

04

Francisco Rodríguez-Fernández
Universidad de Granada y Funcas



Políticas de vivienda en Europa: efectos a largo plazo y lecciones para España¹

Las políticas de vivienda aplicadas en Europa desde 2000 muestran un patrón consistente: sus efectos a largo plazo divergen, con frecuencia de forma opuesta, de sus efectos a corto plazo. La evidencia empírica disponible indica que los controles de alquiler generan escasez y reducen la inversión; los subsidios a la demanda se capitalizan en precios cuando la oferta es inelástica; y los modelos de vivienda social de gran escala solo han funcionado bajo condiciones históricas muy particulares. El caso español es singularmente preocupante: el modelo VPO en propiedad con desprotección automática ha creado un parque de alquiler social de apenas el 2 % del total, mientras que la Ley por el Derecho a la Vivienda de 2023 replica errores ya documentados. La única política que puede tener eficacia sostenida en el largo plazo para los problemas actuales de acceso es el aumento de la oferta disponible. Sin liberar suelo, agilizar licencias y dar seguridad jurídica a los promotores, será difícil que se resuelva.

¹ Este artículo es una versión reducida de una investigación más extensa del mismo autor para Funcas (https://www.funcas.es/documentos_trabajo/politicas-de-vivienda-en-europa-efectos-a-largo-plazo-y-lecciones-para-espana/). La versión completa incluye cuadros comparativos detallados con la tipología de instrumentos de política de vivienda, cronología de políticas españolas y evaluación empírica comparada.

Introducción: la vivienda como problema a largo plazo

La vivienda volvió a ocupar el centro del debate económico y político europeo en la segunda década de este siglo. Tras el colapso de la burbuja de 2007-2008, muchos países esperaban que los precios se normalizarían. No fue así. Desde mediados de los años diez, y con especial virulencia después de la pandemia, los precios del alquiler y de la compra han alcanzado máximos históricos en la mayoría de las capitales europeas. En España, los alquileres en las grandes ciudades acumularon subidas del 50-70 % en términos nominales entre 2015 y 2025, con incrementos reales muy superiores a los salarios, según datos del Banco de España y del INE.

La reacción política ha sido con frecuencia excesivamente cortoplacista y enfocada a la demanda. Los gobiernos han desplegado controles de alquileres, subsidios a inquilinos jóvenes, bonos de compra y leyes de vivienda urgentes que en muchos casos comparten una característica preocupante: producen efectos a corto plazo que divergen marcadamente de sus consecuencias a largo plazo. Este artículo examina la evidencia comparada sobre las principales políticas de vivienda aplicadas en Europa desde 2000, analiza el caso español y extrae lecciones para el diseño de una política habitacional más efectiva y duradera.

El panorama europeo: diversidad de modelos y convergencia de problemas

La raíz común: regulación que contrae la oferta privada

Antes de examinar las respuestas políticas, conviene identificar la causa subyacente de la crisis de asequibilidad. En la gran mayoría de las

ciudades europeas con precios elevados, el denominador común no es la especulación financiera —como ocurrió en 2008—, sino la escasez crónica de vivienda nueva (Ezquiaga, 2024). Esta escasez no es accidental: es el resultado directo de normativas urbanísticas restrictivas, procesos de licencias lentos y fragmentados, protecciones patrimoniales excesivas y, en muchos casos, controles de precios que desincentivan la construcción de alquiler privado. Cualquier política que ignore este bloqueo estructural de la oferta privada estará seguramente condenada al fracaso, con independencia de cuántos subsidios se destinen a la demanda o cuántos controles de precio se impongan.

Controles de alquiler: alivio aparente, efectos adversos documentados

Los controles de alquiler de “segunda generación” han experimentado un notable renacimiento en Europa desde 2015. Alemania introdujo el *Mietpreisbremse* ese año; Francia reimplantó el *encadrement des loyers* en París en 2019; Berlín ensayó entre 2020 y 2021 una congelación completa (*Mietendeckel*) que fue declarada inconstitucional; España aprobó en 2023 su Ley por el Derecho a la Vivienda con un régimen de zonas tensionadas.

La evidencia empírica es hoy considerablemente más sólida que hace una década. La revisión de Kholodilin (2024) sobre más de 200 estudios empíricos concluye que los controles generan un amplio espectro de efectos adversos. El hallazgo más relevante es el “efecto derrame”: cuando solo una parte del parque está regulada, los alquileres del mercado libre tienden a subir como consecuencia de la reducción de la oferta disponible en el segmento regulado. Mense *et al.* (2022) documentan este mecanismo para el caso alemán: el *Mietpreisbremse* redujo los alquileres en los contratos afectados, pero generó un

aumento robusto y estadísticamente significativo de los alquileres en el segmento libre. El caso del *Mietendeckel* berlinés es aún más instructivo: cuando el Tribunal Constitucional Federal anuló la ley, los precios repuntaron de inmediato, demostrando que el efecto había sido puramente temporal.

A largo plazo, Kholodilin y Kohl (2023) analizan datos de 16 países para el período 1910-2016 y encuentran que regulaciones más restrictivas del mercado de alquiler se asocian con menor inversión residencial y menos vivienda construida. Los controles no son simplemente ineficaces: reducen la oferta disponible, penalizan la movilidad de los inquilinos, incentivan el fraude y desvían la atención política de las reformas que realmente harían falta.

Vivienda social: el caso de Viena y sus limitaciones

En el extremo opuesto del espectro se sitúan los modelos de vivienda social de gran escala. Viena es el ejemplo más citado: alrededor del 50 % de la población vienesa vive en vivienda subvencionada. Lo que distingue al modelo vienés no es solo su escala, sino su permanencia: el parque municipal no se vende ni se desprotege con el paso del tiempo. Friesenecker y Kazepov (2021) documentan el efecto estabilizador que ejerce este parque sobre el conjunto del mercado privado vienés. Sin embargo, el modelo vienés presenta tensiones crecientes y es difícilmente exportable. Sus condiciones —continuidad política de más de un siglo, financiación estable mediante un impuesto afectado sobre salarios, cultura cívica de alta confianza institucional— no se dan en otros países europeos. Más aún, el propio modelo enfrenta hoy problemas de *golden handcuffs* (inquilinos sin incentivos a moverse), uso por hogares de altos ingresos y reducción de la movilidad laboral.

|
Los controles no son simplemente ineficaces: reducen la oferta disponible, penalizan la movilidad de los inquilinos, incentivan el fraude y desvían la atención política de las reformas que realmente harían falta
 |

El caso neerlandés ilustra los riesgos: con el mayor parque proporcional de vivienda social de Europa (históricamente por encima del 30 %), en 2015 debió restringir el acceso por una resolución de la UE. El resultado fue “residualización forzada”, listas de espera de 8-15 años en Ámsterdam y una subida del mercado privado de alquiler de más del 65 % entre 2015 y 2023.

Los subsidios a la demanda: efectos adversos

Los subsidios directos al alquiler constituyen un instrumento extendido en Europa. Su ventaja es la flexibilidad; su debilidad estructural es que, en mercados con oferta inelástica, tienden a capitalizarse en los precios. La *Cour des Comptes* francesa ha documentado repetidamente que una fracción significativa de las ayudas se transfiere a los propietarios en forma de rentas más elevadas. Un sistema de subsidios a la demanda en un mercado sin elasticidad de oferta equivale, en parte, a una transferencia de recursos públicos al sector propietario.

El caso español: de la cultura de la propiedad a la generación inquilina

Las raíces del modelo

Para entender las políticas de vivienda en España del siglo XXI, es imprescindible comprender la especificidad del modelo heredado.

España no construyó un parque significativo de alquiler social en las décadas de posguerra. El franquismo promovió activamente la propiedad privada, y esa orientación se mantuvo durante la Transición y en las sucesivas décadas democráticas. El instrumento central fue la Vivienda de Protección Oficial (VPO): subvencionada y destinada mayoritariamente a la compra, pero con una protección temporal. Transcurrido un período de entre 10 y 30 años, las VPO se incorporan automáticamente al mercado libre. Este mecanismo singular implica que el parque protegido se consume a medida que se crea. El resultado acumulado es que en 2025 España cuenta con un parque de alquiler social de apenas el 1,5-2 % del total de viviendas, frente a una media de la UE-27 del 10,5 %. España ha invertido décadas de recursos públicos en un sistema que, lejos de crear un parque permanente de vivienda asequible, alimenta el mercado libre con viviendas que se descalifican automáticamente.

|
España ha invertido décadas de recursos públicos en un sistema que, lejos de crear un parque permanente de vivienda asequible, alimenta el mercado libre con viviendas que se descalifican automáticamente
 |

La generación inquilina

Una de las consecuencias más relevantes y menos discutidas de las políticas de vivienda españolas del último cuarto de siglo es su impacto distributivo intergeneracional. Salas-Rojo (2024) documenta un cambio estructural de primer orden: la tasa de propiedad de los hogares de entre 30 y 34 años ha caído más de 20 puntos porcentuales entre 2002 y 2022. Al mismo tiempo, la proporción de hogares mayores de 70 años con segunda residencia creció del 30 % al

50 % en el mismo período. En 2022, el 65,9 % de los jóvenes de entre 18 y 34 años residía aún en el domicilio familiar, frente al 53 % en 2008. Este fenómeno tiene consecuencias económicas más allá de la equidad: retrasa la formación de hogares, reduce la movilidad geográfica y laboral, concentra el riesgo habitacional en el mercado privado de alquiler y genera presión política sobre instrumentos —controles de precio, subsidios al alquiler— cuya eficacia a largo plazo es limitada (véase Torres, 2022 y 2023; González Simón, 2025).

La Ley por el Derecho a la Vivienda (2023): un primer balance

La Ley 12/2023 nace para intentar dar respuesta a los problemas de accesibilidad, pero ha sido controvertida. Sus disposiciones más discutidas son el régimen de zonas de mercado residencial tensionado y la ampliación de los derechos de los inquilinos. Dos años después de su entrada en vigor, el balance es el de una ley con impacto asimétrico y generalmente negativo en el territorio. El riesgo sistémico más importante es que replica el patrón ya documentado en otras latitudes: alivio aparente a corto plazo para algunos inquilinos ya instalados, reducción real de la oferta formal de alquiler, presión al alza sobre los segmentos no regulados y desplazamiento de la inversión hacia otros usos como venta, alquiler turístico o vivienda vacía.

El estudio de Pérez García (2025) sobre Cataluña, que ya disponía de regulación autonómica previa, encuentra que la regulación se asocia con una reducción del crecimiento de los precios solo a corto plazo, pero también con una caída significativa del número de contratos de alquiler formalizados. Más aún, la ley no aborda en absoluto el problema de fondo: la escasez de vivienda. No simplifica licencias, no libera suelo,

no reduce trabas administrativas, no ofrece seguridad jurídica a los promotores. Sin una expansión paralela y sostenida de la oferta, la regulación de los precios no resolverá nada: simplemente redistribuirá la escasez de forma más opaca.

Lecciones de la evidencia comparada

El error del cortoplacismo

Quizá la lección más general que emerge de la literatura es que los efectos de las políticas de vivienda a largo plazo divergen sistemáticamente de sus efectos a corto plazo, y con frecuencia van en sentido contrario al pretendido. Los subsidios a la demanda mejoran el acceso individual de los beneficiarios a corto plazo, pero se capitalizan en precios y son fiscalmente insostenibles sin un correlato de oferta. Los controles de alquiler alivian la carga de los inquilinos actuales, pero reducen la oferta disponible para los futuros. Toda intervención que abarata un bien sin aumentar su oferta genera escasez en algún punto de la cadena.

El fallo estructural español: la desprotección automática

España necesita una revisión profunda del paradigma VPO. Paradójicamente, cuanta más VPO se construye, más aumenta el déficit de parque accesible permanente, porque la desprotección automática supera la producción nueva. La lección del modelo vienés no es que España deba replicarlo —sería probablemente inviable—, sino que cualquier modelo de vivienda asequible requiere un parque que no desaparezca con el tiempo. Ese parque no tiene por qué ser público: la experiencia de Japón, Suiza y los Países Bajos muestra que es posible mantener precios

contenidos combinando regulación ágil, procesos de licencias rápidos, zonificación flexible y mercados privados competitivos.

La vivienda turística: un debate sobredimensionado

Uno de los debates más ruidosos —y posiblemente más sobredimensionados— es el de la vivienda turística. La evidencia disponible sugiere que este fenómeno actúa como factor amplificador en determinados barrios o ciudades muy concretas, pero difícilmente puede explicar por sí solo un problema de escasez que afecta a prácticamente todas las grandes áreas urbanas europeas. Desde un punto de vista económico, gravar la actividad mediante tasas turísticas adicionales tiene efectos limitados sobre la oferta residencial permanente: en mercados con demanda turística elevada, estos costes tienden a trasladarse a precios o a reducir marginalmente la actividad sin liberar *stock* significativo para alquiler tradicional. Si el objetivo es proteger el parque residencial, las herramientas más efectivas no son fiscales, sino regulatorias: limitar la concesión de nuevas licencias, revisar las existentes y redefinir criterios urbanísticos que distingan entre uso residencial y uso económico del suelo. Sin un aumento sustancial de la oferta total, focalizar el debate en la vivienda turística corre el riesgo de convertirse en un sustituto cómodo de reformas más estructurales.

La alternativa generalmente ignorada: liberar la oferta privada

El debate español sobre vivienda adolece de un sesgo persistente hacia la intervención regulatoria y redistributiva, y de una ausencia casi total de discusión sobre cómo aumentar la oferta. No se discute por qué se construyen tan pocas viviendas

nuevas, por qué los procesos de licencias duran años, por qué el suelo urbanizable es tan escaso en las grandes ciudades, o por qué un promotor que quiera construir alquiler asequible se enfrenta a una maraña normativa que hace el proyecto inviable. La experiencia internacional muestra que los países que han logrado contener los precios de la vivienda sin recurrir a parques sociales masivos lo han hecho mediante tres instrumentos complementarios: zonificación flexible que permite densificar y cambiar usos en respuesta a la demanda; procesos administrativos rápidos y predecibles para licencias de obra y cambios de uso; y seguridad jurídica para arrendadores e inquilinos que incentive contratos largos y estables.

|
El debate español sobre vivienda adolece de un sesgo persistente hacia la intervención regulatoria y redistributiva, y de una ausencia casi total de discusión sobre cómo aumentar la oferta
 |

Ninguno de estos tres elementos está presente en España. Mientras el debate público se centra en expropiar pisos vacíos o topa alquileres, las ciudades españolas siguen teniendo normativas urbanísticas de los años setenta, procesos de licencias que tardan dos años y un marco legal del alquiler que cambia cada legislatura².

Conclusiones

La evidencia empírica acumulada sobre las políticas de vivienda europeas en el siglo XXI permite extraer conclusiones que trascienden las controversias ideológicas en las que este debate suele enquistarse:

La primera es que los efectos a largo plazo de las políticas de vivienda son sistemáticamente distintos —y a menudo opuestos— a sus efectos a corto plazo. Esto hace que la evaluación política de estas medidas, que tiende a concentrarse en los efectos inmediatos, sea estructuralmente sesgada hacia la sobrevaloración de instrumentos que producen alivio momentáneo a costa de agravar el problema subyacente.

La segunda es que el único factor común a todos los mercados de vivienda que han logrado

contener precios desde la crisis financiera, y a largo plazo, es la abundancia relativa de oferta. España ha fracasado en ambos frentes: no tiene parque social significativo ni facilita que el sector privado construya a la escala necesaria.

La tercera es que el caso español es singularmente preocupante. Un modelo histórico basado en vivienda protegida en propiedad con protección temporal ha dejado, tras una inversión pública significativa durante décadas, un parque de alquiler social de apenas el 2 % del total.

España tiene hoy una ventaja que no tuvo en 2008: sabe dónde está el problema. Se trata, simple y llanamente, de que faltan viviendas en las ciudades donde hay empleo. Resolver ese problema no requiere inventar modelos institucionales complejos ni importar soluciones

² La versión extensa de esta investigación incluye un cuadro comparativo detallado (cuadro 3) con las lecciones específicas derivadas para la política española (https://www.funcas.es/documentos_trabajo/politicas-de-vivienda-en-europa-efectos-a-largo-plazo-y-lecciones-para-espana/)

de otros países con historias muy distintas. Requiere algo mucho más prosaico: liberar suelo, acelerar licencias, dar seguridad jurídica y dejar que se construya. Sin oferta,

no hay política de vivienda que funcione. Con oferta suficiente, muchas de las intervenciones que hoy se debaten dejarían de ser necesarias.

Referencias

- EZQUIAGA, I. (2024). *El sistema ya no financia burbujas: escasez de vivienda y caída del crédito*. Estudios de la Fundación, 102. Funcas.
- FRIESENECKER, M. y KAZEPOV, Y. (2021). Housing Vienna: the socio-spatial effects of inclusionary and exclusionary mechanisms of housing provision. *Social Inclusion*, 9(2), 77-90.
- GONZÁLEZ SIMÓN, M. Á. (2025). Lecciones europeas para las políticas de vivienda en España. *Cuadernos de Información Económica*, 305, 54-66. <https://www.funcas.es/articulos/lecciones-europeas-para-las-politicas-de-vivienda-en-espana/>
- KHOLODILIN, K. y KOHL, S. (2023). Do rent controls and other tenancy regulations affect new construction?. *International Journal of Housing Policy*, 23(4), 671-691.
- KHOLODILIN, K. A. (2024). Rent control effects through the lens of empirical research. *Journal of Housing Economics*, 63, 101983.
- MENSE, A.; MICHELSEN, C. y KHOLODILIN, K. (2022). Rent control, market segmentation, and misallocation. *Journal of Urban Economics*, 134, 103513.
- PÉREZ GARCÍA, L. (2025). Effectiveness of Rent Controls: Evidence from Spain. *Working paper*, arXiv:2602.08631.
- TORRES, R. (2022). El mercado de la vivienda ante el cambio de ciclo económico. *Cuadernos de Información Económica*, 290, 1-6. <https://www.funcas.es/articulos/el-mercado-de-la-vivienda-ante-el-riesgo-de-recesion/>
- TORRES, R. (2023). El acceso de los jóvenes a la vivienda. *Cuadernos de Información Económica*, 296, 25-32. <https://www.funcas.es/articulos/el-acceso-de-los-jovenes-a-la-vivienda/>
- SALAS-ROJO, P. (2024). Intergenerational wealth transfers and housing in Spain. *Working Paper*. Banco de España.