuragarritasunaren neurketa
5. Etxebizitzaren alokairuen eskuragarritasuna Euskal Autonomia Erkidegoan
6. Alokairu babestua eskuratzeko baldintzatzaileak Euskadin: analisi ekonometrikoa
7. Ondorioak eta gomendioak

Aipamenak

Hitz gakoak: etxebizitza eskuragarritasuna, politika publikoak, etxebizitzen alokairua

Palabras clave: asequibilidad de la vivienda, políticas públicas, alquiler de vivienda

Keywords: Housing affordability, public policies, rental housing

JEL Kodeak: R31, R38, K25

DOI: https://doi.org/10.69810/ekz.1532

Sarrera-eguna: 2025/10/29 **Onarpen-eguna:** 2026/03/30

1. SARRERA

Etxebizitza eskubide unibertsaltzat hartzen da, baina merkatuaren logikak eta baliabide publikoen mugak erronka nagusi bihurtu dute haren eskuragarritasuna. Nazio Batuen analisiek mundu mailako arazoa dela azpimarratzen dute eta maila desberdinetako erakundeek egindako azterketek agerian uzten dute gazteek, etorkinek, guraso bakarreko familiek eta baliabide urriko taldeek gero eta zailtasun handiagoak dituztela etxebizitza duin eta egonkorra eskuratzeko.

Etxebizitza duin eta eskuragarria izateko eskubidea giza eskubide unibertsal gisa jasota dago arautegi esparruan. Horrela adierazi egiten da maila ezberdinetako testuinguru juridikoetan, ala nola Nazio Batuen Eskubide Ekonomiko, Sozial eta Kulturalen Itunean; Europako Gizarte Gutunean eta Espainiako Konstituzioaren 47. artikuluan. Era berean, Euskal Autonomia Erkidegoko Etxebizitzaren Legea (3/2015 Legea, ekainaren 18koa) aurrerapauso handia da eskubide sozialak finkatzeko bidean, etxebizitza duin eta egokia izateko eskubide subjektiboa aitortzen baitu. Oinarrizko eskubide horrek duintasunez eta segurtasunez bizitzeko leku bat bermatu nahi die pertsonei, eta etxebizitza egokirik izan gabe etxebizitza hori eskuratzeko baliabide ekonomiko nahikorik ez dutenei mesede egiteko diseinatuta dago.

Hala eta guztiz ere, eskubide horren aplikazio praktikoan, diferentzia esanguratsua ematen da arau-esparruaren adierazpenen eta politika publikoen exekuzioaren eraginkortasun errealaren artean. Hau horrela dela esan daiteke, etxebizitza eskubidea sarritan adierazpen hutsean gelditzen delako, eta ez delako tresna juridiko gisa aplikagarri izateko garatua izan. Horrek zaildu egiten du eskubidea benetan gauzatzea, eta ez da erraza administrazioek neurri eraginkorrak hartzea. Ondorioz, horrek mugak ezartzen dizkie gobernantza publikoari eta ekintza politikoari.

Izatez, etxebizitza-politiken arloan bi logika nagusiren arteko tentsioa nabarmena da: alde batetik, etxebizitza ondare higiezin eta inbertsio-ondasun modura ulertzen duen ikuspegi ekonomikoa, eta bestetik, etxebizitza gizarte-ondare eta eskubide gisa aitortzen duen ikuspegi normatiboa. Bi ikusmolde horien arteko desoreka sistemikoa agerikoa da orokorrean Europako herrialde gehienetan, bereziki hiri nagusietan. Baina egoera hori Espainian oso nabarmena bada, oraindik ere sakonagoa da Euskal Autonomia Erkidegoan, non merkatu librean eman den etxebizitzaren prezioen gorakada eta eskaintza publikoaren mugen arteko arrakala nabarmenagoa den.

Ikerketa Soziologikoen Zentroak (CIS) garatutako inkestaren datuei erreparatzen badiegu[2], Espainiako Estatuan etxebizitza bilakatu da hiritarren kezka nagusia. Euskadin pertzepzio bera dago eta izatez, Autonomia Erkidegoan, etxebizitza libreen salerosketen metro koadroaren eta alokairuen batez besteko prezioak gora egiten jarraitzen dute azken datuen arabera.

Artikulu honek etxebizitzaren eskuragarritasuna aztertzen du. Hasteko, bigarren atalean, lanaren helburuak eta erabili den metodologia aurkezten da. Hirugarren atalean, literatura akademiko espezializatuaren eta politika publikoen inguruko dokumentazio ofizialaren berrikuspena egiten da, etxebizitzaren eskuragarritasunaren esparru kontzeptuala testuinguruan kokatzeko. Laugarrenez,

2 *Barómetros CIS*, 2025eko urtarrila.

etxebizitzaren eskuragarritasunaren neurketari buruzko analisi teorikoa egiten da. Bosgarren atalean Eusko Jaurlaritzako Etxebizitza eta Hiri Agenda Sailak 2022an Alokairu Erregimeneko Etxekoen unitateei egindako Inkestaren (ALOKAIN, 2022) mikrodatuen azterketa estatistikoa egiten da, EAEn dagoen egoera aztertzeko helburuarekin. Horren ostean, seigarren atalean, analisi ekonometrikoa aurkezten da eta honen bitartez zein faktorek baldintzatzen duten etxebizitza babestua eskuratzeko probabilitatea zehazten da. Horretarako, alderatu egin dira etxebizitza bakoitzean bizi diren pertsonen ezaugarri soziodemografikoak, etxebizitzaren kokapena zein etxebizitza motak, eta alokairuaren baldintzak. Amaitzeko, azken hausnarketak, ondorioak eta gomendioak laburbiltzen dira.

2. IKERKETAREN HELBURUEN ZEHAZTAPENA ETA METODOLOGIA

Lan honetan Euskal Autonomia Erkidegoan alokairu babestua eskuratzearekin lotutako gizarte-, ekonomia- eta lurralde-baldintzak identifikatzen eta aztertzen dira, etxebizitzaren irisgarritasunari buruzko eztabaida akademikoari ekarpen analitikoa egiteko, eztabaida teorikoan murgiltzeko asmorik gabe.

Horrela, lanaren helburu orokorra Euskal Autonomia Erkidegoan alokairu babestuko etxebizitza eskuratzeko baldintzatzaileak aztertzea da, baita erregimen horretan bizi diren familien profila eta merkatuko alokairu pribatuan bizi direnena ezaugarritzea ere. Garatutako esparru teorikoan eta egoitza-irisgarritasunari eta bizitegi-kalteberatasunari buruzko aurretiazko ebidentzian oinarrituta, honako ikerketa-galdera hauek egiten dira: 1) Zer faktore sozioekonomikok baldintzatzen dute alokairuko etxebizitza babestuan bizitzeko probabilitatea?; 2) Lurralde-desberdintasun esanguratsuak al daude alokairu babestua eskuratzeari dagokionez?; 3) Zer ezaugarri demografiko eta familiar lotzen dira parke babestura iristeko aukera handiagoarekin?

Galdera horietatik honako hipotesi kontrastagarri hauek eratortzen dira:

H1 (ahalegin ekonomikoa): alokairua ordaintzeko ahalegin ekonomikoa faktore garrantzitsua da alokairu babestua eta alokairu pribatua bereizteko.

H2 (profil soziodemografikoa): ahultasun handiagoari lotutako profil jakin batzuek (adin handia, hezkuntza-maila txikiagoa, guraso bakarreko etxeak) alokairu babestuan bizitzeko aukera handiagoa dute.

H3 (administrazio-errotzea eta jatorria): babestutako alokairuan bizitzeko probabilitatea handiagoa da atzerritarrak ez diren etxekoen unitateen artean, eta atzerritar jatorriko etxekoen unitateek, berriz, etxebizitza eskuratzeko probabilitate erlatibo txikiagoa dute.

H4 (lurraldea eta tokiko merkatua): alokairu babestua eskuratzeko probabilitatea nabarmen aldatzen da lurralde historikoen eta udal-tamainen artean,

eta merkatuko tentsioaren eta eskaintza publikoaren eskuragarritasunaren arteko aldeak islatzen ditu.

Alokairu-merkatuaren egoeraren ezagutzan aurrera egiteko, metodologiari dagokionez, lehenik eta behin egin dena gaiari buruzko dokumentazioa berrikustea izan da, lana testuinguruan kokatzeko asmoz. Horretarako, literatura akademiko espezializatua eta erakunde ofizialen txostenak berrikusi egin dira.

Ondoren datuen analisi estatistikoa egin da, Alokairu-Erregimeneko Etxekoen Unitateei egindako inkestaz baliatuz (ALOKAIN, 2022). Inkestako mikrodatuen azterketa eginez, EAEn dagoen egoera zehatza ezagutzeko aukera izan dugu. Alokairuko etxebizitza babestua eskuratzeko erabakigarriak diren aldagaiak aztertzeko analisi ekonometriko bat garatzen da, ALOKAIN 2022 Inkestaren mikrodatuetan oinarrituta. Hautatutako metodologiak — erregresio logistiko bitarra — aukera ematen du familia batek etxebizitza babestua eskuratzeko duen probabilitatea kalkulatzeko, ezaugarri soziodemografikoen, ekonomikoen eta lurralde-ezaugarrien arabera.

Horrela, erabilitako metodologiak teknika estatistiko deskribatzaileak eta ekonometrikoak konbinatzen ditu. Azterketa deskribatzaileari esker, alokairuko etxebizitzen eskariaren eta eskaintzaren ezaugarri nabarmenenak identifika daitezke, eta erregresio logistikoko eredu batean oinarritutako eredu ekonometrikoari esker, berriz, alokairu babestuko etxebizitza bat eskuratzen duten familien ezaugarriak identifika daitezke. Estrategia metodologiko horrek aukera ematen du, batetik, merkatuaren ikuspegi panoramikoa izateko, eta, bestetik, irisgarritasuna hobekien baldintzatzen duten aldagaiak identifikatzeko.

3. ETXEBIZITZAREN ESKURAGARRITASUNAREN KONTZEPTUA

Etxebizitzaren eskuragarritasunaren kontzeptuak garrantzi handia hartu du azken urteotan, higiezinen prezioen batez besteko hazkunde-tasa altuek sortu duten eraginen ondorioz. Termino hau gero eta ohikoagoa denez, merezi du sakontzea eta, batez ere, ulertzea zergatik biztanleriaren zati handi batek zailtasunak dituen etxebizitza egokia eskuratzeko.

Nazioarte mailan, ONU-Habitat da etxebizitza eta giza asentamenduen arloko azterketak egiten dituen agentzia nagusia. Bere txosten eta bilkuren bidez, behin eta berriro azpimarratzen du "etxebizitzaren krisi globala" aztertzeko premia dagoela, egoera hori herrialde garatuetan eta garapen bidean daudenetan ere ikusten baita. Krisi hau etxebizitzaren merkantilizazio gero eta handiagoaren eta sektoreko inbertsio publikoaren murrizketen ondorioz sakontzen da. Aurreko guzti honek oztopatzen du etxebizitza duin eta irisgarria izateko eskubidearen bermea.

Era berean, 1991n, Nazio Batuen Ekonomia, Gizarte eta Kultura Eskubideen Batzordeak eskuragarritasuna etxebizitza egokiaren eskubidearen osagai kritikoa

dela aitortu zuen[3]. Modu horretan, etxebizitzara sartzea ez da soilik izan behar fisikoki eskuragarri egotea, baizik eta bertara lotutako kostuak bizitza maila duin baten gozamena ahalbidetzen dutenak izatea, eta horrela, etxekoek beste beharrak asetzeko gai izan daitezen, ahalegin ekonomiko esanguratsurik egin gabe. Marko kontzeptual honek etxebizitza eskuragarria nazioarteko giza eskubideen eta garapen jasangarriaren agendan kokatzen du, eta prezioen igoerak kontrolatzeko eta sektore ahulen babesa bermatzeko politika publiko integralak garatzea beharrezkoa dela azpimarratzen du.

Etxebizitzaren sektoreko enpresen eta finantza-merkatuen aurrekaririk gabeko nagusitasun-posizioari «etxebizitzaren finantzarizazioa» esaten zaio (Nazio Batuak, 2017; Gil, 2024), eta etxebizitza salgaitzat hartzea eta aberastasuna metatzeko modu gisa erabiltzea eragin duten egiturazko aldaketei egiten die erreferentzia. Horregatik, etxebizitzaren eskuragarritasunaren gaiari heldu behar zaio; izan ere, gero eta pertsona gehiagok ezin dute etxebizitza duin bat eskuratu, gero eta prezio handiagoa dutelako; aldiz, espekulazio-dinamikak daude, eta, horien ondorioz, eskuragarri dauden etxebizitzak gero eta eragile gutxiagoren eskuetan kontzentratzen dira.

Lehenik eta behin, nabarmendu behar da aurreko gizaldiko hirurogeita hamarreko hamarkadaz geroztik neoliberalismoaren gorakadak merkatuak gehiago desarautzea eta bizitzaren gero eta eremu gehiago merkantzia bilakatzea ekarri duela; besteak beste, etxebizitza. Mugarri garrantzitsua izan zen hipoteka-bermedun tituluak 1980ko hamarkadan agertu izana, hipoteka-zorroak elkartzea eta bigarren mailako merkatuetan inbertsio-bonu edo -tresna gisa banatzea ahalbidetu baitzuten, horrela munduko kapitala etxebizitzaren finantzaketara erakarriz (Nazio Batuak, 2017 eta 2023). Azken batean, etxebizitzan egiten den kapital-inbertsio horrek funtsezko funtzio sozialetik deskonektatzen du etxebizitza, hau da, segurtasun- eta duintasun-baldintzetan bizitzeko leku bat eskaintzea, eta horrek kalte egin diezaioke etxebizitzarako eskubidearen eraginkortasunari, oinarrizko giza eskubide moduan (Burón, 2025).

Horren ondorioz, inbertitzaile instituzional ugari sartu dira merkatuan, hala nola inbertsio-funtsak, pentsio-funtsak, aseguru-etxeak eta abar. Horien helburua beren aktiboen epe laburreko errentagarritasuna maximizatzea da, eta horien eskuetan gero eta etxebizitza-parke handiagoa dago (Méndez, 2018). Era berean, azpimarratu behar da datu berrienek erakusten dutela etxekoen unitate kopuru handi batek erabilera nagusiaz bestelako etxebizitza bat edo batzuk dituela, eta

3 Testu honetan eskuragarritasunean oinarritzen bagara ere, ONU-Habitat erakundeak ezartzen du zazpi baldintza bete behar direla «etxebizitza egokitzat» hartzeko, eta horien artean dago eskuragarria izatea ere. Etxebizitza egokiaren beste ezaugarri batzuk hauek dira: edukitzearen segurtasuna, zerbitzuen, materialen, instalazioen eta azpiegituren eskuragarritasuna, bizigarritasuna, irisgarritasuna, kokapena eta egokitzapen kulturala (hau da, askatasun kulturalaren adierazpenarekiko errespetua) (ONU-Habitat, s.f.).

horrek adierazten du pertsonen ehuneko zehatz batek aurrezpenaren zati bat alokairurako etxebizitza ez-ohikoak erostera bideratu duela (Carmona, 2022; Khametshin *et al.*, 2024). Joera horiek guztiek areagotu egin dituzte espekulazio-prozesuak hiri-eremuan, eta gero eta lurralde gehiagori eragin diete.

Esparru horretan, hirietako eremu nagusietan gentrifikazio prozesuak sortzen dira, eta agerian geratzen dira espazio horietako pertsona egoiliar tradizionalak lekuz aldatzean eta haien ordez errenta handienak dituzten biztanleak ezartzean (Rodríguez *et al.*, 2015). Bestalde, turistifikazioak deskribatzen du beren ekonomiaren zati handi bat turismoarekin lotutako sektoreetan oinarritu nahi duten lurraldeen eraldaketa. Horretarako, etxebizitzen eskaintza beren lurraldearen kanpo-sustapenerako eta erabilera turistikoetarako egituratuta dagoen bizitegi-eredu baten finkapenean murgiltzen dira (Mozo *et al.*, 2024). Bi prozesu horiek etxebizitzaren eta alokairuen prezioen presioari eragiten diote. Presio hori lurraldean zehar hedatzen ari da, eta neurri handiagoko eta txikiagoko hiriei, kostaldeko guneei, gune turistikoei eta abarri eragiten die. Beraz, zaila da higiezinen espekulaziotik kanpoko tokiak aurkitzea, batez ere dentsitate demografiko handiko eskualdeetan.

Aurrekoarekin lotuta, lan-prekarietateak eragindako errealitatea agertzen da. Izan ere, ikusten da gero eta pertsona gehiagoren enplegu-baldintzak okertu egin direla, enpresa-etekinak eta, oro har, ekonomiaren kanpo-lehiakortasuna hobetzen diren bitartean. Lan baldintzen bilakaerak krisi-egoera larria eskaintzen digu, pertsona askok soldata baxuak dituztelako eta, horregatik, ezin dutelako etxebizitzarik erosi, ezta alokairu gero eta handiagoei aurre egin ere (Kadi eta Musterd, 2014; Khametshin *et al.*, 2024). Ekonomia Lankidetza eta Garapenerako Erakundearen arabera (ELGA hemendik aurrera) egiaztatu da bertako herrialdeetan etxebizitzen prezioak etxeetako diru-sarrerak baino hiru aldiz azkarrago igo egin direla azken bi hamarkadetan (ELGA, 2019). Halaber, Espainian alokairu-kontzeptuko familien batez besteko gastua % 27,7 hazi da 2015-2022 aldian, eta etxekoen unitateen errenta % 16,6 igo da hartzaile bat duten etxekoen unitateetan eta % 22 bi hartzaile dauden etxekoen unitateetan (Romero-Jordán, 2024). Eusko Jaurlaritzako Etxebizitza eta Hiri Agenda Sailaren 2022. urteko Alokairu Merkatuaren Inkestaren (EMAL) arabera, alokairu-kontratuen batez besteko prezioak gora egin zuen 2023aren amaieran, 10,6 €/m² (batez bestekoa) arte; 2016an, berriz, 8 €/m² zen. Horrela, zazpi urtetan % 20 inguruko hazkundea izan da, urteko % 3ko batez bestekoa.

Gainera, izaera neoliberaleko austeritate-politiken logikaren esparruan, gobernuak etxebizitza publikoaren horniduratik eta merkatu jakin batzuen erregulaziotik erretiratu egin dira, eta, beraz, etxebizitza-parke publikoak eta haren erregulazioak ere behera egin dute azken hamarkadetan (Garzo *et al.*, 2020). Pertsona askok ezin dute etxebizitza bat erosi prezio altuak dituztelako, sarrera bat ordaintzeko baliabiderik ez dutelako eta bankuek hipoteka-mailegu bat emateko

baldintza zorrotzak ezartzen dituztelako. Horrela, pertsona horiek etxebizitza alokatzea dute aukera bakarra, eskaintza oso mugatua den merkatu batean, ez soilik alokairu-parkea oso urria delako, baizik eta etxebizitza asko turismo-alokairurako eta sasoiko alokairuetarako erabiltzen direlako. Horren guztiaren ondorioz, alokairuen prezioak igo egiten dira eta horiek eskuratzeko baldintzak gero eta zorrotzagoak dira. Erosteko edo alokatzeko ohiko etxebizitzen eskaintza mugatuak, inbertsio publiko txikiak, etxebizitzak sasoiko alokairura edo oporretara bideratzeak espekulazio-burbuilak etxebizitzaren prezioen zurrunbiloa eragiten ari dira, eta, horren ondorioz, gero eta pertsona gehiagok zailtasunak dituzte etxebizitza duina lortzeko.

Horrela, dauden etxebizitzak, eskuratzeko baliabideak dituen biztanleriaren zati batentzat bakarrik dira eskuragarriak: errenta altuko biztanleria atzerritarrarentzat, eta baita higiezinen negozioan aritzen diren eragile instituzionalentzat ere (Gil, 2024). Izan ere, Espainian, adibidez, atzerritarrek egindako erosketak erosketa guztien % 19,1 izan ziren 2024an, eta ehuneko hori gehieneko historikoetatik oso gertu dago (Observatorio de Vivienda y Suelo, 2024).

4. ETXEBIZITZA ESKURAGARRITASUNAREN NEURKETA

Testuinguru horretan, etxebizitzaren eskuragarritasunaren neurketa zehatza funtsezkoa da alor honetan ematen diren aurrerapenak gainbegiratzeko eta Administrazio Publikoek erantzun egokiak diseinatzeko. Etxebizitzaren eskuragarritasunaren ohiko adierazleek etxebizitzaren prezioaren eta etxekoen unitateen diru-sarreren arteko erlazioa, etxebizitza-gastuaren eta etxekoen unitateen diru-sarreren eta etxebizitzaren kostuen ondorengo diru-sarrera gehigarrien arteko erlazioa barne hartzen dituzte (Nazio Batuak, 2023). Duela gutxi beste neurri batzuk garatu dira, hala nola hipoteketan oinarritutako etxebizitzaren eskuragarritasun-adierazlea (Igan, 2024). Nolanahi ere, adierazle kuantitatiboek duten arazo nagusietako bat da ez dutela kontuan hartzen etxebizitzaren kalitatea edo etxekoen unitateen beharretara egokitzea. Horregatik, baliozkoak dira ebaluazio kualitatiboak, hala nola maizterrek eskuragarritasunari buruz duten pertzepzioa neurtzen duten inkestak eta ikerketak.

Eranskineko 1. taulan, eskuragarritasun-adierazleen sailkapen bat aurkezten da, eta horien artean ELGAk, beste erakunde batzuen artean, nazioarteko konparazioak egiteko erabiltzen dituenak nabarmentzen dira. Kasu horietan, etxebizitzaren eskuragarritasuna neurtzen da, batez ere nazioarteko bi adierazle-motaren bidez: prezio/diru-sarrerak erlazioa eta gastu/diru-sarrerak erlazioa. Prezioa/diru-sarrerak erlazioak etxebizitza bat erosteko batez besteko prezioa eta etxeetako per capita diru-sarrera erabilgarria alderatzen ditu. Adierazle hori Europar Batasuneko herrialdeetarako egindako azterlanetan ere erabiltzen da, eta desabantaila nagusia hipoteka-zorpetzearekin lotutako kostuak ez jasotzea da. Adibidez, datuek erakusten dutenez, 2000. urtearen hasieran, ELGAko herrialdeetako biztanleek 8,8

urteko familia-errenta garbia metatu behar zuten etxe bat erosteko, eta 2020an, berriz, 11 urtetik gorako diru-sarrerak behar ziren (ELGA, 2022).

Diru-sarrerei dagokienez beste ratio batzuk ere erabiltzen dira, adibidez etxeko alokairu/diru-sarreren gastua edo etxebizitzako guztizko gastuak (azken horrek kontuan hartzen du familia batek alokairua, hipoteka, aseguruak, zergak eta ostatu-gastuak ordaintzeko erabiltzen dituen diru-sarreren ehunekoa). Oro har, etxebizitza bat eskuragarritzat jotzen da etxeko diru-sarreren % 30 baino gehiago horretara bideratzen ez denean, nahiz eta atalase hori modu arbitrarioan ezartzen den eta etxekoen unitateen diru-sarreren mailaren arabera oso esfortzu desberdina egiten den.

ELGAk eta Eurostatek asko erabiltzen duten beste adierazle bat etxebizitzaren kostuaren gainkarga-tasa da (*Housing cost overburden rate* delakoa). Adierazle honek etxebizitzaren kostuengatik gainkargatuta dauden etxekoen unitateen ehunekoa neurtzen du, eta etxekoen unitate bat gehiegizko esfortzu-egoeran dagoela jotzen da diru-sarrera garbien % 40 baino gehiago etxebizitzara bideratzen badu (ELGA, 2021); atalasea ere modu arbitrarioan zehazten da.

Adierazle horiek ELGAren *Affordable Housing Database*-aren parte dira. Horri esker, merkatuaren bilakaera eta herrialdeen eta eskualdeen arteko etxebizitza eskuratzeko benetako aukera konparatzen dira, prezioetan, baldintza sozialetan, politikoetan eta etxekoen unitateen ahalegin-tasetan dauden aldeak kontuan hartuta. Baina adierazle osagarriak ere garatzen ari dira, etxebizitzaren eskuragarritasunera modu zehatzagoan hurbiltzen saiatzen direnak, hala nola kokapenaren araberako eskuragarritasun-adierazlea, etxe askok etxebizitzan gastu jakin bat egitea erabakitzen duten modua jasotzen saiatzen dena, kokapenaren ezaugarriengatik. Horren arrazoia da familien ezaugarriek kokapenari buruzko oso erabaki desberdinak hartzen dituztela, mugikortasun-premiak eta garraiobide publiko eta/edo pribatuen eskuragarritasuna direla eta (Molinatti, 2023).

Era berean, hondar-sarreren ikuspegiaren *(enfoque ingresos residuales* delakoa*)* garrantzia nabarmentzen du, etxe bat familientzat benetan eskuragarria den aztertzeko modu bat baita, modu praktikoagoan eta eguneroko bizitzatik askoz hurbilago dagoena. Alokairuak diru-sarreraren ehuneko jakin bat gainditu behar ez duela esatera mugatu beharrean, ikuspegi horrek zera planteatzen du: familiari, alokairua edo hipoteka ordaindu ondoren, funtsezko gainerako gastuak ordaintzeko eta bizitza duina izateko nahikoa diru geratzen ote zaion galdetzea. Metodo horrekin, helburua ez da soilik etxebizitzako gastua moderatua izatea, baizik eta, ordaindu ondoren, familiek elikaduraren, osasunaren, hezkuntzaren eta garraioaren kostuei aurre egin ahal izatea, oinarrizko beste ondasun eta zerbitzu batzuen artean. Alokairua ordaindu ondoren gainerakoei aurre egiteko ia dirurik geratzen ez bada, uste da etxebizitza ez dela benetan eskuragarria, nahiz

eta ohiko ehuneko jakin batzuk bete. Planteamendu horren arabera, gerta daiteke diru-sarrera baxuko etxebizitzetan ezin izatea alokairuaren % 30en ordainketari aurre egin, diru-sarrera gehiago dituzten beste etxeetan egin dezaketen bitartean (Nazio Batuak, 2023).

Horrela, zenbakizko koefizienteak soilik erabili beharrean, hondar-diru-sarreren ikuspegiak eskuragarri geratzen denaren eta duintasunez bizitzeko behar denaren arteko aldeari begiratzen dio. Irizpide hori bizi-maila egokia izateko eskubidearekin oso lotuta dago, eta bat dator Gizarte Eskubideen Europako Batzordearen ikuspegiarekin. Izan ere, Batzorde horrek defendatzen du etxebizitza eskuragarriak gizarteratzea eta ongizatea bermatzen dituela, gainerako eguneroko behar guztietarako baliabideak ere aintzat hartzen baititu (Nazio Batuak, 2017).

Esan bezala, etxebizitzaren eskuragarritasuna kontuan hartzeko, gastu/diru-sarrera erlazioak hartu ohi dira kontuan, etxebizitza bakoitzaren benetako gastura hurbiltzen saiatzen direnak. Horrek esan nahi du etxebizitza ordaintzeko zailtasunak dituzten pertsonak eta leku espezifikoak identifikatzeko desegin daitezkeela. Gastu eta diru-sarrera komunen arteko erlazioa % 30eko eskuragarritasun-atalasea da. Hala ere, atalasea aukeratzea —adibidez, diru-sarrera gordinaren % 30 «onargarria» bada eta % 40 «gainkarga» bada— arbitrarioa da. Gainera, atalase horiek ez dira oso esanguratsuak diru-sarreren banaketan: diru-sarrera txikiko etxekoen unitateetan, diru-sarreren % 10 edo % 20 etxebizitza-kostuetan gastatzeak diru gutxi utz dezake funtsezko beste kontsumo-eremu batzuetarako. Gainera, prezio-sarrera erlazioek bezala, gastu-sarrera erlazioek ez dute etxebizitzaren kalitatea, ezaugarriak edo kokapena adierazten. Horregatik, atalase hori oro har kontuan hartzea problematikoa da, talde eta biztanle guztien egoerak askotarikoak baitira. Horren ondorioz, Europako hainbat hiritan (ikus 1. taula) etxebizitzaren eskuragarritasunaren kontzeptura modu egokiagoan hurbiltzen diren adierazle osagarriak garatzen dira, baita adierazle konposatuak, adierazle kualitatiboak, etxegabetzeak eta abar kontuan hartuta ere (Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona, 2023).

Etxebizitzen eskuragarritasun-krisi horren ondorioak anitzak eta oso larriak dira. Alde batetik, etxebizitza eskuragarririk lortzeko aukerarik ez izateak arriskuan jartzen du oinarrizko ondasunak eta zerbitzuen eskuragarritasuna, hala nola janaria, hornidurak, osasuna eta hezkuntza. Horrela, biztanleriaren zati batek ezin du etxebizitza duin bat eskuratu, eta ikusten du bere bizi-proiektua biderik gabe geratzen dela. Era berean, gizarte-desberdintasunek gizarte-kohesioa handitzen eta higatzen dute, gizartea higiezinak metatu eta alokairuak kobratzen dituzten pertsonen eta alokairu gero eta handiagoak ordaindu behar dituztenen artean banatzen baita (Gil, 2024; Carmona, 2022). Eskualdeen eta hirien hazkunde ekonomikoa ere higatzen da; izan ere, higiezinen merkatuan sortutako tentsioen ondorioz, sektore jakin batzuetako langileek ezin dute beren enpleguetatik gertu

dagoen ostatua ordaindu, eta tentsioak sortzen dira hainbat jarduera ekonomikotan eta zerbitzu publiko jakin batzuetarako sarbidean, hala nola osasunean edo hezkuntzan, eta, aldi berean, gerora sortutako mugikortasun-beharrak ere sortzen dira.

Gentrifikazio-prozesuek eta hirien turistifikazioak ere biztanleriaren eguneroko bizitzaren kalitatea arriskuan jartzen dute, eta segregazio sozio-espazialari laguntzen diote ere. Horrek, luzarora, hiriaren zati batzuk hiri-zikloetatik banantzea eragiten du, eta zerbitzu publikoez, hurbileko merkataritzaz, sare komunitarioez eta abarrez hornituta ez egotea.

Horrela izanik, EAEk bere araudi propioa eta alor honetan duen autonomia mailari esker, nahiko independentea da erabakiak hartzerakoan. Dena den, horrek ez du salbuesten hainbat erronka nagusitik. Beste batzuen artean, planifikazio estrategiko orokorra eta tokian-tokiko ekintzaren arteko arrakala, baliabide publikoen esleipenean gardentasun beharra, eta interes publikoaren nagusitasunaren bermaketa, interes pribatuaren gainetik.

Beraz, Euskal Autonomia Erkidegoko etxebizitzaren krisiak egiturazko arazo bat islatzen du, biztanleriaren sektore askori eragiten diena, etxebizitza duin eta jasangarri bat eskuratzeko aukera mugatuz. Eskualde honetan, bizitegi-merkatua tenkatzen duten eta bertako biztanleen zati esanguratsu batentzat zailtasunak larriagotzen dituzten faktoreen konbinazio konplexua ematen da, jarraian EAEko alokairu-merkatuaren datuak aztertuz erakusten den bezala.

5. ETXEBIZITZAREN ALOKAIRUEN ESKURAGARRITASUNA EUSKAL AUTONOMIA ERKIDEGOAN

Etxebizitzaren esparruan arazo handienak dituzten kolektiboak aztertzen ditugunean, etxebizitza bat erosi ezin duten eta alokairuan bizi diren pertsonak dira nagusiki zaurgarrienak. Alokairu horiek etengabe eta nabarmen igotzen ari dira azken urteotan, eta egoera prekarioagoan uzten dituzte pertsona horiek. Autonomia erkidegoek bizitegi-alokairuari dagokionez egindako ahaleginari buruzko azterlanak bi adierazle hartzen ditu kontuan (Romero-Jordán, 2024): etxebizitza nagusiaren alokairu-gastua familien guztizko kontsumoaren gainean, eta etxebizitzaren guztizko gastua (alokairua, eta uraren eta energiaren komunitatearen oinarrizko hornidurak) etxeko kontsumoari dagokionez. Kalkulu horien arabera, % 30etik gorako ahalegina egin duten autonomia-erkidegoak Ceuta eta Melilla, EAE, Balearrak, Madril eta Katalunia dira, eta Euskal Autonomia Erkidegoa da atalasea gainditzen duten etxekoen unitateen ehuneko handiena duena. Etxebizitzako guztizko gastuan oinarritutako adierazleari erreparatuz gero, autonomia-erkidego guztiek % 30etik gorako balioak dituzte, eta

Euskal Autonomia Erkidegoaren kasuan, etxeen % 60k baino gehiagok gainditzen dute atalasea.

Fenomeno horretan sakontzeko, lan honetan Eusko Jaurlaritzaren Etxebizitza eta Hiri Agenda Sailak bi urtez behin egindako Alokairu Erregimeneko Familiei buruzko 2022rako Inkestaren mikrodatuak erabili dira. Inkesta horri esker, alokairu-erregimeneko etxebizitza nagusietan bizi diren familien ezaugarriak eta egoera ezagutu daitezke, bai eta pertsona edo erakunde errentatzaileen ezaugarriak identifikatu ere.

2021eko Biztanleria eta Etxebizitza Zentsuaren arabera, Euskal Autonomia Erkidegoan 919.504 etxebizitza zeuden; horietatik % 83,8 jabetzakoak, % 13,3 alokairukoak eta gainerako % 2,9 lagatako etxebizitzak izanik. Banaketa horrek erakusten du Euskal Autonomia Erkidegoko alokairu-parkearen egiturazko ahultasuna, Espainia osoaren aldean, non etxebizitzen % 16,1 alokairu-erregimenean dauden.

ALOKAIN (2022) inkestaren mikrodatuen arabera, alokairuko etxebizitzak ez dira berdin banatzen familia-motaren arabera. Nabarmentzekoak dira guraso bakarreko etxekoen unitateak (% 19,2), familia-nukleoa osatzen ez duten pertsonek osatutako etxekoen unitateak (% 30,6) eta bi familia-nukleo edo gehiagokoak (% 20,2).

Maizter gehienak adin ertainekoak dira, ia erdiak 40-44 (% 17,4) eta 45-54 (% 27,7) adin-taldeetakoak direlarik. 18-34 urteko gazteak % 15,3 dira, hau da, pisu askoz txikiagoa, adin handieneko taldeekin alderatuta. Datu horrek EAEko gazteen emantzipazio-adin handia eta etxebizitza lortzeko dituzten zailtasunak nabarmentzen dituzten ikasketak berresten ditu.

Errentarien erdiak baino gehiago (% 55,6) jatorri espainiarrekoak dira, % 16,6 nazionalizatuak edo etxe mistoetan bizi direnak eta % 23,3 Europar Batasunetik kanpokoak. Ehuneko horiek erakusten dute alokairu-merkatuak atzerriko biztanleriarentzat duen garrantzia. Hala ere, zenbait txostenek etorkinek jasaten dituzten diskriminazio-egoerak erakusten dituzte, eta bereziki zaila da adingabeak ardurapean dituzten familien egoera (Provivienda, 2020).

Ahalegin ekonomikoari dagokionez, datuek erakusten dute errentarien % 38,4k errentaren % 40 baino gehiago bideratzen duela alokairua ordaintzera, Europar Batasunak aintzat hartutako gehiegizko ahaleginaren atalasea gainditua. Horrela, maizterren erantzunak adierazgarriak dira: % 33,7k uste dute ahalegina «handia» dela, eta % 23,1ek «oso handia» dela. Gehiegizko esfortzu horrek neurriz kanpo eragiten die zenbait biztanleria-talderi, hala nola emakumeei, gazteei, 65 urtetik gorako pertsonei, guraso bakarreko etxekoen unitateei (% 68,9) eta 990 eurotik beherako diru-sarrerak dituzten etxekoen unitateei (% 77,7). Egoera horrek aurrezteko ahalmena mugatzen du, eta familien finantza-ongizateari eragiten dio.

Horrela, pertsonak alokairua aukeratzera bultzatzen dituzten arrazoiek argi egiten dute merkatuaren egiturazko baldintzetan. Inkestatuen % 70ek baino gehiagok adierazi dute etxebizitza bat erosteko diru-sarrera nahikorik ez izatea dela arrazoi nagusia.

Amaitzeko, inkestaren datuak aztertuz ikusten da alokairu-prezioak etengabe igo direla tarte guztietan, eta hazkunde-erritmoa nabarmenagoa izan dela errenta baxuetan eta ertainetan. Dinamika horrek zailtasunak sor diezazkieke maizter ahulenei. Adibidez, 150 eurotik beherako errentetatik abiatzen ziren kontratu guztiak 151 eurotik 300 eurora igo dira. Tarterik txikienetan (151 eurotik 600 eurora), hazkunde-patroi esanguratsua ikusten da, kontratuen zati handi bat (% 6,9 eta % 26 artean) goragoko tarteetara igo baita. Hasierako errentak handiagoak diren heinean, egonkortasuna handiagoa izaten da, jatorrizko tartean jarraitzen duten kontratuen ehunekoa handiagoa baita, nahiz eta oraindik ere igoerak dauden batez besteko eta goiko tarteetan (kontratuen % 8,2 eta % 19 artean). Alokairuaren prezioen igoera etxebizitzen salmenta prezioen gorakadarekin lotuta egon liteke, erosle potentzialak alokairu merkatura bideratu baititu, alokairu prezioak gorantz presionatzen lagunduz (Gavilán, 2023).

6. ALOKAIRU BABESTUA ESKURATZEKO BALDINTZATZAILEAK EUSKADIN: ANALISI EKONOMETRIKOA

Hurbilketa kuantitatibo honek osatu egiten du aurretiazko azterketa deskriptiboa, eta bizitegi-kalteberatasun handieneko profilei buruzko ebidentzia enpiriko sendoagoa ematen du.

Ereduak aldagai bitar bat zehazten du mendeko aldagai gisa: titulartasun pribatuko etxebizitza alokatuetan bizi diren pertsonak eta etxebizitza babestuetan bizi direnak bereizten dituelarik. Aldagai esplikatzaileak hiru dimentsio analitikotan egituratzen dira:

1.- Baldintza sozioekonomikoak eta etxebizitza eskuratzeko baldintzak: etxekoen unitatearen ahalegin ekonomikoa (alokairura bideratutako diru-sarreren ehunekoa).

2.- Etxekoen unitatearen ezaugarri demografikoak: erreferentziako pertsonaren sexua eta adina, lortutako gehieneko hezkuntza-maila eta nazionalitatea.

3.- Etxebizitza bilatzeko prozesuaren iraupena eta bizitoki- eta lurralde-ezaugarriak: etxebizitzaren azalera, erreforma-beharra, aitortutako bizitegi-gogobetetze-maila, bizilekuaren lurralde historikoa eta udalerriaren tamaina.

Ondoren azaltzen den 1. taulak ereduan sartutako aldagaiak zehazten ditu.

1 Taula. **ALDAGAI DEPENDIENTE ETA INDEPENDENTEAK**

Aldagaia	Kategoriak	Portzentaiak (%)
Aldagaia dependentea		
Alokairuko etxebizitzaren jabetza	0 Pribatua 1 Publikoa	82,1 17,9
Aldagai independienteak		
Familien ezaugarri demografikoak		
Sexua	0 Gizona (*) 1 Emakumea	51,6 48,4
Adin tarteak	1 18 eta 34 urte artean (*) 2 35 eta 39 urte artean 3 40 eta 44 urte artean 4 45 eta 54 urte artean 5 55 eta 64 urte artean 6 65 urte baino gehiago	15,6 14,1 17,4 27,6 14,8 10,5
Ikasketa maila	1 Ikasketa barik 2 Lehen mailako ikasketak 3 Bigarren mailako ikasketak 4 LH ziklo ertaina 5 LH, goi-mailako zikloak 6 Goi mailako ikasketak (*)	3,1 26,0 28,2 10,2 10,2 22,3
Nazionalitatea	1 Espainiarra jatorriz (*) 2 Espainiarra nazionalizatua 3 Espainiarra eta beste bat 4 E.B.-ko beste estatu bat 5 E.B.-tik kanpoko beste bat	55,5 9,1 7,7 4,4 23,2
Etxebizitza eskuratzea		
Alokairua ordaintzeko diru-sarreren ehunekoa	1 % 20 baino gutxiago (*) 2 % 20 eta % 30 artean 3 % 30 eta % 40 artean 4 % 40 eta % 50 artean 5. % 50 baino gehiago	14,3 26,2 21,1 15,8 22,6
Etxebizitza bilatzeko denbora	1 3 hilabete baino gutxiago (*) 2 3 eta 6 hilabete artean 3 6 eta 12 hilabete artean 4 Urte bat baino gehiago	53,3 11,5 7,2 28,0
Etxebizitzaren egoera		
Etxebizitzaren azalera	1 60 m^2 baino gutxiago (*) artean 2 61 eta 75 m^2 artean 3 76 eta 90 m^2 artean 4 90 m^2 baino gehiago	26,1 32,5 26,5 14,9
Etxebizitza egokitzeko beharra	0 Ez du moldaketarik behar (*) 1 Bai behar du moldaketarik	18,0 82,0
Etxebizitzari buruzko gogobetetze orokorra	1 Baxua (*) 2 Nahikoa 3 Altua	15,5 59,4 25,1

Aldagaia	Kategoriak	Portzentaiak (%)
Etxebizitzaren kokagunea		
Lurralde historikoa	1 Gipuzkoa (*) 2 Araba/Álava 3 Bizkaia	35,4 48,4 16,2
Udalerriaren tamaina	1 10.000 bizt. baino gutxiago (*) 2 10.001 eta 20.000 bizt. artean 3 20.001 eta 40.000 bizt. artean 4 40.001 eta 100.000 bizt. artean 5 Hiriburuak	15,3 14,6 11,5 15,4 43,2

Iturria: Eusko Jaurlaritzako Etxebizitza eta Hiri Agenda Saileko Estatistika Organo Espezifikoa. Alokairu-erregimeneko familiei egindako inkesta (ENALQ) (maizterren dimentsioa) eta geuk egina. Oharra: (*) Erreferentziazko modalitatea.

Lortutako zenbatespenak 2. taulan aurkezten dira. Ondorio marjinalen berri ematen da, interpretazioa malgutasun moduan errazteko.

Etxebizitza eskuratzeko dimentsioan kokatutako aldagaiei dagokienez, eta lehenengo hipotesiari dagokionez, emaitzek erakusten dute alokatzera bideratutako diru-sarreren ehunekoaren eta jabetza publikoko etxebizitza bat alokatzeko aukeraren arteko erlazio negatiboa dagoela. Emaitza horiek adierazten dute alokairuko etxebizitza publiko bat eskuratzen duten familiek presio txikiagoa dutela, eta diru-sarreren zati txikiago bat baldintzatu behar dutela gastu horri aurre egiteko.

Emaitzek erakusten dutenez, emakumeek alokairua eskuratzeko premia handiagoa dute, eta horrek agerian uzten du genero-desberdintasunak daudela etxebizitza eskuratzeko orduan. Adinari dagokionez, lortutako emaitzak estatistikoki esanguratsuak dira, eta agerian uzten dute adinekoek etxebizitza publikoaren premia handiagoa dutela. Horrek zerikusia izan dezake pentsiodunek alokairuen ordainketari aurre egiteko dituzten zailtasunekin. Era berean, hezkuntza-maila apalena duten pertsonen mendekotasuna identifikatu da, etxebizitza duina eskuratzeko gaitasun mugatuagoa baitute. Horrek agerian uzten du korrelazio positiboa dagoela hezkuntza-mailaren eta diru-sarreren artean, eta horrek lotura du lan-egonkortasun handiagoarekin eta etxebizitza baten kostua bere gain hartzeko gaitasunarekin. Horrela, egindako analisiak bigarren hipotesian planteatzen dena betetzen dela egiaztatzen du.

Era berean, ikusten da lurraldean jaio eta erroldatutako pertsonek etxebizitza soziala eskuratzeko aukera gehiago dituztela, eta atzerritarrek, berriz, zailtasun handiagoak dituztela. Emaitza hau lan honetan ezartzen den hirugarren hipotesiarekin bat dator baina horrek irakurketa osagarria eskatzen du; izan ere, migratzaileek aldez aurreko baldintza batzuk bete behar dituzte (erroldatzea, adibidez) etxebizitza sozial bat eskuratu ahal izateko. Egoera horrek mugatu egiten du sarbidea, ez premia txikiagoa dutelako, baizik eta sartzeko edo finkatzeko oztopo

gehiago dituztelako. Horregatik, aldagai hori beharrezko doikuntzekin interpretatzea proposatzen dugu.

Bestalde, eskaintzari dagokionez, ikusi da etxebizitza-premia eta -eskaria handiagoa dela hiriguneetan eta udalerri handietan, batez ere Bizkaian, eta hori logikoa da kontuan hartuta bertan biltzen dela biztanle gehien. Emaitza honek egiaztatzen du laugarren hipotesian adierazten dena.

Laburbilduz, emaitzek agerian uzten dute egiturazko desberdintasunak daudela etxebizitza eskuratzeari dagokionez, bereziki generoaren, adinaren, diru-sarreren mailaren eta udalerriaren tamainaren arabera. Ereduak erakusten du kolektibo ahulenek diru-sarreren ehuneko handi bat bideratu behar dutela alokairua ordaintzera. Kasu batzuetan, diru-sarreren % 40 baino gehiago behar da gastu horri aurre egiteko, eta horrek agerian uzten du kolektibo horien kalteberatasuna.

Horrek guztiak esku-hartze publikoaren garrantzia indartzen du, gizarte-babes gisa. Halaber, eragile publikoei oinarri objektibo bat ematen die, etxebizitza-politiketan lehentasunez identifikatzeko eta esku hartzeko.

2. Taula. **EMAITZAK DATU HAZTATUEKIN**

1 Eredua	Efektu marginalak	Errore sendoak	z	P>z
Familien ezaugarri demografikoak				
Sexua				
(Erref: Gizona)				
Emakumea	0,028	0,008	3,620	0,000
Adin tarteak				
(Erref: 18-34 urte)				
35-39 urte	0,034	0,014	2,350	0,019
40-44 urte	0,056	0,013	4,290	0,000
45-54 urte	0,069	0,012	5,670	0,000
55-64 urte	0,079	0,015	5,170	0,000
65 urte baino gehiago	0,097	0,017	5,680	0,000
Ikasketa maila				
(Erref: unibertsitate ikasketak)				
Ikasketa barik	0,078	0,029	2,690	0,007
Lehen mailakoak	0,061	0,011	5,610	0,000
Bigarren mailakoak	0,048	0,011	4,370	0,000
Ziklo ertaineko LH	0,061	0,014	4,250	0,000
Goi-mailako zikloko LH	0,022	0,014	1,500	0,135

1 Eredua	Efektu marginalak	Errore sendoak	z	P>z
Nazionalitatea				
(Erref: Jatorriz espainiarra)				
Espainiarra nazionalizatua	-0,008	0,014	-0,560	0,576
Espainiarra eta beste bat	-0,030	0,014	-2,130	0,033
E.B.-ko beste estatu bat	-0,056	0,021	-2,650	0,008
E.B.-tik kanpo beste estatu bat	-0,051	0,010	-5,040	0,000
Etxebizitza eskuratzea				
Alokairua ordaintzeko diru-sarreren ehunekoa				
(Erref: % 20 baino gutxiago)				
% 20 eta % 30 artean	-0,061	0,016	-3,740	0,000
% 30 eta % 40 artean	-0,151	0,017	-9,050	0,000
% 40 eta % 50 artean	-0,203	0,018	-11,370	0,000
% 50 baino gehiago	-0,269	0,016	-16,680	0,000
Bilaketa denbora				
(Erref: 3 hilabete baino gutxiago)				
3 eta 6 hilabete artean	0,051	0,014	3,700	0,000
6 eta 12 hilabete artean	0,125	0,020	6,390	0,000
Urte bat baino gehiago	0,401	0,013	29,880	0,000
Etxebizitzaren egoera				
Etxebizitzaren azalera				
(Erref: 60 m2 baino gutxiago)				
61 eta 75 m2 artean	0,006	0,010	0,580	0,559
76 eta 90 m2 artean	0,028	0,011	2,610	0,009
90 m2 baino gehiago	-0,061	0,013	-4,640	0,000
Etxebizitza egokitzeko beharra				
Bai	-0,007	0,008	-0,820	0,412
Gogobetetzea				
(Erref: Baxua)				
Dezente/Altua	0,024	0,010	2,410	0,016
Etxebizitzaren kokagunea				
Lurralde historikoa				
(Erref: Gipuzkoa)				
Araba/Álava	-0,004	0,011	-0,340	0,732
Bizkaia	0,033	0,009	3,690	0,000
Udalerriaren tamaina				
(Erref: 10.000 bizt. baino gutxiagoko herriak)				
Hiriburuak	0,077	0,012	6,460	0,000
40.001 eta 100.000 bizt. artean	0,039	0,015	2,660	0,008

1 Eredua	Efektu marginalak	Errore sendoak	z	P>z
20.001 eta 40.000 bizt. artean	0,029	0,015	1,920	0,055
10.001 eta 20.000 bizt. artean	0,023	0,014	1,650	0,100
N	4021			
Wald chi2(35)	988,24			
	(0.0000)			
Pseudo R2	0.5554			
Behar bezala sailkatuta	80,04%			
ROC kurbaren azpiko área	0.9304			
Hosmer-Lemeshow (chi2(8)	11,150			
	(0,193)			

* sig. 0.050; ** sig. 0.010; *** sig 0.000. Errore sendoak

Iturria: Eusko Jaurlaritzako Etxebizitza eta Hiri Agenda Saileko Estatistika Organo Espezifikoa. Alokairu-erregimeneko familiei egindako inkesta (ENALQ) (maizterren dimentsioa) eta geuk egina.

Azkenik, emaitzen sendotasuna ebaluatzeko, sendotasun-proba batzuk egin dira: Hosmer-Lemeshow testa, behar bezala sailkatutako behaketen ehunekoa eta eredu alternatiboen zenbatespena. Lehenik eta behin, erreferentziazko pertsonaren ezaugarri indibidualen ordez etxekoen unitate mota aldagaiak eta hileko dirusarreren tartea barne hartzen dituen eredu bat zenbatetsi zen. Bigarrenik, ereduak errepikatu ziren, haztatu gabeko datuak erabiliz laginketa-pisuek zenbatesleetan duten eragina ebaluatzeko.

Hosmer-Lemeshow testak modeloaren doikuntza ona adierazten du ($p > 0,05$). Sailkapen zuzenen ehunekoa % 80,04ra iristen da, % 78,92ko sentikortasunarekin eta % 91,85eko espezifikotasunarekin; horrek aurresateko gaitasun handia iradokitzen du. ROC kurbak 0,9304ko AUC balioa erakusten du, eta horrek ereduaren diskriminazio-ahalmen bikaina erakusten du.

Egindako azterketa ekonometrikoari esker, alokairu-erregimeneko etxebizitza babestuan bizitzeko probabilitatearekin lotutako faktore estatistikoki esanguratsuak identifika badaitezke ere, beharrezkoa da ereduaren diseinuari eta erabilitako datu-iturriei buruzko muga batzuk adieraztea. Lehenik eta behin, erabilitako mikrodatuak zeharkako estatistika-eragiketa batetik datoz (ALOKAIN, 2022), eta horrek eragotzi egiten du aldi baterako dinamikak edo bizitegi-ibilbideak aztertzea. Ereduak asoziazioak identifikatzea ahalbidetzen du, baina ez kausazko harreman zorrotzak ezartzea, ezta edukitze-erregimenen arteko trantsizioak ebaluatzea ere. Bigarrenik, inkestak ezaugarri soziodemografikoei, ekonomikoei eta lurralde-ezaugarriei buruzko informazio zehatza ematen badu ere, ez ditu zehatz-mehatz jasotzen etxebizitza babestua esleitzeko administrazio-mekanismoekin lotutako aldagai instituzionalak (itxaron-zerrendak, baremazio espezifikoak edo lehentasun-irizpideak), eta horrek zenbatespenean ikusi ez diren ondorioak ekar ditzake.

Hirugarrenik, «ahalegin ekonomikoa» eta beste aldagai batzuk auto-erreportatutako informazioarekin lotuta daude eta, horregatik, erantzun-alborapenak izatea edo finantza-kargaren pertzepzio subjektiboan harrapatu gabeko heterogeneotasuna izatea gerta daiteke. Azkenik, azterketa Euskal Autonomia Erkidegoaren eremura mugatzen da, eta horrek, Espainiako eta Europako testuinguruan kasu garrantzitsua den arren, emaitzen orokortze zuzena mugatzen du arau-esparru eta merkatu-egitura desberdinak dituzten beste lurralde batzuetara.

Hala ere, muga horiek ez dituzte lortutako emaitzak baliogabetzen; aitzitik, haien interpretazio-irismena mugatzen dute, eta etorkizuneko ikerketa-ildoak irekitzen dituzte, bereziki etxebizitza babestua eskuratzeko luzetarako azterketan eta aldagai instituzional zehatzagoak txertatzean.

7. ONDORIOAK ETA GOMENDIOAK

Artikulu honen helburua, etxebizitzaren eskuragarritasunari buruzko hausnarketa eta Euskadin dagoen egoera aztertzea izan da. Etxebizitzaren eskuragarritasunaren kontzeptua gero eta gehiago erabiltzen da, baina dagoen egoera ulertzeko lan merkatua, sistema finantzarioa eta gentrifikazio eta turistifikazio prozesuak ere aztertu behar dira. Faktore askok eragiten dio eskuragarritasunari, eta horregatik etxebizitzaren eskubidea bermatzeko politika integralak martxan jarri behar dituzte erakunde publikoek, arlo desberdinetan neurriak hartu beharko dituztelarik (Burón eta González Molina, 2021).

Etxebizitza eskuragarri bilakatzea da Euskadiko erronka estrategiko nagusietako bat. Arazoa ez da egoeraren araberakoa, merkatu libreko prezioen igoeraren eta eskaintza publikoaren mugen ondoriozko egiturazko desoreka baizik. Egoera hori «eskuragarritasun-krisi» zabalago batean kokatzen da, eta ondorio larriak ditu, hala nola desberdintasun sozialak areagotzea, kohesio sozialaren higadura eta hirien segregazio sozioespaziala.

Azterketa estatistikoan, desberdintasun nabarmenak antzeman ziren etxebizitza babestua eskuratzeari dagokionez, generoaren, adinaren, hezkuntza-mailaren, nazionalitatearen eta hiri-kokapenaren arabera, eta horrek sisteman egiturazko arrakalak daudela berresten du.

Datuen analisiari erreparatzen badiogu, alokairura bideratutako diru-sarreren ehunekoak eta jabetza publikoko etxebizitza bat alokatzeko aukera artean erlazio negatiboa dago. Era berean, emakumeek alokairu eskuragarrirako behar handiagoa dutela eta horrek etxea eskuratzerako orduan genero-desberdintasunak egon badaudela adierazten digu. Baita ere adinarekin iradokitzen du estatistikoki esanguratsuak diren emaitzak lortu ditugu; adin altuko pertsonek etxebizitza publikoaren behar handiagoa dutela antzemanez. Horrek pentsiodunek etxebizitzaren alokairuak ordaintzeko dituzten zailtasunak adierazi dezake. Bestetik, ikasketa maila baxuago pertsonen dependentzia ere azaleratu da, hauek etxebizitza

duina lortzeko dituzten aukerak mugatuagoak direla antzemanez. Horrek adierazten digu ikasketa maila diru sarrerekin korrelazioa positiboa duela eta horrekin lotuta, lan-egonkortasuna eta soldata altuago bat lortzeko aukerek pisua ordaintzeko bermea eskaintzen dutela. Azkenik, esan daiteke, bertan jaio eta erroldaturik daudenak aukera gehiago izaten dituztela etxebizitza soziala eskuratzeko orduan, atzerritarrek zailtasun handiagoak dituzten bitartean. Azken honek beste irakurketa baten beharra dagoela agerian jarri lezake, eta hori da, berez, atzerritarrekin gerta daitekeena. Izatez, etxebizitza sozial bat eskuratzeko aukera izateko, aurretik zenbait jarduera bete behar izaten dituzte, erroldatu ahal izan arte. Egoera horrek merkatu honetan sartzeko aukerak murriztu egiten dio emigranteen kolektiboari eta horrek ez du esan nahi behar gutxiago dutenik, baizik eta merkatu honetan sartu ala bertara heltzeko trabak handiak dituztela. Beraz, aldagai honen irakurketa dagokion beharrezko doikuntzarekin egitea proposatzen dugu.

Ereduak erakusten digu kolektibo kalteberek diru sarreren portzentai altua erabili behar dutela alokairuaren ordainketa egin ahal izateko. Batzuetan diru sarreren % 40a baino gehiago behar dute pertsona batzuek etxebizitzaren zama ordaintzeko, eta horrek agerian uzten du kolektibo horien zaurgarritasuna. Horrek babes publikoko esku-hartzearen garrantzia indartzen du. Halaber, etxebizitza politikak identifikatu eta lehentasunez artatzeko oinarri objektiboak ematen dizkiete eragile publikoei.

Oro har, esan daiteke alokatzea ez dela aukera bat, baizik eta baliabide faltagatiko premia bat; izan ere, pertsonek alokairua aukeratzeko arrazoi nagusia ez da malgutasuna edo lehentasun pertsonala, baizik eta etxebizitza erosteko ezintasuna.

Egiturazko desberdintasunak daude etxebizitza babestua eskuratzeari dagokionez, eta azterketa ekonometrikoak alokairu babestuko etxebizitza eskuratzea baldintzatzen duten faktoreak identifikatzen ditu, egiturazko desberdintasunak agerian utziz. Etxebizitza publikoetan bizitzeko joera handiena duten kolektiboak emakumeak, adineko pertsonak, hezkuntza-maila apaleneko pertsonak eta espainiako nazionalitatea jatorriz duten pertsonak dira. Errealitate horren arrazoia ez da biztanleria migratzailearen premia txikiagoa, baizik eta aurre egin behar dieten oztopo administratiboak, hala nola erroldatze-baldintzak.

Azterlanak erakusten duenez, alokairuaren prezioak etengabe igo dira, eta batez ere errenta baxuenei eta ertainenei eragin die. Hasierako errenta txikienak dituzten kontratuek izan dituzte igoera handienak, eta horrek zailtasun gehiago sortzen dizkie maizter ahulenei.

Era berean, emaitzek lagundu egiten diote bizitegi-irisgarritasunari buruzko literaturari, erakusten baitute alokairu babestua eskuratzea ez dagoela soilik kalteberatasun ekonomikoaren mende, baizik eta baita parke babestuaren esleipenean bitartekari diren lurralde- eta administrazio-faktoreen mende ere,

eztabaida akademikorako ekarpena indartzeko eta txostenaren planteamendu deskribatzailetik eta teknikotik aldentzeko asmoz.

Laburbilduz, testuak ondorioztatzen du Euskadin etxebizitzaren eskuragarritasuna erronka kritikoa dela, eta maizterrek, bereziki kalteberenek, gehiegizko ahalegin ekonomiko handia egiten dutela. Horrek guztiak esku-hartze publiko eraginkorrago baten beharra indartzen du, baita etxebizitza-eskubidea bermatzeko politika integralak ere beharrezkoak direla.

AIPAMENAK

Biljanovska, N., Fu, C., & Igan, D. (2023). Housing affordability: A new dataset. *BIS Working Paper* No. 1149. Bank for International Settlements.

Burón, J., & González Molina, E. (2021). Colaboración público-comunitaria: una nueva solución para generar más vivienda asequible. *Documentación Social. Revista para pensar la Intervención Social*, (7).

Burón, J. (2025). El problema de la vivienda. *Arpa Editores.*

Carmona, P. (2022). La democracia de propietarios. Fondos de inversión, rentismo popular y la lucha por la vivienda. *Traficantes de Sueños.*

Ekonomisten Euskal Elkargoa. (2024). *Ekonometroa 2024*.

ELGA (Ekonomia Lankidetza eta Garapenerako Erakundea) (2019). Affordable housing. En *Society at a glance 2019: OECD social indicators*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/e885d313-en

ELGA (Ekonomia Lankidetza eta Garapenerako Erakundea) (2021). Building for a better tomorrow: To make housing more affordable policies. *OECD Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs*. https://www.oecd.org/en/publications/building-for-a-better-tomorrow-policies-to-make-housing-more-affordable_5d9127d4-en.html

ELGA (Ekonomia Lankidetza eta Garapenerako Erakundea) (2022). Housing taxation in OECD countries. *OECD Tax Policy Studies*. https://www.oecd.org/en/publications/housing-taxation-in-oecd-countries_03dfe007-en/full-report.html#figure-d1e373

Euskal Autonomia Erkidegoa. (2015). *3/2015 Etxebizitzaren Legea.*

Eusko Jaurlaritzako Etxebizitza eta Hiri Agenda Saila. (2022). Alokairu Erregimeneko Etxekoen unitateei egindako Inkesta (ALOKAIN). https://observatoriovivienda.euskadi.eus/dokumentazioa/2023/alokairu-erregimeneko-etxekoen-unitateei-egindako-inkestaren-emaitzak-2022/webovv00-content/eu/

Garzo Uranga, M., Gallo Rodríguez, L. & Corral Alza, A. (2020). De la crisis a la recuperación: el replanteamiento de la política vasca de vivienda en el nuevo escenario económico y social. *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*, (35), 364–393.

Gavilán, Á. (2023). El mercado de la vivienda en España: evolución reciente, riesgos y problemas de accesibilidad. *Capítulo 4 del Informe Anual 2023. Banco de España.*

Gil, J. (2025). Ensayo introductorio. En Adkins, L., Cooper, M., & Konings, M. (2025). *Vivienda: La nueva división de clase*. Lengua de Trapo.

Igan, D. (2024). La crisis de asequibilidad de la vivienda. *Finanzas y Desarrollo*. Nazioarteko Moneta Funtsa. Fondo Monetario Internacional.

Ikerketa Soziologikoen Zentroa (CIS) (2025). *Barómetros CIS*. https://www.cis.es/es/estudios/barometro-de-enero-2025?cuestionario=17939&muestra=26184&pregunta=653057&variable=1071094&chartType=bar

Kadi, J., & Musterd, S. (2015). Housing for the poor in a neo-liberalising just city: Still affordable, but increasingly inaccessible. *International Journal of Housing Policy*, 15 (3), 305-323.

Khametshin, D., López-Rodríguez, D., & Pérez García, L. (2024). El mercado del alquiler de vivienda residencial en España: evolución reciente, determinantes e indicadores de esfuerzo. *Noizbehinkako dokumentuak/Banco de España.*

Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 123, 25 de mayo de 2023.

Méndez, R. (2018). Finantza-armiarma sarea: finantzarizazioaren geografia eta haren krisiak. *RIL Editores.*

Molinatti, F. (2023). Submercado de alquiler residencial en la Argentina: una aproximación a la asequibilidad de la vivienda. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, 55*(215), 139–160.

Mozo Carollo, I., Morandeira-Arca, J., Etxezarreta-Etxarri, A., & Izagirre-Olaizola, J. (2024). Is the effect of Airbnb on the housing market different in medium-sized cities? Evidence from a Southern European city. *Urban Research & Practice, 17*(2), 260–279.

Nazio Batuak. (2017). Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada A/HRC/34/51. *Nazio Batuen Batzar Orokorra*.

Nazio Batuak. (2023). La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado A/78/192. *Nazio Batuak*.

Observatorio de Vivienda y Suelo. (2024). Boletín anual 2024. *Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, Gobierno de España*.

Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona. (2023). Housing observatories: A view of affordability in times of soaring inflation. A report on the International Social Housing Festival session. *Institut Metrópoli*.

Provivienda. (2020). ¿Se alquila? Racismo y xenofobia en el mercado del alquiler. https://www.provivienda.org/wp-content/uploads/Se-alquila.-Racismo-y-xenofobia-en-el-mercado-del-alquiler.pdf

Rodríguez, A., Abramo, P., & Vicario, L. (2015). A model of regeneration? Urban redevelopment and policy-led gentrification in Bilbao. Rodríguez, A., & Juaristi, J. (Eds.), *Transforming cities: Opportunities and challenges of urban regeneration in the Basque Country* (pp. 21–50). Center for Basque Studies.

Romero-Jordán, D. (2024). ¿Cuál es el esfuerzo por vivir de alquiler en España? Evolución y diferencias por comunidades autónomas. *Cuadernos de Información Económica*, (299), 41–50.

Tamayo, U., Martínez Tola, E., Altuzarra A., & Sánchez, E. (2024). Etxebizitzen birgaitzea eta etxebizitza berrien sustapena arrazoizko prezioetan alokatzeko lankidetza publiko-pribatuaren azterketa [*Txostena - Ekonomistas Euskal Elkargoa*].

ERANSKINA

1. Taula. **ESKURAGARRITASUN-ADIERAZLEEN HAUTAKETA**

Indizea/Neurria	Metodologia eta deskribapena	Funtsezko osagaiak	Abantail/ Desabantailak
Prezio-sarrera ratioa	Etxebizitzaren prezioen bilakaera per capita diru-sarrerarekin alderatzen duen adierazle oso erabilia da. Eskuragarritasunaren adierazle sinple gisa erabiltzen da askotan.	Etxebizitzaren prezioak, per capita diru-sarrerak.	Desabantaila nagusia da ez dituela kontuan hartzen finantzaketaren kostua (hipoteka-interes-tasak) eta hipoteka-merkatuaren beste ezaugarri batzuk.
Alokairu-gastu efektibo-sarreren ratioa	Oso adierazle erabilia da, eta alokairuko gastua familien diru-sarrerekin alderatzen du.	Alokairuak, familien diru-sarrerak.	Desabantaila nagusia da etxebizitzarekin lotutako beste gastu batzuen kostua ez duela kontuan hartzen, hala nola hornidurak, etab.
Etxebizitza gastu guztiak-diru-sarreren-ratioa	Adierazle oso erabilia da, eta etxebizitzako guztizko gastua etxekoen unitateen diru-sarrerarekin alderatzen du.	Alokairua, hipoteka-kuota, etxekoen unitateen diru-sarrerak.	Ez du aukerarik ematen etxekoen unitateen funtsezko beste gastu batzuetarako gainerako baliabideen kopurua ezagutzeko.
Eskuragarritasun-adierazlea kokapenaren arabera	Etxebizitzari lotutako kostuak ezagutzeko erabiltzen da, irisgarritasuna kontuan hartuta, batez ere ikasketa ala enplegu guneetara.	Etxebizitza- eta garraio-gastuak hainbat kokapenetarako eta etxekoen unitateen profil soziodemografikoetarako.	Kontuan hartzen ditu etxebizitza- eta garraio-kostuen artean familiek egiten dituzten konpentsazioak.
Hondar-sarreren ikuspegia	Oinarrizko gastuei (janaria, jantziak, hezkuntza, osasuna, eta abar) aurre egin ondoren, familiek etxebizitzaren kostuak estaltzeko duten gaitasuna.	Etxebizitzako gastuak eta beste oinarrizko kontzeptu batzuetako gastuak.	Kontuan hartzen du etxebizitzaren eta beste oinarrizko ondasun eta zerbitzu batzuen kontsumoaren artean dagoen tentsioa.
Etxebizitzaren kostuaren gainkarga-tasa	Diru-sarreren % 40 baino gehiago etxebizitza-kostuetan gastatzen duten familien ehunekoa neurtzen du, alokairua, hipoteka-ordainketak, zerbitzu publikoak eta mantentze-lanak barne.	Etxeko diru-sarrerak, etxebizitzaren guztizko kostuak (alokairua, hipoteka, zerbitzuak, etab.).	Familientzako finantza-karga adierazten du, baina ez du ebaluatzen ohiko familia batek hipoteka-mailegua eskura dezakeen etxe bat erosteko.

Indizea/Neurria	Metodologia eta deskribapena	Funtsezko osagaiak	Abantail/ Desabantailak
NDFren Etxebizitzaren Eskuragarritasun Indizea	Batez besteko diru-sarrerak dituen familia batek batez besteko prezioa duen etxebizitza bat erosteko beharrezkoa den hipoteka-mailegua eskura dezakeen neurtzen du. 100eko balioak adierazten du familiak zehazki dituela beharrezkoak diren diru-sarrerak.	Etxebizitzaren prezioa, etxearen batez besteko diru-sarrera, hipoteka-interes tasak, kreditu-balio ratioa (LTV), hipotekaren epea, etxebizitzaren eta etxearen batez besteko tamaina.	Etxebizitza erosteko aukera neurtzeko garatzen da, eta 40 herrialdetarako kalkulatzen da, nazioarteko konparazioa ahalbidetzeko.
Diru-sarreren taldeen banaketa etxebizitza-segmentuen arabera (Amsterdam)	Diru-sarreren taldeak (baxua, ertaina, altua) eta etxebizitzaren prezio-segmentuak alderatzen ditu, etxekoen unitateak beren diru-sarreren mailarako egokia den etxebizitza batean bizi diren identifikatzeko.	Etxebizitza bidezko esleipenari buruzko eztabaidarako datuak ematen ditu.	Gobernuaren atalasea aplikatzen du etxebizitza sozialerako, eta ez du jotzen erabateko eskuragarritasuna banakako etxekoen unitatean.
Etxeko etxebizitza-gastuarekiko gogobetetze-tasa (Amsterdam)	Etxebizitzaren eskuragarritasunarekiko gogobetetasun-mailari buruzko inkesta-galdera batean oinarritzen da (1etik 10erako puntuazioa).	Merkatuko segmentu desberdinen eskuragarritasun erlatiboa eta kostu handiko etxebizitzaren banaketa geografikoa deskribatzen laguntzen du.	Ez du erabateko eskuragarritasuna deskribatzen, eta ezin du etxekoen unitateen finantza-arazo posibleak adierazi.
Etxebizitzaren prezioen, alokairuen, diru-sarreren eta soldaten dibergentzia (Milan)	Etxebizitzaren prezioen, alokairuen, diru-sarreren eta soldaten hazkunde-joera alderatzen du denboran zehar, lehenengo biak askoz azkarrago hazten direla erakutsiz.	Alokairuak alderatzeko erabil daiteke (m^2 bakoitzeko) eta alokairuen joeren eta diru-sarreren arteko dibergentziaren neurri sinple bat eskaintzen du.	Alokairu-maila errealak zehazteko arazo metodologikoak; diru-sarreren hazkundea polarizatuta dago.
Bizitegi-azalera eskuragarriaren indizea (Milan)	Lan-kategoria batek teorian (erosketa edo alokairua) gainkargarik gabe (soldata garbiaren % 30etik gorako gastua) lor dezakeen etxebizitzaren «kopurua» neurtzen du (m^2-tan).	Diru-sarreren eta soldaten polarizazioa sartzen du etxebizitzaren merkatuari buruzko eztabaidan.	Soldata bakarra erabiltzen du (nahiz eta familien % 50 pertsona bakarrekoak izan); ez du ondarea barne hartzen; ez ditu ezkutuko etxebizitza-kostuak zenbatzen.

Indizea/Neurria	Metodologia eta deskribapena	Funtsezko osagaiak	Abantail/ Desabantailak
Etxebizitzaren Gabetze Metatua (Luxemburgo)	Etxebizitzaren gabezia-maila neurtzen duen indize multidimentsionala, etxebizitzarekin, auzotarrekin eta finantza-arazoekin lotutako 12 alderdi kontuan hartuta.	Ebaluazio sakona ematen du; nazioarteko konparazioak egiteko aukera ematen du; denboran zehar gertatzen diren aldaketei jarraitzen die; arduradun politikoei kuantifikatzeko moduko neurria eskaintzen die.	Baliteke alderdi kualitatiboak ez atzematea; subjektiboak izan daitezkeen datu auto-aitortuetan oinarritzen da; ez ditu gabeziaren alderdi guztiak estaltzen (adibidez, garraiorako sarbidea).
Eskuragarritasun-adierazleak (Multzoa). (Zurich)	1. Irabazi-asmorik gabeko etxebizitza-kooperatibetako hileko batez besteko alokairua merkatu pribatuarekin alderatzea. 2. Etxebizitzaren kostuen egonkortasuna 20 urtean zehar. 3. Errentarien iritzia alokairuaren egokitasunari buruz.	Adierazleen multzoak erakusten du etxebizitza kooperatiboa askoz eskuragarriagoa dela, alokairuak egonkorragoak direla eta maizterren ustez egokiagoak direla.	Neurketa-eredu egokia da, etxebizitza-kooperatibak etxebizitza-hornitzaile garrantzitsuenak diren testuinguru baterako.
Etxebizitzaren hauskortasun potentzialaren indizea. (Emilia Romagna eskuladea)	Adierazle multzo bat batuz kalkulatzen dena: alokairura bideratutako diru-sarreren batez besteko ehunekoa, Etxebizitza Merkatuaren Intentsitatearen Adierazlea eta alokairuan gastatutako diru-sarreren zatia etxebizitza publikoa eskuratzeko baldintzekin alderatuta.	Eskuragarri dauden datuak erraz integratzen ditu.	Adierazle konposatua da, eta adierazle hori osatzen duten adierazle sinpleak ere aztertu behar dira.
Eskuragarritasun-arazoekiko kezka (adierazle subjektiboa). (Bartzelona)	Tokiko hautetsiei etxebizitzaren arloan dituzten kezka nagusiei buruzko inkesta batean oinarritzen da.	Esperientzia pertsonalei buruzko informazioa eskaintzen dute, ezkutuko kostuak azal ditzakete eta banakako inguruabarrak kontuan har ditzakete.	Alborapenen mende daude, baliteke benetako finantza-karga ez islatzea, eta estandarizazio ezak zaildu egiten ditu konparazioak.
1.000 biztanleko exekutatutako etxegabetxeak. (Bartzelona)	Larrialdi-egoerak eta etxegabetasun-arriskua neurtzen ditu. Kalkulatzen da barruti judizial bateko etxegabetzeen guztizko kopurua biztanleriaren arabera zatituz (x 1.000).	Ikuspegi berritzailea, datu ofizial eta objektiboekin; eskuragarritasunari zeharka heltzen dio, ondorioetan zentratzen baita; lurralde- eta luzera-azterketa ahalbidetzen du.	Ez ditu kontuan hartzen sistema judizialetik kanpoko kaudimengabezia ekonomikoagatiko joan-etorriak; ukituen profil sozioekonomikoari buruzko datu gehiago behar dira.

Iturria: Biljanovska, Fu, & Igan (2023), Molinatti, (2023), Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona (2023).

La respuesta desde el urbanismo a la efectividad del derecho a la vivienda tras la Ley 12/2023 y su desarrollo en el País Vasco: novedades legislativas y jurisprudenciales

The response by planning authorities to the 2023 Right to Housing Act and its development in the Basque Country: new developments in legislation and case law

La entrada en vigor de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda y la posterior jurisprudencia del Tribunal Constitucional introduce novedades muy significativas en materia de la relación entre el urbanismo y derecho a la vivienda. El artículo propone analizar estas novedades para contrastar la recepción que se ha hecho de las mismas en la vigente legislación vasca, así como en las iniciativas legislativas propuestas en el Parlamento Vasco. Finalmente, el artículo propone una batería de medidas que podrían articularse desde el urbanismo para hacer efectivo el derecho a la vivienda en base al marco legislativo vigente, como mandata el artículo 47 de la Constitución.

Etxebizitzarako eskubidearen aldeko maiatzaren 24ko 12/2023 Legea eta Konstituzio Auzitegiaren ondorengo jurisprudentzia indarrean jartzeak berrikuntza oso esanguratsuak ekarri ditu hirigintzaren eta etxebizitzarako eskubidearen arteko harremanaren arloan. Artikuluak berrikuntza horiek aztertzea proposatzen du, indarreko euskal legerian eta Eusko Legebiltzarrean proposatutako legegintza-ekimenetan horiei buruz egin den harrera egiaztatzeko. Azkenik, artikuluak indarrean dagoen lege-esparruan oinarrituta hirigintzatik artikulatu ahal izango liratekeen neurri sorta bat proposatzen du etxebizitzarako eskubidea gauzatzeko, Konstituzioaren 47. artikuluak agintzen duen bezala.

The entry into force of Law 12/2023, of 24 May, for the right to housing and the subsequent case-law of the Constitutional Court introduces significant innovations in relation to the relationship between urbanism and the right to housing. This article proposes to analyse these developments to compare their reception in current basque legislation and proposed legislative initiatives in the Basque Parliament. Finally, the article proposes a series of measures that, based on the current legislative framework, could be articulated from the urban planning to make the right to housing effective, as mandated by article 47 of the Constitution.

Iñigo Maguregui Salas
Asesor jurídico en materia de políticas urbanas y vivienda

Índice

1. Consideraciones previas a modo de contexto
2. El derecho a la vivienda y su relación con el principio de desarrollo urbano sostenible
3. El papel del urbanismo en la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda
4. El reflejo de estos cambios en el ordenamiento jurídico vasco. La Ley vasca 6/2025 de medidas urgentes en materia de Vivienda, Suelo y Urbanismo
5. A modo de recapitulación y conclusiones

Referencias bibliográficas

Palabras clave: Derecho a la Vivienda, urbanismo, vivienda protegida
Keywords: Right to housing, urban planning, social housing
Nº de clasificación JEL: K11, R21, R31
DOI: https://doi.org/10.69810/ekz.1533
Fecha de entrada: 30/09/2025 **Fecha de aceptación**: 07/04/2026

1. CONSIDERACIONES PREVIAS A MODO DE CONTEXTO

La relación directa que existe entre la política pública de suelo y el derecho a la vivienda salta a la vista con la simple lectura del artículo 47 de la Constitución Española (CE) que, tras establecer el derecho a la vivienda como principio rector de la política social y económica, va a vincular su efectividad a la regulación del uso del suelo conforme al interés general para evitar la especulación. También el artículo dispone a continuación el mandato de que *"la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos"*.

Para enmarcar correctamente la interpretación de lo que se quiere decir en este artículo 47 de la CE resulta de mucha utilidad remitirse a la exposición de motivos de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, que fue aprobada apenas tres años antes. En su exposición de motivos, refiriéndose a la anterior legislación de suelo y urbanismo de 1956, se reflexiona de la siguiente forma: *"La Ley del Suelo basó su política antiespeculativa fundamentalmente en la capacidad de los patrimonios públicos de suelo para ser utilizados como reguladores del mercado y en la normativa sobre enajenación forzosa de solares sin edificar. La insuficiencia de estos instrumentos, tal como han sido*

concebidos, no ofrece lugar a dudas. (…) Punto capital de la nueva ordenación es el que se refiere a las cesiones gratuitas de suelo. La imposición de estas como contrapartida de los beneficios del proceso de urbanización tiene raigambre en la tradición jurídica española. (…) El Proyecto da todavía un paso más: no solo facilita la obtención gratuita de suelo no edificable o con usos no lucrativos, sino que impone la cesión gratuita a la Administración competente de suelo privado edificable —un diez por ciento del correspondiente al aprovechamiento medio en suelo programado y además el que resulte de la licitación en el no programado—, como un componente más de la justa compensación que se exige a los propietarios por los beneficios derivados del proceso urbano. Con esta medida se pretende (…) b) Rescatar una parte de las plusvalías urbanísticas en forma de suelo edificable, que constituya, además, la base de los patrimonios municipales del suelo y facilite a su vez la financiación de las obras de infraestructura primaria y equipo urbano."

Como se puede observar, la apuesta de los poderes públicos se basa entonces en un modelo de dirección pública del proceso urbano e intervención directa de las Administraciones Públicas en el mercado de suelo que facilite la puesta a disposición del suelo suficiente para atender las necesidades derivadas del mismo. De esta forma, la provisión de suelo público para la construcción de vivienda a precios asequibles se va a hacer descansar en la figura de los patrimonios municipales de suelo (Alonso, 2015). Con el doble objetivo de no perder el control público sobre el proceso edificatorio y de facilitar precios asequibles se utiliza la figura del derecho de superficie, que va a disociar la titularidad del suelo, por una parte, que permanece en manos públicas y, por otra parte, la edificación construida sobre el mismo, el vuelo, que es lo que pueden patrimonializar los promotores.

En el año 1990, solo quince años más tarde, se va a modificar íntegramente toda la legislación de suelo y de urbanismo derivada de la preocupación por el fuerte incremento del precio del suelo con repercusión en los precios de las viviendas, según se inicia la exposición de motivos de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma de régimen urbanístico y valoraciones del suelo. Además de una revisión del sistema de valoraciones del suelo en su conjunto para ser coherente con la normativa de adquisición progresiva de facultades urbanísticas, la nueva legislación va a procurar dar todavía mayor alcance a las potestades administrativas que tienen por objeto la intervención en el mercado del suelo, otorgando así nuevas facultades a los ayuntamientos – reconocimiento de los derechos de tanteo y retracto sobre suelos y edificios y la expropiación forzosa sobre suelos de reserva –. Y en relación con la figura de los patrimonios públicos de suelo, cuya regulación ya provenía desde la ley de 1956, se va a introducir una novedad que se anuncia de la siguiente forma en la exposición de motivos de dicha Ley 8/1990: *"La potenciación de los patrimonios municipales de suelo no tiene un alcance meramente cuantitativo, sino también cualitativo, en cuanto al destino que a los mismos ha de darse. En efecto, en el momento que se decida su urbanización, los terrenos integrados en estos*

patrimonios quedan vinculados primordialmente a la construcción de viviendas de protección oficial u otras finalidades de interés social, pues no sería justo ni coherente con el contenido del artículo 47 de la Constitución que las entidades locales utilizasen los terrenos de su propiedad con miras puramente lucrativas, contribuyendo a incrementar las tensiones especulativas en vez de atenuarlas."

La escasa efectividad que la intervención pública estaba teniendo para regular el mercado de suelo e incidir, al menos de forma significativa, en el precio final de las viviendas se puede asociar a un cambio de contexto donde ahora van a aparecer múltiples factores y actores que van a abocar a la inefectividad de los derechos sociales articulados a través de la planificación pública directa (Noguera, 2025).

Esta multiplicidad de actores se extiende también al marco institucional con las comunidades autónomas, que van a asumir como competencias exclusivas las materias de ordenación del territorio, del urbanismo y de la vivienda. Esta distribución competencial va a provocar que en el año 1997 el Tribunal Constitucional declare nulo de pleno derecho (STC 61/1997) una gran parte del articulado del texto legal que refundía la ley de 1990 al entender que el Estado carece de cualquier competencia para legislar, ni siquiera con un carácter supletorio, sobre materias asumidas como competencias exclusivas por las comunidades autónomas. No obstante, las previsiones sobre este régimen de los patrimonios públicos de suelo encontrarán cobertura competencial del Estado en materia de bases y de coordinación de la actividad económica del artículo 149.1.13 CE.

Esta distribución competencial va a suponer que, a partir de entonces, todas las comunidades autónomas que carecían de legislación propia en materia de ordenación del territorio, de urbanismo y de vivienda se vean abocados a aprobar leyes autonómicas propias; lo que va a derivar en una pluralidad de diagnósticos y de soluciones de corte distinto para afrontar el problema de la vivienda.

Pero lo más relevante es que esta poca efectividad va a terminar provocando un cambio de paradigma, de orientación neoliberal, en busca de una mayor flexibilización para la adaptación a las realidades del mercado inmobiliario en base a la confianza en la capacidad de autorregulación del mercado. Esta convicción abocará a la aprobación de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, conocida como "la ley del todo urbanizable"; sobrenombre ilustrativo que excusa la necesidad de cualquier explicación adicional. Este nuevo contexto legislativo va a establecer el marco idóneo para el posterior desarrollo de un ciclo de expansión crediticia sin precedentes que provocará lo que se ha dado en conocer la "burbuja inmobiliaria" (1998-2008). El resultado final de aquel proceso enloquecido de oferta inmobiliaria de vivienda es que el precio medio del suelo urbano no solo no descendió, sino que se llegó a multiplicar por cuatro, duplicándose también el precio de las viviendas (Burón, 2025).

La necesidad de buscar un marco legislativo radicalmente distinto en materia de suelo va a provocar la aprobación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, que reformará radicalmente el sistema de valoraciones con el objeto de, en apretada síntesis, no atribuir anticipadamente plusvalías urbanísticas a la propiedad del suelo que no se incorpore al proceso urbanizador y a la generación de plusvalías; verdadero caballo de batalla. Hoy esta legislación es la vigente, habiendo experimentado dos versiones mediante aprobación de sendos textos refundidos; en 2008 y su posterior de 2015; esta última integra la conocida como "ley de las tres R" de 2013 en materias de rehabilitación y regeneración urbana. En lo que refiere a la política pública de suelo, son pocas las novedades. Nótese que la regulación de los patrimonios municipales de suelo se había salvado de la tacha de inconstitucionalidad en el año 1997. Acaso debe señalarse que en la ley actual las cesiones para la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas deben no solo destinarse prioritariamente a construir viviendas protegidas, como ya se decía en la ley de 1990, sino que ahora también deben materializarse necesariamente en forma de obtención de suelo con destino a vivienda protegida; quedando así limitada la monetización de estos derechos por parte de los ayuntamientos.

Llegados a este punto hay que resaltar que va a aparecer por primera vez en la ley estatal de suelo de 2007, con carácter básico, una técnica urbanística que ya se había incorporado por muchas legislaciones urbanísticas de las comunidades autónomas; técnica, por cierto, que se legisló positivamente, de forma pionera, en Euskadi en el lejano año 1994. Esta técnica es la reserva obligatoria de suelo con destino a vivienda protegida asociada a los procesos de transformación urbanísticos. Consiste, ya no en exigir a los propietarios particulares de suelo que cedan a la administración una parte del suelo finalista, conformando así los patrimonios municipales de suelo para hacer posible la construcción de vivienda asequible – viviendas protegidas – sino que, junto a esta obligación de contribución y, además, en plena coordinación con la misma, se va a exigir también en estos procesos urbanísticos que reserven una parte proporcional de la nueva edificabilidad posibilitada en los planes urbanísticos con el destino obligatorio, a través de la técnica de calificación urbanística, a la construcción de viviendas protegidas.

De forma que ya no solo van a ser las administraciones las responsables de la provisión de suelo urbanizado para posibilitar la construcción de viviendas protegidas, sino que también se encomienda este objetivo a los promotores privados de viviendas como una prestación de servicio público – así la califica en un supuesto análogo al que comentamos el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la STJUE Libert asuntos C197/11 y C203/11, apartados 67 y 84 (Sentencia del Tribunal de Justicia -Sala Primera- de 8 de mayo de 2013), enmarcándola en el contexto de una razón imperiosa de interés general como la política social de vivienda.

Evidentemente, la utilización de esta técnica va a impactar en dos cuestiones que van a resultar fundamentales. La primera tiene que ver con la necesidad –más

bien, obligación– del planificador urbanístico de garantizar la viabilidad económica suficiente de las operaciones urbanísticas al disponer la limitación del lucro por tener que destinar parte de las nuevas viviendas para viviendas protegidas; viabilidad económica que, en último término, conlleva presionar la densidad edificatoria al alza en la medida que las cargas de urbanización no se puedan modular a la baja.

La segunda cuestión tiene que ver con la suficiencia de los precios regulados oficialmente para las viviendas protegidas, que deberán ir adaptándose de forma necesaria a los costes de construcción, salvo que se establezca un sistema de ayudas para su promoción. En este sentido, debemos traer a colación la letra h) del artículo 2 de la Ley vasca 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda (en adelante, LV) que va a establecer como un principio rector de las políticas de vivienda la autofinanciación de las viviendas protegidas en el régimen de venta. Lo que viene a significar que las viviendas protegidas en venta no deberían incorporar ayudas públicas o, lo que es lo mismo, que el precio oficial de venta de las viviendas protegidas tiene que ser capaz de cubrir los costes de su promoción.

Finalmente, con el objeto de la provisión de suelo con destino a viviendas asequibles, junto con las figuras de los patrimonios públicos de suelo y las reservas de suelo para vivienda protegida, van a aparecer en las legislaciones urbanísticas la figura de los alojamientos dotacionales – en Euskadi, desde la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo (en adelante, LSU) –. Esta nueva tipología de "vivienda" va a buscar habilitar que el suelo de titularidad pública de equipamiento pueda ir destinándose, de forma progresiva, para la construcción de una red pública de alojamientos asequibles.

El factor diferencial de los alojamientos dotacionales, por contraposición con las viviendas protegidas, deriva de su propia naturaleza dotacional y que va a implicar 1) la obtención gratuita de suelo urbanizado; 2) que la puesta a disposición del alojamiento a favor de terceros deba ser en alquiler o canon concesional, excluyendo así la posibilidad de su venta total o parcial; 3) la naturaleza necesariamente rotacional de su uso por parte de la ciudadanía y 4) que su puesta disposición se reserve a favor de determinados colectivos sociales especialmente precisados de alojamiento –colectivo de jóvenes y personas mayores, fundamentalmente–.

La lógica en la que se fundamentan los alojamientos dotacionales es clara. Si la prestación pública de los servicios como la sanidad o educación, propios del estado de bienestar, se va a articular mediante una red de equipamientos públicos –colegios, hospitales, etc.– y sobre suelos de uso dotacional, aunque en régimen de concurrencia en el mercado con otras prestaciones educativas y sanitarias privadas o de naturaleza concertada, también el derecho a la vivienda invita al menos a cuestionarse si acaso no debería seguir la misma lógica y constituir la base para la prestación de un servicio público de alojamiento (Maguregui, 2018).

No obstante, frente a la autosuficiencia económica de las viviendas protegidas que hemos destacado antes, la realidad de los alojamientos dotacionales nos está obligando, por el contrario, a una muy destacada inversión pública donde el problema ya no va a ser la disponibilidad pública de suelo urbanizado, sino la necesidad de contar con partidas presupuestarias suficientemente dotadas para financiar su promoción. Esto puede explicar, al menos en parte, por qué la figura de los alojamientos dotacionales ha tenido una implantación discreta en Euskadi –se han registrado unos 1.000 alojamientos promovidos desde el año 2006, según datos del Observatorio Vasco de Vivienda de Euskadi–. Lo que ya nos va a permitir anticipar una primera conclusión; en materia de viviendas o alojamientos en alquiler asequible, el problema no va a radicar tanto en la disponibilidad pública de suelo urbanizado finalista, sino en la suficiencia de los presupuestos públicos disponibles para financiar su promoción y edificación.

Finalmente, señalar que este deber de cesión gratuita de suelo urbanizado a cargo de las actuaciones de transformación urbanística para la promoción de viviendas o alojamientos dotacionales previstos por la ordenación urbanística se va a incorporar, aunque con un redactado discreto, en la legislación básica estatal en materia de suelo –véase el artículo 18 apartado primero letra a) del Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (en adelante, TRLSRU 2015)–.

2. EL DERECHO A LA VIVIENDA Y SU RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE

El principio del desarrollo sostenible aplicado al medio urbano se desarrolla en el artículo 3 del TRLSRU 2015, en sus apartados 3 y 4 que, en lo referente al tema de la vivienda, dispone lo siguiente: "*3. Los poderes públicos formularán y desarrollarán, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia, de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que, esté suficientemente dotado, y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional. En particular: a) Posibilitarán el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminen o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión. b) Favorecerán y fomentarán la dinamización económica y social y la adaptación, la rehabilitación y la ocupación de las viviendas vacías o en desuso. (…)*

4. Los poderes públicos promoverán las condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en los artículos siguientes sean reales y

efectivos, adoptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo. El suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia."

Y en la relación de los derechos de los ciudadanos establecidos en los artículos siguientes se encuentra el derecho a la vivienda: *"Artículo 5. Derechos del ciudadano. Todos los ciudadanos tienen derecho a: a) Disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados. (…)"*

De modo que la relación entre el urbanismo y el derecho a la vivienda se va a construir en torno al desarrollo del principio de desarrollo urbano sostenible y que se proyecta sobre las siguientes cuestiones en materia de vivienda;

1) Posibilitar de una forma preferente el uso de la vivienda como domicilio habitual y permanente frente a otro tipo de usos (usos turísticos, los arrendamientos de corta duración, etc.).

2) Procurar un entorno urbano de la vivienda que sea seguro, salubre, accesible, diverso, cohesionado socialmente, y suficientemente dotado de servicios de equipamiento.

3) Favorecer la efectiva ocupación de las viviendas vacías o en desuso.

4) Establecer las previsiones adecuadas de transformación urbanística del suelo bajo el principio de que los desarrollos residenciales deben servir a hacer que sea efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (reservas de suelo de vivienda protegida, etc.).

5) Favorecer la adaptación y mejora de los edificios residenciales y de sus viviendas en cuestiones como la accesibilidad y la eficiencia energética mediante la rehabilitación edificatoria.

6) Asegurar que las viviendas se emplazan en ámbitos libres de ruido y de otras emisiones contaminantes y en un medio ambiente adecuado, incluido el paisaje.

De este modo, como se observa, la relación entre el urbanismo y el derecho a la vivienda va a transcender la política de provisión de suelo para la vivienda asequible, para extenderse ahora a la necesidad de atender otras cuestiones que se deducen del principio de desarrollo sostenible. No obstante, llegados aquí debemos resaltar una cuestión que es importante.

Como ya es conocido, el principio de desarrollo sostenible se sustenta en tres pilares básicos, que aparecen interconectados; el pilar económico, el social y el ambiental. No obstante, de la exposición que acabamos de hacer podemos observar que, mientras las dimensiones sociales y ambientales del urbanismo y el derecho a la vivienda aplicado al medio urbano están bien recogidas, el texto legislativo es más difuso en todo lo referido al equilibrio económico. De hecho, ni siquiera se va a mencionar en el texto legislativo una cuestión que es de enorme actualidad, como la remediación de los tensionamientos en el mercado de vivienda.

¿Es acaso posible ahora que una regulación urbanística en aras a buscar un equilibrio en el mercado residencial pueda exigir que la vivienda, por ejemplo, se deba destinar a domicilio habitual y que limite, condicione o incluso prohíba otros usos posibles de las viviendas libres, incluyendo las ya construidas? ¿Es factible, por tanto, establecer obligaciones positivas a la propiedad inmueble mediante un plan de ordenación urbanística que asegure el cumplimiento de la función social de las viviendas, más allá de las viviendas protegidas?

En lo referido a poder establecer obligaciones en el uso de las viviendas libres traemos el ejemplo catalán, que ha desarrollado su legislación autonómica de vivienda – Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda – y que va a plasmar los contenidos de la función social de los edificios y de las viviendas mediante obligaciones impuestas a la propiedad en su artículo 5; obligaciones que alcanzan a cuestiones como el deber de la propiedad a dar un uso efectivo a las viviendas y a la posibilidad del planeamiento urbanístico de restringir el uso que se dé a las viviendas preceptuando su ocupación como vivienda habitual y permanente de forma exclusiva. Resaltar que esta última cuestión ha sido recientemente complementada con la previsión conexa en la legislación urbanística catalana y que va a disponer la obligación de los planes y de los instrumentos de ordenación urbanística de tener que atender el uso residencial efectivo de las viviendas como vivienda habitual en determinadas circunstancias, permitiendo así limitar, restringir, condicionar o incluso prohibir el uso de las viviendas con otras finalidades –véase a tal efecto el artículo 3 en su apartado octavo de la Ley 11/2025, de 29 de diciembre, de medidas en materia de vivienda y urbanismo–.

En otras palabras, lo que dispone el legislador catalán es que cuando un plan urbanístico asigna a unos terrenos o a unos edificios el uso de vivienda, está al mismo tiempo exigiendo que los mismos se ocupen de manera efectiva, y puede exigir también que se ocupen para constituir el domicilio de personas, prohibiendo la utilización de las viviendas con otros usos. Todo ello en base al objetivo público legítimo de evitar tensiones en el mercado inmobiliario por la proliferación de viviendas de uso turístico y el tensionamiento del mercado residencial de alquiler que provocan (Etxezarreta *et al.* 2020).

En materia de limitaciones a los usos turísticos en viviendas, fueron sendas regulaciones urbanísticas de los Ayuntamientos de Bilbao y de Barcelona las que fijaron en sus planes restricciones, límites o incluso prohibiciones a la posibilidad de dar este uso a las viviendas. El Tribunal Supremo, apoyado en una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE Cali Apartaments, 2020), aceptó sin ambages la legitimidad de los planes urbanísticos para la imposición de las condiciones o prohibiciones a las viviendas de uso turístico, en aras a velar por el correcto funcionamiento del mercado de viviendas de alquiler de larga duración en contextos económicos de tensionamiento de mercado. Incluso asumiendo con naturalidad que estas normas urbanísticas constituían restricciones a la libertad de establecimiento garantizada en la Directiva de Servicios de la Unión Europea (Directiva 2006/123/CE) pero hallando las mismas justificadas en razones imperiosas de interés general, como la protección del derecho a la vivienda y la correcta ordenación del entorno urbano.

Destacamos las Sentencias del Tribunal Supremo 3842/2020 y 210/2021, en la última de las cuales, recogiendo la doctrina sentada en la primera, se reflexiona de la siguiente forma al Fundamento Jurídico Sexto: «*Como ya dijimos en nuestra Sentencia de 19 de noviembre de 2020, de reiterada cita, también aquí debemos sostener que es evidente que nos encontramos ante un supuesto en el que la intervención normativa municipal estaba más que legitimada por cuanto tal intervención ... iba claramente, y sin duda, dirigida a la protección del derecho a la vivienda, digna y adecuada, en los términos requeridos por la Constitución española así como al control -evitando el deterioro- del denominado, por la Directiva de Servicios, entorno urbano. Se trata, sin duda, de dos conceptos -los citados- que habilitan la citada intervención municipal, en uso de la potestad de planeamiento, incluso en el marco de la citada Directiva de Servicios y de la normativa interna española que se ha considerado como infringida, pues tales conceptos permiten, sin duda, entender que nos encontramos -en supuestos como el de autos- ante una razón imperiosa de interés general que habilitaba, a la Administración local, para someter a las VUT de referencia, a una calificación o régimen de usos urbanística como la contenida en el Plan impugnado que no se encamina a la exclusión de la normativa europea y la española que la traspone sobre libre prestación de servicios, sino a posibilitar la efectiva conciliación, de la citada y lícita actividad económica del alquiler vacacional, con la organización del régimen interno de la ciudad, posibilitando la convivencia residencial estable y habitual con una actividad caracterizada por su transitoriedad y falta de permanencia, al responder a circunstanciales necesidades alojativas.*»

El último hito en la materia de la limitación de los usos turísticos en viviendas por los planes urbanísticos lo encontramos en la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional – STC 64/2025 -, de enorme interés y trascendencia en su conjunto, en la que nos limitamos aquí a extraer ciertos pasajes de su Fundamento

Jurídico Cuarto, en el que el Tribunal acepta como una función propia del urbanismo lo siguiente: *"Constituye una norma tradicional de nuestro ordenamiento que el derecho de propiedad de las construcciones y edificaciones, en general, conlleva el deber de dedicarlos a usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística [art. 15.1 a) TRLSRU; anteriormente, en sentido análogo, el art. 9.1 del texto refundido de la Ley del suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLS); el art. 21.1 del texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio; el art. 158.1 del texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril; y el art. 47.1 de la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana]. Ese régimen de usos, que deviene así fundamental para fijar el concreto contenido del derecho de propiedad sobre el suelo y sobre las edificaciones, se encuentra regulado con distintos niveles de detalle en la legislación autonómica sobre ordenación territorial y urbanística, aunque su desarrollo y la concreción de su contenido —además de su asignación a terrenos y edificaciones concretos mediante la técnica de la calificación urbanística— se realiza en el propio planeamiento. Esta fragmentación regulatoria no impide observar, sin embargo, que las distintas legislaciones autonómicas sobre ordenación territorial urbanística y, en consonancia con ellas, los instrumentos de planeamiento, contemplan el uso residencial como uno de los posibles tipos de uso urbanístico, y que suelen encuadrar dentro de él, como uso pormenorizado, el uso de vivienda (de "hogar", por utilizar una expresión acaso menos precisa técnicamente, pero desde luego más gráfica y que ayuda a superar la polisemia del vocablo "vivienda" en este contexto). Esta circunstancia debe ponerse en conexión con el mandato de la legislación básica estatal de que el suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia (art. 3.4 in fine TRLSRU; previamente, art. 2.4 TRLS; y, con anterioridad, art. 2.3 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo). Esta prescripción limita el, por otro lado, amplio margen de configuración que asiste a la legislación urbanística y al planeamiento a la hora de diseñar el correspondiente régimen de usos del suelo y de las edificaciones: no impide que se admita la implantación de usos no residenciales en los inmuebles destinados por el planeamiento al uso residencial, pero sí explica y justifica que esta posibilidad suela quedar sometida a determinados límites en garantía del uso principal de la edificación, uso principal que, según acaba de indicarse, se encuentra directamente ligado al derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE)".*

A modo de conclusiones: El principio de desarrollo urbano sostenible, en la medida que debe considerar la efectividad del derecho a la vivienda vinculado a la ordenación de los usos del suelo propios de los planes urbanísticos, no solo nos va remitir a la tradicional función de provisión de suelo para vivienda asequible –así, los patrimonios públicos de suelo y las reservas de suelo con destino a vivienda

protegida– sino que ahora permitiría también trascender este marco para adentrarse en la configuración normativa de obligaciones de los propietarios en el uso de sus viviendas y vinculados a su función social –exigiendo su ocupación efectiva o limitando la misma al uso de vivienda como domicilio– y estableciendo ciertas limitaciones o prohibiciones a la propiedad inmueble de dar otros usos distintos a la vivienda –así por ejemplo, los usos turísticos o arrendamientos de corta duración– todo ello sobre la base de 1) la necesidad de introducir medidas de remediación al tensionamiento de los mercados residenciales con objeto de asegurar el acceso a la vivienda y 2) la preservación de la funcionalidad y la protección de los entornos urbanos.

En cualquier caso, las obligaciones positivas, así como las limitaciones o las prohibiciones dispuestas en las normativas urbanísticas, deberán ser en todo caso proporcionadas al fin que persiguen y no deben ir más allá de lo que sea necesario para poder asegurar su efectiva consecución; extremo que deberá ser acreditado en las memorias de los respectivos planes urbanísticos. Más adelante se incide en esta importante cuestión.

3. EL PAPEL DEL URBANISMO EN LA LEY 12/2023 POR EL DERECHO A LA VIVIENDA

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (en adelante LDV) surge rodeada de polémica. La dialéctica y la complejidad competencial entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de urbanismo y de vivienda, apuntada más arriba, se va a manifestar con toda evidencia a partir de 2013 en un permanente conflicto entre el Estado –que va a asumir una posición más conservadora (Quintiá, 2017) sobre el alcance y el contenido del derecho a la vivienda del artículo 47 de la CE en defensa de la propiedad privada inmueble amparada en el artículo 33 de la CE– y algunas comunidades autónomas que van a querer dar pasos en sus leyes autonómicas hacia la efectividad del derecho a la vivienda en base al desarrollo de su función social, como hemos visto singularmente con el ejemplo catalán. Así, van a ser recurridas por el Estado todas aquellas cuestiones sobre los deberes de ocupación efectiva de las viviendas y todas las obligaciones a los grandes tenedores para combatir situaciones de exclusión residencial, cuestiones tan relevantes en un contexto de crisis inmobiliaria.

El Tribunal Constitucional, a partir del año 2018, va a ir dictando sucesivas sentencias que respaldan la capacidad competencial de las comunidades autónomas de configurar un contenido de la función social de la propiedad de la vivienda, delimitador del contenido del derecho de propiedad, en la medida que el mismo es preciso para atender sus políticas de vivienda (Arias, 2019).

Esta jurisprudencia va incluso a criticar abiertamente al Estado por inactividad legislativa en el desarrollo de sus propias competencias, que se concretan en la

capacidad de desarrollo legal de la competencia amparada en el artículo 149.1.1º de la CE, abriendo así la vía de interpretación de que, aunque el derecho a la vivienda del artículo 47 de la CE, ciertamente, no es un derecho fundamental, sí es un derecho propiamente constitucional que reclama la igualación de las condiciones básicas de la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos y deberes en relación, en este caso, con el acceso a la vivienda. Extremo que se ratifica y proclama de forma ya definitiva en la STC 79/2024.

De esta forma, el Estado, ahora de distinto signo político respecto a la década anterior, va a asumir en base a este título competencial del artículo 149.1.1º CE, junto al título transversal de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica del artículo 149.1.13º de la CE, la regulación legal de una legislación estatal en materia de derecho a la vivienda y para todo el territorio con incidencia en el alcance y delimitación de límites de la propiedad inmueble (García Rubio, 2023), entre otras cuestiones.

El problema que va a surgir es que la nueva legislación estatal por el derecho a la vivienda se va a superponer de forma indefectible con la regulación que algunas comunidades autónomas ya habían establecido en sus respectivas leyes autonómicas y con los recelos competenciales de otras, que van a ver una clara invasión competencial de sus títulos competenciales exclusivos en materia de vivienda.

Estas circunstancias obligaron al legislador a ser extremadamente cauteloso en su redacción original y provocó que el redactado legal finalmente aprobado fuera desprovisto de mandatos ciertos para ser sustituidos por habilitaciones, por recomendaciones a las comunidades autónomas o incluso se provocó la conversión de algunos de sus artículos clave en una legislación simplemente de carácter supletorio; extremo este que, como hemos visto, fue vedado por el Tribunal Constitucional y que por ello terminará provocando la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de todo el artículo 16 que regulaba, en un origen, las condiciones básicas de la figura de la vivienda protegida y que determinaba precisamente la obligación de la calificación permanente en todo el Estado de las viviendas protegidas que se promocionaran sobre los suelos urbanísticamente calificados con este destino de vivienda protegida. Esta calificación permanente, que se estima capital por lo que después se dirá, ya se incorporó en Euskadi con entrada en vigor a partir del año 2003; y sobre la importancia de extender esta medida en todo el Estado ya se reflexionaba en el lejano año 2009 (Vinuesa, De la Riva y Palacios, 2009).

Centrándonos en sus contenidos, según la exposición de motivos de la ley, y en aras a la efectividad del derecho a la vivienda, son dos los principales objetivos que se proponen (Ponce, 2023);

1) La necesidad de constitución progresiva del parque público de vivienda como correlato del patrimonio municipal de suelo, que no solo tiene por

objetivo promover viviendas protegidas (asequibles) sino que ahora va buscando generar un parque público de vivienda a través de la figura de las viviendas sociales –de titularidad pública que se ponen a favor de terceros en régimen de alquiler o en derecho de superficie-.

2) La necesidad de preservación del equilibrio del mercado residencial, considerado en su conjunto, lo que determina la potestad pública de la declaración de zonas de mercado tensionado y dispone la necesidad de adopción de ciertas medidas de corrección de este desequilibrio por las administraciones, entre las que figura, pero no solo, la limitación de las rentas de las viviendas libres.

Ambos objetivos van a tener cierta conexión con las materias de la ordenación del territorio y urbanismo, aunque, lógicamente, las exceden.

A. Constitución progresiva de parques públicos de vivienda

Sobre la importancia de este objetivo y su íntima relación con la política de suelo y de vivienda, ha sido prácticamente unánime la literatura especializada y que ha venido demandando la necesidad de disponer de este parque público de vivienda en régimen de alquiler (Górgolas, 2022).

En primer lugar, debemos destacar la consideración en la ley del parque público de vivienda como servicio de interés general (artículo 4.1). Esta calificación tiene importantes repercusiones bajo el paraguas de la normativa europea (Vaquer, 2024). Nótese que dicho parque no va a constituirse solo con viviendas sociales, sino que puede contener también viviendas libres de titularidad pública, de modo que el planeamiento urbanístico está concernido para poder delimitar áreas de adquisición preferente de suelos y de edificios residenciales libres a los efectos de integrar este parque público de vivienda –no solo la provisión pública de suelo– como por ejemplo ha venido haciendo el Ayuntamiento de Barcelona en toda la ciudad condal a partir del año 2018 (Vivienda Barcelona, 2023).

También debemos poner de manifiesto la plena carta de naturaleza que se da a los suelos o edificios de carácter demanial para poder destinarlos a viviendas o alojamientos dotacionales por el planeamiento con el último fin de formar parte de estos patrimonios públicos –ver artículo 15.1 letra a)- que apuntala esta posibilidad, que solo se intuía en la legislación estatal básica de suelo, como hemos visto anteriormente. La legitimidad de esta habilitación ha sido confirmada de forma reciente por el Tribunal Constitucional (STC 190/2025).

La constitución y desarrollo de los parques públicos de vivienda también va a introducir ciertas novedades en materia de gestión patrimonial de los suelos residenciales de titularidad pública, en las que se va a disponer la obligación de la preservación de la titularidad pública del suelo (artículo 28.1 letra b), aunque

finalmente se va a terminar configurando como una recomendación. En materia de gestión patrimonial de suelos públicos con destino a vivienda, en este caso de titularidad autonómica, puede consultarse la recientemente aprobada Ley Foral 9/2025, de 30 de junio, que modifica el régimen jurídico del Banco Foral de Suelo en base a estos mismos principios.

La única obligación legal cierta va a ser la recogida en el artículo 15.1 letra e) LDV que dispone que, en las zonas declaradas de mercado tensionado, los patrimonios públicos de suelo obtenidos por las cesiones de aprovechamiento urbanístico deben ser ahora destinados necesariamente de forma exclusiva con destino a viviendas sociales, quedando de esta forma vinculados estos suelos a los parques públicos de vivienda. Esto hay que ponerlo en conexión con el artículo 36 LDV que va a introducir obligaciones de transparencia sobre estos suelos públicos disponibles para viviendas sociales.

Finalmente, la disposición transitoria segunda va a introducir la obligación de comunidades autónomas de planificación de una progresiva configuración de parques de viviendas, bien de titularidad pública o privada, con "destino a políticas sociales", concepto que, como se puede observar, es más amplio que el parque público de vivienda. Así, por ejemplo, en Cataluña esta planificación del parque de vivienda destinado a políticas sociales va a adquirir forma de instrumento de ordenación territorial como el vigente Plan Territorial Sectorial de Vivienda 2024.

B. Procurar el equilibrio en los mercados de suelo y de vivienda

En lo que refiere a la preservación de equilibrio en el mercado residencial para procurar adaptar la oferta de vivienda, especialmente la vivienda asequible, a la demanda, son bastantes las novedades que introduce la LDV y que se van a relacionar con la materia urbanística.

La primera es que se da carta naturaleza a la posible extensión del concepto de la función social de la propiedad inmueble urbana (artículo 11.1 letra a) a través de los planes urbanísticos que ahora se van a ver habilitados a incidir en los usos de las viviendas libres en base al principio del desarrollo urbano sostenible, que hemos visto en el apartado anterior (artículo 15.3), tal como se ha ido acuñando por la jurisprudencia.

En relación con esto, se debe resaltar el llamamiento que hace la ley estatal a la planificación de ordenación territorial y urbanística en materia de acceso a la vivienda. Ello va a comportar adaptar la oferta de las futuras viviendas a las necesidades de acceso de la población, utilizando para ello las tipologías de viviendas o de alojamientos que sean necesarias (artículo 15.1 b), aplicado tanto a ámbitos como a solares, velando por el cumplimiento del principio de cohesión social y teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas de los residentes para evitar procesos de gentrificación (artículo 15.2).

No menos importante es el incremento de las reservas de suelo con destino a vivienda protegida (disposición final 4ª) y que ahora se va a complementar con la obligación de que al menos la mitad de esta reserva se deba destinar al alquiler asequible, aunque no se especifica si el deber de alquiler se vincula o no al régimen urbanístico de calificación del suelo (artículo 15 letra d). En este sentido, también se va a establecer una suerte de irreversibilidad de esta calificación urbanística de los suelos con destino a vivienda protegida, y sin perjuicio de la posibilidad de adaptar su régimen a futuras demandas (artículo 15 letra c).

Transcendiendo del marco de la técnica de las reservas de suelo con destino a vivienda protegida, destacar que el artículo 17.5 va a habilitar a los planes urbanísticos a vincular la concesión de determinados beneficios urbanísticos a parcelas o edificios a que las viviendas resultantes, que no son protegidas, queden vinculadas, aun de forma temporal, al régimen de alquiler asequible; cuestión esta que, aunque pueda valorarse positivamente y de gran utilidad, sobre todo en materias como la rehabilitación edificatoria, se nos antoja de dudoso encaje competencial.

Centrados en el mercado de la vivienda libre, es obligado hacer referencia a la figura de Zonas de Mercado Residencial Tensionado (ZMRT) del artículo 18, que merecen que nos detengamos en ellas más pormenorizadamente.

En primer lugar, se debe poner en evidencia que la efectividad jurídica de las ZMRT va a pasar necesariamente por realizar una declaración administrativa previa de una zona o un municipio como de mercado tensionado en la que se debe constatar el desajuste entre la capacidad de la oferta de vivienda para responder a la demanda, sobre todo en cuestiones de asequibilidad (artículo 18.1). Aclarado esto, conviene que hagamos alguna precisión: Parece evidente que la declaración administrativa ZMRT comporta el ejercicio de una potestad administrativa que reclama una previa habilitación legislativa en base al principio de legalidad, según dispone una reiterada jurisprudencia. Este principio de legalidad reclama que la legislación que habilita el ejercicio de tal potestad administrativa tenga un rango legal autonómico, ya que es la competente. Un ejemplo de la reciente adaptación de una ley autonómica en esta materia lo encontramos en la Ley Foral 17/2024 de noviembre de Navarra. No obstante, en Euskadi no hemos hecho todavía esta adaptación de nuestra propia legislación para incorporar la técnica de las ZMRT quedando remitidos solo a lo dispuesto en el artículo 18.1 LDV, lo que podría comportar inconvenientes a futuro.

Sea como fuere, lo cierto es que los apartados 2 y siguientes del artículo 18 solo se van a dictar por el Estado en el entendimiento de que las ZMRT, así declaradas, pueden tener que adoptar medidas que le corresponden al Estado –por ejemplo, la limitación de rentas en los contratos de alquiler (disposición final primera), obligaciones a los grandes tenedores (artículo 19), desarrollo de la política de

fomento a cargo del Estado en apoyo de los planes de acción en estas zonas (artículo 18.5) y la gestión patrimonial de suelo del Estado a favor de la vivienda social (disposición adicional segunda en relación con el apartado 18.6)–.

Nótese, por otra parte, que la aplicación de las medidas de remediación de estos planes trienales de acción en las ZMRT (artículo 18.4) pueden concernir a los planes de ordenación territorial o urbanísticos para adoptar estrategias con el objeto de corregir los desequilibrios evidenciados en la declaración; lo que hace muy conveniente establecer una correcta coordinación entre estos planes trienales de acción y los planes urbanísticos y de ordenación territorial que reclamaría, nuevamente, un desarrollo legislativo autonómico para poder hacerlo operativo.

C. Conclusión

La integración de las novedades introducidas por la LDV 2023 puede requerir de la adaptación de las legislaciones autonómicas de carácter urbanístico en materias como;

1) La planificación territorial y urbanística en relación con la vivienda.
2) Las reservas obligatorias de suelo y edificabilidad con destino a vivienda protegida, especialmente en régimen de alquiler asequible.
3) La gestión de las bolsas públicas de suelo a favor del parque público de vivienda.
4) La concreción de los contenidos de la función social del uso urbanístico de las viviendas, en base al principio de desarrollo urbano sostenible, más allá de las viviendas protegidas.
5) Las especialidades que una declaración de ZMRT puede comportar en el ejercicio de las potestades urbanísticas de ordenación, de ejecución, de intervención y de disciplina.

4. EL REFLEJO DE ESTOS CAMBIOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO VASCO. LA LEY VASCA 6/2025 DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE VIVIENDA, SUELO Y URBANISMO

A. Provisión de suelo para vivienda asequible. La técnica de la calificación

En este apartado comprendemos las previsiones que la ordenación territorial y la urbanística hacen para obligar a que las actuaciones urbanísticas destinen parte de la edificabilidad residencial prevista por ellas con reserva a su destino a viviendas protegidas, calificando urbanísticamente el suelo por los planes. También se incluye el supuesto de destino del suelo equipamental público a los alojamientos dotacionales.

En primer lugar, debe hacerse un llamamiento al íntimo vínculo que existe entre la calificación urbanística de los suelos y la planificación territorial. Para la optimización de esta técnica va a resultar fundamental contar con planes actualizados a la realidad y, en su caso, suficientemente jerarquizados para poder garantizar que los planes urbanísticos que se aprueben se adapten a las necesidades globales de la comunidad autónoma, por ejemplo, en materia de cuantificación residencial. Así, la Ley 3/2015 de Vivienda (LV) sí prevé la existencia de un Plan Territorial Sectorial de Vivienda (PTS) pero que hasta la fecha ni siquiera se ha empezado a tramitar. Teniendo en cuenta esto nos resulta insuficiente que la Ley vasca de Medidas Urgentes 6/2025 (LMU) proponga la figura de los "ámbitos de desarrollo prioritario en materia de vivienda" pero que la declaración de dicha prioridad vaya a quedar a expensas exclusivamente de los ayuntamientos. Entendemos que esta priorización debería tener carácter normativo y estar ordenada, planificada y finalmente aprobada por el Gobierno Vasco, aunque en coordinación con los respectivos ayuntamientos.

Como antes se ha expuesto, la técnica de la calificación de suelo con destino a vivienda protegida fue incorporada al ordenamiento jurídico vasco en 1994 mientras la calificación de suelo con destino a alojamientos dotacionales lo fue en el año 2006 mediante la LSU. También hemos señalado anteriormente cómo esta técnica va a encontrar sus límites en la obligación de garantizar por el planificador la viabilidad económica de los desarrollos urbanísticos; lo que va a confrontar la intensidad en el uso de esta técnica con la necesidad de que los promotores asuman ciertos costes de urbanización en un contexto de densidad edificatoria razonable –cuanta más vivienda protegida menos beneficios arroja la operación para poder afrontar los costes–.

A día de hoy, las previsiones de suelo en Euskadi que ya ha sido calificado con destino a vivienda protegida que figuran como pendientes de desarrollo, son de 74.461 viviendas (Udalplan, 2024); dato que en el discurso político se ha vinculado con la inviabilidad económica para el desarrollo de muchos de estos ámbitos. Ello ha inclinado a los partidos políticos proponentes de la LMU a abrir ahora la posibilidad de la reconsideración a la baja de este estándar de reserva para vivienda protegida, circunscrita al suelo urbanizable, a expensas de justificarlo por parte de los ayuntamientos.

Otra de las novedades de la LMU es la adaptación de la reserva mínima de edificabilidad con destino a vivienda protegida, pero para su destino al alquiler asequible (10 % en suelo urbano y 20 % en suelo urbanizable); extremo este que viene exigido con carácter mínimo en la LDV y que ha sido considerado legítimo por el Tribunal Constitucional (STC 79/2024 Fundamento Jurídico 5) en base a la competencia del artículo 149.1.13º CE por la necesidad de contar con esta tipología de viviendas asequibles, también de alquiler, en el mercado residencial.

En relación con esto, se debe señalar que la LMU propone fijar este estándar de vivienda protegida en alquiler en el porcentaje mínimo estatal exigible, y además de forma vinculada a la legislación estatal expresamente. Siendo así, se corre el riesgo de que si esta previsión legislativa desapareciera de la legislación estatal –por ejemplo, piénsese en una posible derogación posterior–, podría arrastrar a la desaparición de esta obligación también en nuestro ordenamiento jurídico. Extremo este último, por cierto, que no deja de resultar abiertamente chocante considerando que la CAV es la única comunidad autónoma que tiene reconocido legalmente, como un derecho subjetivo de la ciudadanía, el acceso a la vivienda protegida en este régimen de alquiler asequible; lo que hace imprescindible el uso de esta técnica de la calificación urbanística de la vivienda protegida en régimen alquiler para poder garantizar la efectividad de este derecho subjetivo y vinculado a los futuros desarrollos urbanísticos.

También llama la atención que no se haya utilizado la LMU para aclarar si la calificación permanente de la vivienda protegida, en esta calificación de suelo destinada a vivienda protegida de alquiler, solo va a aplicar a su condición de vivienda protegida o también debe extenderse a su régimen de tenencia.

Tampoco se propone incorporar a nuestro ordenamiento jurídico urbanístico la inderogabilidad de la calificación urbanística de suelo con destino a vivienda protegida antes señalada y prevista en el artículo 15.1 letra c) de la LDV para, por ejemplo, determinar y concretar las circunstancias que pudieran habilitar a los planes urbanísticos a su futura reconsideración.

Para finalizar, se debe señalar que la ciudad de Barcelona y algunos municipios de su área metropolitana han utilizado esta técnica de calificación urbanística para extenderla también a los supuestos de edificación de solares o conversión por rehabilitación de edificios completos con destino a nuevas viviendas; de modo que los promotores se ven obligados a destinar parte de los futuros edificios –hasta en un 30 % de su edificabilidad residencial– para su destino a vivienda protegida (Vivienda Barcelona, 2023). Esta forma de operar, validada por la jurisprudencia, se plantea ahora extenderla al Plan Director Urbanístico del Área Metropolitana de Barcelona, actualmente en estado de tramitación.

B. La gestión de los patrimonios públicos de suelo

Los patrimonios públicos de suelo (PPS) para provisión de suelo para vivienda asequible, como hemos visto antes, era la única técnica que se arbitraba en la legislación urbanística preconstitucional (1956, 1975) como adecuada para hacer efectivo el derecho a la vivienda. Señalar que, a pesar de sus discretos resultados, la legislación de suelo estatal y todas las legislaciones urbanísticas nunca han dejado de apostar por esta técnica.

Precisamente, y con servicio a estos PPS, a partir de 1975, como hemos visto, se van a exigir en todos los desarrollos urbanísticos que los propietarios de suelo cedan a la administración un porcentaje de la edificabilidad habilitada, libre de cargas, para poder incrementar estos patrimonios públicos de suelo que incorporar al mercado. A día de hoy, esta técnica de cesión comporta que las administraciones públicas se vean obligadas a materializar sus derechos edificatorios sobre este mismo suelo que es reservado a vivienda protegida. La cesión se permite por la legislación estatal que se mueva en una horquilla entre el 5 % y el 15 % de estos derechos edificatorios; en Euskadi está fijada en el 15 %.

Es necesario apuntar que la legislación vasca de vivienda, en su artículo 7.4 y en disposición final cuarta que la desarrolla, va a disponer que estos parques públicos de suelo con destino a vivienda protegida se promovieran en alquiler para poder hacer efectivo el derecho subjetivo a la vivienda: *"4. El Gobierno Vasco y las administraciones públicas de carácter territorial orientarán los recursos disponibles en materia de vivienda preferentemente a la promoción de viviendas en régimen de alquiler, para destinarlas a los colectivos más desfavorecidos. Dicha preferencia significa que, exceptuando los destinados a rehabilitación, el 80 % de los recursos en materia de vivienda se destinarán a políticas de alquiler, no siendo inferior a ese porcentaje el volumen edificatorio de protección pública."*

"Disposición final cuarta. Plazo para la aplicación de las políticas de vivienda previstas en el artículo 7.4. En las políticas de vivienda a las que se refiere el artículo 7.4 de esta ley, en las que la asignación de recursos públicos en materia de vivienda se destinará al alquiler en un 80 %, exceptuando los destinados a rehabilitación, dicho porcentaje se incrementará hasta llegar al 100 % en los cinco años siguientes a la fecha de publicación de esta ley."

Pues bien. Diez años después hemos comprobado cómo el Gobierno Vasco sí va a aplicar sistemáticamente esta disposición, de modo que ahora destina el 100 % de su patrimonio público de suelo para promoción de VPO en régimen de alquiler; lo que no descarta ciertas distorsiones en ámbitos urbanísticos de considerables dimensiones. No obstante, no podemos decir lo mismo del mundo municipal donde una parte de los ayuntamientos no se va a sentir concernida por esta explícita obligación legal, ni siquiera a la hora de plantear las medidas de choque de los planes trienales de acción tras su declaración del municipio como ZMRT.

La LMU no va a abordar la cuestión pendiente del efectivo cumplimiento del artículo 7.4 y de la disposición final cuarta. De hecho, parece proponer una solución distinta practicando un desdoble en la participación en el porcentaje del 15 % - un 10 % para los ayuntamientos y un 5 % para el Gobierno Vasco – debiendo solo este último destinar el suelo a VPO de alquiler. Lo que parece dar a entender que los ayuntamientos van a quedar exentos de la obligación de promover vivienda

protegida de alquiler sobre los suelos obtenidos en base a su participación en el 10 % de los derechos edificatorios.

Esta forma de operar adolece de problemas importantes porque en aquellos municipios que hayan sido declarados como Zonas de Mercado Residencial Tensionado (ZMRT) la LDV (artículo 15.1 letra e) va a exigir que todo el suelo obtenido por las administraciones –en Euskadi, el 15 % de la edificabilidad- deba destinarse íntegramente a "vivienda social"; lo que incluye, según las definiciones de la propia LDV, la VPO en alquiler, si acaso la VPO en derecho de superficie; pero excluye la VPO en venta. Esta importante cuestión no se suele aclarar ni precisar en los planes trienales de acción que se han ido aprobando ligados a estas declaraciones ZMRT que se están haciendo en Euskadi. Y recuérdese, además, ligado a esto, que un criterio de actuación en materia de suelo es el de conservar en manos públicas la titularidad del suelo de uso residencial –tanto de vivienda protegida como libre– como ya viene a disponer el artículo 28.1 letra b) de la LDV, lo que nuevamente excluye la VPO en régimen de venta sobre estos suelos municipales.

Otra propuesta de la LMU, aparentemente neutra pero que tiene impacto, es la posibilidad de permutar el suelo así obtenido y sus derechos edificatorios por vivienda construida. Esta forma de operar entendemos que se habilita con objeto de evitar que los ayuntamientos deban afrontar el importante coste económico de la promoción de las viviendas protegidas en alquiler. No obstante, el número de viviendas resultantes de operar por promoción directa o por permuta es muy dispar, lo que precisaría de ciertos matices en el texto legislativo.

Finalmente, la LMU va a proponer la optimización de los suelos públicos de vivienda del Gobierno Vasco destinados al alquiler para poder hacer posible un levante de los futuros edificios a los efectos de aflorar nueva edificabilidad no lucrativa con destino a nuevos alojamientos dotacionales. La medida parece adecuada, sobre todo en los municipios declarados como ZMRT, pero debería extenderse esta posibilidad también a los patrimonios municipales de suelo de los ayuntamientos, no limitando su aplicabilidad al patrimonio público de suelo del Gobierno Vasco.

C. La delimitación de los usos en viviendas. La técnica de la zonificación

Sobre la base de la subordinación de la ordenación urbanística al derecho a la vivienda y, por lo tanto también, de los usos admisibles por la planificación en los suelos y edificios residenciales –artículos 3.4 TRLSRU 2015 y artículo 15.3 de la LDV interpretados por el Tribunal Constitucional en STC 64/2025– va a reconocerse a los instrumentos de ordenación urbanística la capacidad de obligar a la propiedad para que las viviendas libres se destinen a vivienda habitual y permanente y con exclusión de otros usos posibles –usos turísticos y arrendamientos de corta duración en general–.

Hemos señalado más arriba el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña como el más paradigmático en esta materia, porque no solo se han limitado a señalar esta posibilidad en el alcance que su legislación de vivienda da a la función social de la propiedad, sino que también han decretado, con carácter general, que en determinados municipios con tensionamiento en el mercado de vivienda, los instrumentos de ordenación urbanística pueden condicionar o prohibir otros usos de las viviendas que no sea el de domicilio habitual.

De hecho, en Cataluña, el uso turístico en viviendas va a resultar incompatible con el uso residencial propio de estos inmuebles, habilitando al mismo tiempo a los planes de ordenación urbanística a hacer ciertas excepciones. En estos municipios catalanes esta misma incompatibilidad va a justificar:

1) La necesidad de obtener una autorización administrativa –licencia urbanística– previa para poder ejercer esta actividad turística en las viviendas y

2) el acotamiento temporal de la autorización para dicho ejercicio a un máximo de cinco años.

En relación con esto mismo, conviene no perder de vista que el ejercicio de la actividad turística en viviendas o su explotación como arrendamiento de corta duración son actividades de servicios amparados en la Directiva de Servicios 2006/123/CE de la Unión Europea, como aclaró la STJUE Cali Apartaments. Siendo así, las condiciones, limitaciones o las prohibiciones en los usos de las viviendas impuestas por los planes urbanísticos deberán estar justificadas en razones imperiosas de interés general y cumplir, en el concreto supuesto, el principio de proporcionalidad, de modo que no vaya más allá de lo necesario para proteger dicho interés general.

Aquí nos será de mucha utilidad la técnica urbanística de la zonificación. La técnica de la zonificación comporta la posibilidad de que los instrumentos de ordenación urbanística y territorial discriminen zonas en los municipios y en los territorios a los efectos de darles un tratamiento diferenciado. De forma y manera que, en base al análisis de la problemática en particular por zonas o barrios, va a ser posible establecer prohibiciones a unas zonas, limitaciones a otras y reconocer la plena libertad de establecimiento a unas terceras. A este respecto, nótese que la prohibición normativa absoluta, prescindiendo de la técnica de la zonificación, puede no cumplir la condición necesaria de la proporcionalidad.

Pues bien. En base a la literatura existente, no puede albergarse duda de que la actividad turística o la actividad de arrendamiento de corta duración, al ser más rentables, pueden detraer viviendas del mercado para el arrendamiento de viviendas como residencia habitual y permanente y, por ende, recalentar el mercado y los precios de acceso a la vivienda, incidiendo de forma negativa en el

mismo. Siendo así, se ha reconocido por la jurisprudencia la legitimidad de las regulaciones urbanísticas, por la necesidad de preservar el mercado de acceso a las viviendas para uso habitual y procurar evitar las presiones en el entorno urbano generados por fenómenos de turistificación, como verdaderas razones de interés general que justifiquen la imposición de condiciones, limitaciones y prohibiciones. Pero el problema va a radicar en la acreditación del cumplimiento del principio de proporcionalidad; esto es, justificar que no se va más allá de lo necesario.

Si tomamos el ejemplo de las presiones en el entorno urbano por el fenómeno de la turistificación, debe reconocerse que la misma se acredita especialmente en algunos barrios, pero quizás no en otros. Por lo que el cumplimiento del principio de proporcionalidad obligaría al planificador urbanístico a discriminar el tratamiento limitativo o prohibitivo de unas zonas respecto a otras en base a la técnica de la zonificación.

En cualquier caso, nada de esto se prevé en la legislación urbanística o de vivienda vascas, que por ello van a quedar remitidas a la legislación sectorial de turismo y que somete la actividad turística en viviendas a una declaración previa a instancia de los particulares –por lo que no se precisa autorización administrativa para el ejercicio de la actividad turística ni, por tanto, la misma va a quedar sometida a plazo–. Esta declaración responsable tan solo queda condicionada a que se justifique que se cumple con la normativa urbanística, esto es, que el planeamiento no prohíbe la actividad. Nótese que en Cataluña la regla es precisamente la inversa, de modo que el particular va a tener que probar que la actividad está expresamente permitida en el régimen de usos de los planes urbanísticos a la hora de solicitar la licencia para el ejercicio de la actividad.

En la LUM sí se prevé una modificación legislativa sectorial de turismo para que, a partir de su aprobación, en las ZMRT no se puedan dar de alta nuevas viviendas de uso turístico –no se habla de otro tipo de arrendamientos de corta duración– para proteger el derecho acceso a la vivienda en el mercado en condiciones asequibles. No obstante, a nuestro juicio, la medida llega ya tarde, dado que es preciso dar una respuesta a las viviendas de uso turístico y a los arrendamientos de corta duración que ya están actualmente operativos, como se ha hecho en Cataluña al quedar sometida esta forma de explotación de las viviendas a un plazo temporal máximo sometiéndolas al régimen de licencia urbanística.

D. El refuerzo de la potestad administrativa de intervención en el mercado

La facultad reconocida a favor de las administraciones de intervención en el mercado de suelo y de la vivienda es una potestad exorbitante tradicional en la legislación urbanística. Se trata de otorgar, por ley, a las administraciones unas

determinadas facultades para posicionarse en el mercado, superando las restricciones del derecho civil en aras a la preservación y consecución real y efectiva del interés público.

En materia del derecho a la vivienda, la declaración de un municipio o una de sus zonas como ZMRT debería ser consecuente y establecer como obligación la intervención de la administración pública en el mercado. Así debería quedar acreditado en los planes trienales de acción. Porque carece de toda lógica, por ejemplo, que la declaración ZMRT establezca limitaciones a las rentas del arrendamiento de viviendas entre los particulares, mientras la administración se inhibe de actuar interviniendo en el mercado para procurar un mejor equilibrio, sobre todo, a través del incremento de la oferta pública de vivienda asequible.

Procurar este incremento de oferta de vivienda asequible puede articularse a través de varias vías. En primer lugar, la vía más natural es el ejercicio de derechos de adquisición preferente –de tanteo y retracto– en el mercado de suelo residencial y de vivienda para procurar incrementar la oferta pública de inmuebles a precio asequible sobre zonas previamente delimitadas por los planes urbanísticos, como habilita la legislación urbanística. Señalar que el artículo 125 apartado primero letra d) de la LSU 2006 dispone esta técnica urbanística de delimitación de áreas de tanteo y retracto para los supuestos de intervención en el mercado inmobiliario con carácter general; llegando a alcanzar a suelos y edificios de viviendas libres que, como hemos comentado, ya se hace en la ciudad de Barcelona.

Los derechos de adquisición preferente son muy útiles para la constitución de parques públicos de vivienda cuya constitución y desarrollo mandata la LDV; incluso llamando a la colaboración de promotores sociales –del tercer sector– para complementar la actividad pública. En esta misma línea de reflexión debe destacarse que en Euskadi se calcula que hay unas 60.000 viviendas protegidas de calificación permanente, muchas de las que están actualmente en manos de propietarios particulares y que, por su condición de viviendas protegidas, están sometidas a los derechos de tanteo y retracto. Este parque de vivienda protegida a perpetuidad constituye una oportunidad clave para el incremento de los parques públicos o semipúblicos de vivienda en régimen de alquiler en Euskadi. Todo ello sin perjuicio de la intervención administrativa propia en materia de vivienda habilitada en el artículo 63 de la LV para asegurar el cumplimiento de la función social, evitando su uso irregular fundamentalmente por motivos de desocupación.

No obstante, proceder por esta vía va a exigir siempre un previo procedimiento administrativo de declaración de la vivienda en concreto en situación irregular, lo que le resta eficacia. En relación con esto, parecería ser preciso un mayor desarrollo legal autonómico para aclarar la prioridad en el uso de las técnicas de intervención administrativa, con objeto de dirigirlas de forma preferente sobre los grandes tenedores de viviendas en las zonas ZMRT, todo ello en base a la condición

protagónica que la legislación estatal les va a otorgar en el artículo 11.1 letra e) y el artículo 19 LDV. No obstante, la LMU nada dispone sobre esto.

5. A MODO DE RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES

A modo de recapitulación, hemos podido comprobar cómo la legislación del Estado, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la del Tribunal Supremo han ido evolucionando progresivamente, no pocas veces a instancias e impulso de las legislaciones autonómicas urbanísticas y de vivienda, para extender la consideración y alcance del derecho a la vivienda, más allá de ser un principio rector, en el contexto de un Estado social y democrático de derecho.

Este desarrollo se ha sustentado en la estrategia de la integración del derecho a la vivienda en el marco más amplio de las exigencias del desarrollo urbano sostenible, lo que ha permitido alcanzar también a la regulación urbanística de los usos del suelo y de edificios en base a su función social, transcendiendo de esta forma el marco tradicional de la intervención administrativa a través de la técnica de constitución de patrimonios públicos de suelo. Función social de la propiedad inmueble que en un primer momento exigió destinar una parte de la edificabilidad con destino a vivienda protegida, reservas de suelo, pero que ha terminado por alcanzar al régimen de los usos admisibles en las viviendas libres también para poder determinar por los planes urbanísticos el deber de darles destino efectivo, o bien reservar el parque de vivienda para constituir exclusivamente el domicilio habitual y permanente de personas, limitando o prohibiendo dar a las viviendas otros usos.

Finalmente, en la LDV el derecho a la vivienda se ha terminado reconociendo como un derecho constitucional con contenidos básicos propios y exigibles a favor de la ciudadanía en todo el Estado, pero cuyo despliegue efectivo va a depender, en gran medida, de la actitud bien proactiva o bien de bloqueo de las comunidades autónomas, lo que lastra definitivamente la efectividad de su implantación.

En Euskadi, desde el año 2015 la legislación autonómica fue bastante más allá y vino a configurar el derecho a la vivienda como verdadero derecho subjetivo a favor de determinados colectivos sociales con subsiguiente carácter exigible a las administraciones; derecho subjetivo que puede materializarse bien en un acceso real y efectivo a la vivienda o alojamiento en el régimen de alquiler en condiciones asequibles o bien, en su defecto, consistir en una prestación económica. Evidentemente, la efectividad real en el acceso asequible a la vivienda va a ser muy dispar según se concrete en el derecho a la puesta a disposición de una vivienda o alojamiento asequible o bien se opte en sustitución por abonar una prestación económica para mitigar parcialmente el impacto de las rentas en el mercado libre.

En cualquier caso, solo el mero reconocimiento de este derecho subjetivo de acceso a la vivienda asequible ya reclamaría una actitud proactiva de las

administraciones, como preveía la legislación autonómica vasca de vivienda en materia de política pública de suelo y con destino a vivienda asequible en el régimen de alquiler. También llamaría a aprovechar la apertura del campo de acción de las administraciones en aras a procurar la efectividad del derecho a la vivienda, transcendiendo la función tradicional de estas como meros proveedores o suministradores de suelo para vivienda asequible, para poder alcanzar ahora también a la intervención e incluso la regulación del mercado de vivienda. Funciones de intervención y de regulación del mercado residencial en todo caso precisas en un contexto donde van a aparecer nuevos instrumentos de financiación y diferentes agentes que van a presionar la demanda de vivienda.

No obstante, como hemos visto, la Ley de Medidas Urgentes 6/2025, de 11 de diciembre (LMU) no va a buscar la recepción y la adaptación de nuestra legislación sectorial de urbanismo y de vivienda a estos avances, salvo en lo que fuera estrictamente obligatorio. La LMU propone abordar solo una parte de esta adaptación necesaria y lo hace tan solo a impulso de las obligaciones ciertas dispuestas en la legislación básica. Llama poderosamente la atención la incorporación de las obligaciones en materia de viviendas protegidas de alquiler asequible donde no solo se va a limitar a fijar los mínimos obligados en la legislación estatal, sino que incluso parece que la obligación de provisión de vivienda asequible en alquiler se va a incorporar "por imperativo legal" externo.

Finalmente, la LMU orilla cuestiones importantes como la regulación legal de la disposición de los suelos públicos con destino a los parques públicos de vivienda, así como el aterrizaje a nuestra legislación de las Zonas de Mercado Residencial Tensionado (ZMRT); cuestiones que sí ha abordado la Comunidad Foral Navarra. Debiendo hacerse notar, en particular, que estas dos mismas cuestiones son precisamente las destacadas en la exposición de motivos como los dos ejes estructurantes de la Ley estatal 12/2023 por el derecho a la vivienda (LDV).

Por todo ello, a la vista de la situación tensionada del mercado residencial, se propondría reflexionar a las administraciones públicas competentes, Gobierno Vasco y ayuntamientos, en torno a las siguientes cuestiones relacionadas con la materia urbanística y la vivienda;

1) La calificación de suelo. Suficiencia (o no) de los porcentajes de reserva de viviendas protegidas, específicamente en alquiler, y de alojamientos dotacionales vinculados a los desarrollos urbanísticos –y en su caso a las actuaciones edificatorias en determinadas circunstancias– en base a la aprobación previa de los instrumentos de ordenación territorial que determinen la cuantificación residencial necesaria. Desarrollo de la figura de la memoria social de los planes urbanísticos para acomodar las previsiones territoriales y las urbanísticas en materia de oferta de vivienda asequible y

mejorar su coordinación con los planes de vivienda, y más concretamente con los planes trienales de vivienda de las ZMRT.

2) Financiación sostenible de los desarrollos urbanísticos para viabilizar la promoción de viviendas protegidas y alojamientos en alquiler asequible utilizando a tal fin, si acaso como último recurso, la posibilidad de la permuta de los derechos edificatorios por viviendas construidas y con el destino exclusivo a integrar los patrimonios públicos de vivienda. Asimilación a todos los efectos del parque público de vivienda y de alojamientos como un servicio de prestación obligatoria por parte de las administraciones, aplicando un estándar mínimo de cesión de suelo urbanizado con este fin.

3) Reflexión profunda en torno a la aplicación efectiva de los bienes y de recursos de los Patrimonios Municipales de Suelo (PMS) para su destino de modo realmente preferente para la provisión de vivienda protegida, prohibiendo la posibilidad del uso de estos recursos públicos para otros fines; especialmente en aquellos municipios que hayan sido declarados como Zonas Mercado Residencial Tensionado (ZMRT). Señalamiento legislativo de la obligación pública de mantenimiento del suelo público residencial –protegido y libre– en manos públicas.

4) Prospectar la incorporación de la técnica de la zonificación para poder determinar, desde los planes urbanísticos, la obligación de la ocupación efectiva de la vivienda en forma exclusiva o predominante de vivienda habitual y permanente, muy especialmente en municipios declarados como Zonas de Mercado Residencial Tensionado (ZMRT). Revisar si el uso alternativo de las viviendas para fines distintos del de la vivienda habitual debe ser sometido a trámite de licencia a los efectos de poder controlar su expansión y, sobre todo, limitar su ejercicio en el tiempo.

5) Mejorar la regulación y la coordinación con los planes urbanísticos de las actuaciones de rehabilitación edificatoria con objeto de adaptar los edificios y las viviendas a los retos de la accesibilidad y a la eficiencia energética, de forma coherente con su carácter de servicio de interés general según la LDV.

6) Desarrollo de instrumentos de colaboración entre administraciones, en el marco de la gestión de los desarrollos urbanísticos, para maximizar la presencia de viviendas protegidas y en alquiler asequible, más allá de las obligaciones urbanísticas, utilizando las técnicas urbanísticas existentes como formas de ejecución pública y la reparcelación forzosa.

7) Reforzar la apuesta por la intervención en el mercado del suelo y en el mercado de vivienda, utilizando a tal fin las herramientas del derecho de tanteo y retracto tanto sobre suelos como sobre viviendas; en este último

caso, utilizando el parque de vivienda protegida de calificación permanente en manos privadas para hacer factible su incorporación al patrimonio público de vivienda.

8) Procurar la mayor efectividad del régimen de disciplina urbanística para asegurar la función social de los solares vacantes de edificación de uso residencial, velando por el cumplimiento de los plazos de edificación exigidos en los planes urbanísticos o, en su defecto, aplicando las herramientas legales urbanísticas para exigir su promoción.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AA.VV. (2025). Política de vivienda y urbanismo (XVII). Intervención en el mercado del suelo y de la vivienda (XVIII). *En: Tratado del Derecho a la Vivienda*. Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes. Págs. 1966-2186.

Alonso Ibáñez, M. R. (2015). Efectividad del derecho a la vivienda a través de los mecanismos de acceso al suelo en la legislación urbanística española. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*. Número 7.

Arias Martínez, M. A. (2019). Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional. *Sección estudios breves. Armela-red de investigación en igualdad, derechos y estado social y del proyecto de investigación* DER2016-79913-R.

Burón Cuadrado, J. (2025). El problema de la vivienda. *Editorial ARPA*.

Etxezarreta Etxarri, A., Izagirre Olaizola, J., Morandeira Arca, J., & Mozo Carollo, I. (2020). Urban touristification in Spanish cities: consequences for the rental-housing sector in San Sebastian. *Economic Research-Ekonomska Istraživanja.*

García Rubio, F. (2023). Derecho a la vivienda versus derecho de propiedad urbana. *Editorial Aranzadi.*

Górgolas Martín, P. (2022). Política de vivienda y urbanismo en España. De la cautividad inmobiliaria a la retroalimentación eficiente. *En: La vivienda en propiedad y otras opciones de mercado ¿solución habitacional estancada o activo de inversión creciente?* Universidad Nacional Autónoma de México. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias. Págs. 33-80.

Maguregui Salas, I. (2018). Trabas y oportunidades del urbanismo para la promoción pública de viviendas. El servicio público de alojamiento. Más allá de las reservas de vivienda protegida. *Revista de Práctica Urbanística.* Marzo-Abril 2018. Editorial Wolters Kluwer.

Noguera Fernández, A. (2025). La ineficacia de los derechos sociales en el marco de la gobernanza posdemocrática: un estudio de las políticas públicas de vivienda en España. *En: Anales de la Cátedra Francisco Suárez,* 59, págs. 129-157.

Ponce Solé, J. (2023). Estudio sobre las novedades jurídicas de la Ley Estatal 12/2023 de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. *Informe para la Fundación Hay Derecho consultable en línea* https://www.hayderecho.com/wp-content/uploads/2023/05/Las-novedades-de-la-ley-estatal-jponce.pdf

Quintiá Pastrana, A. (2017). El derecho a la vivienda y la dialéctica entre descentralización y recentralización. *En: Revista Vasca de Administración Pública* núm. 109-I, septiembre-diciembre 2017. Págs. 225-267.

Udalplan (2024). Publicación del Servicio de Planificación Territorial y Agenda Urbana del Departamento de Vivienda y Agenda Urbana del Gobierno Vasco https://www.euskadi.eus/udalplan_es/web01-a3lurpla/es/

Vaquer Caballería, M. (2024). La vivienda en el derecho de la Unión Europea. *En: La ley por el Derecho a la vivienda. Balance de un año de aplicación.* Págs. 29-45. Editorial Tirant Lo Blanch.

Vinuesa Angulo, J., de la Riva Amez, J. M., & Palacios García, A. (2009). Política de vivienda y urbanismo. *Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales.* Número XLI (161-162). Ministerio de Vivienda. Págs. 505-520.

Vivienda Barcelona 2015-2023 (2024). Publicación del Ajuntament de Barcelona y Barcelona Regional.

REFERENCIAS DE JURISPRUDENCIA

Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 8 de mayo de 2013. Eric Libert y otros contra Gouvernement flamand (C197/11) y All Projects & Developments NV y otros contra Vlaamse Regering (C203/11) Peticiones de decisión prejudicial planteadas por la Cour constitutionnelle (Bélgica). Asuntos acumulados C197/11 y C203/11. Ver especialmente, apartados 67 y 84.

Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 22 de septiembre de 2020. Cali Apartments SCI y HX contra Procureur général près la cour d'appel de Paris y Ville de Paris. Peticiones de decisión prejudicial planteadas por la Cour de cassation. Asuntos acumulados C-724/18 y C-727/18.

Tribunal Constitucional de España

Sentencia 61/1997, de 20 de marzo (BOE núm. 99 de 25 de abril de 1997)

Sentencia 79/2024, de 21 de mayo (BOE núm. 152 de 24 de junio de 2024)

Sentencia 64/2025, de 13 de marzo (BOE núm. 88 de 11 de abril de 2025)

Sentencia 190/2025, del 16 de diciembre (BOE núm. 22 de 24 de enero de 2026)

Tribunal Supremo

Sentencia del Tribunal Supremo 3842/2020, Sala de lo Contencioso, Sección 1. ECLI:ES:TS:2020:3842 (19 de noviembre 2020)

Sentencia del Tribunal Supremo 210/2021, Sala de lo Contencioso, Sección 5. ECLI:ES:TS:2021:210 (26 de enero 2021)

Selección bajo regulación: cómo los arrendadores adaptan las fianzas al riesgo percibido en los mercados de alquiler de vivienda

Screening Under Regulation: How Landlords Adapt Deposits to Perceived Risk in Rental Housing Markets

Este artículo analiza los factores determinantes de los depósitos de garantía en los contratos de alquiler residencial como indicador del riesgo de selección adversa percibido por los propietarios. Utilizando datos administrativos de la Comunidad Autónoma Vasca, estimamos modelos lineales generales con errores robustos y términos de interacción que capturan las características de los inquilinos y los propietarios, la composición demográfica, el tamaño del mercado y los cambios normativos. Prestamos especial atención al cambio normativo introducido por el Real Decreto-ley 7/2019, que reforzó la protección de los inquilinos y limitó los depósitos. Los resultados muestran que los depósitos no están relacionados de manera uniforme con los atributos demográficos o contractuales, sino que varían en función del contexto, determinado por las condiciones del mercado, los actores institucionales y la regulación. En lugar de reflejar un riesgo objetivo o una discriminación, los depósitos funcionan como dispositivos de selección adaptativos en un contexto de información asimétrica. Las conclusiones apuntan a los límites de una regulación uniforme y a la necesidad de políticas de vivienda sensibles al contexto.

Artikulu honetan, berme-gordailuen faktore erabakigarriak aztertzen dira bizitegi-alokairuko kontratuetan, jabeek hautemandako hautaketa kaltegarriaren arriskuaren adierazle gisa. Euskal Autonomia Erkidegoko datu administratiboak erabiliz, maizterren eta jabeen ezaugarriak, osaera demografikoa, merkatuaren tamaina eta arau-aldaketak islatzen dituzten errore sendoak eta elkarrekintza-terminoak dituzten eredu lineal orokorrak estimatzen ditugu. Arreta berezia eskaintzen diogu 7/2019 Errege Dekretuak sartutako arau-aldaketari, maizterren babesa indartu eta gordailuak mugatu baitzituen. Emaitzek erakusten dute gordailuak ez daudela modu uniformean lotuta demografia- edo kontratu-ezaugarriekin; aitzitik, testuinguruaren arabera aldatzen dira, merkatuaren baldintzek, eragile instituzionalek eta erregulazioak baldintzatuta. Arrisku objektibo bat edo diskriminazio bat islatu beharrean, gordailuek hautaketa-gailu moldagarri gisa funtzionatzen dute, informazio asimetrikoko testuinguru batean. Ondorioek erregulazio uniformearen mugak eta testuinguruarekiko sentikorrak diren etxebizitza-politiken beharra adierazten dituzte.

This paper analyses the determinants of security deposits in residential rental contracts as a *proxy* for landlords' perceived adverse selection risk. Using administrative data from the Basque Autonomous Community, we estimate General Linear Models with robust errors and interaction terms capturing tenant and landlord characteristics, demographic composition, market size, and regulatory change. We pay particular attention to the regulatory change introduced by Royal Decree-Law 7/2019, which strengthened tenant protection and capped deposits. The results show that deposits are not uniformly related to demographic or contractual attributes but vary in a context-dependent manner shaped by market conditions, institutional actors, and regulation. Rather than reflecting objective risk or discrimination, deposits operate as adaptive screening devices under asymmetric information. The findings point to the limits of uniform regulation and the need for context-sensitive housing policies.

Jon Charterina Abando
Departamento de Economía Financiera II
Euskal Herriko Unibertsitatea (EHU)

Índice

1. Introducción
2. Marco regulatorio e institucional del mercado de alquiler de vivienda
3. Marco conceptual: riesgo percibido de selección adversa, información asimétrica y ratio fianza/renta mensual
4. Determinantes de mercado, legales e individuales del riesgo percibido y formulación de hipótesis
5. Datos, variables y especificación del modelo
6. Interpretación y discusión
7. Conclusiones
8. Limitaciones y líneas de investigación futura

Referencias bibliográficas

Palabras clave: Mercado de alquiler de vivienda, selección adversa, fianzas de alquiler, información asimétrica, regulación del alquiler

Keywords: Rental housing market, adverse selection, security deposits, asymmetric information, rental regulation

Nº de clasificación JEL: D82, R31, K23

DOI: https://doi.org/10.69810/ekz.1534

Fecha de entrada: 13/01/2025 **Fecha de aceptación:** 07/04/2026

1. INTRODUCCIÓN

El acceso a la vivienda en alquiler se ha convertido en una preocupación económica y social central no solo en el País Vasco o en España, sino también en muchas regiones europeas, especialmente para colectivos vulnerables como los jóvenes o los inmigrantes, que se enfrentan a una creciente incertidumbre en el mercado laboral. El aumento de los costes de la vivienda, el retraso en la emancipación y los cambios demográficos han intensificado el debate en torno a la accesibilidad, la discriminación y la eficacia de las intervenciones regulatorias en los mercados de alquiler. Comprender cómo los arrendadores establecen las condiciones contractuales —y cómo estas responden a la presión demográfica y a la

regulación— resulta, por tanto, fundamental tanto para la investigación académica como para el diseño de políticas públicas.

Analizamos los contratos de alquiler dentro de un marco de principal–agente, centrándonos en los problemas de selección adversa y en las estrategias de selección empleadas por los arrendadores cuando la fiabilidad de los inquilinos no es perfectamente observable. Una característica definitoria de los mercados de alquiler es la presencia de información asimétrica entre los arrendadores y los potenciales inquilinos. En el momento de la firma del contrato, los arrendadores solo observan indicadores imperfectos de la fiabilidad del inquilino, mientras que su comportamiento futuro en relación con el cumplimiento de los pagos o el cuidado de la vivienda permanece incierto. La teoría económica predice que, en estas condiciones, los términos contractuales se ajustan para mitigar el riesgo percibido de selección adversa, más que para reflejar probabilidades objetivas de impago (Akerlof, 1970; Rothschild y Stiglitz, 1976). En mercados regulados, donde los niveles de renta y los mecanismos de exclusión están restringidos, los agentes adaptan su comportamiento, trasladando la gestión del riesgo hacia márgenes contractuales no regulados (Williamson, 2000; North, 1990), de modo que la fianza emerge como un instrumento clave no basado en el precio para gestionar la incertidumbre (Benjamin *et al.*, 1998; Ambrose y Diop, 2014).

La evidencia empírica reciente sobre los mercados de alquiler ha puesto de manifiesto que las respuestas de los arrendadores a la regulación van más allá de los niveles de renta y suelen operar a través de márgenes contractuales y de selección menos visibles. Las revisiones de las políticas de control de alquileres sugieren que la regulación puede afectar no solo a los precios, sino también a los mecanismos de asignación, las decisiones de oferta y el diseño de los contratos. En este contexto, los arrendadores pueden ajustar sus decisiones en dimensiones menos directamente reguladas, como las fianzas, las garantías adicionales o los criterios de selección. Existe evidencia de que, si bien estas regulaciones son efectivas para reducir los costes de los inquilinos en las unidades protegidas, también generan efectos secundarios adversos, como una menor movilidad residencial, el deterioro de la calidad de la vivienda o una reducción en la construcción de nuevas viviendas (Kholodilin, 2024). Por ejemplo, Autor *et al.* (2014), analizando la situación de las viviendas de alquiler en Cambridge, Massachusetts, encuentran evidencia de problemas crónicos de mantenimiento significativamente más frecuentes en las viviendas sujetas a control antes de su desregulación de las rentas en 1995. Diamond *et al.* (2019) documentan una reducción del 15 % en la oferta de vivienda en alquiler en San Francisco (California), como consecuencia de la conversión de unidades en viviendas en propiedad o de la reconversión de edificios para quedar fuera del ámbito de la regulación.

Al mismo tiempo, una creciente literatura ha analizado cómo se lleva a cabo la selección de inquilinos en contextos de información asimétrica, destacando el empleo de mecanismos informales de selección, la discriminación y el uso de

señales dependientes del contexto. Las prácticas de selección varían significativamente entre segmentos de mercado y entornos locales, y están condicionadas tanto por restricciones institucionales como por el riesgo percibido (Ghekiere y Verhaeghe, 2022; Weichselbaumer y Riess, 2024; Bunel y Tovar, 2024). Los arrendadores suelen utilizar señales como el origen étnico a modo de *proxies* de características no observadas, tales como la capacidad de pago (Bosch *et al.*, 2010). Asimismo, pueden emplear requisitos documentales como herramienta de selección para gestionar el riesgo percibido (Zanoni y Díaz, 2024).

Este trabajo contribuye a la literatura analizando la ratio fianza/renta mensual como un indicador de la exigencia contractual en el mercado de alquiler del País Vasco. A partir de los datos del registro *Bizilagun* (una base de datos administrativa que recoge más de 270.000 contratos de alquiler durante el periodo comprendido entre octubre de 2015 y el 30 de septiembre de 2025) analizamos la transformación logarítmica de las fianzas normalizadas por la renta mensual. Esta ratio se interpreta como un *proxy* del riesgo de selección adversa percibido *ex ante* por los arrendadores. El artículo examina además cómo este riesgo percibido varía en función del tiempo, el tamaño del mercado, las características de las partes contratantes y el entorno demográfico, así como su relación con la entrada en vigor del Real Decreto-ley 7/2019. La propia ratio fianza, junto con otros elementos del contrato de alquiler, ha sido objeto de regulación en dicha norma, por lo que resulta relevante analizar si estas y otras medidas contribuyen a moderar los precios (esto es, la renta mensual) y las condiciones contractuales en el mercado de alquiler.

El resto del artículo se estructura del siguiente modo. El apartado 2 describe el marco institucional y regulatorio del mercado de alquiler en España y en el País Vasco, con especial atención a las reformas legales recientes. El apartado 3 desarrolla el marco conceptual, fundamentando el análisis en las teorías de información asimétrica, selección adversa y diseño de contratos, y justifica el uso de la ratio fianza/renta mensual como *proxy* del riesgo percibido. El apartado 4 analiza los determinantes de dicho riesgo —de carácter de mercado, legal e individual— y presenta la formulación de las hipótesis de investigación. El apartado 5 describe los datos, las variables y la especificación del modelo, así como el enfoque econométrico empleado. El apartado 6 ofrece una interpretación adicional de los resultados y su discusión. El apartado 7 recoge las conclusiones del estudio y sus implicaciones para la política pública. Finalmente, el apartado 8 expone las limitaciones del trabajo y las líneas de investigación futura.

2. MARCO REGULATORIO E INSTITUCIONAL DEL MERCADO DE ALQUILER DE VIVIENDA

Las encuestas sociales recientes en España, y en el País Vasco en particular, confirman que el acceso a la vivienda se ha convertido en la principal preocupación de la ciudadanía. Según el Barómetro de Opinión Pública del Centro de

Investigaciones Sociológicas (CIS), la vivienda ha sido identificada como el principal problema social en España, con un 30,4 % de los encuestados señalándola como tal en septiembre de 2025, superando preocupaciones tradicionales como el empleo. En el País Vasco, los barómetros regionales indican que entre el 43 % y el 58 % de los encuestados consideran la vivienda como el problema social más importante, por encima de cuestiones como la delincuencia, la inmigración o el empleo (DeustoBarómetro Social, 2025; Barómetro del Gobierno Vasco, 2025). Indicadores objetivos, como la elevada proporción de renta destinada al pago del alquiler o de la hipoteca, así como la creciente dificultad de los jóvenes para acceder a la vivienda en propiedad, refuerzan esta percepción de crisis habitacional.

Como consecuencia del incremento generalizado de los costes de la vivienda, tanto en propiedad como en el mercado de alquiler residencial, el periodo comprendido entre 2015 y 2025 ha estado marcado por una profunda transformación del marco regulatorio de los arrendamientos urbanos, tanto a nivel estatal como autonómico. Un punto de inflexión relevante se produjo con la entrada en vigor, el 6 de marzo de 2019, del Real Decreto-ley 7/2019, que introdujo modificaciones sustanciales en la Ley de Arrendamientos Urbanos (Ley 29/1994) y revirtió parcialmente las reformas liberalizadoras adoptadas en 2013. En particular, la duración mínima obligatoria de los contratos se amplió a cinco años cuando el arrendador es persona física y a siete años cuando es persona jurídica. Se reforzaron asimismo las prórrogas tácitas y se limitaron de forma explícita las garantías adicionales que los arrendadores pueden exigir a los inquilinos.

Posteriormente, como respuesta al episodio inflacionario de 2022–2023, el Gobierno central adoptó medidas extraordinarias para limitar la actualización anual de las rentas, estableciendo un tope del 2 % en 2023 y del 3 % en 2024. Una reforma adicional de gran relevancia fue la aprobación de la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda, que introdujo el concepto de "zonas de mercado residencial tensionado". En estas áreas, pueden regularse tanto las rentas iniciales como sus actualizaciones, y se imponen obligaciones específicas a los grandes tenedores.

Asimismo, desarrollos regulatorios recientes refuerzan la relevancia del presente análisis. El Real Decreto-ley 8/2026 introduce una prórroga extraordinaria de hasta dos años adicionales para los contratos de arrendamiento de vivienda habitual que expiren entre 2026 y 2027, junto con un límite del 2 % en la actualización anual de las rentas. Estas medidas, adoptadas en respuesta al contexto económico actual, suponen una intervención directa no solo sobre la dinámica de los precios, sino también sobre la duración de los contratos y sus condiciones de renovación. Al restringir tanto los ajustes de renta como la flexibilidad contractual, la regulación puede desplazar los incentivos de los arrendadores hacia otros márgenes de ajuste. En este contexto, el análisis de la ratio fianza/renta mensual adquiere especial relevancia como mecanismo contractual observable a través del cual puede reasignarse el riesgo percibido en un entorno de creciente intervención regulatoria.

En la Comunidad Autónoma Vasca (CAV), este marco comenzó a aplicarse en 2025 con la declaración de municipios como Bilbao, Vitoria-Gasteiz, Donostia-San Sebastián y Errenteria como zonas tensionadas. Asimismo, desde el 1 de enero de 2025, un nuevo índice de referencia para la actualización de las rentas (IRAV) sustituyó al Índice de Precios al Consumo (IPC) como referencia para la actualización anual de las rentas en los nuevos contratos. En conjunto, estas reformas configuran un régimen regulatorio más intervencionista, orientado a contener el crecimiento de los precios y reforzar la protección de los inquilinos, con efectos previsibles sobre las rentas, la duración de los contratos y el comportamiento tanto de arrendadores como de arrendatarios.

En el ámbito autonómico, la Ley 3/2015 de Vivienda del País Vasco, y su desarrollo reglamentario mediante el Decreto 42/2016, introdujeron la obligación de registrar los contratos de alquiler y las fianzas a través del sistema *Bizilagun*, generando así una fuente administrativa estable para el seguimiento del mercado de alquiler. La obligatoriedad del registro entró en vigor el 31 de marzo de 2016, tras un periodo transitorio iniciado el 1 de octubre de 2015. En consecuencia, la base de datos utilizada en este estudio recoge contratos registrados entre octubre de 2015 y septiembre de 2025, sin incluir contratos firmados con anterioridad que ya hayan finalizado o que continúen en vigor.

La reciente aprobación del *Decreto de Modificación Urgente de Disposiciones Reglamentarias en Materia de Vivienda*, en sesión del Consejo de Gobierno, del Gobierno Vasco (22 de abril de 2026), introduce ajustes significativos en el régimen jurídico del alquiler en la CAPV. La norma modifica diversos desarrollos reglamentarios de la Ley 3/2015, refuerza los mecanismos aplicables en zonas tensionadas y actualiza los criterios de acceso a programas públicos de vivienda. Con ello se consolida un marco regulatorio más intensivo y de intervención directa, con implicaciones inmediatas sobre la fijación de rentas y la estructura contractual de los arrendamientos.

En definitiva, la evolución de la regulación del alquiler, impulsada por el aumento sostenido de los precios de la vivienda, respalda la idea de que el acceso al alquiler constituye una interacción compleja entre oferta y demanda, caracterizada por problemas de coordinación, desajustes de incentivos y fricciones informativas, tal como subraya la Nueva Economía Institucional (Williamson, 2000; North, 1990). En consecuencia, el marco analítico adoptado en este trabajo conceptualiza la contratación en el mercado de alquiler como un proceso de selección en un contexto de principal–agente bajo información asimétrica.

3. MARCO CONCEPTUAL: RIESGO PERCIBIDO DE SELECCIÓN ADVERSA, INFORMACIÓN ASIMÉTRICA Y RATIO FIANZA/RENTA MENSUAL

Los contratos de alquiler de vivienda se forman en condiciones de información asimétrica entre arrendadores y potenciales inquilinos. En el momento de la firma

del contrato, los arrendadores solo observan señales imperfectas de la calidad del inquilino —como la documentación de ingresos, la situación laboral o el historial previo de alquiler—, mientras que dimensiones clave del comportamiento futuro, como el cumplimiento de los pagos, el cuidado de la vivienda o conductas oportunistas, permanecen sin poder ser observables. Este contexto se corresponde estrechamente con el marco principal–agente, en el que un principal delega el uso de un activo en un agente cuyo tipo no puede apreciarse perfectamente *ex ante* (Jensen y Meckling, 1976).

En este contexto, el principal problema contractual al que se enfrentan los arrendadores es de selección adversa, más que de riesgo moral. La selección adversa surge antes de la formación del contrato, cuando los arrendadores deben elegir entre tipos heterogéneos de inquilinos sin disponer de información completa sobre su perfil de riesgo. Mientras que el riesgo moral se refiere al comportamiento posterior al contrato y suele abordarse mediante mecanismos de supervisión, sanciones o ejecución contractual, la selección adversa se gestiona *ex ante* a través del diseño de salvaguardas contractuales. En los mercados de alquiler, tanto la renta como la fianza constituyen instrumentos relevantes *ex ante* para mitigar el riesgo percibido de selección adversa (Benjamin *et al.*, 1998; Ambrose y Diop, 2014).

Las fianzas actúan como garantías financieras, o costes de vinculación asumidos por el inquilino (el agente) para garantizar al arrendador (el principal) que no incurrirá en comportamientos que perjudiquen sus intereses (Jensen y Meckling, 1976). Su objetivo es limitar las pérdidas esperadas asociadas al impago, los daños en la vivienda o los costes derivados de procesos de desahucio. En mercados de alquiler regulados —donde los niveles de renta, las prácticas de selección o los mecanismos de exclusión pueden estar legalmente restringidos—, las fianzas adquieren especial relevancia como margen de ajuste no vinculado al precio. Más que reflejar probabilidades objetivas de impago, los requisitos de fianza recogen el riesgo percibido por los arrendadores en el momento de la selección del inquilino (Akerlof, 1970; Rothschild y Stiglitz, 1976).

Para operacionalizar este mecanismo, este trabajo se centra en la ratio fianza/renta mensual, expresada en términos logarítmicos. El uso de esta ratio, en lugar del nivel absoluto de la fianza, permite referenciarlo al valor económico del contrato y reduce la variación espuria asociada a la calidad de la vivienda, su tamaño, ubicación y nivel de precios. Desde un punto de vista conceptual, la ratio fianza/renta mensual puede interpretarse como una medida de la intensidad relativa de las garantías contractuales, análoga a la ratio préstamo/valor (*loan-to-value*) en los mercados de crédito o a los requisitos de margen en los contratos financieros (Benjamin *et al.*, 1998). Por tanto, constituye un *proxy* más adecuado del riesgo percibido que el importe nominal de la fianza.

Dado que la contratación en el mercado de alquiler se produce en condiciones de información incompleta, entendemos que el riesgo percibido puede variar sistemáticamente en función del tiempo, el tamaño del municipio, determinadas características de los agentes contractuales y el marco regulatorio, incluso en ausencia de discriminación directa o de diferencias objetivas en la calidad de los inquilinos. En un contexto de acusado aumento de los precios de la vivienda en España, y especialmente en el País Vasco, el marco regulatorio ha experimentado cambios significativos en los últimos años, con el objetivo explícito de reforzar la protección de los inquilinos en el mercado de alquiler residencial.

4. DETERMINANTES DE MERCADO, LEGALES E INDIVIDUALES DEL RIESGO PERCIBIDO Y FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS

El riesgo percibido de selección adversa en los mercados de alquiler no es un valor estático; varía en función de las características institucionales, legales y organizativas de las partes contratantes. Los arrendadores no pueden observar perfectamente la verdadera naturaleza del inquilino ni, por tanto, los problemas que este pueda generar una vez formalizado el contrato. En su lugar, actúan o toman decisiones en función de las conjeturas que elaboran a partir de características observables de los inquilinos, especialmente de su forma jurídica, utilizadas como señales para inferir su calidad (Akerlof, 1970). Del mismo modo, las decisiones de los arrendadores pueden estar condicionadas por su propia estructura organizativa.

Desde el lado del arrendador, pueden plantearse varios factores relevantes. En primer lugar, la estructura organizativa del arrendador influye de manera significativa en la forma en que se gestiona el riesgo. En el caso de las sociedades mercantiles, existe una separación entre propiedad y control (Jensen y Meckling, 1976). Los gestores de estas entidades pueden no ejercer el mismo grado de "vigilancia intensa" que los propietarios individuales, lo que puede dar lugar a distintos umbrales de riesgo o a procesos de selección más rígidos y burocráticos orientados a reducir los costes de agencia internos.

En segundo lugar, existen efectos derivados de la especialización y la capacidad de supervisión. En este sentido, las organizaciones de mayor tamaño pueden presentar una ventaja comparativa en las tareas de control. Pueden invertir en sistemas formales de supervisión y en mecanismos de "autoselección" —como menús contractuales complejos con distintas combinaciones de precio y cantidad— que incentiven a los inquilinos a revelar su verdadero perfil de riesgo (Rothschild y Stiglitz, 1976).

En tercer lugar, los arrendadores individuales, o aquellos integrados en comunidades de menor tamaño, suelen apoyarse en el conocimiento personal del inquilino o en la percepción de su carácter. Por el contrario, los arrendadores

organizacionales de gran escala deben basar sus decisiones en mayor medida en "estadísticas de mercado", como historiales crediticios o trayectorias laborales, para evaluar la calidad del inquilino.

Por su parte, la condición del inquilino como persona física o jurídica modifica la evaluación del riesgo por parte del arrendador. Los argumentos existentes en la literatura a este respecto no son unívocos. Por un lado, si el inquilino es una entidad jurídica con responsabilidad limitada, el riesgo de impago se redistribuye. Este rasgo institucional puede incrementar el riesgo percibido por el arrendador, dado que el inquilino no asume plenamente el coste de las deudas impagadas en caso de insolvencia al tratarse de una persona jurídica, lo que podría inducir al arrendador a exigir mayores garantías contractuales (Jensen y Meckling, 1976). Por otro lado, también se ha argumentado que la distribución de la riqueza del inquilino influye en su capacidad para señalar su calidad. Un inquilino con mayor patrimonio puede aportar mayores garantías o incurrir en mayores costes de vinculación (como fianzas elevadas), lo que reduce el riesgo percibido de comportamientos oportunistas (Hoff, 1994, citado en Stiglitz, 2000, p. 1458). Asimismo, los inquilinos con respaldo institucional, cuentas auditadas o certificaciones creíbles reducen la asimetría de información (Akerlof, 1970; Stiglitz, 2000). Cuando esta transparencia institucional está ausente, el riesgo de selección adversa aumenta.

A partir de estas consideraciones, formulamos la siguiente hipótesis:

H1: El riesgo percibido de selección adversa en los mercados de alquiler varía sistemáticamente en función de las características institucionales de las partes contratantes, en particular de la naturaleza jurídica y organizativa tanto de los inquilinos como de los arrendadores.

La interacción entre las partes también está condicionada por el entorno institucional más amplio. Un factor recurrentemente señalado es el tamaño del mercado y el grado de anonimato. En mercados municipales de gran tamaño, la ausencia de vínculos personales incrementa la dependencia de heurísticas institucionales (Akerlof, 1970). El riesgo de selección adversa se vuelve más dependiente del contexto a medida que aumenta el coste de identificar la calidad. En otras palabras, estas condiciones empujan a los arrendadores a recurrir a rentas o fianzas más elevadas, debido a la falta de referencias fiables o conocimiento previo sobre los inquilinos, de forma similar a lo que ocurre en los mercados de bienes de segunda mano descritos originalmente por Akerlof (1970). Determinados grupos sociales que acceden al mercado del alquiler pueden enfrentar mayores dificultades debido a la ausencia de historial previo o de referencias, como es el caso de los jóvenes o los inmigrantes.

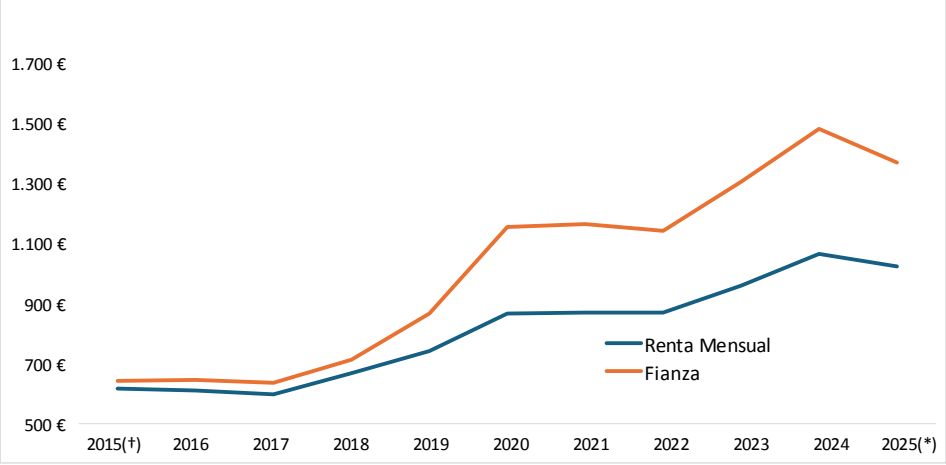
Sobre la base de este razonamiento, planteamos la siguiente hipótesis:

H2: El riesgo percibido de selección adversa en los mercados de alquiler varía en función de las condiciones del mercado local, reflejadas en el tamaño del municipio

y en la composición demográfica de la población residente, en particular en la proporción de jóvenes y de población extranjera.

En tercer lugar, debe considerarse la influencia del marco legal. La literatura previa se ha centrado principalmente en la regulación del fraude y en los requisitos de información (Stiglitz, 2000). Cuando la regulación limita la capacidad de los arrendadores para seleccionar o fijar precios en función del riesgo (por ejemplo, mediante controles de rentas), el riesgo percibido se traslada a otros términos contractuales, como el incremento en la exigencia de fianzas (Benjamin *et al.*, 1998; Ambrose y Diop, 2014). Paradójicamente, esto puede contribuir a explicar el aumento pronunciado de las fianzas en relación con las rentas como reacción a las medidas legales introducidas por el Real Decreto-ley 7/2019 para proteger a los inquilinos, y ello a pesar del límite explícito de dos meses de fianza establecido por dicha norma (Gráfico 1)[1].

Gráfico 1. **EVOLUCIÓN DE LOS VALORES MEDIOS DE LA RENTA MENSUAL Y DE LA FIANZA**



(†) Desde el 1 de marzo
(*) Hasta el 30 de septiembre

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con estas consideraciones, formulamos la tercera hipótesis:

H3: Los cambios en el marco legal que regula los contratos de alquiler alteran la forma en que se gestiona el riesgo de selección adversa en los mercados de alquiler,

1 Como se muestra en el Gráfico 1, hasta principios de 2019 el depósito promedio era solo ligeramente superior al alquiler promedio. Tras la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 7/2019, los niveles de depósitos promedio aumentaron notablemente.

dando lugar a cambios sistemáticos en las salvaguardas contractuales tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley 7/2019.

Para contrastar estas hipótesis, analizamos los datos de contratos de alquiler mediante una secuencia de modelos lineales generales anidados.

5. DATOS, VARIABLES Y ESPECIFICACIÓN DEL MODELO

5.1. Microdatos empleados, variables seleccionadas y metodología de análisis de regresión

El análisis empírico se basa en datos administrativos de contratos de alquiler correspondientes al País Vasco, que comprenden un total de 270.352 contratos registrados en la base de datos *Bizilagun* entre el 1 de octubre de 2015 y el 30 de septiembre de 2025. Los campos contenidos en el conjunto de datos original son los siguientes: (1) fecha de firma del contrato; (2) renta mensual; (3) código postal; (4) municipio; (5) territorio histórico en la CAV; (6) tipo de arrendador (persona física, persona jurídica o ambos); (7) tipo de arrendatario (con la misma clasificación); (8) fianza; (9) estado del contrato (vigente o finalizado), y (10) fecha de finalización (para los contratos extinguidos).

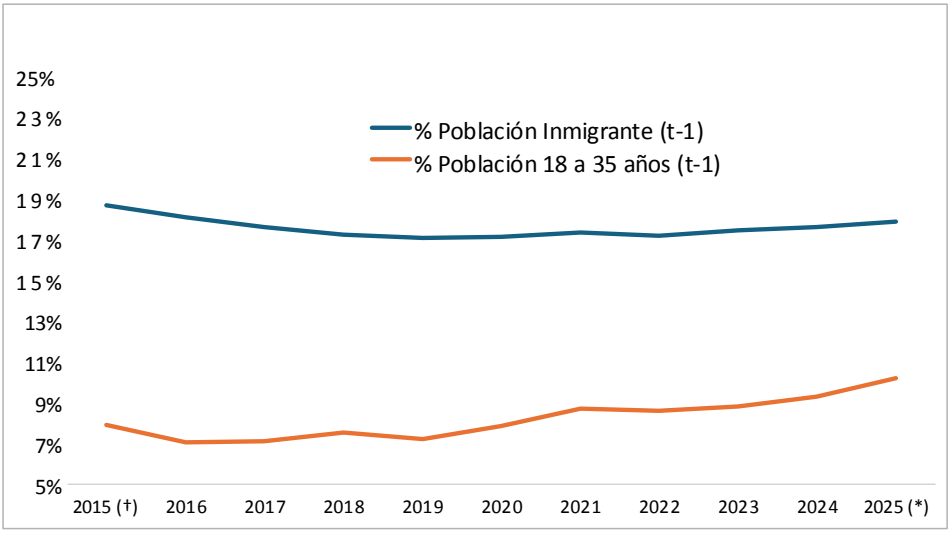
Se construyeron e incorporaron al conjunto de datos dos variables adicionales. En primer lugar, la proporción de población de entre 18 y 35 años en cada municipio y año (medida en t–1 respecto al año de firma del contrato), obtenida del Instituto Vasco de Estadística (Eustat). En segundo lugar, se añadió la proporción de población extranjera en cada municipio y año (también medida en t–1). Ambas variables se calcularon como proporciones sobre la población total municipal y se incorporaron con un desfase de un año, reflejando el retraso en la disponibilidad de los datos oficiales de Eustat.

Finalmente, se incorporaron dos variables adicionales: un indicador categórico del tamaño del municipio con seis categorías[2], y una variable dicotómica que identifica los contratos firmados antes de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 7/2019.

El Gráfico 2 muestra la evolución de la proporción de población de 18 a 35 años y de la población extranjera. Mientras que la proporción de jóvenes se mantiene relativamente estable a lo largo del tiempo, la proporción de población extranjera aumenta de forma sostenida, lo que indica una creciente presión demográfica sobre el mercado de alquiler por parte de este colectivo.

2 Las categorías de tamaño del municipio se construyeron en función de los umbrales de población a partir de los datos oficiales de población municipal de Eustat, en estos grupos: <2.000, 2.001–10.000, 10.001–20.000, 20.001–50.000, 50.001–100.000 y >100.000 habitantes.

Gráfico 2. **EVOLUCIÓN DE LOS GRUPOS DE POBLACIÓN JOVEN (18 A 35 AÑOS) E INMIGRANTE**



(†) Desde el 1 de marzo
(*) Hasta el 30 de septiembre
Fuente: Elaboración propia.

La variable dependiente considerada es la transformación logarítmica de la ratio fianza/renta mensual. De este modo, los coeficientes se interpretan como cambios proporcionales en la exigencia contractual, en línea con la idea de que el riesgo percibido y las pérdidas esperadas escalan de forma multiplicativa y no lineal. En segundo lugar, esta especificación es coherente con marcos de utilidad esperada en los que los propietarios responden a la incertidumbre ajustando las garantías de forma proporcional al riesgo percibido. Por último, desde un punto de vista econométrico, la transformación logarítmica reduce la asimetría y la heterocedasticidad, fenómenos habituales en grandes bases de datos administrativas.

Las principales variables independientes incluyen el tamaño del municipio, el tipo de arrendador, el tipo de arrendatario, el año de firma del contrato y las dos variables de contexto demográfico mencionadas, medidas para cada municipio y año (t–1): la proporción de población de 18 a 35 años y la proporción de población extranjera. Por último, para capturar el cambio regulatorio, se introduce una variable dicotómica correspondiente al Real Decreto-ley 7/2019, codificada a partir de su fecha exacta de entrada en vigor (6 de marzo de 2019).

La interpretación de la variable indicadora del Real Decreto-ley 7/2019 requiere cautela, dado que la reforma introdujo un límite legal vinculante sobre el importe de las fianzas y de las garantías adicionales que los arrendadores pueden exigir. Como consecuencia, la distribución de la ratio fianza/renta mensual tras la reforma queda

censurada por arriba. En estas condiciones, cabe esperar que los efectos medios del tratamiento se atenúen, y que el impacto de la reforma se manifieste más a través de cambios en la segmentación contractual que mediante un desplazamiento uniforme en el nivel medio de las fianzas.

El análisis se realiza mediante un marco de modelos lineales generales (ANOVA/GLM, por sus siglas en inglés) (Kutner et al., 2005; Maxwell, Delaney y Kelley, 2018), utilizando sumas de cuadrados de tipo III e incorporando un conjunto de interacciones de primer orden (Shaw y Mitchell-Olds, 1993). Este enfoque resulta especialmente adecuado para el tratamiento de datos observacionales de carácter administrativo, en los que múltiples factores categóricos y continuos interactúan de manera simultánea en la determinación de la variable dependiente. En particular, el uso de modelos GLM permite estimar efectos marginales ajustados y evaluar la significatividad de factores estructurales y sus interacciones, manteniendo la interpretabilidad de los resultados en contextos aplicados.

Asimismo, la inclusión sistemática de interacciones de primer orden responde a la naturaleza contextual del fenómeno analizado, permitiendo capturar de qué maneras el efecto de determinadas variables —como el contexto demográfico o el marco regulatorio— depende de la presencia de otros factores institucionales o temporales. Dado el gran tamaño muestral, la inferencia estadística se centra en los patrones de efectos e interacciones y en la magnitud de los coeficientes estimados, más que en la interpretación aislada de los valores p, que pueden resultar poco informativos en muestras de gran dimensión.

5.2. Efectos base

La Tabla 1 presenta los resultados de una secuencia de modelos que explican la variación en el logaritmo de la ratio fianza/renta mensual, estimados mediante errores estándar robustos (HC0) e incorporando efectos fijos de año y tamaño del municipio en todas las especificaciones.

En la especificación base (Modelo 1), las características del arrendador y del arrendatario explican una proporción sustancial de la variación en las fianzas exigidas. Los contratos en los que el arrendatario es una persona jurídica se asocian con requisitos de fianza significativamente más elevados que aquellos en los que intervienen arrendatarios de tipo mixto (casos, por ejemplo en los que se hereda una vivienda, en los que hay varios titulares de la vivienda y donde una de ellas sea una organización, empresa, ayuntamiento, etc.) mientras que los contratos firmados por arrendadores individuales o por personas jurídicas presentan ratios fianza/alquiler sistemáticamente más bajas en comparación con la categoría de referencia (mixta). Estos efectos están estimados con precisión y se mantienen estables a lo largo de las distintas especificaciones. En consecuencia, los resultados parecen

confirmar la idea de que los arrendatarios que son persona jurídica son, en general, percibidos como más arriesgados que los arrendatarios individuales o mixtos.

Por su parte, los arrendadores individuales —y en menor medida los arrendadores persona jurídica— muestran un menor efecto de riesgo en la ratio fianza/renta mensual en comparación con la categoría mixta tomada como referencia.

5.3. Composición demográfica y riesgo percibido

El Modelo 2 introduce variables de contexto demográfico que capturan la proporción de población joven (18–35 años) y la proporción de población extranjera a nivel municipal, consideradas únicamente como efectos principales. Ambas variables presentan efectos principales fuertes y estadísticamente significativos.

Una mayor proporción de población joven se asocia con una ratio fianza/renta mensual significativamente más elevada, lo que sugiere que los arrendadores exigen mayores garantías financieras *ex ante* en municipios donde la presencia de hogares jóvenes es más elevada. Por el contrario, una mayor proporción de población extranjera se asocia, en promedio, con ratios fianza/renta mensual más bajas. No obstante, estos efectos principales deben interpretarse con cautela, ya que reflejan asociaciones medias en mercados de alquiler locales heterogéneos.

5.4. Cambio institucional: la reforma del alquiler de 2019

El Modelo 3 incorpora una variable dicotómica que identifica los contratos firmados antes de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 7/2019. El coeficiente asociado a este indicador previo a la reforma es negativo y altamente significativo, lo que indica que las ratios fianza/renta mensual eran sistemáticamente más bajas antes de la reforma.

La introducción de un límite legal de dos meses de renta sobre las fianzas comprime la parte superior de la distribución tras 2019, lo que, aparentemente, podría contradecir el objetivo de la propia medida. Sin embargo, este efecto principal se ve complementado por los efectos derivados de las interacciones con el tipo de arrendador, el tipo de arrendatario, el tamaño del municipio y la proporción relativa de población joven y extranjera, tal como se recoge en el Modelo 4.

5.5. Efectos de interacción y heterogeneidad

El Modelo 4 introduce un amplio conjunto de interacciones de primer orden para explorar la heterogeneidad en la relación entre el contexto demográfico, el cambio institucional y los resultados contractuales. Se observan varios patrones relevantes.

En primer lugar, el efecto de la proporción de población joven varía de forma notable en función del tamaño del municipio. En municipios pequeños y medianos, una mayor presencia de población joven se asocia con ratios fianza/renta mensual significativamente más bajas, mientras que esta relación se debilita o incluso se invierte en grandes áreas urbanas. Esto sugiere que los arrendadores en mercados de menor tamaño pueden percibir a los jóvenes como menos arriesgados o más restringidos en liquidez, mientras que en las grandes ciudades existen menos mecanismos alternativos de selección para este grupo. Este resultado parece confirmar la idea planteada en la hipótesis H2, en el sentido de que los jóvenes en municipios pequeños se benefician de vínculos personales que reducen las fianzas exigidas.

En segundo lugar, este razonamiento parece operar en sentido contrario en el caso de los inquilinos extranjeros. Una mayor concentración de población extranjera se asocia con aumentos en la variable dependiente en todas las categorías de tamaño municipal, salvo en los municipios de máximo tamaño (cuatro en nuestro conjunto de datos: Barakaldo, Bilbao, Donostia-San Sebastián y Vitoria-Gasteiz), con una ligera excepción en los municipios de tamaño medio-alto (entre 20.001 y 50.000 habitantes). En los municipios de máximo tamaño (categoría de referencia), los inquilinos extranjeros se enfrentan a menos restricciones en forma de ratios fianza/renta mensual más bajas. Este patrón es coherente con mecanismos diferenciados de selección y con distintos grados de información asimétrica entre mercados locales de alquiler.

En tercer lugar, las características del arrendatario interactúan de forma significativa con el contexto demográfico. Los contratos con arrendatarios persona jurídica presentan una asociación positiva más intensa entre la proporción de población joven y las fianzas exigidas, mientras que los contratos con arrendatarios individuales muestran el patrón opuesto. De forma similar, la interacción entre el tipo de arrendatario y la proporción de población extranjera revela que los arrendadores diferencian de manera marcada entre categorías de inquilinos al trasladar el contexto demográfico a las salvaguardas contractuales. En este caso, el efecto presenta signo contrario: mientras que los contratos con arrendatarios individuales en municipios con mayor presencia de población extranjera experimentan un aumento en la ratio fianza/alquiler, la interacción entre arrendatarios persona jurídica y la proporción de población extranjera es negativa.

Por último, la interacción entre el periodo previo al Real Decreto-ley 7/2019 y los arrendatarios persona jurídica es negativa y estadísticamente significativa, lo que indica que el cambio regulatorio restringió de forma desproporcionada las fianzas en los contratos con este tipo de arrendatarios.

En conjunto, los resultados muestran que las fianzas actúan como un mecanismo flexible de selección *ex ante*, cuyo uso varía sistemáticamente en

función del tipo de arrendatario, la composición demográfica local, el tamaño del mercado y las restricciones institucionales. Aunque los efectos medios proporcionan una referencia útil, los patrones de interacción revelan una heterogeneidad sustancial. Estos resultados respaldan la interpretación de la ratio fianza/renta mensual como un *proxy* del riesgo de selección adversa percibido por parte de los arrendadores, determinado conjuntamente por la estructura del mercado y la intervención regulatoria.

6. INTERPRETACIÓN Y DISCUSIÓN

Este estudio analiza los determinantes de la ratio fianza/alquiler como *proxy* del riesgo percibido de selección adversa en el mercado de alquiler del País Vasco, considerando explícitamente la composición demográfica, los actores institucionales, el contexto de mercado y el cambio regulatorio. Interpretar la ratio fianza/alquiler en estos términos permite ofrecer una explicación unificada de los patrones empíricos observados. Los resultados no respaldan una visión en la que el riesgo se asocie de forma mecánica a determinados grupos sociales o a formas contractuales específicas como efecto principal. Por el contrario, el riesgo percibido emerge como una construcción relacional y dependiente del contexto, configurada por la interacción entre actores institucionales, entornos de mercado locales y restricciones regulatorias. La ausencia de efectos demográficos principales y significativos en el Modelo 4 no implica que el contexto demográfico sea irrelevante, sino que indica que estas características operan fundamentalmente a través de efectos de interacción condicionados por el tamaño del mercado, el tipo de inquilino y el cambio institucional. Esto respalda una concepción del riesgo en el mercado de alquiler como un fenómeno contextual, más que intrínseco, y de las fianzas como dispositivos contractuales adaptativos, más que como primas de riesgo fijas.

Una lógica similar se aplica a la regulación como efecto. El Real Decreto-ley 7/2019 no genera un desplazamiento uniforme en la intensidad de las fianzas en el conjunto del mercado. En su lugar, modifica la forma en que el riesgo percibido se traduce en salvaguardas contractuales en distintos contextos institucionales y de mercado. En un marco estándar de agencia, la fianza actúa como una señal utilizada para alcanzar un equilibrio separador, permitiendo distinguir entre inquilinos de alto riesgo ("*lemons*") y de bajo riesgo (Macho-Stadler y Pérez-Castrillo, 2012). Al limitar la intensidad de esta señal (la ratio fianza/renta mensual), la norma obliga a los arrendadores a recurrir a otras señales más imperfectas, como el tipo de empleo o heurísticas demográficas, para formar sus valoraciones subjetivas del riesgo. Cuando el Real Decreto-ley 7/2019 introdujo restricciones formales sobre las fianzas, limitó una dimensión de "precio y cantidad" del contrato. Sin embargo, dado que la incertidumbre subyacente sobre la calidad del inquilino permanece, los arrendadores racionales no aceptan simplemente un mayor nivel de riesgo, sino que

trasladan sus estrategias defensivas a otros márgenes, como la selección informal o la redefinición de contratos basada en señales contextuales. Este patrón es coherente con las teorías de comportamiento adaptativo bajo información asimétrica, según las cuales la regulación modifica los márgenes disponibles para la selección sin eliminar la incertidumbre subyacente. En consecuencia, los resultados aconsejan cautela a la hora de interpretar niveles elevados de fianza como evidencia de discriminación directa o de diferencias objetivas en el riesgo de impago. Más bien, la variación en las fianzas refleja evaluaciones contextuales de la incertidumbre y procesos de adaptación institucional dentro de un entorno de mercado regulado.

En línea con la hipótesis H1, las características institucionales de las partes contratantes se asocian de forma sistemática con la intensidad de las fianzas, especialmente en el caso de los arrendatarios. Determinadas categorías de inquilinos actúan como señales institucionales relevantes a partir de las cuales los arrendadores infieren el riesgo contractual, incluso tras controlar por el contexto demográfico y el cambio regulatorio. Al mismo tiempo, el tipo de arrendador desempeña un papel más limitado una vez que se introducen las interacciones contextuales. Las diferencias aparentes entre arrendadores individuales y corporativos quedan en gran medida absorbidas por el tamaño del mercado y la composición de los inquilinos, lo que sugiere que el contexto institucional prevalece sobre la forma de propiedad a la hora de configurar la percepción del riesgo.

De acuerdo con la hipótesis H2, las condiciones del mercado local influyen de manera decisiva en la forma en que la composición demográfica afecta al riesgo percibido. El tamaño del municipio modera los efectos de la proporción de población joven y extranjera, lo que indica que las señales demográficas se interpretan de manera diferente según el entorno de mercado. En municipios pequeños y medianos, una mayor proporción de población joven se asocia con ratios fianza/alquiler más bajas, mientras que en grandes mercados urbanos este efecto se debilita o se invierte. Asimismo, la referencia base de este efecto de interacción para el caso de una mayor población joven se sitúa en las ciudades de tamaño máximo analizadas. Una posible interpretación es que los mercados de menor tamaño reducen las asimetrías de información a través de relaciones personales y repetidas, mientras que en los mercados urbanos más grandes se recurre en mayor medida a mecanismos formales de selección contractual. Un patrón relacionado, aunque más heterogéneo, se observa en el caso de la proporción de población extranjera. En los municipios de tamaño máximo (categoría de referencia en el efecto de interacción del Modelo 4), la asociación es estadísticamente neutra. Por el contrario, en los municipios grandes (segundo nivel de tamaño) el término de interacción es positivo y significativo, indicando mayores ratios fianza/alquiler a medida que aumenta la proporción de población extranjera. Sin embargo, este patrón no sigue un gradiente monótono según el tamaño municipal: los municipios de tamaño medio-alto presentan una asociación negativa,

mientras que los municipios pequeños y medio-bajos vuelven a mostrar efectos positivos. Este patrón no lineal sugiere que la interpretación de la población extranjera como señal de riesgo depende de forma crítica de la estructura del mercado local, pudiendo los mercados pequeños amplificar las fricciones informativas, mientras que los entornos urbanos de mayor tamaño recurren a mecanismos de selección más formalizados.

En línea con la hipótesis H3, la introducción del Real Decreto-ley 7/2019 constituye una intervención institucional significativa que altera la relación entre las características de los inquilinos y las salvaguardas contractuales, sin eliminar la heterogeneidad en las estrategias de gestión del riesgo. Los efectos de interacción indican que las fianzas disminuyen en mayor medida para determinadas categorías de inquilinos y en mercados de mayor tamaño, mientras que permanecen más rígidas en municipios pequeños. Este patrón sugiere un desplazamiento regulatorio parcial: las restricciones formales limitan el uso de las fianzas, pero los mecanismos de selección informales o contextuales persisten allí donde las condiciones de mercado lo permiten. Esto es coherente con las teorías de adaptación institucional bajo información asimétrica, en las que la regulación reconfigura el comportamiento a través de márgenes no regulados, en lugar de generar resultados uniformes.

Desde una perspectiva teórica, estos resultados respaldan una concepción relacional y dependiente del contexto de la selección adversa. Las fianzas no actúan como primas de riesgo uniformes, sino como mecanismos adaptativos de selección cuyo uso depende del contexto institucional. Esto cuestiona los modelos que tratan el riesgo del inquilino como un atributo individual y pone el énfasis en la toma de decisiones situada de los arrendadores que operan en entornos restringidos. Desde una perspectiva de política pública, los resultados sugieren que los límites a las fianzas, por sí solos, difícilmente igualarán el acceso a la vivienda. Aunque el Real Decreto-ley 7/2019 reduce en promedio la intensidad de las fianzas, persisten desigualdades demográficas y territoriales, especialmente fuera de las grandes áreas metropolitanas. Por tanto, pueden ser necesarios instrumentos complementarios, como garantías públicas, sistemas de seguro de alquiler o mecanismos de supervisión específicos, para evitar la reaparición de prácticas excluyentes en mercados regulados.

7. CONCLUSIONES

Este estudio muestra que la ratio fianza/renta mensual puede interpretarse de forma significativa como un *proxy* del riesgo percibido de selección adversa por parte de los arrendadores. Esta ratio actúa como una medida de la intensidad de las garantías contractuales, análoga a la ratio préstamo-valor en los mercados de crédito, que refleja el grado de protección que el arrendador considera necesario. De manera crucial, esta ratio no mide comportamientos ex post de impago ni daños

efectivos, sino que recoge las expectativas subjetivas y las valoraciones de riesgo del arrendador en el momento específico de la selección del inquilino (Stiglitz, 2000).

El riesgo percibido no es uniforme ni está determinado de manera automática por la composición demográfica o por el cambio regulatorio. Por el contrario, emerge de la interacción entre actores institucionales, el contexto demográfico, el tamaño del mercado y las restricciones regulatorias. En este sentido, las fianzas actúan como mecanismos adaptativos de selección, cuyo uso refleja respuestas situadas ante la incertidumbre, más que evaluaciones fijas sobre la calidad de los inquilinos.

Al integrar un marco conceptual basado en la información asimétrica con evidencia empírica rica procedente de un mercado de alquiler regulado, este trabajo ofrece una comprensión matizada de cómo las salvaguardas contractuales se configuran a partir de la heterogeneidad institucional y contextual. De manera relevante, los resultados sugieren que la regulación de la vivienda no puede evaluarse únicamente en función de sus efectos medios sobre los precios o sobre los términos contractuales. Su impacto depende de forma crítica de cómo los agentes del mercado se adaptan a las nuevas restricciones en distintos entornos institucionales. Esto tiene implicaciones directas para el diseño de políticas públicas: las intervenciones eficaces deben combinar la regulación formal con mecanismos institucionales de apoyo que reduzcan las asimetrías de información y proporcionen sustitutos creíbles a los instrumentos privados de selección.

Desde esta perspectiva, las políticas orientadas a mejorar el acceso a la vivienda no deberían limitarse a restringir prácticas contractuales excluyentes, sino también a reducir activamente el riesgo percibido por los arrendadores de manera socialmente deseable. Los sistemas de garantía pública, los instrumentos de aseguramiento dirigidos y una aplicación regulatoria diferenciada pueden desempeñar una función central para evitar la exclusión indirecta de colectivos vulnerables, especialmente en mercados pequeños o menos competitivos. En un plano más amplio, los resultados subrayan la importancia de diseñar políticas de vivienda sensibles a la diversidad institucional y al contexto de mercado, en lugar de recurrir a soluciones regulatorias uniformes. De este modo, aumenta la probabilidad de que la regulación alcance sus objetivos sociales sin generar respuestas adaptativas no deseadas que reproduzcan la desigualdad a través de canales contractuales alternativos.

8. LIMITACIONES Y LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN FUTURA

Este estudio se basa en la ratio fianza/renta mensual como *proxy* del riesgo percibido, lo que permite captar mecanismos formales de selección, pero no prácticas informales como la verificación de referencias, el uso de redes personales o la discriminación informal. Sabemos, a partir de evidencia anecdótica recogida con

anterioridad a este estudio, que es una práctica extendida entre muchos arrendadores recurrir a agencias inmobiliarias con el fin de evitar el contacto directo con potenciales inquilinos y delegar en ellas el proceso de selección, incluyendo aspectos como la etnia, el origen, la situación familiar o la verificación de ingresos.

Lamentablemente, estos aspectos quedan fuera del alcance de las variables disponibles en la base de datos *Bizilagun* utilizada en este análisis, en parte debido a las restricciones derivadas de la protección de datos personales protegidos por la normativa vigente, y en parte por los problemas de calidad previamente señalados en algunos de los campos de dicha base de datos. En consecuencia, abordar adecuadamente estas cuestiones requeriría futuros análisis basados en datos centrados en características individuales, tal y como sugiere el marco teórico adoptado. Investigaciones futuras podrían combinar datos administrativos con encuestas, entrevistas o diseños experimentales que permitan captar con mayor precisión las expectativas, percepciones y respuestas conductuales de los arrendadores. Asimismo, análisis dinámicos podrían examinar de qué manera evolucionan los procesos de ajuste a lo largo del tiempo tras cambios regulatorios, en particular si el cumplimiento inicial da paso a estrategias de elusión a más largo plazo o a procesos de aprendizaje institucional.

Debe reconocerse también que los servicios públicos de vivienda, como *Etxebide* y *Alokabide*, dependientes del Departamento de Vivienda y Agenda Urbana del Gobierno Vasco, desempeñan una función relevante en el mercado de alquiler del País Vasco, al gestionar el acceso a vivienda social y protegida en alquiler, así como ofrecer garantías a arrendadores y programas de apoyo a la renta (como *Gaztelagun* o *Bizigune*). Este estudio no modeliza directamente estos mecanismos institucionales, dado que no se dispone de información suficientemente detallada sobre su grado de utilización ni sobre sus efectos contractuales a nivel micro durante el periodo analizado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Akerlof, G. A. (1970). The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, No. 3. (Aug., 1970), pp. 488-500. Downloaded from: https://www.jstor.org/stable/1879431

Ambrose, B.W. & Diop, M. (2014). Spillover effects of subprime mortgage originations: The effects of single-family mortgage credit expansion on the multifamily rental market. *Journal of Urban Economics*, Vol. 81, pp.114-135. https://doi.org/10.1016/j.jue.2014.03.005

Autor, D., Palmer, C., & Pathak, P. (2014). Housing Market Spillovers: Evidence from the End of Rent Control in Cambridge, Massachusetts. *Journal of Political Economy*, 122(3), 661–717. https://doi.org/10.1086/675536

Benjamin, J.D., Lusht, K.M., & Shilling, J.D. (1998). What Do Rental Contracts Reveal About Adverse Selection and Moral Hazard in Rental Housing Markets? *Real Estate Economics*, 26: 309-329. https://doi.org/10.1111/1540-6229.00747

Bosch, M., Carnero, M. A., & Farré, L. (2010). Information and discrimination in the rental housing market: Evidence from a field experiment. *Regional Science and Urban Economics,* 40(1), 11–19 https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2009.11.001

Bunel, M., & Tovar, E. (2024). First-come, first-served? Rental housing allocation and discrimination. *Journal of Housing Economics,* 64, 101990. https://doi.org/10.1016/j.jhe.2024.102004

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). (2025). Barómetro de Opinión Pública, Estudio Nº. 3524: Septiembre de 2025 [Encuesta]. Centro de Investigaciones Sociológicas. https://www.cis.es

DeustoBarómetro Social XXIV. (2025). Informe de Resultados. Invierno 2025. 40dB (Madrid). https://www.deusto.es/document/deusto/es/deustobarometro-resultados.pdf

Diamond, R., McQuade, T., & Qian, F. (2019). The Effects of Rent Control Expansion on Tenants, Landlords, and Inequality: Evidence from San Francisco. *American Economic Review,* 109(9), 3365–3394. https://doi.org/10.1257/aer.20181289

Ghekiere, A., & Verhaeghe, P. P. (2022). How does ethnic discrimination on the housing market differ across neighborhoods and real estate agencies?. *Journal of Housing Economics*, 55, 101820. https://doi.org/10.1016/j.jhe.2021

Gobierno Vasco. (2025). Sociómetro del Gobierno Vasco: Resultados del Verano de 2025 results [informe de encuesta]. Departamento de Economía y Finanzas / Observatorio Social. 87. EUSKAL SOZIOMETROA / SOCIÓMETRO VASCO 87

Jensen, M.C., & Meckling, W.H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, Vol.3, Iss.4, pp. 305-360, https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X

Kholodilin, K. A. (2024). Rent control effects through the lens of empirical research: An almost complete review of the literature. *Journal of Housing Economics*, 63, 101984. https://doi.org/10.1016/j.jhe.2024.101983

Kutner, M. H., Nachtsheim, C. J., Neter, J., & Li, W. (2005). *Applied linear statistical models* (5th ed.). McGraw-Hill.

Macho-Stadler, I.,y Pérez-Castrillo, D. (2012). Principal-agent models. Chapter from Meyers, R.A. (Ed.) Computational Complexity: Theory, Techniques, and Applications (Vol. 9781461418009, pp. 2253-2266). Springer (NY) https://doi.org/10.1007/978-1-4614-1800-9_140

Maxwell, S.E., Delaney, H.D., & Kelley, K. (2017). Designing Experiments and Analyzing Data: A Model Comparison Perspective, Third Edition (3rd ed.). Routledge. https://doi.org/10.4324/9781315642956

North, D. C. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. *Cambridge: Cambridge University Press.* https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678

Rothschild, M., & Stiglitz, J. (1976). Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 90, No. 4, (Nov., 1976), pp. 629-649. http://www.jstor.org/stable/1885326

Shaw, R. G., & Mitchell-Olds, T. (1993). ANOVA for Unbalanced Data: An Overview. *Ecology,* 74(6), 1638–1645. https://doi.org/10.2307/1939922

Stiglitz, J. (2000). The Contributions of the Economics of Information to twentieth century economics. *The Quarterly Journal of Economics*, 115(4), 1441-1478. https://doi.org/10.1162/003355300555015

Weichselbaumer, D., & Riess, J. (2024). Discrimination in the Austrian rental housing market: The effect of information concerning first and second-generation immigrant status. *Journal of Housing Economics, 66 (December)*, 102030. https://doi.org/10.1016/j.jhe.2024.102030

Williamson, O. E. (2000). The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, 38(3), 595–613. https://doi.org/10.1257/jel.38.3.595

Zanoni, W., & Díaz, A. (2024). Discrimination against migrants and its determinants: Evidence from a Multi-Purpose Field Experiment in the Housing Rental Market. *Journal of Development Economics* 167. 103227. https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2023.103227

Tabla 1. **ESTIMACIONES DE PARÁMETROS CON ERRORES ESTÁNDAR ROBUSTOS A PARTIR DE MODELOS LINEALES ANIDADOS**

Variable (categoría de referencia)	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4 (con interacciones)
Intercept	0.177*** (0.012)	0.070*** (0.015)	0.070*** (0.015)	0.508† (0.274)
Tipo Inquilino: Individual (vs. Ambos)	0.002 (0.003)	0.002 (0.003)	0.002 (0.003)	0.207* (0.104)
Tipo Inquilino: P.Jurídica (vs. Ambos)	0.294*** (0.004)	0.293*** (0.004)	0.293*** (0.004)	0.298* (0.116)
Tipo Propietario: Individual (vs. Ambos)	−0.069*** (0.011)	−0.068*** (0.011)	−0.068*** (0.011)	−0.985*** (0.265)
Tipo Propietario: P.Jurídica (vs. Ambos)	−0.023* (0.011)	−0.023* (0.011)	−0.023* (0.011)	−0.842** (0.267)
Mayor Prop. Poblac. Joven (18–35)	—	0.767*** (0.050)	0.765*** (0.050)	−1.858 (1.424)
Mayor Prop. Población Inmigrante	—	−0.303*** (0.026)	−0.302*** (0.026)	0.048 (0.745)
RD 7/2019 = 0 (pre-reforma) (ref.=1 en vigor)	—	—	−0.040*** (0.003)	0.016 (0.103)
Interaccs. 1º orden principales (Modelo 4)				
Municipio pequeño × Prop.Joven	—	—	—	−2.268*** (0.183)
Municipio menor-medio × Prop.Joven	—	—	—	−2.198*** (0.172)
Municipio medio × Prop.Joven	—	—	—	−1.503*** (0.168)
Municipio medio-gde × Prop.Joven	—	—	—	−1.638*** (0.157)
Municipio Gde. × Prop.Joven	—	—	—	1.023† (0.584)
Municipio pequeño × Prop.Inmigrante	—	—	—	0.469*** (0.118)
Municipio menor-medio × Prop.Inmigrante	—	—	—	0.451*** (0.100)
Municipio medio-gde × Prop.Inmigrante	—	—	—	−0.262* (0.112)
Municipio Gde. × Prop.Inmigrante	—	—	—	1.381*** (0.156)

Variable (categoría de referencia)	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4 (con interacciones)
Inquilino P.Física × Prop.Joven	—	—	—	−0.771* (0.309)
Inquilino P.Jurídica × Prop.Joven	—	—	—	1.306*** (0.383)
Inquilino P.Física × Prop.Inmigrante	—	—	—	0.540*** (0.159)
Inquilino P.Jurídica × Prop.Inmigrante	—	—	—	−0.885*** (0.199)
Inquilino P.Jurídica × RD 7/2019 (pre)	—	—	—	−0.111*** (0.027)
Municipio pequeño × RD 7/2019 (pre)	—	—	—	0.054** (0.017)
Municipio medio-gde × RD 7/2019 (pre)	—	—	—	0.022** (0.007)
Vbles. Control y Efectos Fijos				
Ef.Fijo Año	Sí	Sí	Sí	Sí
Ef. Fijo Tamaño Municipio	Sí	Sí	Sí	Sí
Ef. Fijo Tipo Propietario	Sí	Sí	Sí	Sí
Ef. Fijo Tipo Inquilino	Sí	Sí	Sí	Sí
Observaciones ('000s)	269,89	269,89	269,89	269,89
R^2	0.157	0.158	0.159	0.184

† p ≤ 0.1; * p ≤ 0.05; ** p ≤ 0.01;*** p ≤ 0.001;Notas:
Los errores estándar robustos (HC0) están reflejados entre paréntesis.
Categorías de referencia: año 2025; Tamaño Municipio 6 (Máximo tamaño); Tipo Propietario "Ambos"; Tipo Inquilino "Ambos"; RD 7/2019 = 1 (en vigor).

Fuente: Elaboración propia.

Promoción pública a través de cooperativas de cesión de uso. El caso de Txomin Enea

Public housing development through non-equity housing co-operatives. The case of Txomin Enea

Este trabajo profundiza en la fórmula cooperativa (en cesión de uso) como modelo de provisión de vivienda asequible. En nuestro contexto, la figura jurídica de las cooperativas de viviendas en cesión de uso no ha tenido históricamente mucha presencia, si bien en los últimos años su potencialidad se ha visto reforzada, tanto por las iniciativas surgidas *bottom up*, como por las soluciones innovadoras *top down,* que desde algunas instituciones se han querido implementar. En este artículo se presenta una revisión de las cooperativas de viviendas en cesión de uso, y tras ello, se desarrolla un estudio de caso en profundidad de la iniciativa pionera de Txomin Enea, la primera promoción pública realizada a través de esta fórmula.

Lan honek lankidetza-formulan sakontzen du (erabilera-lagapenean), etxebizitza eskuragarria hornitzeko eredu gisa. Gure testuinguruan, erabilera-lagapeneko etxebizitza-kooperatiben figura juridikoak ez du presentzia handirik izan historikoki, nahiz eta azken urteotan haien potentzialtasuna indartu egin den, bai bottom up sortutako ekimenengatik, bai erakunde batzuek ezarri nahi izan dituzten top down irtenbide berritzaileengatik. Artikulu honetan, erabilera-lagapeneko etxebizitza-kooperatiben berrikuspen bat aurkezten da, eta, horren ondoren, Txomin Enearen ekimen aitzindariaren azterketa sakon bat egiten da, formula horren bidez egindako lehen sustapen publikoa.

This paper explores the cooperative formula (in cession of use) as a model for the provision of affordable housing. In our context, the legal figure of housing cooperatives in cession of use has not historically had much presence, although in recent years its potential has been strengthened, both by the bottom up initiatives that have emerged and by the innovative top down solutions that some institutions have sought to implement. This article provides a brief review of housing cooperatives in transfer of use, followed by an in-depth case study of the pioneering initiative of Txomin Enea, the first public development carried out using this formula.

Santiago Merino Hernández
Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi

Aitziber Etxezarreta Etxarri
GEZKI, Instituto de Derecho Cooperativo y Economía Social
Euskal Herriko Unibertsitatea (EHU)

Índice

1. Introducción
2. Viviendas cooperativas a nivel internacional: análisis comparado
3. Claves del proceso y aspectos jurídicos del caso de Txomin Enea
4. Conclusiones: a partir de Txomin Enea hacia la replicabilidad del modelo cooperativo

Referencias bibliográficas

Palabras clave: cooperativas de vivienda, políticas de vivienda, cooperativas en cesión de uso
Keywords: cooperative housing, housing policies, non-equity housing co-ops
Nº de clasificación JEL: R31, R38, P13
DOI: https://doi.org/10.69810/ekz.1537
Fecha de entrada: 25/09/2025 **Fecha de aceptación:** 09/03/2026
Proyecto PID2023-151195OA-I00 financiado por MICIU/AEI /10.13039/501100011033 y por FEDER, UE

1. INTRODUCCIÓN

Recientes estudios e informes evidencian el agravamiento del problema de la vivienda en el contexto local, así como en el contexto estatal y también en el europeo y global. En el contexto más cercano, los precios de la vivienda mantienen una tendencia ascendente, tal como reflejan los informes sectoriales (API, 2025), mientras que el acceso a la misma resulta cada vez más inalcanzable para amplios sectores de la población, especialmente entre los colectivos más vulnerables.

En el plano estatal, desde el estallido de la burbuja inmobiliaria y la crisis financiera de 2008, la actividad constructora experimentó una paralización significativa, tardando varios años en recuperar un cierto dinamismo, tanto en el ámbito privado como en el de la vivienda pública. En este sentido, algunos expertos sostienen que la raíz del problema actual reside en la escasez de oferta residencial, lo que exige una reactivación del sector de la construcción (García

Montalvo, 2025). Paralelamente, el mercado del alquiler —que en ausencia de un parque social suficiente ha constituido la principal alternativa habitacional para los colectivos más desfavorecidos (Pareja-Eastaway y Sánchez Martínez, 2016)— continúa encareciéndose. Este fenómeno responde a múltiples factores, entre los que destacan los procesos de gentrificación que inciden especialmente en las áreas centrales de las ciudades (Sequera y Janoschka, 2015), íntimamente vinculados tanto a la turistificación como a la denominada "estudentificación" (Domínguez-Pérez *et al.*, 2021). Como consecuencia, dicho mercado se ha convertido en el foco prioritario de las políticas públicas más recientes, orientadas principalmente al control de precios.

En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) las políticas de vivienda también se han visto condicionadas por los ciclos económicos y financieros. A pesar de haber sido pioneras en la implementación de medidas innovadoras en la primera década de los años 2000, sufrieron una fuerte contracción presupuestaria tras la Gran Recesión (el presupuesto destinado se redujo casi a la mitad entre 2010 y 2014, Planes Directores de Vivienda). En este escenario de paralización de la construcción —incluida la de vivienda protegida, hasta entonces eje central de la política pública— comenzaron a desarrollarse nuevas fórmulas de respuesta, como las cooperativas de vivienda y las iniciativas de vivienda colaborativa (Etxezarreta *et al.*, 2018).

En esa dirección, la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda (LVE) incorporó en su Disposición Adicional tercera la "Promoción o adquisición de conjuntos residenciales por asociaciones sin ánimo de lucro, en régimen de cesión de uso", mientras que el Eje 5 del Plan Director de Vivienda 2018-2021 establecía como objetivo "avanzar en la innovación en vivienda, implantando modelos que se adecuen a las necesidades de la población joven y otros colectivos". Estas iniciativas surgen, entre otros factores, de la constatación por parte de las administraciones públicas de las limitaciones de un sistema de vivienda de carácter *familiarista*, característico del sur de Europa (Allen, 2008; Leal, 2004), marcado por la insuficiencia de un parque de vivienda social y asequible, y poco adaptable a la creciente complejización de la estructura social.

El conjunto de estas experiencias, orientadas a generar mecanismos alternativos y complementarios para incidir en el mercado residencial y ampliar el acceso a la vivienda, ha cristalizado en proyectos como la promoción cooperativa en régimen de cesión de uso en Txomin-Enea (Donostia). El presente artículo tiene como objetivo, en primer lugar, revisar las principales modalidades de vivienda cooperativa a nivel internacional y los aprendizajes derivados de las experiencias más relevantes, para, posteriormente, presentar un estudio de caso descriptivo sobre el caso pionero de Txomin-Enea, resaltando sus aspectos más significativos y extrayendo conclusiones que puedan orientar futuros desarrollos de este modelo. Se trata, en definitiva, de un estudio de caso analítico-jurídico con

vocación aplicada y replicable, tanto en nuestro contexto y entorno más cercano, como en contextos más lejanos.

2. VIVIENDAS COOPERATIVAS A NIVEL INTERNACIONAL: ANÁLISIS COMPARADO

2.1. Vivienda cooperativa asequible

La vivienda se ha configurado históricamente como un bien de carácter predominantemente privado, con una creciente valorización en el mercado y, en consecuencia, con una progresiva disminución de su asequibilidad económica. Las dinámicas propias del mercado, enmarcadas en los marcos regulatorios y normativos de las economías capitalistas, suelen reproducir desigualdades estructurales, así como asimetrías de poder e información.

En el marco de las sociedades capitalistas modernas, la vivienda cumple múltiples funciones asociadas a las mercancías: de uso, de intercambio y simbólicas (Beckert y Aspers, 2011). Si bien su función de uso es evidente, en las últimas décadas ha adquirido una importancia creciente como objeto de intercambio, especialmente a través de procesos de especulación inmobiliaria vinculados a la urbanización intensiva y al auge del turismo (medido en el incremento de pernoctaciones). Paralelamente, se ha intensificado su dimensión simbólica, asociada a factores como el tipo de vivienda, la localización, el estatus social y las normas culturales y familiares. En este sentido, la propiedad de la vivienda se ha convertido en un elemento central de las dinámicas patrimonialistas propias del capitalismo neoliberal, consolidándose como patrimonio urbano clave (Ahedo *et al.*, s.f.).

Frente a esta tendencia, ha emergido el concepto de vivienda asequible, definido a partir de dos criterios fundamentales:

a) Asequibilidad económica, entendida como la posibilidad de acceder a una vivienda con un coste inferior al del mercado privado y asumible por amplios sectores de la sociedad;

b) Accesibilidad social, vinculada a procedimientos de adjudicación que respondan a principios de igualdad, inclusión y cohesión social.

Las principales modalidades de vivienda asequible son: la vivienda pública, gestionada directamente por administraciones locales o municipales, y la vivienda social promovida por asociaciones civiles en colaboración con instituciones públicas. El régimen más habitual es el alquiler, con o sin opción de compra, mientras que la venta directa de viviendas públicas o sociales a precios ventajosos ha sido objeto de críticas, dado que puede comprometer la sostenibilidad del parque disponible. Asimismo, en el sector privado se han desarrollado mecanismos de

vivienda asequible mediante regulaciones específicas, como el alquiler con topes en las actualizaciones o la compra condicionada por normativas hipotecarias que buscan reducir riesgos financieros.

En este contexto, la vivienda cooperativa se presenta como una alternativa con una orientación social históricamente reconocida, capaz de cumplir los criterios de asequibilidad (Ahedo *et al.*, 2021). Este modelo adopta distintas formas:

1. Cooperativas de construcción, en las que la propiedad pasa a manos privadas una vez finalizado el proyecto;
2. Cooperativas de cesión de uso, que a su vez se subdividen en:
    a) Copropiedad compartida entre la persona cooperativista y la propia cooperativa (*co-ownership cooperatives*), con variantes de participación limitada o de mercado (*limited equity* y *market equity*), dependiendo de si el valor puede transmitirse a un precio regulado o al precio de mercado;
    b) Cooperativas de alquiler o equiparable a este (*rental cooperatives*), en las que los socios abonan un arrendamiento a la cooperativa, generalmente bajo regulación pública.

La modalidad más controvertida es la de copropiedad limitada o de mercado, ya que abre la posibilidad de obtener beneficios en su transmisión, reduciendo así su nivel de asequibilidad. Para abordar este desafío se ha desarrollado el concepto de vivienda cooperativa de orientación social o asequible, que se integra dentro de los denominados *housing commons*. Este marco promueve la desmercantilización de la vivienda y la concepción de la propiedad como un bien colectivo, mediante innovaciones legales, regulatorias y organizativas. Un ejemplo paradigmático es el *Mietshäuser Syndikat* alemán, que ha tenido una notable expansión en Europa.

A nivel internacional, la *Cooperative Housing International* impulsa la promoción de modelos cooperativos con orientación social. En el contexto europeo, *Housing Europe* —la Federación Europea de Vivienda Pública, Cooperativa y Social, creada en 1988— reúne a 45 federaciones nacionales y regionales que en conjunto gestionaban en 2023 aproximadamente 25 millones de viviendas, lo que representa alrededor del 11 % del parque habitacional europeo. Aunque las estadísticas presentan limitaciones debido a la diversidad de definiciones y formas, se estima que entre un 2 % y un 4 % de la población europea reside en viviendas cooperativas de cesión de uso (en sus variantes de copropiedad y alquiler). Los porcentajes difieren notablemente según el país: superan el 10 % en los países nórdicos (Suecia, Dinamarca y Noruega), se sitúan entre el 2 % y el 5 % en Suiza y Uruguay, y descienden al 0-1 % en contextos como Canadá, Estados Unidos, Austria y los países del sur de Europa.

2.2. Tipologías de vivienda cooperativa a nivel internacional

La elevada diversidad de modelos de vivienda cooperativa a nivel internacional dificulta la comparación a partir de categorías o tipologías convencionales, lo que con frecuencia genera confusión. A pesar de ello, se han desarrollado algunos intentos de clasificación. Por ejemplo, la organización *Cooperative Housing International* propone seis categorías: *non-profit rental*, *ownership (equity)*, *limited (market) equity*, *mutual aid*, *mutual home ownership* y *right to use*, identificando además países representativos para cada una de ellas. Sin embargo, se considera necesaria una tipología más operativa y sustantiva, especialmente con vistas a orientar la acción pública.

Desde una perspectiva temporal, pueden distinguirse dos grandes tipos:

a) Cooperativas de construcción, en las que las viviendas, una vez finalizadas, pasan a ser propiedad privada;

b) Cooperativas de cesión de uso, que incluyen tanto las de alquiler como las de copropiedad.

Esta distinción permite diferenciar, además, dos orientaciones principales en relación con el beneficio (véase Tabla 1):

a) Orientación lucrativa condicionada (contextualized profit seeking), y

b) Orientación no-lucrativa (non-profit seeking).

En el primer caso, el del grupo con orientación lucrativa condicionada (*contextualized profit seeking*), la búsqueda de beneficio no está limitada normativamente, de modo que su intensidad depende de las prácticas de las cooperativas en cada contexto institucional. Estas prácticas se inscriben en una lógica social y cívica de decisión, determinada por factores como la cultura económica y cívica de cada país, el sistema de vivienda, las políticas públicas en materia habitacional y otras políticas conexas (por ejemplo, las laborales). En este grupo se sitúan, con dinámicas diferenciadas, países como Estados Unidos, Suecia y Dinamarca.

Por su parte, el tipo no lucrativo (*non-profit seeking*) se caracteriza por la inexistencia de búsqueda de beneficio, en gran medida debido a regulaciones que la prohíben o restringen. Se trata, en este caso, de una lógica de decisión público-cívica, dependiente de la cultura institucional, las regulaciones y la intervención gubernamental. Ejemplos representativos de este modelo son Uruguay, Austria, Canadá, Suiza y Alemania.

Cabe señalar que en la revisión y selección de casos existe una sobrerrepresentación europea, explicable por la larga tradición cooperativista de la región, vinculada a factores históricos, sociales y culturales. Europa constituye, por

Tabla 1. **TIPOLOGÍA DE VIVIENDA COOPERATIVA DE ORIENTACIÓN SOCIAL**

	Orientación lucrativa condicionada	***Orientación no lucrativa***
Tipo principal	Cooperativas de tenencia, propiedad o equity	Cooperativas de alquiler (*non-equity*)
Lógica de decisión	Social y cívica	Pública y cívica
Factores institucionales	Cultura económica y cívica (nacional-local), sistema de vivienda y políticas públicas	Cultura pública y cívica, regulaciones e intervención estatal
Países representativos	Estados Unidos, Suecia, Dinamarca	Uruguay, Austria, Canadá, Suiza, Alemania

Fuente: Merino (2024), Ahedo, *et al.* (s.f.), *Housing Europe* (https://www.housingeurope.eu/) y *Cooperative Housing International* (https://www.housinginternational.coop/).

un lado, un repositorio de técnicas que históricamente han demostrado eficacia, y, por otro, un espacio de experimentación en el que, a menudo desde iniciativas locales, se han ensayado medidas orientadas a garantizar la asequibilidad de la vivienda y a limitar los procesos especulativos (Bur**ón**, 2025). Sin embargo, también presenta una marcada heterogeneidad, observable tanto en las categorías regionales clásicas (países mediterráneos, nórdicos, Europa central germánica y francófona, región anglófona y Europa del Este) como en sus políticas y sistemas de vivienda, estructuras financieras y crediticias, mercados de trabajo y patrones de organización urbano-espacial.

2.3. Resultados y enseñanzas del análisis comparado

Las viviendas cooperativas están experimentando un renovado interés a nivel mundial. Como alternativa más democrática y asequible frente a la oferta de vivienda predominante, se las considera frecuentemente un modelo paradigmático de las denominadas «viviendas comunes». No obstante, a pesar de su larga trayectoria histórica, las viviendas cooperativas rara vez han superado el ámbito de un «nicho» dentro del mercado inmobiliario. Los estudios críticos recientes sobre vivienda han comenzado a abordar esta marginalización y a explorar las condiciones que podrían favorecer un desarrollo más amplio del sector.

En aquellos momentos y lugares en los que la vivienda cooperativa ha logrado expandirse más allá de una solución limitada, se evidencia el papel determinante del Estado, a través de políticas a nivel nacional, regional y municipal, como factor facilitador clave (Ferreri y Vidal, 2022). En esta línea, diversos análisis comparativos han subrayado la importancia de una autonomía integrada y de estructuras de apoyo institucional que permitan el crecimiento sostenible de las cooperativas de vivienda (Ganapati, 2010; Merino, 2024). Asimismo, Baiges *et al.* (2020) concluyen

que la expansión del sector requiere la participación coordinada de todos los niveles administrativos y la construcción de un marco integral de políticas públicas.

Para su desarrollo, las cooperativas de vivienda necesitan políticas y marcos legales coherentes que respondan de manera integral a sus necesidades: acceso a terrenos, financiación adecuada y reconocimiento legal. Sin apoyo público en estas áreas estratégicas, resulta improbable que el modelo pueda consolidarse. Más allá del respaldo en la fase inicial, es igualmente relevante la implementación de políticas que aseguren la asequibilidad a largo plazo y la viabilidad financiera de las cooperativas.

Basándose en el análisis de diez casos internacionales, Ferreri y Vidal (2022) proponen un marco comparativo riguroso y políticamente relevante para estudiar los mecanismos de política pública dirigidos a la consolidación de la «vivienda común». Este enfoque identifica y analiza tres fases fundamentales del proceso cooperativo: la producción, el acceso y gestión, así como la sostenibilidad y mantenimiento del modelo a lo largo del tiempo.

3. CLAVES DEL PROCESO Y ASPECTOS JURÍDICOS DEL CASO DE TXOMIN ENEA

3.1. El marco general de la experiencia piloto

El análisis de las experiencias desarrolladas en la CAPV en materia de nuevos modelos de acceso a la vivienda pone de manifiesto la existencia de un conjunto de iniciativas que, aunque incipientes, buscan garantizar el derecho fundamental a una vivienda digna mediante fórmulas alternativas al mercado convencional. En particular, los modelos de vivienda colaborativa y las cooperativas de viviendas en régimen de cesión de uso que se han ido proponiendo están centrados en proyectos intergeneracionales y en ámbitos rurales, con especial atención a la planificación del envejecimiento activo, la prevención de la dependencia, la generación de redes de apoyo, la cohesión social y la integración de colectivos en situación de vulnerabilidad.

Estas primeras propuestas evidencian una limitada participación de jóvenes y colectivos con mayor exclusión residencial, al tiempo que ponen de relieve la necesidad de establecer condiciones jurídicas y financieras que aseguren la viabilidad de los proyectos, incluyendo asistencia técnica, acompañamiento especializado, comprensión de los poderes públicos y acceso a financiación. En este sentido, la intervención de la administración pública resulta clave, no solo en la provisión de suelo y recursos financieros, sino también en la estandarización del modelo, la profesionalización de promotores y gestores, y la integración de estos proyectos en la cartera de servicios sociales y de bienestar. En este marco de actuación y de promoción, las cooperativas de cesión de uso pueden convertirse

con carácter general en instrumentos estratégicos de política pública que contribuyan a la emancipación de los jóvenes, el acceso de colectivos con necesidades acreditadas, la lucha contra la especulación y la reactivación económica y social de los territorios.

En estos parámetros de colaboración público-cooperativa hemos de situar la experiencia habida en el barrio donostiarra de Txomin Enea, en el cual finalmente se ha materializado un modelo dentro del marco normativo vigente, al tiempo que por primera vez se identificaban instrumentos jurídicos, económicos y de gobernanza necesarios para su desarrollo. Experiencia, además, que se ha desarrollado desde el régimen jurídico de la cesión de uso al entenderse como adecuado al objeto de asegurar la asequibilidad y la continuidad de la función social de la vivienda. Y todo ello buscando ver si es posible la creación de estructuras de colaboración público-cooperativa que permitan consolidar un modelo integral, innovador y sostenible de acceso a la vivienda en la CAPV.

3.2. Concurso público y adjudicación

Esta experiencia, incardinada en el barrio de Txomin Enea (Donostia), constituye la primera actuación del Gobierno Vasco de fomento activo de las cooperativas de vivienda en régimen de cesión de uso, en aplicación de la Disposición Adicional tercera de la LVE. Esta iniciativa se enmarca en un contexto en el que, pese a la tradicional debilidad presupuestaria del gasto en vivienda en Euskadi, la CAPV ha sido históricamente pionera en impulsar fórmulas innovadoras en este ámbito.

El proyecto se materializó en la adquisición de un solar en Txomin Enea por parte del Gobierno Vasco, que posteriormente fue objeto de licitación pública como promoción concertada de viviendas de protección pública (VPO), conforme al Decreto 39/2008, de 4 de marzo, sobre régimen jurídico de viviendas de protección pública y medidas financieras en materia de vivienda y suelo; y bajo la modalidad de derecho de superficie a 75 años. La parcela permitía hasta 116 viviendas, de las que finalmente se proyectaron 109, adjudicándose la promoción a la cooperativa BIZIKIDE, S. Coop. mediante concurso público.

El procedimiento de licitación, publicado en 2018, se estructuró sobre la base de un pliego de cláusulas administrativas y técnicas que recogía:

- La constitución del derecho de superficie sobre la parcela con carácter oneroso, fijando una contraprestación inicial de 6.010,12 € más el IVA del valor real de la referida parcela.
- La exigencia de que los licitadores fueran asociaciones sin ánimo de lucro o cooperativas de vivienda ajustadas a la Disposición Adicional tercera de la

LVE, con obligación de acreditar la vinculación a una entidad gestora con al menos cinco años de experiencia en el sector.

- La obligación de aportar estatutos y normas de funcionamiento internos que garantizasen la gestión democrática, más allá del mero control de legalidad registral.

En cuanto a los criterios de adjudicación (300 puntos), el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi intervino activamente en su definición, logrando reequilibrar el peso de los factores. Se estableció una distinción entre criterios automáticos (90 puntos: factor económico, sostenibilidad, número de viviendas) y criterios sujetos a juicio de valor (210 puntos: planificación económica y financiera, gestión democrática, vinculación con gestora especializada, propuesta arquitectónica). En esta fase se otorgó una especial relevancia a:

1. La planificación económico-financiera del proyecto, clave para la viabilidad y la financiación bancaria.
2. La gestión democrática y participación interna, elemento esencial de las cooperativas de viviendas en régimen de cesión de uso.
3. La vinculación estable con gestoras expertas en este régimen.

De este modo, la resolución de adjudicación (23 de julio de 2019) recayó en BIZIKIDE, S. Coop., siendo el presupuesto de ejecución de 12,2 millones de euros y plazo de 33 meses. Posteriormente, mediante escritura pública otorgada el 26 de junio de 2020, se constituyó a favor de la cooperativa el derecho de superficie por 75 años.

Con todo, los poderes públicos han buscado un modelo de referencia que conjuga el marco jurídico autonómico: LVE, Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi (LCE), así como el ya citado Decreto 39/2008 con criterios de innovación institucional, abriendo una vía para la integración prioritaria de la cesión de uso en la política pública vasca de vivienda.

3.3. BIZIKIDE, S. Coop.

La cooperativa de viviendas BIZIKIDE, S. Coop. se constituyó el 20 de marzo de 2019 en escritura pública notarial, con inscripción posterior en el Registro de Cooperativas de Euskadi. Su objeto social, definido en los estatutos, se centra en facilitar el acceso a la vivienda mediante un modelo no especulativo de cesión de uso, en el que la propiedad del suelo y de los inmuebles corresponde a la cooperativa y las personas socias ejercen un derecho de uso indefinido sobre las viviendas y espacios comunes. Entre sus finalidades destacan: eliminar la especulación, promover la titularidad colectiva, garantizar el mantenimiento de los inmuebles y articular vías de financiación sostenibles.

En cuanto a la condición de persona socia, los estatutos aprobados exigen:

- Ser persona física mayor de edad con necesidad de vivienda y cumplir los requisitos de acceso a Vivienda de Protección Pública (Decreto 39/2008).
- Se prevé también la figura de socios colaboradores (personas o entidades que apoyan la actividad sin disfrutar de la cesión de uso) y socios aspirantes (inscritos en lista de espera).

El derecho de uso queda regulado como derecho indefinido y personalísimo, extinguiéndose únicamente por baja, expulsión o fallecimiento. Se subraya expresamente que las personas socias nunca pueden adquirir la propiedad de la vivienda, que corresponde en todo caso a la cooperativa. Además, se establecen obligaciones de conservación y mantenimiento asumidas por la entidad.

Los estatutos detallan los supuestos de baja (voluntaria, obligatoria o por expulsión), con un periodo mínimo de permanencia de cinco años. La baja conlleva la devolución de aportaciones al capital social, con deducciones variables (hasta un 30 %) en función del tipo de baja. Se regula asimismo la obligación de abandonar la vivienda en plazos concretos (2 o 3 meses según el caso), siempre que se dé alguno de los motivos contemplados.

En cuanto a los órganos sociales, BIZIKIDE, S. Coop. adopta la estructura prevista en la LCE: asamblea general, consejo rector y comisión de vigilancia. Como particularidad, se exige que los órganos de dirección estén integrados exclusivamente por personas socias usuarias con derecho de uso, reforzando el principio de participación democrática.

El régimen económico contempla:

- Una aportación inicial obligatoria de 1.000 €, no remunerada.
- La posibilidad de nuevas aportaciones obligatorias y voluntarias, así como cuotas de ingreso y cuotas periódicas. En BIZIKIDE, S. Coop. las aportaciones obligatorias resultaron ser de 35.000 €.
- Reglas detalladas sobre la transmisión y reembolso de aportaciones, con límites temporales (hasta 5 años) y deducciones por bajas injustificadas.
- Destino de los excedentes a fondos obligatorios (Fondo de Reserva Obligatorio FRO- y Contribución para la educación y promoción cooperativa y otros fines de interés público -COFIP-) y reservas irrepartibles, sin posible reparto entre las personas socias.

Destaca también la regulación de la figura del letrado asesor, con un rol reforzado: además de dictaminar sobre la legalidad de acuerdos inscribibles, debe pronunciarse sobre cuestiones nucleares como el régimen de adjudicación de

viviendas, la admisión de personas socias o la sustitución de exsocias, lo que le otorga un papel de control jurídico preventivo singularmente relevante.

Los estatutos siguen mayoritariamente la sistemática de las cooperativas de promoción de viviendas tradicionales, aunque con especificidades propias de la cesión de uso. No obstante, se observa una cierta dispersión regulatoria: el régimen de uso aparece integrado en apartados generales, en lugar de constituir un capítulo autónomo que visibilice su carácter esencial. La cooperativa, consciente de ello, traslada parte de esa concreción normativa al contrato de cesión de uso y al reglamento de régimen interno, en los que se desarrollan las particularidades prácticas de este modelo.

El reglamento de régimen interno (RRI) constituye el complemento operativo de los estatutos sociales de BIZIKIDE, S. Coop. y tiene como finalidad asegurar el control democrático de la cooperativa en su gestión económica y organizativa. Este instrumento excluye expresamente la aplicación de la Ley de Propiedad Horizontal (LPH) y de la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU), al no tratarse ni de propiedad ni de arrendamiento, sino de un modelo intermedio, la cesión de uso, con un marco normativo específico. En consecuencia, se rige por la LCE y la normativa de vivienda protegida, además de por el Código Civil.

El reglamento concreta aspectos, a nuestro juicio esenciales, como pueden ser:

- Finalidad del proyecto: garantizar el acceso a una vivienda digna mediante un modelo no especulativo, con titularidad colectiva de los inmuebles en manos de la cooperativa y derecho de uso indefinido para las personas socias. Se eliminan fines especulativos y se promueve la financiación ética, la diversidad social y cultural, la autogestión y la participación en todo el ciclo habitacional.
- Obligaciones económicas: la cuota mensual se compone de amortización e intereses del préstamo promotor, gastos de administración y propios de la comunidad y un fondo para imprevistos.
- Acceso a la condición de socio: requisitos como los referidos al Decreto 39/2008, no haber causado baja injustificada en otra cooperativa, solvencia financiera, permanencia mínima de cinco años, además de regular específicamente el listado de aspirantes y el criterio de elección de vivienda.
- Participación en gastos comunes: se fijan reglas proporcionales y, excepcionalmente, solidarias, en función de los elementos privativos pendientes de cesión.

El contrato de cesión de uso (art. 12 RRI) establece obligaciones básicas: pago de cuotas, destino de la vivienda, acceso para inspecciones y reparaciones, contratación de seguro de daños y cumplimiento de la normativa interna.

Se reconoce el principio de puerta abierta, aunque limitado por la normativa cooperativa y de vivienda protegida. Asimismo, se regulan cuestiones relativas a la unidad convivencial (parejas, patria potestad, procesos de separación o divorcio), con remisión a mecanismos de resolución de conflictos como los existentes en el seno del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi.

En cuanto a la organización social, el RRI desarrolla el funcionamiento de la asamblea general, el consejo rector y el procedimiento electoral. La principal novedad es la obligatoriedad de contar con una gestora-administradora, encargada de la gestión económica, administrativa y de servicios, así como de la mediación de conflictos internos. Esta figura supone un avance en la profesionalización del sector cooperativo de vivienda, y más específicamente en el de la cesión de uso.

El texto también incorpora previsiones sobre intercooperación, voluntariado, resolución de conflictos vía arbitraje y un Anexo con normas de uso de elementos comunes y privativos, coeficientes de participación, régimen de obras, destino de locales, seguros obligatorios y limitaciones en caso de transmisión del uso.

En definitiva, el RRI de BIZIKIDE, S. Coop. ha buscado elementos comunitarios y sociológicos propios del cooperativismo, pero siempre manteniéndose fiel al objetivo central: garantizar el acceso a una vivienda digna a las personas socias de la cooperativa bajo el régimen de la cesión de uso.

Tras la aprobación del cuerpo normativo de la cooperativa, las personas socias procedieron a la suscripción del contrato de cesión de uso. Dicho contrato establece, en primer término, el marco de referencia de la promoción: el concurso público convocado por el Gobierno Vasco, la titularidad de la cooperativa sobre el conjunto inmobiliario una vez finalizada la construcción, y la obligada referencia normativa al Decreto 39/2008 y demás disposiciones sobre vivienda protegida.

El contrato cede a cada cesionario el uso de la vivienda asignada, regulando la cuota de participación sobre el total del edificio. Esta cuota se constituye como criterio proporcional para determinar la participación en cargas y beneficios de la cooperativa, así como para el sostenimiento del inmueble, sus servicios, tributos y responsabilidades no individualizables.

La persona socia se compromete a efectuar una aportación obligatoria al capital equivalente al 20 % del precio de venta de los elementos constructivos adjudicados, y, a abonar el canon de uso mensual una vez puesta a disposición la vivienda, integrado, como ya se ha señalado por: una cuota relativa al préstamo promotor, gastos de comunidad (incluida administración) y la aportación a un fondo de tesorería para imprevistos. Así, este canon se actualizará por la asamblea general conforme a las necesidades surgidas en los conceptos que lo integran.

Además, a través del contrato las personas socias se obligan al cumplimiento de los estatutos sociales, el RRI y su Anexo, así como de todas las normas internas

aprobadas por BIZIKIDE, S. Coop., presentes y futuras. Igualmente, en el propio contrato se prevé la posibilidad de que la cooperativa obtenga crédito, constituyendo hipoteca sobre el terreno y edificio en construcción, con autorización de la Delegación Territorial de Gipuzkoa. Se regulan modificaciones en la construcción conforme a los arquitectos responsables y previa autorización administrativa. Por último, se establece que el otorgamiento de la escritura de cesión de uso deberá realizarse en un plazo máximo de tres meses desde la calificación definitiva de la vivienda. En este sentido hay que recordar que, al cierre del presente artículo (marzo de 2026), la ejecución de la obra sigue su curso ordinario.

Respecto a las obligaciones del cesionario, podemos destacar las siguientes:

1. Establecer su residencia habitual y permanente en la vivienda, acreditada mediante certificado municipal en un plazo de seis meses.
2. Destinar la vivienda a domicilio habitual, ocupándola en un plazo máximo de tres meses desde la entrega de llaves. La infracción de esta obligación constituye falta muy grave, con sanciones pecuniarias y posible expulsión.
3. Permitir el acceso a la cooperativa y a los operarios o industriales designados para obras, inspecciones o reparaciones.
4. Realizar a su costa reparaciones por desgaste ordinario y contratar póliza de seguro de daños.
5. No ejecutar obras que modifiquen la configuración de la vivienda sin autorización expresa de la cooperativa y, en su caso, de la Delegación de Vivienda, asegurando la estabilidad y seguridad del inmueble.

Si atendemos a los servicios individualizables (electricidad, gas, teléfono, agua) serán abonados por el cesionario, así como tasas de basuras y saneamiento. Los gastos generales de mantenimiento, administración y limpieza se imputarán según coeficiente de participación, mientras que el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) será a cargo de la cooperativa.

El incumplimiento de las obligaciones que hemos ido señalando faculta a la cooperativa a exigir el cumplimiento inmediato o a resolver el contrato, con efectos derivados conforme a la normativa vigente. Se mantiene en el propio contrato la remisión al arbitraje del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, así como al cumplimiento de la normativa de protección de datos.

Tal y como se ha citado anteriormente, el concurso público para la adjudicación de la parcela se celebró en 2018, y la cooperativa se constituyó en 2019. Sin embargo, la ejecución de la obra comenzó en 2023, con finalización prevista en 2026 generando un largo periodo de espera y cierta incertidumbre entre las personas socias.

El principal obstáculo se centró en el acceso al crédito promotor: cinco entidades financieras realizaron estudios de viabilidad, pero todas condicionaron la concesión del préstamo a la garantía de recompra por parte del Gobierno Vasco, garantía que nunca se otorgó. El modelo de cesión de uso planteaba dificultades inherentes:

- Las personas socias tienen permanencia obligatoria de cinco años, insuficiente para avalar un crédito a largo plazo.
- La garantía limitada al conjunto inmobiliario dificulta la ejecución ante posibles impagos.

Finalmente, BIZIKIDE, S. Coop. consiguió financiación excepcional con ABANCA, mediante la constitución de un fondo de reserva de 400.000 € pignorado a favor de la entidad bancaria para hacer frente a incumplimientos de las cuotas obligatorias. Este fondo resultó aportado íntegramente por las personas socias. El crédito, a 30 años y tipo fijo del 4,7 %, generó un canon de uso promedio de 764 €, desglosable en capital e intereses del crédito, administración y fondo de tesorería. Transcurrida la amortización, el canon mensual disminuirá significativamente, evidenciando un ahorro futuro frente al alquiler convencional.

3.4. Una propuesta derivada de la experiencia de Txomin Enea

El modelo tradicional de acceso a la vivienda protegida en la CAPV ha estado históricamente centrado en la compraventa, si bien en los últimos años la política pública ha priorizado el alquiler, algo que ha confirmado a través de los últimos Planes Directores de Vivienda (el último el aprobado para los años 2025-2027) y por el Pacto Social por la Vivienda 2022-2036. De esta forma, se pretende aumentar la oferta de vivienda protegida y asequible, preferentemente en régimen de alquiler. Sin embargo, este modelo, aunque ofrece ventajas, como la accesibilidad de la renta mensual, genera problemas derivados de la LAU y de los costes de conservación y gestión del parque público, así como de la intervención directa de la Administración en la promoción. Además, el alquiler suele ser un tránsito hacia la propiedad, reflejando la preferencia social por esta última.

Frente a esta realidad, se plantea el modelo de cooperativas de viviendas en régimen de cesión de uso, en el que la cooperativa actúa como promotora y mantiene la propiedad del inmueble, mientras que las personas socias disponen del derecho de uso. Este régimen combina elementos del alquiler y de la propiedad: los usuarios no son propietarios individuales, pero asumen la responsabilidad sobre conservación y gastos del inmueble, logrando una vinculación directa con la vivienda. El modelo permite adaptarse a necesidades individuales, fortalecer la estabilidad de la cooperativa, y descargar a la Administración de la gestión y promoción directa, aunque requiere una adecuada difusión entre ciudadanía, operadores jurídicos y autoridades.

Por otro lado, se torna necesario posibilitar la adjudicación directa, más allá del concurso público. Así, el acceso a suelo público para promoción de vivienda protegida está regulado por el Decreto 39/2008 y la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo (LSUPV), que prevén la adjudicación mediante concurso público como regla general, asegurando transparencia y determinación de precios y plazos. No obstante, el artículo 32 del Decreto 39/2008 y el artículo 117 de la LSUPV contemplan la posibilidad de adjudicación directa a entidades sin ánimo de lucro, como cooperativas, fundaciones o mutualidades, siempre que promuevan vivienda protegida.

La legislación autonómica posterior, como la LVE y la LCE, matiza que estas cooperativas deben ser declaradas de utilidad pública para acceder a adjudicación directa de suelo, limitando la simplicidad de la vía administrativa y generando una carga temporal relevante en proyectos de corta duración o de promoción única. Por tanto, la adjudicación directa es posible, pero condicionada por la necesidad de cumplir requisitos de carácter social o de utilidad pública, mientras que los concursos públicos siguen siendo la vía ordinaria, aunque podrían restringirse a cooperativas declaradas de utilidad pública en casos específicos.

El modelo propuesto se centra en cooperativas de viviendas en régimen de cesión de uso destinadas a la promoción de viviendas protegidas en la CAPV. Y todo ello en el marco básico de la LVE, en la propia LCE; así como el Código Civil, artículos 523-529 (regulación del derecho de uso) y 528 (usufructo); así como la normativa de vivienda protegida aplicable en la CAPV, especialmente el Decreto 39/2008. En este contexto no sería aplicable, como también ya hemos adelantado, la LAU, ni la LPH, dado que la titularidad recae sobre la cooperativa y no sobre la persona usuaria. Este régimen se complementa con normas internas de la cooperativa, como estatutos sociales y RRI, que permiten configurar la gestión, derechos y obligaciones de las personas socias y el mantenimiento del inmueble, que aseguran la continuidad, control cooperativo y vinculación directa de los usuarios con la vivienda.

El modelo de cooperativa de viviendas en régimen de cesión de uso que se propone tiene como finalidad central garantizar el acceso de las personas socias a la vivienda protegida en la CAPV, sin perjuicio de que la cooperativa pueda ofrecer servicios complementarios que aumenten la satisfacción y calidad de vida de estas. Dichos servicios pueden valorarse en procesos de licitación, pero no constituyen el objeto social principal. Este se centra en la cesión de uso de viviendas, alojamientos, locales e instalaciones complementarias, así como en su conservación, administración, rehabilitación y prestación de servicios vinculados, procurando eliminar la especulación y garantizar el derecho fundamental a una vivienda digna.

El modelo fomenta la diversidad cultural, económica y generacional de las personas socias, promoviendo espacios comunes que faciliten actividades sociales, culturales,

comerciales o de servicios, así como la autogestión, la participación y la codecisión en la gestión, mantenimiento y uso de la vivienda. Así mismo, se asegura la implicación activa de las personas socias y la provisión de servicios que mejoren su calidad de vida, bajo los principios cooperativos de solidaridad, autoayuda e intercooperación.

Para cumplir sus fines, la cooperativa puede adquirir, urbanizar y gestionar terrenos; promover, adquirir o rehabilitar inmuebles; facilitar bienes y servicios a las personas socias; y realizar todas las gestiones necesarias para la obtención y amortización de préstamos, subvenciones o avales, ya sean públicos o privados. Además, ejerce la administración, conservación y vigilancia de los inmuebles, incluyendo la regulación del uso de elementos privativos y comunes, sin que la cesión de uso implique transmisión de propiedad.

El derecho de uso se debe conceder a las personas socias y a la unidad de convivencia que estas configuren, y su transmisión está sujeta a la LCE y a la normativa interna (estatutos y RRI), siempre cumpliendo los requisitos de acceso a la vivienda protegida. Las personas socias tienen obligaciones de mantenimiento, mejora y disciplina social, pudiendo la cooperativa imponer sanciones o la baja obligatoria en casos de incumplimiento, con el correspondiente reembolso de aportaciones.

Los órganos sociales deben adecuarse al número de socias/os, incluyendo comisiones de vigilancia y mecanismos de prevención de delitos y de violencia sexista, según lo previsto en la LCE. Se permite, además, la creación de órganos adicionales para garantizar la operatividad y desarrollo de la cooperativa, especialmente en proyectos de carácter indefinido o sujetos a cesión de uso de suelo, asegurando así la gobernanza y control interno necesarios para el funcionamiento del modelo.

Se propone que la asamblea general funcione como máximo órgano decisorio de la cooperativa, conforme a las competencias que le confiere la LCE, con facultad para elegir al consejo rector, la comisión de vigilancia y otras comisiones especializadas (asuntos económicos, servicios generales, educación y promoción cooperativa, mediación en conflictos). Se contempla, además, una comisión permanente del consejo rector para atender asuntos ordinarios y la figura de una gestora-administradora nombrada por la asamblea.

En materia económica, los estatutos sociales deben regular:

- La aportación inicial de las personas socias, nuevas aportaciones obligatorias y el reembolso en caso de baja, computando pérdidas reflejadas en el cierre del ejercicio y aplicando deducciones de hasta el 20 %.
- La obligación de responder por desperfectos de las viviendas y elementos adjudicados.
- La no remuneración de las aportaciones al capital social, salvo posible actualización.

- La distribución de excedentes, que se destinará exclusivamente a fondos irrepartibles, evitando retornos a las personas socias, salvo compensación proporcional al canon por uso.

Se debe regular la figura de personas o entidades colaboradoras, públicas o privadas, que aporten al cumplimiento del objeto social cooperativo sin adquirir control mayoritario (máximo un tercio de los votos). Su colaboración puede incluir asesoramiento, fomento del modelo, intercooperación y asistencia en conflictos. De esta forma, podrían incorporarse el movimiento cooperativo, instituciones financieras y entidades públicas como aliados estratégicos.

El RRI debe contemplar:

1. Primera sección: descripción del inmueble y sus instalaciones, asignación de elementos privados y comunes, cuotas de participación, normas de uso y sistema liquidatario en caso de salida de la cooperativa.
2. Segunda sección: desarrollo de los estatutos, requisitos para ser persona socia, lista de espera, causas de baja justificada, elección de viviendas, funcionamiento de la asamblea, proceso electoral del consejo rector, organización y funciones de la gestora-administradora, y reglas de convivencia y uso de servicios y bienes comunes.

El modelo propuesto partiendo de la experiencia habida en Txomin Enea con BIZIKIDE, S. Coop. asegura así un marco orgánico y económico coherente con los principios cooperativos, garantizando el acceso a vivienda protegida y fomentando la participación, autogestión, convivencia y sostenibilidad del proyecto.

4. CONCLUSIONES: A PARTIR DE TXOMIN ENEA HACIA LA REPLICABILIDAD DEL MODELO COOPERATIVO

El cooperativismo vasco se erige indudablemente como un referente cultural y social de gran relevancia en nuestro país, destacando tanto por su arraigo histórico como por su influencia en la cohesión y organización de la sociedad. Esta cultura de "hacer empresa" constituye un marco idóneo para el desarrollo de cooperativas de viviendas, especialmente bajo modelos innovadores de cesión de uso o viviendas colaborativas, integrando valores de cooperación, altruismo y decisión consensuada, esenciales para garantizar la cohesión y participación de las personas socias.

La experiencia vasca evidencia que, si bien las cooperativas tradicionales han predominado en el acceso a la propiedad, los nuevos modelos de cesión de uso representan una alternativa eficaz para garantizar el acceso asequible a la vivienda, fomentando la cohesión social y evitando la especulación. Este régimen permite combinar la gestión democrática de la cooperativa con derechos de uso estables para las personas socias, incluyendo la protección de unidades de convivencia y el desarrollo de actividades comunitarias.

Por su parte, la experiencia internacional demuestra que el éxito de estas cooperativas depende en gran medida de la intervención de entidades promotoras y gestoras, tal como ocurre en Uruguay (Institutos de Asistencia Técnica -IAT-), Canadá, Austria, Suecia, Dinamarca y Países Bajos. Estas entidades ofrecen asesoramiento integral, abarcando desde la constitución de la cooperativa, la gestión de la promoción y la educación cooperativa, hasta la administración una vez ejecutada y entrega la obra.

Para ello, sería interesante la participación directa del movimiento cooperativo, entidades sin ánimo de lucro o incluso el propio sector público en la constitución y gestión de estas entidades, siguiendo el modelo ya citado. Esta entidad garantizaría la confianza tanto de la administración pública como de los financiadores y podría operar a través de mecanismos de intercooperación**,** ofreciendo servicios de gestión, supervisión, mantenimiento y asesoramiento no solo técnico, sino también basado en los principios y valores del cooperativismo. De esta forma, a nuestro juicio, la actuación de esta entidad gestora-administradora resulta decisiva para el éxito de las cooperativas en régimen de cesión de uso, tanto en la fase promocional como en la fase de administración de la cesión, proponiéndose una regulación específica que asegure su profesionalidad, especialización y control, combinando mecanismos de registro público y participación del sector cooperativo y, eventualmente, del sector público.

En consonancia con lo observado en el análisis comparado de las experiencias de viviendas cooperativas a nivel internacional, se concluye que el éxito de estas cooperativas depende decisivamente de la intervención de los poderes públicos, tanto en la cesión de suelo público mediante concursos y derechos de superficie, como en la provisión de ayudas financieras, subsidios directos e indirectos, y líneas de cofinanciación. Asimismo, se requiere un marco regulatorio claro que establezca criterios de acceso, seguridad jurídica y supervisión de la gestión, en consonancia con la LCE y la normativa de vivienda protegida.

La experiencia piloto de Txomin Enea muestra que la viabilidad y sostenibilidad de las cooperativas dependen en gran medida de la existencia de entidades gestoras especializadas, capaces de asegurar el cumplimiento normativo, la planificación económica, la dirección de obra y la gestión de la cesión de uso. La participación del asociacionismo cooperativo y del sector público garantiza transparencia, profesionalización y consolidación del modelo.

A la vista del devenir de BIZIKIDE, S. Coop. se ha venido a demostrar que el régimen de cesión de uso es económicamente viable para las personas socias, reduciendo significativamente las aportaciones respecto a la propiedad y las cuotas mensuales en comparación con el alquiler. Además, la fórmula propuesta por BIZIKIDE, S. Coop. para calcular los derechos económicos de las personas salientes asegura la equidad y la estabilidad financiera a lo largo del tiempo. Sin embargo, de la propia experiencia se ha concluido que para generalizar este modelo es imprescindible una revisión normativa que le otorgue seguridad jurídica. Además, se recomienda la incorporación de criterios

democráticos, técnicos y financieros específicos en los concursos públicos, garantizando la participación de la ciudadanía y la coherencia con los principios cooperativos.

En síntesis, el modelo propuesto, derivado de la experiencia desarrollada en Txomin Enea, constituye una propuesta replicable y adaptable que articula el acceso a la vivienda digna a través de: participación comunitaria, sostenibilidad financiera, apoyo institucional y enfoque social integral. La implementación efectiva de este modelo permitirá, sin duda, avanzar hacia una política pública de vivienda protegida innovadora, humanizada y sostenible, contribuyendo tanto a la cohesión social como a la promoción de entornos urbanos inclusivos y colaborativos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ahedo, M., Hoekstra, J., & Etxezarreta, A. (2021). Socially oriented cooperative housing as alternative to housing speculation. Public policies and societal dynamics in Denmark, the Netherlands and Spain. *Review of Social Economy,* 81(4): 622-643.

Ahedo, M., Merino, S., & Etxezarreta, A. (s.f.). Affordable cooperative housing. An international typology, examples, and a policy-oriented discussion, manuscrito inédito.

Allen, J. *et al*. (2008). Housing and welfare in Southern Europe (Vol. 16). *John Wiley & Sons.*

API (2025). Mercado inmobiliario de Gipuzkoa 1T 2025. Colegio Oficial de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria de Gipuzkoa, mayo 2025.

Baiges, C., Ferreri, M., & Vidal, L. (2020). International policies to promote cooperative housing. *CIDOB*.

Beckert, J., & Aspers, P. (eds.) (2011). The worth of goods: Valuation and pricing in the economy. *Oxford University Press*.

Bur**ó**n, J. (2025). El problema de la vivienda. *Arpa & Alfil Editores, Barcelona.*

Domínguez-Pérez, M., Leal-Maldonado, J., & Barañano-Cid, M. (2021). Vivienda, transformaciones urbanas y desigualdad socioespacial en las grandes ciudades españolas. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 53(M), 5–12.

Etxezarreta, A., Cano, G., & Merino, S. (2018). Las cooperativas de viviendas de cesión de uso: experiencias emergentes en España. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 92, 61-86.

Ferreri M., & Vidal L. (2022). Public-cooperative policy mechanisms for housing commons. *International Journal of Housing Policy*, 22(2): 149-173.

Ganapati, S. (2010). Enabling housing cooperatives: Policy lessons from Sweden, India and the United States. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(2): 365-380.

García Montalvo, J. (2025). Mitos y realidades del mercado de la vivienda en España, y su reflejo en Euskadi. XXIII. *FORO ekonomistak FOROA 2025*.

Leal Maldonado, J. L. (2004). El diferente modelo residencial de los países del sur de Europa: el mercado de viviendas, la familia y el Estado. *Arxius de sociología*, (10), 11-37.

Merino, S. (2024). Cooperativas de viviendas. De la experiencia internacional a la realidad en España y su concreción en la Comunidad Autónoma del País Vasco. *Tesis doctoral,* Euskal Herriko Unibertsitatea (EHU).

Pareja-Eastaway, M., & Sánchez-Martinez, T. (2016). El alquiler privado como vivienda social en España. *Ciudad y Territorio*, *Estudios Territoriales*, nº 189, Otoño 2016, Vol. XLVIII.

Planes Directores de Vivienda. Gobierno Vasco.

Sequera, J., & Janoschka, M. (2015). Gentrification dispositifs in the historic centre of Madrid: a re-consideration of urban governmentality and state-led urban reconfiguration. *Global gentrifications: Uneven development and displacement*, 375-394.

Innovación social en el sector inmobiliario para combatir la exclusión social: el caso de ALAZTI Fundazioa[1]

Social innovation in the property sector to combat social exclusion: the case of ALAZTI Fundazioa

Este trabajo presenta ALAZTI Fundazioa y analiza la importancia de implementar estrategias innovadoras en la provisión de alojamiento para que las personas en situación o riesgo de exclusión social puedan ejercer su derecho al acceso a un alojamiento digno. Así, tras la introducción y la presentación de las potencialidades de la innovación social en este ámbito, se explica el proceso por el que dos organizaciones del ámbito del Tercer Sector Social vasco identifican la necesidad de convertirse en agentes activos en el ámbito inmobiliario para poder garantizar que las personas a las que acompañan puedan integrarse de manera efectiva. A continuación, se exponen las diferentes opciones valoradas dentro del grupo promotor para hacer frente al reto que se les plantea. Tras analizar los puntos fuertes y débiles de cada una de las alternativas, se describe la estrategia finalmente adoptada, la creación de ALAZTI Fundazioa, así como los pasos dados para su implementación definitiva. Para finalizar, se recogen las principales reflexiones relacionadas con el tema.

Lan honek ALAZTI Fundazioa aurkezten du, eta bizitoki-horniduran estrategia berritzaileak ezartzearen garrantzia aztertzen du ere, gizarte-bazterkeriako egoeran edo arriskuan dauden pertsonek bizitoki duina eskuratzeko eskubidea baliatu ahal izan dezaten. Hala, eremu horretan berrikuntza sozialaren potentzialtasunak sartu eta aurkeztu ondoren, prozesu bat azaltzen da, zeinaren bidez EAEko hirugarren sektore sozialeko bi erakundek higiezinen eremuan eragile aktibo bihurtzeko beharra identifikatzen baitute, laguntzen dieten pertsonak modu eraginkorrean integratu ahal izatea bermatu ahal izateko. Jarraian, planteatzen zaien erronkari aurre egiteko talde sustatzailearen barruan balioetsitako aukerak azaltzen dira. Alternatiba bakoitzaren indarguneak eta ahulguneak aztertu ondoren, azkenean hartutako estrategia, ALAZTI Fundazioaren sorrera eta hura behin betiko ezartzeko egindako urratsak deskribatzen dira. Amaitzeko, gaiarekin lotutako hausnarketa nagusiak biltzen dira.

This paper presents ALAZTI Fundazioa and analyzes the importance of implementing innovative strategies in the provision of housing so that people in situations of or at risk of social exclusion can exercise their right to access decent housing. Thus, after introducing and presenting the potential of social innovation in this area, the process by which two organizations within the Basque third sector identified the need to become active agents in the real estate market to ensure the effective integration of the people they support is explained. Next, the different options considered by the promoting group to address the challenge are presented. After analyzing the strengths and weaknesses of each alternative, the strategy ultimately adopted, the creation of ALAZTI Fundazioa, and the steps taken for its final implementation are described. To conclude, the main reflections related to the topic are summarized.

---

1 En el momento de entrega de este documento el proyecto se encuentra en fase de constitución y de concreción de las dinámicas operativas, habiéndose inscrito como Fundación en septiembre de 2025. Asimismo, cabe destacar que a comienzos del año 2026 se han incorporado al proyecto las entidades Gaztaroa Sartu y Zubietxe.

Nota: Queremos expresar nuestro agradecimiento, por sus valiosas sugerencias, a quienes revisaron de manera anónima una versión preliminar de este texto.

Adrián de Andrés Castillo
Peñascal Kooperatiba y Asociación Bizitegi

Mikel Jiménez Iruretagoyena
Departamento de Políticas Públicas e Historia Económica
Euskal Herriko Unibertsitatea (EHU)

Elena Martínez Tola
Departamento de Economía Aplicada
Euskal Herriko Unibertsitatea (EHU)
HEGOA-Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional

Índice

1. Introducción
2. Contexto general: exclusión social, innovación social y acceso a la vivienda
3. Descripción de las organizaciones implicadas, detección de la necesidad y estudio de viabilidad
4. Experiencias de innovación social en el sector inmobiliario: una base sobre la que construir un modelo propio
5. Inmobiliaria social ALAZTI Fundazioa como ejemplo de innovación en el sector
6. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Palabras clave: Innovación social, exclusión residencial, vivienda asequible, tercer sector social, ALAZTI Fundazioa

Key words: Social innovation, residential exclusion, affordable housing, social third sector, ALAZTI Foundation

Nº de clasificación JEL: I38, R31, L31

DOI: https://doi.org/10.69810/ekz.1538

Fecha de entrada: 17/10/2025 **Fecha de aceptación:** 23/03/2026

1. INTRODUCCIÓN

El acceso a una vivienda adecuada se ha convertido en un problema para un número creciente de personas y afecta especialmente a quienes se encuentran en riesgo de exclusión social, como las personas con bajos ingresos, personas sin hogar y/o migrantes, que suelen quedarse fuera de las propuestas de políticas sociales de vivienda convencionales. Estas propuestas se muestran insuficientes en el escenario actual y es preciso articular nuevas respuestas basadas en alianzas y colaboraciones

desde la innovación social, que impliquen el trabajo conjunto de las administraciones públicas, Tercer Sector Social (en adelante TSS) e iniciativa privada para conseguir el reto de construir una sociedad cohesionada en la que todas las personas puedan desarrollar su proyecto vital sin precariedad.

Los datos publicados por el Gobierno Vasco en su Plan Director de Vivienda 25-27 (Gobierno Vasco, 2025) muestran esta preocupante realidad, que precisa de una actuación decidida. Así, los alquileres medios mensuales que vienen marcados por las fianzas depositadas cada año han aumentado un 18,4 % en el periodo 2019-2024 para el conjunto de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE), pasando de una media de 696,5 euros/mes a 824,9 euros/mes. Este aumento hace que el esfuerzo financiero para el pago de los alquileres de las personas y familias más vulnerables, que tampoco pueden acceder a la compra de una vivienda, sea cada vez mayor. Tal y como se recoge en el mencionado Plan Director, según la "Encuesta a los hogares en régimen de alquiler" del Gobierno Vasco, los hogares que alquilan sus viviendas dedican, como media, el 37,9 % de sus ingresos al pago del alquiler, mientras que el 24,7 % de ellos dedica más del 50 % de sus ingresos. En este contexto, son cada vez más las personas y hogares que ven imposible acceder a los alquileres de mercado libre, mientras que la oferta de alquileres de carácter social enfrenta grandes limitaciones en cantidad y condiciones de acceso. Asimismo, están aumentando las formas menos tradicionales de acceso a la vivienda, tales como los pisos compartidos, el alquiler de habitaciones y el subarriendo. Estas modalidades están más presentes en las grandes ciudades, pero se convierten en opciones cada vez más habituales para las personas de menores ingresos debido al aumento generalizado de los precios de los alquileres (Orozco-Martínez *et al.*, 2024).

Este artículo tiene por objetivo principal presentar la manera en la que dos organizaciones del Tercer Sector Social (TSS) vasco, Peñascal Kooperatiba y Asociación Bizitegi, movilizan su aprendizaje acumulado en las últimas décadas y ponen en marcha una inmobiliaria social llamada ALAZTI Fundazioa. Así, los objetivos específicos buscan identificar la importancia de la innovación social para abordar los retos de la exclusión socio-residencial desde el TSS, identificar las principales aportaciones que pueden extraerse de iniciativas llevadas a cabo en este ámbito en los últimos años, y ahondar en la viabilidad y características intrínsecas del proyecto finalmente definido por parte de las organizaciones implicadas.

Desde el punto de vista metodológico, se trata de un trabajo de carácter descriptivo-analítico, que busca presentar un estudio de caso cualitativo, exploratorio y aplicado. De esta manera se ponen en valor las iniciativas anteriores llevadas a cabo por otras organizaciones en el ámbito estatal y se genera, sobre esta base, nuevo conocimiento de carácter práctico que pueda servir a las distintas instituciones y organizaciones a la hora de llevar a cabo sus propios proyectos para combatir la exclusión residencial basados en su contexto territorial específico. Para ello se procede a explicar el estudio de viabilidad llevado a cabo por el equipo

promotor, que consta de dos fases. En una primera fase se identifican los recursos habitacionales disponibles en las organizaciones, mediante un análisis de la documentación disponible en distintos soportes, y las necesidades a las que se deben hacer frente. En una segunda fase, se estudian los casos seleccionados como buenas prácticas en dos etapas: en primer lugar, se entrevista a dos organizaciones vascas de referencia y a tres entidades del ecosistema catalán que destacan por su protagonismo en el ámbito de estudio; en segundo lugar, siguiendo un muestreo por "bola de nieve", se entrevista a otras seis entidades del ámbito estatal, que reflejan la diversidad de actuaciones existentes. De este estudio de viabilidad surge la propuesta concreta de actuación y se definen las características del proyecto definitivo por parte del grupo promotor.

Así, tras esta introducción, en el apartado segundo se expone la pertinencia y potencial que tiene la innovación social basada en la cooperación entre distintos agentes, como el Tercer Sector, para dar soluciones a los retos que enfrenta la sociedad. En el tercer epígrafe se presentan las características de las dos entidades promotoras de la inmobiliaria social. En la cuarta parte se recogen los aprendizajes sobre innovación social en el sector inmobiliario derivados de entrevistas a las personas responsables de distintos proyectos en diferentes territorios del Estado. Por último, en el quinto apartado se exponen las características de ALAZTI Fundazioa, proyecto de inmobiliaria social inscrito en el Registro de Fundaciones en septiembre de 2025. Para finalizar, se aportan las principales conclusiones de este trabajo.

2. CONTEXTO GENERAL: EXCLUSIÓN SOCIAL, INNOVACIÓN SOCIAL Y ACCESO A LA VIVIENDA

Si se tiene en cuenta que Subirats *et al.* (2004) definen la situación de exclusión social como "*la imposibilidad o dificultad de acceso y ejercicio a aspectos, bienes o derechos (sociales, económicos y culturales) de carácter universal o común en una sociedad*", cabe considerar relevante la faceta de la exclusión social denominada "exclusión residencial". Esta también se debe a un conjunto de factores socioeconómicos y, a su vez, va a condicionar las posibilidades que tengan las personas para poder acceder al empleo, los ingresos, la salud, la educación y los cuidados (servicios sociales) etc. Puede comprobarse que se trata de un proceso estructural y multidimensional, un círculo vicioso, en el que una vez que se entra en dificultades laborales o económicas, estas tienden a multiplicarse y reforzarse, haciendo muy difícil salir de estas situaciones si no existe una red de soporte en la sociedad, articulada por el sector público y el TSS, principalmente.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Euskadi, la mayor parte de la población accede a la vivienda mediante los mecanismos de mercado, ya sea la compra o el alquiler. También existe la posibilidad de acceder al sistema de provisión público, pero hay una parte de la población que queda también fuera de

esta provisión pública y se encuentra en distintas formas de exclusión residencial. Para poder hacer frente a estas situaciones, la Unión Europea ha consensuado el sistema ETHOS, que establece una tipología europea para las personas sin hogar y exclusión residencial (CESE, 2012). Este sistema clasifica las situaciones residenciales de la población más vulnerable en dos grandes categorías, el sinhogarismo (personas sin techo y sin vivienda) y la exclusión residencial (categorías de vivienda insegura y vivienda inadecuada) (ver Tabla 1):

Tabla 1. **TIPOLOGÍA EUROPEA DEL SINHOGARISMO Y LA EXCLUSIÓN RESIDENCIAL, SISTEMA ETHOS. REVISIÓN 2007**

Categoría Conceptual		Categoría operativa		Definición
Sinhogarismo	Sin techo	1	Viviendo en un espacio público (a la intemperie)	Personas que viven en las calles o un espacio público o exterior, sin albergue que pueda ser definido como vivienda
		2	Duermen en un refugio nocturno y/o pasan varias horas al día en un espacio público	Personas sin un lugar habitual donde residir que hacen uso de albergues o centros de alojamiento de muy baja exigencia
	Sin vivienda	3	Personas que viven en alberques y centros para gente sin hogar/ alojamiento temporal	Cuando la estancia es entendida a corto o medio plazo y de forma temporal, no como lugar de residencia definitiva
		4	Personas en albergues para mujeres	Mujeres alojadas debido a que han sufrido violencia de género, siempre y cuando se entienda como residencial temporal
		5	Personas en centros de alojamiento para solicitantes de asilo e inmigrantes	Personas en alojamientos para inmigrantes: personas inmigrantes que viven en alojamientos temporales por su estatus de personas extranjeras o trabajadoras temporeras
		6	Personas que en un plazo definido van a ser despedidas de instituciones residenciales o de internamiento	Sin vivienda disponible en el momento de la excarcelación
				Estancia mayor de la estrictamente necesaria debido a su falta de vivienda
				Sin vivienda a la que dirigirse al cumplir los 18 años, por ejemplo
		7	Personas que reciben alojamiento con apoyo sostenido debido a su condición de personas sin hogar	Alojamiento con apoyo de larga estancia para personas que han vivido sin hogar

	Categoría Conceptual	Categoría operativa		Definición
Exclusión residencial	Vivienda insegura	8	Personas viviendo en un régimen de tenencia inseguro. Sin pagar alquiler	Residiendo en un alojamiento convencional pero que no es el habitual, debido a la pérdida de su vivienda. Ocupación ilegal o sin ningún tipo de garantía jurídica para poder residir allí
		9	Personas viviendo bajo amenaza de desahucio	Con orden de desahucio, por impago de alquiler a punto de verse expropiados, por impagos de hipoteca
		10	Personas que viven bajo amenazas de violencia por parte de la pareja o de la familia	Cuando ha actuado la policía y/o los centros de intervención rápida para tratar de encontrar un alojamiento seguro para las víctimas de violencia doméstica
	Vivienda inadecuada	11	Personas viviendo en estructuras temporales y no convencionales	Personas que viven en alojamientos móviles de manera permanente
				Personas que viven en construcciones que no constituyen viviendas convencionales (chabolas o cabañas)
		12	Alojamiento impropio	Personas que viven en alojamientos sin posible permiso de habitabilidad (según la regulación nacional)
		13	Hacinamiento extremo	Personas que viven hacinadas en viviendas (que superan el estándar nacional de ocupación)

Fuente: Gobierno de España (2023).

Cabe subrayar que esta clasificación a menudo ignora la dimensión de género que presenta el sinhogarismo y la exclusión residencial. Tal y como señalan Gandarias *et al.* (2024), es importante ahondar en el estudio de los factores que subyacen a la escasa presencia de mujeres en situación de sinhogarismo, lo que puede llevar a interpretar que muchas mujeres se encuentran en situación de "sinhogarismo oculto", como aquellas que sufren situación de violencia de género, son trabajadoras de hogar y de los cuidados internas o las mujeres que ejercen la prostitución. Desde una mirada interseccional, *"esto es especialmente cierto si se considera la realidad de las mujeres migrantes que se encuentran afectadas por una triple invisibilidad: la de ser mujer, migrante y estar en situación de sinhogarismo"* (Villa-Rodríguez *et al.*, 2023).

En el caso de la CAE, la "II Estrategia vasca contra la exclusión residencial grave 2024-2028" (Gobierno Vasco, 2024) define esta situación como la imposibilidad de ejercer el derecho a una vivienda adecuada y un entorno residencial digno. Según este último informe, en el año 2022 se identifican un total de 3.380 personas sin techo o sin vivienda y se constata que la medición de la exclusión residencial es mucho más limitada y no existen datos de varias categorías, como las relacionadas

con la vivienda insegura, tal y como se recoge en el "VI Estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV 2022".

Así, el Sistema Vasco de Protección Social atiende a los colectivos en esta situación prestando especial atención al acceso a la vivienda, puesto que se considera que los programas con un enfoque *Housing First* o la experiencia de Trapezistak son especialmente eficaces en este ámbito. Para combatir el sinhogarismo destaca la experiencia internacional *Housing First*, que se presenta como una de las innovaciones en términos de políticas sociales más destacadas en la última década. A diferencia del enfoque tradicional de albergues temporales, se propone ofrecer directamente una vivienda permanente a las personas sin hogar, sin establecer condiciones previas ligadas al acceso. Su principal novedad se centra en separar la provisión de vivienda del suministro de otros servicios sociales. Así, una vez alojadas, las personas reciben acompañamiento en salud mental, empleo u otras necesidades, pero su vivienda no depende de su "buen comportamiento" en estos programas. Este enfoque ha tenido resultados muy positivos en la estabilidad residencial de población sin hogar y suele resultar rentable, pues reduce el uso de alojamiento, seguridad y salud (Bernad *et al.*, 2016). Su precedente se encuentra en la ciudad de Nueva York en la década de los noventa y ha sido adoptado también en otros países, entre los que destaca Finlandia, que lo implementó como política nacional con apoyo de entidades públicas y ONG: convirtieron refugios en apartamentos e invirtieron en vivienda social, logrando disminuir su número de personas sin hogar en casi 50 % entre 2008 y 2020 (Kaakinen, 2019) y también se han evaluado los buenos resultados de esta estrategia en España (Martín Fernández *et al.*, 2024).

En esta línea, el programa Trapezistak del Gobierno Vasco, puesto en marcha en el año 2022, se basa en un modelo de asistencia integral implementado para dar solución a jóvenes migrantes que pasan a la vida adulta y que se encuentran sin referentes familiares y en otras situaciones de vulnerabilidad. Este programa presenta un componente multidimensional (a través de la formación, el acompañamiento social y los recursos habitacionales), interinstitucional y en cooperación con el Tercer Sector Social de Euskadi (en adelante TSSE) y, así, se consolida como un programa de cooperación público-social en el que participan un total de 25 entidades sociales junto al departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico[2].

En estas iniciativas el TSSE juega un papel fundamental, debido a su cercanía con los grupos más vulnerables y la experiencia acumulada durante muchos años de implementación de medidas, codiseño de políticas y acompañamiento de personas y familias vulnerables. Así, el Libro Blanco del

2 Más información en la página web del Gobierno Vasco- https://www.euskadi.eus/what-is-trapezistak_es/web01-a2migra/es/

Tercer Sector de Euskadi (Observatorio Vasco del Tercer Sector Social, 2025) estima que está formado por 4.259 organizaciones, que canalizan la participación social de 168.291 personas voluntarias, y cuentan con aproximadamente 45.624 personas empleadas, el 4,8 % de la población ocupada de Euskadi. Asimismo, en 2022 gestionaron un volumen económico de 2.044 millones de euros, equivalente al 2,4 % del PIB vasco.

Tal y como expone el Observatorio Vasco del Tercer Sector Social, aunque no es sencillo definir este sector, una aproximación a su realidad viene dada por la Ley 6/2016, de 12 de mayo, del Tercer Sector Social de Euskadi y según la cual el TSS está conformado "*por el conjunto de organizaciones, con estructura legal y personalidad jurídica, inscritas en el registro correspondiente a su figura jurídica, de acción voluntaria, no lucrativas, privadas, autogobernadas y autogestionadas, con sede y actividad en Euskadi, cuya finalidad principal es promover la inclusión social, la cooperación al desarrollo y el ejercicio efectivo de los derechos de las personas, familias, colectivos o comunidades que afrontan situaciones de vulnerabilidad o exclusión, desprotección y dependencia, a través de actividades de intervención social, entendiendo por tales los servicios sociales, la promoción del acceso al empleo y cualquier otra orientada a promover la inclusión social de aquellas, incluidas las actividades desarrolladas con esta finalidad en los espacios de interacción entre ámbitos, políticas y sistemas, como los espacios sociolaboral, sociohabitacional, socioeducativo, sociosanitario, sociojudicial o sociocultural, u otros*".

De esta manera, el TSSE está llamado a desempeñar un papel fundamental a la hora de dar respuesta a las emergencias habitacionales cada vez más numerosas, en búsqueda de nuevas formas de colaboración, tal y como muestra el convenio firmado en 2025 por Sareen Sarea (asociación que agrupa a las redes de entidades del TSSE) y el Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco[3] para poner en marcha un proyecto orientado a identificar las necesidades habitacionales de colectivos en situación de vulnerabilidad las buenas prácticas desarrolladas por las organizaciones del TSSE en este ámbito.

Innovación social ante el reto de la exclusión socio-residencial

A pesar de la existencia de estas iniciativas, se constata un aumento de las situaciones de vulnerabilidad residencial de un creciente número de personas y, por ello, se hace imperativo impulsar la política social de vivienda. La búsqueda de soluciones al problema de la vivienda se ha convertido en uno de los principales ejes de actuación de los gobiernos en los últimos años y reclama actuaciones decididas. No obstante, en el caso de la población más vulnerable el

3 https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/noticia/2025/espacio-polivalente-de-usos-comunitarios-mina-aretoa/

problema se convierte en aún más difícil de solucionar y se entiende que, además de la política pública, las actuaciones acompañadas del TSS y con enfoques innovadores jugarán un papel esencial en este contexto. Por ello, destaca el protagonismo que cobra el concepto de innovación social en la resolución de problemas complejos no resueltos por los enfoques más convencionales. Aunque el éxito de este concepto ha hecho que se haya interpretado de maneras distintas, resulta de gran interés la perspectiva que subraya la innovación social por su poder transformador, más allá de la posibilidad de articular soluciones puntuales a problemas más concretos. Así, se considera que "*la innovación social ocurre cuando la movilización de fuerzas sociales e institucionales logra la satisfacción de necesidades humanas previamente alienadas, el empoderamiento de grupos previamente silenciosos o excluidos a través de la creación de nuevas capacidades y, en último término, la transformación de las relaciones sociales (y de poder) existentes hacia un sistema de gobernanza más democrático e inclusivo*" (González *et al.*, 2010:54, citado en Martínez Moreno *et al.*, 2019).

Así, la innovación social está vinculada a la satisfacción de las necesidades humanas básicas, entre las que se encuentra el acceso a la vivienda. Por ello, no solo se proponen métodos novedosos para poder identificar las necesidades no cubiertas por las actuaciones de las instituciones habituales (mercado y estado), sino que la mayor participación de diversos agentes a través de los nuevos modelos de gobernanza tiene una relación directa en la manera en la que se deciden, diseñan e implementan las medidas, instrumentos y políticas para dar respuesta a estas necesidades (Estensoro y Zurbano, 2010; Zurbano *et al.*, 2014). En este sentido, una de las aportaciones más relevantes se basa en la noción de gobernanza *desde abajo*, donde las innovaciones surgen desde las comunidades y/o la ciudadanía organizada, en diálogo con instituciones públicas y otros actores. De este modo, la innovación social se construye sobre la base de relaciones horizontales y colaborativas que permiten reconstruir la cohesión social desde lo local (Nussbaumer y Moulaert, 2005).

No obstante, las personas en mayores dificultades difícilmente pueden activarse para poner en marcha proyectos de calado en el marco de la innovación social, como sucede en el caso de la exclusión socio-residencial. Por ello, es preciso que existan otros agentes mejor situados en el entorno socioeconómico, como las organizaciones del TSS, que sirvan de motores para la articulación de propuestas. Estas organizaciones destacan por su capacidad de desarrollar nuevos escenarios en las que todas las instituciones y organizaciones implicadas puedan colaborar de manera más efectiva para conseguir el objetivo común identificado (Martínez Moreno *et al.*, 2019).

La innovación social depende sobremanera del contexto social e institucional, no surge del vacío y las características territoriales juegan un papel determinante,

lo que contribuye a la posibilidad de generar sociedades más inclusivas. La innovación social aparece como un fenómeno territorial, en el que la proximidad juega un papel fundamental en la articulación de las alianzas y estrategias innovadoras (Moulaert y MacCallum, 2019). Si atendemos al contexto territorial, el reto de las administraciones públicas se centra en innovar en los procedimientos, reglamentos, financiación y adaptaciones legislativas puesto que, aunque las innovaciones de carácter social surgen en muchas ocasiones en las que las políticas públicas no son capaces de dar soluciones a los problemas detectados, es también imprescindible en muchos casos el apoyo por parte de las administraciones públicas a estas iniciativas. De esta forma se conforman nuevas institucionalidades marcadas por la colaboración entre los distintos sectores (Martínez Moreno *et al.*, 2019).

Las iniciativas de innovación social no solo buscan resolver un problema puntual, sino mostrar un camino distinto para la acción y contribuir a una transformación social profunda, que haga que las relaciones de poder también cambien y los grupos más vulnerables vean la manera en la que es posible avanzar hacia una mayor cohesión. Este tipo de iniciativas suponen un profundo impacto social, más allá de los empleos o soluciones habitacionales que puedan proporcionar, puesto que activan recursos disponibles en estrategias innovadoras que buscan mejoras en la sociedad. Los impactos y retornos sociales son elevados y se evidencian en términos económicos, institucionales y sociales, en la medida que contribuyen a la construcción de sociedades más cohesionadas e igualitarias, lo que revierte en el bienestar del conjunto de la población.

Innovación social en el Tercer Sector Social

Las organizaciones del TSS tienen una serie de características que hacen que sean agentes privilegiados en el marco de la innovación social. Así, su finalidad no lucrativa y el compromiso con los derechos sociales constituyen el núcleo de la misión de estas organizaciones, y por ello se mueven en una lógica diferente a la de la búsqueda prioritaria de rentabilidad económica. En este marco, estas entidades sitúan el bienestar colectivo, la equidad y la inclusión como objetivos prioritarios, lo que enlaza directamente con los valores de la innovación social (Fantova, 2015; Moulaert y McCallum, 2019).

También cabe subrayar su arraigo territorial y vinculación estrecha con la sociedad civil, lo que les otorgan una posición privilegiada para identificar necesidades sociales no satisfechas, emergentes o no atendidas por las instituciones tradicionales. Las entidades del TSS operan habitualmente a escala local o comunitaria, lo que facilita la adopción de enfoques basados en la proximidad, el conocimiento situado y la participación directa de los actores sociales implicados (García-Flores y Palma Martos, 2020). Asimismo, otro rasgo

distintivo que las hace especialmente interesantes como agentes de innovación social es su capacidad para articularse en forma de redes y también para la acción colectiva. En la medida en la que estas entidades fomentan formas de organización colaborativa, son capaces de integrar a múltiples actores —personas beneficiarias, voluntariado, profesionales, redes vecinales, personal técnico y administraciones— mediante dinámicas horizontales y mecanismos participativos.

Así, estudios recientes destacan que las colaboraciones entre administraciones públicas y entidades del TSS generan impactos sociales más sostenibles que las asociaciones público-privadas tradicionales, debido a la afinidad en valores y objetivos entre ambas partes (Burón y González de Molina, 2021). Estas entidades no solo contribuyen a responder a las necesidades sociales de manera creativa y participativa, sino que también generan transformaciones estructurales en los territorios (García-Flores y Palma Martos, 2020).

Así, a continuación se presenta la manera en la que dos organizaciones que trabajan con colectivos en situación o riesgo de exclusión social en el País Vasco han diseñado y puesto en marcha un ambicioso e innovador proyecto que garantice el acceso a alojamiento asequible a colectivos especialmente vulnerables.

3. DESCRIPCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES IMPLICADAS, DETECCIÓN DE LA NECESIDAD Y ESTUDIO DE VIABILIDAD

ALAZTI Fundazioa surge de la voluntad de Asociación Bizitegi y Peñascal Kooperatiba por crear un vehículo gestor que se especialice en la gestión de su creciente parque inmobiliario y, de ser posible, permita aumentar las soluciones residenciales disponibles para colectivos con dificultades de acceso.

La elección y creación del vehículo se lleva a cabo a través de un estudio de viabilidad que, en caso de que los resultados sean satisfactorios, producirá la externalización de la gestión inmobiliaria por parte de un equipo profesional con una fuerte vocación social. Así, se cubrirán las necesidades organizativas, mejorará la eficiencia y se garantizará la viabilidad económica y un significativo impacto social.

El estudio de viabilidad se articula en dos fases consecutivas, una primera de análisis y una segunda de definición de la propuesta. La primera fase del análisis comienza por identificar los recursos habitacionales existentes en las entidades promotoras para conocer la situación y caracterización del parque inmobiliario del que disponen y tener un análisis aproximativo a los costes de gestión reales. Su confección resulta complicada debido a la alta dispersión de la información inmobiliaria dentro de las organizaciones, en su mayoría en manos de equipos de trabajo distintos, recogida en soportes heterogéneos, sin

una sistematización ni acceso centralizado, y, en muchos casos, con un carácter marcadamente informal. La información obtenida, no obstante, perfila el parque habitacional de las entidades promotoras y facilita identificar algunos patrones de distribución y uso y supone un importante avance en el ámbito de su gestión.

A la par, se procede a identificar las necesidades habitacionales específicas de las personas atendidas y de las organizaciones. Se completa una ronda de reuniones con los equipos que abordan la problemática habitacional en ambas organizaciones, de las cuales se extraen aportaciones sobre los perfiles atendidos y otros elementos significativos de su práctica profesional, que resultan decisivas en las primeras formulaciones del proyecto, tanto para definir su marco operativo como para afianzar su enfoque colaborativo y de gobernanza desde abajo.

A continuación, se realiza una breve presentación de Asociación Bizitegi y Peñascal Kooperatiba, destacando un proyecto de cada entidad por su singular valor.

PEÑASCAL KOOPERATIBA

Peñascal Kooperatiba, fundada en 1986 en Bilbao, es una cooperativa social sin ánimo de lucro y de utilidad pública que promueve la integración social y laboral de personas en situación o riesgo de exclusión. Lo hace mediante itinerarios personalizados de carácter socioeducativo y sociolaboral, apoyados también en iniciativas empresariales que generan empleo y entornos de aprendizaje para una inserción estable.

Sin embargo, una parte del alumnado sufre infravivienda o falta de hogar pese a contar, en muchos casos, con ingresos y es una situación agravada por las dificultades de acceso al mercado inmobiliario que enfrentan las personas racializadas (Moreno y Fernández, 2023; Shershneva y Fernández, 2021).

Como proyecto destacado en este ámbito se encuentra *Hegalak*, programa residencial estable que impulsa la emancipación con acompañamiento socioeducativo de baja intensidad. El programa ofrece alojamiento a personas con ingresos limitados o en vulnerabilidad severa, fortaleciendo su autonomía y resiliencia. Ha incorporado, también, innovaciones como la presencia de referentes para aumentar la responsabilidad compartida en los pisos y un convenio con la Euskal Herriko Unibertsitatea (EHU) que reserva plazas con alquiler asequible vinculadas al voluntariado a estudiantes. De este modo, *Hegalak* combina estabilidad residencial, apoyo socioeducativo y cohesión comunitaria.

Tabla 2. **RECURSOS RESIDENCIALES DE PEÑASCAL KOOPERATIBA**

PEÑASCAL	
Recursos residenciales	
Bizkaia • 20 pisos propiedad de Peñascal S. Coop • 19 pisos alquilados • 3 recursos de alojamiento colectivo – Mawa – Gereizpean – Montaño	**Gipuzkoa** • 9 pisos alquilados • 3 pisos cedidos por DFG • 1 recurso de alojamiento colectivo – Abegi

Fuente: Elaboración propia.

ASOCIACIÓN BIZITEGI

Bizitegi, asociación sin ánimo de lucro fundada en 1980 en Otxarkoaga y reconocida de utilidad pública desde 1997, acompaña procesos de inclusión social en ámbitos de sinhogarismo, salud mental y adicciones. Su enfoque integral combina alojamiento, acompañamiento social y fortalecimiento comunitario mediante la gestión de recursos municipales, servicios propios y actividades diversas.

El enfoque habitacional, presente desde sus orígenes, se ha consolidado con aportaciones ciudadanas y la ampliación de oportunidades para mejorar la calidad de vida de las personas atendidas.

Un ejemplo innovador desarrollado por la Asociación es Borobiltzen, que en 2025 dio lugar al Hostel Lamia en Bilbao. Este modelo autosostenible combina centro de acogida para mujeres sin hogar con negocio hotelero, donde conviven mujeres en exclusión y usuarias temporales (estudiantes, turistas, peregrinas, deportistas...). Impulsado junto a la Fundación BBK, el hostel ofrece 64 plazas en 15 habitaciones en el barrio bilbaíno de Rekalde, proporcionando espacios seguros y generando empleo para mujeres vulnerables.

Tabla 3. **RECURSOS RESIDENCIALES DE ASOCIACIÓN BIZITEGI**

BIZITEGI
Recursos residenciales
• 27 pisos alquilados – 2 en cesión en precario – 25 en alquiler por debajo de mercado • 1 recurso de alojamiento colectivo – Iruminetxe

Fuente: Elaboración propia.

4. EXPERIENCIAS DE INNOVACIÓN SOCIAL EN EL SECTOR INMOBILIARIO: UNA BASE SOBRE LA QUE CONSTRUIR UN MODELO PROPIO[4]

Una vez perfilada la realidad residencial por parte de las organizaciones y personas usuarias, se procede al estudio de los casos seleccionados como buenas prácticas a escala estatal, que supone la base sobre la que construir una propuesta adaptada al contexto de las dos entidades.

La ronda de contactos comienza con Goizitiri, entidad local que desplegó un proyecto similar al planteado por las entidades promotoras; Alokabide, que tiene dinámicas similares a las que se quieren implantar; y a tres entidades prominentes del ecosistema catalán: Fundación Mambré, Habitatge Social y Hábitat3. A partir de ahí, se realiza un muestreo por "bola de nieve" con el objetivo de conocer modelos relevantes que permitan dar forma al proyecto. El resultado es satisfactorio, pues se logran identificar y analizar todos los modelos considerados relevantes para la configuración del proyecto. Si bien el ecosistema de la vivienda asequible incluye un número amplio de iniciativas y entidades, se estima que las experiencias estudiadas representan de manera adecuada la diversidad y especificidad de enfoques requeridos en esta fase.

A continuación, se presentan, en orden cronológico, las iniciativas consultadas, con una breve descripción de cada una, sus características principales y los aprendizajes más relevantes para cada caso. Todas las iniciativas referenciadas han sido debatidas por el equipo promotor, que ha buscado identificar las fórmulas más adecuadas teniendo en cuenta el margen de actuación y las prioridades de las entidades comprometidas con el proyecto.

Tabla 4. **DESCRIPCIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LOS MODELOS DE PROMOCIÓN DE VIVIENDA ASEQUIBLE ANALIZADOS**

ENTIDAD	OBSERVACIONES PRINCIPALES	APRENDIZAJES
Goiztiri	Modelo centrado en el alquiler. Su debilidad fue la dependencia de una ayuda de las administraciones. El agotamiento del recurso desembocó en el cierre del programa. https://goiztiri.org/es/home/	• Imprescindible tener un fondo de garantía y realizar un control estricto de los pagos y de la capacidad de pago. • Las garantías a la parte arrendadora permiten rebajar el precio de mercado. En caso de impago inevitable la entidad puede adelantar el dinero y, luego, prorratearlo entre los próximos meses. • Oportunidad en la recuperación y/o rehabilitación de espacios grandes para modelos *co-living.* • Imprescindible ser independientes respecto a líneas de subvenciones.

4 Se quiere agradecer sinceramente la disposición de las personas pertenecientes a las distintas organizaciones entrevistadas a la hora de compartir sus aprendizajes.

ENTIDAD	OBSERVACIONES PRINCIPALES	APRENDIZAJES
Alokabide y Vivienda Asequible (Gobierno Vasco)	Entidad pública de alquileres donde las personas inquilinas pagan un máximo específico de su salario. Su función social y el respaldo del Gobierno Vasco permiten que, pese a los costes elevados y ser un programa deficitario, pueda seguir operando. https://www.alokabide.euskadi.eus/inicio/	• Las principales ventajas para la persona arrendadora son: buena conservación de la vivienda, cobro garantizado de la renta, intermediación pública con las personas inquilinas y posibilidad de contraste anticipado sobre la renovación de contrato. • No mantener un detallado control de las personas usuarias deriva en posibles problemas de impagos y deterioro de las infraestructura.
Fundació Mambré	Entidad que alquila inmuebles a las organizaciones en lugar de a las personas inquilinas, cobrando tanto el alquiler como los suministros. https://fundaciomambre.org/es/inicio-old/	• La gestión de los pisos se financia mediante subvenciones. • Esencial atender los impagos de forma cercana. • Se considera crear un equipamiento o pensión de carácter social y utilizar la base social de estos equipamientos para llegar al propietario individual. • El programa de covivienda se basa en un proceso colaborativo, en el que las personas pueden compartir experiencias y sumar esfuerzos.
Habitatge Social	Entidad vinculada a Cáritas Cataluña, que hace cobertura de costes como el personal educativo, algunos alquileres y posibles pérdidas anuales. Modelo centrado en familias con menores a cargo y con fase de salida, orientada a que las personas beneficiarias desarrollen de un proyecto vital propio. https://habitatgesocial.org/	• Acuerdos con administraciones públicas, bancos y otras entidades para la cesión de inmuebles. • El modelo de contrato de vivienda tiene un objetivo asistencial. Se establece una fase de salida determinada por indicadores relacionados con la red de apoyo, la estabilidad laboral, el nivel de ingresos suficiente, etc. • El acompañamiento social es imprescindible para una emancipación viable. • Es necesario el asesoramiento jurídico externo y una persona encargada de gestionar subvenciones. • Los impagos deben estar cubiertos y los suministros corren a cargo de la persona inquilina.

ENTIDAD	OBSERVACIONES PRINCIPALES	APRENDIZAJES
Hàbitat 3	Ofrece soluciones habitacionales a cualquier entidad del TSS, independientemente de su pertenencia al patronato. Opera a una escala mayor que otras entidades similares. https://www.habitat3.cat/	• La sostenibilidad económica se da en la promoción y compra de viviendas. • Promociones con un modelo mixto: un 20 % de los alojamientos para colectivos vulnerables y un 80 % como Vivienda de Protección Oficial (VPO) u opciones similares. Se evita la guetificación, genera flujos de efectivo más rentables y garantiza la inclusión e integración social. • Los proyectos deben ser ambiciosos para que las instituciones públicas los perciban como aliados y llegar a consolidarse como un agente importante en el sector. • Es fundamental generar pequeños excedentes y rentabilidades operativas con cada vivienda para generar un remanente que cubra incidencias o periodos de necesidades de financiación. • El patronato debe ser sólido y con un fuerte liderazgo. • Debe ser un proyecto abierto a todas las entidades del TSS.
Eguzkilore	Organización vinculada a Cáritas Euskadi, que le proporciona respaldo institucional y económico, facilitándole la adquisición de nuevas viviendas y la sostenibilidad operativa. https://fundacioneguzkilore.org/	• Cesión de viviendas bajo contrato comodato. • Alquiler por habitaciones frente a viviendas completas. • Contratos de alquiler dirigidos tanto a organizaciones como a personas inquilinas. Se realizan bajo convenio con la entidad acompañante. • Contratación de suministros a escala para reducir costes. • Separar claramente las tareas de gestión inmobiliaria de las tareas educativas y de acompañamiento social.

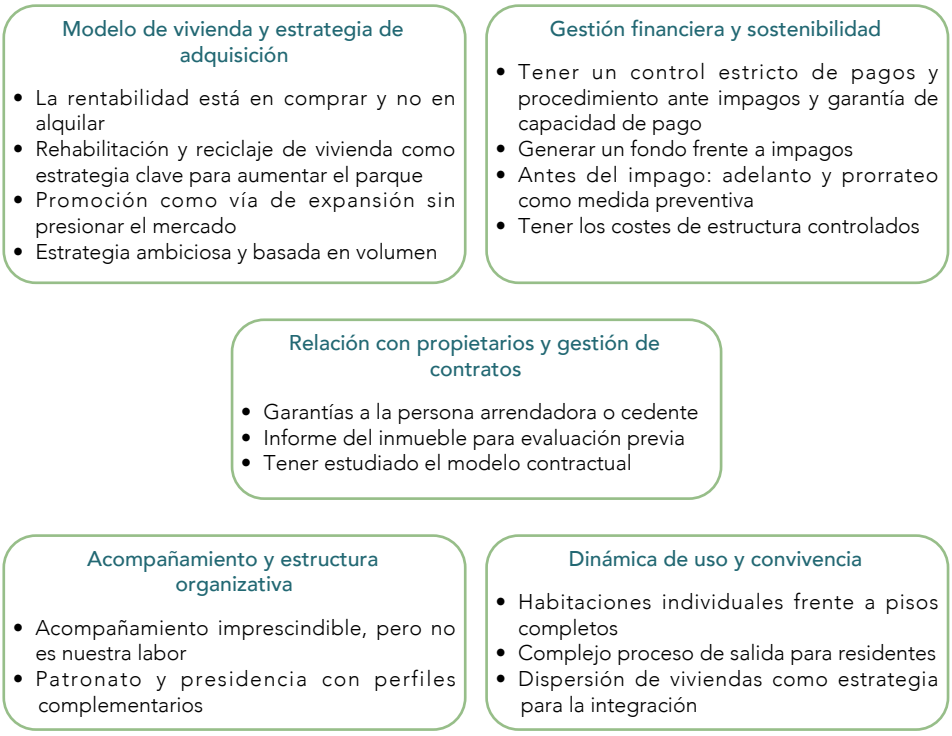
ENTIDAD	OBSERVACIONES PRINCIPALES	APRENDIZAJES
Fundación constructora benéfica	Constructora con amplia experiencia en el acompañamiento social	• Acompañamiento con derecho a alojamiento, que implica la formalización de dos contratos: de vivienda y de acompañamiento social. • Se alquilan casas familiares, lo que genera que muchas familias consideren la vivienda como definitiva, alargando los tiempos de las estancias. • Para gestionarlo se ha convertido todo el alojamiento en comunitario excepto las habitaciones. • Los costes de las reparaciones aumentan rápidamente, aunque no sean de gran envergadura. • Una dificultad común: la finalización de las estancias acordadas, ya que las alternativas disponibles para las familias suelen ser peores o más costosas, lo que favorece las estancias prolongadas. • El objetivo principal no es aumentar el parque de vivienda social, sino facilitar la salida de las personas alojadas hacia la autonomía, permitiendo así la entrada de nuevos/as usuarios/as en situación de vulnerabilidad.
Fundación Adsis	Modelo basado en el alquiler para familias. https://www.fundacionadsis.org/es	• El alquiler se formaliza mediante la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU), lo que implica que se trata de la vivienda principal de las personas inquilinas. • Aunque las viviendas tienen un objetivo temporal corto, las personas tienen dificultades para encontrar alternativas habitacionales. • Las habitaciones y pisos compartidos dificultan los procesos educativos. • Es preferible disponer de viviendas diseminadas y que no coincidan en los mismos vecindarios. • La sostenibilidad económica depende del seguimiento de las viviendas. Factores como el deterioro del parque inmobiliario o la falta de un protocolo ante impagos pueden afectar negativamente. • El volumen de viviendas gestionadas permite generar economías de escala. • El control de la morosidad, las reformas y el mantenimiento contribuyen a la viabilidad económica. • El primer mes, la persona inquilina no paga alquiler, pero sí la fianza y el alta de suministros. Se exige un compromiso de ahorro dentro del acuerdo de acompañamiento como paso necesario para la entrada en el mercado libre. • Un alquiler excesivamente bajo puede desincentivar la salida del programa, ya que no existen alternativas asequibles en el mercado convencional. • Se buscan estrategia para priorizar la convivencia en la vivienda.

ENTIDAD	OBSERVACIONES PRINCIPALES	APRENDIZAJES
Socimi social Techô	Enfoque basado en la inversión de impacto. https://www.tutecho.es/	• Alquiler de viviendas a organizaciones sociales, que asumen el riesgo económico y las responsabilidades del acompañamiento a las personas beneficiarias. • Para reforzar el modelo, se ha creado una fundación que apoya a las organizaciones en caso de dificultades económicas para pagar el alquiler. • Los costes asociados a la forma jurídica, que en Techô son pro-bono, representan un componente significativo que, en otros contextos, podría comprometer la viabilidad del modelo. • «Recycle to Rent», recuperar vivienda existente y dispersa territorialmente para favorecer la integración. • Se actúa bajo demanda. • Se requiere acompañamiento social por parte de la entidad. • Necesidad de generar y publicar informes de impacto social y económico.
FiBS	Promotora de vivienda. https://fibs.cat/es/	• Reserva de un porcentaje de viviendas para personas en exclusión social en cada promoción. • El uso de materiales de calidad y bajo mantenimiento reduce costes a largo plazo. • Todos los contratos se rigen por la LAU. Las condiciones se revisan al finalizar cada contrato y, si se siguen cumpliendo, se permite la renovación indefinida del alquiler. • Los proyectos de promoción suelen tener una duración estimada de 6 años, donde lo más difícil de conseguir son las autorizaciones.
Provivienda	Entidad con gran volumen de gestión de viviendas, su operativa se basa en metodologías ágiles y un eficiente gobierno del dato. https://provivienda.org/	• Gestionan procesos de acompañamiento. • No depender de subvenciones para la vivienda si esta es el núcleo del negocio. • Diversificar para evitar tensiones en los flujos de caja. • Ajusta los precios a la capacidad de pago de las personas. • Alinear la metodología con la forma de trabajar de la empresa y disponer de un CRM eficiente. • Si se constituye una fundación, considerar la influencia del Protectorado de fundaciones en la toma de decisiones, pudiendo condicionar los tiempos de desarrollo del proyecto.

Fuente: Elaboración propia.

La Figura 1, obtenida a partir de la documentación interna del proyecto, sintetiza los aprendizajes clave derivados de las entrevistas y que han orientado el proyecto, destacando aquellos que aseguran su viabilidad y su adaptación a la realidad del territorio. Todos ellos se explican en el siguiente apartado.

Figura 1. **VALIDACIÓN DEL MODELO. CONCLUSIONES Y PRINCIPALES APRENDIZAJES DE LAS ENTREVISTAS**



Fuente: Documento interno del proyecto, Peñascal Kooperatiba y Asociación Bizitegi.

5. INMOBILIARIA SOCIAL ALAZTI FUNDAZIOA COMO EJEMPLO DE INNOVACIÓN EN EL SECTOR

Durante la fase de análisis anteriormente expuesta se avanza en la definición de la propuesta, que inicia con las reflexiones derivadas de los casos de estudio y culmina con las primeras iniciativas de captación de fondos, cuando la propuesta alcanza su madurez y ambición a principios del año 2025.

Los objetivos iniciales del proyecto

Cuando el proyecto piloto comienza en mayo de 2024, una de las primeras dinámicas realizadas es la de los "para qué", destinada a profundizar en las razones compartidas que impulsan a las personas promotoras a dedicar tiempo y energía al proyecto. Esta visión será la que oriente las decisiones que se tomen posteriormente.

De esta primera reflexión se consensúa el objetivo principal: facilitar el acceso al alojamiento a personas en situación o riesgo de exclusión social para que puedan desarrollar proyectos de vida independientes. Será necesario, para ello, una

especialización que garantice la gestión adecuada de las soluciones habitacionales y reduzca los riesgos de las entidades implicadas, que se desprenderán de las labores inmobiliarias. El proyecto, así, podrá crecer y cubrir la creciente necesidad habitacional, evitando la situación de calle o infravivienda de las personas usuarias con las que trabajan las entidades.

En el fondo, esta apuesta innovadora busca romper con el modelo inmobiliario vigente y su escala de valores para centrarse en las personas y hacer que la vivienda sea accesible y el derecho a la vivienda una prioridad.

Igualmente, desde el primer momento existe voluntad por conectar con diferentes entidades sociales y generar soluciones comunes, logrando proyectos de mayor impacto e influencia política. Se espera canalizar, así, más recursos y modificaciones legislativas para cubrir las verdaderas necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, demostrando que otro modelo alternativo es posible y viable.

En consecuencia, se perfilan desde un primer instante los objetivos de ALAZTI Fundazioa: facilitar el acceso a un alojamiento mejorando la calidad de vida y bienestar de colectivos en situación de vulnerabilidad, maximizar el impacto social de las entidades del TSS y generar un cambio cultural sistémico en la percepción social y en las políticas públicas de vivienda a través de la participación en estudios, conferencias, reuniones, etc.

La gestión inmobiliaria y el acompañamiento social

Aunque el proyecto se piensa desde sus inicios como una inmobiliaria social con el objetivo claro de especializarse, la relación entre las personas usuarias y la entidad, entre lo social y lo inmobiliario, se define más tarde.

Gracias a las conversaciones con otras entidades se determina que la entidad no asumirá el acompañamiento social para dejar bien definidos y diferenciados el rol del acompañamiento respecto al de la gestoría inmobiliaria. El objetivo es no difuminar la diferencia entre la cercanía del acompañamiento y las obligaciones inaplazables de un arrendamiento. No obstante, el acompañamiento resulta fundamental y lo desempeñarán las organizaciones del TSS. Así, todas las personas usuarias contarán con el respaldo obligado de una organización para el acompañamiento y la gestión de situaciones críticas (como impagos, incidencias habitacionales, etc.).

La autosostenibilidad económica

Existe también, desde el origen, la vocación por la sostenibilidad económica del proyecto para dotarlo de completa autonomía. La experiencia del cierre del programa desarrollado por Goiztiri, provocado por el fin de una subvención de la

que dependía, y no contar con mecanismos de respaldo frente a desequilibrios económicos recurrentes (como líneas subvencionales o una empresa matriz subsidiaria), ponen de relieve esta necesidad. Además, también se descubre que el modelo de referencia que se pretende imitar, el modelo catalán de alquilar para realquilar a precios asequibles, no es importable a Euskadi.

De manera resumida, en Cataluña el problema habitacional de las personas en situación de vulnerabilidad se ha dejado en manos del TSS y, para sostener este sobreesfuerzo, se han generado importantes líneas de subvenciones que garantizan la viabilidad de los proyectos. Las más destacadas son las siguientes: 1.800 €/año por vivienda en la red de vivienda de inclusión, ayudas en caso de impagos, cobertura del diferencial entre el coste del alquiler y la capacidad de pago de la familia arrendataria, y el derecho de tanteo y retracto. En Euskadi, por el contrario, es Gobierno Vasco quien ha liderado la solución con la creación, entre otros, del programa Bizigune. Esta participación directa ha ocasionado que Euskadi no desarrolle herramientas similares que faciliten la entrada del TSS en las mismas condiciones en las que lo hace en Cataluña.

Por ello, el modelo de negocio de ALAZTI Fundazioa se plantea desde una sostenibilidad y autonomía económica que garantice su viabilidad y capacidad de actuación incluso en ausencia de apoyo económico externo. Aun así, ante la creciente dimensión del problema habitacional, el Gobierno Vasco anima a la creación de iniciativas como ALAZTI Fundazioa y no se descartan modificaciones e incentivos para fomentar estos modelos innovadores desde el TSSE.

Hacia las mismas fechas en las que se abandona la idea del alquiler para realquilar por su rentabilidad negativa en Euskadi, en diálogo con Hàbitat3 se identifica un modelo alternativo basado en la adquisición de inmuebles, cuya rentabilidad resulta más favorable: las viviendas se consolidan como activos, evitando el gasto recurrente del alquiler, y las rentabilidades se reinvierten en el propio proyecto, generando un círculo virtuoso. Además, aunque esta rentabilidad está presente en el corto plazo, se intensifica tras la amortización de las hipotecas, lo que amplía significativamente la capacidad de reinversión y el impacto social del modelo. Este nuevo enfoque genera previsiones de rentabilidad para el proyecto ya desde el primer año. De esta manera, el 80 % de la rentabilidad positiva se dedicará a la reinversión, amplificando el impacto del proyecto, y el otro 20 % a completar el fondo de garantía, generando resiliencia.

Por otro lado, la promoción de vivienda presenta una rentabilidad mayor a la adquisición, pero también con un riesgo mayor, y esta se podría llevar a cabo con la concesión de suelo dotacional desde las administraciones públicas, puesto que permite cierto tipo de vivienda social. Promover la construcción de vivienda asequible se trata de una alternativa muy interesante por su capacidad no-especulativa y de funcionar fuera del mercado. Además, estas nuevas promociones,

siguiendo las sugerencias de Hàbitat3, tendrán un "mix habitacional" que combina un 20 %-30 % de las viviendas para colectivos en situación de vulnerabilidad y un 70 %-80 % como Vivienda de Protección Oficial (VPO), u opciones similares.

El precio del alquiler

Un objetivo prioritario de esta iniciativa desde sus orígenes es reducir el precio del alojamiento en alquiler proponiéndose, incluso, el objetivo simbólico de ofrecer rentas un 30 % por debajo de mercado. Sin embargo, habida cuenta de la voluntad de romper con el actual modelo inmobiliario, se considera que relacionar los objetivos al precio de mercado es inadecuado, pues supone supeditarse a las mismas lógicas que se quieren superar.

Se propone, como alternativa, una asignación de los alquileres según el coste para, finalmente, optar por basarse en los ingresos de las personas inquilinas. Se contempla, primero, asignar un precio diferente por persona, del 30 % de sus ingresos, pero la fluctuación de los ingresos y la intensidad de la transparencia necesaria exigen tal supervisión que se desestima la idea. Finalmente se decide establecer un precio único de los alquileres en función de la Renta de Garantía de Ingresos (RGI), por ser un contexto habitual en el sector. El objetivo será, así, asignar una "renta estándar" para los arrendamientos de ALAZTI Fundazioa del 30 % de la RGI. Las personas en habitaciones compartidas pagarán, cada una, un 80 % de la renta estipulada por los ahorros convivenciales que generan.

A este precio habrá que sumar los suministros, que se cobrarán mensualmente como parte de la renta. De este modo, y dado la alta rotación habitacional y el gran volumen de personas que pasarán por los alojamientos, se facilitan los pagos y el ajuste de deudas.

Por último, no corresponde a ALAZTI Fundazioa, sino a la entidad acompañante, garantizar que la persona usuaria mantiene la capacidad de pago, puesto que corresponde a la labor de acompañamiento.

Los alojamientos

ALAZTI Fundazioa buscará adquirir diferentes modalidades de alojamiento en todo el territorio de Euskadi y con la mayor dispersión posible, siempre que tengan fácil comunicación con el transporte público y respondan a las necesidades de las entidades acompañantes. Esta distribución geográfica es esencial para no generar la percepción de guetización de ningún barrio o pueblo, lo que podría dificultar la integración plena de las personas usuarias.

Por otro lado, la finalidad de los alojamientos, si deben ser temporales o permanentes, también ha sido objeto de reflexión. Ambas opciones tienen sus ventajas y desventajas. Por una parte, los alojamientos temporales (refiriéndose a

una duración media del alojamiento de hasta 2,5 años, aproximadamente) permiten que nuevas personas accedan a un programa que brinda estabilidad durante algunos años. Sin embargo, implica que, pasado ese tiempo, las personas usuarias deban enfrentarse igualmente al mercado libre. Además, resulta difícil fijar plazos de salida cerrados, ya que cada persona tiene recorridos vitales propios. Asimismo, las personas usuarias de las entidades implicadas tienen distintos perfiles y es preciso atender a las características particulares. Esta lógica choca, asimismo, con la filosofía *housing led*, que defiende garantizar una vivienda estable para el desarrollo de proyectos vitales propios.

Los alojamientos permanentes, por su parte, ofrecen una solución habitacional definitiva y asequible, pero restringen la capacidad de ALAZTI Fundazioa para dar respuesta a futuras personas usuarias que, llegado el momento, necesitarán los recursos habitacionales con mayor intensidad.

Ante esta disyuntiva, se decide que sean las necesidades de las personas usuarias quienes guíen las alternativas que se les ofrezcan, además de mantener cierto impulso permanente que favorezca la búsqueda de alternativas en el mercado libre una vez se estabilicen los proyectos vitales.

En cualquier caso, se toma como norma que las viviendas que posea ALAZTI Fundazioa se arrienden por habitaciones, salvo excepciones. Y así, como las entidades promotoras tienen la mayoría de su parque en pisos compartidos entre sus personas usuarias, está previsto que ALAZTI desarrolle experiencias piloto de convivencia entre distintos colectivos, contribuyendo a diversificar y fortalecer los modelos habitacionales.

Incluso en aquellos pisos donde las dinámicas y las condiciones habitacionales lo permitan, se compartirán habitaciones entre los colectivos que mejor se puedan adaptar a esta situación.

La forma jurídica

Aunque a lo largo del periodo de análisis y definición de la propuesta se ponen sobre la mesa varias alternativas, siempre en torno a la ausencia de ánimo de lucro, el cambio de la actividad principal hacia la adquisición de inmuebles obliga a buscar fórmulas que sostengan ese esfuerzo inversor.

Se decide, así, crear una fundación comunitaria. El matiz de "comunitaria" obliga a una territorialidad más arraigada y centrada en las necesidades de la comunidad y a que los flujos entrantes de tesorería se dediquen a generar patrimonio y no a gasto operativo. Con ello, se consolida un patrimonio orientado a fines sociales, que fortalece la autonomía y estabilidad futura de la fundación.

Además, las entidades promotoras, Peñascal Kooperatiba y Asociación Bizitegi, para dar estabilidad al proyecto durante los primeros años, donde la

falta de dimensión pondría en jaque que la propia operativa pueda sostener los gastos fijos, acuerdan hacer una aportación significativa al proyecto a través de la entrega de, al menos, dos pisos, sin carga hipotecaria, por entidad. Aunque al principio, guiadas por la forma de fundación, se piensa en la donación para aportar estos pisos, finalmente se realizará a través de la cesión del usufructo. Esto permite tanto garantizar los flujos de tesorería que sostendrán la operativa como mantener la propiedad del inmueble, evitar la descapitalización de las entidades y garantizar que, en caso de cierre del proyecto, se recuperarán los inmuebles.

Los órganos de gobierno y de dirección

Una vez se asume la ambiciosa magnitud del proyecto, se contempla un patronato con figuras técnicas de amplia trayectoria bajo la presidencia de una figura reconocida en el sector, que aúne un perfil de gestión de empresa y del ámbito social para traccionar agentes del ecosistema. Sin embargo, vista la necesidad de un desarrollo más completo y de explorar las alianzas con las que cuenta la iniciativa, se decide iniciar el proceso con personas conocedoras del proyecto y dejar para una segunda fase la incorporación de personas externas.

En cuanto al equipo gestor, se propone, para un primer momento, un equipo reducido pero muy experto que garantice una operatividad ágil y una estructura de costes lo más liviana posible. Las funciones que se consideran esenciales cubrir son: la coordinación y captación de fondos, la gestión inmobiliaria y contactos con los gremios, y las labores administrativas. El equipo se modulará según las necesidades del proyecto.

Además de esto, habida cuenta de la voluntad de contar con una representatividad y participación amplia en los órganos de la entidad, se considera la creación de tres consejos consultivos que acompañen en la toma de decisiones y garanticen que la fundación tiene en cuenta todas las voces: el de las personas usuarias, el de las entidades acompañantes conveniadas y el de las entidades inversoras.

El ecosistema social de la fundación

A la vez que se configura toda la estructura, se decide ofrecer las nuevas capacidades de gestión de ALAZTI Fundazioa a otras entidades del TSSE que puedan beneficiarse, al igual que las promotoras, de externalizar la gestión inmobiliaria. Esto responde a la visión de las entidades promotoras de brindar una solución amplia y funcional a un problema transversal, permitiendo a las entidades externalizar la gestión de sus activos sin descapitalizarse y sin necesidad de formar parte del patronato, estableciendo la relación mediante convenios u otras fórmulas de colaboración.

Así, ALAZTI Fundazioa se encargará de la gestión inmobiliaria y actuará como intermediaria, sin asumir la propiedad ni los riesgos financieros: la asignación de precios, personas usuarias y demás decisiones quedan en manos de la entidad del TSS que confía en ALAZTI Fundazioa para gestionar sus recursos según los valores que ha establecido.

6. CONCLUSIONES

El acceso a un alojamiento es un reto creciente que ha evidenciado la necesidad de soluciones estructurales que garanticen un acceso justo y asequible para todas las personas. Ante este reto de país, Asociación Bizitegi y Peñascal Kooperatiba, dos entidades líderes del TSSE, están desplegando una ambiciosa iniciativa que recoge y multiplica su experiencia en alojamiento social para ofrecer alojamientos temporales asequibles a personas en exclusión o riesgo de exclusión social.

El proyecto, un emprendimiento social con alto grado de innovación y fruto de más de un año de trabajo, destaca por la solidez de su diseño bajo un modelo de negocio pionero en Euskadi: resiliente, económicamente autosostenible, independiente de subvenciones y con nuevas fórmulas habitacionales que le permiten generar rentabilidad social y económica mientras mantiene precios asequibles para las personas usuarias. Del mismo modo, su modelo de gobernanza compartida y convenios con entidades del TSSE refuerza la cooperación, propone un modelo abierto a la comunidad y multiplica el potencial transformador de la propuesta.

Por último, su naturaleza emprendedora también significa un cambio ontológico para el proyecto y las entidades promotoras, que se convierten en agentes activos en la construcción no solo de soluciones transversales a toda la sociedad, sino también de colaboraciones con el sector público y privado. Solo conjuntamente, con la implicación de todos los agentes de la sociedad, se puede convertir esta propuesta singular en un motor de transformación colectiva y cohesión social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bernad, R., Yuncal, R., & Panadero, S. (2016). Introducing the Housing First Model in Spain: First Results of the Habitat Programme. *European Journal of Homelessness,* 10 (1), 53-82.

Burón Cuadrado, J., & González de Molina, E. (2021). Colaboración público-comunitaria: Una nueva solución para generar más vivienda asequible. *Documentación Social: Revista para pensar la intervención social*, 7.

CESE-Comité Económico y Social Europeo (2012). Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre "El problema de las personas sin hogar". Bruselas: CESE, 28/1/2012, [C 24/35].

Estensoro, M., & Zurbano, M. (2010). Innovación social en la gobernanza territorial. Los casos de Innobasque y de las redes comarcales de la Comunidad Autónoma del País Vasco. *Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía*, 74, 131-159.

Fantova, F. (2015). Innovación social y Tercer Sector de Acción Social, en Rodríguez Cabrero, G. (2015) (dir.) *Análisis prospectivo sobre los retos actuales y futuros del Tercer Sector de Acción Social. Plataforma de Organizaciones No Gubernamentales de Acción Social.*

Gandarias Goikoetxea, I., Navarro Lashayas, M. A., & García Cid, A. (2024). Sinhogarismo encubierto en mujeres en situación de exclusión social grave: una investigación exploratoria. *Revista Prisma Social*, (44), 105–128. https://revistaprismasocial.es/article/view/5311

García-Flores, V., & Palma Martos, L. (2020). Entidades del Tercer Sector e innovación social: elementos caracterizadores y factores de éxito. *REVESCO: Revista de Estudios Cooperativos*, (136), 191-212.

Gobierno de España (2023). Estrategia Nacional para la lucha contra el Sinhogarismo en España 2023-2030. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

Gobierno Vasco (2024). II Estrategia vasca contra la exclusión residencial grave 2024-2028. https://www.euskadi.eus/contenidos/noticia/xiileg_planes_departamentales/es_def/Estrategia-exclusion-residencial.pdf

Gobierno Vasco (2025). Plan Director de Vivienda 2025-2027. Diagnóstico y Plan. Departamento de Vivienda y Agenda Urbana. Gobierno Vasco https://www.euskadi.eus/contenidos/plan/ovv_pdv_2025_2027/es_ovv_admi/adjuntos/PDV_2025-2027.pdf

González, S., Moulaert, F., & Martinelli, F. (2010). ALMOLIN: How to analyse social innovation at the local level?, en *Can neighbourhoods save the city?* (pp. 65-83). Routledge.

Kaakinen, J. (2019). Housing first: How Finland is ending homelessness. *Organisation for Economic Cooperation and Development. The OECD Observer*, 1-3.

Martín-Fernández J. Á, Martínez-Cantos J. L., & Panadero Herrero S. (2024). Evaluación de un programa Housing First: buscando una solución viable para transformar la vida de las personas sin hogar. *RES. Revista Española de Sociología*; 33(2) 33(2), a226. https://doi.org/10.22325/fes/res.2024.226

Martínez Moreno, R., Cruz Gallach, H., Blanco, I., & Salazar, Y. (2019). La innovación social, ¿prácticas para producir autonomía, empoderamiento y nueva institucionalidad?. *Revista Internacional de Sociología* 77(2), e126. https://doi.org/10.3989/ris.2019.77.2.17.022

Moreno, G., & Fernández, I. (2023). Personas jóvenes extranjeras y sinhogarismo en el País Vasco o cómo convertir la vulnerabilidad residencial en exclusión social. *Revista de Estudios de Juventud.* 127.

Moulaert, F., & MacCallum, D. (2019). *Advanced introduction to social innovation*. Edward Elgar Publishing.

Nussbaumer, J., & Moulaert, F. (2005). La región social. Más allá de la dinámica territorial de la economía del aprendizaje. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía,* (58), 96-127.

Observatorio Vasco del Tercer Sector Social (2025): Libro Blanco del Tercer Sector Social de Euskadi 2024. https://3seuskadi.eus/wp-content/uploads/2025/05/LibroBlanco2024_ES_com.pdf

Orozco-Martínez, C., Bayona-i-Carrasco, J., & Gil-Alonso, F. (2024). Vivienda e inmigración: el subarriendo y la vivienda compartida a través de los hogares sin núcleo. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, *56*(221), 817–836. https://doi.org/10.37230/CyTET.2024.221.5

Shershneva, J., & Fernández Aragón, I. (cords) (2021). Discriminación y diversidad en la CAE: perspectivas, ámbitos y colectivos.

Ikuspegi, Observatorio Vasco de Inmigración.

SIIS-Servicio de Información e Investigación Social (2023). VI Estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV 2022. Gobierno Vasco-Eusko Jaurlaritza, 2023, 173 p.

Subirats, J., Riba, C., Giménez, L., Obradors, A., Giménez, M., Queralt, D., Bottos, P., & Rapoport, A. (2004). *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea.* Barcelona: Fundación La Caixa, 137-152.

Villa-Rodríguez, K. G., de la Fuente-Roldán, I. N., & Sánchez-Moreno, E. (2023). Una aproximación a la exclusión residencial que afecta a las mujeres migrantes: el sinhogarismo oculto. *Revista OBETS*, *18*(2), 397–418. https://doi.org/10.14198/obets.22951

Zurbano, M., Bidaurratzaga, E., & Martínez, E. (2014). Las transformaciones de los modelos territoriales de desarrollo en el contexto de la globalización. Aportaciones desde la perspectiva del desarrollo humano local. *Revista de estudios regionales*, (99), 103-133.

Los proyectos público-privados de vivienda asequible con vocación infraestructural necesitan de un marco jurídico y fiscal estatal que no acaba de llegar. ¿Habrá desborde foral?

Affordable public/private housing projects with an infrastructure vocation require an as-yet undeveloped state legal and fiscal framework. Can provincial authorities cope?

Javier Burón Cuadrado
Gerente de Nasuvinsa
(Gobierno de Navarra)

DOI: https://doi.org/10.69810/ekz.1539
Fecha de entrada: 15/02/2026 **Fecha de aceptación:** 10/03/2026

Si el acceso a la vivienda es uno de los mayores problemas sociales del país, si existe un amplio consenso sobre la necesidad de disponer de un parque público y público-privado de alquiler asequible que sea permanentemente arrendado a precios moderados y si es indudable que una parte del mismo surgirá por obra nueva, ¿por qué es casi imposible encontrar capital verdaderamente "core" o capital infraestructural ("infra") para proyectos público-privados con este fin?[1]

En principio, Euskadi y España disponen de un tejido de empresas promotoras, constructoras, rehabilitadoras y gestoras capaces de hacerse cargo de su parte de esta tarea. De la misma manera, aunque no abundan las empresas públicas de vivienda profesionales, potentes y con experiencia dilatada, estas cada día son más

1 Nota aclaratoria del editor: En la clasificación habitual de la inversión inmobiliaria, el capital "core" se dirige a activos estabilizados, con baja volatilidad, contratos de larga duración y flujos de caja previsibles. El capital "core plus" asume un nivel moderado de riesgo adicional, generalmente asociado a mejoras operativas o reposicionamiento de activos. Por su parte, el capital "infraestructural" ("infra") opera con horizontes de inversión muy largos, retornos estables y una fuerte dependencia de marcos regulatorios predecibles, como ocurre en concesiones de infraestructuras físicas o sociales.

numerosas, y las vascas y navarras son señeras. Tanto las *family offices* locales como los fondos estatales y extranjeros disponen de una liquidez amplia. Por su parte, las Administraciones Públicas están relativamente saneadas en comparación con décadas anteriores y existe un flujo relevante de medios económicos estatales y comunitarios puesto a disposición de este fin. Parece que disponemos de las principales herramientas necesarias. Pero algo sucede, pues no superamos la fase de los pilotos de futuro incierto.

Recientemente, el diario *Cinco Días* cifraba en 440.000 millones de euros los fondos levantados por la inversión inmobiliaria en España, siendo un 20 % de ese total dinero no oportunista, "core" o "core plus", el más susceptible de ser capital "infra" (Simón, 2026). Como es evidente, el residencial es solo uno de los posibles destinos de estos fondos inmobiliarios. Y dentro de este rubro, la vivienda protegida de alquiler, a día de hoy, solo juega un papel menor. Sea como fuere, del potencial de más de 80.000 millones de capital inmobiliario "core" y "core plus", hoy solo una mínima parte se está dedicando al alquiler asequible por colaboración público-privada.

Estamos muy lejos de configurar lo que necesitamos: una infraestructura pública y público-privada de vivienda permanentemente social y asequible. Describiré los diferentes marcos mentales y los juegos de intereses (legítimos) que he observado en el sector privado a lo largo de más de veinte años de gestión, en tres comunidades autónomas, al frente de empresas públicas que aspiraban a una colaboración público-privada verdaderamente simbiótica —y no parasitaria, en el sentido señalado por Mazzucato (2013)—. Prestaré especial atención a la situación actual, a inicios de 2026.

En primer lugar, el sector promotor privado, con excepciones, considera la existencia tanto de empresas públicas como de programas públicos de vivienda prácticamente como una distorsión a la libre competencia. Preferirían que no existieran. No creen que aporten valor, salvo el de atender de forma pretendidamente ineficiente a población en riesgo de pobreza. Aspiran a un planeamiento urbanístico ágil, a licencias rápidas, a suelos privados abundantes y a solares públicos gratuitos que les permitan diseñar operaciones puramente de mercado. Es decir, enfocados al *Build To Sell* y a un *Build To Rent* caro y temporal. En ocasiones, acompañado todo ello de elementos sociales simbólicos y de corto recorrido.

Obviamente no todo el mundo de la promoción privada opera bajo estos parámetros. Hay promotores altamente profesionales, realistas y dispuestos a cooperar con la Administración en proyectos conjuntos, mezclando capital, decisión estratégica y operativa táctica.

Por su parte, la mayor parte de las empresas de construcción, aún más locales que las promotoras, están centradas en su especialidad: construir y rehabilitar. Pero

ni tienen la experiencia ni la vocación de gestores a largo plazo de activos inmobiliarios y de las personas que los habitan.

En muchas CC. AA., entre ellas Euskadi y Navarra, existe una tipología híbrida de empresa relevante: las promotoras-constructoras. En unos proyectos asumen el riesgo promotor; en otros actúan como constructoras para terceros o para sus propios desarrollos. Integran saberes y compactan, en uno solo, los márgenes de dos negocios distintos. Siendo muchas de ellas extraordinariamente profesionales y conocedoras del mercado local son, sin embargo, entidades poco adecuadas para la tarea que se requiere: construir o rehabilitar edificios destinados al alquiler a largo plazo, lo que implica gestionar durante décadas tanto activos como personas.

Nuestros promotores, constructores y promotores-constructores no están estructuralmente equipados para la gestión a largo plazo de amplios parques de vivienda protegida de alquiler. No disponen del capital necesario para ello, ni de la tecnología ni de la experiencia específica. Y, en este punto radica el núcleo del problema: unos no pueden, y otros que afirman poder en muchos casos no responden realmente al perfil de capital de largo plazo que el proyecto exige.

Los fondos extranjeros que han desembarcado en nuestros mercados locales de vivienda, así como las *family offices* domésticas que operan en ellos, tienden a invertir con horizontes relativamente cortos (3, 5 o, a lo sumo, 7 años). Además, buscan que el riesgo promotor —y con mayor motivo el riesgo rehabilitador— sea asumido por otros operadores. Y aspiran a tasas de beneficio próximas a las de la vivienda de mercado en las operaciones con la Administración.

De este modo surgen operadores oportunistas que, frente a la Administración licitante, se presentan como inversores de largo plazo y, ante los verdaderos fondos institucionales, actúan como intermediarios oportunistas y caros que, una vez ganada la licitación, se dan prisa para construir como sea los lotes de vivienda licitada y transferir estos activos tras la construcción a otro operador. Se producen así sucesivos "pases" entre empresas, anticipando beneficios mediante dividendos, honorarios y comisiones, o comprometiendo la calidad y viabilidad estructural de las operaciones.

Todo sea dicho, las licitaciones públicas tampoco suelen ayudar mucho. Algunas creen estar contratando obra cuando la clave es la gestión. Otras suponen que licitar suelo con un canon simbólico equivale a permitir un negocio extraordinario, cuando alquilando a precios de VPO solo se pueden obtener retornos modestos. Y casi todas se esfuerzan en buscar empresas promotoras y constructoras, cuando, en realidad, lo que limita verdaderamente el desarrollo de estos proyectos es la disponibilidad de capital 'core' o 'infra'.

El cuello de botella y recurso difícil de seducir es, por tanto, el capital 'core' o 'infra'. Se me dirá que esto no es más que el devenir lógico de los acontecimientos, donde unas empresas ganan las licitaciones y otras compran después los paquetes de VPO ya construidos para gestionarlos a largo plazo. Se me dirá también que la figura del promotor con ánimo de lucro que vende edificios recién construidos a un proveedor tenedor final con ánimo de lucro limitado es utilizada en Europa sin complejos. Y todo ello es correcto y sería aplicable a nuestra realidad si los fondos que compran estos paquetes fuesen fondos "core" o "infra" verdaderos. Pero en no pocos casos asistimos a sucesivos "pases" entre empresas, apropiándose de los beneficios futuros de las operaciones, a fuerza de absorber anticipadamente dividendos, *fees* y comisiones. O simplemente haciendo colapsar las operaciones prematuramente en forma de viviendas de mala calidad y alto precio, con porcentajes de renuncias altas entre las personas que figuran ante las Administraciones como demandantes de vivienda protegida de alquiler. Y que deberían de ser el foco de todos estos esfuerzos. El cliente siempre en el centro… Se dispone de fondos suficientes, pero son también necesarios operadores actuando como vehículos capitalizados para el largo plazo en los que el capital "core" e "infra" pueda salir y permanecer. Sin embargo, como operadores intervienen vendedores y revendedores que, lejos de ayudar a solucionar el problema, hacen los alquileres más caros por el carrusel de *fees* muchas veces más basados en la proximidad al BOE que en el aporte de valor mercantil real. El resultado es una cadena de intermediación que encarece los proyectos y erosiona su sostenibilidad económica.

Todo lo anterior no impide reconocer que muchos problemas se produzcan también por motivos ajenos a los mercados: por el inmenso desorden de los incentivos públicos y las reglas de juego fijadas por las Administraciones para este tipo de proyectos. En primer lugar, las cesiones de suelo público en derecho de superficie a varias décadas a las empresas privadas que ganan las licitaciones a los ojos de Hacienda son prestaciones de servicios y tributan en el Impuesto sobre Valor Añadido (IVA) de forma altamente onerosa. Una mano del Estado facilita suelo gratis y subvenciones para generar vivienda protegida de alquiler asequible y otra mano del mismo Estado recauda. En muchas ocasiones esta carga fiscal es superior a las subvenciones a fondo perdido que las administraciones europea, estatal, autonómicas y locales destinan a estos proyectos. En mis años en el sector público me ha tocado trabajar con las cinco haciendas públicas y, hasta la fecha, no hemos conseguido ningún avance: los proyectos de vivienda protegida de alquiler por colaboración público-privada, que no se pueden hacer si no hay suelo público, tributan por encima de las subvenciones que pudieran recibir. Y, por supuesto, tributan muy por encima de otros proyectos inmobiliarios privados, muchos de ellos altamente lucrativos y de corto plazo.

No es tampoco un problema menor que en la fijación de precios oficiales de los alquileres a cobrar en estos proyectos, así como en sus índices de actualización

anual, algunas administraciones desconozcan que los guarismos excesivamente sociales impiden que cuadren los números. En el caso de iniciativas financiables mediante proyectos de colaboración público-privada no estamos ante proyectos de vivienda social, sino de vivienda protegida de alquiler asequible, y sus inquilinos deben ser capaces de pagar con sus salarios los precios. Y estos, a su vez, cubrir los costes. Desgraciadamente, muchas veces se produce el conocido fenómeno en el sector público de que "el 100 % de 0 es 0". Nadie arriesga su dinero privado si lo fundamental del negocio (costes *vs.* ingresos típicos) está desequilibrado. Ni siquiera las empresas públicas (al menos voluntariamente), pues si pierden dinero dos años seguidos, corren el riesgo de ser primero intervenidas y, después, liquidadas.

Por si lo anterior no fuera poco, en un momento en el que, por fin, después de décadas de penurias, tenemos suelos públicos a disposición, subvenciones a fondo perdido de diverso tipo e incluso financiación pública (ICO, BEI, Institut Català de Finances, etc.) a largo plazo (aunque aún demasiado cara), los requisitos de acceso a los tres recursos no coinciden, e incluso pueden ser incompatibles entre sí. La lógica económica dice que, si una empresa, o un conjunto de diversos licitadores, han ganado un concurso público para usar durante 50, 75 o 90 años un suelo público, eso, por sí mismo, debería dar acceso automático a las subvenciones públicas disponibles y pre-cualificar para financiación de la banca pública. La realidad es que son tres procesos separados y el cumplimiento de un requisito en uno de los tres puede dificultar o impedir el acceso a alguno de los otros dos recursos. Y, además, volvamos a la madre de todos los problemas, sigue siendo muy complicado acceder a capital adecuado para este tipo de proyectos de varias décadas de duración.

Tan es así que el ICO, a través de AXIS, y el BEI a través del Fondo de Resiliencia Autonómica (FRA), están intentando inyectar cientos de millones de capital a empresas privadas que tengan o puedan llegar a tener cartera de proyectos de *permanent affordable rental housing*. Capital público tranquilo para empresas privadas no ansiosas. Es un paso de sumo interés y, obviamente de ayuda que, a través de instrumentos de capital de riesgo público se intente reforzar la capitalización de vehículos privados que sean capaces de construir y gestionar a largo plazo paquetes relevantes de vivienda protegida de alquiler asequible.

Cuadrar el puzle de "suelos, precios alquileres (y sistema de actualización), requisitos de renta de los futuros inquilinos, subvenciones y financiación pública" requiere tozudez, creatividad y, a veces, hasta contorsionismo por parte de los gestores públicos y empresas privadas que están queriendo llevar a cabo un proyecto conjunto y colaborativo. Pero los marcos mentales de muchos actores privados y el rosario de impedimentos creados involuntariamente por las administraciones siguen impidiendo que despeguemos.

En el sector privado hay negocios inmobiliarios mucho más seguros y con tasas de beneficios más altos, con lo que en el sector del *Build-to-Rent* mediante proyectos de colaboración público-privada vemos más oportunistas que jugadores de largo plazo, con todas las distorsiones que ello supone. Y en el sector público, visto lo visto, cada día más personas con responsabilidad de gerencia se refugian en los proyectos de promoción pública directa, sin duda necesarios, pero insuficientes, dado el reto que enfrentamos.

¿Cómo cortar el nudo gordiano? En primer lugar, necesitamos una norma con rango de ley estatal que regule el marco legal y fiscal de las inversiones privadas en vivienda protegida de alquiler a largo plazo, todo ello con una visión de atraer con realismo y pragmatismo inversión privada infraestructural. Anhelamos las *Housing Associations* a la española. Buscamos las REITs y EDAVs especializadas en vivienda protegida de alquiler asequible. Se hace en otros países de la UE y no hay excusa para que no lo estemos haciendo en Euskadi y España. Obviamente en nada ayuda la actual "bantustanización" del Congreso de los Diputados, que quizás podría ser parcialmente superada por una actitud proactiva de las Haciendas Forales vascas y navarra (¿EDAVs forales especializadas en alquiler a largo plazo de VPO?) y/o por una regulación reglamentaria ministerial creativa de las Sociedades de Beneficio e Interés Común (conocidas como SBIC), reguladas en Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas.

Y, en segundo lugar, el conjunto de recursos y decisiones públicas que afectan a estos proyectos (derecho de superficie de los suelos, subvenciones, precios y niveles de renta de las personas inquilinas, financiación y capital públicos) deben estar alineados y se deben poder solicitar en bloque y resolver sincrónica y conjuntamente, sin tener que sufrir un descorazonador viacrucis por diversas administraciones autistas.

¿Veremos alguna de estas cosas en los meses y años futuros? Con toda seguridad. Son necesarias. Y la presión social y mercantil será cada día que pasa más fuerte.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Mazzucato, M. (2013). The entrepreneurial state: debunking public vs. private sector myths. *Anthem Press.*

Simón, A. (2026). Los inversores se refugian en el inmobiliario y acumulan 440.000 millones para compras a nivel global. *Cinco Días* (5 de febrero de 2026) https://cincodias.elpais.com/companias/2026-02-05/los-inversores-se-refugian-en-el-inmobiliario-y-acumulan-440000-millones-para-compras-a-nivel-global.html

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Affordable rental housing (alquiler asequible)
Vivienda de alquiler con precios por debajo del mercado libre, pero no necesariamente dirigida a situaciones de exclusión social.

AXIS Participaciones Empresariales
Sociedad gestora de capital riesgo del Instituto de Crédito Oficial (ICO).

BEI (Banco Europeo de Inversiones)
Institución financiera de la Unión Europea que financia proyectos de interés estratégico.

Build-to-Rent (BTR)
Modelo de promoción inmobiliaria concebido desde su origen para explotación en alquiler, no para venta inmediata.

Build-to-Sell (BTS)
Modelo de promoción residencial orientado a la venta de las viviendas una vez finalizada la construcción.

Capital "core"
Inversión inmobiliaria orientada a activos estabilizados, con bajo perfil de riesgo, rentas recurrentes y horizontes de mantenimiento prolongados.

Capital "core plus"
Inversión con riesgo moderado que combina estabilidad con potencial de mejora operativa o de rentabilidad.

Capital infraestructural ("infra")
Capital invertido en activos estratégicos con horizontes de muy largo plazo, retornos relativamente estables y fuerte dependencia de estabilidad regulatoria.

Derecho de superficie
Figura jurídica que permite a un tercero construir o explotar un inmueble sobre suelo público o privado durante un plazo determinado, sin adquirir la propiedad del suelo.

Family office
Estructura privada que gestiona el patrimonio de una familia o grupo reducido de inversores.

Housing Associations
Entidades sin ánimo de lucro muy habituales en países como el Reino Unido o Países Bajos que construyen, gestionan y mantienen vivienda social o asequible en alquiler a largo plazo, con fuerte regulación pública y vocación permanente.

ICO (Instituto de Crédito Oficial)
Entidad pública empresarial española que canaliza financiación pública hacia empresas y proyectos estratégicos.

REIT / EDAV
Vehículos societarios especializados en inversión inmobiliaria con ventajas fiscales. En España, las SOCIMI son su equivalente más conocido.

SOCIMI / REIT (vehículos inmobiliarios cotizados)
Sociedades de inversión inmobiliaria con régimen fiscal específico, orientadas a la tenencia y gestión profesionalizada de activos en alquiler.

VPO (Vivienda de Protección Oficial)
Vivienda sujeta a regulación pública en cuanto a precio, destinatarios y condiciones de acceso.

Housing as a basic human right. The history, the present and the future of affordable housing construction in Vienna

Veronika Iwanowski
City of Vienna – Wiener Wohnen

DOI: https://doi.org/10.69810/ekz.1540
Entry Date: 2025/09/30 **Acceptance Date:** 2026/03/05

100 years ago, the City of Vienna introduced a ground-breaking residential construction program with the aim of improving the severe living conditions of the working classes. Today, around 420,000 social apartments offer secure and affordable housing for more than half of the city's population. The Viennese system, while regarded as a best practice example with respect to affordable housing provision, despite its centenary history proves flexible in the face of rapidly changing times and the challenges they pose.

Vienna, the capital of Austria, is home to two million inhabitants. Known worldwide as a city rich in culture, with ornamented facades recalling its past as the capital of the Habsburg empire, it is also one of the most livable cities in the world, not least due to its centenary tradition of proactive housing provision. The values that were contrived as part of the city's housing policy 100 years ago – affordability, security of tenure and a good social mix – to this day live on within the walls of Vienna's municipal housing complexes.

Vienna's housing market itself can be regarded as proof of the city's success, as approximately 60 percent of the Viennese population live in affordable apartments – either in one of 220,000 municipal apartments, or in one of approximately 200,000 apartments built with city subsidies (Schantl *et al.*, 2022, p. 2-5).

However, Vienna's housing system does not only benefit the residents that occupy the 420,000 affordable apartments, but also the wider Viennese society: The large share of social housing exerts a price-dampening effect on the rents on the private rental market, affordable rents boost purchasing power, open-ended tenancy agreements safeguard stable and predictable financial and living conditions, extensive refurbishments of older building stock lower energy consumption and

contribute to climate protection, thousands of jobs are created, and no one living in Vienna can make assumptions about another persons' income on the basis of their home address (Socialhousing.wien, 2025) as the allocation criteria for the social housing segment allow both lower-income- as well as middle-income earners to access affordable housing, nipping segregation and stigmatization tendencies in the bud (Socialhousing.wien, 2025).

History of social housing construction in Vienna

From the very beginning, the objectives of the first residential construction program of the 1920s centered around the creation of healthy living conditions through the provision of affordable homes and large communal green spaces and facilities (Wien and Wohnen, 2023, p. 7-9).

These objectives were born out of necessity, for in the early 20th century, a majority of the Viennese population lived under disastrous housing conditions. The dire situation of the working classes shifted with the year 1919, when the Social Democrats took over the administration of the city and proclaimed a new belief that to this day lives on in the programs implemented by Vienna, namely that apartments are not goods – having one is a right. The goal was to provide healthy and dignified housing conditions, while simultaneously answering people's needs (Wien and Wohnen, 2023, p. 44-45).

These undertakings were aided by the fact that Vienna became its own federal state as of January 1922, thus achieving fiscal sovereignty. A tax reform, initiated by City Councilor for Finances, Hugo Breitner, paved the way towards the realization of the first large-scale social housing construction projects of the First Republic. Breitner introduced a new rent tax, as well as taxes on luxury expenses of the wealthy.

September 21st, 1923, saw the council's decision to implement the first residential construction program with the aim of building 25,000 apartments during a span of 5 years. However, because the projects were finished already in 1926, in 1927 the council decided on yet another program, this time envisioning the construction of 30,000 new apartments.

Before the social housing construction program of the municipality, the Viennese working classes knew only the densely built apartment complexes of the past with their dark apartments that offered neither fresh air nor direct sunlight. The new municipal apartments, on the other hand, were constructed according to the dogma of "fresh air, light and sunshine", with anterooms, kitchens, separate toilets, water taps, direct lighting and open spaces such as balconies or loggias. The apartment offer was further complemented by laundry rooms, libraries, tuberculosis

clinics etc., all with the aim of positively influencing areas of life such as health, physical exercise and education (Wien and Wohnen, 2023, p. 50-57).

The most recognizable product of their era are the so-called "superblocks" - large, dominating housing complexes containing sometimes more than a thousand apartments, unmistakable "people's palaces", meant to imbue their residents with a newly found confidence each time they walk across the large courtyards towards their new places of living. These extensive complexes offered not only housing, they also catered towards the residents' social needs. Their green spaces and playgrounds served a social function, their purpose being – apart from allowing for physical exercise and time spent outdoors – to foster a sense of community and togetherness (Wien and Wohnen, 2023, p. 85-87).

All efforts of the Social Democrats to improve the living conditions of the working class ended abruptly with the rise of Austrofascism. Until 1934, more than 60,000 apartments had been built. The onset of World War II rendered the continuation of the construction programs impossible (Wien and Wohnen, 2023, p. 24-25).

However, after the war Vienna returned to continuing the provision of homes, initiating a rapid construction program with the aim of rebuilding as many apartments as quickly as possible (Wien and Wohnen, 2023, p. 7-9).

The 1960s and 1970s were dominated by prefabricated construction, and while the 1980s shifted the focus to renovation and urban renewal, the 1990s initiated ambitions of expansion due to a growing need for affordable housing (Wien and Wohnen, 2023, p. 82-83).

The vision of affordable apartments that cater towards people's needs is being realized until this very day, with the municipality building 4,000 new municipal apartments in the scope of the "Municipal apartments NEW" program. The newly built social housing stock in Vienna aims at providing offers for differing realities of life, reacting to societal changes in a timely manner, such as, for example, an increase in single households (Wien and Wohnen, 2023, p. 42-45).

A changing society influences the diversity of housing options in Vienna, as new times inevitably call for innovative solutions.

Vienna's affordable housing system today

220,000 municipal apartments spread across 1,800 complexes are in the ownership of the City of Vienna. In contrast to many European metropolises, Vienna has never sold its municipal housing stock. The municipal apartments are administered by Stadt Wien – Wiener Wohnen, Vienna's municipal housing management agency and Europe's largest administrator of public housing. The

municipal housing stock offers modern housing options with low-threshold access, as no deposit or entrance fee must be paid upon entering the sector and open-ended rental contracts ensure the possibility of staying in affordable housing for life (Schantl *et al.*, 2022, p. 16).

Rent levels do not depend on individual income but are based on a reference value set in national legislation and adjusted to the CPI-index every two years. The current net-rent per square meter amounts to 6,74 Euro (excluding taxes and operating costs) (Wienerwohnen.at, 2025).

On the other hand, subsidized residential construction is provided by 54 limited-profit housing associations that administer approximately 200,000 rental apartments in Vienna. Their obligation to build affordable apartments for the common good is embodied in the Limited Profit Housing Act (Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz, WGG) which regulates the rights and duties of these developers, making them reliable cooperation partners for the City of Vienna.

As their definition implies, these limited-profit housing associations may make profit to a limited extent. The focus is on reinvesting funds into new construction and renovation projects, as well as the purchasing of building land (Socialhousing.wien, 2025).

Developers are granted subsidies from the City which in turn allows them to keep costs and rents at a lower level. One percent interest loans are granted for a period of up to 40 years, covering approximately 35 percent of the construction costs. The remaining funds to finance projects are mobilized through developer's own equities, bank loans, and tenants' equity contributions.

The continuous affordable housing construction is ensured by a sound financing system on the federal level, as social housing construction in Austria is financed through a fixed portion of the income tax, the so-called "housing promotion contribution" (Wohnbauförderungsbeitrag), amounting to 0,75 percent of the gross income of employees and employers. From the funds generated by this tax, Vienna receives a yearly amount of approximately 250 million Euro for housing construction purposes, yet spends roughly 500 million Euro per year on housing provision, due to the fact that the repayment of favorable loans granted by the City to developers creates a revolving fund that allows for the planning of housing programs that would not be possible under market-dependent policies.

Furthermore, by focusing fund allocation on the provision of new housing and the upkeep of existing housing stock by the means of renovation measures, the City directly influences housing production, instead of focusing the allocation of funds mainly on benefits paid out to individuals in the form of housing allowances, which

ultimately are received by private landlords and cannot be reinvested (Schantl *et al.*, 2022, p. 10-11).

So, while Vienna's subsidy system supports all three strands of new production, renovation and housing benefits, the majority of the funding is allocated for new construction and renovation of older building stock (Wien and Wohnen, 2023, 118-125).

But aside from financing the upkeep and advancement of the social housing system in Vienna, the City also provides land for subsidized housing construction. For this purpose, the wohnfonds_wien, Vienna's Fund for Housing Construction and Urban Renewal, has been founded in 1984 and to this day is responsible for the provision and acquisition of plots dedicated to social housing construction, holding land reserves of 3,1 million square meters (Socialhousing.wien, 2025).

While the funding mechanisms and land provision form the structural framework of the Viennese housing system, its basis is rooted in a range of legal regulations. The three most important being: The Vienna Housing Promotion and Housing Rehabilitation Act (Wiener Wohnbauförderungs- und Wohnhaussanierungsgesetz - WWFSG 1989), one of nine state level Housing Construction Promotion Acts, the Limited-Profit Housing Act (Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz – WGG), providing the framework for all limited-profit construction associations on the federal level and the Austrian Landlord and Tenant Act (Mietrechsgesetz - MRG), ensuring strong tenant protection (Socialhousing.wien, 2025).

However, good living conditions depend on more than a high-quality building fabric – they are inextricably tied to social cohesion and an individual sense of "belonging" to a community. Therefore, the strengthening of local communities living in municipal housing estates is ensured by the service institution wohnpartner – Together for a Good Neighborhood. 150 community workers help to establish positive relations between inhabitants through on-site neighborhood events and projects such as community gardening or cooking, chess games and learning tutors, as well as offering support in cases of conflict, thus allowing for active tenant participation and fostering the creation of strong communities (Socialhousing.wien, 2025).

If living conditions happen to change for the worse and tenants find themselves facing difficulties in paying their rent, a team of social workers, Wiener Wohnen's "Case Management" team, offers individualized support with the objective of eviction prevention, for example by providing the possibility to pay in installments. Through measures like these, the prevention of evictions and the related reduction of homelessness make yet another contribution to a higher living quality in Vienna (Socialhousing.wien, 2025).

Innovative answers to new challenges

Despite the fact that Vienna's system of affordable housing construction came into existence more than a century ago, it continues to evolve and adapt to the demands and challenges posed by an ever-changing global environment (Schantl *et al.*, 2022, p. 2-5).

An example of Vienna's proactive approach is the amendment of the Viennese Building Code, which was added in 2018 as an answer to rising land and real-estate prices – a challenge faced by many cities across Europe. In order to secure the continuation of the provision of affordable housing, the City of Vienna introduced the "Subsidized Housing" zoning category, which allows for the zoning of plots of land reclassified from commercial and industrial areas to building landand and requires that on such, two thirds of the useable floorspace must be reserved for subsidized housing. The implementation of the "Subsidized Housing" zoning category thus enables providers of affordable housing to continue the construction of social housing projects across the city, while at the same time the regulation stipulates a sales ban on units constructed on such plots (Socialhousing.wien, 2025).

But the provision of affordable housing cannot focus solely on producing a large quantity of homes – the apartments themselves must be adapted to changes occurring within Vienna's society, such as the emergence of new family forms, an increase in mobility and flexibility in the field of work. These new challenges demand innovation in relation to the design of floor plans, outdoor and communal areas, social services and offers surrounding the housing complexes such as access to healthcare, educational facilities and public transport.

In order to drive innovation in the subsidized housing sector, Vienna is relying on an instrument which was first introduced in 1995 – developer's competitions (Bauträgerwettbewerbe). Every developer aiming to obtain funding from the City of Vienna must submit their project and positively pass a competition whose aim is to ensure the highest possible quality as well as the best possible use of public funds (Wien and Wohnen, 2023, p. 132-133).

The competitions are organized by wohnfonds wien, Vienna's Fund for Housing Construction and Urban Renewal. Teams comprising of a range of experts such as open-space planners, project developers and architects are tasked with the evaluation of such projects. Those interdisciplinary juries evaluate the submitted projects based on a four-pillar model linked to the quality criteria of "social sustainability", "economy", "ecology", and "architecture". Only projects which fulfill all quality criteria receive the funding.

Due to this approach, the affordable housing sector in Vienna offers a range of innovative housing options, such as projects catered towards the needs of single

parents or apartments that aim to combine housing and work. Furthermore, due to the quality criterion of "ecology", the innovative approaches emerging in the scope of the competitions contribute to tackling the issue of climate change by the means of new energy supply concepts, greened facades, and the use of photovoltaic systems and heat pumps.

The developers' competitions have become an established instrument that the City of Vienna relies on in order to adapt the housing stock to the current needs of its population, looking beyond singular housing complexes and considering wider aspects of urban planning and design (Schantl *et al*., 2022, p. 12-13).

The secret to Vienna's achievements might be multifaceted, but it is the continuity and consistency of the City's housing policy that renders Vienna's system of affordable housing a story of success to this very day.

A model for other cities?

Given the international renown of the Vienna model and the current European housing crisis, the question arises as to whether the Viennese system can be transferred to other contexts. Although it would not be sensible to attempt to transfer the model in its entirety onto existing circumstances, it can certainly be distilled down to four main elements, the first of which is a stable legal framework, which in Austria is provided, among others, by the Limited-Profit Housing Act as well as the Landlord and Tenancy Act. Such regulations form a solid foundation on which a functioning and transparent housing system can be built.

Another element concerns the financing aspect: Long-term planning is enabled through a reliable financing model that uses revolving funds. By reinvesting surpluses in new construction and renovation, money remains in the system, which reduces the need for new investment from the public sector.

As far as tenants are concerned, the Vienna model offers opportunities for tenant participation. Allowing tenants to co-create their environment fosters a sense of belonging and security, which is also reflected in greater respect for public spaces.

A key element is the "social mix", which is ensured both by broad access criteria, which allow both lower- and middle-income earners to enter the affordable segment, as well as by the distribution of residential buildings throughout the city, thus preventing the emergence of dangerous neighborhoods and discrimination based on residential address.

Vienna proves that forward-looking planning, smart financing systems, protection and direct involvement of tenants as well as timely responses to challenges and changes within society can create a fair, affordable housing system that benefits not only tenants of affordable apartments, but also society as a whole -

and these elements can be implemented in other contexts, provided one regards the Viennese system as an intelligent interplay between different strategies and actors, rather than a blueprint to copy.

The individual elements and strategies that shape the Vienna model are part of a broader philosophy that considers housing to be an essential factor in terms of ensuring a high quality of life. This conviction that housing is not a commodity, but a basic human right is a powerful driver behind Vienna's efforts to continue building upon the traditions that came to life one hundred years ago – for the city of today and the generations ahead.

REFERENCES

Schantl, C., Zauner-Lohmeyer, K., Bauer, S., Iwanowski, V., & eds. (2022): The Vienna Model of Social Housing: A Success Story. *Vienna: City of Vienna – Wiener Wohnen*, 2022.

Socialhousing.Wien (2025). Retrieved September 29, 2025 https://socialhousing.wien/

Wien, S., Wohnen, W., & ed. (2023). GEMEINDE baut. Wiener Wohnbau 1920-2020. 4th ed. *Vienna: Verlag Holzhausen GmbHz.*

Wienerwohnen.AT (2025). Retrieved September 29, 2025 https://www.wienerwohnen.at/

PICTURES

Karl-Marx-Hof (Copyright: Stadt Wien – Wiener Wohnen)






MARX-HOF



Reumannhof (Copyright: Stadt Wien – Wiener Wohnen)




GEMEINDE WIEN
BÜRGERMEISTER
JAKOB REUMANN
1919
HIER IM REUMANNHOF
VERTEIDIGTEN AM
12. FEBRUAR 1934
SOZIALDEMOKRATEN
DIE DEMOKRATIE
GEGEN DEN FASCHISMUS
12. FEBRUAR 1994

Elisabeth-Schindler-Hof at Wolfganggasse 55 (© Reinhard Mandl)








ELISABETH-SCHINDLER-HOF

Autores

ALTUZARRA ARTOLA, Amaia. Doctora en Economía por la Euskal Herriko Unibertsitatea (EHU) y Máster en Administración Pública y Políticas Públicas por la London School of Economics (Universidad de Londres). Es profesora titular de Universidad en la EHU. Ha realizado estancias como profesora investigadora en la Universidad de Massachusetts (Amherst) y en la Universidad de Nevada (Reno), entre otras instituciones. Sus líneas de investigación se centran en la innovación y la competitividad, el mercado inmobiliario y la economía de género, con especial atención a la aplicación de métodos econométricos. Ha participado de forma continuada en proyectos europeos, nacionales y regionales, así como en contratos de I+D con empresas y administraciones públicas. Es autora y coautora de numerosos artículos científicos publicados en revistas de impacto. Asimismo, ha editado y coeditado varios libros y capítulos de libro, y ha presentado más de cien contribuciones en congresos nacionales e internacionales.

ARENAZ LAREO, Cristina. Licenciada en Ciencias de la Educación por la Euskal Herriko Unibertsitatea (EHU), con suficiencia investigadora acreditada por el Diploma de Estudios Avanzados (DEA) en Sociología de la Educación (EHU). Funcionaria del Cuerpo Superior de la Escala de Estadística y Análisis de Datos del Gobierno Vasco. Desde 2004 trabaja como técnica de estadística en la Subdirección de Producción y Análisis Estadístico del Eustat-Instituto Vasco de Estadística. Su actividad principal ha estado vinculada al área de estadísticas sociodemográficas, donde ha liderado las estadísticas sobre vivienda basadas en registros administrativos. Actualmente es responsable de Área de Metodología, Calidad, Innovación e I+D en Eustat.

BURÓN CUADRADO, Javier. Director Gerente de NASUVINSA, empresa pública de suelo industrial, vivienda y cohesión territorial del Gobierno de Navarra. Fue Gerente de Vivienda del Ayuntamiento de Barcelona (2015-2023) y antes consultor en servicios públicos, abogado especializado en derecho público (Cuatrecasas Gonçalves Pereira), Viceconsejero de Vivienda y Director de Planificación del Gobierno Vasco (2003–2009), asesor jurídico-económico de grupos parlamentarios en el Parlamento Vasco y el Congreso de los Diputados. Miembro del Consejo Asesor de Vivienda del Ministerio de Vivienda. Colaborador

en diferentes períodos de la Asociación Española de Vivienda Pública, GHS (ídem Cataluña) y Housing Europe. Miembro del Consejo Asesor del Observatorio de la Vivienda Digna de ESADE. Patrono de la Fundación Arquitectura y Sociedad. Ex Vicepresidente del Grupo de Trabajo de Vivienda de Eurocities. Organizador del Affordable Housing Challenge BCN-NYC, miembro del Comité Asesor de la XIII Bienal Iberoamérica de Arquitectura. Autor del libro "El problema de la vivienda" ARPA (2025).

CHARTERINA ABANDO, Jon. Profesor Titular de Comercialización e Investigación de Mercados en la Euskal Herriko Unibertsitatea (EHU). Obtuvo el título de Doctor, y previamente la Licenciatura en Ciencias Económicas y Empresariales – Especialidad Empresariales. También posee un título de Experto Universitario en Análisis Multivariante de Datos, por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Sus líneas de investigación se han centrado en las relaciones entre empresas (B2B), y en la gestión de la innovación conjunta entre empresas de la cadena de suministro o del canal. También ha investigado en temas relativos al marketing de ciudades y el comercio minorista. Algunas de sus investigaciones más recientes han sido publicadas en medios académicos como son: Industrial Marketing Management, Journal of Business & Industrial Marketing, European Journal of Innovation Management o Journal of Business Research. Es profesor miembro de la Comisión Académica del Programa de Doctorado en Dirección Empresarial, Conocimiento e Innovación.. También es profesor colaborador del programa de Doctorado de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). En 2013 obtuvo la beca denominada Basque Visiting Scholar, concedida por el Gobierno Vasco para un año en la Universidad de Cambridge (RU), y actualmente es miembro de Clare Hall College, adscrito a esta universidad.

DE ANDRÉS CASTILLO, Adrián. Máster Universitario en Globalización y Desarrollo por la Euskal Herriko Unibertsitatea (EHU) y Hegoa, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, y Grado en Administración y Dirección de Empresas por la EHU. Especializado en emprendimiento e innovación social, ha participado como coordinador técnico del proyecto ALAZTI Fundazioa en su fase de gestación, desarrollando su enfoque estratégico y modelo de negocio, en un proceso que culmina con la constitución de la entidad.

ETXEZARRETA ETXARRI, Aitziber. Doctora en Economía por la Euskal Herriko Unibertsitatea (EHU) (2005) y profesora agregada del Departamento de Economía Aplicada (Facultad de Economía y Empresa, Sección Gipuzkoa). Actualmente es directora del Instituto Universitario de Derecho Cooperativo y Economía Social (GEZKI), forma parte del Comité de Dirección de CIRIEC-España, y es Consejera del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi. Desarrolla su actividad investigadora en los ámbitos de vivienda, cooperativas de vivienda, economía social, políticas públicas y género, fundamentalmente, siendo autora de

más de 30 publicaciones académicas. Ha participado en 16 proyectos de investigación, en 10 contratos de investigación y ha dirigido tres tesis doctorales.

GARCÍA MONTALVO, José. Doctor en Economía (Universidad de Harvard), Catedrático de la Universitat Pompeu Fabra y profesor investigador de la Barcelona School of Economics e IVIE. Actualmente es miembro del Consejo Asesor del Ministerio de Vivienda, del Consejo Asesor de Asuntos Económicos del Ministerio de Economía y del Consejo de Ciencias Sociales de la Fundación Ramón Areces, entre otros. Ha recibido el Primer Premio Nacional Fin de Carrera (1988), el Premio Extraordinario (1989), el ICREA Academia, el Premio a la Transferencia del Conocimiento (2010), el Premio Cataluña Economía (2017), el Premio Jaime I de Economía (2019) y el Premio Nacional a la Colaboración Público-Privada en Investigación (2023) entre otros. Ha sido consultor de la OCDE, del Banco Mundial, de la UE y del Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras instituciones públicas y empresas. Ha publicado diecisiete libros y más de ciento ochenta artículos académicos.

IWANOWSKI, Veronika. Born in Vienna in 1995, studied Management and Art History. Since 2021, she has been active as International Relations Officer for City of Vienna – Wiener Wohnen, Vienna's municipal housing authority. In this role, she presents Vienna's affordable housing system to international delegations as a speaker at conferences and panel discussions, as well as in international media. She also represents the City of Vienna and Wiener Wohnen in international networks such as Eurocities and Eurhonet. Within Eurocities, she serves as Chair of the Working Group Housing.

JIMÉNEZ IRURETAGOYENA, Mikel. Profesor e investigador en la Euskal Herriko Unibertsitatea (EHU). Grado en Economía y Máster en Gobernanza y Políticas Públicas por la EHU, así como Máster en Evaluación de Políticas Públicas por la Escuela de Gobierno de la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente realiza el doctorado en el programa de Estudios sobre Desarrollo de la EHU. Sus líneas de investigación se centran en la economía urbana, los procesos de gentrificación y la evaluación de políticas públicas. Ha publicado trabajos en estos ámbitos y ha participado en proyectos de investigación sobre evaluación de políticas y programas.

MAGUREGUI SALAS, Iñigo. Consultor jurídico. Desarrolla su experiencia profesional asesorando a ayuntamientos y a gobiernos autonómicos en cuestiones que van desde el planeamiento urbanístico y la redacción de informes jurídicos hasta la redacción de proyectos normativos. Fue Director de Vivienda, de Suelo y Urbanismo del Gobierno Vasco a lo largo de dos legislaturas (2001-2009) donde impulsó la legislación urbanística vasca vigente. Desarrolla su actividad profesional asesorando a entidades públicas y privadas en materias relativas al urbanismo y la vivienda. Es miembro de la Comisión Asesora de Urbanismo y de Vivienda del

Ayuntamiento de Barcelona, así como del Consejo Asesor de Planeamiento Urbanístico del Ayuntamiento de Bilbao.

MARTÍNEZ TOLA, Elena. Es licenciada y doctora en Economía por la Euskal Herriko Unibertsitatea (EHU) y miembro de HEGOA-Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. Actualmente es Profesora Agregada en el Departamento de Economía Aplicada de la EHU e imparte docencia relacionada con desarrollo territorial en la Facultad de Economía y Empresa, tanto en el Grado de Economía como en el Máster Universitario de Globalización y Desarrollo. Sus publicaciones e investigaciones tratan principalmente temas de economía urbana, economía feminista, mercado de trabajo y economía internacional. Es miembro del Grupo de Investigación sobre Seguridad Humana, Desarrollo Humano Local y Cooperación Internacional, perteneciente al Sistema Vasco de Investigación del Gobierno Vasco.

MERINO HERNÁNDEZ, Santiago. Licenciado en Derecho y Doctor por la Euskal Herriko Unibertsitatea (EHU). Actualmente es el letrado asesor del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, máximo órgano de promoción y difusión del cooperativismo vasco. Miembro del Centro de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC-España), con sede en la Universitat de València; del Instituto de Derecho Cooperativo y Economía Social (GEZKI) de la EHU; y de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo, con sede en la Universidad de Deusto. Desarrolla principalmente su actividad investigadora en el ámbito del cooperativismo, muy específicamente en el de vivienda, siendo autor de casi medio centenar de publicaciones académicas.

PUERTA GOIKOETXEA, Aitor. Licenciado en Ciencias y Técnicas Estadísticas por la Universidad de Sevilla, Diplomado en Estadística por la Universidad de Zaragoza y Máster en Big Data y Data Science aplicados a la Economía y a la Administración y Dirección de Empresas por la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Funcionario del Cuerpo Superior de la Escala de Estadística y Análisis de Datos del Gobierno Vasco. Desde el 2009 hasta 2018 técnico estadístico del Órgano Estadístico responsable de la elaboración de las estadísticas oficiales del área de vivienda del Gobierno Vasco y desde junio de 2018 hasta marzo de 2025 responsable del Órgano Estadístico competente en la elaboración de las estadísticas oficiales del área de vivienda. Actualmente, responsable del Órgano Estadístico Específico del Departamento de Economía, Trabajo y Empleo.

SÁNCHEZ CORCHERO, Estrella. Ekonomia Aplikatuko irakasle eta ikertzailea da Euskal Herriko Unibertsitatean, EHUn. Ekonomia ekologikoa, etxebizitza, lurralde-antolamendu eta jasangarritasunean espezializatua dago. Irakaskuntzan, ikerketan eta ezagutza-transferentzian ibilbide zabala du, bereziki etxebizitza, natura-eskubideak eta gobernantza jasangarriaren arloetan. Hainbat

unibertsitate eta erakundetan aritu da irakasle eta hizlari gonbidatu gisa, hala nola MIT (AEB), Burdeaux (Frantzia) eta Hankouk (Hego Korea)-n, besteak beste. Bere lana ikuspegi interdisziplinar eta aplikatutik garatzen du, ekonomia, gizartea eta lurraldea uztartuz. Nazio Batuen *Harmony with Nature* sareko aditua da, eta nazioarteko hainbat ikerketa-sare eta proiektutan kolaboratzen du, hala nola *International Association for Ecological Economics* (ISEE), *United Nations System Academic Council* (ACUNS) eta *Biomimecry*-en, besteak beste. Ekonomisten Euskal Elkargoaren Gobernu Batzordeko kidea da ere.

TAMAYO ORBEGOZO, Unai. A full Professor in Business Administration, Management and Marketing at the University of the Basque Country (EHU) Faculty of Economics and Business Studies (Financial Economic II). His current research interests include Environmental Marketing, Circular Economy, Corporate social responsibility, new trends in learning and research methods. He has published some articles in indexed journals. He has developed an extensive researches focused on Ecological Economics, such as strategic importance of environmental aspects in the enterprises, strategic environmental marketing; medialization of competitive environmental advantages; ecological purchasing behavior, Waste management, and so on. He graduated with a PhD from the University of the Basque Country EHU (2009) with an international doctorate mention. Nowadays he is Vice-Dean of Alumni, Basque issues and Employment (since 2022).

VIVANCO DÍAZ, Borja. (Bilbao, 1974) Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales (Sección Economía) por la Euskal Herriko Unibertsitatea (EHU) (2021) y Doctor en Estudios Internacionales e Interculturales por la Universidad de Deusto (2012). En 2002 obtuvo el Máster en Marketing por la EHU. Entre 2002 y 2004 fue becario de investigación postdoctoral del Gobierno Vasco en la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE). En 2021 logró el Primer Premio Joven Investigador del País Vasco. En la actualidad, es profesor en el Departamento de Políticas Públicas e Historia Económica de la EHU. Durante más de 20 años, ha trabajado en proyectos de consultoría e investigación socioeconómica en empresas del País Vasco.

EKONOMIAZ

ÚLTIMOS NÚMEROS PUBLICADOS

87. Crisis salarial, paro y desigualdades. ¿Cuál es el futuro del empleo? (I-2015)
88. El sistema fiscal a debate. Competitividad, equidad y lucha contra el fraude (II-2015)
89. Renacimiento industrial, manufactura avanzada y servitización (I-2016)
90. Tamaño empresarial y crecimiento en tiempo de crisis (II-2016)
91. Economía feminista. Enfoques y propuestas (I-2017)
92. El papel de la universidad en el desarrollo regional (II-2017)
93. Servicios Públicos de Empleo. Análisis y perspectivas (I-2018)
94. La Formación Profesional y las Estrategias de Especialización Inteligente (II-2018)
95. Internacionalización de la empresa mediana y liderazgo en los mercados mundiales (I-2019)
96. Envejecimiento y cambios demográficos (II-2019)
97. Adaptación al cambio climático. Aportaciones desde la economía (I-2020)
98. Los grandes retos de la economía digital. Una mirada global y sectorial (II-2020) XXXV Aniversario de EKONOMIAZ. Huella de la Gran Recesión en Euskadi. Impactos y retos principales de País (III-2020)
99. Los retos de la transición energética en el País Vasco para la próxima década (I-2021)
100. COVID-19. Efectos socioeconómicos de la crisis sanitaria y medidas de recuperación (II-2021)
101. Crecimiento Inclusivo y Bienestar Social (I-2022)
102. KIBS y transferencia de conocimiento desde una perspectiva de internacionalización (II-2022)
103. Calidad de las finanzas públicas. El papel de la evaluación (I-2023)
104. Nueva generación de estrategias regionales para abordar los grandes retos sociales (II-2023)
105. El empleo en Euskadi ante las transformaciones demográfica, tecnológica y climática (I-2024)
106. Finanzas sostenibles (II-2024)
107. Economía de la Cultura: participación y diversidad en un mundo digital (I-2025)
108. La calidad del empleo como base para una economía más cohesionada y sostenible (II-2025)

PRÓXIMOS NÚMEROS

110. Eficiencia Social de la Compra Pública: Mercados reservados, Cláusulas Sociales, Compra Pública Innovadora y otros mecanismos de optimización (II-2026)
111. El impacto de la inmigración en la economía del País Vasco. Retos y oportunidades (I-2027)
112. Arraigo territorial empresarial en una era de apertura del capital: bases conceptuales, multidimensionalidad y retos (II-2027)

EKON



El acceso a la vivienda se ha consolidado como una de las principales cuestiones económicas y sociales, tanto en Euskadi como en España. El incremento sostenido de los precios en numerosas áreas urbanas y metropolitanas, junto con las crecientes dificultades de acceso para amplios sectores de la población —especialmente jóvenes y hogares de renta media o baja— ha dado protagonismo a la accesibilidad residencial en el debate público y en la agenda legislativa, con iniciativas orientadas a mejorar la accesibilidad residencial y reforzar la intervención pública.

En este contexto, este número de Ekonomiaz resulta especialmente oportuno, dado que aborda la problemática del acceso a la vivienda desde perspectivas complementarias —económica, institucional, jurídica y territorial— ofreciendo una visión amplia de las dinámicas actuales del sistema residencial y de los principales retos de política pública en España y, en particular, en el País Vasco. El propósito del número no es únicamente describir las dificultades actuales de acceso a la vivienda, sino contribuir también a una comprensión más profunda de sus causas estructurales y de las posibles respuestas que se puedan dar desde las políticas públicas y/o desde la colaboración público-privada.

Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia
Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

ISSN 0213-3865
00109
9 770213 386000