225
ARQUITECTURA Y VIVIENDA: NUEVAS FORMAS DE HABITAR
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana
Ciudad y Territorio Estudios Territoriales



Director / Editor-in-Chief
José María Ezquiaga Domínguez
Universidad Politécnica de Madrid

Secretario / Editorial Manager
Eduardo de Santiago Rodríguez
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

Coordinación Editorial / Editorial Coordination
Nélida Marcos Morilla
Miguel Tudela Fournet
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

CONSEJO DE DIRECCIÓN / MANAGEMENT BOARD

Presidente de Honor / Honorary President
David Lucas Parrón
Secretario de Estado Vivienda y Agenda Urbana
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

Presidente / President
Iñaqui Carnicero Alonso-Colmenares
Secretario General de Agenda Urbana y Arquitectura
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

Vicepresidenta / Vicepresident
María Teresa Verdú Martínez
Directora General de Agenda Urbana y Arquitectura
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

Vocales / Members
Sonia Hernández Partal
Subdirectora General de Políticas Urbanas
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

Miguel Baiget Llompart
Subdirector General de Suelo, Información y Evaluación
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

Leire Iglesias Santiago
Directora General de SEPES
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

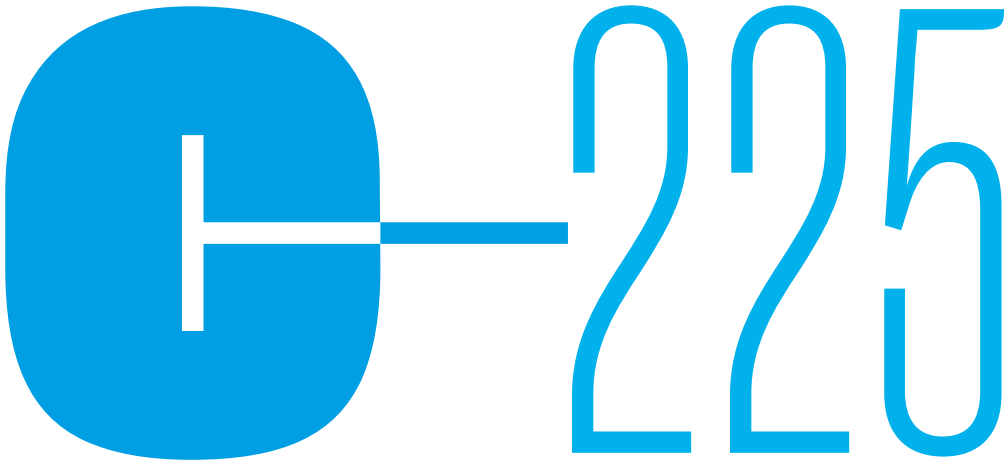
Francisco Javier González Matesanz
Subdirector General de Cartografía y Observación del Territorio (IGN)
Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible

María de los Reyes Casado González
Subdirectora general de Recursos, Publicaciones y Documentación
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales
#225_25

ARQUITECTURA Y VIVIENDA. NUEVAS FORMAS DE HABITAR

ARCHITECTURE AND HOUSING. NEW WAYS OF DWELLING



GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE VIVIENDA Y AGENDA URBANA

COMITÉ DE REDACCIÓN CYTET
EDITORIAL BOARD

José María Ezquiaga
Universidad Politécnica de Madrid

Josefina Cruz Villalón
Universidad de Sevilla

Rafael de Miguel González
Universidad de Zaragoza

Eduardo de Santiago Rodríguez
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

Irene Lebrusán Murillo
Universidad Autónoma de Madrid

Marta Lora Tamayo
UNED Universidad Nacional de Educación a Distancia

Carles Llop Torné
Universitat Politècnica de Catalunya

María Valenzuela García
Bilbao Ría 2000

CONSEJO CIENTÍFICO CYTET
SCIENTIFIC BOARD

Itziar Aguado Moralejo
Universidad del País Vasco - Euskal Herriko Unibertsitatea (España)

Maria José Alonso Mas
Universidad de Valencia (España)

Miguel Atienza Úbeda
Universidad Católica del Norte Antofagasta (Chile)

Carme Bellet Sanfeliu
Universidad de Lleida (España)

Ana Belén Berrocal Menárguez
Universidad Politécnica de Madrid (España)

Ignacio Bisbal Grandal
Universidad del Bio Bio (Chile)

Omar Bouazza Ariño
Universidad Complutense de Madrid (España)

Helga Von Breymann Miranda
Universidad de Costa Rica

Claudia Andrea Castillo Haeger
Universidad de Los Lagos (Chile)

María A. Castrillo Romón
Universidad de Valladolid (España)

Francisco Cebrián Abellán
Universidad de Castilla La Mancha (España)

Paulina Cepeda
Universidad Central de Ecuador

Luis Ángel Collado Cueto
Universidad Autónoma de Madrid (España)

Jose Antonio Corraliza
Universidad Autónoma de Madrid (España)

Antonio Fortes Martín
Universidad Carlos III Madrid (España)

Cándida Gago García
Universidad Complutense Madrid (España)

Pablo Galaso Reca
Universidad de La República (Uruguay)

Cristina García González
Universidad Politécnica de Madrid (España)

Fernando Miguel García Martín
Universidad Politécnica de Cartagena (España)

Isabel González García
Universidad Politécnica de Madrid (España)

Francisco Javier González González
Universidad Europea (España)

Pedro Górgolas Martín
Universidad de Sevilla (España)

Ester Higueras García
Universidad Politécnica de Madrid (España)

Víctor Jiménez Barrado
Universidad de Las Palmas Gran Canaria (España)

Lourdes Jiménez Garcinuño
Universidad de Alcalá de Henares (España)

Carlos Jiménez Romera
Universidad El Bosque Bogotá. Colombia (España)

Elena Lacilla Larrodé
Universidad de Navarra (España)

Alfredo Lozano
Universidad Central del Ecuador

Esperanza Marrodán Ciordia
Universidad de Navarra (España)

Almudena Martínez del Olmo
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (España)

Juan José Michelini
Universidad Complutense Madrid (España)

Elisa Moreu Carbonell
Universidad de Zaragoza (España)

Carmen Mota Utanda
Universidad de Castilla La Mancha (España)

Carlos Muñoz Parra
Universidad de Santiago de Chile (Chile)

Oriol Nel·lo Colom
Universidad Autónoma de Barcelona (España)

Soledad Nogués Linares
Universidad de Cantabria (España)

Sarah Alexandra Obregón Davis
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Jalisco (México)

Velia Yolanda Ordaz Zubia
Universidad de Guanajuato (México)

Pilar Paneque Salgado
Universidad Pablo de Olavide (España)

Melisa Pesoa Marcilla
Universidad Politécnica Catalunya (España)

María José Piñeira Mantiñán
Universidad de Santiago de Compostela (España)

Maria Dolores Pitarch Garrido
Universidad de Valencia (España)

María Cruz Porcal Gonzalo
Universidad del País Vasco (España)

José Prada Trigo
Universidad de Valladolid (España)

Anna Ribas Palom
Universidad de Girona (España)

Fermín Rodríguez Gutiérrez
Universidad de Oviedo (España)

Alejandro Román Márquez
Universidad de Sevilla (España)

Gustavo Romanillos Arroyo
Universidad Complutense Madrid (España)

Fernando Rubiera Morollón
Universidad de Oviedo (España)

Valeria Scavone
Universitá degli Studi di Palermo (Italia)

Eloy Solís Trapero
Universidad de Castilla La Mancha (España)

Daniel Sorando
Universidad de Zaragoza (España)

Rafael Temes Cordovez
Universidad Politécnica de Valencia (España)

Mariona Tomàs Fornés
Universidad de Barcelona (España)

Graziella Trovato
Universidad Politécnica de Madrid (España)

Pedro Uceda Navas
Universidad Complutense de Madrid (España)

J. Fernando Vera Rebollo
Universidad de Alicante (España)

Marta Rosa Vilela Malpartida
Pontificia Universidad Católica del Perú

Andrés Walliser
Universidad Complutense de Madrid (España)

Juan Guillermo Yunda Lozano
Universidad Pontificia Javieriana Bogotá (Colombia)

Ana Zazo Moratalla
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (España)

CONSEJO ASESOR INTERNACIONAL
INTERNATIONAL ADVISORY BOARD

Antonio Acierno
Universitá degli Studi di Napoli Federico II (Italia)

Arturo Almandoz Marte
Universidad Simón Bolívar de Caracas (Venezuela) y Pontificia Universidad Católica (Chile)

Rachelle Alterman
Technion Israel Institute of Technology (Israel)

Nacima Baron
Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, París (France)

Paola Briata
Politecnico di Milano (Italia)

James Buckley
University of Oregon (USA)

Joan Busquets
Harvard University (USA)

Laurent Coudroy de Lille
Université de París-Est-Créteil (France)

Karen Chapple
Berkeley University of California (USA)

Fernando de Terán Troyano
Universidad Politécnica de Madrid (España)

José María de Ureña Francés
Universidad de Castilla-La Mancha (España)

Juan Carlos del Castillo Daza
Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá (Colombia)

Paulo V. Dias Correia
Universidade de Lisboa (Portugal)

Elizabeth Espinosa Dorantes
Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco (México)

Ana María Fernández-Maldonado
TU Delft University of Technology (The Netherlands)

Fania Fridman
Universidade Federal do Rio de Janeiro (Brasil)

Alvaro Antonio Gomes Domingues
Universida de do Porto (Portugal)

Josefina Gómez Mendoza
Universidad Autónoma de Madrid (España)

Laureano Lázaro Araujo
Universidad Complutense de Madrid (España)

Jesús Leal Maldonado
Universidad Complutense de Madrid (España)

Francesco Lo Piccolo
Università degli Studi di Palermo (Italia)

Ángel Menéndez Rexarch
Universidad Autónoma de Madrid (España)

Leandro Minuchin
Manchester University (United Kingdom)

Sergio Montero Muñoz
Universidad de Los Andes, Bogotá (Colombia)

Luis Moya González
Universidad Politécnica de Madrid (España)

Demetrio Muñoz Gielen
Radboud University Nijmegen (The Netherlands)

Zaída Muxí Martínez
UPC Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona (España)

Vincent Nadin
TU-Delft University of Technology (The Netherlands)

Michael Neuman
University of Westminster, London (United Kingdom)

Luciano Parejo Alfonso
Universidad Carlos III de Madrid (España)

Fernando Parra supervía
Universidad Autónoma de Madrid (España)

Rubén Omar Pesci
FLACAM y Cátedra UNESCO para el Desarrollo Sustentable (Argentina)

Héctor Quiroz Rothe
UNAM Universidad Nacional Autónoma de México (México)

Josep Roca Cladera
UPC Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona (España)

Nelson Saule
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Brasil)

Guillermo Tella
Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires (Argentina)

Catalina Turcu
UCL University College London (United Kingdom)

Antonio Vázquez Barquero
Universidad Autónoma de Madrid (España)

Fernando Viviescas Monsalve
Universidad de Guadalajara (México) y Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá (Colombia)

Alicia Ziccardi
UNAM Universidad Nacional Autónoma de México (México)

Karl Zimmerer
Pennsylvania State University (USA)

ÍNDICE / *CONTENTS*

INTRODUCCIÓN INSTITUCIONAL / *INSTITUTIONAL INTRODUCTION*

Introducción Institucional: Una nueva época para la revista CyTET
Institutional Introduction: A new era for CyTET
Iñaqui Carnicero

PRESENTACIÓN / *PRESENTATION*

Presentación: Arquitectura y Vivienda. Nuevas formas de habitar
Presentation: Arquitecture and housing. New ways of dwelling
José María Ezquiaga-Domínguez

ESTUDIOS / *ARTICLES*

S1 LA CUESTIÓN RESIDENCIAL: NECESIDADES SOCIALES Y POLÍTICAS DE VIVIENDA
THE HOUSING ISSUE: SOCIAL NEEDS AND HOUSING POLICIES

E01_22 Vivir lejos, vivir menos: vivienda, segregación e injusticia temporal en la ciudad contemporánea
Living far, living less: housing, segregation, and temporal injustice in the contemporary city
Carlos Moreno

E02_34 El reto de la vivienda social frente a la emergencia residencial
The challenge of social housing in the face of the Spanish residential emergency
Jesús Leal-Maldonado

E03_58 Mercado y politica de vivienda en España tras el pinchazo de la burbuja (2014-2025)
Real estate market and housing policy in Spain after the housing bubble bursting (2014-2025)
Julio Rodríguez-López

E04_72 La nueva burbuja del precio de la vivienda en España: la paradoja de la escasez de oferta y los suelos vacantes
Examining Spain's new price bubble and land management: the paradox of shortage of supply and vacant land
Ignacio Ezquiaga-Dominguez

E05_98 De la España vaciada a la España abarrotada: tendencias y efectos en el mercado inmobiliario
From depopulated Spain to overcrowded Spain: trends and effects on the real estate market
Marina Asensio Vázquez, Marina García Gil, Marina Luque Rodríguez, Enrique Martín Barragán

E06_116 Juventud excluida y desplazada: cómo el sistema de vivienda español está fallando a la población joven
Youth exclusion and displacement: how Spain's housing system is failing young people
Almudena Martínez-Del-Olmo

E07_134 Planificación urbanística y crisis de acceso a la vivienda: incidencia de las viviendas de uso turístico en el precio de la vivienda y su dependencia espacial en el periodo pospandémico en España
Urban planning and housing access crisis: incidence of tourist-use housing on housing prices and its spatial dependence in the post-pandemic period in Spain
Clara Matutano-Molina, Alexandra Delgado-Jiménez, Aitziber Pousa-Unanue

S2 POLÍTICAS DE VIVIENDA
HOUSING POLICIES

E08_152 Cinco tesis acerca de la política de vivienda en España
Five Theses on Housing Policy in Spain
Josep Roca-Cladera, Blanca Arellano

E09_176 La vivienda en el estado del bienestar: los retos de hoy para acceder a una vivienda digna
Housing in the welfare state: today's challenges in accessing decent housing
Carmen Trilla-Bellart, Carles Donat, Aleix Arcarons

ÍNDICE / *CONTENTS*

ESTUDIOS / *ARTICLES*

E10_196 **Vivienda. Bases para una nueva regulación**
Grounds for a new regulation on housing
Sebastián Jornet, Rafael De-Cáceres-Zurita

E11_218 **Colaboración público-privada para la provisión de vivienda asequible en la España del segundo tercio del siglo XXI**
Public-private collaboration for the provision of affordable housing in Spain in the second third of the 21st century
Javier Burón-Cuadrado

E12_246 **Nuevas herramientas urbanísticas para la promoción de viviendas**
New urban planning tools for housing development
Felipe Iglesias-González

S3 **NUEVAS FORMAS DE HABITAR: VIVIENDA E INVESTIGACIÓN PROYECTUAL ARQUITECTÓNICA**
NEW WAYS OF DWELLING: HOUSING AND ARCHITECTURAL PROJECTS RESEARCH

E13_268 **Cincos aspectos a considerar sobre la vivienda contemporánea en España: Hábitos, Muebles, Habitaciones, Cruces y Reparaciones**
Aspects to Consider in Contemporary Housing in Spain: Habits, Furniture, Rooms, Crossings and Repairs
Javier Monteys-Roig, Nuria Ortigosa

E14_286 **Vivienda: Mirar para otro lado**
Housing: looking into a different direction
José María Lapuerta-Montoya

E15_308 **Vivienda y construcción de la ciudad en España. Cuarenta años de experimentación urbana**
Housing and the Building of the City in Spain. Forty Years of Urban Experimentation
Carmen Díaz-Medina, Javier Monclús-Fraga

E16_328 **Una mirada crítica a la cuestión de la vivienda social en España desde las redes internacionales del urbanismo: la visión de Edith Elmer Wood (1871-1945)**
A critical view at the issue of social housing in Spain from international urban planning networks: the vision of Edith Elmer Wood (1871-1945)
María-Cristina García-González, Salvador Guerrero

E17_352 **Nuevos paradigmas arquitectónicos en la vivienda pública en España: IBAVI e IMPSOL como casos de estudio**
New architectural paradigms in public housing in Spain: IBAVI and IMPSOL as case studies
David Hernández-Falagán

E18_368 **Vivienda de baja altura y alta densidad: atributos e interrogantes de una alternativa tipológica**
Low-Rise, High-Density Housing: Attributes and Challenges of a Typological Alternative
Guiomar Martín-Domínguez, Sergio Martín-Blas, Mariacristina D'Oria

E19_394 **El Planeamiento Colaborativo: una mesa de negociación para procesos urbanos**
Collaborative Planning: a negotiating board for urban processes
Enrique Arenas-Laorga, Luis Basabe-Montalvo, Luis Palacios-Labrador

E20_418 **Patrimonio habitado. Rehabilitación de casas de vecinos mediante procesos cooperativos y salvaguardia ecológica y social de entornos patrimoniales**
Inhabited heritage: Rehabilitation of courtyards with cooperative processes and ecological and social safeguarding of areas of heritage value
Gaia Redaelli, Jacinta Ortiz-Miranda, Carlos Anaya-Sahuco

E21_438 **El barrio de vivienda social Forte Quezzi de Génova (Italia). Evolución, debate y encuesta ciudadana**
The Forte Quezzi social housing neighbourhood in Genoa (Italy). Evolution, debate and citizens survey
Francesco Gastaldi, Federico Camerin

ÍNDICE / *CONTENTS*

ESTUDIOS / *ARTICLES*

E22_462 **El Coliving, un nuevo fenómeno de alojamiento y su encaje en el ordenamiento jurídico español**
Coliving, a new phenomenon of accommodation and its fit into the Spanish legal system
Antonio Ñudí-Tornero

E23_478 **Hacia una parametrización del Cohousing. Definición y aplicación al caso de Madrid**
Towards a parameterization of Cohousing. Definition and application to the case of Madrid
Anaïs García-Pérez, Luis Moya-González

E24_498 **Evolución del Cohousing en Europa (2017-2024): Un Análisis Bibliográfico y de Casos**
Evolution of Co-Housing in Europe (1990–2017): A bibliography and case study
Diego Ruiz-Vernacci, María-Elena Lacilla-Larrodé, Isabel Rodríguez-Tejedo

RESEÑAS Y LIBROS/REVIEWS AND BOOKS

R1_522 **Recensiones y reseñas de libros recibidos**
Reviews and book reviews received



008

Introducción institucional: Una nueva época para la revista CyTET

Institutional introduction: A new era for CyTET

Iñaqui Carnicero Alonso-Colmenares (1)

(1) Secretario General de Agenda Urbana, Vivienda y Arquitectura

Vivimos tiempos marcados por profundos desafíos: dificultad en el acceso a la vivienda, el impacto del entorno construido en nuestra salud, la crisis climática, la existencia de desigualdades persistentes, migraciones globales, cambios demográficos y aceleración tecnológica configuran un escenario lleno de retos e incertidumbres, pero también de oportunidades de cambio. En este complejo contexto del mundo actual en el que vivimos, la arquitectura, el urbanismo y la ordenación del territorio adquieren un papel más decisivo que nunca para imaginar y construir entornos más justos, sostenibles y habitables.

Desde el diseño de la vivienda hasta la planificación de las grandes metrópolis, la reflexión sobre la ciudad y el territorio se revela como un ejercicio de responsabilidad colectiva y compromiso intelectual. Con esta nueva etapa que arrancamos, la revista **Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)** aspira a acercarse aún más a los temas más sensibles y urgentes de nuestra sociedad, convirtiéndose en un foro vivo donde compartir conocimiento riguroso, pensamiento crítico y propuestas que contribuyan a afrontar los desafíos de nuestro tiempo.

La revista CyTET es la decana de las publicaciones en lengua castellana sobre urbanismo y ordenación del territorio. Su origen se remonta al año 1968, siendo desde entonces un referente científico en materia de estudios urbanos y territoriales.

Desde entonces, en los más de 50 años transcurridos, donde ha contado con la dirección de figuras relevantes que supieron mantener su excelencia editorial y su vocación de servicio público, CyTET ha publicado más de 2000 artículos de prestigiosos profesionales y académicos, que son un fiel reflejo de la evolución del pensamiento científico y de la práctica profesional en estos campos, consolidándose como una de las publicaciones científicas más prestigiosas del ámbito iberoamericano, siendo en 2024, según el *SCImago Journal Rank*, la primera revista en español en el área de Urban Studies.

Manteniendo la excelencia y el carácter científico que han caracterizado a la revista durante su larga trayectoria con este número de otoño 2025, desde el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana inauguramos la que podemos llamar nueva quinta época, bajo la dirección de José María Ezquiaga que junto a un renovado nutrido equipo de expertos tiene el firme compromiso de abrir la revista a los debates más actuales, fortalecer su proyección internacional y renovar su enfoque editorial, con un nuevo formato, más accesible y visual, concebido para facilitar la difusión del conocimiento especializado entre una audiencia amplia, plural y diversa, sin renunciar al rigor académico y científico que ha sido siempre señas de identidad de la publicación.

Con ello queremos reforzar su papel como instrumento de análisis crítico, creación y transferencia de conocimiento pionero en torno a la ciudad, el territorio y la arquitectura que nos

permita abordar los numerosos retos contemporáneos a los que nos enfrentamos como sociedad. Como principal novedad, cada número tendrá una afinidad temática más definida, con monográficos o dosieres que aborden de manera rigurosa y plural cuestiones de máxima relevancia, como el futuro del espacio rural, la ciudad de proximidad, la intersección entre urbanismo y salud, o la gobernanza territorial de las áreas metropolitanas, para lo cual a través de *Call for Papers*, se fomentará la participación abierta de los mejores investigadores y profesionales de todo el mundo.

Ejemplo de este renovado espíritu es este número 225 que presentamos, con el que abrimos esta nueva etapa, dedicado al monográfico ***"Arquitectura y Vivienda: Nuevas formas de habitar"***. Un volumen que, reconociendo la vivienda como un derecho fundamental, analiza y explora el gran potencial de la investigación proyectual arquitectónica: desde la regeneración de los grandes conjuntos residenciales y la creación de nuevos eco barrios, hasta el papel fundamental que desempeñan los concursos de arquitectura para la vivienda pública, centrados en impulsar la calidad arquitectónica como un elemento esencial para mejorar la calidad de vida física y mental de las personas.

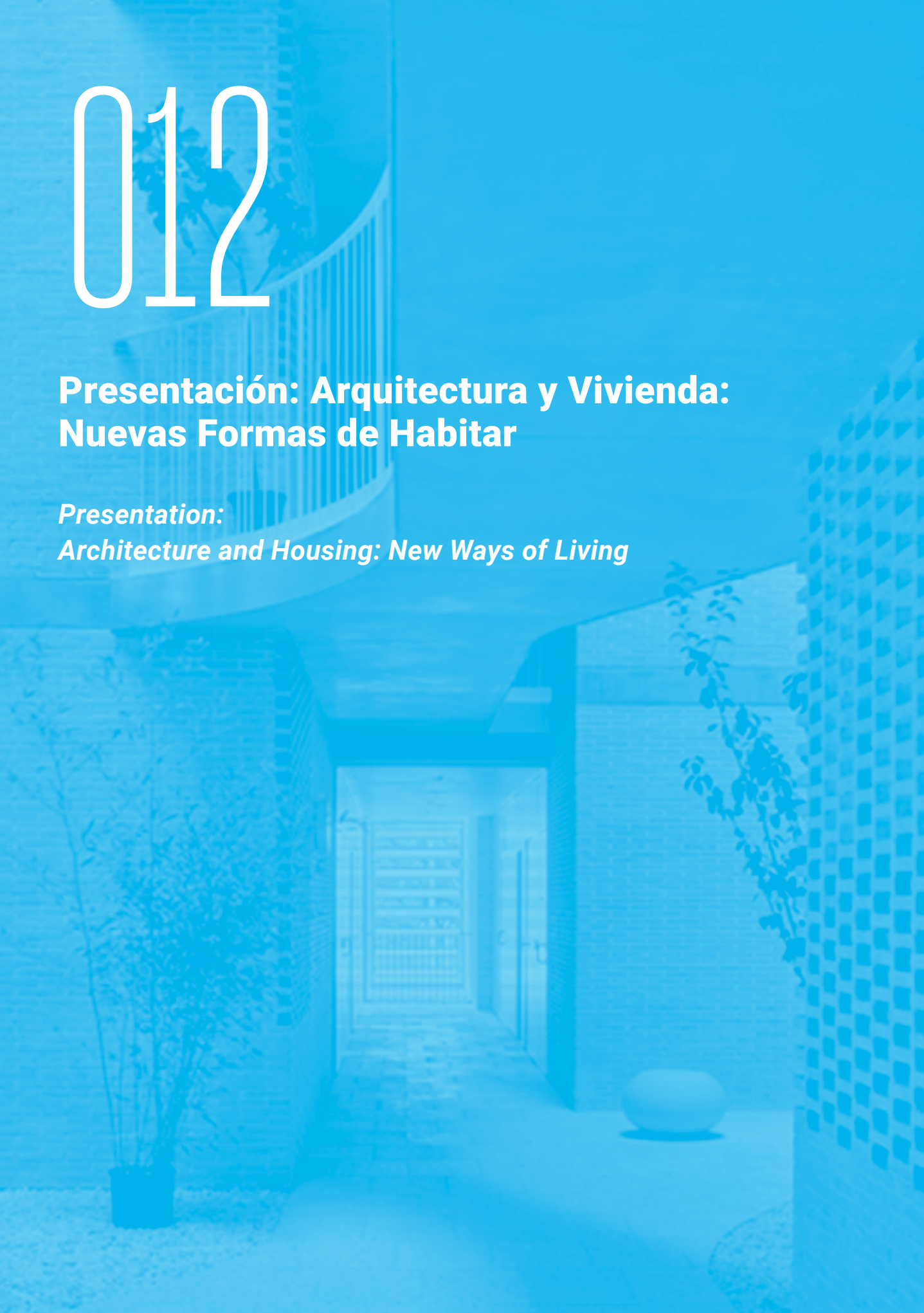
Así, este número reúne reflexiones, estudios y experiencias que ilustran cómo el diseño y la planificación pueden contribuir decisivamente a construir entornos habitables más sostenibles, inclusivos y resilientes, capaces de dar respuesta a los desafíos de nuestro tiempo y las nuevas formas de familia y de habitar, acordes con las aspiraciones colectivas de una sociedad en continua transformación.

Con esta nueva quinta época, **CyTET** renueva su compromiso con la excelencia científica, la reflexión crítica y la voluntad de contribuir a que la arquitectura y el urbanismo sigan siendo motores de progreso, cohesión social y transformación cultural, y seguir acompañando a profesionales, investigadores, responsables públicos y la sociedad en general en la generación de conocimiento riguroso y en la difusión de propuestas innovadoras que nos permitan responder a los grandes retos de nuestro tiempo.

012

Presentación: Arquitectura y Vivienda: Nuevas Formas de Habitar

Presentation:
Architecture and Housing: New Ways of Living



José María Ezquiaga Domínguez (1)

(1) Director de Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales / Coordinador del Monográfico

1 MARCO CONCEPTUAL

La crisis habitacional ha regresado a España, Europa y América con la intensidad y urgencia de las grandes controversias históricas en torno a las políticas de proyecto y gestión del alojamiento asequible a gran escala.

Las políticas de vivienda y suelo constituyen un elemento clave en la cohesión social y el desarrollo económico sostenible y, por ello, son merecedoras de un análisis y evaluación científico consciente de la complejidad del objeto de estudio y, consecuentemente, de la necesidad de converger desde metodologías y sensibilidades disciplinares muy diversas.

El presente número monográfico de la revista *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales* se sustenta en el ánimo fundacional de la veterana publicación: abordar en profundidad las grandes cuestiones que configuran el medioambiente, la ciudad y el territorio contemporáneo desde un enfoque transversal y efectuar esta aproximación multidimensional desde el conocimiento científico de la realidad en sus dimensiones analítica y diagnóstica pero también desde la evaluación crítica de las políticas de gobierno del territorio y las propuestas técnicas de planificación y proyecto en las diversas escalas territoriales.

Adicionalmente, con la presente monografía la Revista actualiza su formato y diseño editorial con el objetivo de potenciar la claridad, calidad y el adecuado diálogo entre textos y documentos gráficos que cada vez con mayor énfasis forman parte esencial del análisis, proyecto y planificación espacial.

La complejidad de la cuestión residencial hace difícil, pero extraordinariamente necesario, trabajar desde la perspectiva de la transversalidad, complementariedad y colaboración disciplinar a la hora de entender, proyectar y evaluar la respuesta colectiva a las necesidades asociadas a las nuevas formas de vida y a las nuevas formas de habitar.

Es una constatación muy relevante que el conjunto de los artículos de la monografía aporte desde su diversidad un discurso coherente en el que convergen las miradas plurales desde la salud, la economía, la sociedad, la arquitectura, la ciudad y la tecnología. Pero asimismo es interesante que muchos de los autores propongan perspectivas innovadoras para entender procesos aparentemente bien estudiados desde ópticas sectoriales convencionales, cuestionando el recurso a causalidades simplificadoras para explicar la crisis habitacional y la reiterada frustración de las políticas de vivienda. Para ello, un número significativo de autores apelan al conocimiento de la formación histórica de paradigmas analíticos, comportamiento de los mercados y políticas en apoyo de visiones más matizadas de la crisis contemporánea.

En el contexto europeo actual, marcado por una creciente carestía, precariedad y empobrecimiento



FIG. 1: Viviendas sociales en Borrassá. Peris+ Toral Arquitectos
Fuente: Fotografía José Hevia

de la calidad de la nueva producción residencial, la vivienda vuelve a estar en el centro del tablero demandando de las administraciones, emprendedores y profesionales un cambio radical en sus actuales estrategias de vivienda y suelo.

El entendimiento de la vivienda como derecho ciudadano se encuentra inevitablemente asociado al debate sobre las responsabilidades del Estado como garante de la accesibilidad universal y de la calidad de la vivienda. En España la cuestión remite de manera inmediata al planeamiento municipal y a la gestión urbanística como factores clave para asegurar la disponibilidad de suelo urbanizado y en condiciones óptimas de localización en las ciudades. Ambas instituciones atraviesan una seria crisis que fue tratada en profundidad en el monográfico número 217 de *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*.

Contemporáneamente, la responsabilidad pública y privada se ha ampliado a la promoción y defensa de la calidad arquitectónica y urbana del hábitat como derechos ciudadanos. Esta tendencia es fruto de una nueva actitud respecto al entorno que supera la mera exigencia de un compromiso contextual de la arquitectura para asumir aspiraciones más ambiciosas como la revitalización social y económica de la ciudad existente o la adecuación del parque edificado a las exigencias de habitabilidad y sostenibilidad energética.

El alojamiento, particularmente la vivienda asequible, protagonizó en el siglo XX algunas de las más interesantes investigaciones arquitectónicas y transformaciones sociales y continúa constituyendo el ámbito privilegiado de convergencia y contraste entre los enfoques y aproximaciones escalares propios de la edificación, el barrio y la ciudad. En la actualidad, demanda ser

expresión de las nuevas formas de vida y el ámbito prioritario de materialización de la responsabilidad urbana y ecológica de la arquitectura.

La monografía dedica una atención singular al papel de la investigación proyectual arquitectónica en la renovación y actualización los estándares, tanto de diseño como tecnológicos, particularmente en el ámbito de la vivienda asequible. Las experiencias que se han venido atesorando en Europa a lo largo de las últimas décadas: desde la regeneración de los conjuntos de vivienda masiva, los nuevos ecobarrios, los concursos de arquitectura pública o en la esfera más académica la iniciativa Europan, pueden entenderse como un gran laboratorio en el que varias generaciones de profesionales y responsables públicos han podido investigar sobre las cualidades de la arquitectura en los órdenes tipológico, constructivo, tecnológico y urbano, como respuesta a nuevos formatos de hogares y las nuevas formas de convivir y habitar asociadas.

Los años de bonanza económica previos a la crisis de 2008 no se aprovecharon para impulsar la investigación en torno a la industrialización y digitalización de la construcción, ni para renovar los tipos de vivienda convencionales. En la actualidad un evidente divorcio entre las necesidades de una sociedad y unos hogares cada vez más diversos y complejos y los estándares inmobiliarios que en términos generales continúan repitiendo fórmulas tradicionales tanto en la tipología edificatoria como en la tecnología constructiva, con independencia de los distintos segmentos sociales a los que se orienta el producto.

Las reflexiones y buenas prácticas proyectuales recogidas en la presente monografía nos muestran que finalmente los tiempos están cambiando. Hay un relevante consenso entre los autores en torno a sustentar la renovación de la arquitectura residencial en torno a varios objetivos:

- Nuevos formatos más flexibles de gestión del suelo en cuanto titularidad y/o cesión de uso, en particular con destino a la promoción de vivienda asequible.
- Una mayor amplitud y variedad de la oferta en tipos y tamaños de vivienda para ajustarlos a formatos de familia cada vez más diversos y cambiantes en el tiempo.
- Un diseño abierto, es decir, *progresivo* que pueda crecer y adaptarse a lo largo del tiempo a la variación de las necesidades y capacidad económica del usuario. Esta idea es particularmente importante en los países emergentes. En los países desarrollados la progresividad alcanza un grado adicional de complejidad, ya que debe operar no sólo en el proyecto de nueva vivienda sino en la rehabilitación/adaptación del parque residencial existente.
- La innovación tecnológica en todas las fases del proceso de producción residencial, atendiendo a las necesidades de ahorro energético, reducción de emisiones y economía circular, desde criterios que permitan compatibilizar la mayor durabilidad de la vivienda con la actualización tecnológica de las instalaciones.

Sin perjuicio de que en próximos números se realizarán nuevos llamamientos para profundizar en el conocimiento de cada uno de los temas identificados y para ampliar su horizonte geográfico, esta monografía pretende ofrecer desde la mencionada perspectiva plural una aproximación *holística* a las dimensiones contemporáneas de la cuestión residencial en España. Las contribuciones no se circunscriben a la esfera diagnóstica, sino que también abordan los planos de la evaluación y eventual formulación de políticas alternativas, o bien identifican buenas prácticas con valor paradigmático en proyectos y realizaciones residenciales de diversas escalas y localizaciones geográficas.

Desde este enfoque sinérgico, la monografía reúne cuestiones habitualmente remitidas a compartimentos disciplinares incomunicados:

1 Situar el diagnóstico de las dimensiones sociales, económicas y financieras del problema de la vivienda en una perspectiva contextual y temporal amplia y específicamente analizar la incidencia de la carestía de la vivienda en las dinámicas sociales y demográficas a medio y largo plazo, así como en la distribución geográfica de la población.
2 Evaluar la efectividad de las políticas públicas de fomento de la oferta de vivienda asequible en el contexto de la actual crisis habitacional y analizar la potencialidad de nuevas herramientas legales urbanísticas y formatos innovadores de partenariado público/privado y gestión colaborativa.
3 Analizar y valorar la efectividad de las políticas de rehabilitación y regeneración urbana, particularmente en centros históricos, revitalización de los conjuntos habitacionales obsoletos y adecuación del parque residencial a las necesidades de la población más vulnerable (niños y mayores) y a los requerimientos de eficiencia energética de los inmuebles.

4 La ampliación de la perspectiva habitacional a las esferas de las nuevas necesidades sociales y estilos de vida, superando el habitual reduccionismo cuantitativo de la crisis residencial, resituando el problema de la vivienda más allá de la vivienda misma.
5 Dar cuenta de experiencias innovadoras de reformulación de los paradigmas, arquitectónicos y urbanísticos convencionales, desde la gestión colaborativa de proyectos urbanos de vivienda asequible a tipologías, formatos de gestión.

2 ESTRUCTURA Y CONTENIDOS

El número se estructura en tres secciones: una primera donde se aborda la complejidad de la cuestión residencial desde el análisis de las intersecciones entre las necesidades sociales y las políticas de vivienda; una segunda, específicamente dedicada a las políticas de vivienda, y, finalmente, una tercera donde se realiza una reflexión propositiva sobre las nuevas formas de habitar, con referencias de investigación proyectual arquitectónica y buenas prácticas sobre el tema de la vivienda.

2.1 Sección 1: La cuestión residencial: necesidades sociales y políticas de vivienda

El artículo de Carlos Moreno titulado "**Vivir lejos, vivir menos: Vivienda, segregación e injusticia temporal en la ciudad contemporánea**", que abre la sección, identifica los vínculos entre la crisis de alojamiento y las profundas fracturas sociales, espaciales y temporales que atraviesan las ciudades contemporáneas tanto del Norte como del Sur global. Entiende que la creciente desconexión entre el lugar donde vive la gente y el lugar donde trabaja *es uno de los indicadores más poderosos de la crisis urbana* contemporánea, resultado de un modelo urbano heredado del siglo XX, basado en la segregación funcional, la motorización individual, la expansión suburbana y el desarrollo del suelo periférico. No se trata sólo de escasez. *Este modelo, apoyado durante mucho tiempo por las políticas públicas, ha dado lugar a una ciudad fragmentada y jerarquizada en la que la vivienda de bajo coste queda relegada a los márgenes, lejos del empleo, los servicios y las comodidades.* Esta segregación urbana produce una injusticia del tiempo: cuanto más lejos se vive, más horas se pierden en desplazamientos, limitando la vida cotidiana. Frente a esta situación Carlos Moreno propone una respuesta estructural, que garantice la justicia territorial. Una ciudad mixta en la que se puede vivir cerca del trabajo, acceder a la sanidad sin tener que cruzar dos horas de carretera, enviar a los hijos al colegio del barrio, participar en la vida ciudadana sin tener que depender del automóvil. En síntesis: *Pensar hoy en la diversidad social es pensar en el poder de vivir plenamente, en el espacio, pero también en el tiempo.*

El artículo de Jesús LEAL-MALDONADO titulado "**El reto de la vivienda social frente a la emergencia residencial española**", aborda la crisis residencial desde los múltiples prismas de su complejidad como paso necesario para ajustar cualquier propuesta que trate de resolver la situación actual, ya que no se trata sólo de plantearse como objetivo establecer cuántas viviendas hay que construir para responder a las necesidades actuales sino de alcanzar la universalización del derecho a una vivienda digna. Constata que las necesidades existentes el sector residencial ofrece una escasez de producción territorialmente desequilibrada lastrada por las consecuencias de la crisis de 2008 y la carestía de la vivienda asequible se ha trasladado al mercado de alquileres al que tienen que recurrir de manera cautiva los hogares con menores ingresos. La dificultad para conseguir un alojamiento digno por una parte numerosa de la población con recursos limitados plantea también incertidumbre sobre la continuidad del crecimiento económico en la medida en que implica encarecimiento de la mano de obra, descenso del consumo interior y posible freno de la inmigración precisa para compensar el progresivo descenso de la población nativa ocupada.

Julio RODRÍGUEZ-LÓPEZ presenta un análisis del "**Mercado y política de vivienda en España tras el pinchazo de la burbuja (2014-2025)**" donde sostiene cómo la situación actual es la resultante de la intensa crisis acaecida tras el "pinchazo" de la burbuja inmobiliaria en 2007-08, que se extendió hasta 2013, y de la recuperación posterior a este año, que se ha acentuado después de 2020. La pasada crisis del mercado de vivienda provocó una concentración acusada del sistema financiero y una reducción prolongada de la nueva oferta de vivienda. La posterior recuperación de la demanda está impulsada por el importante aumento de la población, apoyado en la inmigración. La creación de hogares supera ampliamente la construcción de nuevas viviendas. Según este autor, la respuesta a la actual situación debe venir por una mayor oferta, dentro

de la cual es preciso generar una cuota importante de viviendas protegidas realmente asequibles a los hogares con menores recursos.

Ignacio EZQUIAGA, en su artículo titulado "**La nueva burbuja del precio de la vivienda en España: la paradoja de la escasez de oferta y los suelos vacantes**" aborda cómo la escasez de nuevas viviendas en el contexto de un dinamismo demográfico relevante ha originado una nueva burbuja de precios que ha encontrado en el mercado del alquiler su expresión más aguda. El artículo analiza las causas de la paradoja de que la escasez de vivienda asequible conviva con un excedente de suelos vacantes (los pendientes de completar su planeamiento de desarrollo) muy amplio en gran parte del país. Los problemas estructurales e industriales que configuran el *cuello de botella* del desarrollo del suelo surgen como elemento diferencial que explica la caída de la elasticidad de la oferta al precio. Entre los factores más relevantes a considerar por el lado de la oferta encontramos que la concentración de suelos vacantes en instituciones derivadas de la crisis bancaria de 2012 y que aún no han sido devueltos al mercado para su transformación en viviendas.

El texto de Marina ASENSIO-VÁZQUEZ, Marina GARCÍA-GIL, Marina LUQUE-RODRÍGUEZ, y Enrique MARTÍN-BARRAGÁN titulado "**De la España vaciada a la España abarrotada: tendencias y efectos en el mercado inmobiliario"** analiza cómo el mercado de la vivienda en España presenta un desajuste estructural de naturaleza eminentemente territorial, resultado de la concentración demográfica y económica en grandes áreas urbanas y enclaves turísticos, frente al estancamiento o retroceso de regiones interiores. La inmigración, la reducción del tamaño medio de los hogares y los flujos migratorios internos han incrementado la presión sobre los precios en zonas dinámicas, mientras otros territorios acumulan vivienda vacía. Esta dualidad acentúa las desigualdades territoriales y sociales. En este contexto, las políticas públicas deben diseñarse con un enfoque territorial diferenciado, combinando medidas que refuercen la oferta en mercados tensionados con estrategias de reactivación en áreas en declive.

Almudena MARTÍNEZ-DEL-OLMO, en su artículo "**Juventud excluida y desplazada: cómo el sistema de vivienda español está fallando a la población joven**" examina cómo ha influido la continua promoción de vivienda libre en propiedad, como elemento central de un sistema residencial basado en activos, en la actual crisis de acceso a la vivienda en España. Para ello se aplica un análisis cuantitativo, complementado con técnicas de geoprocesamiento, que evalúa los cambios en las condiciones de acceso a la vivienda de la población joven en la ciudad de Madrid en el periodo 2010-2022. Los resultados muestran cómo el nuevo ciclo inmobiliario, caracterizado por una inversión privada en el alquiler y una escasa oferta, han agravado el estrangulamiento que sufre la juventud en su acceso a la vivienda. Esto ha conllevado un desplazamiento de esta población, principalmente hacia la periferia sur, agudizándose su exclusión residencial y las brechas socioespaciales existentes.

Cierra esta sección el texto titulado "**Planificación urbanística y crisis de acceso a la vivienda: análisis de la incidencia de la vivienda de uso turístico y su dependencia espacial en el periodo pospandémico en España**", de Clara MATUTANO-MOLINA, Alexandra DELGADO-JIMÉNEZ y Aitziber POUSA-UNANUE. En opinión de los autores, la relevancia del turismo y la proliferación de las viviendas de uso turístico (VUT) de los últimos años en España, hace necesario el estudio del impacto que estas generan en relación con la actual crisis de acceso a la vivienda. Mediante un análisis geoespacial basado en el índice de Moran I y en relación con la evolución de los precios de vivienda en alquiler, la investigación examina la dependencia espacial de la VUT en diversas provincias y ciudades españolas en el periodo pospandémico. Como resultado se constata la existencia de regiones donde su prevalencia agrava el acceso a la vivienda y, consecuentemente, la necesidad de estrategias de planificación urbanística que consideren la concentración espacial de la VUT con el objetivo de promover un desarrollo urbano sostenible y equilibrado España.

2.2 Sección 2: Políticas de vivienda

En esta sección se analizan desde diferentes perspectivas las políticas de vivienda en España, comenzando por el texto de Blanca ARELLANO y Josep ROCA-CLADERA titulado "**Cinco tesis acerca de la política de vivienda en España**". La primera tesis es que no se puede concluir que exista en la actualidad un grave déficit de producción de vivienda si no se considera de forma simultánea el exceso acumulado de viviendas en el periodo 2011-2021, así como el stock de viviendas vacantes. La segunda tesis, que construir más viviendas no comporta necesariamente, en el mercado residencial, una reducción de precios. La tercera tesis es que tampoco se puede

afirmar que es la falta suelo la que determina el actual encarecimiento de los precios residenciales. La cuarta tesis se refiere a la necesidad de construir más viviendas sociales a fin de atajar la falta de accesibilidad económica a la vivienda. La quinta tesis hace referencia a otra pieza clave de la política de vivienda que debe regir la actuación de los poderes públicos: el impulso del alquiler de vivienda.

La contribución de Carmen TRILLA-BELLART, Carles DONAT y Aleix ARCARONS titulado "**La vivienda en el estado del bienestar: los retos de hoy para acceder a una vivienda digna**" sostiene que España atraviesa, como la gran mayoría de países europeos, una grave crisis de vivienda, ofreciendo algunas claves explicativas de las razones de la situación y de la especial gravedad que reviste en España, a causa de la debilidad que la política de vivienda viene arrastrando durante décadas dentro del Estado del Bienestar: carencia de infraestructuras públicas potentes y fuerte dependencia de la volatilidad del mercado libre para dar respuesta a las necesidades sociales; desajustes elevados entre demanda de vivienda y capacidad de oferta; y crecimiento de la vulnerabilidad residencial y social Frente a esta situación, las administraciones públicas por un lado están adoptando medidas, en la mayoría de los casos de carácter paliativo y con pretensión de efecto a corto plazo y, por otro lado, están trabajando en estrategias que tan sólo van a ser efectivas en el medio y el largo plazo. Una de las más debatidas entre las primeras es la del control de los alquileres como medida de contención de la inflación en este campo y atajar el distanciamiento progresivo que están teniendo respecto de los ingresos de los hogares. Se analiza el caso particular de Cataluña que ha aplicado desde hace un año la normativa de contención de rentas y se apuntan algunas de las consecuencias de su aplicación, aun considerando que el muy corto tiempo de aplicación forzosamente condiciona conclusiones que puedan considerarse definitivas. Finalmente, se enumeran cinco propuestas de trabajo para ayudar a establecer unas líneas de estratégicas que aseguren solidez y estabilidad a la política de vivienda del futuro.

Sebastian JORNET y Rafa DE-CÁCERES-ZURITA, en su texto "**Vivienda: bases para una nueva regulación**" realizan una crítica sobre la necesaria renovación del urbanismo y la regulación de la vivienda, en especial la vivienda protegida. La planificación urbanística está en la base de la toma de decisiones, a las que después seguirán la gestión, la urbanización y la edificación. La producción de la vivienda se analiza, desde tres ejes: dimensión, adaptabilidad y sostenibilidad, poniendo en valor el espacio habitable más allá de la superficie mínima, integrando la evolución en el tiempo de nuestro hábitat e incorporando la sostenibilidad como factor esencial de la nueva producción de viviendas. Finalmente se proponen nuevas propuestas normativas, que priorizan la calidad del espacio arquitectónico y colectivo, su confort, el uso eficiente del suelo y la incorporación de modelos alternativos como la vivienda cooperativa y el "hábitat intermédiaire". Como colofón los autores reclaman un marco regulador más incisivo y adaptado a los desafíos actuales de la vivienda y de la ciudad contemporánea

En su contribución "**Colaboración público-privada para la provisión de vivienda asequible en la España del segundo tercio del siglo XXI**", Javier BURÓN-CUADRADO explora las dimensiones conceptuales, estratégicas y prácticas de las colaboraciones público-privadas (CPP) en el desarrollo de vivienda de alquiler asequible en España. A partir de marcos teóricos como el del "Estado emprendedor" de Mariana Mazzucato y la noción de CPP simbióticas frente a las parasitarias, se argumenta que el sector público debe liderar tanto en visión como en ejecución para que la vivienda se constituya en una infraestructura permanente del Estado del Bienestar. Se advierte contra el uso superficial o ideológicamente sesgado de las CPP que privatizan beneficios mientras socializan riesgos, y se subraya la necesidad de una colaboración equitativa basada en conocimiento, compromiso y responsabilidad mutua. El estudio ofrece un análisis comparado de modelos europeos ejemplares — las GBV austriacas (reguladas por la WGG), las woningcorporaties neerlandesas y las Housing Associations británicas— destacando su carácter institucional y sin ánimo de lucro, así como el papel clave de una fuerte supervisión pública. Estos casos demuestran cómo CPP bien reguladas y a largo plazo pueden escalar y sostener ecosistemas de vivienda asequible. Contrasta con modelos que se basan solo en contratos temporales, intervención pública mínima o marcos regulatorios laxos. Centrado en el contexto español, el artículo revisa iniciativas pioneras de CPP como el sistema VISESA-ALOKABIDE en el País Vasco, SBD Lloguer Social en Sabadell y Habitatge Metròpolis Barcelona. Estos modelos muestran cómo las alianzas institucionales pueden crear operadores sólidos y duraderos de vivienda asequible. En contraste, el Plan Vive Madrid, pese a su rapidez y escala, evidencia debilidades estructurales en términos de precios,

calidad y control público, lo que suscita dudas sobre su viabilidad a largo plazo como estrategia de construcción nacional. La conclusión subraya la necesidad de que España pase de programas piloto aislados a una política de vivienda coherente, liderada por el Estado y que aproveche la inversión privada sin renunciar a la dirección pública. Las verdaderas CPP, sostiene el autor, deben estar ancladas en la experiencia pública, la planificación a largo plazo y un reparto justo de riesgos y beneficios, con el objetivo de construir un parque de vivienda asequible, permanente y de calidad que sirva tanto a las generaciones presentes como futuras.

Felipe IGLESIAS-GONZÁLEZ es el autor del artículo **"Nuevas herramientas urbanísticas para la promoción de viviendas**", donde analiza en detalle la formación histórica las herramientas urbanísticas concebidas para incentivar la construcción de viviendas, concluyendo que ninguna de ellas ha ofrecido los resultados esperados. Ni los patrimonios públicos de suelo, ni el derecho de superficie, ni los derechos de tanteo y retracto han evitado la actual situación de emergencia habitacional. Alternativamente reseña como las tendencias urbanísticas emergentes en materia de vivienda pivotan entre las reservas de suelo para vivienda protegida, la consideración de la vivienda como una dotación pública o la configuración de la vivienda como un uso alternativo o como uso autorizable por Ley.

2.3 Sección 3: Nuevas formas de habitar: Vivienda e investigación proyectual arquitectónica

La sección se inicia con el texto seminal "**Cinco aspectos a considerar sobre la vivienda contemporánea en España: hábitos, muebles, habitaciones, cruces y reparaciones**", de Xavier MONTEYS-ROIG y Nuria ORTIGOSA. El punto de partida es entender que la forma de la casa contemporánea y de sus hábitos es multifactorial, atiende tanto a la esfera doméstica como al contexto urbano, a la casa y a la calle, fundiéndolos como algo continuo como un círculo en donde ambas se suceden continuamente. Estudiar la casa significa, de esta manera, entender cómo se reflejan y materializar las transformaciones del hábitat urbano que redefinen nuestras formas de vida en el sentido más amplio. El artículo identifica cinco cuestiones, ligadas directa o indirectamente a los modos de habitar contemporáneos en España: el impacto del turismo urbano, los cambios en la composición de los hogares, la influencia del nuevo mobiliario, la progresiva desaparición del pasillo en favor de distribuciones basadas en la idea de habitaciones iguales, más ambiguas y sin jerarquías de uso, y de incorporar la *reparación* con el alcance de *reconceptualización* como cualidad futura necesaria de la vivienda y de entidades mayores como los polígonos existentes,

"Vivienda: mirar para otro lado", de José María LAPUERTA, parte de la premisa de que cada día que se dedica a investigar sobre vivienda europea y sobre vivienda española, se confirma que lo relevante no está en la propia vivienda. Desde invernaderos privados hasta residencias sobre silos portuarios, la vivienda ya no puede abordarse como un objeto aislado ni simplificarse en términos de propiedad o alquiler. No más viviendas como objetos cerrados. No más arquitecturas que no respondan a nadie. El autor sostiene que debe plantearse soluciones que *miren para otro lado*. Soluciones arquitectónicas, políticas y económicas. Las soluciones que interesan a los arquitectos, las que tienen que ver con estrategias e intenciones y, por último, las que descubren como optimizar o incrementar los recursos disponibles

El artículo "**Vivienda y construcción de la ciudad en España. Cuarenta años de experimentación urbana",** de Carmen DÍAZ-MEDINA y Javier MONCLÚS-FRAGA, analiza proyectos de vivienda colectiva en España desde 1985 hasta 2025, centrándose en su interrelación con el entorno urbano y su contribución al desarrollo de la ciudad. A pesar de la burbuja inmobiliaria (1997-2007), durante esos cuarenta años se produjo una significativa experimentación arquitectónica, surgiendo nuevos enfoques tras la crisis económica de 2008. Gran parte de esta arquitectura residencial destaca por su atención a su dimensión urbana, buscando crear espacios públicos y semipúblicos que fomenten la interacción social y aseguren la continuidad con el tejido urbano. El estudio examina proyectos en diversos contextos —centros históricos, áreas consolidadas, periferias— y destaca estrategias proyectuales como la reconstrucción del tejido, la permeabilidad, la fragmentación e innovación de la manzana, la hibridación, la disolución de las divisiones público-privadas, el aumento de la complejidad de la calle y la creación de redes integradas de espacios públicos en áreas residuales.

María Cristina GARCÍA-GONZÁLEZ y Salvador GUERRERO, en su artículo titulado **"Una mirada crítica a la cuestión de la vivienda social en España desde las redes internacionales**

del urbanismo: la visión de Edith Elmer Wood (1871-1945)" repasan los estudios críticos pioneros que realizó la houser norteamericana Edith Elmer Wood publicó sobre dos actuaciones de vivienda social y urbanismo en España de principios del siglo XX: la ley de Casas Baratas y la Ciudad Lineal. No es coincidencia que ambas iniciativas lideraran la presencia española en los encuentros y los foros internacionales sobre estas cuestiones. Su análisis y su contextualización en el entorno de las redes transnacionales del urbanismo y de la vivienda social tejidas alrededor de la teoría de la ciudad-jardín y del municipalismo en Europa, aportan una nueva perspectiva sobre el debate sobre quién debía asumir la responsabilidad de la vivienda para las clases más modestas: si los poderes públicos o la iniciativa privada. Para Edith Elmer Wood era el libre mercado con el Gobierno como agente regulador, según el modo europeo, quien debía liderar la iniciativa. La persistencia del problema requiere una nueva relectura crítica. La vivienda no es una hoja en blanco.

En el texto "**Nuevos paradigmas arquitectónicos en la vivienda pública en España: IBAVI e IMPSOL como casos de estudio**", David HERNÁNDEZ-FALAGAN aborda cómo Los retos a los que se enfrenta la producción de vivienda pública en España en el siglo XXI están provocando reflexiones importantes sobre el cambio del paradigma en el diseño arquitectónico residencial. Frente a la estabilidad de los modelos tipológicos y constructivos desarrollados mayoritariamente a lo largo del siglo XX, la crisis económica, ecológica y social constatada tras el cambio de siglo ha derivado en nuevos planteamientos y políticas de vivienda que son especialmente visibles en determinados ámbitos locales y regionales. El artículo analiza las condiciones de partida del problema de la vivienda contemporánea en España desde la perspectiva del diseño, localiza las áreas y agentes que mayor esfuerzo de innovación están llevando a cabo y disecciona las características paradigmáticas del diseño de los nuevos modelos residenciales.

De Guiomar MARTÍN-DOMÍNGUEZ, Segio MARTÍN-BLAS, Mariacristina Ó ORIA se incluye la contribución "**Vivienda de baja altura y alta densidad: atributos e interrogantes de una alternativa tipológica"**, donde se exploran los modelos de vivienda de baja altura y alta densidad desde una doble perspectiva histórico-crítica y proyectual. Primero, se rastrean los orígenes de la expresión, identificando sus atributos fundacionales y las contradicciones acumuladas a lo largo del tiempo, con una genealogía que abarca desde los años sesenta hasta hoy, incluyendo la tradición francesa del habitat intermédiaire. Posteriormente proceden a evaluar la vigencia del modelo mediante el análisis comparativo de seis casos europeos recientes (2003-2013). Para ello, adoptan la densidad como parámetro clave y cruzándola con tres variables complementarias —independencia de accesos, articulación de espacios exteriores y adaptabilidad del sistema— se busca redefinir este concepto como una alternativa tipológica operativa, dotada de atributos específicos y reconocibles, capaz de contribuir a la innovación del proyecto contemporáneo de vivienda colectiva.

El texto **"El Planeamiento Colaborativo: una mesa de negociación para procesos urbanos**", de Enrique ARENAS-LAORGA, Luis BASABÉ-MONTALVO y Luis PALACIOS-LABRADOR aborda cómo el planeamiento colaborativo promueve la participación de diversos actores en las decisiones urbanísticas a través de procesos de negociación más inclusivos. En este contexto, la investigación se centra en el modelo vienés como ejemplo innovador de estrategias urbanas centroeuropeas. La oficina Arenas/Basabe/Palacios ha tenido la oportunidad de participar directamente en procesos colaborativos en la ciudad de Viena durante los últimos quince años. A partir de estas experiencias, el artículo desarrolla una taxonomía del planeamiento colaborativo, ilustrando su aplicación como alternativa a los modelos convencionales de ordenación y diseño. Dado el creciente interés de este tipo de experiencias, proponen incorporar valores colaborativos en la metodología y herramientas en los formatos actuales de elaboración y tramitación del planeamiento urbano y los proyectos residenciales de escala intermedia en nuestro país, con el propósito último de fomentar una reforma del sistema legal vigente para hacerlo más abierto y participativo.

Con el título "**Patrimonio habitado. Rehabilitación de casas de vecinos mediante procesos cooperativos y salvaguardia ecológica y social de entornos patrimoniales**", Gaia REDAELLI, Jacinta ORTIZ-MIRANDA y Carlos ANAYA-SAHUCO presentan cómo la tendencia de despoblación no solo afecta a la España vaciada sino también a los cascos históricos, en una ciudad que paradójicamente sigue expandiéndose mientras sus zonas patrimoniales sufren procesos de gentrificación y turistificación. Ante este desafío, la "comunidad patrimonial" tiene un papel en la regeneración urbana para rehabitar lugares sensibles. Las casas de vecinos

recuperadas con procesos cooperativos surgen como una alternativa habitacional sostenible en el caso de Córdoba, en cuanto patrimonio material e inmaterial. El articulo analiza prácticas de economía social en la regeneración urbana en el marco de la Faro Convention Network que buscan preservar el patrimonio habitado a través de la "comunidad patrimonial", frente a la turistificación y la despoblación, centrándose en el caso de la estrategia PAX Patios de la Axerquía en Córdoba como laboratorio patrimonial.

Federico CAMERIN y Francesco GASTALDI son los autores del texto sobre **"El barrio de vivienda social Forte Quezzi de Génova (Italia). Evolución, debate y encuesta ciudadana**". Esta investigación examina las tendencias aparentemente espontáneas de mejora que han experimentado en las dos últimas décadas el barrio de viviendas sociales denominado Biscione ("Serpiente"), oficialmente llamado "Forte Quezzi INA-Casa", localizado en el barrio de Forte Quezzi, en la periferia norte de la ciudad italiana de Génova. Diseñado por un equipo dirigido por el arquitecto Luigi Carlo Daneri entre 1956 y 1958 y construido entre 1960 y 1968, consta de 850 viviendas en cinco bloques lineales con capacidad para alojar a 4.500 personas. Los principales resultados del trabajo muestran la evolución de las características del Biscione desde mediados del siglo pasado hasta la actualidad, así como el debate cultural en el campo de la arquitectura y urbanismo en el mismo periodo, contrastándolo con la percepción actual de los residentes sobre su entorno.

El artículo "**El Coliving, un nuevo fenómeno de alojamiento y su encaje en el ordenamiento jurídico español",** del que es autor Antonio ÑUDÍ-TORNERO, revisa las implicaciones sociales y económicas del flex living y, en concreto, del coliving, su impacto en el mercado inmobiliario y, en general, en la economía. El artículo analiza el encaje del coliving en el ordenamiento jurídico español, comparándolo con otras figuras de alojamiento alternativas como las viviendas de uso turístico, las residencias de estudiantes y los hoteles, sosteniendo que estos nuevos formatos de alojamiento exigen asimismo soluciones normativas innovadoras para una regulación adecuada. Para ello realiza un análisis de las diferentes normativas urbanísticas estatales y autonómicas que han regulado por primera vez estos modelos de alojamiento y su impacto en los usos urbanísticos existentes, con el propósito de proporcionar un contexto para adoptar decisiones regulatorias con garantías y seguridad jurídica.

Abundando en este tema, Anaïs GARCÍA-PÉREZ y Luis MOYA-GONZÁLEZ presentan "**Hacia una parametrización del Cohousing, el caso de Madrid**", donde, tras realizar un estudio de ejemplos europeos, proponen una parametrización de este tipo de vivienda colectiva colaborativa ante el creciente número de casos de cohousing en Madrid. Esta parametrización nace del análisis comparativo de casos europeos y se aplica directamente a los casos activos en la Comunidad de Madrid en el momento de la realización del estudio. Pretende servir a futuras investigaciones a modo de consenso sobre los aspectos a concretar y analizar, así como de punto de partida para ampliar, completar o modelar dichos parámetros. Esta parametrización ayuda a contextualizar las diferencias y similitudes entre los distintos desarrollos y facilita la identificación de las tendencias u opciones mayoritarias.

Finalmente, el artículo "**Evolución del Cohousing en Europa (2017-2024): Un Análisis Bibliográfico y de Casos**", de Diego RUIZ-VERNACCI, María Elena LACILLA-LARRODÉ e Isabel RODRÍGUEZ-TEJEDO analiza la evolución del cohousing en Europa durante el período 2017-2024, ampliando y actualizando el trabajo de Lang, Carriou y Czischke (2020). Para ello, se ha realizado una revisión sistemática de literatura académica, revisando y actualizando los criterios de inclusión y exclusión, y complementando con un análisis de los casos extraídos. La categorización temática resultante ha permitido identificar nuevas categorías emergentes, como "necesidad" o "tecnología", y permite identificar las áreas más destacadas, como "CH senior" o "estilo de vida alternativo". Adicionalmente, el estudio incorpora un análisis de redes de coocurrencia, que revela cómo las áreas de investigación sobre cohousing se han interconectado en los últimos años, revelando la centralidad de conceptos como "estilo de vida alternativo". Finalmente, el análisis de casos muestra una notable diversidad de enfoques y permite constatar cierta divergencia entre los temas de la investigación académica y la práctica del cohousing.

022

Vivir lejos, vivir menos: vivienda, segregación e injusticia temporal en la ciudad contemporánea*

Living far, living less: housing, segregation, and temporal injustice in the contemporary city



Carlos Moreno (1)

(1) Catedrático de Universidad. IAE Paris Sorbonne - Université Paris 1 Panthéon Sorbonne. Miembro de L'Académie Française des Technologies, de la American Academy of Housing and Communities y de Sigma Xi
carlos.moreno@pantheonsorbonne.fr, https://orcid.org/0000-0003-0207-6626

Resumen

La crisis contemporánea de la vivienda refleja fracturas profundas: sociales, espaciales y temporales. No se trata solo de escasez, sino de un sistema que expulsa a clases medias, jóvenes, mujeres solas y trabajadores precarios hacia periferias desconectadas, sin servicios ni oportunidades. Esta segregación urbana produce una injusticia del tiempo: cuanto más lejos se vive, más horas se pierden en desplazamientos, limitando la vida cotidiana. Frente a ello, el modelo de ciudad de los 15 minutos, la proximidad policéntrica y de servicios, propone una respuesta estructural, basada en la proximidad, la mezcla social y la justicia territorial. No basta con construir viviendas: es necesario garantizar condiciones para habitar con dignidad, anclarse en el territorio, acceder a servicios esenciales y ejercer derechos urbanos. La planificación debe reenfocarse en la calidad de vida cotidiana, el acceso equitativo al tiempo y el derecho a la ciudad para todos.

Palabras clave

Proximidad | Vivienda | Crono urbanismo | Segregación espacial | Ciudad de 15 minutos

Abstract

The contemporary housing crisis reveals deep social, spatial, and temporal fractures. It is not merely about shortage, but about a system that pushes middle-class families, young people, single mothers, and precarious workers to disconnected peripheries lacking services and opportunities. This urban segregation creates a temporal injustice: the farther one lives, the more time is lost commuting, reducing quality of life. In response, the 15-minute city model, a polycentric and multi-service city, offers a structural alternative based on proximity, social diversity, and territorial justice. Building housing is not enough: it is essential to ensure conditions for dignified living, territorial rootedness, access to essential services, and the exercise of urban rights. Urban planning must refocus on everyday quality of life, equitable access to time, and the right to the city for all.

Keywords

Proximity | *Social housing* | *Chrono urbanism* | *Spatial segregation* | *15-Minute City*

Imagen de portada: The Miriam and Ira D. Wallach Division of Art, Prints and Photographs: Photography Collection, The New York Public Library. (1942). Woodville, California. FSA (Farm Security Administration) farm workers' community. Metal shelters for migrant agricultural workers are grouped about the utility building Retrieved from https://digitalcollections.nypl.org/items/4a1f7020-aa63-0137-b8b3-07a715bf9b7f

*_Este texto es la adaptación inédita al español del texto en francés publicado en la revista « Villes en développement » el 12 de mayo 2025: "Habiter loin, vivre moins : logement, ségrégation et injustice temporelle dans la ville contemporaine"

ESTUDIOS / ARTICLES_E01
CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
VOL. LVII, Nº 225, OTOÑO 2025
PÁGS. 22-32
https://doi.org/10 37230/CyTET.2025 225.1
CC BY-NC-ND
RECIBIDO: 08.06.2025
REVISADO: 16.06.2025

1 UNA CRISIS DE VIVIENDA MULTIDIMENSIONAL

En 2024, según estimaciones del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, alrededor de 1 100 millones de personas en todo el mundo vivirán en condiciones precarias de vivienda (ONU-Hábitat, 2024, p. 2). Esto representa alrededor del 14% de la población mundial. Estas condiciones incluyen infravivienda, hacinamiento o viviendas en zonas sin acceso adecuado a agua potable, saneamiento u otros servicios esenciales. La crisis de la vivienda es hoy mucho más que un fenómeno sectorial, y se ha convertido en uno de los síntomas más visibles de la desorganización social y territorial contemporánea. No se limita al volumen de viviendas disponibles, ni únicamente a la planificación urbana. Implica dinámicas sistémicas: económicas, sociales, territoriales, familiares, climáticas... y ahora también geopolíticas, como demuestran los movimientos migratorios amplificados por los conflictos o las perturbaciones climáticas.

Uno de los motores de esta crisis es la financiarización masiva de la vivienda. En muchas ciudades del mundo, la vivienda ya no se ve como un bien que satisface una necesidad básica, sino como un activo financiero destinado a generar rentabilidad. Las grandes empresas inmobiliarias, las plataformas de alquiler turístico y los fondos de inversión están transformando barrios enteros en zonas de especulación, contribuyendo a la escasez de viviendas disponibles, a la explosión de los alquileres y a la desertización social de los centros urbanos. En Lisboa (Statista, 2024), Barcelona (Le Courrier d'Espagne, 22/03/2024) o Berlín (ElDiario.es, 06/02/2025), más del 20% del parque de alquileres se destina ahora al turismo o a la inversión especulativa, mientras que los residentes de toda la vida se ven desplazados de la ciudad.

Esta presión se combina con otra tendencia importante: la degradación de la clase media, acelerada desde la crisis de 2008 y exacerbada por la inflación post-Covid. Cada vez más hogares anteriormente estables se encuentran ahora en una zona gris: demasiado ricos para acceder a una vivienda social, demasiado pobres para permitirse los precios del mercado. En Francia, —y tendencias similares son observadas ampliamente en el mundo— más del 40% de los inquilinos del sector privado gastan más del 30% de sus ingresos en el alquiler, y esta proporción se eleva al 50% entre los jóvenes trabajadores (Fondation pour le logement des défavorisés, 2024). En Alemania y en toda Europa, el fenómeno de los "trabajadores pobres" (Ratti, 2023) va en aumento: un empleo ya no es garantía de una vivienda digna.

Los cambios familiares aumentan la presión. El aumento de las familias monoparentales —en su mayoría encabezadas por mujeres— está incrementando la demanda de viviendas asequibles, seguras y cercanas a servicios y escuelas. Sin embargo, este segmento de la población es uno de los más vulnerables a la especulación. El informe 2023 del Parlamento Europeo (2023) señala que el 42,1% de las mujeres cabeza de familia con hijos en Europa viven en situaciones de privación material o sobrecarga de vivienda. En muchos países del Sur Global, estas familias sólo tienen acceso al sector informal, a menudo inseguro, insalubre e ilegal.

Así pues, la crisis de la vivienda ya no afecta sólo a los más pobres, o a las periferias olvidadas. Se está convirtiendo en una bomba de relojería social, que afecta a los jóvenes, a las clases medias bajas, a los ancianos, a los inmigrantes, a los

trabajadores precarios, es decir, a la mayoría urbana silenciosa.

Ante esta urgencia, surgen señales políticas. En 2024, por primera vez, la Comisión Europea nombró a un Comisario de Vivienda, Dan Jørgensen, reconociendo la importancia de la cuestión a escala continental. Pero este cargo sigue sin tener competencias normativas, a pesar de que los alcaldes de 15 ciudades europeas lideradas por Barcelona, de Ámsterdam, Atenas, Bolonia, Budapest, Florencia, Gante, Leipzig, Lisboa, Lyon, Milán, París, Varsovia y Zagreb, agrupados en la iniciativa "Alcaldes por la Vivienda"[1] reclaman un cambio de rumbo, con más control de los alquileres, regulación del suelo y garantía del derecho a la vivienda (Hernández-Morales, 2025).

En el Sur global, el problema es similar, pero agravado por la violencia de las desigualdades sociales, la ausencia de una oferta pública masiva y la dependencia del mercado informal. En Nairobi (ONU-Hábitat, 2010), Lagos (Banco Mundial, 2022) y Lima, entre el 50% y el 70% de la población urbana vive en viviendas informales o no reguladas, a menudo sin acceso a servicios esenciales (Boanada-Fuchs et al., 2024). La vivienda precaria no es sólo una crisis social, sino también un riesgo sanitario, medioambiental y democrático.

Por ello, la crisis de la vivienda ya no puede considerarse una cuestión secundaria o técnica. Ahora es una prueba de la capacidad de la sociedad para garantizar el derecho a vivir en la ciudad, para construir territorios justos, habitables y capaces de hacer frente a las transiciones que se avecinan.

2 VIVIR LEJOS, TRABAJAR EN OTRA PARTE: DESARTICULACIÓN, SEGREGACIÓN E INJUSTICIA TEMPORAL

La creciente desconexión entre el lugar donde vive la gente y el lugar donde trabaja es uno de los indicadores más poderosos de la crisis urbana contemporánea. Es el resultado de un modelo urbano (Ascher, 2025) heredado del siglo XX, basado en la separación funcional de los espacios (*zonificación*), la motorización individual, la expansión suburbana y el desarrollo del suelo periférico. Este modelo, apoyado durante mucho tiempo por las políticas públicas, ha dado lugar a una ciudad fragmentada y jerarquizada en la que la vivienda de bajo coste queda relegada a los márgenes, lejos del empleo, los servicios y las comodidades.

Las viviendas se construyen donde hay suelo disponible, es decir, donde es más barato: en las afueras o incluso en campo abierto. En São Paulo (Meyerfeld, 2024), Ciudad de México (Janoschka y Salinas-Arreortua, 2017), Johannesburgo (Culwick y Patel, 2020) y muchas otras ciudades del sur global, los proyectos de vivienda social suelen estar situados a más de 25 km de los centros económicos. En Europa, las nuevas viviendas se construyen predominantemente en las afueras: en la región de Île-de-France, más del 60% de las nuevas viviendas entre 2000 y 2020 se construirán en los suburbios exteriores (Institut Paris Région, 2022), donde el vínculo con el empleo es débil. Estos suburbios se están convirtiendo en zonas dormitorio, caracterizadas por un urbanismo de confinamiento: pocos comercios, escaso transporte público y pocas actividades económicas locales.

La consecuencia directa es una dependencia masiva del automóvil. En la región de Lyon, más del 80% de los trabajadores que viven a más de 15 km del centro de la ciudad utilizan su coche particular para ir al trabajo (Métropole Grand Lyon, 2022). En las grandes aglomeraciones francesas, los hogares con bajos ingresos de la periferia gastan hasta el 25% de sus ingresos sólo en desplazamientos (Club des Villes et Territoires Cyclables et Marchables, 2023). Este fenómeno de "*pobreza energética*" (Observatoire National de la Précarité Énergétique, 2022; Saheb, por publicar, cit. en Fondation Grenoble INP, 2020; Beltoise y Uthakumar, 2023), añade una limitación financiera al aislamiento geográfico y expone a los hogares a la volatilidad de los precios del combustible.

Esta organización urbana produce mecánicamente una segregación espacial. Los centros urbanos, donde se concentran los empleos cualificados, los servicios, la cultura y las redes, se han vuelto inaccesibles para la mayoría de las clases trabajadoras. Al mismo tiempo, los suburbios concentran viviendas sociales o de protección oficial (a menudo en forma de edificios de baja calidad en zonas mal comunicadas), sin servicios estructurales ni oportunidades de empleo local. Este "*arresto domiciliario periférico*" es producto de un doble mecanismo: un mercado del suelo desregulado, por un lado, y la retirada del Estado como promotor, por otro.

1_Vid. Alcaldes por la Vivienda, 2024. https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/wp-content/uploads/2024/12/Letter-Mayors-for-Housing.pdf

Pero esta segregación espacial produce una injusticia aún más profunda: la injusticia del tiempo. En la ciudad contemporánea, el tiempo se convierte en un marcador de clase. Cuanto más pobre eres, más tiempo empleas en desplazarte para acceder a lo esencial. Una mujer cabeza de familia que viva en las afueras de París y trabaje en el sector de la limpieza puede dedicar entre 2 y 3 horas diarias a desplazarse para ir y volver del trabajo. Son más de 400 horas al año —o casi 10 semanas de trabajo a jornada completa— dedicadas a una forma de movilidad inevitable, invisible y agotadora (Bayardin y Jabot, 2021; Alphabet France, 2023).

Según los datos de la Encuesta Regional de Movilidad en Île-de-France (Institut Paris Région, 2024), el tiempo total que una persona dedica a desplazarse en un día por todos los motivos y en todos los medios de transporte, lo que se denomina presupuesto de tiempo para el transporte, es de 92 minutos en un día laborable medio, 67 minutos los sábados y 49 minutos los domingos. Este presupuesto de tiempo es 10 minutos superior para los empleados y obreros y 10 minutos inferior para las personas de 65 años o más. La diferencia aumenta aún más si se tienen en cuenta los desplazamientos relacionados con el cuidado de niños o familiares, que incumben principalmente a las mujeres.

El sociólogo alemán Hartmut Rosa, en su teoría de la alienación temporal (2010), analiza esta pérdida de tiempo como una pérdida de control sobre la propia vida. El tiempo no es sólo un factor organizativo: es un recurso existencial. Quienes viven en suburbios mal comunicados sufren una doble penalización: menos tiempo libre, menos oportunidades y menos acceso a la comunidad. Por el contrario, las clases altas que viven en centros urbanos ahorran tiempo, pueden desplazarse a pie o en bicicleta, tienen fácil acceso a las infraestructuras urbanas y pueden compaginar mejor su vida personal y profesional.

Esta desigualdad temporal se ha convertido en uno de los indicadores más potentes de la fragmentación urbana contemporánea. Y, sin embargo, rara vez se integra en las políticas de planificación. El tiempo es invisible en los planes generales, aunque los residentes locales lo vivan intensamente.

3 UN TECHO NO BASTA: DE LA VIVIENDA EN PROPIEDAD A LA ILUSIÓN DE HABITARLA

La crisis de la vivienda no es sólo el resultado de la falta de viviendas disponibles, sino también de la forma en que se diseñan y aplican las políticas de vivienda. En muchos países, sobre todo en el Sur global, el Estado ha promovido la propiedad de la vivienda como estrategia de estabilización social y emancipación de las clases trabajadoras. La compra de una vivienda propia se convierte en un marcador de éxito, una promesa de integración, un vector de dignidad.

Programas como "*Minha Casa, Minha Vida*" en Brasil o "*Mi Casa Ya*" en Colombia se diseñaron para hacer accesible la compra de una vivienda mediante subsidios públicos, tipos de interés reducidos o créditos garantizados. Pero estas políticas han mostrado sus limitaciones estructurales, generando a menudo más vulnerabilidades de las que han resuelto.

En primer lugar, las viviendas así producidas suelen estar situadas en la periferia, donde el suelo es barato, pero faltan los servicios esenciales: no hay escuelas, ni servicios sanitarios, pocos empleos accesibles, escaso transporte público. Estas viviendas se convierten rápidamente en "*jaulas de crédito*", donde los hogares quedan atrapados en una rutina diaria marcada por la distancia, el aislamiento, la dependencia del coche y unos costes logísticos aplastantes. Este modelo produce una ciudad fragmentada, segregada y que consume mucho tiempo, reforzando la injusticia espacial y temporal.

Entonces la deuda se convierte en un importante factor de estrés. Muchas familias no pueden hacer frente a los pagos mensuales, sobre todo en tiempos de desempleo, informalidad o crisis económica. El ejemplo brasileño es revelador: el programa "*Minha Casa, Minha Vida*" ha entregado más de 4,5 millones de viviendas, pero numerosos estudios de casos y análisis sectoriales (Linke, 2018; Velloso, 2019; Barbosa-Villa et al., 2022) muestran que una proporción significativa de estas unidades (hasta un tercio en algunos desarrollos) ha sido abandonada, revendida o alquilada de manera informal, debido a dificultades económicas o sociales y a la falta de integración urbana. En Colombia, en diciembre de 2024, el gobierno colombiano suspendió el programa *Mi Casa Ya* (Triana-Sánchez, 2024) por falta de financiación, penalizando tanto a los hogares que esperaban subsidios para vivienda social como a las empresas del sector.

Este modelo de propiedad periférica de la vivienda también va acompañado de una transferencia masiva de fondos públicos al sector privado. Las subvenciones se utilizan a menudo para garantizar la rentabilidad de los promotores y no la calidad de vida de los residentes. Estamos asistiendo a una privatización encubierta de la política de vivienda,

en la que el objetivo es producir unidades rápidamente, en lugar de construir barrios vibrantes e integrados.

En el corazón de este enfoque subyace un poderoso mito: la propiedad equivale al *"éxito"*. Pero la propiedad de la vivienda es a veces más una carga que un recurso. Congela la movilidad, constriñe las opciones residenciales, limita la reconversión profesional y convierte a las familias modestas en deudoras crónicas. En realidad, estas viviendas no son un ancla territorial, sino una asignación de residencia periférica.

Por eso es esencial recordar algo que se olvida con demasiada frecuencia: no basta con tener un techo para vivir. La vivienda no puede reducirse a cuatro paredes y un acta notarial. Vivir significa tener acceso a una vida urbana plena, a servicios, redes, vínculos sociales y un sentido de la ciudadanía vivido en el espacio. Lejos del centro, sin transporte, sin sanidad, sin cultura, sin espacio público, estas viviendas no son hogares: son exilios.

Esta crítica no se limita al Sur global. También en Europa, las políticas no reguladas de propiedad de la vivienda han contribuido a alejar cada vez más a las familias jóvenes de las ciudades, generando una movilidad cada vez mayor en automóvil y produciendo barrios dormitorio sin alma. El movimiento de retorno a la ciudad y los experimentos con terceros lugares, alquileres asequibles, cooperativas de vecinos y la ciudad del cuarto de hora expresan la aspiración contraria: vivir la vida plenamente, no sólo poseer un alojamiento.

En este sentido, la calidad de la vivienda no puede disociarse de su ubicación, accesibilidad y entorno social. Producir viviendas, sí, pero viviendas habitadas, ancladas, vivas, y no simples unidades de contabilidad política.

4 DIVERSIDAD, PROXIMIDAD Y JUSTICIA TEMPORAL: RECONSTRUIR LA CIUDAD COTIDIANA

En el paisaje urbano actual, la proximidad se perfila como un nuevo horizonte estratégico para las ciudades en transición. No se trata de un eslogan coyuntural, sino de un profundo cambio de paradigma que trastoca la lógica heredada del urbanismo funcionalista y motorizado del siglo XX. Mientras que las metrópolis del mundo se han diseñado durante mucho tiempo según los principios de expansión periférica, especialización de los espacios y dependencia del automóvil, la proximidad vuelve a situar la vida cotidiana, los usos, los ritmos humanos y la calidad de los vínculos en el centro del tejido urbano.

Este cambio se ve acelerado por las crisis a las que se enfrentan las sociedades urbanas: la crisis climática, la crisis social, la crisis de la vivienda, la crisis democrática. A ello se añade la crisis del tiempo: el tiempo perdido en los desplazamientos, en la movilidad forzada, en el retraso en el acceso a la sanidad, los servicios y el empleo. En este contexto, el concepto de "*ciudad de los 15 minutos*" (Moreno, 2024a), adoptado por muchas ciudades de todo el mundo, ha encontrado una resonancia inmediata. Propone un modelo en el que cada habitante podría acceder, a pie o en bicicleta, a todas las funciones esenciales —vivir, trabajar, comer, cuidarse, aprender, relajarse— en distancias cortas y de forma poco contaminante.

Este principio cuestiona la estructura misma de la ciudad contemporánea. En París, inspira a la alcaldesa Anne Hidalgo desde 2020 con una política urbana centrada en la transformación de las escuelas en equipamientos abiertos, el rediseño de las calles en espacios públicos compartidos, la vivienda social en toda la ciudad y la reducción del uso del coche privado como norma de movilidad. En Ciudad de México, el programa *UTOPIAS* está desarrollando servicios de corta distancia, sobre todo en barrios obreros. En Milán, la «*Città de 15 minuti*» estructura la planificación estratégica general de la ciudad en torno a un tejido de unidades de vida locales, y en Melbourne, los «*barrios de 20 minutos*» se integran en los documentos de planificación urbana para vincular la vivienda, el empleo local, las infraestructuras y los vínculos sociales. Otras ciudades de todos los continentes, de tamaños y densidades variables, como Portland, Cleveland, Seúl, Busan, Utrecht, Sousse, Pleszew o países como Escocia, están desarrollando programas similares, incorporando características territoriales específicas, pero convergiendo en una idea común: acercar las funciones urbanas, para reconectar la ciudad con la vida.

Lo que propone la ciudad de proximidad es una reintegración funcional, social y temporal de las zonas habitadas. Rompe con el urbanismo de grandes polígonos periféricos, zonas comerciales monofuncionales y barrios dormitorio producido por décadas de políticas de suelo barato en ubicaciones lejanas. Rechaza el modelo de ciudad

donde la gente vive aquí, trabaja allí, compra en otro sitio y busca asistencia médica aún más lejos. En dirección opuesta a esta fragmentación, aspira a la reconcentración policéntrica, mediante la regeneración de los centros secundarios, la densificación controlada, la localización de los servicios esenciales y la deslocalización parcial de las actividades económicas.

Pero más allá de su valor funcional, la proximidad se está convirtiendo también en un vector de justicia espacial. Son precisamente los barrios populares, las zonas relegadas, las periferias urbanas —en definitiva, los lugares más vulnerables— los que sufren hoy una combinación de lejanía, aislamiento y escasa accesibilidad a los servicios. Un estudio de la Harvard Business School (Xiao et al., 2021) señala que, por cada 10 kilómetros adicionales recorridos entre el domicilio y el trabajo, la productividad de los empleados disminuye, sobre todo en términos de calidad y cantidad de innovaciones producidas. Otro estudio (Watson, 2025), realizado por Resume.io, muestra que los trabajadores a distancia de Nueva York ahorran una media de 331,67 horas al año al eliminar los desplazamientos, es decir, alrededor de 1 hora y 20 minutos al día durante 250 días laborables. Esto significa tiempo para los niños, para formarse, para participar en la vida local y para descansar. También supone una reducción de las emisiones de CO_2, de la contaminación atmosférica y del estrés diario.

Las aplicaciones actuales en torno al cuarto de hora urbano (Moreno, 2024b) demuestran que la proximidad puede convertirse en una política de regeneración urbana integral y transversal. Aúna las cuestiones de vivienda, sanidad, educación, movilidad, cultura, inclusión económica y participación ciudadana. Crea una ciudad de distancias cortas, pero rica en posibilidades. Transforma el espacio urbano en un ecosistema de vida local, más que en una simple plataforma logística para la vivienda y el empleo.

Pero para que sea verdaderamente transformadora, la ciudad de proximidad debe asentarse sobre bases sólidas: una política innovadora y activa del suelo, una mezcla social y funcional aceptada y una gobernanza territorial compartida. No puede tener éxito sin vivienda accesible, equipamientos públicos bien distribuidos, movilidad suave e intermodal, y co-construcción con los residentes locales. También debe incorporar instrumentos para medir la justicia territorial: tiempo medio de acceso a los servicios, número de funciones a las que se puede ir andando, relación entre inseguridad espacial y cobertura de las infraestructuras. La proximidad no puede ser un privilegio reservado a ciertas zonas céntricas renovadas. Debe convertirse en un derecho urbano fundamental, garantizado a todos, en todas las zonas. En este sentido, hace algo más que mejorar la calidad de vida: repara el tejido urbano, corrige los desequilibrios históricos y prepara el terreno para una transición justa, social, ecológica y democrática.

5 PROXIMIDAD Y MEZCLA SOCIAL: PALANCAS CONTRA LAS FRACTURAS URBANAS

La segregación urbana no es inevitable: es una construcción histórica, política y económica. Es también una forma de injusticia que la acción pública puede —y debe— corregir. Para lograrlo, las políticas de diversidad social, que desde hace tiempo se afirman como objetivos, deben convertirse ahora en mecanismos concretos de reequilibrio territorial a largo plazo, rigurosamente gestionados y diseñados en conjunción con la regeneración urbana, la proximidad funcional y la justicia espacial.

5.1 Pensar la diversidad más allá de la vivienda

La diversidad social se ha reducido con demasiada frecuencia a un indicador de la distribución de las viviendas sociales en los planes de urbanismo. En Francia, la ley "Solidarité et Renouvellement Urbain" – (Solidaridad y Renovación Urbana), SRU, adoptada en 2000, exige un mínimo del 20-25% de viviendas sociales en los municipios de más de 3.500 habitantes. Aunque algunas ciudades han hecho progresos, cerca de 1.000 municipios (Fondation pour le logement des défavorisés, 2023; Ministère de la Transition Écologique, 2025) siguen escapando a la ley pagando multas a menudo modestas en relación con los ingresos inmobiliarios que salvaguardan. El resultado es una resistencia silenciosa a la redistribución residencial, que perpetúa el *"entre-soi / entre-nosotros"* de los barrios favorecidos.

Pero la diversidad no puede conseguirse sólo con cuotas. Requiere una visión sistémica que incluya los servicios públicos, el transporte, las funciones económicas y los equipamientos cotidianos. Un barrio en el que coexisten viviendas sociales y privadas, pero sin escuela pública, centro de salud o comercios de proximidad, no es verdaderamente mixto. Una auténtica

diversidad social es inseparable de la diversidad funcional, condición sine qua non para la igualdad de acceso a los recursos urbanos.

5.2 Políticas de suelo más agresivas

Una de las palancas más eficaces para garantizar la vivienda mixta sigue siendo el control del suelo urbano. En Viena, donde más del 60% de la población vive en viviendas sociales o reguladas (Territoires Innovants en Économie Sociale et Solidaire, 2024), las autoridades públicas poseen una gran parte del suelo urbano, lo que garantiza la producción continua de viviendas asequibles integradas en todos los barrios. En Suiza, las cooperativas de viviendas se benefician de arrendamientos enfitéuticos a largo plazo, que limitan la especulación y garantizan alquileres entre un 20 y un 40% inferiores a los del mercado privado (Sánchez-Bajo, 2024). En Francia, la reciente creación de "*foncières solidaires*" y de sistemas como el "*Bail Réel Solidaire*" (BRS) (Ministère chargé du Logement, 2024) abre una vía prometedora: disociar la propiedad del suelo de la propiedad de los edificios para ofrecer una salida sostenible a la especulación en el sector de la vivienda. La BRS se inspira en el modelo de *Community Land Trust* (Davis, 2010), que pretende ofrecer una alternativa a la propiedad privada del suelo y regular la inflación de los precios inmobiliarios, pero estas herramientas siguen siendo marginales en cuanto a volumen, debido a la falta de un fuerte apoyo político, de ingeniería local y de financiación adecuada a gran escala.

5.3 Movilizar a los operadores privados de otra manera

Implicar al sector privado en políticas de uso mixto ya no puede basarse solo en incentivos. En Barcelona, desde 2018, el Ayuntamiento exige que al menos el 30 % de las viviendas producidas en cualquier promoción de más de 600 m² se destinen a vivienda social o asequible. En Francia, a través de las ZAC (*Zones d'aménagement concerté - zonas de desarrollo concertado*), los proyectos de desarrollo público pueden exigir hasta un 50% de vivienda social. Estos requisitos deben sistematizarse en las zonas con alta presión inmobiliaria y ampliarse a la programación funcional: locales para comercios de proximidad, guarderías, centros comunitarios, empleo local. Las autoridades locales también pueden utilizar los derechos de tanteo reforzados, no sólo para proyectos puntuales, sino para reconstituir patrimonios estratégicos de suelo a largo plazo capaces de albergar un programa equilibrado de desarrollo.

5.4 Alternativas estructurales: cooperativas y producción no especulativa

Además de los modelos institucionales, varios países están experimentando formas de producción urbana no especulativas y arraigadas en la sociedad, a menudo basadas en la economía social. El ejemplo más avanzado es Uruguay, donde las Cooperativas de Vivienda Mutuamente Asistida (CVAM) han creado, desde 1968, más de 25 000 viviendas, construidas y gestionadas colectivamente por los residentes, con el apoyo técnico del Estado y el control colectivo del suelo (Chilowicz, 2019). Estas cooperativas crean barrios vivos, con equipamientos compartidos y una mezcla social, en zonas urbanas densas.

Están surgiendo iniciativas similares en Montreal (con ONL de vivienda)[2] , Barcelona (con comunidades de *cohousing*) (Miralles-Buil, 2018) y Berlín (con proyectos de vivienda colectiva autogestionada como Möckernkiez)[3]. Estas iniciativas demuestran que son posibles otras formas de producir ciudad, basadas en la cooperación, la solidaridad, el ahorro de suelo y el arraigo territorial.

5.5 Reinventar la gobernanza

El desarrollo de usos mixtos no puede funcionar sin una gobernanza local compartida. Los residentes deben participar en el proceso de planificación desde el principio: elección de instalaciones, prioridades de asignación, equilibrio de funciones. Herramientas como los presupuestos participativos específicos, las conferencias vecinales y los contratos municipales co-construidos ayudan a evitar los efectos de la imposición desde arriba. La experiencia de Rosario

2_Vid. Fédération des OSBL d'Habitation de Montréal (FOHM). (s.f.). *Répertoire des OSBL d'habitation*. https://fohm.org/osblh-definition/repertoire-osbl-habitation/

3_Vid. Building Social Ecology (s.f.): Construir la ecología social (s.f.). *Möckernkiez: offers cooperative living units in the city centre*. https://www.buildingsocialecology.org/projects/mockernkiez-berlin/

(Argentina)[4], donde los proyectos urbanos integrados se definieron con las comunidades locales, demuestra que la democracia urbana activa refuerza la legitimidad de las políticas de usos mixtos.

La propia escala de intervención debe cambiar. Ya no se trata de pensar en la diversidad a la escala del edificio o del proyecto, sino a la de la zona de influencia, en relación con los horarios de acceso, la movilidad cotidiana, los servicios disponibles y la actividad económica local.

5.6 Hacia una combinación que garantice la justicia temporal

Por último, la diversidad social no es sólo una cuestión de diversidad residencial: es también una condición de justicia temporal. Una ciudad mixta es aquella en la que se puede vivir cerca del trabajo, acceder a la sanidad sin tener que cruzar dos horas de carretera, enviar a los hijos al colegio del barrio, participar en la vida ciudadana sin tener que depender del coche. Es una ciudad que libera tiempo para todos, no que lo consume de forma desigual. Pensar hoy en la diversidad social es pensar en el poder de vivir plenamente, en el espacio, pero también en el tiempo. Es una exigencia de igualdad concreta, no un principio abstracto. Es una estrategia de planificación, pero también un proyecto político, en el centro de la transición hacia ciudades más justas, habitables y humanas.

6 CONCLUSIÓN: "HABITER AUTREMENT"/ VIVIR DE OTRA MANERA: UN MANIFIESTO POR UNA CIUDAD CERCANA, JUSTA Y SOSTENIBLE

El objetivo de nuestro planteamiento es demostrar que la crisis contemporánea de la vivienda no puede resumirse ni en una simple escasez de oferta ni en una cuestión de planificación técnica. Revela un profundo desajuste entre las formas urbanas, los modelos económicos dominantes, los estilos de vida reales y las necesidades fundamentales de los residentes. Articula y cristaliza múltiples fracturas: económicas, sociales, espaciales, temporales y ecológicas.

La creciente financiarización de la vivienda, la expansión urbana impulsada por las fuerzas del mercado, el fracaso parcial de las políticas de propiedad de la vivienda en el Sur global, la creciente inseguridad de las clases medias, la explosión del número de familias monoparentales encabezadas por mujeres: todos estos fenómenos convergen para hacer más frágiles las condiciones de vida, incluso en los países que históricamente han contado con los mejores recursos. A ello se añade una crisis del sentido de la ciudad: cada vez tiende más a excluir que a incluir, a dispersar que, a conectar, a acelerar que a sincronizar.

En este contexto, la distancia residencial ya no es sólo una limitación espacial: se está convirtiendo en una injusticia temporal. El tiempo perdido en los desplazamientos, el cansancio de la movilidad forzada, el coste invisible de los kilómetros recorridos, todo ello forma una nueva línea divisoria entre los que viven en los centros y los que viven en las afueras. El tiempo se está convirtiendo en un marcador de desigualdad social, un indicador silencioso del declive urbano.

En vista de ello, están surgiendo una serie de orientaciones estratégicas. La primera es volver a centrar la acción pública en la proximidad, no como nostalgia de la aldea, sino como marco operativo de la justicia urbana. El concepto de "*La ciudad de los 15 minutos*", que ha sido adoptado de diversas formas en ciudades tanto del Norte como del Sur, ofrece un poderoso marco para reconectar vivienda, empleo, servicios, cultura, salud, educación, alimentación y participación. No es un sustituto de la planificación, sino una nueva forma de ver la vida cotidiana.

Pero la proximidad no puede decretarse: debe construirse, financiarse y gobernarse. Requiere políticas de suelo audaces, una movilización activa del sector público y una redefinición del valor urbano basada en el uso y no en la renta. También presupone una transformación del marco de referencia de la acción: pasar de la eficacia técnica a la calidad de vida, de la segmentación de las competencias a la transversalidad, de la lógica del stock a la lógica del acceso.

La diversidad social y funcional es el segundo pilar de esta transformación. No puede seguir siendo una variable de ajuste en los documentos de planificación urbana: debe convertirse en un objetivo estructurador, respaldado por recursos, normativas y contrapesos ciudadanos. Requiere un replanteamiento del uso del

4_Vid. Participedia (s.f.): *Participatory Budgeting in Rosario, Argentina*. https://participedia.net/case/1115

suelo, de la fiscalidad local y de las formas de producción de la vivienda, integrando modelos cooperativos, arrendamientos solidarios, terrenos públicos y nuevas formas de vivienda colectiva anclada.

En términos más generales, el objetivo es devolver la dignidad política y humana al acto de vivir en la ciudad, en los barrios. Habitar no es sólo encontrar un lugar donde vivir: es ser capaz de anclar la propia vida en una zona, forjar vínculos, ejercer derechos y participar en la vida comunitaria. Esta visión exige una nueva cultura urbana, que articule tiempo, usos, vulnerabilidades y pertenencias. Una cultura que rechace la lógica del desalojo, la asignación o la sobremovilización.

En un mundo enfrentado a grandes transiciones ecológicas, crisis sociales recurrentes y una creciente demanda de democracia local, la forma en que vivimos en las ciudades se está convirtiendo tanto en una cuestión de supervivencia como de civilización. Los territorios ya no pueden considerarse meros soportes técnicos o depósitos de viviendas. Deben convertirse en las matrices de una vida urbana justa, resistente y plenamente habitada.

Con esta condición, las políticas urbanas volverán a ser políticas de futuro, capaces no sólo de proporcionar vivienda, sino también de unir, de cohesionar, de reparar y de emancipar.

7 BIBLIOGRAFÍA

Alphabet France (2023): *Édition 2023 : comment les actifs français de rendent-ils au travail ?* https://www.alphabet.com/fr-fr/barometre-alphabet-france-x-ifop-edition-2023-comment-les-actifs-francais-de-rendent-ils-au-3

Ascher, F. (2025): *La société hypermoderne ou Ces événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs*. París, Francia, L'Aub.

Barbosa-Villa, S., Barcelos-Vasconcelos, P., Carrer-Ruman, K. y Birges-De-Araujo, L. (2022): Lack of adaptability in Brazilian social housing: impacts on residents. *Building y Cities,* Vol. 3 Issue 1, pp. 376-397. https://journal-buildingscities.org/articles/10.5334/bc.180

Beltoise, J. y Uthakumar, T. (2023): Quels enjeux face à la précarité-mobilité en zones périurbaines ? Blog. Paris, Francia, Caisses des Depots Groupe-Banque des territoires. https://www.caissedesdepots.fr/blog/article/quels-enjeux-face-la-precarite-mobilite-en-zones-periurbaines

Bayardin, V. y Jabot, D. (2021): En Île-de-France, la moitié des actifs parcourent plus de neuf kilomètres pour aller travailler. *Flash Île-de-France,* 60. https://www.insee.fr/fr/statistiques/5425974

Boanada-Fuchs, A., Kuffer, M. y Samper, J. (2024): A Global Estimate of the Size and Location of Informal Settlements, *Urban Science,* 8(1), 18. https://doi.org/10.3390/urbansci8010018

Chilowicz, J. (2019): *Construire et vivre dans une coopérative de logement par aide mutuelle en Uruguay*. Paris, Francia, Université Paris1 Panthéon Sorbonne. https://cfuhabitat.hypotheses.org/files/2019/11/Memoire_Juliette_Chilowicz.pdf

Club Des Villes Et Territoires Cyclables Et Marchables (2023): *À pied et à vélo dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville*. Paris, Francia, Agence de la Transition Écologique (ADEME). https://avelo.ademe.fr/wp-content/uploads/2024/09/guide-a-pied-et-a-velo-dans-les-quartiers-prioritaires-logo-cvtcm-anct.pdf

Culwick, C. y Patel, Z. (2020): Building just and sustainable cities through government housing developments. *Environment y Urbanization,* 32, Issue 1, pp. 133 - 154.

Le Courrier D'Espagne (2024): *Cataluña aprueba una nueva normativa sobre pisos turísticos*. 22 de marzo de 2024. https://lecourrier.es/la-catalogne-approuve-une-nouvelle-reglementation-sur-les-appartements-touristiques/

Davis, J. E. (Ed.) (2010): *The Community Land Trust Reader*. Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy.

El Diario.es (2025): *El vacío legal que puso patas arriba el alquiler en Berlín: de paraíso para los inquilinos a maná para los caseros,* 22 de febrero 2025, https://www.eldiario.es/internacional/theguardian/vacio-legal-puso-patas-alquiler-berlin-paraiso-inquilinos-mana-caseros_129_11986359.html

Fondation Grenoble Inp (2020): *Hope*. Grenoble, Francia, Fondation Grenoble INP. https://fondation-grenoble-inp.fr/wp-content/uploads/2020/12/Pre%CC%81carite%CC%81_Ener_et_Pre%CC%81carite%CC%81_Mobil_FINAL_WEB.pdf

Fondation Pour Le Logement Des Défavorisés (Antigua Fondation Abbé Pierre) (2023): *Palmarès de la loi SRU 2020-2022. des centaines de communes hors-la-loi*. París, Francia. https://www.fondationpourlelogement.fr/sites/default/files/2023-12/LOI-SRU-PALMARES-VDEF.pdf

Fondation Pour Le Logement Des Défavorisés (Antigua Fondation Abbé Pierre) (2024): *29º Informe sobre el estado de las viviendas precarias en Francia* 2024. París, Francia. https://www.fondation-abbe-pierre.fr/sites/default/files/2024-01/REML2024.pdf

Hernandez-Morales, A. (2025): Ciudades vivas: lista de deseos de los alcaldes para el plan de vivienda asequible de la UE, *POLITICO Europe*. https://www.politico.eu/newsletter/global-policy-lab/living-cities-mayors-wish-list-for-the-eus-affordable-housing-plan/

Institut Paris Région (2022): *Les ressorts d'une région bâtisseuse*. París, Francia, L'Institut Paris Region. https://www.institutparisregion.fr/nos-travaux/publications/les-ressorts-dune-region-batisseuse

Institut Paris Région (2024): *Enquête régionale sur la mobilité des Franciliens*. París, Francia, L'Institut Paris Region. https://www.institutparisregion.fr/mobilite-et-transports/deplacements/enquete-regionale-sur-la-mobilite-des-franciliens/

Janoschka, M. y Salinas-Arreortua, L. (2017): Peripheral urbanisation in Mexico City. A comparative analysis of uneven social and material geographies in low-income housing estates. *Hábitat Internacional,* 70. pp. 43-49. https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2017.10.003

Linke, C. C. (2018): Shortcomings of Brazil's Minha Casa, Minha Vida Programme, *Urbanet*. https://www.urbanet.info/brazil-social-housing-shortcomings/

Métropole Grand Lyon (2022) : *Modes de vie, je me déplace*. Septiembre 2022. https://millenaire3.grandlyon.com/content/download/42601/fichier_associe/Modes%20de%20vie_Se%20deplacer_ok.pdf[3]

Meyerfeld, B. (2024): Au Brésil, face à la crise du logement, les initiatives citoyennes viennent au secours des plus démunis. *Le Monde,* 16 de julio. https://www.lemonde.fr/international/article/2024/07/16/au-bresil-face-a-la-crise-du-logement-les-initiatives-citoyennes-viennent-au-secours-des-plus-demunis_6250803_3210.html

Ministère Chargé Du Logement (2024): *Les organismes de foncier solidaire et le bail réel solidaire*. https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Les%20organismes%20de%20foncier%20solidaire%20et%20le%20bail%20reel%20solidaire%202024.pdf

Ministère De La Transition Écologique (2025): *Communes et inventaire SRU*. https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/communes-et-inventaire-sru/

Miralles-Buil, D. (2018): La reterritorialisation du secteur du logement et de l'habitat à Barcelone et Madrid: vers une nouvelle gouvernance urbaine de l'habitat ? *Sud-Ouest européen*, 46, pp. 23-38. DOI: https://doi.org/10.4000/soe.4612

Moreno, C. (2024a): *Droit de cité. De la « ville-monde » à la « ville du quart d'heure »*. Paris, Francia, Éditions Alpha.

Moreno, C. (2024b): *The 15-Minute City: A Solution to Saving Our Time and Our Planet*. Hoboken, Nueva Jersey, Wiley.

Observatoire National De La Précarité Energétique (Onpe) (2022): *Rapport d'activité 2021*. Paris, Francia, ONPE. https://onpe.org/sites/default/files/2024-03/onpe_rapport_dactivite_2021_VF.pdf

Onu-Hábitat (2024): *Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos*. https://unhabitat.org/sites/default/files/2024/10/2416772f.pdf

Parlamento Europeo (2023): *Resolución de 21 de noviembre de 2023 sobre la reducción de las desigualdades y la promoción de la inclusión social en tiempos de crisis para los niños y sus familias* (2022/2060(INI)). TA-9-2023-0408. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0408_FR.html

Ratti, L. (2023): La lutte contre la pauvreté des travailleurs entre droits nationaux et droit de l'Union européenne. *Revue de Droit Comparé du Travail et de la Securité Sociale*, nº 3, pp. 139-151. https://journals.openedition.org/rdctss/7527

Rosa, H. (2010): *Accélération. Une critique sociale du temps*. Paris, Francia, La Découverte.

Sánchez-Bajo, C. (2024): Emerging commons: Cooperative housing in Switzerland. *CIDADES, Comunidades e Territórios*, 2024, pp. 24-48. https://doi.org/10.15847/cct.34674

Saheb, Y. (P.P.): Mobility And Energy Poverty, Systematic Review Of The Literature. Cit. En Fondation Grenoble Inp (2020)

Statista (2024): *Número de alojamientos turísticos por cada 1.000 habitantes en las principales ciudades europeas en el 3er trimestre de 2024*. https://www.statista.com/statistics/1316076/hebergements-touristiques-par-1000-habitants-europe/

Territoires Innovants En Économie Sociale Et Solidaire (Tiess) (2024): *Le modèle autrichien d'habitation: entre production à grande échelle et pérennisation de l'abordabilité*. Canadá. https://tiess.ca/download/documents/TIESS.rap.modele_autrichien_habitation.pdf

Triana-Sánchez, S. (2024). El Gobierno de Colombia suspende las postulaciones para el programa Mi Casa Ya, *El País, 18/12/2024*. https://elpais.com/america-colombia/2024-12-18/el-gobierno-de-colombia-suspende-las-postulaciones-para-el-programa-mi-casa-ya.html

Velloso, C. M. (2019): PMCMV – Faixa 1: O que motiva as famílias a deixarem sua tão sonhada casa própria? *arq. urb*, 25 (Maio), pp. 25-41. - agosto 2019

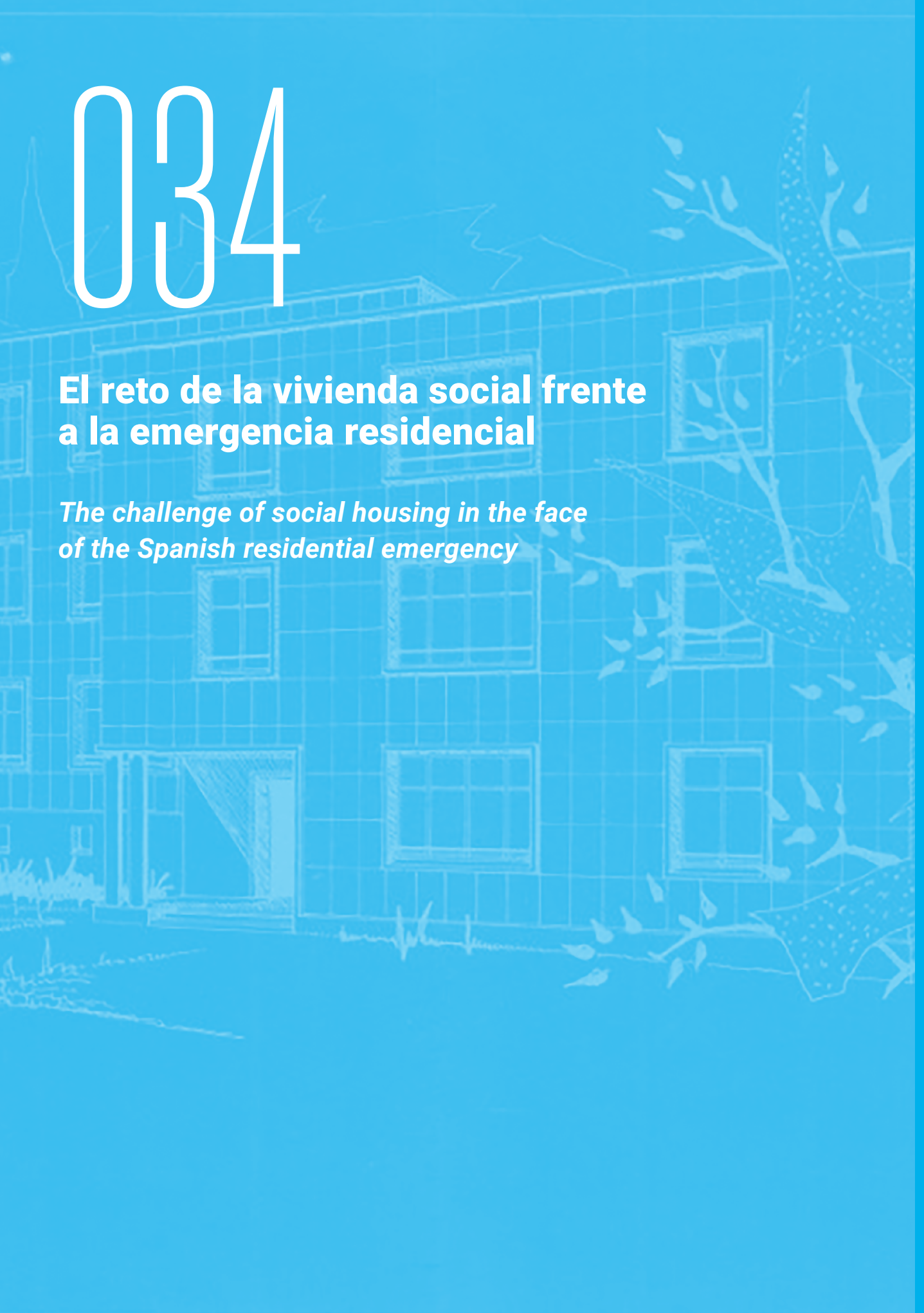
Watson, B. (2025): *The commuting time saved by American remote workers*. Resume.io. https://resume.io/blog/the-commuting-time-saved-by-american-remote-workers

Xiao, H., Wu, A. y Jaeho, K. (2021): Commuting and Innovation: Are Closer Inventors More Productive? *Journal of Urban Economics*, vol. 121, https://www.hbs.edu/faculty/Pages/item.aspx?num=59623

034

El reto de la vivienda social frente a la emergencia residencial

The challenge of social housing in the face of the Spanish residential emergency



Jesús Leal-Maldonado (1)

(1) Catedrático Emérito. Universidad Complutense de Madrid
jleal@cps.ucm.es; https://orcid.org/0000-0002-0366-9258

Resumen

España experimenta actualmente una auténtica emergencia social manifestada por la dificultad de acceso a la vivienda, especialmente de hogares de bajos ingresos, jóvenes que forman el primer hogar e inmigrantes. Frente a las necesidades existentes el sistema productivo de viviendas tiene una escasez de producción territorialmente desequilibrada, lastrada por las consecuencias de la crisis de 2008 y la falta de viviendas que se manifiesta especialmente en el mercado de alquileres al que tienen que recurrir los hogares con menores ingresos. Esta situación impulsa un incremento sustancial de las desigualdades sociales, económicas, generacionales y territoriales que puede incidir en frenar el crecimiento y exigen una coordinación de los distintos niveles administrativos a largo plazo.

Palabras clave

Vivienda | Comportamiento residencial | Desigualdad económica y social | Tenencia de vivienda | Política de vivienda

Abstract

Spain is currently experiencing a genuine social emergency manifested by the difficulty in accessing housing, especially for low-income households, young people forming their first household, and immigrants. Given the existing needs, the housing production system faces a territorially unbalanced shortage, burdened by the consequences of the 2008 crisis. The resulting housing shortage, which is particularly evident in the rental market, which lower-income households must turn to. This situation is driving a substantial increase in social, economic, generational, and territorial inequalities, which could slow the economic growth and require long-term coordination between the various administrative levels.

Keywords

Housing | *Residential behavior* | *Economic and social inequality* | *Housing tenure* | *Housing policy*

Imagen de portada: Cité jardin HLM du Clos-d'Origny, Massy (Essonne) : perspective extérieure, Bechmann, L. (1951-1954) Retrieved from https://archiwebture.citedelarchitecture.fr/ark:/43435/1106047/dao/0/1/idsearch:RECH_ec0115223d4f331e77b11d-29d7c29469?id=https%3A%2F%2Farchiwebture.citedelarchitecture.fr%2Fark%3A%2F43435%2F1106047%2Fcanvas%2F0%2F1

ESTUDIOS / ARTICLES_E02
CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
VOL. LVII, Nº 225, OTOÑO 2025
PÁGS. 34-56
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.225.2
CC BY-NC-ND
RECIBIDO: 07.05.2025
REVISADO: 03.06.2025

1 INTRODUCCIÓN

La emergencia social de la vivienda en España introduce un cambio de modelo residencial que supone una regresión en la distribución de la riqueza y el bienestar. El nuevo modelo está marcado por la desigualdad que ha agudizado las diferencias en el acceso a una vivienda en alquiler y en propiedad, con una polarización intergeneracional y con una agudización de las diferencias en la distribución de los patrimonios. Esta dificultad de alojarse tiene una incidencia especial en los inmigrantes obligándoles a prácticas residenciales no siempre deseadas, como el alquiler de habitaciones por familias enteras o el alojamiento en lugares impropios como antiguos trasteros o comercios que no reúnen las condiciones de dignidad y adecuación a la que tienen derecho todos los residentes en España según la Constitución Española.

Debido a esta situación, la vivienda es actualmente objeto de noticias y comentarios diarios en los medios de comunicación acompañados en ocasiones con propuestas diversas que suelen incidir más en el aumento del parque que en la desigual distribución de las necesidades residenciales insatisfechas. Una situación de emergencia. que se reparte de forma desigual por el territorio español y que afecta de forma dispar a los diferentes categorías sociales y económicas. Esta situación tiene consecuencias alarmantes,

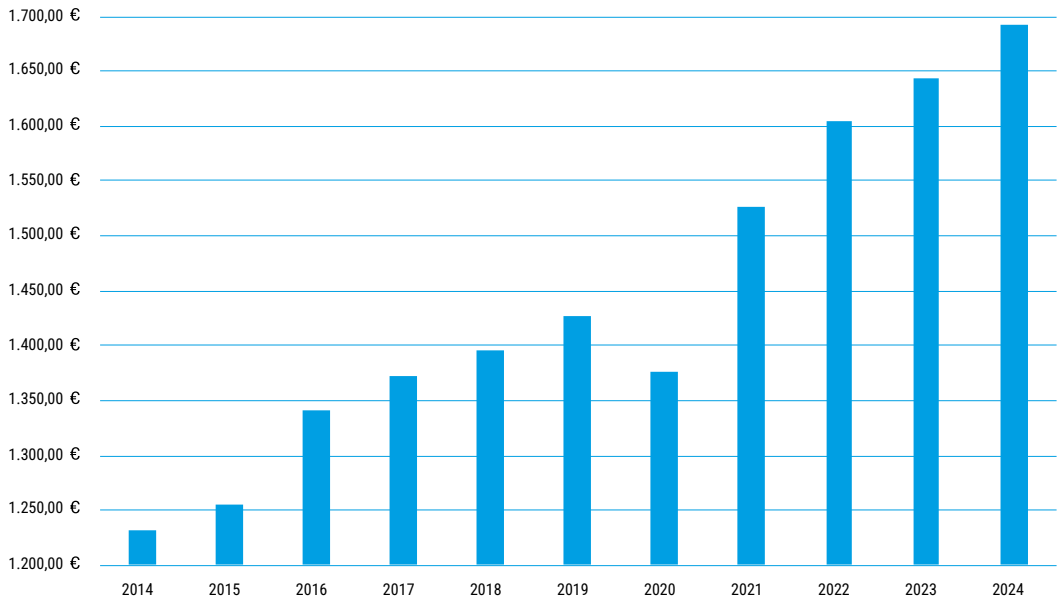


FIG. 1. Evolución del precio medio (€/M²) de la vivienda en España 2014-24
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE): Índice de precios de vivienda (2024)

no solo sobre el bienestar de gran parte de hogares, sino también sobre un cambio profundo del sistema de relaciones sociales en el que las condiciones de alojamiento suponen una diferencia tal que constituyen una base más explicativa de las desigualdades sociales que la categorización por las ocupaciones. Las distintas oportunidades de alojamiento en los hogares de reciente formación condicionan fuertemente las oportunidades para la mejora de sus condiciones de vida. Una tendencia universal tal como plantean Adkins et al. (2024) que afecta de forma especial a la sociedad española.

Esta emergencia habitacional que supone la enorme dificultad para conseguir un alojamiento digno para una parte numerosa de la población con recursos limitados plantea un futuro incierto sobre la continuidad del crecimiento económico por lo que implica de encarecimiento de la mano de obra, descenso del consumo interior y posible freno de la inmigración necesaria para reponer el descenso de la población nativa ocupada. Una situación recogida por gran número de publicaciones (Lee y Mason, 2011; Alguacil-Denche et al., 2016; Inurrieta, 2021; Rodríguez-López, 2024; Manzano et al., 2025; Burón, 2025).

Las encuestas de opinión ponen el problema de la vivienda en la primera preocupación de los españoles (CIS 2025), más allá de sus categorías sociales y de sus opciones políticas e ideológicas, aunque naturalmente los colectivos y las categorías con menos recursos son las más afectadas, como los jóvenes, inmigrantes, hogares monoparentales y en general todos aquellos con rentas bajas. Esa preocupación de la sociedad española en su conjunto parte de la elevación del coste del alquiler y de la compra a niveles inasequibles para muchos hogares o que exigen una parte excesiva de su renta ya que entre 2015 y 2023, la compra de vivienda en España se encareció un 48% (Fig. 1) y el alquiler un 58%, mientras que las rentas subieron un 35%, empujadas por el descenso del paro y la revalorización de las pensiones mientras los salarios apenas aumentaron un 17% hasta 2022, casi tanto como la inflación (Rodríguez-López, 2024; Ezquiaga, 2024).

El encarecimiento del acceso en propiedad empuja a los hogares de forma creciente hacia el alquiler (Fig. 2), pero este se estanca en el crecimiento de su volumen y su escasez repercute en una elevación de sus precios un 10% por encima del máximo del año 2008, impidiendo el único acceso que quedaba para muchos hogares.

La bonanza económica lleva a un crecimiento de toda la población favorecido por la inmigración, a pesar del descenso de la población nativa, pero la nueva construcción no provee de las viviendas que exigiría el aumento de los hogares, especialmente las de alquiler reducido, a lo que se añade el detraimiento de una parte del parque de alquiler ordinario para su uso como viviendas turísticas en muchas ciudades, con lo que el déficit de viviendas se acumula hasta un volumen cuya solución supondría un incremento sostenido de la edificación de nuevas viviendas en su mayoría asequibles, durante un largo periodo en el que su producción debería superar el doble de la actual.

El problema no solo radica en la situación coyuntural de estos años sino en la perspectiva de su evolución para los próximos años con unas expectativas de continuidad en el incremento de población que las proyecciones del INE establecen con un saldo positivo inmigratorio en 15 años que incrementa en 5,1 millones la población nacida en el extranjero residente en España. Este aumento supondría alrededor de 1,6 millones de hogares además de los cerca de los 0.8 millones que podrían aumentar el total de los hogares actuales por la reducción de su tamaño medio. Este flujo migratorio podrá responder a una pérdida del 3,8% de la población nativa en ese periodo y a la gran dificultad para producir las viviendas que serían necesarias para alojar al aumento de hogares y al cubrimiento de los déficits.

Ante esta situación se multiplican las propuestas para cubrir el déficit existente en las características que se requieren y se evalúa la inversión pública y privada necesaria, desde instituciones diversas como el Banco de España, las entidades privadas y las investigaciones de los expertos. Seria largo hacer una referencia completa de todas esas manifestaciones y desarrollar en la extensión que se merecería su sentido, algunas de las cuales suscitan intensos debates según los objetivos y las consecuencias que suponen.

Este artículo no pretende añadir nuevas propuestas concretas sino hacer una explicación de esta situación desde una perspectiva centrada en el análisis de los elementos que constituyen el sistema inmobiliario residencial. Se parte de la necesidad de conocer el comportamiento de esos elementos como paso necesario para poder ajustar cualquier propuesta que trate de resolver la situación actual ya que no se trata solo de plantease como objetivo establecer cuantas viviendas hay que construir para responder a las necesidades actuales sino de conseguir la satisfacción de las necesidades de alojamiento para que todos los españoles tengan una vivienda

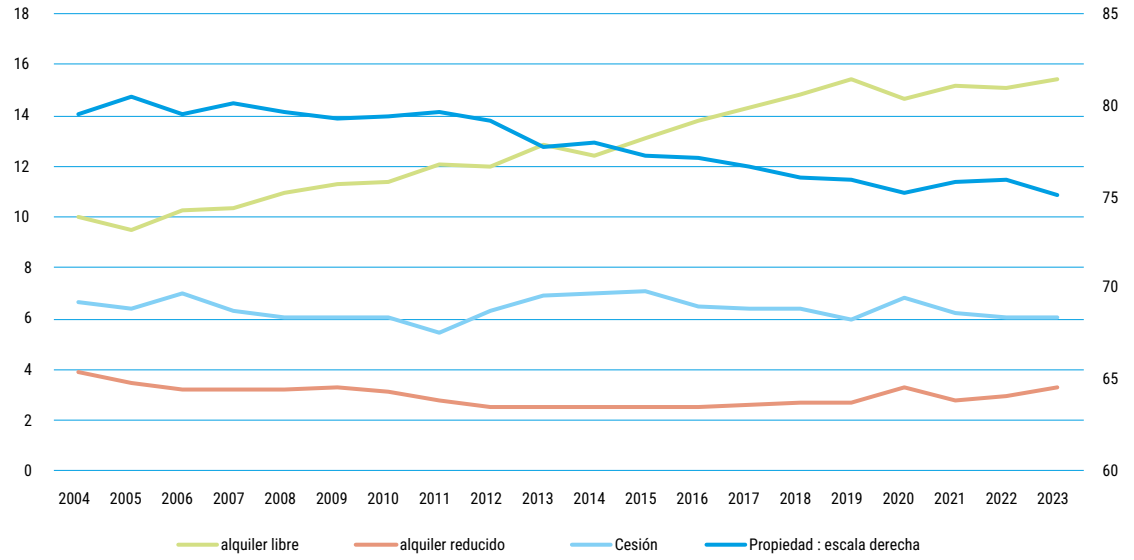


FIG. 2. Evolución de la proporción sobre el total de las formas de tenencia de las viviendas españolas 2004-23 (gráfico con dos escalas)
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)

digna respondiendo al derecho expresado en el artículo 47 de la Constitución Española.

Para ello hay que tener en cuenta que la crisis de la vivienda no es solo nacional ya que se manifiesta en otros países (Eurostat, 2019), de hecho el incremento medio de los precios de la vivienda en España en el periodo 2015-23 es el 48%, el mismo que corresponde a la media del conjunto de la Unión Europea, aunque las características de cada país son diferentes, con una media de ocupación por vivienda superior en el caso español, una tenencia en propiedad más elevada, una gran escasez de viviendas sociales y un parque de viviendas por cada 100 habitantes superior a la mayor parte de los otros países. Esta internacionalización de la crisis se podría considerar desde la perspectiva que planteaba hace más de cuatro décadas el sociólogo H. Lefebvre (2007) al considerar la intervención en el mercado inmobiliario como el segundo ciclo del capital, de forma que la propia expansión de ese capital, pasa a introducirse en la producción y gestión inmobiliaria como objeto de revalorización más estable ante las incertidumbres que supone la volatilidad del capital financiero y productivo, sometido a una sucesión de cambios y de innovaciones que producen inquietud. Aunque en el caso español no se trata solo del capital internacional sino sobre todo de la acumulación del ahorro de los hogares en el inmobiliario, algo ya tradicional en un país con una elevada proporción de viviendas en propiedad de sus moradores y con una tendencia a la canalización de los ahorros hacia la compra de vivienda con actitudes que se derivan de una reciente sociedad agraria que trata de encontrar la seguridad en la posesión de un patrimonio inmobiliario. La distribución de este patrimonio residencial llega a constituirse en un factor de desigualdad económica por encima del de la distribución de las rentas. Hay que tener también en cuenta el proceso de globalización y la movilidad internacional de los hogares, con especial incidencia en los procesos migratorios que están influyendo en la formación de esa situación de emergencia habitacional.

Para avanzar en la comprensión de esta situación y de sus propuestas, se plantean una serie de consideraciones que tratan de explicar por qué se ha llegado hasta aquí y como afecta a la población española, ya que de cualquier manera habrá que contar siempre con los condicionantes que supone la evolución de los comportamientos y de las estrategias de los principales actores que intervienen en la formación de las necesidades de vivienda y de los que las proveen, con un historial que ha de estar siempre presente a la hora de plantear las propuestas que traten de resolver la crisis presente.

La repetición periódica de las crisis de vivienda en España durante el último medio siglo, plantea la existencia de un desequilibrio en el sistema residencial español, aunque adquieran formas distintas según el caso, concatenándose

entre ellas sin que se llegue a ajustar una estabilidad. En este sentido conviene considerar las crisis, cuyas expresiones extremas se producen a finales de los años setenta, al terminar los años ochenta y ya en este siglo en los últimos años de la primera década con la crisis financiera y el denominado "boom inmobiliario" de cuyos efectos directos se deduce la emergencia actual. Esta recurrencia lleva a plantearse la existencia de elementos estructurales que impiden de forma temporal una correspondencia adecuada entre las diversas necesidades de vivienda de los hogares a lo largo de su ciclo vital y la provisión del parque de viviendas en todas sus modalidades, así como en su dinámica.

Para comprender las dimensiones de esta situación se trata de analizar los grandes parámetros que la condicionan, desde la formación de las necesidades y desde las diferentes formas de provisión de este bien necesario.

2 LA DESIGUAL NECESIDAD TERRITORIAL

España es un país con fuertes contrastes y con una distribución diferencial de la población y sus características. Acorde con esa diferenciación, las necesidades de vivienda no se reparten de forma homogénea en el territorio tal como muestran Vinuesa y Porras (2017) Siguiendo las tendencias actuales se plantea una distribución del crecimiento futuro de la población y de los hogares concentrado principalmente en la costa mediterránea, las islas Baleares y Canarias y el centro con Madrid y sus provincias limítrofes. En total una parte de 17 de las 50 provincias españolas que son las que están situadas en este territorio, están desarrollando en la actualidad un crecimiento de población y de hogares que acapara los dos tercios de total del incremento para todo el país, En consecuencia, se hace previsible un desarrollo lineal de necesidades de vivienda en los próximos 15 años, acorde con esa proyección, añadiéndolo a la cobertura del déficit que también se concentra en su mayor parte en esas áreas.

Solamente una política efectiva de reequilibrio territorial podría repartir el crecimiento de forma que supusiera un desarrollo residencial más homogéneo, pero es algo que parece poco probable ya que son las zonas con mayores necesidades donde se está concentrando las nuevas actividades y los empleos. Sin embargo, ninguna de las provincias españolas con mayor crecimiento de viviendas en proporción con su parque existente, está localizada en esas zonas con mayores expectativas de crecimiento. Es decir, se construye de forma adecuada donde es rentable y posible por disponer de suelo, pero no así en las zonas donde se concentran las mayores necesidades. Las Comunidades de Cataluña, Alicante Madrid y Murcia que platean según las proyecciones para los próximos 15 años el 23,6 del crecimiento de sus hogares actuales frente al 15,6% del resto del país que tiene actualmente un ritmo de crecimiento de su parque residencial por 100 habitantes inferior a la media de todo el país.

La consecuencia es que la emergencia residencial se plantea de forma sesgada y su respuesta supone un esfuerzo añadido ya que el coste del suelo y de la edificación en estas zonas es notoriamente más elevado que la media y en cualquier caso requiere un proceso de planificación urbana más complejo debido su mayor densidad residencial, a las servidumbres que representan las zonas protegidas, las grandes infraestructuras y los equipamientos existentes.

En esas regiones la brecha entre los ingresos de los hogares y la accesibilidad a una vivienda es especialmente profunda, ya que el precio de los alquileres se ha encarecido más que en el resto. Es el caso de Madrid con el 63% de subida entre 2015 y 2021, Cataluña (57%) y Baleares (63%), mientras que los salarios en esos lugares no han subido en absoluto al mismo ritmo a. pesar de la atracción de mano de obra ya que en ese periodo en Madrid, Barcelona, Baleares, Málaga y Valencia que cuentan con grandes áreas metropolitanas o con un fuerte componente de empleo atrajeron a unos 85 000 jóvenes nacidos en otras provincias con edades entre 25 y 34 años, a los que hay que añadir los que vinieron de fuera de nuestras fronteras (El País, 13/9/2024).

La desigualdad entre la España vaciada y la España urbana densa tiende a incrementarse con la mayor concentración de nuevas actividades y con una notable carestía de la vivienda. contribuyendo a profundizar esas diferencias. Sólo los empleos mejores pagados o las ayudas familiares pueden afrontar la residencia en propiedad en esas áreas de mayor crecimiento, dentro de las cuales también se produce una honda diferenciación de las condiciones residenciales de sus habitantes con una desigualdad en su distribución territorial que supone el incremento de la segregación social y una mayor desigualdad económica (Leal-Maldonado y Sorando, 2016) Es decir que más allá del déficit de viviendas accesibles existente en la actualidad, las necesidades residenciales de los próximos años si se

mantiene el crecimiento actual y el nivel de población activa igual o mayor al existente se centrará en una gran proporción en viviendas de alquiler.

3 EL CAMBIO DEMOGRÁFICO Y LAS NUEVAS NECESIDADES DE VIVIENDA

En una sociedad abierta y con una movilidad laboral y residencial creciente, es necesario evaluar las variaciones de población previsibles para poder responder en tiempo a las necesidades que se generan, para lo cual hay que considerar los saldos migratorios, pero también la composición de miembros que tienen los diferentes hogares en función de las características de las familias, así como de los comportamientos residenciales de cada uno de los grupos que las habitan.

La consecuencia es que la evaluación agrupada de los déficits de vivienda tiene poco significado si no se considera su reparto en relación con la inclusión de los diferentes tipos de necesidades insatisfechas, pero también con los tiempos en los que se realiza esa evaluación.

Gran parte de los análisis sobre la crisis actual de vivienda en España establecen en su principal causa la existencia de unas necesidades que superan notablemente la provisión de vivienda, siendo la elevación de precios y alquileres el síntoma más evidente de ese desacople (Driant, 2009) Pero esas necesidades a parte de la referida diferenciación territorial tampoco son homogéneas en la distribución entre cohortes de edad, categorías sociales, estratos de rentas, países de origen etc.

Estas diferencias en el acceso a la vivienda no solo se prolongan en el reparto del patrimonio de los hogares a lo largo de su ciclo vital, sino que cambia en relación con los cambios sociales, lo que supone que las necesidades no se plantean con igual intensidad ni con las mismas características a lo largo de la vida, tal como se manifiesta en el reparto por grupos de edad de las formas de tenencia (Fig. 3).

La pirámide de edades española no se asemeja en nada a una distribución piramidal de la población. La proporción de mayores aumenta rápidamente y todo anuncia que ese aumento se va a acelerar debido a la magnitud de las generaciones situadas entre los 45 y los 60 (los llamados “baby boomers”), años en los que la cohorte anual de población más numerosa supera en más del doble a los que solo tienen un año. Esto supone por sí solo una disminución del tamaño medio del hogar en el que también influyen las separaciones de las parejas constituidas y la diferente esperanza de vida entre hombres y mujeres lo que lleva al aumento de los hogares con una sola mujer mayor. Esto se traduce en un incremento constante de los hogares unipersonales del conjunto de la población (de 23,2 en 2011 al 28% en 2024) a la vez que aumentan los hogares con varias personas que comparten residencia

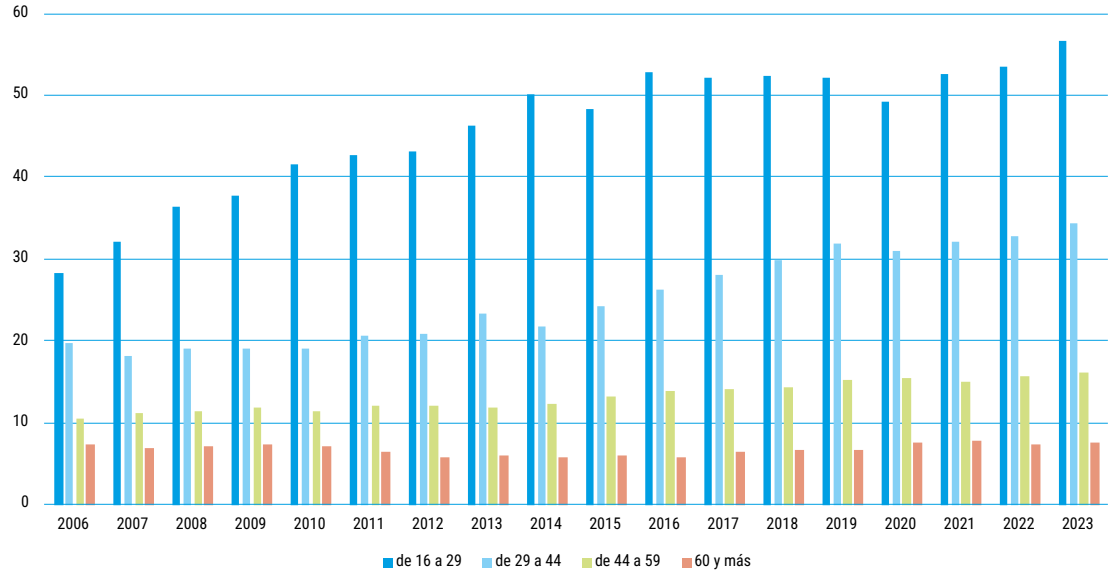


FIG. 3. Evolución de los hogares en alquiler por grupos de edad de la persona de referencia 2003-2023
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)

sin lazos familiares entre sí, exponentes de un mayor hacinamiento residencial.

En los últimos años en España se ha producido un cambio en la composición de los hogares caracterizado por un aumento de los unipersonales y los de dos personas, una disminución de los de tres y cuatro habitantes y un ligero crecimiento de los de cinco y más (Fig. 6) Este cambio supone la reducción del tamaño medio del hogar aunque inferior a la que se experimenta en otros países europeos. Los hogares unipersonales incrementan hasta llegar a representar un tercio del total de hogares en el horizonte de 2039.

El envejecimiento de la sociedad y el descenso de la natalidad influyen en ese cambio del tamaño del hogar, teniendo en cuenta que crece la población mayor en la que se concentra la proporción más elevada de personas que viven solas, a la vez que se mantiene una tasa de emancipación más reducida que la de los países de nuestro entorno, en relación con unas condiciones culturales diferenciadas propias de un régimen familialista[1] que se extiende también a otros países del sur de Europa.

El incremento de los hogares de pequeño tamaño supone una continuación de la experimentada durante los últimos años (Fig. 6). En contraste con esa reducción de los hogares no se ha producido una disminución de la superficie media de las viviendas ya que se ve compensada con el incremento de funciones que se desarrollan en el espacio de la vivienda mencionado anteriormente.

4 EL CAMBIO EN LOS COMPORTAMIENTOS RESIDENCIALES

A estas dificultades en el acceso se les añade la exigencia de reestructuración del espacio residencial debido al cambio en las funciones que se desarrollan dentro del propio domicilio, como el espacio de aseo, el de la cocina que adquiere un rango especial y pasa de ser un espacio relegado a integrarse en el salón, ocupando la centralidad de la vivienda. También hay que incluir las actividades de ocio a partir de los medios electrónicos; la televisión y la consola de juegos está en el centro del salón como el principal lugar de interacción de los residentes. Más recientemente el desarrollo del teletrabajo suele implicar en algunas viviendas un espacio específico; a la vez que muchas empresas reducen el volumen de sus instalaciones, las necesidades de espacio en la vivienda no han hecho más que aumentar en contraste con la disminución del tamaño medio del número de personas del hogar.

La rigidez del espacio de una vivienda choca con ese cambio de necesidades a lo largo del ciclo de vida y se distribuye de forma desigual, provocando un incremento de las reformas para adecuarlo a las nuevas necesidades. Con frecuencia los hogares formados por una pareja con hijos tienen que compartir espacios mientras que los de una sola persona mayor pueden tener una dimensión que en ocasiones llega a ser una carga por el coste de su uso y mantenimiento, en ese sentido no es de extrañar la facilidad de vuelta al hogar de origen en el caso de separaciones y divorcios para ocupar un espacio que se había quedado vacío.

El punto de partida para la evaluación de las necesidades es el estudio de los cambios en las condiciones de los hogares y en su previsible aumento o disminución actual. Hay que tener en cuenta que la provisión de viviendas requiere un largo periodo desde que se califica un suelo como apto para ser urbanizado hasta que la vivienda construida es ocupada por un nuevo hogar que puede variar mucho según los lugares y las circunstancias, ejemplos como la operación Castellana Norte, Campamento, Valdebebas, o Arroyo Fresno en Madrid con más de veinte años son una manifestación de esa tardanza.

Además, habría que establecer una previsión de cambio en el tamaño del parque de viviendas y en el propio diseño de las viviendas cuya nueva construcción mantiene en la actualidad una homogeneidad de tipos que contrasta con ese aumento de la heterogeneidad en las necesidades residenciales. Pero esa mutación necesaria choca con la propia lógica del mercado centrado en la construcción de nuevas viviendas para un sector de la población con recursos capaces de asumir el esfuerzo de su adquisición que a su vez se concentra en una etapa precisa del ciclo vital del hogar. Eso supone que fuera de ese momento preciso del ciclo vital la demanda desciende y con ella las formas residenciales más funcionales para esos otros tiempos de la vida del hogar.

1_Familialista: adjetivo empleado para designar los países en los que la intervención familiar en la provisión de servicios del régimen de bienestar es más intensa, generalmente referido a los países del sur de Europa.

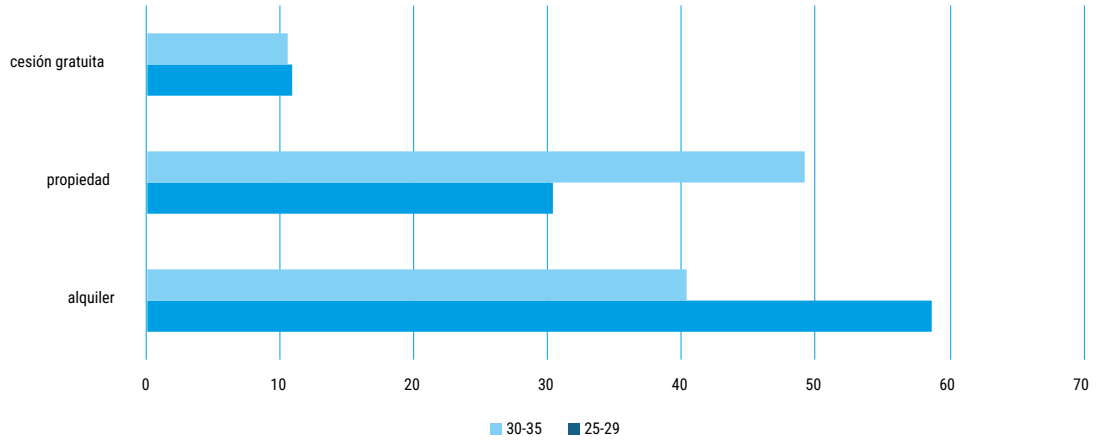


FIG. 4. Reparto proporcional de las formas de tenencia de los jóvenes emancipados en relación con su tramo de edad. (Año 2023)
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)

No solo hay que adaptar las viviendas a los cambios del ciclo, sino también su localización espacial. En un país como España sorprende el contraste de la gran variedad de arquitectura popular con la homogeneidad de las edificaciones modernas en bloque. Pero también en su contenido social, el centro de Madrid o de Barcelona que en los ochenta eran las zona más envejecidas, en la actualidad son las que tienen la menor edad media de todo el municipio, mientras que el espacio que las rodea (el ensanche) es la zona más envejecida, teniendo que desplazarse a la periferia y en especial a la periferia metropolitana para encontrar una mayoría de hogares formados por una pareja con hijos, esos que cuando evolucionan a la categoría de nido vacío intentaran en la medida de sus recursos volver al centro impulsando un proceso de gentrificación.

Por lo tanto, las necesidades residenciales no se definen únicamente en términos de cantidad de viviendas sino también en términos de tamaños, tipologías y localización de los hogares con sus composiciones y aspiraciones diferentes. La conclusión es que las necesidades de espacio residencial del hogar se incrementan y los metros cuadrados por persona crecen a pesar de la elevación de su coste.

4.1 Los jóvenes

En el conjunto de los grupos de edad el más afectado es el formado por los jóvenes. La situación de emergencia residencial afecta a la formación del primer hogar con serias consecuencias sociales y económicas.

Pero el esfuerzo para ese acceso en alquiler es muy elevado ya que el precio mediano de una vivienda en alquiler suponía en 2002 el 92,1% del salario mediano neto mensual de una persona joven asalariada. Pero en las grandes ciudades y especialmente en las zonas de elevado crecimiento descritas anteriormente, los alquileres superan la media, a. lo que había que añadir los gastos ordinarios de la casa, lo que supone la imposibilidad de poder formar un hogar unipersonal al emanciparse a esa edad y si se hace en pareja la necesidad de aplicar al menos dos salarios al alojamiento, es decir, la mitad o más de los ingresos de una pareja joven recién emancipada.

Hay que tener en consideración que el acceso en alquiler en las primeras etapas de formación del hogar puede ser una opción adecuada hasta que se consolide la forma de convivencia y se logre, en la medida de lo posible, un conocimiento del trabajo al que se va a dedicar y su posible localización tal como sucede en la actualidad (Fig. 4). El paso a la compra de una vivienda requiere, además de los recursos para poder pagar los gastos no cubiertos por una hipoteca, una continuidad laboral y un nivel de ingresos que reclaman las entidades financieras prestatarias. De forma que el desarrollo de la temporalidad y de la precariedad frecuente en los primeros contratos laborales, lleva a la dificultad de contar con un crédito, imprescindible para poder acceder en propiedad a no ser que las aportaciones familiares puedan cubrir ese gasto o servir de garantía para el acceso a la hipoteca, lo que puede considerarse como una herencia anticipada de la que no todos pueden disfrutar. Esta práctica va más allá de los países familialistas (Adkins et al., 2025) y está en la base de una diferenciación

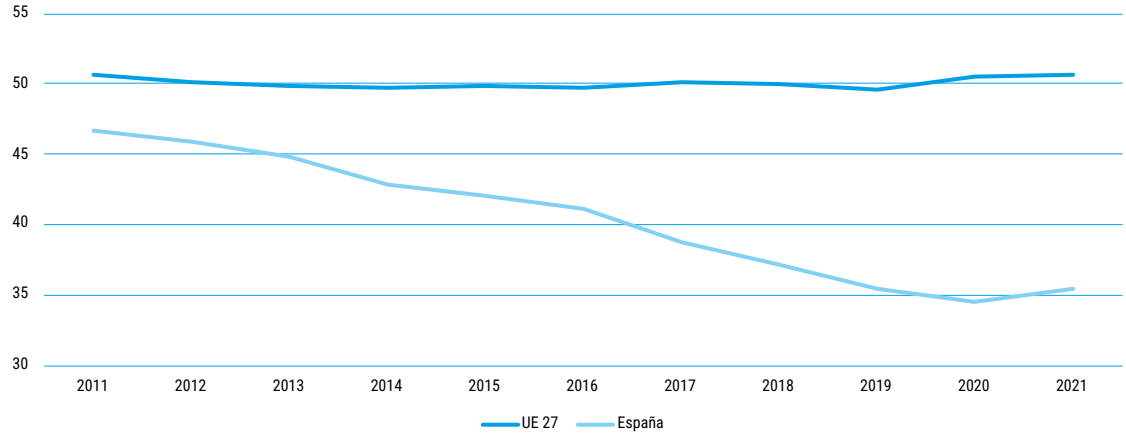


FIG. 5. Evolución de la tasa de emancipación de los jóvenes de 18 a 34 años en Europa 27 y España (2011-2021)
Fuente: Eurostat EU SLC

en la que la herencia anticipada marca una transición hacia una desigualdad social con base en la disposición de recursos económicos no provenientes del trabajo.

Las dificultades de encontrar una vivienda y el coste de vivir en alquiler por parte de los jóvenes suponen también un aumento de las desigualdades en la distribución del patrimonio entre los propios jóvenes, pero más aún entre las diversas generaciones, de manera que la proporción de alquilados entre los jóvenes ha ido creciendo en los últimos años y cada vez son más los que se plantean que el acceso a la propiedad es imposible que pueda darse alguna vez en su vida. Eso se debe a que la desigualdad intergeneracional en la riqueza patrimonial por edades ha crecido notablemente en el periodo 2004-2024 (Manzano et al., 2025) ya que mientras para los mayores de 65 años se incrementa en términos reales deflactados en un 6,7%, en los jóvenes de menos de 35 años decrece a menos de la mitad en un 56,4% (Banco de España, 2024). Mayores más ricos y jóvenes más pobres consagran la polarización que implica el cambio del régimen residencial español.

En consecuencia, con esa carestía de la vivienda casi la mitad de los jóvenes declaran que necesitan ayuda para hipotecarse según el Consejo General del notariado Este hecho lleva a incrementar la importancia de las herencias y cesiones en el acceso a un patrimonio y más en concreto en el acceso a la vivienda, lo que supone mantener una dependencia de la familia de origen para muchos de ellos. Según los datos del Consejo General del notariado y del INE recogidos por P. Sempere (2024) en 2024 se realizaron en España 199 662 donaciones, la mayor parte de ellas entre familiares para el acceso a la vivienda que supusieron a su vez la transmisión de 23 000 viviendas.

Una sociedad en la que sus jóvenes prolongan su dependencia de la familia de origen algo más de 4 años respecto a la media europea (Fig. 5) podría implicar una sociedad menos atrevida, con menos capacidad de innovación**.**

Esta faceta de las dificultades de emancipación de los jóvenes se trata desde luego del problema más mediático derivado de la emergencia del problema actual del acceso a la vivienda, debido en gran parte a que es un hecho que afecta de forma directa a las categorías profesionales con rentas medias o bajas.

El problema actual se presenta sobre todo para aquellos jóvenes que no pueden disfrutar de una ayuda familiar que les facilite la compra de la vivienda sufragando todo o una parte del coste de ese acceso que no cubre una hipoteca, cuando se accede a su concesión, lo que no siempre se da, sobre todo por las condiciones más precarias de los primeros contratos de trabajo (Echaves-García, 2017).

Este condicionamiento del primer acceso es importante no solo por el incremento de las situaciones de convivencia sino también por el coste que supone durante los primeros años del nuevo hogar el alquiler, con la dificultad de ahorrar las cantidades que les servirían para poder acceder a una vivienda en propiedad así como otras consecuencias de gran impacto social como es

el retraso de la maternidad debido a la exigencia mantener los dos salarios de la pareja para pagar el alquiler o simplemente por afrontar el gasto añadido que supone tener un hijo. La consecuencia es que, a pesar del incremento de la esperanza de vida, la falta del reemplazo de la población está llevando ya a un descenso absoluto de la población nativa española, de forma que el aumento demográfico que se produce va a depender en los próximos años únicamente del mantenimiento de un saldo migratorio positivo.

Por otra parte, esta situación acrecienta las desigualdades entre los mismos jóvenes. En igualdad de condiciones y de formación el joven que ha podido disfrutar de un acceso en propiedad a una vivienda y más aún del que ha recibido una ayuda para esa adquisición, se distancia del que tiene que afrontar un gasto mensual elevado en el alquiler para poder alojarse, sin poder ahorrar la cantidad necesaria para la entrada de una vivienda en propiedad, condicionando las opciones de empleo y en general las condiciones de vida.

Pero también supone un incremento de la desigualdad intergeneracional, muchos padres que pudieron acceder a una vivienda al emanciparse ven como sus hijos no tienen esa posibilidad, ya que en 2022 solo el 38,5% de los jóvenes habían accedido a la propiedad frente al 69,3% 11años antes (Banco de España 2024), aun así, muchos de estos nuevos propietarios se ven lastrados por los pagos mensuales que dicho acceso implica.

4.2 Los mayores

La crisis afecta también, aunque de otra forma, a las otras cohortes de edad. Desde la perspectiva demográfica, el incremento de la población mayor de edad supone una prolongación temporal de los hogares denominados como nido vacío en los que junto con la disminución del número de hijos y el desarrollo de formas de convivencia diferenciadas está en la base de ese cambio que supone haber reducido el tamaño medio del hogar.

En España en el año 2024 el 89% de los hogares de mayores, de 65 y más años vivían en régimen de propiedad frente una media del 74% del conjunto de los hogares[2]. De ellos, sólo el 6,3% tenia cargas hipotecarias, mientras el 7,5% estaban en régimen de alquiler, una situación que ha cambiado poco en los últimos 15 años mientras que para el grupo de 16 a 29 años la propiedad pasaba en esos años del 47 al 27%. y el alquiler superaba el 58%, 17 puntos más. Esta desproporción en la forma de tenencia expresa la diferencia en la propiedad cuya brecha ha ido aumentando a lo largo de los últimos años.

Al llegar a la jubilación, en otros países se produce con frecuencia un fenómeno migratorio interno que no es tan considerable en el caso español, aunque si es frecuente habitar un tiempo mayor en una segunda residencia compartida con la primera, ya que el 60% de los mayores de 65 años tienen otra vivienda además de su residencia habitual (Banco de España, 2024). Hay que tener en cuenta que la proporción de las segundas residencias sigue siendo elevada en España, aunque su disposición baja en relación con la disminución de la edad.

Esta disposición unida al hecho de que el volumen de espacio residencial por habitante mayor de edad es superior a la media, plantea una situación que es el anverso del problema residencial de los jóvenes.

El problema para los residentes de mayor edad es la frecuente inadaptación entre sus necesidades y las características de las viviendas en las que residen (Lebrusán-Murillo, 2019). Viviendas con frecuencia más grandes de lo que necesitan, con exigencias de rehabilitación pendientes y con gastos de mantenimiento que suponen una carga para los escasos recursos disponibles a estas edades En esas viviendas habita una cierta proporción de personas mayores con dificultades de movilidad que viven en pisos altos sin ascensor, con una lejanía de los servicios o de sus relaciones sociales que agrava la soledad con la que a veces se encuentran, lo que consideran como uno de sus mayores problemas.

No es de extrañar que el principal motivo de cambio residencial a estas edades sea el acercamiento a los familiares, especialmente a los hijos, con el doble sentido de una solidaridad recíproca por la que los abuelos colaboran en los cuidados de los nietos o en otros menesteres, a la vez que son objeto de cuidados por los familiares próximos, especialmente cuando sufren algún grado de dependencia. Eso explica que el 27% de los mayores de 65 y más años convivan con alguno de sus hijos.

Para los hogares con rentas altas el recurso ha sido también trasladarse a las zonas centrales de

2_INE: ECV

las ciudades con una mejor oferta de servicios, habiéndose sido los principales protagonistas de los procesos de gentrificación que se han dado en las zonas centrales de las ciudades españolas hasta que el desarrollo de las viviendas turísticas ha venido a frenarlo por el cambio que ha supuesto en las condiciones de vida de los habitantes con la reducción de los servicios para la población remanente.

La otra alternativa es trasladarse a una comunidad de cuidados compartidos en sus diversas concepciones que están teniendo un desarrollo importante en la actualidad como alternativa a la dependencia en los cuidados de la familia o de instituciones como las residencias de mayores pero su volumen es todavía puramente testimonial.

Existe un problema estructural como es la difícil correspondencia entre el cambio en las características de esos hogares y la permanencia del marco residencial, necesitado de renovaciones recurrentes, pero también entre los cambios que se dan en esas necesidades durante las fases del ciclo vital de los hogares y las limitaciones en las reformas y en las movilidades residenciales de estos hogares. A lo largo del ciclo vital las necesidades residenciales de las personas que constituyen el hogar han ido cambiando y la vivienda como marco rígido de la vida de ese hogar puede ir siendo disfuncional en diversos aspectos, lo que lleva a la necesidad de una reforma o de un cambio de residencia. Esta disfunción a lo largo del ciclo vital está más exacerbada en un caso como el español debido a la baja movilidad residencial, comparativamente con otros países de su entorno y a la mayor frecuencia de habitar en pisos que por lo general tienen más dificultad para su adaptación que en el caso de las viviendas unifamiliares de las que España tiene la menor proporción dentro de la Unión Europea.

Esto puede suponer un aumento de las desigualdades en la disposición de espacio residencial, ya que por una parte tendremos un aumento de mayores que viven en propiedad en viviendas que fueron adquiridas en su mayoría para alojar a una familia con hijos y que pasan a estar habitadas por un hogar de nido vacío con una o dos personas, mientras que los nuevos hogares de algunos jóvenes y de gran parte de los inmigrantes recientes seguirán teniendo una ocupación intensa hasta llegar a situaciones extremas de hacinamiento en algunas ocasiones.

El resultado es un aumento en la distribución del patrimonio entre hogares jóvenes y mayores y entre nativos e inmigrantes, En la actualidad, los mayores de 65 años acumulan en 2022 un 42% de la riqueza neta total de los hogares, 17 puntos más que 20 años antes, mientras que los menores de 45 descienden al 13%, la mitad de lo que tenían antes de ese periodo (Manzano et al., 2025). Esa desigualdad también se reflejará en en el espacio residencial disponible por habitante de cada uno de esos extremos (Leal-Maldonado y Alguacil-Denche, 2012).

4.3 La vivienda de los inmigrantes

La situación actual de emergencia residencial no se puede explicar sin tener en cuenta la gran demanda de vivienda provocada por el elevado saldo positivo de inmigrantes a lo largo de los últimos 25 años. Su impacto en el aumento de los hogares y sus diferentes comportamientos residenciales suponen una mayor frecuencia a residir en régimen de alquiler y un mayor recurso a compartir la vivienda con otros que el conjunto de los hogares españoles nativos. La concentración en ciertas áreas de las grandes ciudades y sobre todo el considerable volumen de los 6,8 millones de personas que componen el elevado saldo positivo a lo largo de los últimos 25 años, da idea de su incidencia en las necesidades de alojamiento en el marco de una sociedad nativa que decrece en su población a partir de la mitad de la década pasada. Sin la presión de los nuevos residentes sobre el parque residencial no se puede explicar ni el boom inmobiliario de principios de siglo ni la emergencia actual.

Buena parte del enorme crecimiento del parque residencial de la primera década del siglo XXI se explica por la elevada demanda de vivienda que suponía un saldo de inmigrantes muy elevado. La población nacida en el extranjero durante los primeros años del nuevo siglo pasa de 2,6 millones de personas en 2001 a 6,7 millones en 2011 y de 7,3 en 2021 a 9,4 en 2025, el 19% de la población total. Ese aumento de la población nacida fuera de España presionó de forma directa sobre las necesidades de alojamiento principalmente en alquiler. El impacto sobre la oferta de vivienda llevo a que su crecimiento alcanzara volúmenes elevados (Perea et al., 2005) que supusieron una media de crecimiento anual alrededor de medio millón de nuevas viviendas en los primeros ocho años del siglo, impactando de tal manera en el sistema de producción residencial que todavía se experimentan de forma notable sus efectos 17 años después.

Los hogares con inmigrantes se asentaron en todo el territorio nacional, pero en el caso de las ciudades su presencia fue mayor en aquellas zonas en las que existía más proporción de viviendas en régimen de alquiler sustituyendo en ocasiones a la población nativa de algunas áreas urbanas con viviendas de peor calidad o con problemas de habitabilidad como fue el caso del barrio de San Cristóbal en Madrid, afectado por problemas de cimentación, donde los antiguos propietarios de esas viviendas sociales arrendaban sus viviendas a los inmigrantes y se mudaban a otras en propiedad. Pero también se asentaron en zonas centrales con viviendas antiguas, desplazándose posteriormente hacia las periferias en las que encontraban mejores condiciones, precios más baratos y situaciones más estables. Aunque fue sobre todo en las periferias intermedias habitadas anteriormente por población trabajadora en las que más crecieron. El centro de Madrid o de Barcelona funcionaba como un distribuidor al que accedían los recién llegados para mudarse posteriormente a otras zonas de la ciudad, este proceso fue disminuyendo a medida que aumentaba la gentrificación en los barrios centrales, creando concentraciones de inmigrantes más antiguos que atraían a los nuevos asentamientos de los de su misma procedencia, formando concentraciones caracterizadas por el origen de sus habitantes.

El mapa con la distribución de viviendas en alquiler coincidía con el de los asentamientos de estos hogares compuestos por inmigrantes internacionales, debido a su elevada proporción como inquilinos, hasta el punto de que incluso en la actualidad las personas nacidas fuera de España suponen más de la mitad del total de inquilinos en el país a pesar de constituir el 19% de la población.

Los comportamientos del conjunto de esta nueva población varían en relación con el resto de la población nacida en España, algunas de esas variaciones están relacionadas con el país de origen. Los inmigrantes por regla general tienen una mayor movilidad residencial que los nativos, en la medida de su provisionalidad hasta que van concretando tanto su proyecto migratorio, como su ocupación laboral y su forma de convivencia familiar. Los hogares en los que residen incluyen a más personas. Su tamaño ya suponía una media de 3,2 miembros al final de la primera década del siglo frente a una media de 2,7 del total de la población española residente, esta media desciende en los nacidos en España, pero se mantiene en el conjunto de los que vienen del extranjero, aumentando esa diferencia, en lo que también influye el mayor recurso en los que vienen de fuera a subarrendar alguna habitación del piso alquilado por otra persona o familia, generalmente del mismo país de origen. Esta práctica explica el hecho de que la proporción de los habitantes en hogares de 5 y más personas hayan tenido un incremento en los últimos diez años frente a la reducción de la proporción de residentes en hogares de 2, 3 y 4 personas (Fig. 6).

El crecimiento de la población a partir de la inmigración plantea la incertidumbre que supone su proyección futura. Si analizamos el comportamiento de los últimos 15 años, podemos observar

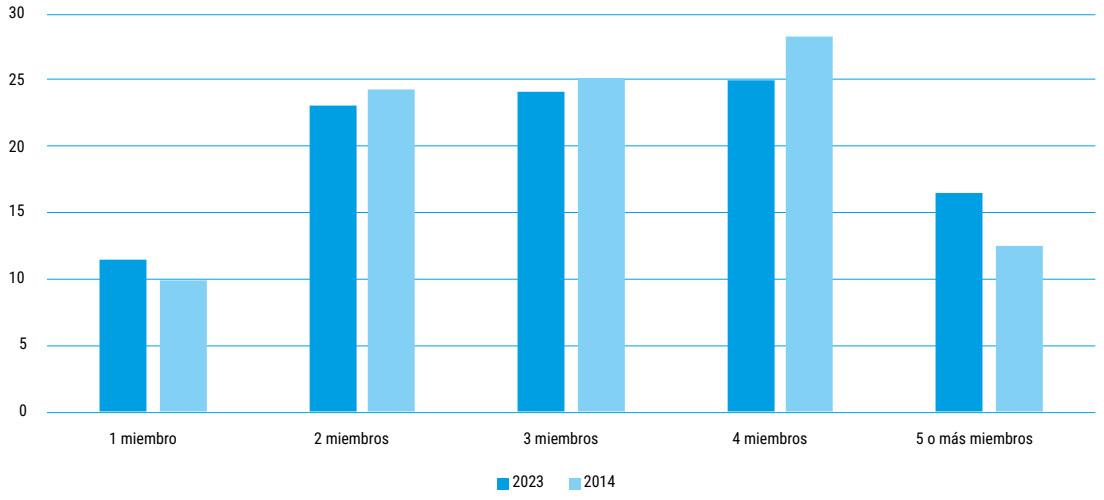


FIG. 6. Comparación de la distribución proporcional del total de la población española residente por el número de miembros del hogar en que residen (2014-2023)
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuesta continua de hogares

que ha habido un periodo entre 2012 y 2015 en que el saldo migratorio exterior fue negativo lo que trajo consigo un descenso neto de la población total. La población nativa española comienza a decrecer a partir de 2016 aunque los hogares formados solo por españoles seguirán creciendo durante más tiempo debido al descenso de su tamaño medio. Este inicio de descenso coincide con la vuelta a un saldo positivo de los nacidos fuera que implica la vuelta al crecimiento del total que se frena en los años del COVID19 para volver a aumentar con más fuerza en los años posteriores y a recobrar las situaciones de hogares de gran tamaño y de condiciones de sobreocupación de las viviendas.

La continuidad del descenso de los nativos basado en una caída de la fecundidad de las mujeres y la disminución de la de la población activa de nacidos en España lleva a aceptar que los flujos migratorios seguirán teniendo un valor positivo en los próximos años con la correspondiente necesidad de viviendas en las que asentarse, ya que los hogares de los nativos españoles no dejan de crecer. Esas viviendas deben ser asequibles y en su mayoría en alquiler y desmercantilizadas, correspondiendo con las posibilidades de la nueva población residente. Más del 60% de los nacidos fuera de España habitan en una vivienda en alquiler.

El gran problema actual es el aumento de 2 millones de inmigrantes exteriores tras la pandemia del Covid19 entre 2021 y 2025 emulando su crecimiento con el de los primeros años del siglo. Este rebrote aporta un elevado crecimiento del número total de hogares, el cual no se corresponde con el crecimiento del parque residencial, provocando una elevada demanda insatisfecha de viviendas en alquiler que no se cubre ni por el aumento del parque de alquileres ni tampoco por la construcción de nuevas viviendas. Todo ello supone para los años después de la pandemia una acumulación del déficit de viviendas actual superior incluso a las 600 000 que evalúa el Banco de España (2024).

Hay que tener también en cuenta aquí la desigual distribución del aumento de población y su concentración en ciertos territorios, aunque todas las comunidades experimentaron un saldo migratorio positivo con el exterior solamente en el año 2023 ei 59% del saldo migratorio exterior español se localizó en tres comunidades: Madrid, Cataluña y la Comunidad Valenciana contribuyendo a su crecimiento e implicando a su vez una mayor agudización del desequilibrio territorial español.

Esta diferencia entre el aumento de inmigrantes y el crecimiento del parque residencial es el principal fundamento de la emergencia actual, como ponen en evidencia gran parte de los informes actuales sobre vivienda Manzano (2025), manifestándose de forma más evidente en las viviendas en alquiler de las regiones metropolitanas del centro y de todo el arco mediterráneo y los archipiélagos de Canarias y Baleares.

El tamaño medio de los hogares con inmigrante en 2024 alcanzaba las 3,4 personas muy superior a los 2,5 de toda la población residente en España. Además, las viviendas en alquiler en las que viven son más pequeñas y en peor estado que el conjunto del parque primario, d donde se deduce una desigualdad que en ocasiones se convierte en una exclusión residencial (Martínez-Goytre et al., 2023; Arrondo-Segovia y Bosch-Meda, 2018).

Estos hogares inmigrantes se localizan preferentemente en los lugares donde hay mayor proporción de viviendas en alquiler que a su vez suele coincidir con una mayor proporción de viviendas en peor estado. Pero también se localizan incluso en las viviendas en peores condiciones de las zonas urbanas de rentas altas, con el efecto de una segregación vertical por habitar preferentemente en los sótanos y pisos bajos de los edificios (Leal-Maldonado y Sorando, 2022).

La cuestión es que una parte del reclamo de la inmigración es precisamente el poder generar un ahorro tanto para transmitirlo a los familiares que siguen en su país de origen como para poder asegurar mejores condiciones de vida a sus hijos e incluso para formar un pequeño patrimonio. Si esa migración se frena por la imposibilidad de generar un ahorro solo quedará el recurso de inmigrantes que solo buscan una subsistencia, con menor formación y más difícil integración en la sociedad receptora.

4.4 La provisión de viviendas en la emergencia

La actual emergencia residencial tiene dos medidas básicas, por una parte, se da un aumento de los hogares por encima del crecimiento del parque lo que supone una diferencia neta de 641 000 hogares más que el número de viviendas construidas en el periodo 2020-25 originando el gran déficit que plantea el Banco de España (Fig. 7), pero a esa diferencia hay que añadirle el hecho de que el aumento de los precios, propio de ese desequilibrio lleva a una disminución de las viviendas asequibles para los hogares de rentas

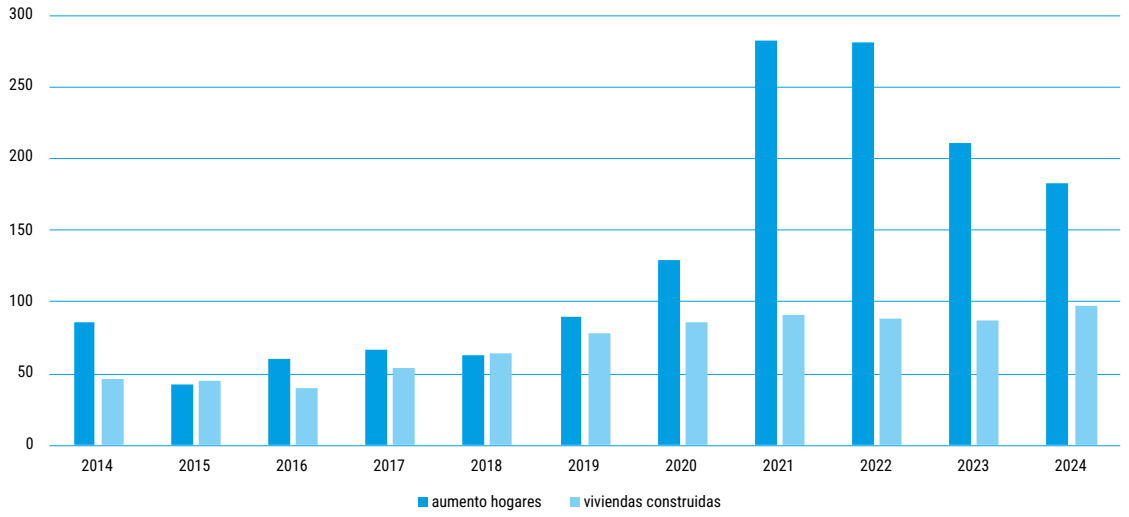


FIG. 7. Evolución anual del aumento de hogares y construcción de nuevas viviendas en España. miles de unidades (2014-2024)
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuesta de hogares y Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible: visados de fin de obra

bajas. A esa desproporción entre incremento de hogares e incremento de viviendas hay que añadirle la consideración de cinco elementos que contribuyen a engrosarla.

El primero es el cambio del tamaño del hogar que frente a todas las previsiones decrece menos de lo que le correspondería en relación con la dinámica de la composición de los hogares. Este hecho se corrobora con la existencia de un aumento de los hogares de mayor tamaño en viviendas alquiladas por habitaciones, un indicio de ese aumento queda reflejado en el inesperado crecimiento de los hogares de cinco y más miembros. Esto supone que una parte de esos hogares de gran tamaño tenderían a dividirse si les fuera posible.

El segundo es el de una la distribución territorial desigual de las viviendas que se construyen, en la medida en que la relación entre el aumento de población y de hogares con el crecimiento del parque de viviendas es más desigual en las zonas de mayor crecimiento poblacional, justo donde el suelo y los costes de construcción suelen ser más elevados.

El tercero es que parte del incremento de viviendas que se deriva del volumen de viviendas construidas está dedicado a un uso no permanente, especialmente de viviendas secundarias y turísticas (Fig. 10), aunque hay que reconocer que se complementa en menor medida con la ocupación permanente de las viviendas vacías y secundarias en los lugares de mayor tensión.

En el cuarto hay que tener en consideración que se da una cantidad no expresada en las estadísticas recientes de viviendas demolidas, aunque su volumen anual ha decrecido por el aumento de las rehabilitaciones en los últimos años.

Finalmente hay que considerar el reparto desigual entre las formas de tenencia en relación con las necesidades, con una mayor carencia de vivienda en alquiler frente a la vivienda en propiedad.

La suma de todas esas consideraciones, algunas de ellas de difícil medida, eleva bastante por encima el déficit de 600 000 viviendas establecido por el Banco de España (2024), Pudiendo afirmar que probablemente se incremente al menos en un 50% más.

El problema se plantea sobre todo de cara al futuro próximo. Las proyecciones de población del INE A plantean un incremento de 2,4 millones de hogares para los próximos quince años que deberían corresponder a las viviendas a construir sin contar las viviendas no principales. Esta cantidad supone, contando el déficit, incrementar a más del doble la producción media actual, y aumentar también el total del parque de viviendas en alquiler existente en un 70% de las que la gran mayoría tendrían que ser viviendas asequibles a precios por debajo de mercado. La mayor parte de este crecimiento debería localizarse en las zonas en las que se concentra el crecimiento de población, lo que supone un coste de inversión añadido.

En los últimos años los efectos de un largo periodo de escasa demanda han llevado a una situación de carencia como la actual. Aunque hay que tener en cuenta que este tipo de situaciones son frecuentes, aunque no en esa gran dimensión, debido a que la propia estrategia de la promoción inmobiliaria residencial se beneficia de una escasez de viviendas que lleva a poder acortar el periodo de comercialización y en consecuencia a asegurar el pago de las hipotecas al promotor con una mayor velocidad de circulación del capital invertido. En la crisis inmobiliaria del año 2008 la caída brusca de la demanda por falta de financiación hipotecaria llevó a la desaparición de muchas empresas promotoras, dejando a otras fuertemente endeudadas y a la pérdida de trabajadores del sector, cuyos efectos han incidido fuertemente en la crisis actual por incapacidad de respuesta al súbito tirón de la demanda tras la pandemia.

Las consecuencias de la crisis del 2008 no sólo redundaron en un descenso de la construcción sino también en un saldo migratorio negativo que supuso la mencionada perdida absoluta de población en el país. Más población, más hogares potenciales y una demanda fuerte ante un mercado lastrado por una escasez de empresas, de trabajadores y en algunos casos de suelo para edificar. El costoso saneamiento público del sector financiero con la SAREB, no ha logrado incrementar la producción a lo largo de este periodo para responder a la nueva demanda.

Pero el incremento de las viviendas del tipo que se necesitan en relación con las características de los nuevos hogares se hace complicado. Por una parte, las nuevas promociones, en su gran mayoría de vivienda libre alcanzan unos precios elevados para estos hogares a los que solo les queda la opción del alquiler en un mercado saturado porque no tienen los recursos propios o ajenos suficientes para acceder a una hipoteca. Solo pueden acceder a estas viviendas, en las zonas de más opciones laborales del país, los que ya disponen de una vivienda en propiedad o los que tienen unos ingresos suficientes y continuados para afrontar el pago mensual que ese préstamo exige.

La escasez de oferta de vivienda asequible en alquiler tiene su origen en una acumulación de circunstancias en las que intervienen los efectos de años de una política clientelar que impulsaba con ayudas fiscales, financieras y de suelo al acceso en propiedad de la cual se beneficiaban especialmente los estratos de renta medios y medios altos (Sánchez-Martínez, 2002) en detrimento de los de rentas más bajas que ni tenían acceso a la vivienda pública ni capacidad para afrontar los gastos que las hipotecas no cubrían en el acceso a la propiedad, siendo su salida el alquiler que actuaba como vivienda social (Pareja-Eastaway y Sánchez-Martínez, 2016).

Por desgracia no se encuentran datos de las características familiares, sociales y de renta de los adquirentes de esas viviendas sociales asequibles, beneficiadas por las ayudas públicas de diverso tipo, de forma que se pudiera mostrar el grado de ineficiencia social y económica de las políticas llevadas a cabo, ni tampoco hay información de las transmisiones reales de esas viviendas antes del periodo de su conversión en viviendas libres. La justificación de las políticas de vivienda se limitaba únicamente a la presentación del número total de esas viviendas construidas directamente o beneficiadas por el Estado en un periodo determinado.

Las condiciones actuales de provisión de nuevas viviendas no facilitan el desarrollo requerido del parque de viviendas en alquiler accesibles para la nueva demanda de vivienda de jóvenes e inmigrantes laborales sin respaldo familiar y con gran proporción de empleos temporales, obligándoles a alternativas de alojamiento no adecuadas. El problema es que resulta difícil pensar una alternativa en los próximos años a un sistema en el que la Administración pública ha promovido solo un 1,1% de las viviendas iniciadas en los últimos años (Fig. 8), de forma que racionalmente un futuro incremento de estas nuevas viviendas pasa por la implicación de otro tipo de promotores, lo que se hace difícil por su escasa participación en la construcción de viviendas para el mercado de alquiler social. Solo una práctica de empresas mixtas de promoción podría suponer una alternativa viable, pero eso supone una innovación difícil de implementar mientras haya una demanda solvente capaz de adquirir las nuevas viviendas que construyen las otras promotoras a aprecio de mercado.

PROPORCIÓN DE VIVIENDAS CONSTRUIDAS SEGÚN PROMOTOR			
	2001-10	2011-19	2020-24
Personas y asociaciones	14,6	29,8	21,9
Empresas	80,9	60,5	70,3
Cooperativas	2,2	5,6	4,7
Otros	1,3	2,8	1,9
Administración	1,1	1,3	1,1

FIG. 8. Evolución de la distribución proporcional de las viviendas construidas por periodos temporales desde 2001 a 2024 según el tipo de promotor
Fuente: Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible: Visados de obra nueva

El suelo es un condicionante tal que algunos autores establecen que la mejor política de vivienda es una política de suelo. El distintivo español y en general de los países del sur de Europa es la frecuencia de un sistema privatizado del proceso de creación de suelo edificable, Se trata de un sistema en el que, a pesar de los controles y las cesiones establecidas en las leyes, el suelo es uno de los factores más costosos en la producción de viviendas especialmente en las regiones metropolitanas, porque su valor viene dado en realidad por el valor de lo que se pueda edificar sobre él, es decir de los precios de mercado proyectados. En ese sentido se puede afirmar que el suelo es caro porque las viviendas que se van a construir sobre él pueden ser caras y no al revés, como suele plantearse con frecuencia.

La estrategia de la producción de suelo urbanizado plantea quedarse con una parte sustancial del beneficio de la provisión de las viviendas que sobre él se construyan. Pero su producción está sometida a un largo proceso y se dificultada por los condicionantes que se supone en cada lugar y el largo periodo que se necesita para el desarrollo de suelos urbanizados capaces de ser edificados.

Una vez aprobados los planes y completados todos los requisitos habrá que urbanizar el terreno de acuerdo con la normativa y ceder el espacio común imprescindible a la administración pública. El problema es que tanto las instituciones públicas al igual que las privadas han concebido con frecuencia el desarrollo de nuevos proyectos residenciales como un proceso de generar beneficios. Pero resolver la emergencia habitacional a corto no puede esperar una transformación de la forma de urbanizar en España por la demora que ello supondría.

La crisis se acentúa por la falta de respuesta del mercado residencial con una provisión de viviendas que no cubre el aumento de hogares que experimenta la población española, un desequilibrio que afecta a todas las formas de tenencia pero especialmente al alquiler, como forma de acceso obligada a los hogares de rentas bajas, a los jóvenes que forman el primer hogar y a los inmigrantes nacidos en el extranjero que no disponen de una red familiar que pueda alojarles o con la que pueda compartir la residencia.

4.5 El mercado

En el régimen de provisión de viviendas español la casi totalidad de las viviendas se rigen por las relaciones mercantiles privadas. Algunas se benefician de ayudas públicas y especialmente de unas condiciones del precio del suelo favorables como son las VPO y muy pocas son las que se rigen por los procedimientos de un sistema de provisión independiente del mercado, con condiciones de venta, pero especialmente de alquiler que tratan de responder a una demanda que el mercado no es capaz de absorber. En su análisis podemos diferenciar esa provisión en relación con la tenencia, pero también con su origen en un mercado de vivienda usada y de vivienda nueva.

Cada uno de estos mercados está formado a su vez por submercados en los que los precios pueden variar en relación con variables diversas según su localización y las características del entorno, en términos físicos o sociales, o por su tipología por lo que un trato generalizado, aunque es necesario para tener una visión global y detectar las tendencias generales, no da cuenta de la variedad con la que se presentan los submercados que integra. Cada vivienda es un bien diferente de las demás y el comportamiento de su valor de mercado se aproxima más al del mercado de los bienes únicos, como el de las obras de arte, que al de los bienes de consumo producidos en series homogéneas. En consecuencia, el coste del acceso a una vivienda de similar medida y calidad puede variar enormemente según se sitúe en el medio rural o en la ciudad, y dentro de esta, en el centro o en la periferia, pero también en relación con la composición social del barrio en el que se encuentre.

Actualmente existe una aceptación generalizada de que la escasez de viviendas de nueva construcción que se incluyen en el mercado residencial influye notablemente en la elevación de los precios de venta de estas viviendas, por la desproporción entre las viviendas que se construyen y el aumento de la población y de los hogares expresada en la Fig. 7. La evolución de esta producción de nuevas viviendas ha experimentado un enorme descenso desde el “boom inmobiliario” hasta la actualidad y la cuestión es si se puede incrementar esa producción hasta alcanzar las cifras que se exigen por el aumento potencial de hogares, al que hay que añadir el cubrimiento del déficit que se arrastra en la actualidad, citado anteriormente. Esta cuestión nos lleva a analizar el sector productivo y su dinámica reciente.

El sector de la construcción está constituido por una elevada proporción de empresas de pequeño tamaño que a veces se integran de forma eventual con las grandes empresas para poder llevar a cabo la construcción o simplemente se

van sucediendo en el proceso de edificación organizadas por las empresas promotoras. Un incremento en esas empresas promotoras requiere una formación previa que lleva un tiempo como también lo requiere la formación la nueva mano de obra, en gran parte proveniente del extranjero que se sume a los envejecidos activos actuales del sector para poder responder a las necesidades con el aumento de producción que se necesita.

La capacidad de crecimiento que se exige al sector para poder responder a las necesidades queda trabada tanto por la por la escasez de entidades promotoras de las viviendas con las características que se necesitan, como por la falta de trabajadores ocupados cuyo volumen envejece notablemente y disminuye a cerca de la mitad entre 2008 y 2024[3] En ese sentido las propuestas de incrementar sustancialmente el parque como solución a la crisis actual queda condicionada a esa carencia, siendo difícil que un aumento importante de la productividad a partir de una mayor industrialización pueda llevarse a cabo debido a la dispersión y el reducido tamaño de las empresas constructoras. Para ello la exigencia de una mano de obra especializada se hace cada vez más necesaria por las innovaciones que se están produciendo en la construcción actual de nuevas viviendas, especialmente las orientadas a su sostenibilidad energética. Pero también por la falta de capital que sustente el aumento de la producción de las viviendas sociales que se necesitan.

El resultado es el retorno a una situación con similitudes de la acaecida a principios de siglo, con una importación de mano de obra capaz de incrementar esa producción una vez que haya pasado por un proceso de formación que facilite su integración en el sector. Pero a su vez esa mano de obra arrastra una demanda de servicios y en concreto una demanda residencial que impacta en las exigencias de aumento de la producción. El problema es que este proceso requiere un tiempo, al inicio del cual el déficit existente se incrementa impactando de forma escalar en la crisis.

En todo caso se trata de un proceso lento cuyos resultados se van a hacer de esperar y mientras tanto la carencia de un parque adecuado a las necesidades presionará sobre el aumento o al menos el mantenimiento de unos precios de alquiler y venta que resultan prohibitivos para una parte de la población.

4.6 El mercado de alquiler

Se suele decir que España es un país de propietarios, pero esa afirmación tiene poco fundamento si se la considera desde la perspectiva de los hogares, para los cuales la tenencia en propiedad o en alquiler va a estar marcada por la capacidad de acceso a uno y otro y por la estrategia personal que se aplique en cada caso. La preferencia del alquiler en igualdad de coste con el acceso en propiedad depende de la estrategia residencial de cada hogar en la que inciden diferentes factores. En países con una elevada proporción de viviendas sociales el Estado proporciona una seguridad de alojamiento que no exige una elevada proporción de vivienda en propiedad. En principio es favorable para una mayor movilidad y para un tiempo de estancia reducido lo que supone una mayor adaptación a un cambio en relación con la localización del lugar de trabajo o de los servicios más frecuentados, como suele ser el centro educativo o el sanitario y también supone una posibilidad de adaptación a las necesidades cambiantes a lo largo del ciclo de vida. En este sentido más allá de la dependencia de los recursos disponibles, ante la falta de definición del lugar de trabajo o de la forma y la estabilidad del proyecto familiar de convivencia, el alquiler tendría una preferencia, lo que suele acaecer con los demandantes jóvenes (como se expresa en la Fig. 4) y con la mayor parte de los inmigrantes, especialmente en los primeros años de estancia en el país.

Para muchos hogares el acceso en propiedad, además del disfrute total de la vivienda es una forma de ahorro para generar un patrimonio, por lo que suele ser preferible, en similitud de condiciones con el alquiler para una estrategia de estancia de largo plazo. La predominancia de la propiedad se deriva de la capitalización del pago mensual, que posteriormente puede hacerse líquido con la venta de la vivienda o con su alquiler. En los sistemas en que no hay una garantía pública de oferta de vivienda asequible y un mercado de alquiler reducido, como es el caso de los países del sur de Europa, la propiedad es el régimen de tenencia predominante.

En España las políticas restrictivas respecto al incremento del precio de los alquileres poco después de la guerra civil y su prolongación durante un largo periodo, hasta el Decreto Boyer de 1985, supusieron un descenso paulatino de la inversión en este tipo de viviendas que tuvo su continuidad posteriormente en la escasez de viviendas

3_Pasando del 12,9 al 6,5% según la Encuesta de Población Activa del INE 2025.

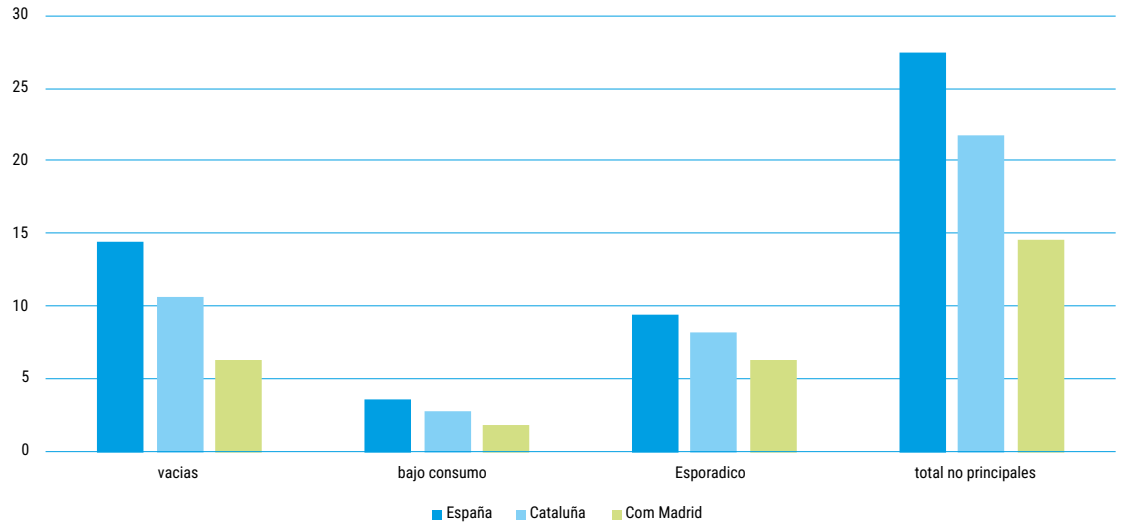


FIG. 9. Proporción sobre el total del parque de las viviendas de uso no principal en España, Cataluña y Madrid, en relación con el consumo eléctrico año 2021
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE): Censo de 2021

sociales lo que llevó a reforzar la opción por la propiedad. Pero la elevación del coste de acceso en propiedad y el endurecimiento de las condiciones para una hipoteca, unido a un aumento elevado de la población inmigrante con una situación más inestable y con menos recursos, han potenciado su demanda de forma progresiva hasta los límites de su capacidad de oferta.

El impacto de esa elevación de la demanda en alquiler llevó en 2013 a una reforma de la Ley de arrendamientos, en la que se trataba de impulsar el crecimiento del parque a partir aumentar las facilidades y la seguridad a los arrendadores, con la reducción del tiempo de vigencia de los contratos de cinco a tres años y la agilización de los desahucios por impago. Pero estas medidas no se complementaron con una mayor inversión pública en viviendas sociales, como hubiera sido necesario, lo que no resolvió la escasez ya que los caladeros para incrementar el parque por parte de los arrendadores estaban casi agotados, como las viviendas vacías y las viviendas secundarias existentes en el entorno de las grandes ciudades y el aumento del parque no bastaba (Fig. 9). La escasez de viviendas en alquiler se agudiza a partir del año 2017 como se muestra el indicador del crecimiento de su coste que se eleva muy por delante del de la vivienda en propiedad, habiendo experimentado un incremento del 10% sobre los precios existentes en el momento de la crisis de 2008, frente a un aumento menor en el caso de la propiedad.

Este aumento de precios afecta sobre todo a los hogares con pocos recursos para los que el alquiler ha sido durante los últimos años, la única opción ante la carencia de viviendas sociales, como es el caso de los inmigrantes y de los jóvenes recién emancipados tal como expresan Pareja-Eastaway y Sánchez-Martínez (2016).

Hay que tener en cuenta que la falta de respuesta al aumento de la población inmigrante que ha sido el principal factor que ha llevado al aumento del coste del alquiler, a la vez que el encarecimiento del acceso en propiedad y el endurecimiento de la consecución de una hipoteca, han empujado también a los hogares jóvenes a esta tenencia. En consecuencia, la proporción de inquilinos en España ha aumentado en los últimos años. pasando del 14,2% en 2008 al 20,4%, en 2024 (INE ECV) pero con una proporción considerablemente mayor en las dos comunidades de Madrid con el 27,1 y Cataluña con el 27,4, frente al 20% diez años antes, siendo las comunidades con una proporción más elevada frente a Castilla y León que es la más baja con 13,5% de vivienda en alquiler (INE ECV 2024). La consecuencia es una presión sobre este mercado, de las más elevadas en Europa en términos del coste del alquiler en relación con las rentas percibidas, debido a la carencia de un parque de viviendas sociales que sirva de alternativa al elevado coste de los alquileres del mercado libre en las áreas urbanas en expansión.

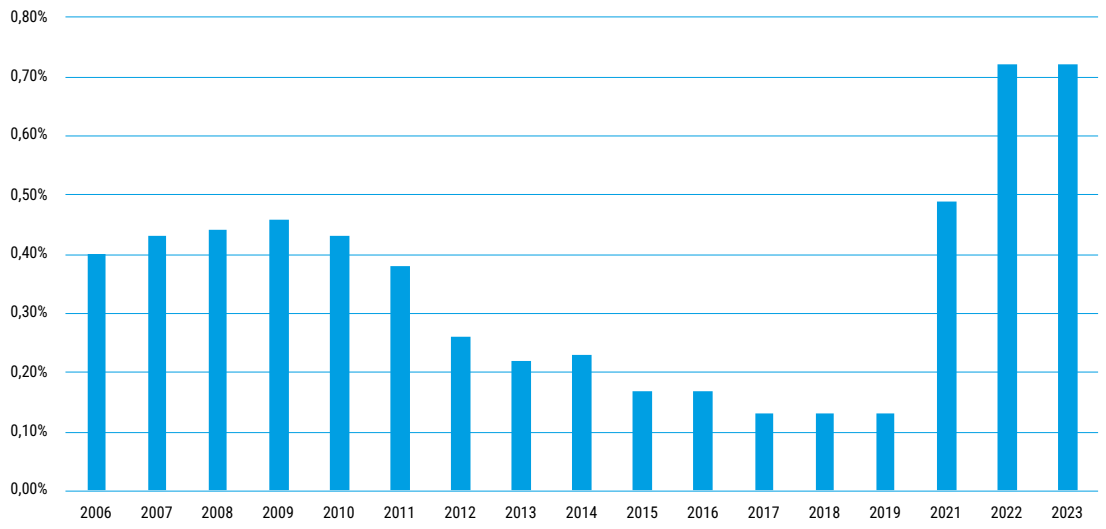


FIG. 10. Proporción del PIB del gasto anual en vivienda y edificación de los presupuestos Generales del Estado 2006-23
Fuente: Presupuestos Generales del Estado, diversos años

Una vez saturada la mercantilización en régimen de alquiler de las viviendas vacías y secundarias en las ciudades, donde era posible, el crecimiento de esta tenencia vendría principalmente de la inversión privada de los ahorros de los hogares y de aplicación de las herencias de viviendas ya sea directamente o a través de instituciones que ya detentan el 15% del parque. Pero una parte de esa inversión se ha dirigido hacia las viviendas de uso turístico que pueden suponer una proporción respecto al parque de viviendas primarias del 2,6% similar a las de las viviendas alquiladas con precios por debajo del mercado.

Ante esa situación solo queda el retraso de la emancipación y la sobreocupación de las viviendas alquiladas, desarrollando el alquiler de habitaciones y el uso residencial de espacios no adecuados para este uso; como trasteros, buhardillas, comercios desafectados, lo que lleva a un aumento de la exclusión residencial, como describen Budian et al. (2025) que afecta de forma diferencial en los diversos territorios con consecuencias importantes en la distribución de la riqueza de los hogares con el transvase de riqueza que se da desde los inquilinos hacia los arrendadores (Manzano et al., 2025).

4.7 El Estado

El Estado según la Constitución Española es la institución a la que compete garantizar el acceso a la vivienda de todos. En ese sentido se suele afirmar que la vivienda es el quinto pilar del Estado de Bienestar en España, pero es una afirmación que debería reformularse, ya que en realidad el Estado no garantiza el acceso a este bien necesario como lo hace con los otros pilares: la sanidad, la enseñanza, las pensiones y los servicios sociales. Tal como se expresa en la Fig. 10.

En los países del sur de Europa según Allen et al. (2004) y Bonvalet (1993) la vivienda es un asunto de familia y la falta de una garantía del acceso se desplaza hacia las instituciones redistributivas de la familia y la sociedad civil (ONG y otras) de forma que se puede afirmar que la vivienda es el pilar incompleto de ese Estado de Bienestar, siendo una opción de futuro poder completarlo debido a una creciente dificultad de las familias de algunos colectivos, como el de los inmigrantes para poder responder a ese planteamiento la Fig. 10.

La intervención del Estado sobre la vivienda en España durante los últimos años ha sido escasa y poco eficiente en cuanto al objetivo de redistribución que debía guiarle a garantizar el acceso a los que no tienen una alternativa en el mercado libre (Leal-Maldonado y Martínez, 2017). Ha hecho falta una situación de emergencia como la actual para que se ponga en cuestión el principal instrumento aplicado que es el de la construcción de viviendas de protección oficial (VPO), facilitándoles suelo, financiación y bonificaciones fiscales. En su conjunto en la intervención pública han primado las ayudas financieras en dinero frente a las ayudas en servicios con la provisión

de viviendas sociales a precios adecuados a la capacidad de los hogares con menos recursos, de forma que la proporción de viviendas públicas no ha variado sustancialmente en los últimos años, con una proporción actual del 1,6% del parque de viviendas primarias que en algunas estadísticas se completa con otro 1% proveniente de otras instituciones, lo que haría un total del 2,6% de viviendas desmercantilizadas por tener unas condiciones de acceso fuera de mercado, frente a una media del 9% en Europa, proporción que podría ser un buen objetivo, aunque todavía esté muy por debajo de países como Francia, Austria, Holanda o Suecia. Pero incluso las viviendas de Protección Oficial para el acceso en propiedad han tenido un escaso desarrollo en los últimos años. salvo algunas pocas que tienen la figura de alquiler con opción a compra, ya que han disminuido su producción en un 85%[4] después de la crisis 2008.

La emergencia actual ha supuesto un incremento de los presupuestos públicos en los últimos años, pero a pesar del enorme crecimiento las cantidades que presentan se quedan muy cortas para poder alcanzar el objetivo de la media europea en un plazo razonable.

El problema de la gran inversión pública necesaria para poder garantizar el acceso a toda la población es la distribución competencial entre los niveles administrativos cuyo esfuerzo continuado temporalmente sería necesario para desarrollar adecuadamente los planes y la financiación del Estado Central, ya que supone la competencia y la complementariedad financiera de las comunidades autónomas y el suelo necesario competencia de los ayuntamientos.

Más allá de toda la gran cantidad de propuestas que han aparecido recientemente para solucionar esta emergencia, es imprescindible la colaboración de todas las administraciones para poder hacer efectivo el mandato constitucional de un alojamiento digno y adecuado para todos.

5 CONCLUSIÓN

Desde la transición democrática se han sucedido cuatro crisis de vivienda en España, pero quizás sea esta última la más profunda y la de mayor trascendencia por los efectos que tiene sobre la economía, la política y la sociedad. La crisis del primer decenio del siglo tuvo una repercusión financiera que supuso un elevado coste para la Hacienda pública, una pérdida de la capacidad edificatoria y un endurecimiento de las condiciones de los préstamos hipotecarios, además de los desahucios y la pérdida absoluta de población durante unos años. Pero la crisis actual no es menor que aquella, aunque esta vez ha caído de lleno sobre el comportamiento residencial de muchos hogares y sobre un ahondamiento en las desigualdades de los españoles en sus recursos y en sus formas de vida.

Los efectos sociales de la crisis son enormes porque inciden en un incremento de la desigualdad con diversas expresiones. desigualdad entre generaciones con mayores que pueden disponer de un patrimonio y jóvenes que no pueden acceder a él. Desigualdad entre nativos e inmigrantes que se manifiesta por las diferentes formas de tenencia y en las condiciones de alojamiento con el frecuente recurso a una situación de auténtico hacinamiento por parte de los hogares de trabajadores nacidos en el extranjero, a lo que se añade una segregación espacial en los edificios en los que residen de los que ocupan las viviendas en peores condiciones, como de los espacios en los que habitan en las grandes ciudades en los que se crean núcleos vulnerables que pueden llegar a ser difíciles de integrar en las segundas generaciones de esa nueva población. Desigualdad también en la disposición de una herencia que rememora etapas antiguas en que la medida de la posición social se media en el patrimonio.

Desde la perspectiva económica, el coste de la crisis es muy elevado tanto para el esfuerzo por alojarse que se les impone a los nuevos hogares ya sea de jóvenes o de inmigrantes, como a los de rentas bajas que ven como el tener una vivienda digna les arrebata gran parte de sus recursos. También para el Estado supone un esfuerzo que ha de perdurar durante un largo periodo de tiempo y en el que solamente garantizar el acceso a los hogares más vulnerables en una proporción como la media de la Unión Europea supondrá pasar del 2,6% de la vivienda social al 9% del parque residencial primario, con una inversión continuada por encima del triple actual a lo largo de un extenso periodo. La situación exige un reparto equitativo entre toda la población del esfuerzo económico exigido para evitar un mayor ahondamiento en la desigualdad existente sin por ello disminuir la inversión continuada que se necesita.

4_Habiendo pasado de 67 904 en 2008 a 8847 en 2024 según datos del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible 2025.

Desde una perspectiva política la cuestión clave que se plantea es la del modelo alternativo al actual que ha llevado al país a esta situación de emergencia residencial. Para ello la cuestión clave es la medida de la intervención del Estado sobre la provisión de viviendas para poder cumplir un mandato constitucional que no se ha podido convertir en un imperativo político por la incapacidad real de asumir por parte de los poderes públicos el deber de garantizar un alojamiento digno y adecuado a todos los españoles al no disponer de un parque de vivienda social adecuado para ello.

Ante todos estos efectos, el problema de fondo que se plantea es el de la dificultad de salir de esta situación por la incapacidad a corto plazo de poder dar una respuesta real a las necesidades de alojamiento de la población, ya que supone un coste difícilmente asumible y una voluntad difícilmente sostenible por la alternancia de poder de opciones políticas con planteamientos radicalmente diferentes para la solución de la crisis que exigiría un compromiso de Estado capaz de mantener un programa acordado durante un elevado número de mandatos presidenciales. A eso habrá que añadir nuevas alternativas en la promoción de viviendas sociales que permitan incrementar su producción.

La proliferación de propuestas de solución de la emergencia residencial que se vive en la actualidad habrá que calibrarlas en relación con su impacto sobre cada uno de los grupos sociales diferenciados por la edad, el lugar de origen, el lugar de residencia y las condiciones de renta. La medida de la intervención necesaria implica ir más allá de la construcción de un mayor número de viviendas, introduciendo un planteamiento de objetivos en los que se evalúen la supresión de las malas condiciones de alojamiento, la rebaja de la edad de emancipación, la reducción del esfuerzo económico de los nuevos hogares y una mayor adaptación de las viviendas a las necesidades en cada etapa del ciclo vital del hogar. Se trata en definitiva de tener en cuenta el reto social que representa y que va más allá del desafío político y económico con el que se suelen presentar las propuestas alternativas.

6 BIBLIOGRAFÍA

Adkins, L. y Konings, M. & Cooper, M. (2024): *Vivienda: La nueva división de clase*. Madrid. Lengua de Trapo y Círculo de Bellas Artes.

Allen, J., Barlow, J., Leal-Maldonado, J., Maloutas, T. & Padovan,I L. (2004): *Housing and Welfare in Southern Europe*. Londres Blackwell.

Alguacil-Denche, A., Alguacil, J., Arasanz, J. & Fernández, G. (2016): *La vivienda en España en el siglo XXI*. Madrid. Fundación FOESSA

Arrondo-Segovia, M. & Bosch-Meda, J. (2018): *La exclusión residencial en España*. Madrid. Fundación FOESSA

Banco De España (2024): *El mercado de la vivienda en España: evolución reciente, riesgos y problemas de accesibilidad,* Informe anual.2023

Bonvalet, C. (1993): *Le logement une affaire de famille*. Paris. L'Harmattan

Budian, R., Roca, J. & Martí, I. (2025): *Vivienda Digna, Más allá de un techo*. Barcelona ESADE

Burón, J. (2025): *El problema de la vivienda*. Barcelona. Arpa Editores

Centro de Investigaciones Sociológicas (2025): Barómetro Social

Consejo General del Notariado (2024): España Estadisticas de transmisiones del derecho de propiedad

Driant, J.C. (2009): *Les politiques du logement en France*. Paris. La Documemtation Fraçaise

Echaves-García, A. (2017): Emancipación residencial y sistema de provisión de vivienda: la heterogeneidad autonómica del modelo español- Madrid. *Revista de investigaciones sociológicas*.

El País (2024): 13/9/2024

Eurostat (2019): The State of Housing in the EU. *Housing Europe*

Ezquiaga, I. (2024): *El sistema ya no financia burbujas: escasez de vivienda y caída del crédito*, Madrid. Funcas

Instituto Nacional de Estadística (2024): Encuesta de Condiciones de Vida

Instituto Nacional de Estadística (2024): Índice de Precios de Vivienda (IPV). Base 2015. Tercer trimestre

Inurrieta, A. (2021): Vivienda: La revolución más urgente, *Alternativas Económicas* Madrid. Fundación Afi Emilio Ontiveros. Madrid

Leal-Maldonado, J. & Alguacil-Denche, A. (2012): Vivienda e inmigración: las condiciones y el comportamiento residencial de los inmigrantes en *España Anuario CIDOB de la Inmigración1* Barcelona Pgs 26-156

Leal-Maldonado, J. & Sorando, D. (2016): Economic Crisis, Social Change and Segregation Processes in Madrid", en Tammaru, S., Macinczak, T. M. & Musterd, S. (eds.): *Socio-Economic Segregation in European Capital Cities*. Londres: Routledge, pp. 214-237

Leal-Maldonado, J. & Martínez-Del-Olmo, A. (2017): Tendencias recientes de la política de vivienda en España. *Cuadernos de Relaciones Laborales*. Vol 35, Nº 1. Pgs. 15-41.

Leal-Maldonado, J. & Sorando, D. (2022): Social mix and vertical segregation in Madrid. En Maloutas, T. & Karadimitrou, N. (eds.): *Vertical cities*, Londres. Edward Elgar

Lebrusán-Murillo, I. (2019): La vivienda en la vejez: problemas y estrategias para envejecer en sociedad. Madrid: *Politeya: Estudios de Política y Sociedad* .Madrid. Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Lee, R. & Mason, A. (2011): *Population Aging and the Generational Economy: A Global Perspective*. Londres. Edward Elgar

Lefebvre, H. (2013): *La producción del espacio. Madrid. Capitan* Swing

Manzano, D., Asensio, M., Borges, A., García, M,. Luque, M. & Martin, E. (2025): *Demografía, Vivienda Y Brechas De Riqueza*. Madrid. Fundación Emilio Ontiveros

Martínez-Goytre, E. (Coord.) (2023) *Atención de la exclusión residencial: Factores explicativos*. Provivienda, Ministerio de Derechos Sociales. Agenda 2030

Pareja-Eastaway, M. & Sánchez-Martínez, T. (2016): El alquiler privado como vivienda social en España. *Ciudad y Territorio, Estudios territoriales*. Nº 189 pp 383-397

Pereda, C, Actis, W. & De-Prada. M.A. (2005): *Inmigración y vivienda en España*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid

Rodríguez-López, J. (2024): Crisis de la oferta social de vivienda. Madrid. *Temas para el debate*, pp. 28-34

Sempere, P. (2025): "Las familias donan más dinero a los hijos para ayudarles a comprar una vivienda. *El País*, 23/02/2024

Sánchez-Martínez, M. T. (2002): *La política de vivienda en España. Análisis de sus efectos redistributivos*. Universidad de Granada, Biblioteca de Económicas y Empresariales.

Vinuesa-Angulo, J. & Porras-Alfaro, D. (2017): La dimensión territorial de la crisis de la vivienda y el despilfarro inmobiliario residencial. Madrid. *Cuaderno de relaciones laborales*. Vol 35, Nº 1.

058

Mercado y política de vivienda en España tras el pinchazo de la burbuja (2014-2025)

Real estate market and housing policy in Spain after the housing bubble bursting (2014-2025)

Julio Rodríguez-López (1)

(1) Vocal del Consejo Superior de Estadística

Resumen

La vivienda en España se encuentra en un momento crítico. La situación actual es la resultante de la intensa crisis acaecida tras el "pinchazo" de la burbuja inmobiliaria en 2007-08, que se extendió hasta 2013, y de la recuperación posterior a este año, que se ha acentuado después de 2020. La pasada crisis del mercado de vivienda provocó una concentración acusada del sistema financiero y una reducción prolongada de la nueva oferta de vivienda. La posterior recuperación de la demanda está impulsada por el importante aumento de la población, apoyado en la inmigración. La creación de hogares supera ampliamente la construcción de nuevas viviendas. La respuesta a la actual situación debe venir por una mayor oferta, dentro de la cual es preciso generar una cuota importante de viviendas protegidas realmente asequibles a los hogares con menores recursos.

Palabras clave

Burbuja inmobiliaria | Oferta de nuevas viviendas | Población | Inmigración | Hogares

Abstract

The housing market in Spain is at a critical juncture. The current situation is the result of the intense crisis that occurred after the bursting of the real estate bubble in 2007-08, which lasted until 2013, and the recovery occurred after this year, which has intensified since 2020. The previous housing market crisis led to a sharp concentration of the financial system and a prolonged reduction in the new housing supply. The subsequent recovery in demand is driven by significant population growth, supported by immigration. Household creation far exceeds new housing construction. The response to the current situation must come through increased supply, including a significant share of social housing truly affordable for low-income households.

Keywords

Housing bubble | *Supply of new housing* | *Population* | *Immigration* | *Households*

Imagen de portada: Sucesores de Rivadeneyra (ca. 1906). Extracto Madrid. Distrito 4º Buenavista. Planos de población . https://bdh.bne.es/bnesearch/CompleteSearch.do?showYearItems=&field=todos&advanced=false&exact=on&textH=&completeText=&text=plano+barrio+salamanca&pageSize=1&pageSizeAbrv=30&pageNumber=1

ESTUDIOS / ARTICLES_EO3
CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
VOL. LVII, Nº 225, OTOÑO 2025
PÁGS. 58-70
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.225.3
CC BY-NC-ND
RECIBIDO: 10.06.2025
REVISADO: 17.06.2025

1 INTRODUCCIÓN

El problema de acceso a la vivienda se ha acentuado en España después de la pandemia de Covid19 del año 2020, de forma equivalente a lo sucedido en otros países occidentales. La escasa presencia de las viviendas sociales de alquiler en España refuerza el alcance del problema citado. En el segundo apartado de este trabajo se comenta la intensidad que presentó en España la crisis financiera iniciada en 2007 y que se prolongó hasta 2013. Se destaca en especial el impacto negativo que dicha crisis ejerció sobre la oferta de viviendas protegidas, más asequibles en general que las viviendas de mercado.

En el tercer apartado se analiza la recuperación del mercado de vivienda que sucedió a la crisis precedente a partir de 2014. Se destaca sobre todo la aceleración registrada por las principales variables del mercado de vivienda después de 2020, en un contexto de rápido incremento de la población y del número de hogares. En el cuarto apartado se resumen las principales actuaciones del gobierno socialista en materia de política de vivienda. Ante el alcance del problema de acceso a la vivienda para una amplia proporción de hogares, se proponen unas líneas de actuación para la citada política. Dentro de dichas líneas destaca la conveniencia de asegurar la promoción de en ritmo anual prolongado y significativo de construcción de viviendas protegidas como una política de largo plazo, a la que habría que unir un amplio conjunto de actuaciones a corto y medio plazo.

2 EL HUNDIMIENTO DEL MERCADO DE VIVIENDA EN EL PERIODO 2008-2013 Y SUS CONSECUENCIAS

En el verano del año 1997 se desató una importante crisis financiera en Estados Unidos. En dicho país se habían llegado a titulizar un conjunto de créditos hipotecarios de baja calidad *(subprime)* por una cuantía de alrededor de 500 000 millones de dólares. A través del sistema financiero dichos créditos se vendieron por toda la economía mundial. Numerosos bancos registraron la presencia en sus balances de unos activos de escaso o nulo valor, lo que planteó serios problemas de solvencia bancaria. El problema no afectó directamente a España, donde el sistema financiero era tomador neto de recursos en los mercados de capitales.

Pero el endurecimiento mayor de los mercados sucedió a partir de septiembre de 2008, cuando quebró el banco norteamericano Lehman Brothers. Las entidades de crédito españolas habían financiado en gran parte la fuerte expansión crediticia del periodo 1997-2007 apelando a recursos captados en los mercados de capitales. El cierre de la financiación por vías alternativas a los depósitos se trasladó con rapidez al conjunto de la economía española. Se ocasionó así en España una intensa restricción crediticia que cortó en seco la financiación de nuevas promociones, así como la compra de viviendas, todo lo cual afectó al conjunto de la economía española.

El hundimiento del mercado de vivienda se advirtió sobre todo en la caída de las ventas (Fig. 1) y en el prolongado descenso de las promociones e iniciaciones de nuevas viviendas (Fig. 2). Los precios de las viviendas descendieron en España, en principio con moderación, ante las políticas desarrolladas por las entidades de crédito, que en principio refinanciaron numerosos préstamos vencidos. Pero el cambio establecido en la normativa bancaria en materia de provisiones a partir de 2012 (Reales Decretos "Guindos") obligó a los bancos a valorar los activos

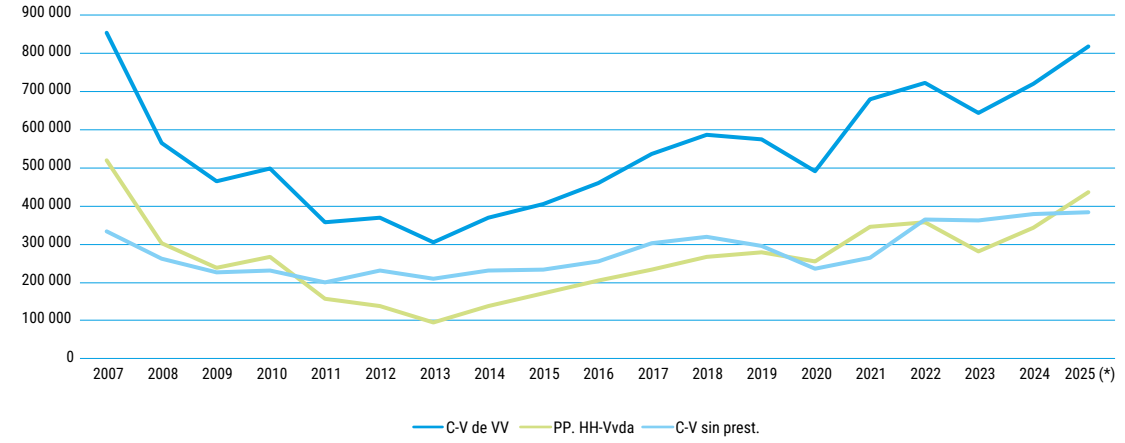


FIG. 1. Compraventas de viviendas. Totales, con préstamo hipotecario y sin préstamo. Datos anuales, 2007-2025 (previsión)
Fuente: www.notariado.org/liferay/web/cien/inicio

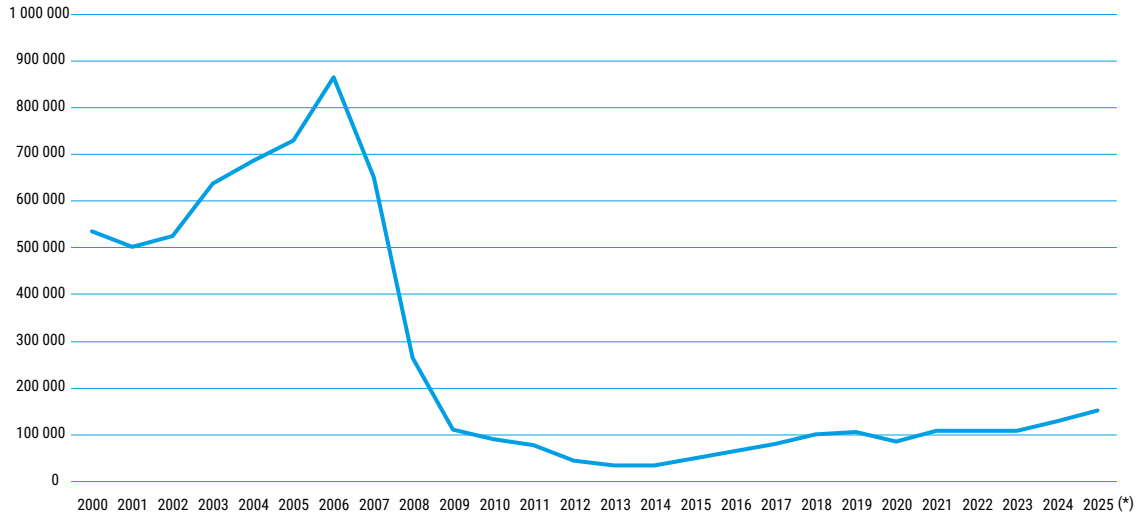


FIG. 2. Viviendas iniciadas (visados de obra nueva). Totales anuales, 2000-2025 (previsión)
Fuente: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

inmobiliarios de forma más coherente con la situación real del mercado de vivienda en España. El banco malo, Sareb, compró a los bancos las viviendas a unos precios sustancialmente reducidos, lo que provocó una importante revisión a la baja de los precios todavía vigentes en los mercados.

En términos de medias anuales, entre 2007 y 2013 los precios de las viviendas retrocedieron en un 7,3%, las ventas de viviendas cayeron en un 15,7% y las viviendas iniciadas, que registraron el mayor de los retrocesos de los indicadores del mercado de vivienda, lo hicieron en un 38,8%. El PIB de la economía española retrocedió a un ritmo medio anual del 1,7% durante el periodo citado y el sistema financiero experimentó una reestructuración acusada.

Como consecuencia de los cambios citados desaparecieron en la práctica en España las cajas de ahorros y tuvo lugar una importante concentración del sistema financiero. Cuatro bancos concentran en 2025 más del 70% de los activos bancarios.

Durante la etapa expansiva correspondiente a la "burbuja" (1997-2007) los precios de las viviendas alcanzaron en 2007 el más alto nivel relativo referido al nivel de ingresos medios (Fig. 3).

Dicha situación implicó un fuerte encarecimiento del acceso a la vivienda (el esfuerzo de acceso a la vivienda en propiedad llegó a superar el 51% de los ingresos familiares para el hogar monosalarial con ingresos medios), lo que dio lugar a una seria corrección a la baja de los precios de las viviendas entre 2007 y 2013.

El gobierno socialista emanado de las elecciones de 2004 se formó en una etapa en la que estaban teniendo lugar elevaciones destacadas en los precios de las viviendas. Dicho gobierno volvió a crear en 2004 el Ministerio de Vivienda, olvidado desde las etapas del desarrollismo franquista, y se pasó a preparar el nuevo Plan de Vivienda, que fue el correspondiente al periodo 2005-2008. Dicho Plan estatal se propuso reforzar la oferta de viviendas protegidas y acrecentar la presencia del alquiler dentro del total de viviendas protegidas. El mismo gobierno aprobó una ley del suelo, que apareció en 2007 y de la que se mantienen vigentes los principales aspectos en 2025.

Los objetivos del Plan 2005-08 correspondieron al desarrollo de una media anual de 180 000 actuaciones protegidas, de las que 85 000 serían viviendas de protección pública de nueva construcción. Las entidades financieras colaboradoras concederían créditos por una cuantía media anual de 8400 millones de euros. El gasto publico derivado de todas las subvenciones contempladas se fijó en 6822 millones de euros.

En materia de nuevas viviendas protegidas, en el periodo de vigencia del Plan 2005-08 se inició un promedio anual de 45 200 viviendas. El Plan citado acusó en su ejecución la fuerte restricción crediticia operativa después del verano de 2007, aunque mantuvo estabilizada la cuota de viviendas protegidas iniciadas respecto del total en España.

En cuanto a la Ley de Suelo de 2007 (Ley 8/2007 de 28 de mayo, BOE de 29.5.2007), el texto aprobado implicó una exigencia de racionalización del proceso urbanizador, y ello dentro del limitado marco competencial del gobierno estatal en materia de urbanismo y de gobierno del suelo.

La ley en cuestión introdujo la obligación de reservar, en la legislación sobre ordenación territorial y urbanística (autonomías y ayuntamientos) una superficie de suelo que permita realizar un mínimo del 30% de la edificabilidad residencial prevista en viviendas protegidas o equivalentes en el suelo a incluir en actuaciones de urbanización. Dicha obligación puede facilitar la construcción de viviendas de precios de venta inferiores a los del mercado.

En 2007 se estableció, por primera vez en España, la ayuda directa al inquilino (renta básica de emancipación), que aplicaron las comunidades autónomas con recursos procedentes de los presupuestos estatales. El Real Decreto 1472/2007 (BOE de 7.11.2007) estableció dicha ayuda en 210 euros mensuales durante cuatro años y podían disfrutarla arrendatarios con edades comprendidas entre 22 y 30 años. En 2012 dicha ayuda fue suprimida y reapareció en 2022, con otro gobierno, bajo la denominación de bono de alquiler joven.

A fines de 2008 se aprobó el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, que fue el segundo establecido por el gobierno socialista emanado de las elecciones generales de 2004. Dicho Plan, como los precedentes, descansaba en la financiación convenida pactada con las entidades de crédito. Entre los objetivos del nuevo Plan destacaba el de iniciar cada año de vigencia del mismo 88 000 viviendas protegidas. El volumen máximo de crédito destinado a cubrir los objetivos de construcción de nuevas viviendas ascendería a 33 900 millones de euros.

El Plan 2009-2012 incluyó tres regímenes de viviendas protegidas, según los niveles de ingresos de los compradores. Los dos últimos años del Plan en cuestión coincidieron con una seria recesión por parte de la economía española, circunstancia que, sin duda, frenó el alcance de la ejecución de los objetivos.

En resumen, durante el periodo de acusada recesión del mercado de vivienda acaecida entre 2008 y 2013, estuvieron vigentes dos planes estatales de vivienda, el de 2005-2008 y el de 2009-2012. Dichos planes establecían un conjunto de actuaciones protegidas de política de vivienda, dentro de las cuales el componente más relevante era el de garantizar financiación crediticia para la construcción de nuevas viviendas protegidas destinadas a la propiedad y al alquiler, aunque estas últimas tuvieron escaso desarrollo.

La crisis financiera de 2008 obstaculizó el cumplimiento de los acuerdos de financiación suscritos entre el gobierno y las entidades de crédito. Se redujeron así de forma sustancial las iniciaciones de nuevas viviendas protegidas, especialmente en el caso del Plan 2009-2012. Las calificaciones provisionales de viviendas protegidas descendieron en casi un 50% durante

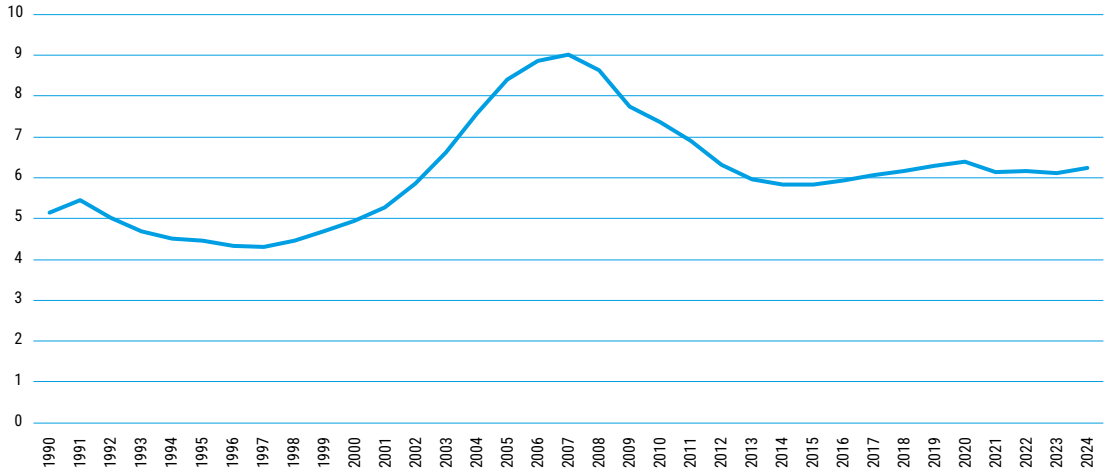


FIG. 3. Relación Precio de la vivienda de 90 m^2 (valores de tasación)/Salario Medio anual, 1990-2024
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) y Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

el periodo cubierto por el segundo de los planes cuatrienales de viviendas respecto del primero.

Una alta proporción de tales calificaciones provisionales del periodo 2009-12 no encontraron en la práctica la financiación crediticia necesaria. La reducción de los precios de venta que provocó la recesión entre 2008 y 2013 (Fig. 3), pudo permitir el acceso a la vivienda a los hogares menos afectados por el ciclo recesivo de la economía en el periodo analizado, pero el descenso de la actividad productiva y del empleo frenaron sustancialmente las compras de viviendas en dicho periodo.

3 LA RECUPERACIÓN DEL MERCADO DE VIVIENDA POSTERIOR A 2013. LA ACELERACIÓN POSTPANDEMIA

A partir de 2014 se inició una etapa de recuperación del mercado de vivienda en España, que continúa en 2025. Dentro de esta etapa se pueden distinguir dos periodos bien diferenciados en cuanto a la intensidad de dicha recuperación. El primero fue el comprendido entre 2014 y 2019 (el crecimiento medio del PIB en este periodo fue el 2,6%), y el segundo se ha desarrollado entre 2021 y 2025 (el PIB creció a un ritmo medio anual del 3,7%), una vez superada la momentánea crisis económica general que supuso la pandemia de Covid19 en 2020.

Las compraventas de viviendas e hipotecas registradas han presentado un perfil creciente a partir de 2014 (Fig. 4), una vez superado el bache de 2020. La recuperación de las viviendas iniciadas ha sido menos acusada, posiblemente por la existencia, al inicio de esta etapa, de un parque importante de viviendas de nueva construcción no vendidas, superior a las 500 000 viviendas.

Después de 2013, en la mayor parte de los años transcurridos hasta 2025 las compras de viviendas realizadas sin emplear un préstamo hipotecario han supuesto más del 50% (Fig. 1). Esto último revela una presencia significativa de compradores de viviendas con fines de inversión, lo que provoca unos precios de las viviendas que quedan lejos de los niveles medios de ingresos de los hogares españoles. El que las compras de viviendas por no residentes se hayan aproximado en los últimos años al 10% de las ventas confirma que los precios de las viviendas estén bastante desviados de los niveles medios de ingresos de los hogares.

Tras registrar aumentos moderados en 2014-15 los alquileres y los precios de venta de las viviendas pasaron a acelerar el crecimiento a partir de 2016 (Fig. 5). Destacó la mayor aceleración registrada en el aumento de dichas variables en los años posteriores al de la pandemia, concretamente en el periodo 2021-25. Entre 2013 y 2024 los alquileres crecieron en un 87,4%, los precios de venta de las viviendas lo hicieron en un 77,2% y los salarios solo aumentaron en un 22,2%.

Una disparidad de crecimiento tan significativa entre los precios de las viviendas y de los

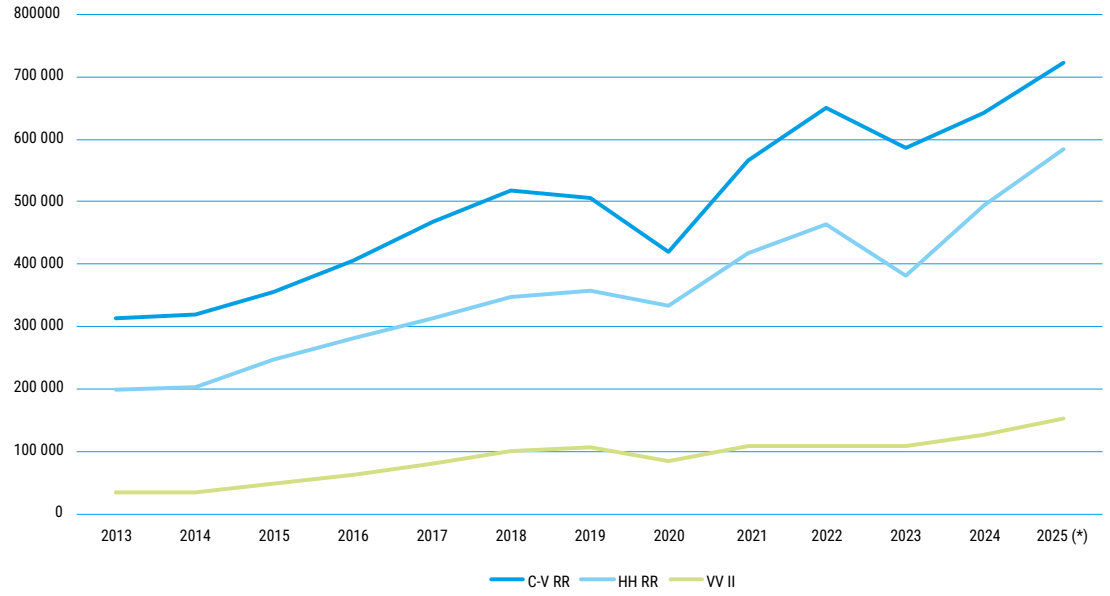


FIG. 4. Viviendas: compraventas registradas, hipotecas sobre viviendas y viviendas iniciadas, 2013-2025 (previsión)
Fuente: Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) y Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (MIVAU)

alquileres respecto de los ingresos medios familiares implica que el esfuerzo de acceso a la vivienda se ha elevado en los últimos años para numerosos hogares. En el Informe Anual de 2023 del Banco de España se estimaba que un 41% de los hogares que viven de alquiler en España deben de destinar más de un 40% al pago del alquiler, lo cual implica un sobreesfuerzo en materia de vivienda. Y también implica que los hogares que alquilan, sobre todo jóvenes y extranjeros de fuera de la Unión Europea, tienen ingresos inferiores a los hogares que acceden a la vivienda en propiedad mediante un préstamo hipotecario a largo plazo.

Con el cambio de gobierno en 2012 se introdujeron modificaciones importantes en la política de vivienda. Entre 1981 y 2011 todos los planes plurianuales de vivienda desarrollados, que incluían varias actuaciones protegidas, pusieron el foco en las viviendas en propiedad, potenciadas además con medidas fiscales de estímulo a la oferta. Los instrumentos de soporte eran los prestamos cualificados, los subsidios a los tipos de interés de los prestamos cualificados convenidos entre la Administración General del Estado y las entidades de crédito y, por último, las ayudas directas a promotores y compradores (García Montalvo, 2023).

La crisis de 2008-2013 modificó las bases de la promoción que estaban detrás de los ambiciosos objetivos del Plan 2009-12. A partir del Plan Estatal de Vivienda 2013-2016, primero de los dos planes plurianuales implantados por el gobierno del Partido Popular, no hay un sistema de préstamos convenidos como el empleado entre 1981 y 2011. Los planes de vivienda posteriores al Plan 2009-12 no han incluido una garantía de financiación. Como consecuencia de la ausencia de dicha garantía, unida a la reducción del gasto público destinado a vivienda, las 53 332 calificaciones definitivas de viviendas protegidas de 2012 descendieron hasta las 4938 de 2017 (Fig. 6).

El gobierno del Partido Popular quiso reorientar la oferta de vivienda protegida hacia el alquiler con el Plan 2009-13. Sin préstamos convenidos y sin subvenciones a la cuota de los préstamos hipotecarios, incluso con el suelo cedido gratis, no ha habido recuperación de la oferta de viviendas protegidas por el lado de las destinadas al alquiler. A partir del año de la pandemia se han recuperado las calificaciones definitivas de viviendas protegidas, que en 2024 fueron de promoción privada en un 73,9% y más del 50% destinadas a la venta.

En 2024 las calificaciones definitivas de viviendas protegidas ascendieron en España a 14 371, de las que el 50% se realizaron en la Comunidad de Madrid. La evolución de la construcción de viviendas protegidas en esta autonomía explicó el importante crecimiento de las viviendas protegidas. A pesar de la recuperación que la cifra de viviendas protegidas terminadas en 2024 revela, la construcción

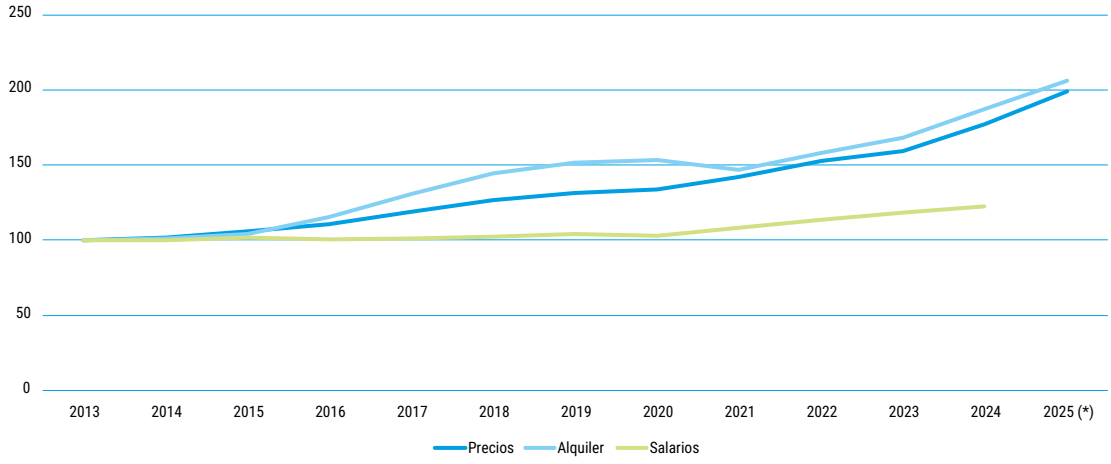


FIG. 5. Viviendas: Precios, alquileres, salarios, 100=2013. Datos anuales 2013-2025 (previsión)
Fuente: Idealista.com e Instituto Nacional de Estadística (INE)

de tales viviendas todavía queda lejos de los niveles alcanzados en la primera década del presente siglo.

García Montalvo (op. cit, 2023) subraya la escasa eficiencia de las administraciones públicas para generar un sistema de confianza para los promotores, resultando escasas las viviendas de alquiler social generadas después de 2013. Hasta 2021 la dotación presupuestaria estatal anual destinada a vivienda tuvo un alcance muy reducido, por torno a los 600 millones de euros. El ahorro derivado de la eliminación de las desgravaciones fiscales para el acceso a la vivienda en propiedad no se ha empleado para financiar políticas de actuación directa como las incluidas en los planes plurianuales anteriores a 2012.

Gracias a los fondos europeos Next Generation la partida presupuestaria citada se ha aproximado a los 3500 millones de euros en 2023 y 2024, lo que supone solo el 0,25% del PIB, proporción reducida a nivel europeo. Conviene tener en cuenta que el importante volumen de viviendas protegidas construidas entre los años sesenta del pasado siglo y la primera década del presente siglo, unos seis millones de viviendas, se financiaron sobre todo a partir de los préstamos procedentes de las entidades de crédito, concretamente de las Cajas de Ahorros y del Crédito Oficial (primero fue el Banco de Crédito a la Construcción y después de 1983 ocupó el lugar de dicha entidad el Banco Hipotecario de España).

Resulta, pues, necesario establecer una propuesta de préstamos para cubrir la parte no subvencionada del coste de la construcción de viviendas protegidas destinadas a la venta y al alquiler. En dicha propuesta el Instituto de Crédito Oficial (ICO) debe desempeñar un papel relevante.

La situación del mercado de vivienda en España en 2025 está condicionada por la evolución de la población y del empleo registrada entre 2020 y 2024. El importante crecimiento demográfico registrado en dicho periodo está asociado con la intensa inmigración registrada durante el mismo. El consiguiente aumento del número de hogares ha superado ampliamente al número de viviendas terminadas. Los datos más recientes apuntan a una desaceleración del aumento de los hogares desde 2024 y a una recuperación moderada del número de viviendas iniciadas.

Según la Estadística Continua de Población (ECP) del INE la población de España ascendió a 49,1 millones de habitantes al final del primer trimestre de 2025, unos nueve millones por encima de la población existente al inicio del presente siglo. En el primer cuarto de siglo ha habido dos etapas de intenso crecimiento demográfico en España. La primera corresponde al periodo comprendido entre 2000 y 2010, durante el cual el ritmo medio anual de aumento de la población fue el 1,33%. Dicha etapa se caracterizó por el fuerte crecimiento de la economía y del empleo, coincidiendo con la expansión inmobiliaria asociada con la "burbuja" creada en el mercado de la vivienda.

La segunda etapa de fuerte crecimiento demográfico ha sido la comprendida entre 2020 y 2024, durante la cual el aumento medio anual de la

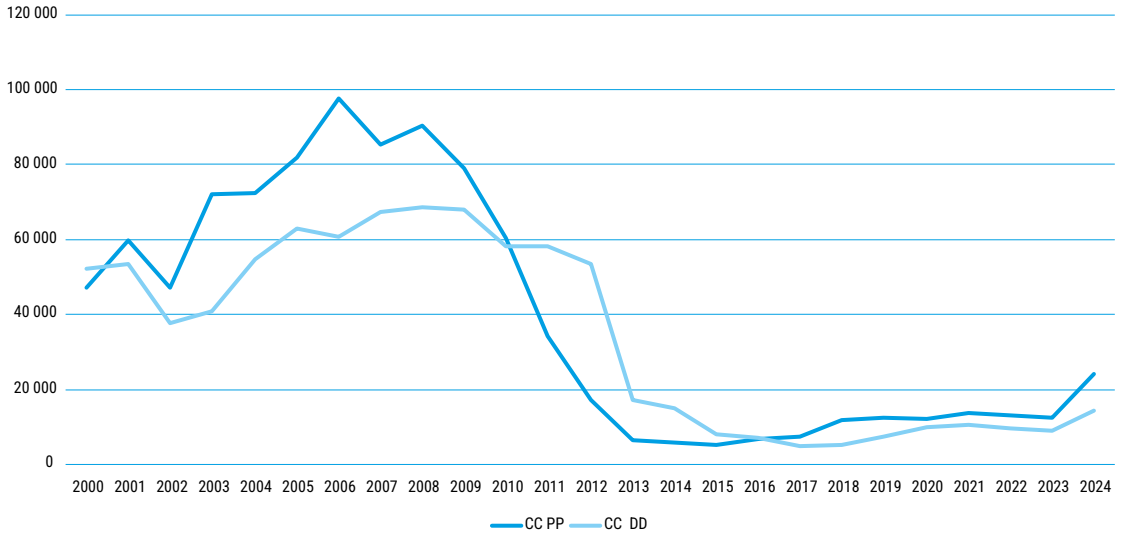


FIG. 6. España, Viviendas de protección oficial (VPO). Calificaciones provisionales y definitivas. Totales anuales, 2000-2024
Fuente: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

población fue el 0,88%. En esta segunda etapa ha destacado la presencia de un notable incremento de la inmigración, que ha explicado casi todo el aumento de la población. El mayor crecimiento económico ha tenido el principal apoyo en el turismo y también en la entrada de población inmigrante. La población extranjera suponía en 2000 el 4,2% de la población de España y se ha aproximado al 14% al final de 2024. Según la Encuesta de Población Activa del INE los extranjeros suponían el 15,5% del empleo en el primer trimestre de 2025 y han explicado el 53,3% del crecimiento anual del empleo registrado sobre el primer trimestre de 2025.

Un incremento tan acusado de la población ha llevado consigo un aumento paralelo del número de hogares, cuyo total ascendía a 19,5 millones al final del primer trimestre de 2025, según la ECP. Entre 2020 y 2024 el aumento medio anual del número de hogares ha ascendido a 239 500 según dicha estadística. El importante aumento del número de hogares, reforzado por la reducción del tamaño medio por hogar, genera una presión de la demanda de vivienda sobre la oferta disponible, en especial en el caso de la vivienda de alquiler, que es el tipo de vivienda al que pueden tener acceso los nuevos hogares procedentes de la inmigración, y en muchos casos es a una habitación a lo que pueden acceder. Las viviendas de nueva construcción terminadas en el periodo citado han estado por debajo del 50% del incremento en el número de hogares.

Las diferentes estimaciones realizadas del déficit de viviendas en España se basan en la comparación entre el número de hogares creados y las viviendas puestas en el mercado en el mismo periodo de tiempo. En 2024 se iniciaron en España 127 721 viviendas y se crearon 183 115 hogares según la última estimación del INE. Las viviendas iniciadas alcanzaron el 70% de los hogares creados, aunque hubo diferencias sustanciales según las comunidades autónomas en dicha relación.

El INE ha publicado una proyección del número de hogares para el periodo 2025-2039. En dicha proyección aparecen unas cifras de creación de hogares a partir de 2025 que están muy por encima de las estimaciones de la variación anual del número de hogares efectuadas por el propio INE para 2024-2025, tanto con la ECP como con la Encuesta de Población Activa. Mientras que dichas estimaciones sitúan la creación de hogares en unos niveles medios que se aproximan a una media anual de 175 000 hogares en 2025, en la proyección citada para 2025 se proyecta la creación de 360 422 hogares, cifra muy superior a la estimada a partir de los primeros datos disponibles para dicho ejercicio.

Como ya se indicó antes, la información estadística reciente revela que el ritmo de creación de hogares se ha desacelerado en 2024 y 2025, pero que todavía supera ampliamente al ritmo de construcción de nuevas viviendas. Esta última variable parece aumentar, a la vista del

mayor número de viviendas iniciadas y del importante aumento del empleo en la construcción. El déficit estimado es una cifra neta, resultante de restar al amplio déficit de algunas provincias el superávit de otras zonas. Las provincias de Madrid, Barcelona, Valencia y Palma de Mallorca presentan los niveles de déficit de viviendas más elevados (UVE Valoraciones 2024).

> El vigor económico posterior a 2020 ha recuperado la especulación, solo que ahora no es hipotecaria, sino rentista, de alquiler. Se especula con los alquileres de viviendas deseadas, global y localmente. Los demandantes externos de viviendas han ido desplazando por su mayor poder adquisitivo a los demandantes locales. Propietarios e inversores se han percatado de que alquilar a corto plazo a una demanda de alto poder adquisitivo es una actividad muy rentable (Burón, 2025).

Durante las etapas de construcción masiva de viviendas en España se han registrado en el pasado los mayores aumentos de precios de la vivienda. La realidad revela que más que un aumento indiscriminado del número de viviendas es preciso reforzar la construcción de más viviendas asequibles (Torres, 2025). Con la vivienda no sucede lo mismo que cuando sube el precio de los pimientos, con los que basta con aumentar la producción para frenar el incremento de los precios. Con la vivienda los aumentos de la construcción suelen acarrear incrementos en el valor del suelo y de los costes de construcción, de forma que los descensos de precios tienen lugar cuando llega la recesión posterior al periodo de auge (Dioni, 2023).

4 POR UNA POLÍTICA INCISIVA DE VIVIENDA

El gobierno socialista que accedió al poder en 2018 se ha encontrado con una profunda crisis de acceso a la vivienda, crisis que es generalizada en los países desarrollados occidentales y que persiste en 2025, a pesar de haberse dado algunos pasos destacados en relación con dicho problema. La política de vivienda en España se complica por el modelo de delimitación competencial que supone el estado autonómico, donde la competencia en vivienda es exclusiva de las comunidades autónomas, pero es el gobierno estatal el que realiza la mayor aportación de recursos presupuestarios y financieros.

En la Sentencia 152/1988 el Tribunal Constitucional delimitó las cuatro cuestiones que quedan bajo la competencia exclusiva estatal en materia de vivienda: la definición de las actuaciones protegidas, los mecanismos de financiación, los objetivos de protección perseguidos y la aportación de recursos del Estado. El Estado aporta recursos para financiar los planes estatales, pero la ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas.

Entre las actuaciones desarrolladas por el gobierno socialista en materia de vivienda destaca, en primer lugar, la elevación desde tres a cinco años del plazo mínimo de los contratos de alquiler, plazo que sería de siete años si el propietario es una empresa. En segundo lugar, el gobierno ha abierto la posibilidad de que las comunidades de propietarios decidan sobre la creación de viviendas turísticas, al establecer que el voto del 60% de los propietarios puede impedir la transformación de una vivienda en turística. Las dos actuaciones mencionadas están recogidas en el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo (BOE de 5 de marzo de 2019).

En tercer lugar, la Ley por el Derecho a la Vivienda se publicó en el BOE de 25 de mayo como la Ley 12/2023, tras más de un año de debate y votación en las Cortes. La regulación de la vivienda ha tardado en realizarse en España, a pesar de estar reconocido el derecho al disfrute de la vivienda en el artículo 47 de la Constitución Española de 1978. La nueva Ley tiene un objetivo ambicioso, que es el de lograr que en 20 años exista en España un parque de viviendas sociales equivalente al 20% de los hogares que residen en municipios declarados como zonas tensionadas.

La ley articula las políticas públicas sobre dos ejes fundamentales, los controles de los incrementos de precios del alquiler y la vivienda protegida, esta última con precios limitados administrativamente y orientada sobre todo al alquiler, en contraste con la vivienda protegida del pasado (Ezquiaga, 2024). Junto a la posibilidad de introducir el control de alquileres a petición de los ayuntamientos si lo permiten las comunidades autónomas, el segundo gran eje de la Ley es el del refuerzo y actualización de las viviendas protegidas.

Con la Ley 12/2023 se pretende incrementar los parques públicos y sociales de vivienda. Las viviendas integrantes de los parques públicos no se podrán vender más que a otras administraciones públicas. El mayor impulso a la oferta de viviendas protegidas que establece la Ley puede venir del aumento de la edificabilidad de dicho tipo de viviendas en los desarrollos

urbanísticos, de hasta el 40% en suelo urbanizable y del 20% en el suelo urbano no consolidado.

En cuarto lugar, el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana aprobó el sistema estatal de índices de precios de referencia del alquiler, mediante Resolución publicada en el BOE de 15 de marzo de 2024. El origen de dicho índice está en la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto Ley 7/2019 (BOE de 5 de marzo de 2019), que estableció la creación del "Sistema Estatal de Índices de Referencia del Precio del Alquiler de Vivienda".

El sistema descansa en la información tributaria contenida en las declaraciones del IRPF, complementada con datos catastrales en lo relativo a características físicas de los inmuebles. Los Ministerios de Vivienda y de Hacienda han explotado la información declarada a Hacienda a efectos tributarios sobre arrendamientos de vivienda habitual de los últimos años con información disponible desde 2015 a 2023.

El ámbito geográfico del índice de precios de referencia del alquiler ha sido el territorio fiscal común. Se ha excluido al País Vasco por disponer de un régimen fiscal diferente. La estadística realizada incluye todas las viviendas de alquiler existentes en dicho territorio fiscal común (el resto de España excluido el País Vasco), y se han eliminado las viviendas de alquiler que son propiedad de residentes en el País Vasco. El índice citado no incluye información sobre los precios de las viviendas poseídas por sociedades ni sobre los precios de alquiler de viviendas de más de 150 metros cuadrados. La información se presenta desagregada en cinco niveles administrativos: secciones censales (26 294), distritos (4668), municipios (2960), provincias (48) y comunidades autónomas (15). Los datos presentados son los relativos a número de viviendas, renta (euros/m^2-mes), cuantía (euros/mes) y superficie (m^2).

La estadística obtenida tiene frecuencia anual. La base de datos han sido los 2,5 millones de inmuebles en los que se han declarado ingresos por arrendamientos de viviendas. La disponibilidad del índice de referencia de periodicidad anual facilita la implantación del control de precios del alquiler, que ha chocado en España con una seria oposición política, cuando dichos controles son frecuentes en Europa.

En quinto lugar, destaca el reforzamiento de la partida presupuestaria correspondiente a política de vivienda ("Acceso a la vivienda y fomento de la edificación") a partir de los presupuestos de 2021. Dicho reforzamiento ha sido posible gracias a las aportaciones de los fondos europeos correspondientes al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y ha desempeñado un papel relevante en el incremento de la construcción de viviendas protegidas en los últimos años, en especial en 2024.

En España destaca el amplio déficit existente de viviendas sociales de alquiler. Solo el 3% de las viviendas principales son viviendas sociales, lo que contrasta con una proporción superior al 8% existente en el conjunto de países de la Unión Europea, entre los que destaca la proporción del 30% correspondiente a los Países Bajos. La estrechez de la oferta de alquileres puede superarse, entre otras medidas, mediante un aumento importante de la nueva oferta de Viviendas Sociales de alquiler. Se trataría de construir entre 30 000 y 50 000 viviendas al año de este tipo durante un periodo prolongado de tiempo.

La creación de un parque significativo de viviendas sociales destinadas al alquiler se realizaría mediante la construcción y compra de viviendas por las Autonomías y Ayuntamientos, con el apoyo del gobierno estatal. Mientras que las calificaciones definitivas de viviendas protegidas suponían en 2012 (último año del Plan Estatal de Vivienda 2009-12) el 33,7% de la variación de hogares, en 2022-23 dicha proporción apenas superó el 3% de la variación anual del número de hogares, aunque se recuperó hasta el 10,6% en 2024, si se emplea la serie de hogares de la Encuesta de Población Activa (Fig. 7).

Dicha proporción de viviendas protegidas terminadas sobre la variación anual del número de hogares de hogares desciende hasta el 7,8% si se emplea el dato de hogares estimado en la estadística continua de población del INE.

Debería de establecerse un Plan de Construcción de Vivienda Pública para alquiler, con el fin de aumentar la oferta de vivienda a precios asequibles, con carácter permanente. Dicho Plan debería de incluirse en el Plan Estatal de Vivienda 2026-2030. Entre los elementos básicos de dicha propuesta destaca la creación de un fondo financiero estatal, alimentado por las emisiones del Instituto de Crédito Oficial (ICO) de bonos finalistas a largo plazo.

El fondo citado seria gestionado por una empresa pública, que establecería convenios con la Administraciones Territoriales (autonomías y ayuntamientos) competentes en la creación de suelo

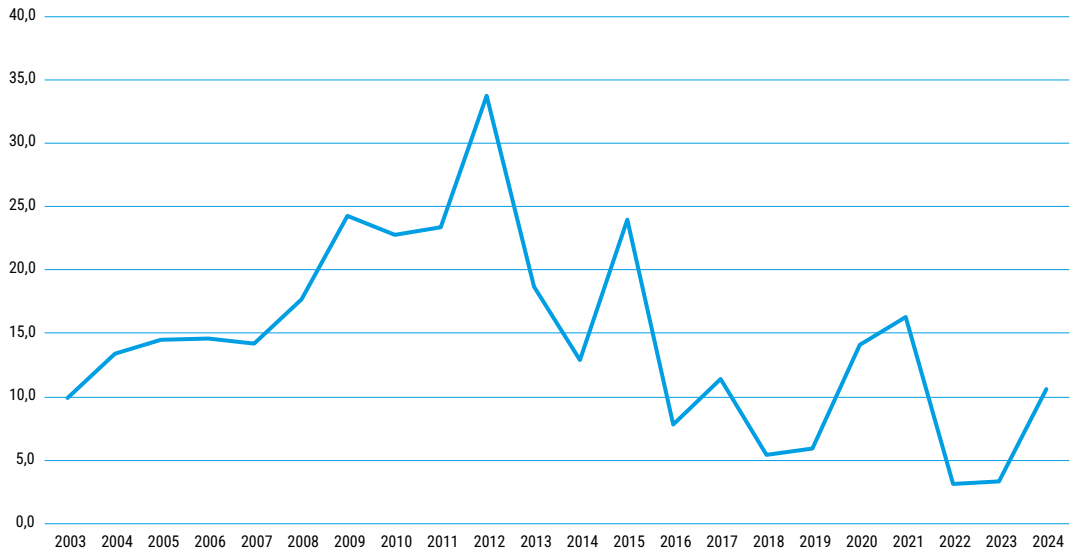


FIG. 7. Viviendas protegidas terminadas (Calificaciones definitivas) sobre la variación de hogares(%). Datos anuales, 2003-2024
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) y Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (MIVAU)

público. Los convenios contemplarían que los recursos del Fondo se destinarían a la construcción de vivienda pública para alquiler social. Además de la financiación crediticia procedente del fondo citado sería necesario contar con subvenciones, que se recogerían en la partida presupuestaria correspondiente a vivienda dentro de los Presupuestos Generales del Estado.

También se podrían adquirir viviendas existentes a precios de vivienda protegida para convertirlas después en viviendas protegidas. Las viviendas construidas se destinarían al alquiler, cuyo importe no superaría el 30% de los ingresos de los hogares. El importe de los alquileres se destinaría a cubrir los costes de mantenimiento del parque de viviendas y las obligaciones de pago de intereses y de amortización del principal de la deuda. Los hogares beneficiarios de las viviendas protegidas construidas deberían tener unos ingresos no superiores a los 3,5 Iprem (algo menos de 30 000 euros/año).

El Plan de Construcción de Viviendas protegidas difiere del modelo apoyado en cesiones públicas de suelo a entidades privadas por vía del derecho de superficie o concesión de suelo público, por plazos de hasta 80 años de duración (RD Ley 76/2020, de 7 de julio de 2020, artículo 31). En dicho modelo el sector privado asume la construcción de los edificios y la gestión del alquiler en el plazo antes citado. Los denominados "Plan Vive", diseñados según el esquema citado, han proliferado ahora en España. La exigencia de los inversores privados de obtener una determinada rentabilidad lleva a unos precios del alquiler que no resultan asequibles para los hogares con los niveles de ingresos más reducidos, puesto que los alquileres resultantes de dicho modelo se aproximan a los niveles del mercado.

Mientras se avanza en la creación de un parque público de viviendas sociales es necesario desarrollar ayudas a los hogares con más dificultades para acceder a la vivienda de alquiler, pues el acceso a la vivienda en propiedad queda lejos del alcance de los hogares más vulnerables. Entre las medidas a adoptar a corto plazo destacan las que se exponen a continuación:

- Establecer garantías públicas del cobro del alquiler. Se debe de ampliar el limitado alcance actual del mercado de seguros del alquiler de viviendas. Esta actuación está recogida en el Real Decreto-ley 1/2024, de 28 de enero (BOE de 29.1.2025), pendiente de desarrollo reglamentario
- Programa de alquiler concertado con destino a hogares vulnerables. Se pagaría por la administración pública un alquiler razonable a los propietarios y se realquilarían las viviendas a los hogares vulnerables a un precio más reducido, estableciéndose las garantías necesarias sobre el mantenimiento del estado del inmueble.

– En la modificación prevista de la ley del suelo se recogería la posibilidad del cambio de uso del inmueble, sobre todo cuando el cambio citado no obliga a modificar el planeamiento. Se trata de aumentar la dotación de suelo residencial público y privado.
– Aumento de los coeficientes de edificabilidad, vinculando tales aumentos a la construcción de viviendas sociales de alquiler.
– Revisión de la fiscalidad de la vivienda, que en este momento está sesgada hacia los impuestos que gravan la producción y la venta de viviendas y es menor en el caso de los impuestos que afectan a la propiedad.
– Elevar la cuantía del bono de alquiler joven (ahora está en 250 euros/mes). Se debe de reducir la a demora con la que los gobiernos autónomos realizan los desembolsos con recursos estatales. Las ayudas a los alquileres se deben de extender a los alquileres de habitaciones.
– Incrementar la aplicación de los controles de alquiler previstos en la Ley 12/2023, que pasan por la creación de las zonas de mercado residencial tensionado, zonas que pueden extenderse a uno o varios municipios. Solo los gobiernos autónomos pueden declarar las zonas citadas, a petición de los municipios. Hasta el momento el País Vasco, Cataluña y Navarra han declarado tales zonas, que también parece que van a declararse en el caso de Galicia.

La limitación de los alquileres turísticos y un mayor gravamen fiscal sobre las viviendas vacías, en línea con el contenido de la Ley 12 /2023, puede ayudar al aumento de la oferta de viviendas de alquiler permanente. Resulta indispensable la colaboración de las comunidades autónomas y de los ayuntamientos. Algunas de las medidas aquí propuestas están recogidas en la Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista el 22 de mayo de 2025, por lo que podría estar próxima la implantación de las mismas.

5 BIBLIOGRAFÍA

Burón, J. (2025): *El problema de la vivienda. Como desactivar la bomba de relojería que amenaza con colapsar España*. Arpa & Alfil Editores.

Dioni López, J. (2023): *El malestar de las ciudades*. Arpa & Alfil Editores.

Ezquiaga, I. (2024): *El sistema ya no financia burbujas: escasez de vivienda y caída del crédito*, Funcas.

García Montalvo, J. Raya, J. M.ª & Sala Roca, C. (2023): *La promoció d'habitatge en els Plans estatals i els Fons Next Generation. La insuficiéncia d ìnstruments i pressupost.*. Policy Brief // Catedra Habitatje i Futur UPF-APCE.

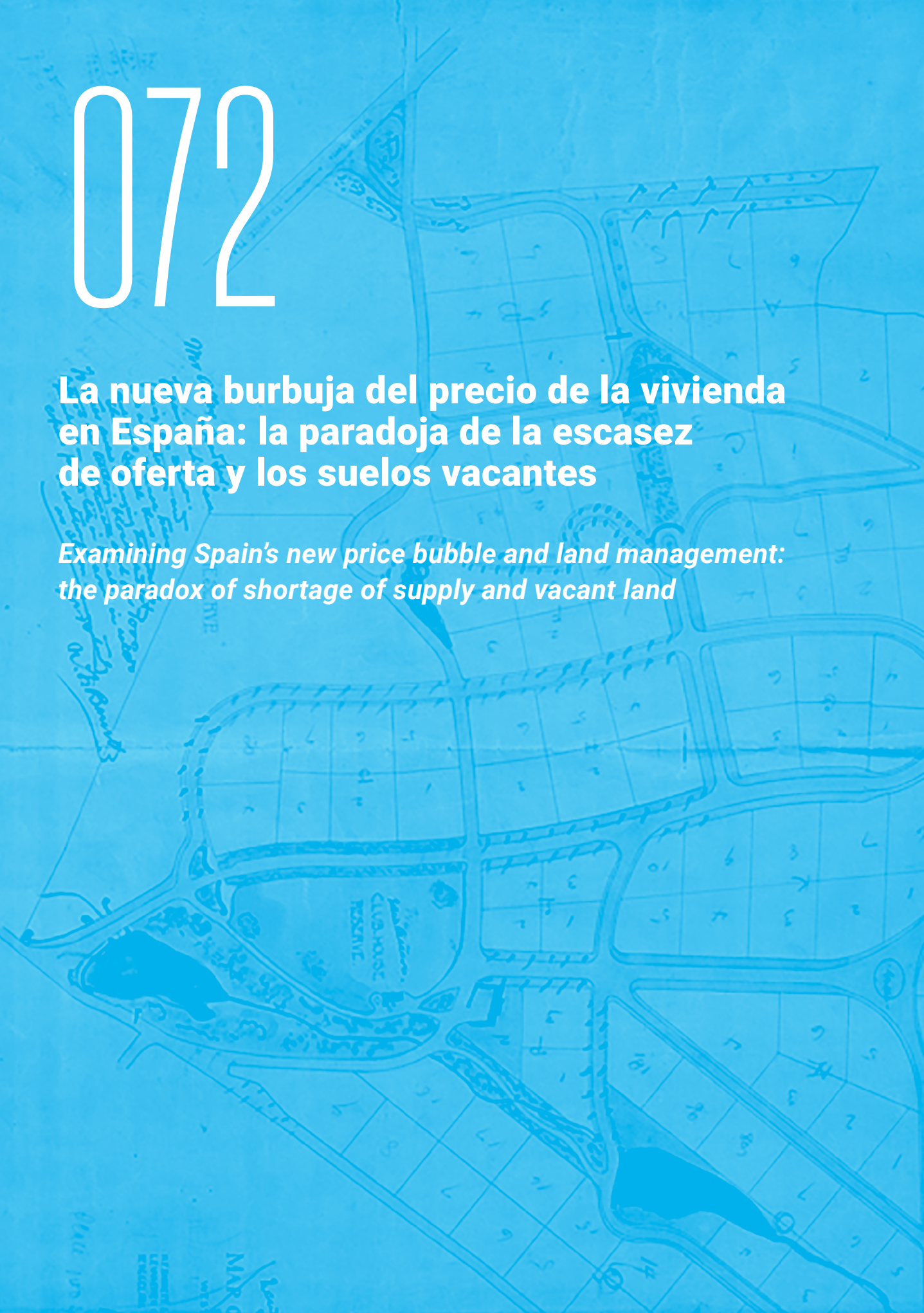
Torres, R. (2025): *Síntomas de burbuja inmobiliaria*, *El País de los Negocios*, 8 de junio.

UVE Valoraciones, 2024, *Superávits y déficits de vivienda por provincias*, mayo.

072

La nueva burbuja del precio de la vivienda en España: la paradoja de la escasez de oferta y los suelos vacantes

Examining Spain's new price bubble and land management: the paradox of shortage of supply and vacant land



Ignacio Ezquiaga [1]

(1) Doctor en Finanzas por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM)

Resumen

La escasez de nuevas viviendas en el contexto de un renovado dinamismo demográfico y económico ha originado una nueva burbuja de precios, que ha encontrado en el estrecho mercado del alquiler su expresión como crisis de asequibilidad. Analizamos aquí las causas de la paradoja de que la escasez de vivienda conviva con un excedente de suelos vacantes (los pendientes de completar su planeamiento de desarrollo) muy amplio en gran parte del país. Los problemas estructurales e industriales que configuran lo que podríamos denominar el cuello de botella del desarrollo del suelo surgen como elemento diferencial que agudiza la caída de la elasticidad de la oferta de suelo ante la escasez. Entre los factores más relevantes a considerar por el lado de la oferta encontramos la concentración de suelos vacantes en instituciones ad hoc derivadas de la crisis bancaria de 2012 y que aún no han sido devueltos al mercado para su transformación en viviendas, el papel de los ayuntamientos y el raquitismo del mercado del alquiler.

Palabras clave

Proceso de crédito | Asequibilidad | Suelos vacantes | Vivienda en alquiler | Modelo residencial | Planeamiento | Crisis bancaria

Abstract

The shortage of new housing in the context of significant demographic and economic dynamism has led to a new price bubble, which has found its most severe expression in the rental market. Here, we analyse the causes of the paradox in which the lack of affordable housing coexists with a vast surplus of vacant land across much of the country. The structural and industrial issues that shape what we might call the bottleneck of land development emerge as a key differentiating factor. Among the most relevant factors to consider on the supply side, we find the concentration of ownership of vacant land (pending completion of its development planning) in special purpose institutions that stem from the resolution of the 2012 banking crisis and form part of its legacy, the roll of local governments and the limitations for rental market.

Keywords

Credit process | *Affordability* | *Vacant urban land* | *Rental housing* | *Residential model* | *Planning* | *Banking crisis*

Imagen de portada: Lionel Pincus and Princess Firyal Map Division, The New York Public Library. (1891). Map of Knollwood, Elmsford, Westchester County, N.Y. Retrieved from https://digitalcollections.nypl.org/items/0bae8f20-3570-0134-14f2-00505686a51c

ESTUDIOS / ARTICLES_EO4
CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
VOL. LVII, Nº 225, OTOÑO 2025
PÁGS. 72-97
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.225.4
CC BY-NC-ND
RECIBIDO: 07.04.2025
REVISADO: 30.05.2025

1 INTRODUCCIÓN

Nuestro objetivo en este artículo es revisar los factores estructurales que podrían estar explicando un largo periodo de escasa elasticidad de la oferta a los precios de la vivienda. A pesar de que la vivienda ha visto ascender sus precios en propiedad y en alquiler de una forma que podría considerarse propia de una nueva burbuja —por un alejamiento de sus fundamentos—, la realidad es que la producción de vivienda, las transacciones sobre suelo y el desarrollo urbanístico —paradójicamente— se han mantenido en mínimos desde 2010, es decir, durante un periodo muy largo.

Revisaremos, en primer lugar, la dinámica de esta nueva burbuja: la crisis de asequibilidad, en la que las subidas de precios, que ya los sitúan en media por encima de la burbuja anterior, provocan que amplias capas de la sociedad queden fuera del mercado. La demanda de primera vivienda no encuentra precios asequibles en contexto de escasa producción y muy limitada oferta de alquiler. En segundo lugar, nos adentraremos en el origen de los problemas de oferta: el cuello de botella de la interrupción generalizada del planeamiento de desarrollo en nuestras ciudades. Finalmente extraeremos algunas conclusiones para contribuir en lo posible al debate sobre la vivienda y sobre el diseño de las políticas de vivienda.

2 LECCIONES Y LEGADO DE TRES ETAPAS EN 25 AÑOS

La situación actual del mercado de vivienda es diferente a todas las conocidas hasta ahora en la España contemporánea y quizá por eso sea más difícil de interpretar. No puede entenderse el mercado de la vivienda actual sin retroceder la vista a su historia reciente, la de los últimos 25 años, un periodo amplio en el que, en distintas circunstancias de producción y creación de hogares, ha prevalecido un modelo residencial tradicional, basado en la propiedad y muy condicionado por el funcionamiento, correcto o no, del canal crediticio.

En la Fig. 1 sintetizamos el periodo en cuestión atendiendo a una doble perspectiva: la vivienda y la creación de hogares y la propiedad inmobiliaria, el crédito y el alquiler, para definir tres etapas en las que vivienda y crédito interaccionan.

La euforia de la burbuja fue alimentada por la concesión de crédito, mientas la gran corrección posterior de precios era parte de una recesión condicionada por las restricciones crediticias. La crisis actual de asequibilidad vuelve a estar influida decisivamente por el crédito, en tres sentidos: (1) la absorción de las viviendas que quedaron sin vender o sin terminar después de 2008; (2) el abandono de muchos proyectos de edificación durante los años dedicados a la recuperación de los créditos fallidos y a la limpieza de los balances bancarios; y (3) la concentración de la propiedad de los suelos urbanizables en instituciones post crisis, como Sareb o los fondos de capital riesgo.

Esta revisión de la evolución reciente tiene sentido en la medida en que nuestra reflexión nos conducirá a describir los cambios estructurales que están teniendo lugar en el modelo residencial histórico sin que aún haya surgido otro renovado y en tanto que los activos dañados de

la crisis no han retornado aún al mercado para transformarse y generar una oferta de vivienda masiva y asequible a lo largo del gradiente de precios de las ciudades.

2.1 La euforia de burbuja inmobiliaria 1999-2008: el mercado se equivocó en el precio más que en la cantidad

A comienzos de siglo se consolidó en muchas ciudades un urbanismo expansivo. Al calor de la ley del suelo de 1998, que tenía como objetivo declarado aumentar significativamente la oferta de vivienda con el fin de que pudiera hacer frente a las tendencias demográficas y las nuevas expectativas macro surgidas con el nacimiento del euro, se produjeron —entre otros— dos importantes hitos que tendrían consecuencias relevantes en la formación de la burbuja inmobiliaria 1999-2008:

1 Reclasificaciones masivas de suelos rústicos a suelos urbanizables en los nuevos planes generales de muchas ciudades, con el resultado de un fuerte aumento de la proporción de suelos así clasificados, en detrimento de los rústicos o los protegidos, y desencadenando unas expectativas que impactarían fuertemente al alza en los precios del suelo —en contraste con su objetivo teórico— y en la actividad de su mercado.

2 Una extensión de la regla de valoración de suelos a precio de mercado, incluyendo expectativas de desarrollo a futuro. La ley estatal de 1998 consagraba el precio de mercado como referencia para valorar todos los activos inmobiliarios involucrados en la gestión urbanística, también los de desarrollo no finalizado, contagiando esta práctica a los usos del mercado en las tasaciones hipotecarias y otras valoraciones.

Estas nuevas tendencias participaban de la euforia que despertó en todos los ámbitos de actividad la incorporación de España a la Unión Económica y Monetaria (UEM), el descenso de tipos de interés que implicó y su identificación con una fase expansiva muy amplia. La burbuja inmobiliaria tuvo un doble efecto: por una parte, la producción masiva de viviendas, gracias a un ritmo acelerado de desarrollo de los suelos clasificados como urbanizables; por otra, el ascenso de los precios de suelos y vivienda, que profundizaron en dificultades de acceso y de asequibilidad para la mayor parte de la población en periodo de formación de hogares.

Toda la economía se centraría en el periodo 1999-2008 en la edificación masiva de vivienda, de forma que el peso de la inversión residencial llegó a representar en los máximos de la burbuja el 40% de la inversión total. El problema fue que el precio de oferta de estas viviendas, derivado



FIG. 1. Vivienda y crédito en el último cuarto de siglo. (Nota: UME: Unión Monetaria Europea)
Fuente: Elaboración propia

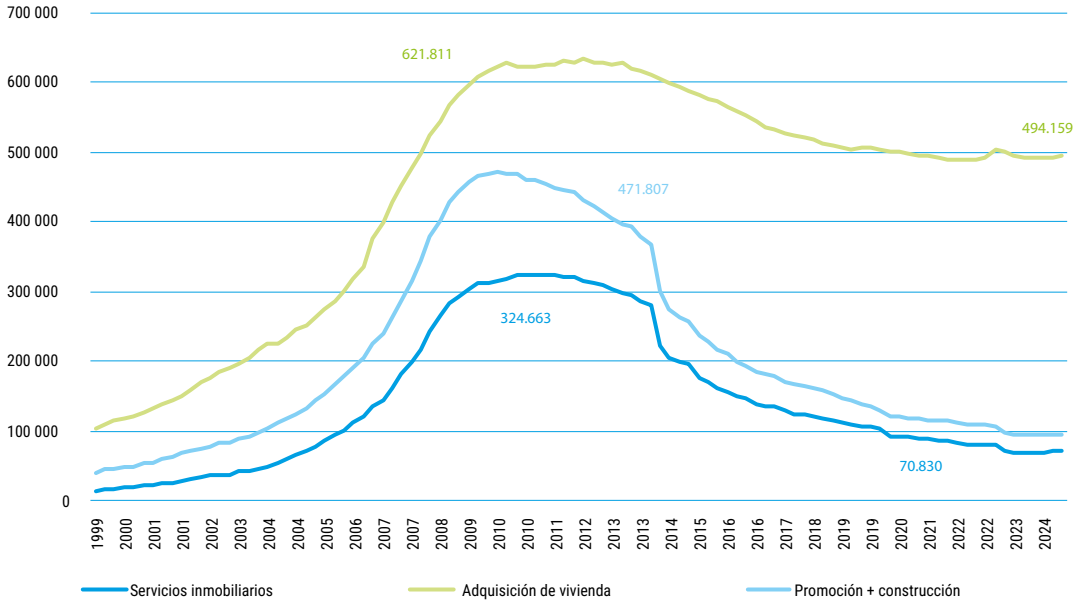


FIG. 2. Saldos vivos de crédito a los sectores inmobiliarios y a los hogares para vivienda en España
Fuente: Elaboración propia sobre datos del Boletín Estadístico del Banco de España

del alza de los costes de repercusión de los suelos, resultaba inasequible, lo que pronto desataría la crisis bancaria. El saldo vivo de crédito a promociones residenciales alcanzó el 30% del PIB, mientras el destinado a la construcción llegaría al 15%, de forma que el agregado superó el 45% del PIB. En contraste, el conjunto de la industria manufacturera no representaba ni el 15%. El resto de los servicios no sobrepasaban el 38% del PIB. La parte menos visible —promoción de suelos, urbanización y edificación— de la burbuja fue la esencial para entender su efecto devastador: el crédito con tales destinos llegó a ser cercano al de la financiación de vivienda adquirida por los hogares, la parte más visible de la burbuja, que representaba entonces un 60% del PIB.

Al incorporar las expectativas en las valoraciones y tasaciones de los colaterales, el crédito hipotecario sobre suelos en distintos grados de desarrollo urbanístico —que solo poco antes habían sido rústicos—, registró en términos nominales alzas brutales (monetizándose en el amplio mercado de compraventa de terrenos). Se generó así un círculo vicioso que encareció la vivienda hasta provocar una crisis de asequibilidad sin precedentes, que tenía su origen en los suelos y la holgada financiación por el sistema bancario que conseguían.

2.2 La crisis financiera y su impacto inmobiliario en los largos años desde 2008 hasta 2017

Frente a los modelos teóricos tradicionales, para los que el crédito o las diferentes estructuras financieras son irrelevantes, la literatura sobre la intermediación —por ejemplo, B. Bernanke (1988)—, basada en la existencia de información imperfecta, señala que el proceso del crédito es clave. La función de transformación de depósitos en créditos que realizan bancos y otras instituciones permite que el ahorro llegue a la inversión. La calidad de este proceso determina el comportamiento macro y micro en los mercados. Todo el canal crediticio, desde la concesión del crédito nuevo hasta la recuperación del fallido, incide en el propio curso del ciclo económico y, en definitiva, en la economía, y el empleo. También en la producción de vivienda y en la oferta de alquileres.

La burbuja explotó en 2008 sin haber dado tiempo a que muchos de los suelos en desarrollado urbanístico y las promociones iniciadas pudieran transformarse en viviendas terminadas y fueran adquiridas con financiación hipotecaria por los hogares. La gran lección del periodo tiene relación directa con la asequibilidad. El sistema financió una burbuja, la alimentó y cuando explotó los daños fueron brutales, tanto para los compradores finales como, sobre todo, para la industria inmobiliaria y sus bancos

financiadores. Mientras la ratio de morosidad hipotecaria de los hogares llegó a su máximo del 6% en 2013, tras un ascenso gradual, el de los promotores alcanzó el 38%. Así, el 70% de la mora de los sectores empresariales llegó a ser originada por el crédito inmobiliario.

La crisis interrumpió el flujo de crédito, afectó muy negativamente a la actividad general y provocó una larga y costosa recesión. La caída del velo de la euforia dio paso al pánico y éste a la restricción crediticia y a la bancarrota de los agentes más apalancados, entre ellos los antes potentes y sofisticados promotores residenciales, grandes o pequeños, globales o locales. Sus suelos apalancados, muchos sin desarrollo completado, y las viviendas sin terminar, colaterales de los préstamos a los promotores, fueron activos adjudicados y transferidos masivamente entre 2008 y 2012 a los bancos, en diferentes formatos jurídicos: por concurso y ejecución, dación en pago o compraventa. Así, los balances y cuentas de resultados de los bancos hubieron de provisionar masivamente los préstamos inmobiliarios, absorber suelos en desarrollo, obras sin terminar y viviendas terminadas sin vender —y en el inicio de la crisis—, también viviendas de particulares desahuciadas. Se deterioraron o cerraron también las participadas inmobiliarias de los bancos, provocando las pérdidas y provisiones correspondientes. El negocio bancario en España, en conjunto, mostró pronto un déficit de capital.

La sensibilidad del capital a los deterioros que precisaban los activos tóxicos que iban incorporándose a sus balances determinó la suerte final de unas entidades y otras. La vulnerabilidad de las cajas de ahorro[1] que estaban proporcionalmente muy expuestos al negocio hipotecario español, tanto minorista como promotor, condujo a una crisis bancaria sin precedentes, saldada con intervenciones y reestructuraciones con apoyo estatal masivo, que culminaron en 2012 con la Asistencia europea y el traspaso de activos inmobiliarios a la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb). Mientras tanto, las grandes instituciones, con los mismos o parecidos problemas en el mercado inmobiliario español, pero con balances consolidados más diversificados o internacionalizados, pudieron campear la crisis mediante soluciones privadas, unos superándolos definitivamente, mientras otros, como Popular en 2017, sucumbiendo a los problemas más adelante.

Bancos y supervisores precisaron desde 2009 a 2012, para sanear el sistema –en realidad, nueve años si se extiende el periodo hasta la crisis del Popular—, un periodo demasiado extenso que terminó deteriorando profundamente el sector inmobiliario. De 2008 a 2014 los precios de las viviendas cayeron un 30% y corrigieron con ello parte de la sobrevaloración de la burbuja. Entre tanto, los activos inmobiliarios más vulnerables —suelos y viviendas sin terminar— se deterioraban adicionalmente, por causa de la recesión, la falta de una gestión especializada y la ausencia de inversión y apoyo crediticio para desarrollar suelos o terminar promociones iniciadas. Se conformaba así un nuevo paisaje urbano de ruinas y descampados abandonados que se ha mantenido hasta nuestros días.

La intervención pública abrió en 2010 un proceso complejo y largo para restaurar el canal crediticio. Primero a través del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), incentivando la concentración, capitalización y transformación de las cajas de ahorro pequeñas y medianas. Después, en 2012 con el apoyo de la Asistencia financiera de la UE —que fue necesaria por la crisis soberana y del euro—. Las capitalizaciones directas del el FROB, el traspaso mandatorio a Sareb de los activos inmobiliarios y la aplicación de pérdidas a los tenedores de acciones o de instrumentos híbridos permitieron la liquidación ordenada de las entidades no viables, cuyo negocio sería absorbido después por otros bancos, y la reestructuración de las viables, que podrían devolver las ayudas de capital recibidas. Como es conocido, el impacto de uno u otro tipo de intervenciones públicas en el déficit presupuestario del Estado ha sido de 74,3 miles de millones de euros. Las pérdidas asumidas por el Fondo de Garantía de Depósitos —de titularidad privada— se elevaron a 21 mil millones. Las pérdidas sufridas por los inversores privados en las entidades que no precisaron ayudas públicas, pero sí sufrieron el deterioro masivo de activos —como el Popular, quebrado y absorbido en 2017—, es de imposible cuantificación.

1_ Aunque el riesgo inmobiliario era transversal a casi todas las entidades, la naturaleza jurídica de las cajas de ahorro, que las había impedido captar capital ordinario en los mercados —desviando sus esfuerzos a la captación de capital híbrido— despertó incertidumbres adicionales. Este problema no se resolvió hasta 2010, con la nueva ley para el sector, que permitiría su transformación en sociedades anónimas al tiempo que se iniciada un proceso de concentración y reestructuración masivo.

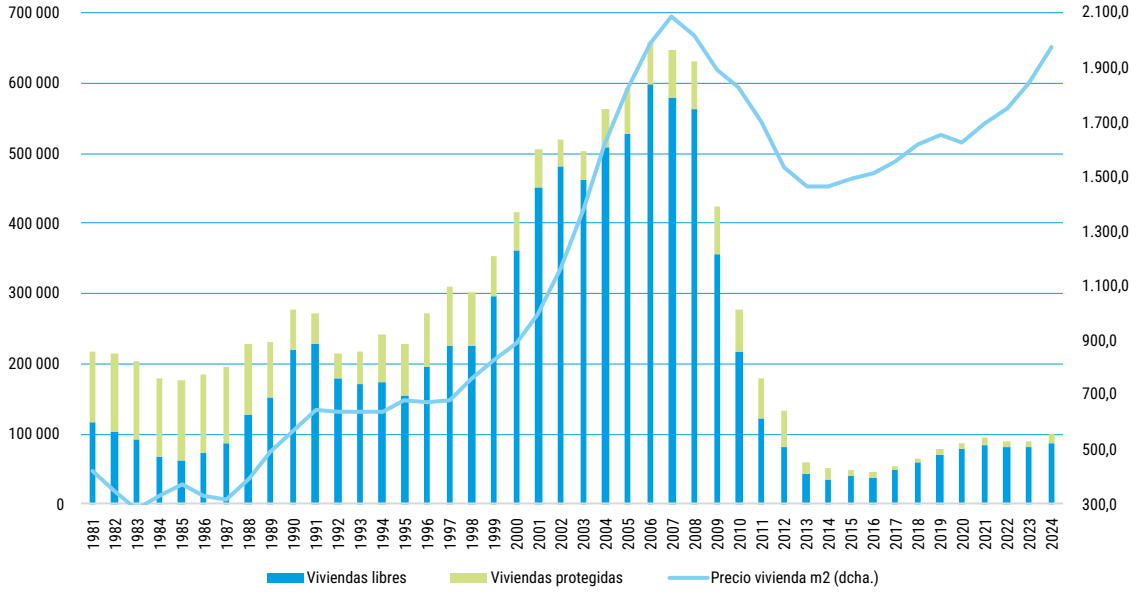


FIG. 3. Evolución del precio medio de la vivienda según tasaciones en la compraventa y producción de vivienda libre y protegida en España. Una ruptura de la relación
Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (MIVAU) en número de viviendas y €/m²

2.3 La crisis de asequibilidad: la nueva burbuja de precios en un contexto de escasez de oferta de vivienda y suelos abandonados

Los precios han revertido el saludable ajuste posterior a la explosión de la burbuja y han ido adentrándose gradualmente en la nueva burbuja, acelerada después de la pandemia de 2020. Detengámonos en sus características antes de profundizar en sus posibles causas. En 2015 tuvo lugar el punto de inflexión que finalizó la reversión de una parte del ajuste de precios que había tenido lugar desde 2008. Se inicia así un nuevo periodo de ascenso de precios que, de forma ininterrumpida (con la excepción de 2020, al año de los confinamientos por la pandemia y la paralización de la actividad y la movilidad), vuelve a escalar los precios hasta niveles que, en media nacional resultan inasequibles para la renta bruta de los hogares españoles, insostenibles. Denominaremos nueva burbuja a este proceso, para distinguirlo de la que seguiremos llamando burbuja inmobiliaria. Este nuevo ascenso de precios ha configurado lo que denominamos una crisis de asequibilidad, en la que los precios ya no responden a la media de las condiciones de acceso solvente a la primera vivienda por estar alejados de los fundamentos, del poder adquisitivo medio de la creación de hogares.

Lo particular —de ahí el término "nueva"— es que el ascenso de los precios está teniendo lugar sin generar nueva producción, como puede observarse en la Fig. 3. La no asequibilidad de la vivienda para los hogares de nueva formación ha generado un problema de acceso para los demandantes de primera vivienda, típicamente jóvenes e inmigrantes por razón de trabajo. Como el sistema bancario ya no financia promociones que no estén pre-vendidas, es decir, a precios que no sean asequibles, se ha creado una escasez de vivienda que no es la causa, sino la consecuencia del problema de unos precios inadecuados a la capacidad de la mayor parte de los hogares. El colapso del mercado de alquiler es buen indicador de este problema. Solo se edifican viviendas asequibles, como es lógico, dado que el sistema, tras la terrible experiencia de la crisis bancaria, ya no financia burbujas. De hecho, la promoción en el mercado libre acusa unos niveles bajos de producción, dirigiéndose a los segmentos más acomodados y a la inversión extranjera. Podría decirse que la *elasticidad al precio* de la actividad de la promoción residencial se ha reducido drásticamente y limitándose a estos segmentos minoritarios, limitando la producción y acumulando un déficit de hogares significativo. En Ezquiaga (2024b) cuantificamos este desfase acumulado en unos 1,6 millones de hogares potenciales.

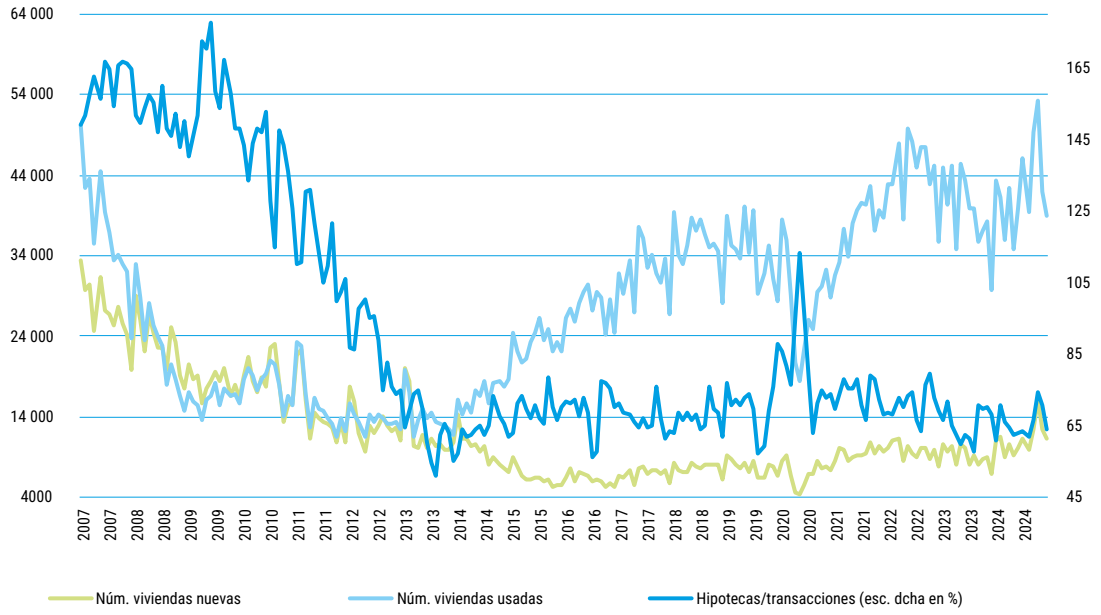


FIG. 4. Evolución del número de compraventas y ratio entre número de hipotecas u de transacciones 2007-2024 en España
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Elaboración propia

Esta vez es diferente: la nueva burbuja de precios de la vivienda, en contraste con la de 1999-2008, ni tiene volumen ni está alimentada por el crédito. A los precios actuales, las viviendas solo son asequibles para pocos hogares. Por eso se edifican pocas viviendas. Si los nuevos hogares no puede comprarlas por ser demasiado caras, es decir, no asequibles para su nivel de ingresos, los promotores no las hacen. Los jóvenes retrasan su emancipación y dejan de crear los hogares propios que necesitan para desarrollar su vida y desplegar su productividad. En contraste, un fuerte volumen de suelos urbanizables pendientes de completar su desarrollo dibuja un paisaje de descampados que, en muchas ciudades, persiste desde hace más de 15 años. En acotar las causas de esta paradoja nos centraremos más adelante, ahora sigamos con sus características:

1 Desde 2014, los volúmenes de compraventa se han concentrado en viviendas de segunda mano, con un peso de la vivienda nueva en el entorno del 20-23% del total, que contrasta con el 40-50% del periodo anterior (Fig. 4). Esta situación es consistente con una baja producción de vivienda. La consecuencia de la baja actividad residencial sobre la inversión, la producción y el empleo.
2 La producción de vivienda está muy por detrás de la creación potencial de hogares. Ver Manzano (2024). Sin embargo, las encuestas a los consumidores muestran que solo el cuartil de mayor renta ha mostrado una firme inclinación por la compra en los trimestres recientes.
3 La presión de la demanda de primera vivienda, alimentada por la mejora del empleo y la reanudación de fuertes flujos migratorios desde 2021, se ha desplazado hacia el alquiler, un mercado pequeño, atomizado y, mayoritariamente no profesional, basado en contratos a corto plazo —aunque desde 2019 la duración mínima es de 5 años para los contratos nuevos— y sujeto a una fuerte rotación que otorga a los propietarios —el 90% de ellos particulares — la potestad de trasladar las subidas de alquiler a sus inquilinos más allá de la actualización del IPC.
4 Solo el 14,8% de los jóvenes de 16 a 34 años están emancipados, una tasa que sigue disminuyendo paulatinamente. Entre estos jóvenes, el 50% de los que viven en alquiler suelen compartir sus pisos para compartir gastos con más de tres personas, siendo el peso de los pisos compartidos por dos el 38%, como muestra Consejo de la Juventud (2024). El abuso de los pisos compartidos perpetúa subidas de alquiler que en condiciones normales serían insostenibles.
5 La oferta de vivienda nueva se origina casi exclusivamente en el mercado libre desde 2013. Previamente la vivienda protegida, caracterizada por sus precios asequibles, ya

había sido desplazada en los años de la burbuja inmobiliaria, en contraste con el equilibrio entre ambas ofertas que caracterizó los años ochenta. El alquiler protegido es también residual, a falta de empresas públicas o privadas especializadas en la gestión a largo plazo.

El estándar de concesión de crédito juega un papel relevante, pero no en el sentido que con frecuencia se destila en la opinión pública. En Ezquiaga (2024a) se destaca el papel del crédito en la evolución de la producción de vivienda y en sus precios antes y después –págs. 250 a 258- de la crisis financiera y bancaria. La reforma del sistema bancario y la implantación del mercado único bancario han supuesto un cambio radical. "El sistema ya no financia burbujas" porque la gobernanza, la regulación, el control supervisor y el marco macro prudencial —reformados a partir de 2008— no lo permitirían. Los estándares de concesión a lo largo de toda la cadena de la vivienda se centran, más que nunca, en la asequibilidad como *matching* de flujos de cobro y pago en el tiempo, y ya no en las supuestas garantías o colaterales, siempre condicionadas por su calidad y el criterio de sus valoraciones.

Merece un comentario singular la situación de los créditos a promotor, que jugaron un papel clave en la crisis bancaria y siguen condicionando el mercado de la vivienda. Se ha discutido si éstos podrían pasar de ponderar con una penalización (150%) en el denominador del coeficiente de solvencia de los bancos (de la UEM), a normalizarse al 100%. Las condiciones para ello dependen del *Loan to Value* (LtV)[2] —con la referencia del 60% para la concesión en promoción— y de las preventas o precontratos de alquiler que pueda documentar el promotor sobre plano o proyecto. No obstante, no parece que un cambio regulatorio vaya a cambiar sustancialmente la situación actual, Aunque la norma obliga a una determinada ponderación, en el diálogo supervisión y bajo determinadas circunstancias (el porcentaje de ventas sobre el total de viviendas en un proyecto de bloque, por ejemplo), dicha ponderación se reduciría considerablemente, acercándose al 100%. Por tanto, en la práctica es la capacidad del promotor de conseguir una entrada suficiente para la inversión necesaria para la compra de suelo, con capital propio o ajeno, y de producir viviendas asequibles para un coste de repercusión de suelo coherente con la asequibilidad de las viviendas.

La caída observada en la proporción de hipotecas sobre compraventas y que muestra la Fig. 4 no tiene originen en restricciones de la oferta de crédito a particulares. La demanda potencial de los hogares en formación tiende a embalsarse, al sufrir amplias capas de la población un problema de asequibilidad. La tendencia de los precios parece pues poco representativa de la situación real de la demanda[3]. Así, cuanto más suben los precios, mayores son las dificultades para acceder a la primera vivienda, menor la amplitud de la demanda potencial y más dependiente es la edificación de vivienda nueva respecto a la demanda de los grupos sociales más acomodados o de los inversores extranjeros, compradores para los que la vivienda nueva sí es asequible.

La vivienda nueva y la concesión de crédito implican ahora volúmenes inferiores a los promedios históricos. Los siguientes factores ofrecen un marco explicativo:

- La inversión turístico-residencial de los extranjeros, sobre todo europeos o americanos. Ver Lájer-Barón, A., López-Rodríguez, D y San-Juan, L. (2024) para un análisis completo de la demanda extranjera (pág. 11-14).

- La compra por cambio de vivienda con la venta de la vivienda anterior (filtraje ascendente, que suele estar siempre presente en el mercado residencial).

- Compras respaldadas por donaciones monetarias intrafamiliares, herencias y otros

2_ El LtV es el porcentaje del nominal del préstamo sobre la tasación del activo que lo garantiza. Se trata del principal indicador del riesgo asumido por el banco en la concesión. En el caso de una promoción la referencia suele ser el 60% —un 80% en los hogares—, lo que implica dos desafíos para el promotor: financiar el activo en la fase previa en la que el suelo está en desarrollo y no puede aún ser tasado como promoción, y conseguir el 40% restante en el momento posterior de la concesión del préstamo o línea para la promoción.

3_ Aunque es cierto que una ligera mejora en los indicadores adelantados de actividad en obra nueva residencial comienza a vislumbrarse: en 2024 los visados de dirección de obra (Colegios de Arquitectos Técnicos) aumentaron un 15% respecto a 2023. También hay signos cualitativos de avance en la planificación del desarrollo en muchos municipios y una reactivación en el sector de la promoción pública. Por mencionar solo algunos: como los planes para el sureste de Madrid, con 118 000 viviendas que se construirán hasta 2027 o la iniciativa del gobierno central para edificar 180 000 viviendas en suelos estatales.

apoyos familiares en el seno de los sectores acomodados de la demanda residente.

– Según los datos del INE[4], desde 2007 la vivienda nueva ha subido de precio un 51%, mientras se estancaba la usada. La vivienda nueva es ya un 18% más cara en términos acumulados desde el final de la burbuja que la usada (Fig. 5), lo que mostraría que se trata de producto prime en una proporción elevada

	GENERAL	NUEVA	USADA
4T2013 sobre 1T2007	-34,6	-25,1	-41,8
4T2024 sobre 1T2014	73,8	101,5	69,5
2007-2024	13,4	51,2	-1,7
Nueva sobre usada (porcentaje)	17,8		

FIG. 5. Evolución 2008-2024 del índice de precio medio de la vivienda nueva y de la de segunda mano España
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), Índice de Precios de la Vivienda. Elaboración propia

La subida de precios observada es la propia de una nueva burbuja: un incremento de precios medios del 74% desde que en 2014 se estabilizaran después de su ajuste previo. A diferencia de la burbuja inmobiliaria 1998-2008, que tenía en la expansión apalancada de la oferta residencial y la sobrevaloración de suelos en la financiación hipotecaria sus motores, esta no ha conseguido aumentar la oferta de vivienda para cubrir la brecha generada por la formación potencial de hogares. Por ello, la nueva burbuja tiene su epicentro en el mercado del alquiler, receptáculo de la demanda insatisfecha de hogares que no pudo comprar sus primeras viviendas.

3 LOS SUELOS VACANTES Y LOS FACTORES EXPLICATIVOS DE LA ESCASEZ DE SUELOS FINALISTAS PARA LA OFERTA DE VIVIENDA NUEVA

Nos adentraremos a continuación en los cambios masivos de propiedad de los suelos urbanizables que siguieron a la crisis financiera y expondremos los cambios y elementos estructurales que entendemos, más allá de otros factores coyunturales o cíclicos, son relevantes para explicar el bloqueo de los suelos que ha actuado como factor en la creación de suelos finalistas que pudieran dar continuidad a los ajustes de precio discontinuados en 2014 y revertidos desde 2021 y como cuello de botella en la oferta de vivienda.

Una consecuencia de los cambios masivos en la propiedad —que jurídicamente abrió un proceso de difícil gestión— de los suelos ha sido la concentración en las instituciones derivadas o utilizadas por los bancos en la resolución de la crisis bancaria y que gestionan parte de su legado. Una concentración a la que hay que añadir los suelos del patrimonio municipal.

Frente a las posiciones que consideran que este es un problema "de oferta", cuya solución pasa por la "liberalización del suelo" o volver a abrir el supuestamente cerrado acceso al crédito, aquí nos detenemos en la complejidad del diagnóstico y en la relevancia que podrían tener algunos aspectos clave de la reciente crisis financiera y de su legado en la esfera de los llamados activos tóxicos, los suelos vacantes y los edificios sin terminar. También en el de la gestión pública local y territorial, con la financiación de infraestructuras de movilidad o la gestión de suelos municipales para vivienda protegida como elementos cruciales.

El desarrollo de los suelos urbanizables que se reclasificaron durante la burbuja sufrió con la crisis de 2008 una gradual desaceleración y se interrumpió abrupta y generalizadamente en torno a 2012 y 2013, el año de la Asistencia financiera europea, creación de Sareb, entrada de los fondos de capital riesgo a comprar activos inmobiliarios antes en el balance de los bancos y de la reforma de las limitaciones financieras a las corporaciones locales.

3.1 Los suelos vacantes: la interrupción generalizada del desarrollo de suelos urbanizables

De acuerdo con el Sistema de Información Urbana (SIU), elaborado por el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (MIVAU, 2023), el suelo urbanizable en el planeamiento vigente y que se encuentra *en desarrollo* —suelo urbanizable sectorizado y suelo urbano no consolidado—, ni finalista, ni ejecutado, no es un fenómeno marginal o puntual sino masivo. El estado del planeamiento de estos suelos vacantes permite

4_ La metodología del INE de su índice de precios, que comenzó a publicarse en 2007, utiliza las compraventas en un 95% y sigue la metodología de Eurostat.

conocer, por tanto, el número de viviendas programadas o potenciales que podrían asentarse en ellos, pero que están sin ejecutar. La cifra bruta estimada a 2023 por el MIVAU (Fig. 6) asciende en el conjunto de España a nada menos que 6,8 millones de viviendas, el 26% del stock consolidado actual, sin incluir el suelo urbanizable no sectorizado (que no puede traducirse a número de viviendas precisamente por no estar suficientemente desarrollado). Mediada la segunda década del siglo XXI, el problema ya no son las viviendas sin vender (ni las vacías), pero sí son muy relevantes las reservas de suelos en desarrollo con proceso de planeamiento interrumpido y sin ejecutar.

En general, estas reservas de suelos vacantes son el resultado de un bajo grado de ejecución del planeamiento, que en media es de solo el 27% a fecha de 2023. Algunas comunidades muestran excedentes masivos de estos suelos, como Andalucía o la Región de Murcia, mientras en otras, como Cataluña, los excedentes existen, pero son menores. En las grandes ciudades la situación es similar, con los extremos de Málaga, por la abundancia y Barcelona, por lo contrario. Es la España de los terrenos vacantes, que nunca han llegado a asentar viviendas por haber sido antes de su reclasificación urbanística, en su mayoría rústicos. Están "olvidados" en plena ciudad consolidada, disponen de un grado de urbanización en su entorno elevado y están tan incorporados al paisaje urbano que ya no los percibimos y, sobre todo, no los relacionamos como la otra cara de la escasez de vivienda de esas mismas barriadas.

Este dato es, seguramente, el más revelador de la complejidad del mercado de la vivienda. Si el 70% del planeamiento vigente en España fue aprobado por los ayuntamientos correspondientes antes de 2008, es decir si son los mismos en una base amplia, ¿por qué no se han desarrollado y promocionado los terrenos urbanizables desde 2008?, ¿cuáles son las consecuencias?, ¿qué factores están actuando como *cuello de botella*?

3.1.1 Interrupción general del planeamiento de desarrollo

En primer lugar, hay que señalar que los excedentes de suelo urbanizable en desarrollo que muestra la Fig. 6 son masivos y están muy extendidos en nuestras ciudades, lo que significa que no son

	PORCENTAJE YA EJECUTADO SOBRE PREVISTO	NÚMERO VIVIENDAS NO EJECUTADAS	NÚMERO DE VIVIENDAS EXISTENTES DEL PARQUE TOTAL (2021)	PESO DE VIVIENDAS NO EJECUTADAS SOBRE PARQUE (%)
Andalucía	29,6	1 313 646	4 674 873	28,1
Aragón	30,0	159 695	841 365	19,0
Asturias, Principado de	19,9	116 608	674 343	17,3
Balears, Illes	42,9	78 643	652 122	12,1
Canarias	29,4	257 130	1 088 727	23,6
Cantabria	14,3	78 106	383 643	20,4
Castilla y León	12,7	804 413	1 829 955	44,0
Castilla - La Mancha	21,5	783 033	1 347 300	58,1
Cataluña	28,0	527 201	3 915 129	13,5
Comunitat Valenciana	36,1	776 839	3 285 786	23,6
Extremadura	20,3	277 801	698 505	39,8
Galicia	20,8	286 032	1 757 787	16,3
Madrid, Comunidad de	43,8	427 086	2 957 295	14,4
Murcia, Región de	17,4	619 904	844 266	73,4
Navarra, Comunidad Foral de	33,8	85 112	331 104	25,7
País Vasco	37,9	110 808	1 075 077	10,3
Rioja, La	31,2	71 684	211 332	33,9
	27,4	6 773 741	26 568 609	25,5

Estimaciones del MIVAU a partir del planeamiento vigente en 2023, actualizadas vía imágines de satélite.
Estas cifras no incluyen los suelos clasificados en los planeamientos municipales como urbanizables sin delimitar ni los finalistas.

FIG. 6. Los suelos vacantes en España son un fenómeno masivo, no residual. Áreas en desarrollo según el Sistema de Información Urbana a 2023
Fuente: Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (2023) e INE, Censo de Población y Viviendas

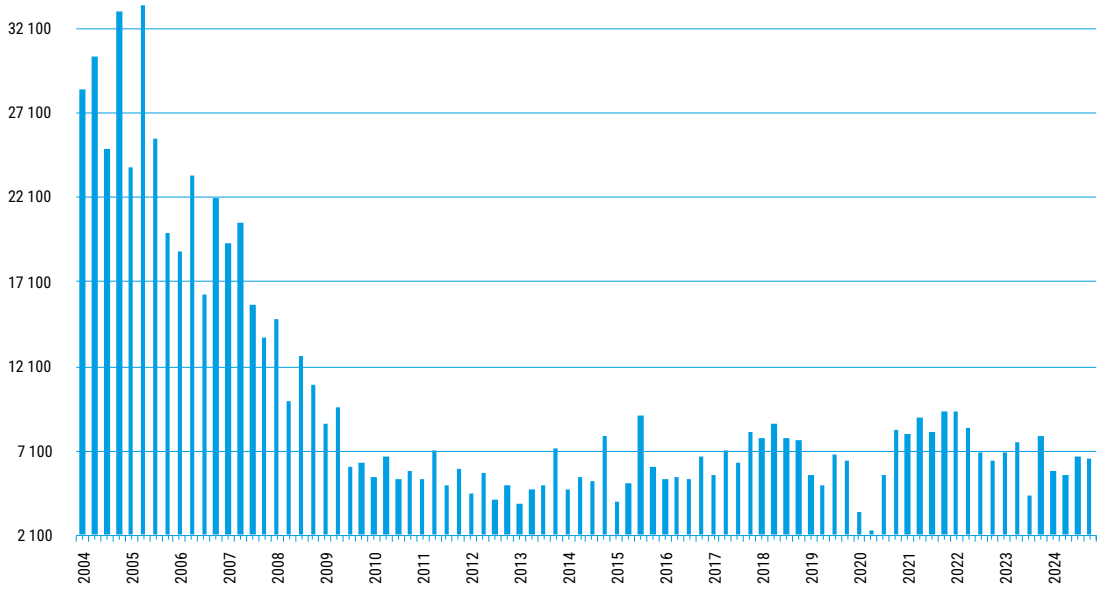


FIG. 7. El estancamiento de las transacciones de suelos urbanos y urbanizables en España contrasta con la amplia actividad del periodo de la burbuja inmobiliaria
Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana en miles de m^2

el resultado solo de ajustes o desacoples temporales a consecuencia de los cambios que han tenido lugar en el entorno o en la regulación urbanística, por mucho que consideremos estos como factores importantes. En nuestra opinión, su extensión y amplitud no son sino resultado de una interrupción generalizada del desarrollo urbanístico después de 2008, aún más abrupta tras la asistencia financiera de 2012.

Cuando observamos la producción de vivienda y contemplamos la desaceleración y estancamiento de los volúmenes de producción de vivienda que ha tenido lugar desde 2008-2012 hasta nuestros días, no podemos dejar de relacionarla directamente con la interrupción de los procesos de desarrollo del planeamiento de los suelos que estaban en desarrollo, muchos de cuyos promotores y propietarios —verdaderos impulsores del desarrollo que figura interesada en edificar las viviendas correspondientes— estaban entrando en concurso y desmantelándose como organizaciones.

En paralelo, los ajustes y provisiones permitían que la propiedad cambiase de manos, para finalmente descansar en grandes compañías de servicios. Este seísmo global se completaba con la crisis financiera de los ayuntamientos, que no solo habían visto caer una fuente de ingresos muy relevante, sino que desde 2013 estaban limitados por nuevas regulaciones restrictivas de su actividad financiera.

3.1.2 Cambios sociales y un nuevo paisaje urbano

Por otra parte, el coste de la interrupción urbanística no es solo financiero. Haberse prolongado una existencia de suelos vacantes tan extensa durante muchos años, entre 20 y 25 años en muchos casos, ha incidido en dos aspectos que van más allá del objetivo (necesario) del saneamiento del sistema financiero: por una parte, ha enquistado una incapacidad del mercado de ofrecer viviendas asequibles a lo largo del gradiente de precios para una estructura social de demandantes de primera vivienda que se ha ido embalsando o ha sido expulsada hacia el mercado del alquiler. La flexibilidad de la oferta ha permitido a la demanda, por ejemplo, ajustar la asequibilidad mediante el recurso a los pisos compartidos o el alquiler de habitaciones, fórmulas que no caben en el concepto de compra.

Aunque no será objeto de este trabajo, la interrupción del planeamiento también ha incidido en la vida comunitaria de las ciudades españolas. Muchos terrenos a medio camino entre su origen rústico y su destino residencial han configurado un paisaje con frecuencia desolado: descampados urbanos, ruinas urbanas de edificios sin terminar que nunca fueros habitados y

las comunidades rurales amenazadas por la desaparición, sin que su urbanización o edificación se haya completado o ni siquiera iniciado.

3.1.3 Los activos tóxicos no han vuelto al mercado en forma de nuevas viviendas

En tercer lugar, la interpelación al diseño originario de resolución de las crisis bancarias que implica la acumulación de suelos vacantes, como ocurre también con las ruinas urbanas de los edificios sin terminar. Las ayudas públicas que fueron necesarias para liberar el canal de crédito de sus activos inmobiliarios entonces tóxicos, generadores de esas pérdidas, han sido un elemento clave para asegurar la reanudación y normalización de la actividad crediticia en España, pero no fueron diseñadas pensando en el mercado de la vivienda. Una vez que este absorbiera, como ha hecho, las viviendas terminadas, ha faltado el impulso y el capital para desarrollar suelos y promociones que pudieran atender a la demanda por creación de hogares.

Las ayudas públicas 2009-2012 pretendían que estos activos volvieran, ya saneados, al mercado, conformando una nueva oferta de viviendas financiable a precios asequibles (después de su costoso saneamiento). La realidad que nos muestran estas cifras de suelos vacantes y de producción de vivienda nueva es que tal objetivo está lejos de haberse cumplido. La industria de la promoción residencial, pública o privada no ha respondido a los desafíos de la demanda y ha tenido que enfrentarse un cuello de botella de un suelo sin terminar de ser desarrollado.

3.1.4 La gestión de suelos y la sequía de actividad en su mercado

Los niveles de transacción del mercado de suelo también muestran evidencias complementarias en el mismo sentido. No solo se han acumulado suelos vacantes en desarrollo, sino que además su mercado parece bloqueado, sumido en una etapa prolongada de volúmenes escasos, como muestra la Fig. 7, que representa la evolución de las transacciones sobre suelos urbanos o urbanizables de 2004 a 2024, medidas en superficie (metros cuadrados) y muestra el dinamismo previo a la explosión de la burbuja inmobiliaria. Después de ésta, los volúmenes de compraventas han sufrido un estancamiento, con cifras de actividad mínimos, a pesar de los problemas de acceso a la vivienda que se manifestaron a partir de 2020.

La Fig. 8 es también representativa: muestra la evolución de los precios de la vivienda y del suelo entre 2004 y 2024, en las ciudades de más de 50 000 habitantes, en España y en la Comunidad de Madrid. según la fuente MIVAU. Hasta 2013 los precios corrigen —tanto en la compraventa de vivienda como en la de suelos— lo que podríamos denominar los excesos de la burbuja, pero a partir de entonces, la reversión de la vivienda ya no es seguida por los suelos, ni en un ámbito ni en otro. Es claro que es la atonía del mercado de suelos, su falta de liquidez, su escasa profundidad y sus escasos volúmenes (como hemos visto en m^2 en la Fig. 7) lo que está detrás de este desacople. Cuando los promotores culpan a la no disponibilidad de suelos del encarecimiento de la vivienda tienen razón. Pero la nueva burbuja de precios de ésta no es el resultado simple de otra burbuja en los suelos, sino de la atonía del mercado, de la ausencia de volúmenes, porque éstos han perdido el mercado que tenían antes de explotar la burbuja. El resultado es: pisos inasequibles para la mayoría, sin que los suelos se movilicen para aumentar la oferta de nueva vivienda. La atonía del mercado de suelos es paralela a la atonía de la producción de vivienda que veíamos en la Fig. 3.

A continuación, vamos a considerar los cambios y los factores estructurales que nos interesa resaltar de entre las causas de los suelos vacantes masivos en España: el cambio en la estructura de la propiedad de los suelos y la cuestión de la suficiencia de los ajustes de precio; las limitaciones financieras de los ayuntamientos y la oferta de vivienda pública; el raquitismo del alquiler y el entorno de crisis del urbanismo y la dimensión del sector de promoción/construcción.

3.2 El cambio de la estructura de la propiedad de los suelos urbanizables tras la crisis

El cambio estructural del mercado inmobiliario residencial que ha llevado a la incorporación de nuevos grandes propietarios ha venido de la mano de un doble proceso:

- Transferencias de activos en distintos formatos jurídicos y de diferentes clases: activos financieros o activos inmobiliarios; viviendas terminadas, sin terminar o suelos en distintas fases de desarrollo
- Esfuerzos de saneamiento contra resultados o contra reservas, con el objetivo final de retornar los activos al mercado.

En una primera fase, hasta 2012, del traspaso masivo de los activos tóxicos —propiedades

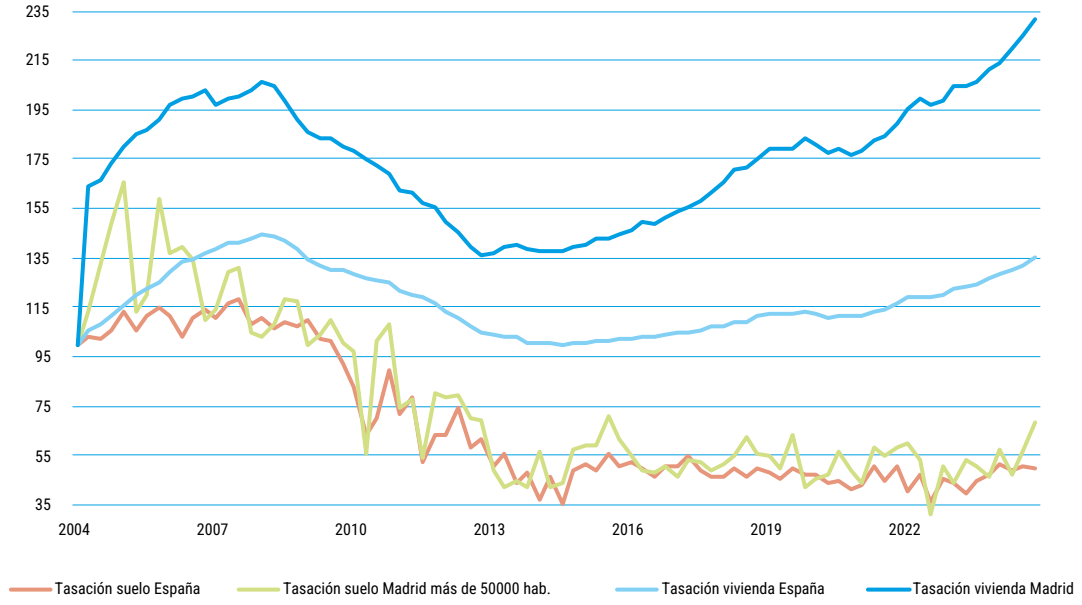


FIG. 8. El desacople del precio de la vivienda respecto del precio del suelo: los casos de España y Comunidad de Madrid
Fuente: Elaboración propia de índices de tasación media m² del suelo urbano y de viviendas por trimestres (base 2004=100) sobre datos del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

directas o colaterales de los préstamos inmobiliarios— desde los promotores que los estaban desarrollando a los bancos que los habían financiado, con los correspondientes deterioros y ajustes de valoración. Después, los activos son transferidos de manera obligatoria en 2012 y 2013 a la Sareb por parte de las antiguas cajas de ahorros del perímetro de la Asistencia. En una tercera oleada, los activos son transferidos, también ya saneados, o a los fondos internacionales especializados en inversión inmobiliaria, en el caso del resto del sector bancario que debía limpiar sus balances de exposiciones inmobiliarias con el fin de recomponer el canal del crédito y normalizar su actividad. El papel de los *servicers,* que ya había comenzado con la Sareb, se generaliza de la mano de los fondos.

En definitiva, el stock de viviendas sin vender fue gradualmente absorbido en el mercado —en ventas o en traspasos de carteras en adjudicaciones, daciones en pago u operaciones corporativas— y el flujo de nuevas viviendas alcanzaba mínimos históricos, pero ¿qué ocurría con los suelos, la base de la oferta futura de nuevas viviendas?

El cambio en la estructura de la propiedad operado en estos años es relevante, sobre todo, porque sustituye una base local de promotores que había alcanzado cifras de producción históricas aprovechando la burbuja, por otra más concentrada, orientada a resultados contables y con escasa capacidad para adaptar los precios a la demanda, dado que han adquirido sus carteras a determinado coste.

Este proceso de traspasos masivos desde los promotores hacia los bancos; y desde éstos hacia la Sareb o los fondos internacionales ha seguido la lógica del proceso de saneamiento del sector bancario, pero cabe preguntarse por qué no ha permitido el retorno de los suelos vacantes al mercado. La concentración de los suelos en estos nuevos propietarios, diferentes a los originales de los proyectos urbanos que, en su momento, hace más de 20 años, fueron incorporados al plan general correspondiente, se desarrollaron y obtuvieron financiación bancaria, tiene consecuencias importantes:

- Pérdida de la continuidad en la gestión de los proyectos podría estar siendo muy relevante como explicación de la paralización del planeamiento de desarrollo de muchos suelos, cuyo impulso precisaba de cualificaciones e intensidades diferentes.
- Sustitución de equipos enfocados a la edificación final de los suelos por equipos con una orientados a la enajenación de los activos sin desarrollar.
- Alargamiento de los procesos por la litigiosidad inherente a los cambios de propiedad de

los suelos afectados, las ejecuciones hipotecarias, los embargos, etc.
– Impacto en el paisaje de la ciudad: abandono de actividades rurales en suelos reclasificados en desarrollo, sin que la urbanización y la edificación se completen.

El conjunto de factores indicados es muy posible que haya contribuido a reducir la elasticidad de la oferta a los precios de la vivienda al actuar en la práctica como un drenaje de los activos que, al menos en cierta proporción, podría haber sido la base de promociones residenciales

3.2.1 Primera oleada de traspasos de activos: del control de los promotores al de los bancos

El proceso de crédito es relevante en la producción de nueva vivienda. Abarca: (1) la concesión, su aspecto más conocido —sistemas de información masiva y una analítica cuantitativa como soporte del estándar crediticio—; (2) el marco prudencial que atraviesa la gobernanza y la supervisión; y (3) la recuperación de los activos dañados, es decir, la calificación y provisión de los saldos de dudoso, o la adjudicación por ejecución concursal o dación en pago del inmueble.

La fase inicial de la crisis se caracterizó por la caída de la concesión, la reforma del marco prudencial y por el papel que los bancos desempeñaron en la gestión de los préstamos dañados y su adjudicación. Por una parte, las entidades necesitaban seguir generando crédito para financiar la finalización de inmuebles —lo que optimizaba el valor de los activos subyacentes a su exposición inmobiliaria—. Por otra parte, debían consagrar sus resultados y sus recursos propios al provisionamiento y ajuste de los activos tóxicos, fundamentalmente, préstamos a promotores y activos adjudicados. El saldo vivo de crédito a promotores y constructores en España era al final de 2007 de 315 miles de millones de euros en valor contable, pero todavía ascendería a los 417 mil millones de euros alcanzados al inicio de 2010. Después fueron reduciéndose de la mano de las adjudicaciones, las amortizaciones o la no concesión para llegar a solo 96 mil millones al final de 2024. Los saldos de adjudicados procedentes de la esfera de la promoción se elevaban en 2011 a casi 61 mil millones de euros en valor neto contable, mientras los correspondientes a la esfera de la financiación de vivienda de los hogares representaban una cifra muy inferior, unos 15 mil millones.

Según cifras del Banco de España el esfuerzo de saneamiento de la inversión crediticia alcanzó los 238 mil millones acumulados en 2012, después de un incremento de unos 100 mil millones en ese año, en el contexto de la asistencia financiera, ascendiendo ya muy lentamente después de ese año, con las ventas masivas de activos que siguieron a la caída del Banco Popular en 2017.

En los cinco años que comienzan en 2008 y terminan en 2012 el sistema bancario tuvo que tomar el control de los activos que constituían el colateral de muchos de sus préstamos, consiguiendo evacuar una parte a través de ventas. Las entidades trataban de mantener el apoyo a la terminación de las promociones residenciales, entregando y subrogando los prestamos promotores correspondientes a los hogares compradores finales, pues, aunque las ventas fueran a precios menores que los previstos en la comercialización inicial, acabar la promoción siempre sería mejor alternativa que paralizarla y dejar la ruina urbana resultante expuesta al aumento del deterioro en su valor.

Solo descensos de precios suficientes hubieran permitido vender las nuevas viviendas en las nuevas circunstancias que se abrían tras la crisis de 2008, pero si los descuentos necesarios generaban pérdidas excesivas para la posición financiera del promotor, el riesgo de adjudicación aumentaba, aumentando también el riesgo de pérdidas para la propia entidad. Aun así, las viviendas terminadas alcanzaron en esta etapa 1,3 millones, con una media anual de 268 mil unidades (recuérdese Fig. 3). A partir de 2012, con el sector promotor privado diezmado en sus capacidades y el sistema bancario más saneado, reestructurado y reformado, el foco de las entidades pasó ser la venta o alquiler de las viviendas adjudicadas en los concursos o en los desahucios, pero ya terminadas. Con las economías familiares impactadas por la deflación salarial y las políticas restrictivas, ya no había mucho margen para terminar promociones o relanzar desarrollos de suelos y esperar su colocación final. De hecho, el planeamiento de desarrollo ha seguido paralizado o ralentizado todavía trece años después. La producción de vivienda pasó a ser residual, con una media de solo 83 mil viviendas entre 2013 y 2024.

3.2.2 Segunda oleada: el traspaso a la Sareb de las exposiciones inmobiliarias de los bancos con ayudas públicas

Sareb[5] fue creada en 2012 como parte de la reestructuración del sistema bancario que culminó con la asistencia financiera en 2013. Este "banco malo" debía comprar las exposiciones inmobiliarias de los bancos incluidos en el perímetro, a un precio predeterminado acordado por las instituciones europeas y españolas, y gestionarlas con objeto de maximizar su valor a largo plazo —con un máximo de 15 años, hasta 2027—, para lo que tenía la posibilidad elegir entre venderlos o mantenerlos en cartera hasta su vencimiento, según fuera conveniente.

Su objetivo final era, pues, devolver los activos al mercado para dar paso a su transformación. Sin embargo, la generación de una oferta de vivienda masiva a precios coherentes con los criterios de asequibilidad que permitieran, superada la crisis bancaria, su financiación normalizada en el mercado hubiera exigido contemplar el esfuerzo inversor que la reactivación de los suelos hubiera exigido. La realidad de los años transcurridos es que Sareb ha debido enfrentarse a pérdidas relevantes a lo largo de su existencia como resultado de su actividad, presumiblemente derivadas de unos precios de traspaso originario poco coherentes con la realidad del mercado y de la limitada actividad transformadora realizada en sus suelos.

El FROB suscribió inicialmente una posición minoritaria del 45% de la case de capital (acciones)[6] y el 45,9% de la deuda subordinada con que se estructuró inicialmente su pasivo. En conjunto y tras completar las diversas ampliaciones realizadas en diciembre de 2012 y febrero de 2013, quedó constituida con unos fondos propios (capital más prima de emisión) de 1200 millones de euros y una deuda subordinada contingentemente convertible de 3600 millones de euros.

El traspaso de activos[7] se produjo en dos grupos: en uno primero, al cierre de 2012, para las cinco entidades que ya habían sido intervenidas por el FROB; y en una segunda, el 28 de febrero de 2013 las entidades del grupo 2, las que —al ser viables— estaban en reestructuración. En total Sareb adquirió 198 mil activos[8]. El importe bruto contable[9] total era de 107 mil millones de euros y el precio pagado por la Sareb ascendió a en 51 mil millones, tras la aplicación de los correspondientes descuentos. Éstos se basaron en un modelo valoración realizado por según tipologías de activos y situación de cada uno.

La cartera de activos inmobiliarios (REO o *real estate owned*) tiende a descender por las ventas y a aumentar por las transformaciones de los préstamos fallidos, mientras la de activos financieros —prácticamente todos morosos—, se reduce por las adjudicaciones o las ventas a fondos de inversión de paquetes de préstamos morosos (NPL, *non performing loans*). Así, los préstamos se han reducido desde 39,4 mil miles en origen a 8,8 mil millones de euros a mediados de 2024. Por su parte, en paralelo, los activos inmobiliarios han aumentado desde los 11,3 miles de millones hasta 14,3 miles de millones en el mismo periodo. En conjunto, la cartera se ha reducido un 54,5% en valores contables brutos, con la consiguiente reducción del saldo de deuda avalada. Salvo un corto periodo inicial en el que los activos eran gestionados por las entidades originarias mediante contratos, la Sareb se ha apoyado en *servicer*s independientes para la gestión administrativa y comercial.

5_ La Sareb se reguló inicialmente en la disposición adicional 7.ª de la Ley 9/2012 y en el Real Decreto 1559/2012, de 15 de noviembre, por el que se estableció el régimen jurídico de las sociedades de gestión de activos.

6_ El 55% restante estaba en manos del sector bancario privado, entonces excluido de la reestructuración definida por el apoyo de la asistencia financiera europea, siendo los mayores suscriptores Banco Santander, CaixaBank, Banco Sabadell y Banco Popular. Esta participación privada por entidades que también gestionaban sus propios activos inmobiliarios hizo que el marco de gobernanza estuviera muy reformado por los reguladores, con el fin de evitar posibles conflictos de interés.

7_ A cambio de estos activos, los bancos recibieron bonos emitidos por Sareb y garantizados por el Estado pon plazos relativamente cortos y que hicieron que los suscriptores fueran sensibles al fuerte descenso de los tipos de interés que seguiría. Los activos ilíquidos eran sustituidos por bonos avalados descontables como liquidez en el BCE a valor razonable.

8_ La norma establecía que los préstamos a promotores a transferir debían ser superiores a 250 000 euros y los adjudicados tener un valor superior a 100 000 euros, ambas cifras en términos netos contables (es decir, después de ajustes y provisiones).

9_ Valor bruto contable: neto de ajustes por deterioro en el caso de los adjudicados y bruto de provisiones en los préstamos.

Cabe preguntarse, trece años después de su constitución, qué parte de la precaria situación financiera que ha arrastrado Sareb descansa en su origen como instrumento de resolución receptor de activos entonces tóxicos y cuál en las limitaciones operativas y de capital del modelo elegido por sus fundadores: un balance prácticamente cerrado que no dejaba capacidades para la transformación de los suelos para edificar nuevas viviendas a vender o alquilar. En el contexto de un mercado inmobiliario con claras carencias industriales y de potencial inversor en el sector promotor o en el de las Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario (Socimi), con bajos niveles de liquidez en las transacciones de suelo y casi sin producción tras la crisis financiera, condenaba a los activos de la Sareb a un lento deterioro y pérdida de valor.

Con el trasfondo de esta crisis existencial, pero sin resolverla, dos cambios importantes se han producido en la configuración jurídica y financiera de la Sareb:

– Con el RD-ley 4/2016 tuvo lugar una reformulación de su modelo financiero: las pérdidas de la Sareb, que antes se cargaban contra resultados pasan a aplicar las reglas de valoración de la circular 5/2015, del Banco de España, en ajustes por valoración contra patrimonio neto. Con ello se retardaba el impacto en fondos propios de las minusvalías de los activos hasta su realización (en las ventas). No obstante, en 2020 se exime a Sareb de las exigencias de la ley de sociedades de capital respecto a los fondos propios negativos. Al cierre del primer semestre de 2024, las necesidades de deterioro ascendían a 9026 millones de euros, correspondiendo 1177 millones a los activos financieros y 843 millones a los activos inmobiliarios.
– Con el RD-ley 6/2020, de 20 de marzo, y el RD-ley 1/2022, de 18 de enero Sareb se transforma en una sociedad de sector de administraciones públicas se elimina el límite del Estado en el capital, que no podía ser mayoría, lo que permitiría elevar hasta el 50,14% el peso del FROB —por lo que su régimen de contratación y otros aspectos pasaron a ser los propios de una empresa pública— y se completa el objetivo fundacional de desinversión de los activos con los principios de sostenibilidad y utilidad social. El gobierno está estudiando en la actualidad la incorporación de Sareb o de sus activos al perímetro de la nueva sociedad de vivienda y suelo que surge a partir de SEPES.

El stock actual de Sareb está formado, directamente o a través de sus préstamos vivos, por unas 71 mil viviendas terminadas, aproximadamente 18 mil viviendas sin terminar, unos 24 mil activos de suelo de tenencia directa y casi 10 mil de suelos asignados como colaterales de préstamos

	ACTIVOS INMOBILIARIOS				COLATERALES DE PRÉSTAMOS		TOTAL
	NÚMERO DE SUELOS	SUPERFICIE EN M2	SUPERFICIE MEDIA EN M2 DE CADA SUELO	VIVIENDAS EDIFICADAS Y EDIFICABLES	NÚMERO DE SUELOS	VIVIENDAS EDIFICADAS Y EDIFICABLES	VIVIENDAS EDIFICADAS Y EDIFICABLES (E)
Viviendas terminadas	-	-	-	38 316	-	32 480	70 796
Viviendas sin terminar	-	-	-	14 196	-	4308	18 504
Viviendas edificables estimadas	**24 268**	**73 016 782**	**3009**	**231 265**	**9953**	**80 463**	**311 728**
En suelos finalistas y sectorizados	**12 441**	**36 699 794**	**2950**	**114 791**	**6294**	**58 483**	**173 274**
En solares finalistas	9272	18 689 064	2016	--	5127	--	--
del que, suelos residenciales	8387	14 806 233	1765	71 181	4062	34 473	105 654
En suelos urbanizables sectorizados	4262	23 914 662	5611	--	2438	--	--
del que, suelos residenciales	4054	21 893 561	5400	43 610	2232	24 010	67 620
En suelos urbanizables sin sectorizar	11 827	36 316 988	3071	116 474	3659	21 981	138 455
Total viviendas reales o edificables	**--**	**--**	**--**	**283 777**	**--**	**117 251**	**401 028**
Pendiente de clasificación	33	20 385	618	--	1378	--	--
Suelos clasificados como rústicos	2916	93 290 297	31 993	--	1070	--	--

(1) Sareb no dispone de detalle de los suelos no sectorizados ni colaterales (ni superficie ni viviendas). Simulación propia del número de viviendas (sombreado) según proporción residencial y ratio viviendas/suelos en los activos inmobiliarios: 8,5 viviendas en suelos finalistas y 10,8 viviendas en urbanizables.

FIG. 9. Estimación de las existencias de viviendas y suelos para viviendas potenciales den Sareb a noviembre
Fuente: Ezquiaga, I (2025). Elaboración propia con estimaciones realizadas sobre los datos proporcionados por Sareb (Portal de Transparencia)

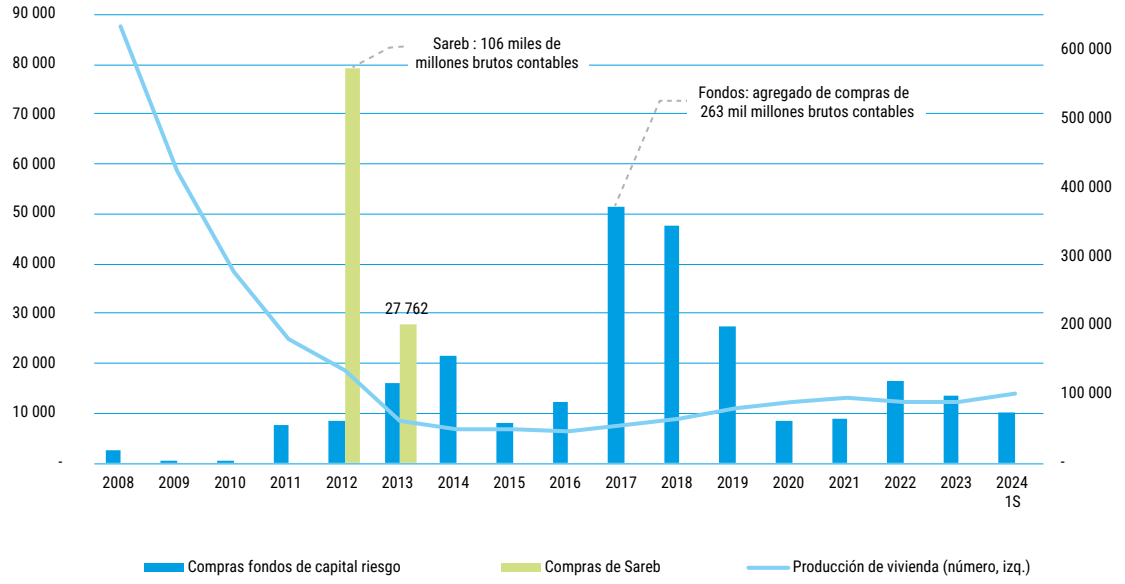


FIG. 10. Traspasos anuales de activos deteriorados 2008-2014 (en millones de €, valores contables brutos) y producción de viviendas (número)
Fuente: Atlas (2024), Sareb y Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana y estimación propia

todavía vivos en el balance. Se trata de cifras que muestran la relevancia de Sareb en el mercado inmobiliario. No obstante, entenderemos mejor su relevancia y potencial si tratamos de traducir estimativamente el número de suelos en número de viviendas edificables. Tal es el ejercicio que realizamos en la Fig. 9.

A pesar de su actividad en los últimos 13 años, Sareb mantiene aún un stock de viviendas y suelo en desarrollo —en propiedad o como colateral de préstamos vivos— que estimamos en el equivalente de unas 400 mil viviendas potenciales a noviembre de 2024, el equivalente (teórico) a unos cuatro años de producción de vivienda nueva en España, según los ritmos actuales de edificación. De ellas, más de 170 mil corresponderían a viviendas potenciales edificables en suelos sectorizados —cuyo planeamiento ya ha definido un proyecto con un número de viviendas—. Adicionalmente, podríamos estimar las viviendas edificables en suelos no sectorizados en unas 138 mil unidades.

Recientemente, Sareb ha reactivado cierta actividad en transformación de suelos. Desde su constitución en 2019, su filial Árqura Homes ha sido el vehículo a través del cual invierte en la mayor parte de sus proyectos de promoción inmobiliaria. En total, Sareb interviene en actividades de desarrollo inmobiliario, incluyendo las realizadas a través de Árqura Homes, sobre 2673 millones de euros de valor neto contable de suelos, un 40% del total de su balance de suelos, que se eleva a 6703 millones de euros de valor neto contable.

No hay que olvidar que estos activos eran originalmente garantía de préstamos promotor o activos de empresas promotoras adjudicados en procedimientos concursales o daciones en pago amistosas, es decir, eran objeto de proyectos reales, interrumpidos por la crisis financiera, con el efecto de una interrupción también del planeamiento de desarrollo de los suelos. El modelo fundacional de la Sareb la ha incapacitado para reactivar y cargar los suelos traspasados, preservando su valor mediante las inversiones necesarias.

3.2.3 Tercera oleada de traspasos: las ventas de carteras a fondos internacionales

Las ventas de carteras de préstamos dudosos (*non performing loans* o NPL) y adjudicados (real estate owned o REO) a fondos de capital riesgo es un fenómeno muy relevante, pero en general poco conocido, por no ser transparentes. En la Fig. 10 puede contemplarse que la evolución de estas ventas de activos por años se concentra en 2017 a 2019, con el hito importante en 2017 de la venta por el Santander a BlackStone de una parte de la exposición inmobiliaria del recién adquirido

Banco Popular. Sus importes comparan con la segregación a la Sareb ejecutada entre 2012 y 2013.

Los fondos de capital riesgo (como BlackStone, Cerberos, LoneStar, que en España son los de mayor tamaño) compraron activos relacionados con el sector inmobiliario por valor contable bruto de 263 mil millones entre 2011 y 2024 —más del doble que la Sareb—, principalmente a los tres grandes bancos que no fueron intervenidos durante la crisis, pero cuya exposición al riesgo inmobiliario era también lógicamente muy significativa. Las compras se han venido materializando a través de estructuras jurídicas o vehículos que permiten a los bancos vendedores desconsolidar y "limpiar" sus balances de riesgo inmobiliario, optimizando el impacto fiscal.

En general, los fondos, propietarios de los activos, ceden su gestión a los *servicers* (como Intrum, Hipoges o Aliseda/Anticipa) a cambio de unas comisiones detalladas en acuerdos de nivel de servicio (*service level agreement* o SLA) en un plazo determinado, al final del cual se renegocian. Algunos de los *servicers* están a su vez participados accionarialmente por fondos. En general también dan servicio a bancos, Sareb y otros tenedores de activos. Según Atlas (2024, pp. 72-77) estos comisionistas gestionan en España unos 127 mil millones en NPL y unos 55 mil millones en REO.

Con frecuencia han comercializado los activos y administrado sus tenencias, pero la realidad parece mostrar un activismo en compraventa de vivienda y alquiler que contrasta el hecho de haber «aparcado» los suelos, algo que sería coherente con un modelo de negocio centrado en el cobro de comisiones como proporción de un stock. Prácticamente no han desarrollado suelos y ni siquiera han sido activos en la finalización de sus promociones, como evidentemente muestran las cifras de las transacciones de suelo o de producción de vivienda nueva. Las ventas de suelo también son muy limitadas por lo que cabe imaginar que sus carteras adolecen de costes de adquisición relativamente caros.

3.3 El papel de los ayuntamientos: patrimonio municipal de suelo y reservas de suelo para vivienda protegida en el planeamiento

Seguramente los ayuntamientos sean el sector más importante en la estructura de la propiedad de los suelos urbanizables en España, pero la ausencia de estadísticas para cuantificarlo impide un análisis riguroso.

Las distintas leyes del suelo autonómicas otorgan a los ayuntamientos un papel clave en la acumulación y ejecución de suelos propios, así como en la determinación de las reservas de suelo que los promotores privados deben destinar para este tipo de vivienda en los desarrollos urbanísticos.

El Patrimonio Municipal de Suelo (PMS) se nutre de las entregas o cesiones de suelos libres de cargas que los promotores de una actuación urbanística están obligados a realizar con el fin de que el ayuntamiento pueda ejecutar vivienda protegida a coste suficientemente bajo para poder adecuarse al máximo de precio que determina el módulo. El artículo 18.1.b) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (LSRU), establece entre los deberes del promotor entregar suelo a la administración competente en un porcentaje de la edificabilidad media ponderada de cada actuación urbanística.

> Entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística. Con carácter general, el porcentaje a que se refiere el párrafo anterior no podrá ser inferior al 5 por ciento ni superior al 15 por ciento.
> La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá permitir excepcionalmente reducir o incrementar este porcentaje de forma proporcionada y motivada, hasta alcanzar un máximo del 20 por ciento en el caso de su incremento, para las actuaciones o los ámbitos en los que el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente inferior o superior, respectivamente, al medio en los restantes de su misma categoría de suelo.
> La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá determinar los casos y condiciones en que quepa sustituir la entrega del suelo por otras formas de cumplimiento del deber, excepto cuando pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública en virtud de la reserva a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 20.

En la práctica esta vía de creación de suelos destinados a vivienda protegida depende mucho de la voluntad política de interpretación de la norma: las legislaciones autonómicas suelen habilitar al promotor a que la entrega de suelo pueda sustituirse por la entrega dineraria, pero

solo en caso de no poder materializarse vivienda protegida o de no necesitarse la producción de ésta.

La ambigüedad con la que el art. 18.1 b) de la LSRU sigue haciendo que, en la práctica, esta vía de creación de suelos gratuitos para la vivienda protegida dependa de la voluntad política: la legislación autonómica puede habilitar al promotor a que la entrega de suelo pueda sustituirse por otras formas de cumplimiento del deber, como la entrega dineraria, aunque solo en caso de no poder materializarse este suelo en vivienda protegida. La obligación de su contabilización separada es también de difícil cumplimiento. Los ayuntamientos han tendido a subastar estos terrenos en el mercado libre, con el fin de generar rentas de capital extraordinarias, aprovechando la flexibilidad con la que está redactada la normativa sobre el destino.

En paralelo, por otra parte, los ayuntamientos han de determinar en el desarrollo del planeamiento las *reservas de suelo* para viviendas de protegidas. Con la Ley estatal de Vivienda de 2023 se elevó del 30% al 40% de la edificabilidad en las nuevas promociones la reserva de suelo del art. 20.1 b) de la LSRU, pero éstas han sido escasas desde 2008. Los ayuntamientos, además, se acogen a las excepciones de la norma, precisamente en un periodo de vivienda cara, cuando más necesarias serían las viviendas protegidas, o no vigilan su cumplimiento estricto, aprovechando una vez más la interpretación flexible de la norma:

> Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa.
> Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación, garantizará una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social y comprenderá, como mínimo, los terrenos necesarios para realizar el 40 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y el 20 por ciento en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.
> No obstante, dicha legislación podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior o eximirlas para determinados Municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social.

La ley 27/13 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local impuso restricciones financieras adicionales a los municipios. Muchos no pueden crear empresas para promover vivienda pública como habían hecho históricamente ni realizar las inversiones necesarias para desarrollar o cargar suelos vacantes.

3.4 El raquitismo del alquiler residencial y sus desafíos

En el contexto de una producción de vivienda nueva escasa y concentrada en los segmentos más acomodados, el mercado de alquiler ha sido el escenario de tensiones de precio sin precedentes. Sobre el alquiler y el ascenso de sus precios se ha desarrollado un amplio debate político y técnico, sobre su naturaleza y la orientación de la política de vivienda.

Sus tensiones de precio han sido resultado de la suma de dos componentes. De una parte, el componente de actualización de la renta. Conel cambio de tendencia de inflación, que actuó sobre los alquileres a través de la actualización anual de las rentas. Con el asceso agudo de la inflación en 2021-2024 el gobierno llegó a limitar la actualización de precios de alquiler excepcionalmente. Se trataba de evitar un impacto sobre los inquilinos en el contexto de la invasión de Ucrania que ya había aumetados el coste del gas, la electricidad o los carburantes.

De otra, el componente de vencimiento de contratos. La elevada rotación de contratos hace que sea muy significativo en contextos alcistas del precio de la vivienda como el vivido desde 2020. Lospropietarios pueden rotar contratos cuando vencen para trasladar a las rentas los potenciales ascensos de precios que del mercado de vivienda, cambiando de inquilino o renegociando su renovación. El problema de los contratos de alquiler residencial es la asimetría que, a pesar de la reciente elevación de la duración mínima de los contratos hasta cinco años, existe entre los inquilinos, por la asunción del riesgo de mercado, y entre los propietarios, por el riesgo de crédito ante posibles impagos.

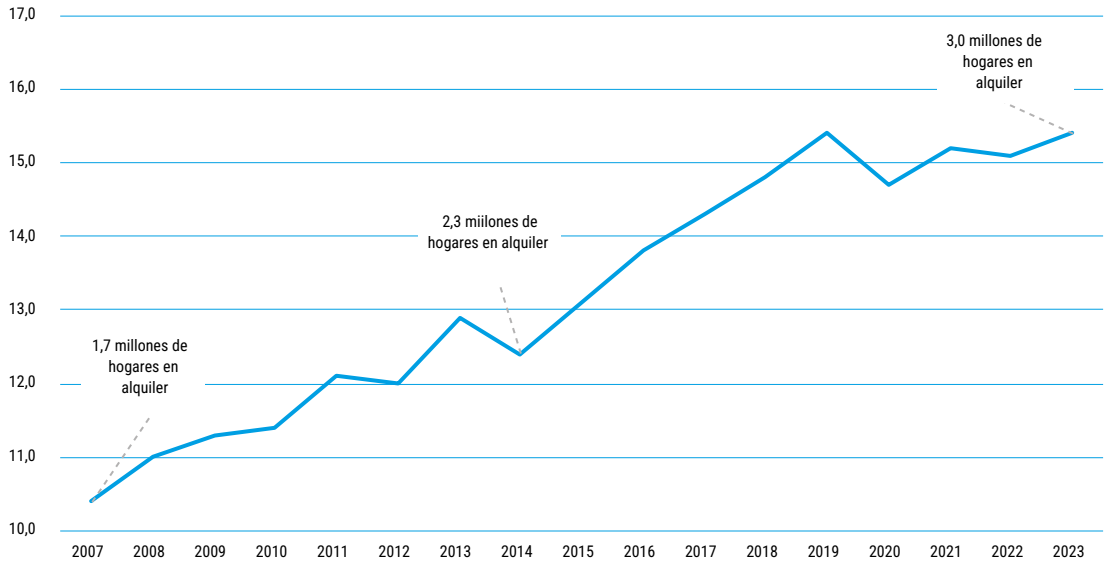


FIG. 11. Proporción de hogares en alquiler 2007-2023 (a precio de mercado) en España (porcentajes)
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y estimación propia

Según Klametshin, López Rodríguez y Pérez García (2024), el precio del alquiler subió, en términos medios interanuales del período 2015-2022, un 7,5-10%. Un fuerte ascenso que, según los datos más recientes de portales privados, habría continuado en 2023 (6-10%) y 2024 (9-10%). Estos autores estiman que estos ascensos por encima de la inflación son resultado de la tranlación al precio del alquiler del ascenso del precio de la vivienda en propiedada, como consecuencia de la elevada rotación de contratos, estimada en el entorno de un 40% del total de contratos vivos anualmente. Estas tensiones de precios, el extendido fenómeno de los pisos compartidos y alquiler de habitaciones y la derivación de una parte de la oferta hacia el alquiler turístico o temporal son fenómenos que parecen mostrar que la oferta disponible para el alquiler en toda España está muy condicionada por su atomización y concentración en manos de particulares —el 90% de la oferta— e inversores orientados al corto plazo. En paparelo, la demanda está compuesta fundamentalmente por jóvenes y trabajadores extranjeros. De los 3 millones de hogares que vivien en alquiler, más de la mitad, según cifras del INE (2021), estarían formados por españoles, con una media de 2,2 personas por hogar. Los hogares no exclusivamente españoles —extranjeros y mixtos— elevan esa media a 3,1 personas.

El mercado de alquiler ha venido ensanchándose desde la crisis financiera, pero su estructura atomizada y su asimetría en riesgos hacen que su capacidad de expansión sea ya muy limitada, incluso con rentabilidades atractivas, mientras no exista una oferta protegida de alquileres.

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, de vivienda, fue la primera en desarrollar singularmente las competencias estatales sobrevivienda, con dos grandes objetivos:

1 Incorporar un parque de vivienda pública: entendemos que se trata de una iniciativa necesaria, que actuaría como referencia para los ayuntamientos y para el sector privado. La elevada rotación de contratos actual no debería impedir que surgiera una oferta orientada al largo plazo, con duraciones de contratos indefinidas y gestión eficiente del proceso de selección y del mantenimiento, que conviviera con la atomizada oferta privada actual.

2 Introducir la posibilidad de que las comunidades autónomas, que dempeñan las competencias relevantes, puedan limitar el aumento de las rentas del alquiler, apoyadas en la declaración de las llamadas *zonas tensionadas*, que la ley define. Se trata de aquéllas áreas geográficas en las que los precios de alquiler superan los umbrales razonables de asequibilidad para los inquilinos potenciales. Los límites a las rentas de alquiler —que han sido ampliamente debatidos, cuestionando o no su legitimidad, así

como por su mayor o menor eficacia— no son objeto de análisis en este trabajo, pero sí interesa resaltar que la Ley ha favorecido que la *cultura de la asequibilidad* se esté asentando cada vez más en España, estableciendo términos de comparación fundamentales para evaluar los precios de los alquileres por los interesados[10].

El número de pisos en alquiler se ha estancado en los últimos cuatro años. creció hasta 2019, gracias a la confluencia de una oferta favorecida por el stock disponible de pisos nuevos sin vender, la relativamente alta rentabilidad (renta y actualizaciones más plusvalías) y una demanda que a lo largo del periodo fue fortaleciéndose (reforma laboral, mejora en el empleo y crecimiento económico), pero despues sus límites estructrales han prevalecido.

En el gráfico de la Fig. 11 puede observarse la evolución del peso del alquiler en los hogares, junto al número de hogares en aquiler desde 2007. A pesar del aumento de los hogares en alquiler de 1,7 millones desde 2007, el peso del alquiler sobre el total de hogares sigue siendo bajo en España —los 3 millones de hogares en alquiler representan sólo un 15,4% del total— en relación con nuestro entorno europeo.

Las características principales que explican el raquitismo del mercado son las siguientes:

- El alquiler está muy atomizado, concentrándose el 90% de la oferta en propiedades de particulares.
- Las empresas con modelos de negocio basados en contratos de alquiler a largo plazo en parques de vivienda privados, concertados o públicos, son marginales o no existen. Con la excepción de algunas comunidades autónomas, la oferta pública ha estado ausente cuando más se la necesitaba.
- Las empresas que desarrollan modelos *para alquilar*, terminan chocando con la realidad de un mercado de suelos sin liquidez ni desarrollo.

Además, la oferta de alquiler residencial se ha visto obligada a competir en los últimos años con un incremento de la oferta de alquileres turísticos —insuficientemente regulados y con frecuencia incluso fuera de la norma—. Es en este contexto en el que la ley de vivienda de 2023 pretende dar cobertura a un incremento progresivo del parque público de alquiler, incentivando la colaboración público-privada para la gestión.

Además, el modelo regulatorio de los contratos de arrendamiento está cada vez más cuestionado, por un lado, por la inseguridad jurídica que se percibe a partir de sus cambios recientes, y por otro, por las dificultades de propietarios e inquilinos para gesionar o cubrir sus respectivos riesgos de crédito o de mercado como consecuencia de la elevada rotación.

El mercado del alquiler español siempre ha sido pequeño, pero seguramente no se trata de un aspecto idiosincrásico de carácter cultural, sino que es consecuencia de la regulación y la industria, que suponen una barrera al desarrollo del mercado de la vivienda y la aparición de un nuevo modelo residencial.

El alquiler es, junto con el suelo, uno de los cuellos de botella de la expansión de la oferta de vivienda a precios asequibles para los hogares. Además, su modelo actual pone barreras al necesario cambio en el modelo residencial, por las siguientes razones. En primer lugar, la ausencia casi total de una industria del alquiler residencial, con sociedades especializadas públicas o privadas, conduce a una gestión menos eficiente y al raquitismo en la oferta. Implantar modelos industriales de alquiler es sin duda el gran desafío del mercado de vivienda, como ha demostrado la fallida experiencia de las Socimi.

Desde el punto de vista de la propiedad y de los intereses de los inquilinos, el modelo industrial es más equilibrado para la gestión de los riesgos que el modelo atomizado dominante. Además, es más sensible a la demanda y capaz de responder a las necesidades que la oferta de particulares, sometida a restricciones de tipo familiar sobre la disponibilidad de las viviendas.

La escasa experiencia de los agentes involucrados en el mercado hoy es una limitación cuya superación debería ser del interés de todos. Los ayuntamientos, que tienen la llave de la oferta de suelos protegidos, deben reactivar sus empresas de vivienda, que fueron clave en los años ochenta y noventa. Los promotores, por su lado, tendrán que decidir si diversifican verticalmente su actividad, mediante el modelo de promover

10_ En este sentido, el Sistema Estatal de Referencia de Precios de Alquiler de Vivienda supone un esfuerzo muy relevante del MIVAU, tanto desde un punto de vista normativo como analítico. Ver https://serpavi.mivau.gob.es/

para alquilar (BTR o *buid to rent),* o siguen enfocados en exclusiva a la promoción para vender. Todos deberán reflexionar sobre las mejores prácticas para gestionar el *on boarding de los* inquilinos, su elegibilidad, su mantenimiento y la gestión de los morosos. En segundo lugar, la rotación demasiado elevada del modelo actual es un lastre al crecimiento de la oferta y desestabiliza la demanda.

Históricamente, la legislación de arrendamientos ha sesgado los contratos al corto plazo (en 2019 el plazo mínimo pasó de 3 a 5 años), lo que hace que la rotación de contratos sea alta. La ley de arrendamientos no contempla la posibilidad de que la propiedad ofrezca contratos indefinidos, lo que resta eficacia a una oferta pública o industrial que estabilice el alquiler como una alternativa estable y eficaz para los potenciales inquilinos, en un mundo laboral de alta movilidad geográfica y en el contexto de una España vacía a la espera de iniciativas atractivas de localización.

- Los inquilinos asumen el riesgo de mercado cuando se renuevan o modifican los contratos, con la consiguiente incertidumbre. El bajo apetito de los hogares por esta forma de tenencia está estrechamente relacionado con ello. Su impacto es dramático en períodos de aumento de los precios del mercado de la vivienda, como el experimentado desde 2020.
- Por otro lado, los altos alquileres han incrementado la morosidad y los pisos compartidos, lo que implica una mayor complejidad de gestión de la oferta.

Guiada por el mercado del alquiler, sin un contraste suficiente en la producción de vivienda y la creación de hogares, la escalada de precios de la vivienda parece haber alcanzado la típica dinámica de las burbujas y de las manías, que alejan los precios de sus fundamentos, en este caso, tanto en propiedad como en alquiler. En este contexto, los principales mecanismos de escape de los demandantes potenciales de primera vivienda no pueden ser más que los siguientes:

- Menor emancipación: los jóvenes renuncian a formar hogares y aumenta el porcentaje de quienes viven con sus padres. Solo el 14,8% de los jóvenes, según el Consejo de la Juventud[11], está emancipado. De ellos, el 70% vive en alquiler.
- Mayor tendencia a compartir piso o alquilar una habitación. Los pisos compartidos surgen de una necesidad de compartir costes y constituyen una tendencia que no debe confundirse con las nuevas formas de la oferta de vivienda. Según el Consejo de la Juventud el 87% de los jóvenes emancipados en alquiler comparte piso, correspondiendo 50 puntos de este porcentaje a pisos compartidos por tres o más personas.
- Mayor acceso a alquileres temporales o informales, al margen de la Ley de Arrendamientos, para ahorrar costes o acceder a la oferta disponible.

Estas tendencias son generalizadas en España, aunque son especialmente agudas en las zonas de mayor dinamismo económico o social, que suelen ser las más tensionadas.

3.5 Comentarios adicionales: la crisis del urbanismo y de la promoción y la construcción

El planeamiento general sufre, como es conocido[12] una crisis de legitimidad y las críticas en las dos últimas décadas son abundantes.

- El planeamiento general tiene hoy una edad media extraordinariamente elevada (unos 22 años, con el grueso entre 20 y 25 años):
  - Dificultades políticas a nivel local para introducir cambios en la planificación que actualicen sus previsiones en materia de medio ambiente, movilidad o dotaciones de infraestructuras.
  - El costo económico y legal de los cambios en la planificación general y la ausencia de un sector privado que los promueva en cooperación con los propietarios de tierras y las autoridades municipales.
- La crisis del urbanismo: la herencia del frecuente fracaso de los instrumentos de desarrollo utilizados en la burbuja, como los convenios urbanísticos entre la propiedad y el ayuntamiento, con el coste económico de este fracaso y el bloqueo de su desarrollo, hipotecan el urbanismo.

11_ Es muy relevante la encuesta que muestra Consejo de la Juventud (2024)

12_ Ver Ezquiaga-Domínguez, J. M. (2023) para una visión panorámica de la crisis actual del urbanismo y del poder transformador de éste.

– Judicialización del urbanismo:

  1 Nulidad: afectaban en 2023 a 94 municipios, con una población que representa el 7,8% de la total española (3,7 millones de habitantes).
  2 Inflación de recursos en el ámbito judicial que paraliza el desarrollo y bloquea las soluciones técnicas.
  3 Abundancia de casos de corrupción investigados judicialmente durante períodos muy largos.

La pérdida de capacidades y dimensión industrial en la construcción y la promoción inmobiliaria pública y privada es un factor para tener en cuenta en un diagnóstico:

– El sector promotor tradicional ha reducido drásticamente el número de empresas, su cobertura nacional y local, su gestión del suelo, sus capacidades para grandes proyectos.
– Escasez industrias para la propiedad y gestión de la vivienda en alquiler, que podrían promover para alquilar (el *build to rent*) o prestar el servicio a las administraciones locales promotoras. Las Socimi, figura creada en 2009, tiene una baja actividad en el mercado de la vivienda habitual y los casos existentes se centran en el segmento más acomodado y no tanto en el socialmente mayoritario.

Según Analistas Financieros Internacionales (2025), entre 2008 y 2021 el número de empresas de la construcción se ha reducido un 5,7%, pero lo más significativo es que las grandes compañías lo han hecho de 327 a 147, es decir, algo más del 50%. La concentración ha contribuido a ello, sin duda, pero el factor explicativo más relevante es la reducción del negocio en la cadena de la edificación. Sin suelos disponibles para albergar viviendas asequibles y financiables la construcción y la promoción residenciales se han resentido y reducido su actividad.

4 CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES SOBRE LA ORIENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA

El mercado de la vivienda está sufriendo una crisis de asequibilidad. La demanda potencial de creación de hogares se ha acelerado fuertemente desde el final de la pandemia de 2020, gracias al dinamismo demográfico, la recuperación económica, el ascenso nominal de los salarios, la reforma laboral y el déficit de vivienda acumulado en los últimos años, pero no se traduce en un aumento de la oferta. Los precios han vuelto a subir, pero la elasticidad de la oferta al precio parece haberse reducido fuertemente. La interrupción generalizada del planeamiento está en el origen de que una nueva oferta no haya respondido con nuevas viviendas asequibles. Es el cuello de botella que bloquea la solución del problema de acceso a la primera vivienda.

La subida de precios observada es la propia de una nueva burbuja. A diferencia de la burbuja inmobiliaria 1998-2008, que tenía en el crédito su motor, esta tiene su epicentro en el mercado del alquiler, receptáculo de la demanda de primeras viviendas, gracias a la transformación y flexibilidad que permite compartir pisos. El sistema financiero reformado y supervisado a escala UE, cuyo apetito por generar crédito hipotecario es evidente, al ser su negocio natural, ya no financia burbujas, por lo que esta burbuja se desarrolla en un contexto de atonía crediticia y escasez de producción de viviendas, concentrando sus efectos negativos en los millones de familias que aspiran a una primera vivienda asequible y digna. El aumento de los precios que se registra desde 2014, acelerándose a partir 2017, viene dejando fuera de los criterios de asequibilidad a sectores crecientes de la demanda potencial, fundamentalmente los potenciales nuevos hogares que buscan su primera vivienda.

Muchos han derivado su demanda hacia el mercado del alquiler, de oferta limitada y atomizada, pero con la flexibilidad de oferta necesaria para compartir costes compartiendo pisos, o han abandonado el mercado reduciendo las tasas de emancipación, en el caso de los jóvenes. En la medida en que consideremos que estos alquileres compartidos no son una solución suficiente ni estable para ajustar la oferta y la demanda**,** será necesaria una corrección de los precios de la vivienda y una reactivación de la oferta de suelo en el mercado (con su desarrollo urbanístico previo).

El suelo es la clave de la situación actual. La tenencia de suelos vacantes (pendientes de completar su planeamiento de desarrollo) sufrió, tras la crisis bancaria de 2012, un intenso cambio estructural, concentrándose en instituciones que, a diferencia de los promotores, han tenido una actividad limitada en la transformación de los suelos por estar prácticamente fuera de su campo de actuación. Es el caso de la Sareb y de los fondos internacionales, las carteras orientadas a las ventas y a los resultados contables que en sucesivas oleadas han terminado absorbiendo una parte sustancial de la exposición inmobiliaria de

los bancos. Una vez saneada con cargo a los accionistas y/o a los contribuyentes, los suelos urbanizables, que antes de 2008 fueron objeto y garantía de crédito, no han regresado al mercado para ser puestos en carga y transformarse en viviendas asequibles. Con independencia de otros condicionantes a considerar, éste es uno de los factores que han reducido la elasticidad al precio de la oferta. Los activos del legado de la crisis no se han devuelto aún al mercado con la extensión que hubiera sido necesaria.

La brecha actual de asequibilidad es tan relevante que el necesario ajuste de precios no se puede lograr sin volver —al estilo de los ochenta y noventa— a una segmentación entre un sector libre y un sector protegido. Por eso no es suficiente que los suelos que han sufrido la interrupción de su planeamiento vuelvan al mercado. Los suelos que pueden destinarse a albergar el parque público de vivienda asequible deben movilizarse desde su origen, que no es otro que el planeamiento y el patrimonio de suelos de los gobiernos locales, como consecuencia del papel que en este sentido otorgan las leyes del suelo a este nivel de la administración.

La respuesta a la crisis actual pasa por impulsar un cambio estructural en el modelo residencial, introduciendo el alquiler industrializado y redefiniendo otras, con el fin de establecer un parque de viviendas públicas de alquiler y una nueva gestión de la promoción del suelo de titularidad pública o privada.

La complementariedad que establece el mandato constitucional entre las competencias autonómicas, locales y estatales debería permitir que políticas como el plan estatal de las 12 medidas en materia de vivienda anunciado por el gobierno de España o el definido por el PP en su Declaración de Asturias (enero de 2025) para los niveles regional y local, no sean tan distantes o incompatibles como pudiera parecer. Por otra parte, la reforma de la ley de suelo estatal propuesta para simplificar y dar mayores garantías jurídicas al planeamiento urbano exige un acuerdo de mínimos cuanto antes.

Entendemos que hay que aumentar la oferta de vivienda nueva en toda España y, en particular, en las zonas más tensionadas, como las grandes ciudades y la costa mediterránea, para lo que la reactivación del desarrollo de suelo urbanizable es esencial. Los suelos financiados antes de 2008 para edificarlos fueron encapsulados en carteras cerradas destinadas fundamentalmente a la desinversión, como la Sareb y los fondos de capital riesgo inmobiliarios. Estas entidades han recibido el traspaso de los activos tóxicos por las ventas de los bancos –los REO y NPL, legado de la crisis financiera— pero no han llegado a transformarlos para devolverlos al mercado. Su función se ha limitado casi exclusivamente a administrar o comercializar las carteras de activos —a través de sus contratos de *servicing* con las multinacionales especializadas en el sector a escala global—, pero deben devolverlos al mercado a precios que sean compatibles con su promoción para producir viviendas masivamente y poder financiar las inversiones necesarias. Quizá esto pase por crear incentivos y penalizaciones para los propietarios de suelos vacantes paralizados, planeamientos de desarrollo interrumpidos o planeamientos generales envejecidos.

Pero no basta con ello. Para conseguir viviendas asequibles teniendo presente la actual estructura social española es necesaria la consecución por los ayuntamientos y demás propietarios de suelos de una oferta de vivienda protegida, sea de promoción pública —para lo que convendría modificar la Ley 27/13, que impide a muchos ayuntamientos desarrollar inversiones y relanzar sus empresas de vivienda— o público-privada. También hay que mejorar el acceso a la vivienda en el mercado de alquiler, expandiendo la oferta del parque de vivienda público, introduciendo en la ley de arrendamientos española la posibilidad de ofrecer contratos indefinidos y desempeñando una gestión eficiente del parque.

5 BIBLIOGRAFÍA

Analistas Financieros Internacionales (2025): *La construcción industrializada: palanca para la sostenibilidad y la asequibilidad de la vivienda*. Madrid. Instituto de Crédito Oficial

Atlas (2024): *Atlas Insight. Assets Management*, II Edition. Madrid.

Banco De España (2024): *Capitulo 4. El mercado de la vivienda en España evolución reciente, riesgos y problemas de accesibilidad.* En Banco de España, *Informe anual 2023 pp. 230-300*. Madrid, Banco de España.

Baudino, P., Herrera, M. & Restoy, F. (2023)-*14 banking crisis in Spain*, Banco Internacional de Pagos, FSI Crisis Management.

Bernanke, B. (1993): Credit in the Macroeconomy, *Quarterly Review*, *Spring*. Federal Reserve Bank of New York.

Consejo De La Juventud (2024): *Un problema como una casa*, Madrid. https//www.cje.org/investigacion/

O'Callahan, C. & Di-Feliciano, C (Eds.) (2023): *The new urban ruins. Vacancy, urban politics and international experiments in the post-crisis city*, Urban Policy, planning and the built environment, Bristol University Press.

Ezquiaga, I. (2025): *Los suelos vacantes y la sombra del legado de la crisis bancaria*. El caso de la Sareb, Investigaciones de Funcas, Funcas, Madrid. https://www.funcas.es/documentos_trabajo/los-suelos-vacantes-y-la-sombra-del-legado-de-la-crisis-bancaria-el-caso-de-la-sareb/

Ezquiaga, I. (2024a): *El sistema ya no financia burbujas: escasez de vivienda y caída del crédito. Un análisis del periodo 1998-2003 que cuestiona el modelo residencial español,* Madrid, España, Estudios de la Fundación. Serie Economía y Sociedad, núm.102, Funcas. https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2024/03/Estudios102_Ezquiaga.pdf

Ezquiaga, I. (2024b): *25 años de crédito y vivienda: un modelo residencial en cuestión*. En S. Carbó-Valverde (Coord.), *Mercado inmobiliario y política de la vivienda en España* (pp. 51-72). Madrid, España, Estudios de la Fundación. Serie Economía y Sociedad, núm.104, Madrid, Funcas. https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2024/09/Estudios104_3.pdf

Ezquiaga-Domínguez, J. M. (2023): La ciudad que queremos. Los planes que necesitamos: ampliando los horizontes políticos del planeamiento urbano, *Ciudad y Territorio*, Núm. 217, págs. 597-634. Madrid. https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.3

Fondo De Resolución Ordenada Bancaria (2019): *10 años del FROB. Una década por la estabilidad financiera*, Madrid, FROB.

Klametshin, D., López-Rodríguez, D. & Pérez-García, L. (2024): *El mercado del alquiler de vivienda en España: evolución reciente, determinantes e indicadores de esfuerzo, Documentos ocasionales, núm. 2432, Madrid, Banco de España*. https://www.bde.es/f/wbbe/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasionales/24/Fich/do2432.pdf

Lájer-Barón, A., López-Rodríguez, D. & San-Juan L. (2024): El mercado de la vivienda residencial el España: evolución reciente y comparación internacional *Nombre de la revista, Documentos ocasionales, núm. 2433, Madrid, Banco de España* https://www.bde.es/f/wbbe/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasionales/24/Fich/do2433.pdf

Manzano, D. (Dir.), Asensio, M., Berges A., García, M., Luque, M. & Martín, E. (2024): *Demografía, vivienda y brechas de riqueza en España*. Madrid, Fundación Emilio Ontiveros

Ministerio De Vivienda y Agenda Urbana (2023): *Sistema de Información Urbana. Madrid*

Torres, R. (2024): El acceso de los jóvenes a la vivienda. En Carbó-Valverde S. (Coord.), *Mercado inmobiliario y política de la vivienda en España*. Madrid, España, Estudios de la Fundación. Serie Economía y Sociedad, núm.104, Madrid, Funcas. https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2024/09/Estudios104_3.pdf

Sociedad De Gestión De Activos Procedentes De La Reestructuración Bancaria (2024): *Informe semestral de primer semestre*, Madrid. https://www.sareb.es/informacion-economica/

098

De la España vaciada a la España abarrotada: tendencias y efectos en el mercado inmobiliario

From depopulated Spain to overcrowded Spain: trends and effects on the real estate market

Marina Asensio-Vázquez (1)
Marina García-Gil (2)
Marina Luque-Rodríguez (3)
Enrique Martín-Barragán (4)

(1) Analista. Analistas Financieros Internacionales (Afi).
masensio@afi.es; https://orcid.org/0009-0000-7060-9936

(2) Analista. Analistas Financieros Internacionales (Afi).
mggil@afi.es; https://orcid.org/0009-0005-1732-4540

(3) Analista. Analistas Financieros Internacionales (Afi).
mluque@afi.es; https://orcid.org/0009-0009-5351-2230

(4) Director Asociado. Analistas Financieros Internacionales (Afi).
emartin@afi.es; https://orcid.org/0009-0006-3786-6010

Resumen

El mercado de la vivienda en España presenta un desajuste estructural de naturaleza eminentemente territorial, resultado de la concentración demográfica y económica en grandes áreas urbanas y enclaves turísticos, frente al estancamiento o retroceso de regiones interiores. La inmigración, la reducción del tamaño medio de los hogares y los flujos migratorios internos han incrementado la presión sobre los precios en zonas dinámicas, mientras otros territorios acumulan vivienda vacía. Esta dualidad acentúa las desigualdades territoriales y sociales. En este contexto, las políticas públicas deben diseñarse con un enfoque territorial diferenciado, combinando medidas que refuercen la oferta en mercados tensionados con estrategias de reactivación en áreas en declive.

Palabras clave

Demografía | Vivienda | Precios | Desigualdad | Territorio

Abstract

The housing market in Spain exhibits a structural mismatch of an essentially territorial nature, resulting from the demographic and economic concentration in large urban areas and tourist enclaves, in contrast to the stagnation or decline of inland regions. Immigration, the reduction in average household size, and internal migration flows have increased pressure on prices in dynamic areas, while other territories accumulate vacant housing. This duality exacerbates territorial and social inequalities. In this context, public policies must be designed with a differentiated territorial approach, combining measures to strengthen supply in high-demand markets with strategies for revitalization in declining areas.

Keywords

Demography | *Housing* | *Prices* | *Inequality* | *Territory*

ESTUDIOS / ARTICLES_EO5
CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
VOL. LVII, Nº 225, OTOÑO 2025
PÁGS. 98-114
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.225.5
CC BY-NC-ND
RECIBIDO: 28.03.2025
REVISADO: 20.05.2025

1 INTRODUCCIÓN

El mercado de la vivienda en España se enfrenta a una profunda transformación, impulsada por una interacción compleja entre factores de oferta y demanda. En los últimos años, el encarecimiento de los precios de la vivienda ha sido una constante en gran parte del territorio, reflejando una creciente presión de la demanda frente a una oferta que no ha sido capaz de ajustarse adecuadamente a las nuevas necesidades habitacionales (Banco de España, 2024).

Por el lado de la demanda, el incremento en el número de hogares ha resultado determinante. La combinación de un crecimiento sostenido de la inmigración, como factor principal, y la reducción del tamaño medio del hogar han generado una presión creciente sobre el parque de vivienda. No obstante, este crecimiento no ha sido homogéneo en todo el país: la concentración de la población en grandes núcleos urbanos ha exacerbado la desigualdad territorial, profundizando la brecha entre la "España abarrotada", donde la demanda desborda la capacidad de la oferta, y la "España vaciada", caracterizada por una población en descenso y un mercado inmobiliario estancado. Esta desigualdad no solo obedece a dinámicas migratorias internacionales, sino también a intensos flujos de migración interna hacia zonas con mayor dinamismo económico y mejores oportunidades laborales.

En este contexto, la oferta de vivienda no ha seguido el ritmo de la demanda. La producción de nuevas viviendas se ha mantenido en niveles insuficientes, tanto por rigideces en la planificación urbanística y en la disponibilidad de suelo, como por una estructura de mercado que prioriza determinados segmentos y localizaciones. Como resultado, el desajuste entre oferta y demanda ha sido un motor clave del incremento de precios, una tendencia que, según las proyecciones demográficas y el comportamiento reciente del mercado inmobiliario, podría continuar en los próximos años.

El presente artículo aborda estos retos en cinco secciones principales. En primer lugar, se analiza el marco teórico de la formación de precios en el mercado inmobiliario, para posteriormente poner el foco en los factores demográficos que han impulsado recientemente la demanda de vivienda. A continuación, se profundiza en el desajuste territorial de estas dinámicas poblacionales y sus implicaciones en el mercado inmobiliario español. Posteriormente, se analiza la problemática con una visión prospectiva. Finalmente, se presentan una serie de conclusiones y reflexiones, en base al análisis desarrollado en el artículo, sobre los desafíos que enfrenta el mercado de la vivienda en España.

2 FORMACIÓN DE PRECIOS EN EL MERCADO INMOBILIARIO: FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y EVIDENCIA EMPÍRICA

El análisis del mercado residencial y la dinámica de formación de precios tradicionalmente se ha abordado desde una perspectiva macroeconómica, centrada en la identificación de burbujas especulativas y la gestión del riesgo financiero asociado (Martín et al., 2018). Este enfoque ha priorizado generalmente los mercados de compraventa, dejando en segundo plano el mercado del alquiler, pese al creciente tensionamiento registrado en los últimos años, especialmente en las grandes ciudades (López-Rodríguez y Matea, 2019; Khametshin et al., 2024).

La literatura económica ha atribuido habitualmente el crecimiento acelerado de los precios residenciales a períodos prolongados de acceso sencillo y barato al crédito hipotecario. Esta expansión crediticia, acompañada por un incremento sostenido de la actividad constructora, es identificada como un ingrediente clave en la generación de burbujas inmobiliarias (Kholodilin et al., 2018). No obstante, tras la crisis financiera global de 2008, el contexto español se ha caracterizado por un proceso marcado de desapalancamiento en los hogares y restricciones al crédito destinado a la construcción (Martín et al., 2018). A pesar de ello, tanto los precios de compraventa como las rentas del alquiler han experimentado incrementos significativos desde 2014, en paralelo a mayores exigencias para la concesión de créditos hipotecarios, la eliminación de incentivos fiscales a la adquisición de vivienda y la persistente debilidad en la producción de vivienda nueva (Lajer-Baron et al., 2024).

Además de los factores financieros tradicionales, otras fuerzas relevantes están influyendo en la dinámica del mercado inmobiliario. Por un lado, destaca la expansión del alquiler turístico o vacacional, que compite con el mercado residencial por un parque limitado de viviendas, especialmente en áreas urbanas consolidadas. Por ejemplo, existe evidencia empírica sobre cómo la proliferación de alquileres turísticos ha afectado significativamente a los precios residenciales en Barcelona, al desplazar una parte importante de la oferta hacia este mercado (García-López et al., 2019). Asimismo, Fernández-Pérez et al. (2025) han identificado mecanismos de contagio entre mercados de alquiler y venta, destacando cómo las burbujas en alquiler suelen preceder a aumentos especulativos en los precios de compraventa, lo que subraya el papel determinante del mercado del alquiler en la dinámica reciente de los precios residenciales.

Por otro lado, la limitada disponibilidad de vivienda destinada al alquiler social o asequible también emerge como un condicionante importante del aumento de precios de compraventa y alquiler. La escasez crónica de vivienda social en España, muy inferior a la de otras economías europeas, limita su capacidad para actuar como un estabilizador de precios en zonas con fuertes tensiones entre oferta y demanda, especialmente en grandes ciudades y áreas metropolitanas (López-Rodríguez y Matea, 2019; Khametshin et al., 2024; Manzano et al., 2024). Esta limitación estructural refuerza la dependencia del mercado privado, dejando especialmente a los hogares con menores ingresos expuestos a una presión creciente sobre sus presupuestos destinados a vivienda, ya sea en alquiler o en compra.

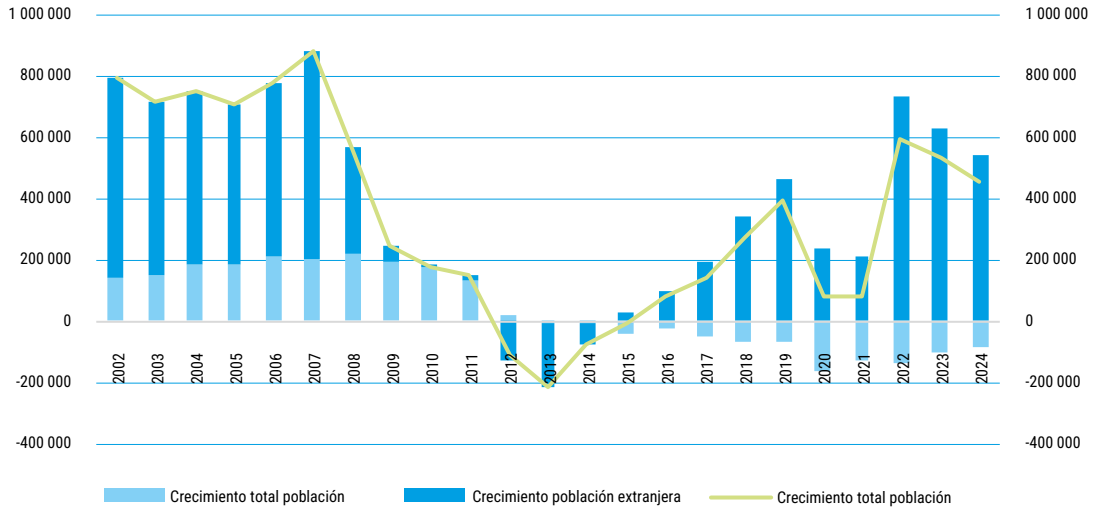
Finalmente, la investigación reciente enfatiza el papel determinante de factores demográficos como elementos clave en la formación reciente de precios residenciales (Manzano et al., 2024; Khametshin et al., 2024). El crecimiento de la población urbana, el envejecimiento demográfico, las migraciones internas hacia grandes núcleos urbanos y los flujos migratorios externos están produciendo un desajuste estructural entre oferta y demanda en el mercado residencial, especialmente en las áreas con mayores oportunidades económicas y laborales (Lajer-Baron et al., 2024).

Este artículo aborda en profundidad el factor demográfico como una dimensión clave y diferencial en la formación reciente de precios de compraventa y alquiler en España. Este enfoque permite comprender cómo el desequilibrio sostenido entre la evolución de la demanda residencial, marcada por cambios significativos en el tamaño, composición y distribución geográfica de los hogares, y una oferta inmobiliaria limitada y rígida territorialmente, está teniendo un impacto decisivo sobre el mercado residencial. Este enfoque contribuye así a clarificar cómo el factor demográfico puede explicar aumentos relevantes en los precios de la vivienda, incluso en ausencia de condiciones tradicionales de expansión crediticia o especulativas.

3 LA EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA COMO MOTOR DE LA DEMANDA DE VIVIENDA

La evolución demográfica es un factor determinante en la creciente demanda de vivienda en España. En las últimas décadas, el país ha experimentado un notable crecimiento poblacional, el mayor en términos relativos de los grandes países europeos, explicado en gran medida por los flujos migratorios, y una transformación en la estructura de los hogares, caracterizada por una reducción en su tamaño medio y un aumento de los hogares unipersonales. No obstante, este crecimiento ha sido desigual territorialmente, lo que ha generado fuertes disparidades regionales.

Desde el año 2000, la población española ha crecido más de un 20%, pasando de 40,7 millones de habitantes a superar, por primera vez, los 49 millones al inicio de 2025 de acuerdo a los datos de la Estadística Continua de Población del



Nota: los datos correspondientes a 2024 son provisionales

FIG. 1. Crecimiento poblacional anual en España: desglose según origen del nacimiento (personas)
Fuente: Elaboración propia en base a Instituto Nacional de Estadística (INE)

Instituto Nacional de Estadística (INE)[1]. Este incremento no ha sido consecuencia de un crecimiento vegetativo positivo, sino resultado de los importantes flujos migratorios que ha recibido el país en las últimas dos décadas (véase Fig. 1).

La tasa de natalidad ha seguido una tendencia decreciente en estas décadas, con una caída del 30% desde el inicio del siglo XXI, situándose en 7,2 nacimientos por cada 1000 habitantes en 2022, una de las más bajas de la Unión Europea (Manzano et al., 2024). Además, la tasa de fecundidad se ha mantenido en niveles muy reducidos, por debajo de 1,3 hijos por mujer, muy lejos del umbral de reemplazo generacional. En paralelo a esta reducción de los nacimientos en España, la esperanza de vida ha presentado una tendencia ascendente, alcanzando los 83 años en 2022, diez años más que en 1975. Este incremento de la longevidad ha intensificado el envejecimiento de la población, sin lograr compensar la caída de la natalidad. Desde 2015, el saldo vegetativo ha sido negativo de forma constante, registrando más fallecimientos que nacimientos cada año.

Ante este escenario, la inmigración se ha convertido en el principal motor del crecimiento demográfico. España ha sido, junto con Alemania, el país de la Unión Europea que más inmigrantes ha recibido en las últimas dos décadas (Manzano et al., 2024; Cuadrado et al., 2024). En concreto, entre 2000 y 2022, el país ha recibido 7,4 millones de personas nacidas en el extranjero, lo que supone un 18,2% sobre la población al inicio del período, según los datos demográficos de Eurostat. De esta forma, la población nacida en el extranjero ha pasado de representar menos del 6% de la población total en el año 2000 a más del 17% en 2022. Los principales grupos de inmigrantes han llegado desde América Latina, la Unión Europea y África, estableciéndose en su mayoría en grandes ciudades y áreas metropolitanas, imponiendo una presión adicional sobre la demanda de vivienda en estas zonas y reforzando la disparidad territorial en España, que se analiza a continuación. Por otra parte, se ha observado un cambio en el perfil de los inmigrantes en los últimos años, con un incremento de familias en lugar de trabajadores individuales, pero con una estructura de edad más joven, combinación de factores que intensifica la presión sobre la demanda residencial en las zonas

1_Los datos de enero de 2025 del INE son provisionales.

receptoras, especialmente en grandes áreas urbanas. Además, la tasa de fecundidad de las mujeres nacidas en el extranjero ha experimentado un descenso significativo, convergiendo hacia niveles muy reducidos en línea con la población nativa[2], lo que refuerza la tendencia de menor tamaño de los hogares.

El crecimiento poblacional en España ha sido extremadamente desigual, generando una brecha entre regiones en expansión y zonas en declive. Mientras que grandes áreas urbanas y metropolitanas han seguido atrayendo población, muchas regiones del interior la han visto reducida de manera significativa. Entre 2000 y 2024[3], el aumento ha sido especialmente notable en Comunidades Autónomas (CC.AA) como Islas Baleares (49,8%), Canarias (34,6%), Región de Murcia (33,8%) o la Comunidad de Madrid (32,5%). Estos datos contrastan con el crecimiento medio nacional (20,7 %) y ponen de manifiesto la existencia de "dos Españas" con dinámicas demográficas divergentes, especialmente al compararse con comunidades que han registrado una disminución notable de su población en el mismo periodo, como Asturias (-4,8 %), Castilla y León (-2,7 %) o Extremadura (-0,6 %).

A la dualidad territorial no solo han contribuido los flujos migratorios internacionales, sino también los movimientos migratorios internos. En el periodo 2002-2021, las migraciones interiores han superado los 1,5 millones de desplazamientos de población en media anual, según datos del INE. La mayoría de estos movimientos han sido intraprovinciales y se han producido principalmente entre municipios cercanos. En 2021 (último dato disponible), el 61 % de las migraciones interiores se produjeron dentro de la misma provincia, lo que equivale a aproximadamente un millón de desplazamientos. Cabe destacar que más de una cuarta parte de estos movimientos intraprovinciales se concentraron en municipios de la Comunidad de Madrid, Barcelona y Valencia. Estos desplazamientos interiores han actuado como vector de contagio de subida de precios de vivienda a municipios en las áreas de mayor dinamismo económico, intensificando el desajuste entre oferta y demanda. De hecho, solo en 2021, las regiones de Madrid, Barcelona y Valencia concentraron un tercio del total de migraciones interiores -tanto intra como interprovinciales- lo que supone alrededor de 550 000 cambios de residencia anuales en estas tres regiones.

La búsqueda de empleo, de mejores servicios y el acceso a la vivienda subyacen como factores de este continuo trasvase de población desde municipios pequeños y medianos hacia grandes ciudades y sus correspondientes áreas metropolitanas, como se acaba de reflejar. Como resultado, el porcentaje de población en municipios de menos de 10 000 se ha reducido del 27% en 1981 al 20% en 2021. Si bien, en algunos casos, ciudades intermedias han logrado atraer nuevos residentes —por ejemplo, Plasencia, Motril o Tomelloso—, en general, el éxodo rural y la concentración geográfica de la población ha sido constante, agravando la despoblación de zonas ya debilitadas económicamente y tensionando el mercado residencial en aquellas más dinámicas.

Al aumento de demanda de vivienda generada por los movimientos migratorios, se le suma la reducción del tamaño medio del hogar, tendencia constante en España —y, en general, en Europa— durante las últimas décadas. El tamaño medio del hogar en España ha descendido progresivamente desde las cuatro personas en 1970 hasta situarse en 2,5 en 2024. Esta evolución responde a varios factores, como el envejecimiento de la población, la disminución de la tasa de natalidad o el aumento de hogares unipersonales por distintas razones. De hecho, se estima que en 2039 casi dos de cada tres hogares estarán compuestos por una o dos personas. No obstante, conviene matizar que, si bien es cierto que los hogares unipersonales y bipersonales serán mayoritarios y necesitarán soluciones habitacionales, una gran parte de ellos serán mayores de 65 —fruto del envejecimiento poblacional previamente comentado— y, por lo tanto, no constituirán *per se* nueva demanda inmobiliaria. Ello se explica porque aproximadamente el 85% de la población en esa franja de edad ya es propietaria de vivienda, según la Encuesta Financiera de las Familias de Banco de España.

En síntesis, la evolución de la demografía se ha consolidado como un claro motor de la demanda de vivienda en el periodo reciente. Esta dinámica

2_Según datos del INE, la tasa de fecundidad de las mujeres extranjeras residentes en España ha disminuido de forma acusada en los últimos años, acercándose progresivamente a la de las mujeres nacidas en España: así, mientras que en 2002 la tasa de fecundidad de las extranjeras residentes en España se situaba en 1,9 hijos por mujer, en 2023 se situaba en 1,3.

3_Datos provisionales del INE a 1 de enero de 2025.

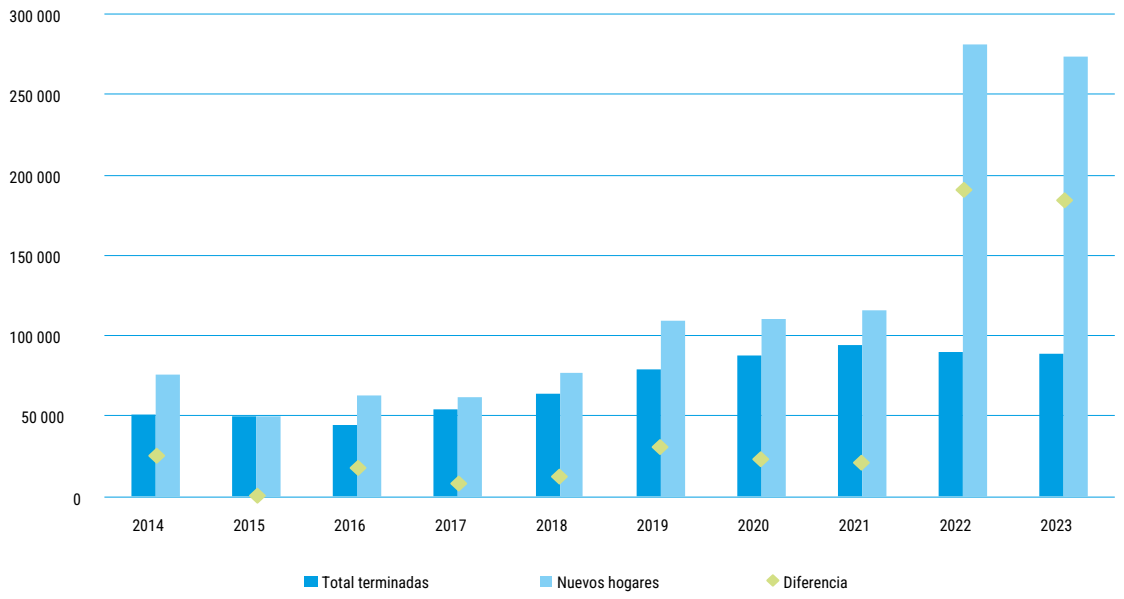


FIG. 2. Viviendas terminadas y nuevos hogares anualmente (número)
Fuente: Elaboración propia en base a Instituto Nacional de Estadística (INE) y Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (MIVAU)

ha desbordado la capacidad de respuesta del mercado inmobiliario, especialmente tras la crisis financiera de 2008. Entre 2001 y 2013, se registró un cierto equilibrio entre la producción de viviendas y la formación de hogares: los hogares aumentaron en más de cuatro millones y se construyeron casi 5,7 millones de viviendas. No obstante, en el marco temporal posterior a la crisis financiera, momento en el que se recuperaron los flujos migratorios pasados los primeros años, la situación cambió. Desde 2014, la producción de viviendas se ha estabilizado en torno a 90 000 unidades anuales, muy por debajo de los niveles previos al estallido de la burbuja inmobiliaria y claramente insuficiente para absorber el crecimiento poblacional reciente que da lugar a la creación de más de 200 000 hogares en media en los años recientes. Adicionalmente, una parte relevante de dichas nuevas viviendas, que el Censo sitúa en más de un 30% para todas las viviendas construidas desde el inicio de siglo, no ha sido destinado a primera vivienda. Este desajuste temporal entre viviendas terminadas y creación de nuevos hogares se ha traducido, como era previsible, en un encarecimiento progresivo de los precios inmobiliarios (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, MITMA, 2021).

4 EL DESAJUSTE TERRITORIAL ENTRE OFERTA Y DEMANDA DE VIVIENDA

La falta de homogeneidad del crecimiento poblacional se traduce en la necesidad de muchas más unidades habitacionales en zonas concretas. El presente apartado profundiza en este desajuste territorial, analizando con un cierto nivel de granularidad, cuáles son los municipios que más han sufrido este desajuste entre oferta y demanda y, por consiguiente, un mayor tensionamiento de los precios de la vivienda.

4.1 Metodología

Para identificar en qué lugares la oferta de vivienda ha sido incapaz de equipararse al fuerte aumento de la demanda descrito, es necesario analizar conjuntamente la evolución de ambas variables a un nivel geográfico de mayor desagregación que el provincial. No obstante, la falta de disponibilidad de datos —especialmente los relacionados con el lado de la oferta, en concreto los propios precios de la vivienda— para los más de 8000 municipios españoles dificulta la tarea de desglosar el análisis al máximo nivel territorial. Este artículo aborda la problemática combinando distintas fuentes, con el fin de garantizar la mayor homogeneidad posible en el análisis el desajuste entre oferta y demanda de vivienda municipio a municipio.

En concreto, se han utilizado datos de precios de vivienda publicados en el portal Idealista, promediados anualmente para el periodo 2017-2024, para todos aquellos municipios con información disponible. Estos datos se han cruzado con los datos de población procedentes del Padrón Municipal (INE). Ello ha permitido analizar para un periodo reciente, entre 2017 y 2024, cómo ha variado la población residente a nivel municipal (demanda) y cómo ha sido su correlación con la variación en los precios, que refleja las consecuencias del desajuste con la oferta. Si bien, para la variable demográfica la disponibilidad de información pública ha permitido acceder a los datos de todos los municipios de España; para la variable de precios, se ha logrado un máximo de 1464 observaciones (un 18,0% del total de municipios que, no obstante, aglutinan al 83,2% de la población) con información para los años 2017 y 2024.

Adicionalmente, como procedimiento intermedio se ha estudiado la relación provincial entre la población y el número de viviendas según fuentes oficiales (MIVAU), con el objetivo de plasmar la ratio de viviendas por cada mil habitantes a nivel provincial como indicador de la interacción entre oferta y demanda residencial.

4.2 Resultados: concentración territorial en grandes áreas urbanas y sus municipios limítrofes

Desde la perspectiva de la demanda, la Fig. 3 muestra cómo el desigual reparto de la población en España se explica principalmente por el efecto tractor de determinadas capitales de provincia. Grandes áreas urbanas como Madrid, Barcelona, Málaga o Valencia han atraído un gran volumen de población entre 2017 y 2024, expandiendo su radio de influencia a municipios limítrofes en los que la variación de la población en términos relativos ha sido incluso más importante que en la propia capital de provincia. Parte de esta expansión de las grandes ciudades se explica por el aumento de necesidad habitacional, que ha llevado a municipios de más de 20 000 habitantes como Boadilla del Monte, Rivas-Vaciamadrid y Arroyomolinos (en Madrid) o Torrox (en Málaga) y Seseña (en Toledo) a experimentar tasas de variación de su población superiores al 20% en tan solo 7 años.

Entre los municipios que han experimentado mayores aumentos de población también se encuentran aquellos pertenecientes a territorios insulares y las zonas costeras del Mediterráneo.

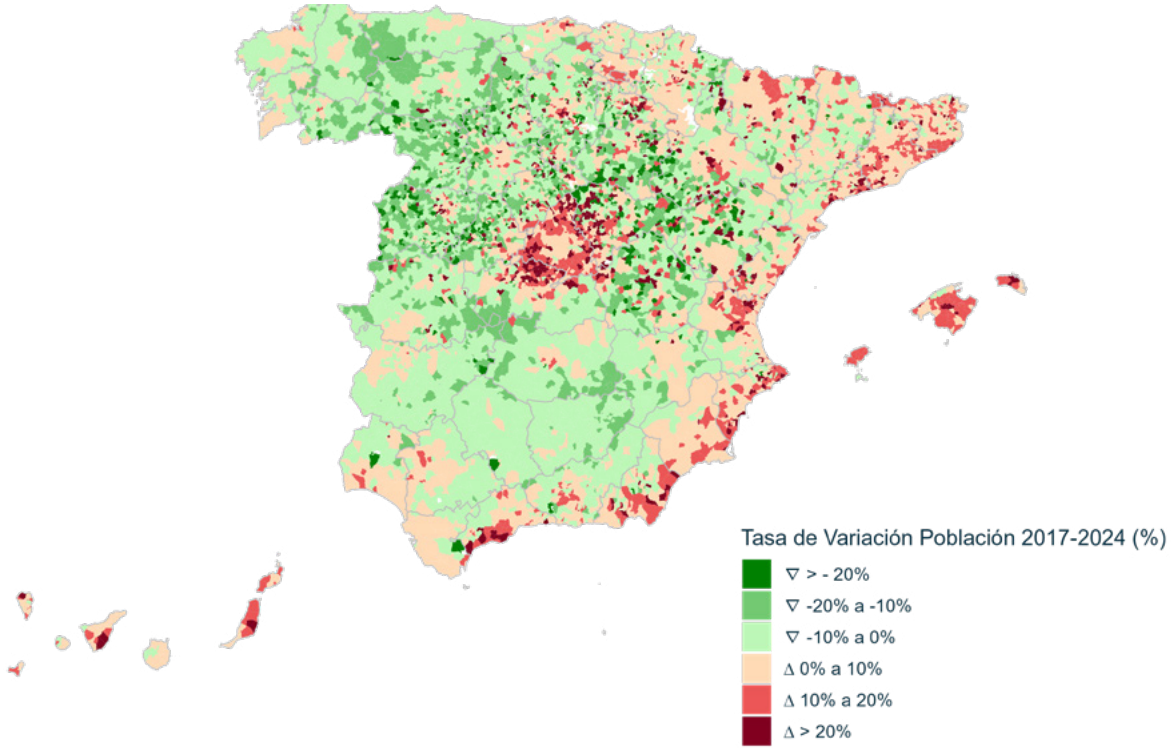


FIG. 3. Tasa de variación de la población (2017-2024)
Fuente: Elaboración propia en base a Instituto Nacional de Estadística (INE)

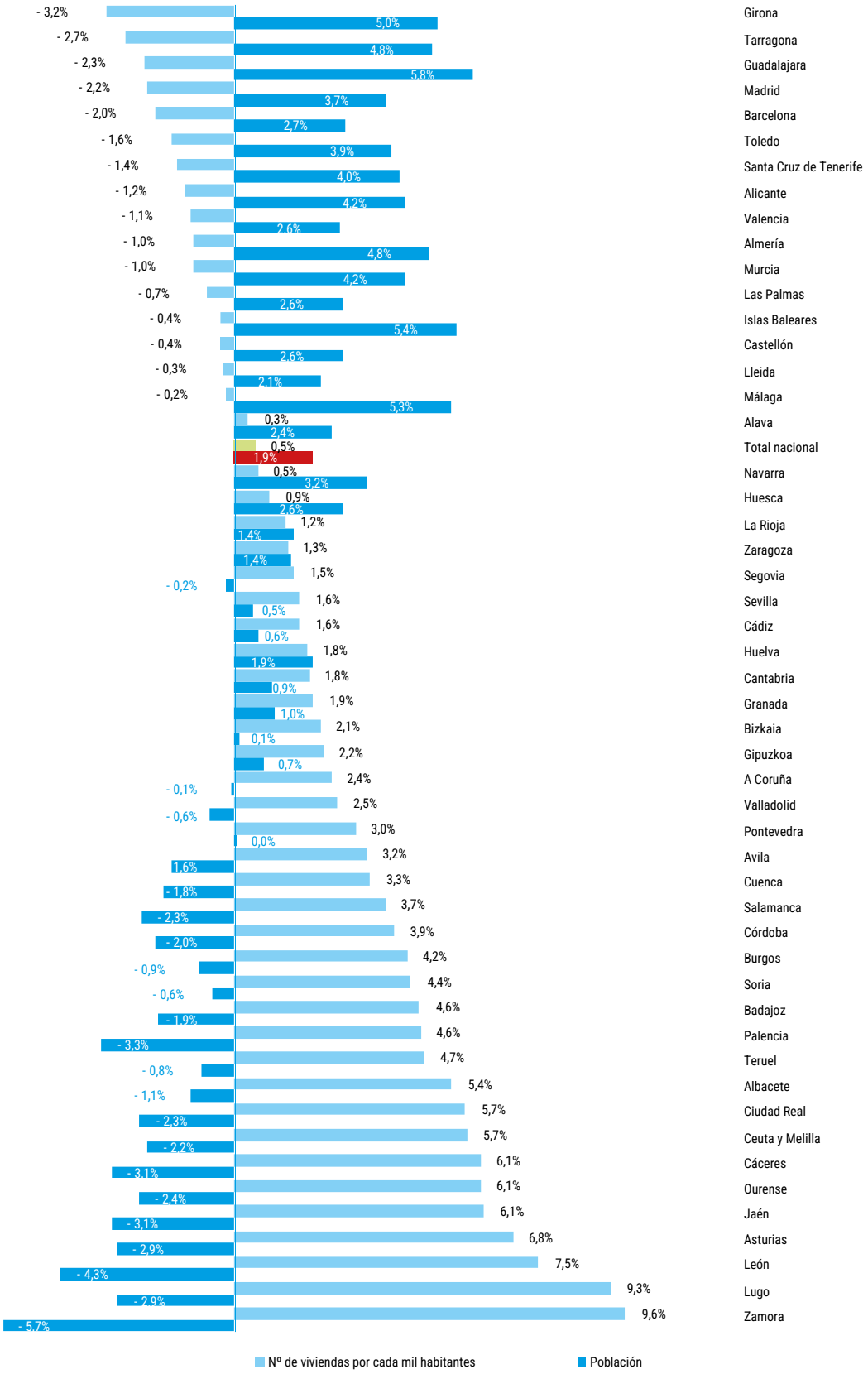


FIG. 4. Tasa de variación del número de viviendas por cada mil habitantes y la población por provincias, 2017-2022
Fuente: Elaboración propia en base a Instituto Nacional de Estadística (INE) y Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (MIVAU)

En estas áreas, la influencia del turismo ha jugado un papel importante en el aumento de población residente, atraída por las oportunidades laborales del sector. En estos territorios, la demanda de vivienda por parte de la población residente se suma a la demanda de personas que buscan una segunda residencia en la costa, así como de inversores que rentabilizan las viviendas como apartamentos turísticos, factores que contribuyen a reducir la oferta de vivienda para la población residente.

La oferta de vivienda en estas zonas no ha podido adaptarse con la suficiente agilidad a estos rápidos e intensos cambios demográficos. Las restricciones en el desarrollo urbanístico, el alto coste de la construcción y la falta de políticas de vivienda asequible han limitado la capacidad de respuesta del mercado (MITMA, 2020).

En este sentido, como refleja la Fig. 4, surgen dos grupos de provincias claramente diferenciadas en cuanto a oferta de vivienda disponible en relación con la población residente. Por un lado, aquellas en las que la ratio de viviendas por cada mil habitantes ha disminuido, entre las que se encuentran todas las provincias de costa mediterránea, Madrid y sus provincias limítrofes, Guadalajara y Toledo, y los territorios insulares, asociado a los fuertes aumentos demográficos descritos. Por contraparte, la mayoría de las provincias se encuentran en el lado opuesto de la ecuación, con fuertes descensos poblacionales que han hecho aumentar la ratio de vivienda por cada mil habitantes, incluso por encima del 9% en el caso de Lugo o Zamora.

Como resultado, la presión sobre los precios ha aumentado en las zonas de mayor dinamismo, dificultando el acceso a la vivienda para muchas familias y generando una segmentación en el mercado inmobiliario (véase también Banco de España, 2023).

Durante este mismo periodo, la evolución de precios de vivienda ha seguido una trayectoria creciente en promedio nacional, a excepción del periodo asociado a la pandemia. Sin embargo, no todos los territorios han experimentado las mismas tensiones en el mercado inmobiliario. El grueso de esta subida se concentra en aquellos territorios en los que el aumento de población se ha intensificado, ilustrando el desajuste entre oferta y demanda de vivienda.

Al examinar de forma conjunta la variación de precios de compraventa de la vivienda y la evolución de la población en el periodo más reciente, surge una conclusión directa: entre 2017 y 2024, las zonas que han experimentado mayores crecimientos de precios (en algunos casos como Casares en Málaga, Pulpí en Almería y Granadilla de Abona en Tenerife llegando a crecer por encima del 85%) coinciden con territorios que han aumentado su población en este mismo periodo (en el caso de estos tres municipios, concretamente

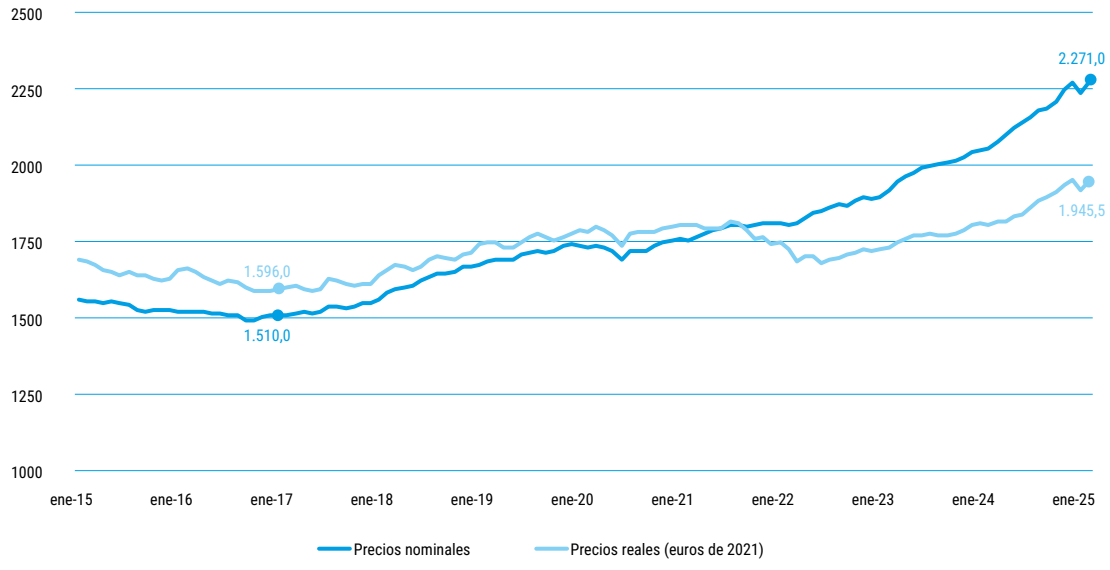


FIG. 5. Precio compraventa vivienda nacional promedio (€/m²)
Fuente: Elaboración propia en base a Idealista

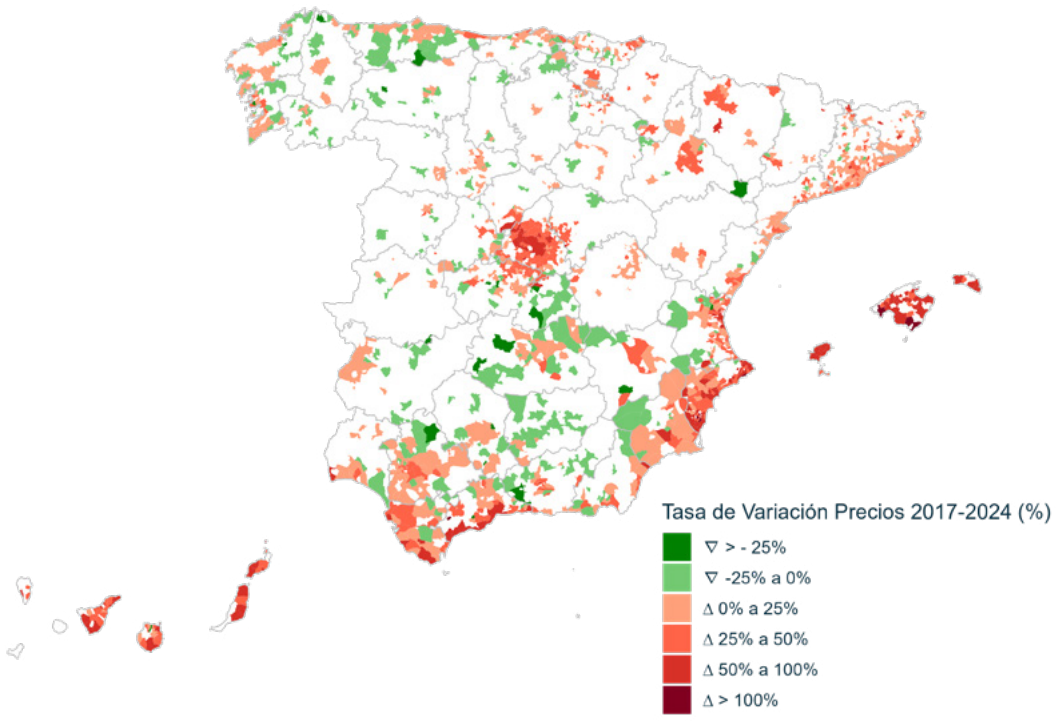


FIG. 6. Tasa de variación del precio de compraventa de la vivienda (2017-2024)
Fuente: Elaboración propia en base a Idealista



Nota: El tamaño de la burbuja representa el tamaño poblacional del municipio en 2024

FIG. 7. Relación entre la tasa de variación de la población y la tasa de variación del precio de la vivienda, por municipio (2017-2024)
Fuente: Elaboración propia en base a Idealista e Instituto Nacional de Estadística (INE)

en más de un 20%). Es decir, allí donde la demanda residencial (sustentada por el dinamismo demográfico y económico) es más intensa, la vivienda experimenta mayores tensiones alcistas. Como se puede apreciar en la Fig. 6, este fenómeno se ha desarrollado de manera especialmente intensa en municipios como Xirivella en Valencia o Fuengirola en Málaga, en los que el efecto expansión de las grandes áreas urbanas con las que colindan, ha tensionado especialmente el precio de la vivienda (experimentando incrementos en los precios de hasta el 98,0% y el 75,3% respectivamente en apenas 7 años). Asimismo, territorios con alta actividad turística y claras limitaciones de oferta de vivienda, como Manacor (Islas Baleares) o Santiago del Teide (Islas Canarias), han visto como sus precios han aumentado por encima del 80%.

Por el contrario, en municipios del interior —o la España vaciada, haciendo referencia al despoblamiento que experimentan— los precios han disminuido con respecto a 2017, momento del tiempo en el que ya se encontraban bajos por el sostenido descenso producido tras el estallido de la burbuja inmobiliaria. En municipios como Elche de la Sierra (Albacete), Madrigalejo (Cáceres) o Bembibre (León), los precios se han reducido en más de un 30%, lo que confirma que el aumento de precios en promedio nacional esconde un fenómeno dual y viene principalmente liderado por los territorios anteriormente descritos. Si además se considera que aquellos municipios para los que no ha sido posible obtener el dato pertenecen a territorios con descensos importantes de población y pequeño tamaño, probablemente el número de municipios que han experimentado caídas de precio aumentaría, aunque esta hipótesis no es posible avalarla con la información pública disponible.

Combinando causa —variación de población y, por tanto, de demanda— y consecuencia —variación de precios— se observa que los mayores tensionamientos en el mercado inmobiliario se producen en municipios que aglutinan un alto porcentaje de la población total residente en España, así como en sus municipios limítrofes, fruto de la expansión de las ciudades comentada anteriormente. La estrecha vinculación entre crecimiento de población y crecimiento de precios se evidencia en que, del total de los 1 464 municipios analizados, un total de 694 (el 47,4% de los analizados), se encuentran por encima del crecimiento mediano tanto en población como en precios. Estos municipios representan más del 55% de la población española.

En conclusión, los problemas que exhibe el mercado inmobiliario, reflejados en importantes aumentos de precios de vivienda, se concentran en pocos municipios donde reside o hacia donde se desplaza la mayor parte de la población española. Así, el fuerte desajuste territorial entre oferta y demanda de vivienda no implica un problema extenso en cuanto a la cantidad de territorios afectados, pero sí en relación con el volumen de habitantes involucrado. La combinación de estos factores ha consolidado un escenario en el que la demanda de vivienda sigue al alza en determinadas áreas, mientras que, en otras, la oferta excede las necesidades locales, pero sin posibilidad de reequilibrar el mercado de manera eficiente.

5 LOS RETOS QUE ENFRENTA EL MERCADO INMOBILIARIO EN PERSPECTIVA

La evolución demográfica y territorial analizada en los apartados anteriores permite anticipar algunos de los principales desafíos a los que se enfrentará el mercado inmobiliario en España en los próximos años. Las previsiones demográficas a medio y largo plazo de distintos organismos como el INE (2024), la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) (2023) o Eurostat (2023) apuntan hacia una continuidad del crecimiento poblacional, aunque a un ritmo más moderado que en los últimos años. La inmigración seguirá siendo el principal motor de este crecimiento, compensando el saldo vegetativo negativo derivado de la baja natalidad y el envejecimiento de la población, fenómenos que continuaran intensificándose en el horizonte de previsión. Asimismo, la reducción del tamaño medio de los hogares persistirá, según las estimaciones del INE. En este marco, se seguirá incrementando la necesidad de nuevas unidades habitacionales, incluso en los escenarios de crecimiento demográfico más moderado.

En este escenario, es previsible que la concentración territorial de la población se mantenga e incluso se intensifique en el futuro, especialmente en aquellas regiones con mayor dinamismo económico y atractivo para la población extranjera. Esta concentración seguirá ejerciendo presión sobre los precios de la vivienda en los mercados más tensionados. La "España abarrotada" seguirá creciendo, mientras que las zonas rurales y del interior afrontarán un progresivo declive demográfico. Este patrón se reforzará a medida que las grandes áreas urbanas mantengan su atractivo en términos de oportunidades laborales, educativas y de acceso a servicios, lo

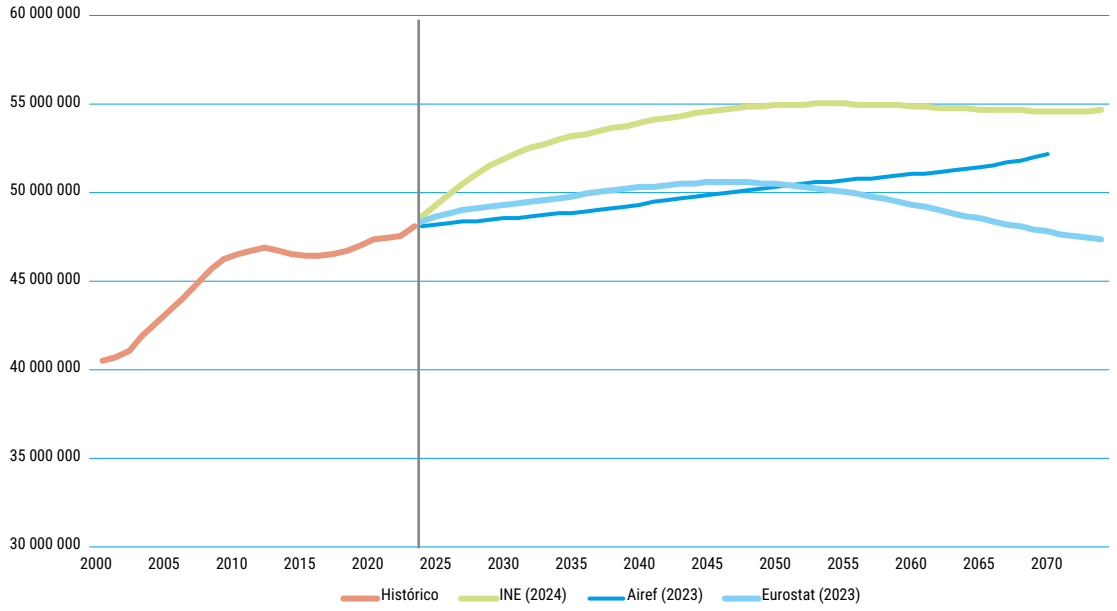


FIG. 8. Proyecciones de población residente en España según diversos organismos
Fuente: Elaboración propia a partir de Instituto Nacional de Estadística (INE), Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) y Eurostat

que incentivará tanto la inmigración internacional como los movimientos migratorios internos desde regiones menos dinámicas.

En consecuencia, los municipios limítrofes a las grandes ciudades jugarán un papel cada vez más relevante, funcionando como válvulas de escape ante la falta de suelo disponible y los elevados precios de la vivienda en los núcleos urbanos principales. Este fenómeno ya se ha observado en Madrid, donde el crecimiento poblacional se ha extendido a municipios como Boadilla del Monte, Arroyomolinos o Rivas-Vaciamadrid, que han experimentado un notable incremento de residentes en las últimas décadas. Otros municipios de menor dimensión y más periféricos, a pesar de acumular volúmenes absolutos más reducidos, también han visto incrementarse su población, incluso mediante la transformación de viviendas secundarias en viviendas principales en aquellos casos en los que existía una limitada oferta de vivienda nueva. Este modelo de expansión metropolitana permite aliviar parcialmente la presión sobre el mercado de la vivienda en las grandes urbes, al ofrecer mayor disponibilidad de suelo y, en muchos casos, precios más asequibles que los de los grandes núcleos, aunque potencialmente tensionados por la afluencia de estos nuevos habitantes. Sin embargo, también plantea retos significativos en términos de infraestructuras, movilidad y planificación urbana, ya que las poblaciones que optan por vivir en estas localidades suelen seguir dependiendo de la ciudad principal para trabajar, lo que incrementa la demanda de transporte y servicios públicos.

En aquellas ciudades donde la expansión territorial se encuentra más limitada, como Barcelona, Málaga o los territorios insulares, la oferta de vivienda se encontrará con más dificultades en el futuro, lo que llevará a una mayor presión alcista sobre los precios de compraventa y alquiler. Este contexto refuerza la necesidad de implementar políticas eficaces para mitigar los efectos del desequilibrio entre oferta y demanda, tanto a través de incentivos para la construcción de vivienda asequible como mediante medidas regulatorias que controlen la especulación y el impacto de otros factores en el mercado inmobiliario, como el turismo y el alquiler vacacional.

El turismo será otro factor clave a considerar en la evolución del mercado inmobiliario. En los principales destinos turísticos, la creciente demanda de alquileres vacacionales ha reducido la disponibilidad de vivienda residencial. Únicamente en los últimos cuatro años, las viviendas turísticas se han incrementado en España un 23,4% hasta superar las 395 000 en agosto de 2024. Ciudades como Barcelona, Madrid, Málaga y Alicante han sido especialmente afectadas por esta dinámica, en la que la rentabilidad del alquiler turístico ha sobrepasado a la de vivienda

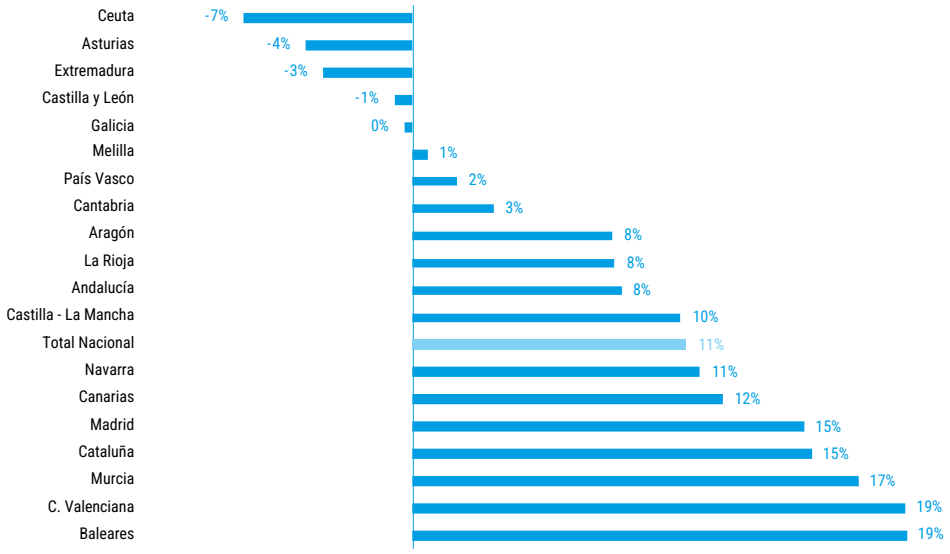


FIG. 9. Crecimiento poblacional proyectado en las previsiones demográficas del INE (2024) por Comunidades Autónomas
Fuente: Elaboración propia a partir de Instituto Nacional de Estadística (INE)

de larga duración, dificultando el acceso a la vivienda para residentes y trabajadores locales. Las perspectivas para el sector turístico son favorables: ciertos destinos aún no han recuperado los niveles de visitantes pre-pandemia, como la Comunidad Valenciana, y el sector ha cerrado 2024 en máximos, superando los 93,7 millones de visitantes extranjeros. Por lo tanto, aunque el peso del alquiler vacacional sea reducido en el agregado nacional, las perspectivas positivas en ciertas zonas, que ya presentan un mayor tensionamiento en la actualidad, plantean retos en el medio y largo plazo.

Desde el lado de la oferta, las iniciativas actuales continúan siendo insuficientes para compensar el desajuste estructural del mercado de la vivienda en España. La escasez de vivienda social sigue siendo un problema estructural, con un parque público que se sitúa muy por debajo de la media europea (2,5% frente a la media del 9,3% en la Unión Europea) (Manzano et al., 2024; Trilla-Bellart y Bosch-Meda, 2018) y con un reducido peso de agentes privados que generen una oferta de vivienda asequible a coste, mostrando un cierto dinamismo principalmente las iniciativas de colaboración público-privada. Además, la construcción de nueva vivienda no ha logrado ajustarse a la evolución de la demanda debido a múltiples factores, entre ellos las restricciones urbanísticas, el encarecimiento de los costes de construcción y la falta de financiación para proyectos de promoción inmobiliaria asequible. Aunque el Gobierno ha anunciado la cesión de dos millones de metros cuadrados de suelo público a la Empresa Pública de Vivienda para desarrollar vivienda en alquiler asequible, se estima que este programa solo podría añadir unas 60 000 nuevas unidades al mercado, una cifra muy insuficiente para cubrir la demanda acumulada en el corto plazo. Además, la materialización de estos proyectos tomará tiempo, ya que la capacidad del sector para incrementar la construcción se encuentra limitada por la escasez de mano de obra y por la necesidad de una mayor inversión en industrialización y modernización del sector. La inversión en industrialización y construcción modular podría representar una vía para acelerar la ejecución de nuevas viviendas, pero el sector aún necesita un mayor respaldo financiero para que esta alternativa cobre un peso mínimamente significativo.

El dinamismo de la demanda, combinado con la rigidez de la oferta, continuará impulsando el encarecimiento de la vivienda. El año 2024 ha cerrado con un aumento en los precios de compraventa superior al 5%, y aunque este crecimiento se moderará en los próximos años, las previsiones apuntan a una subida del 3,0% en 2025 y del 2,6% en 2026. Esto implica que el precio de la vivienda seguirá aumentando a un ritmo superior a la inflación, lo que dificultará aún más el acceso a la propiedad para muchos hogares. A pesar

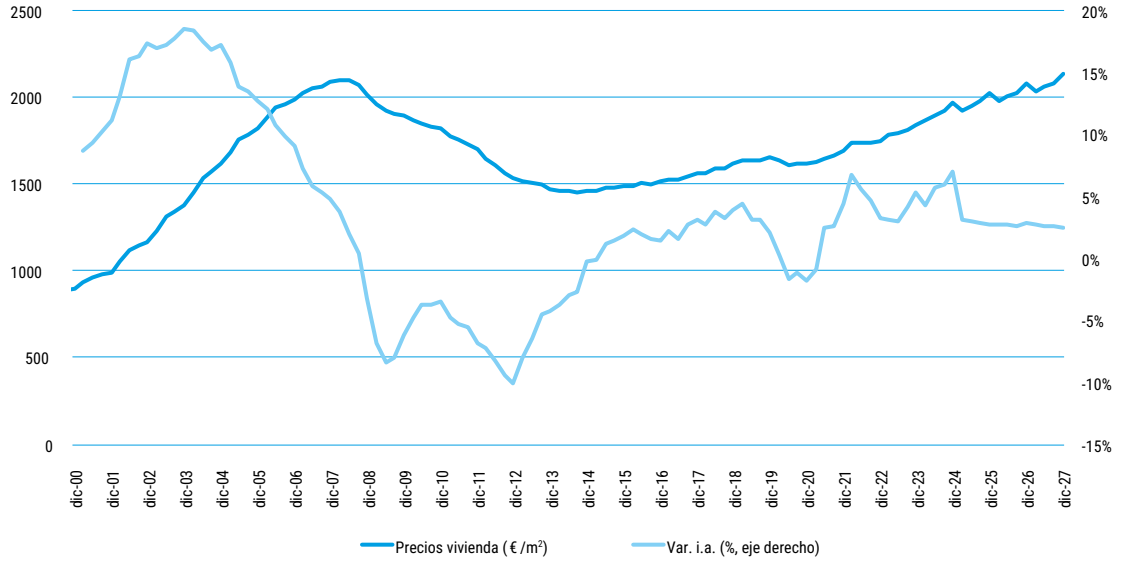


FIG. 10. Precio de la vivienda en venta (euros por metro cuadrado y variación interanual). Previsiones 2025- 2027
Fuente: Elaboración propia a partir de Analistas Financieros Internacionales (Afi) y Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (MIVAU)

de que las condiciones financieras y el crecimiento de las rentas podrían situar el esfuerzo de acceso a la vivienda en torno al 30% de los ingresos del hogar mediano, actualmente todavía está por encima del umbral considerado sostenible (en torno al 35%)[4]. Asimismo, no debe pasarse por alto que el cálculo agregado de las tasas de esfuerzo no refleja con precisión la dificultad que enfrentan los nuevos hogares para acceder a una vivienda. Esto es especialmente relevante al observarse que las rentas de los hogares jóvenes y extranjeros son, en promedio, inferiores a la renta mediana del conjunto de los hogares, lo que implica un esfuerzo proporcionalmente mayor para estos grupos.

Finalmente, un aspecto que no puede pasarse por alto es la relación bidireccional entre la inmigración y la evolución de los precios de la vivienda. La llegada de trabajadores extranjeros a España ha sido clave para sostener el crecimiento demográfico y la expansión del mercado laboral en los últimos años, pero también ha actuado como un factor tensionador de la demanda de vivienda en las zonas más dinámicas, contribuyendo así al alza de los precios en estos mercados (González y Ortega, 2023).

Este efecto tensionador del mercado inmobiliario ha sido aún más acusado en el caso de los precios de alquiler, puesto que es el régimen de tenencia más extendido entre los extranjeros, como primera vía para acceder a la vivienda: según la Encuesta de Condiciones de Vida del INE en 2024 el 56,6% de los hogares procedentes de otros países de la UE y el 70,5% de los procedentes del resto del mundo vivieron de alquiler, frente a un 20,4% de los hogares nacionales. Las previsiones apuntan a que la inmigración como principal motor del crecimiento poblacional será una tendencia que continuará en el medio plazo (Fernández-Huertas-Moraga y López-Molina, 2024). Sin embargo, esta relación puede llegar a revertirse si la escalada de precios de la vivienda y del coste de vida en general comienza a afectar la capacidad de atracción migratoria del país. La principal motivación de quienes emigran es encontrar mejores condiciones de vida, y el acceso a una vivienda digna constituye un componente esencial en este proceso. Por tanto, si los precios siguen tensionados y las políticas de vivienda no

4_El Banco de España (BdE) estima el esfuerzo teórico anual el porcentaje de la renta anual que el hogar mediano destina al pago del préstamo hipotecario para la compra de su vivienda. A su vez, la cuantía del pago del préstamo hipotecario se calcula como las cuotas a pagar en el primer año tras la adquisición de una vivienda tipo, financiada con un préstamo estándar por el 80% del valor del piso. Véase *Nota metodológica de la Síntesis de Indicadores del Mercado Inmobiliario*.

logran mejorar la accesibilidad, es posible que la llegada de población inmigrante se vuelva más sensible a los precios —cambiando su inelasticidad hasta ahora predominante—, lo que podría traducirse en una contención de los flujos migratorios (Docquier y Machado, 2017).

Esta situación tendría implicaciones relevantes, acercando a España a escenarios de crecimiento poblacional más moderado que los de estos años, lo que afectaría, no solamente al mercado inmobiliario, sino también al mercado de trabajo, al sistema de protección social y al propio crecimiento potencial de la economía.

6 CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

El mercado de la vivienda en España atraviesa un profundo desajuste entre oferta y demanda: por un lado, la evolución demográfica de los últimos años, caracterizada por la llegada de inmigración exterior, la reducción del tamaño medio del hogar y las migraciones interiores, ha concentrado a la población en determinados territorios con un mayor dinamismo económico. Por otro, la oferta de vivienda ha permanecido rígida, condicionada por barreras normativas, limitaciones en el acceso al suelo y un modelo de desarrollo inmobiliario que ha priorizado segmentos de mayor rentabilidad en detrimento de la vivienda asequible, sin ser capaz de equipararse a las nuevas necesidades habitacionales de estas zonas.

España se divide así entre una mayoría de municipios afectados por un creciente despoblamiento —la "España vaciada"— y una minoría de municipios donde se concentran los mayores tensionamientos en los precios de la vivienda —la "España abarrotada"—, consecuencia directa del desajuste entre oferta y demanda. No obstante, a pesar de representar una minoría territorial, estos municipios concentran un volumen muy elevado de población, por lo que se trata de un desequilibrio limitado en extensión geográfica, pero significativo en términos de población afectada. Las tensiones en los precios han impactado especialmente en las grandes ciudades y sus áreas metropolitanas, donde la demanda sigue superando ampliamente la capacidad de respuesta del mercado inmobiliario.

El análisis realizado refuerza la idea de que la problemática de la vivienda en España no puede abordarse únicamente desde un enfoque global, sino que requiere soluciones diferenciadas según las particularidades de cada territorio. La fuerte presión sobre los precios en los grandes núcleos urbanos y en enclaves turísticos contrasta con la sobreoferta de vivienda en regiones con menor dinamismo demográfico y económico, lo que ha profundizado las desigualdades en el acceso a la vivienda.

En este contexto, se han de abordar varios frentes de forma simultánea. El primero es garantizar la disponibilidad de suelo urbanizable evitando alargamientos excesivos de la tramitación urbanística y, simultáneamente, adaptando la normativa para permitir cambios de uso o densificación en las zonas urbanas consolidadas, de forma que la oferta pueda ajustarse adecuadamente a las nuevas necesidades habitacionales. El segundo, garantizar un flujo de financiación y de inversión estable a largo plazo acorde a las necesidades de los proyectos de vivienda asequible, sea en venta o en alquiler. El tercero, reforzar la capacidad productiva del sector, para ser capaz de acometer un crecimiento importante del número de viviendas construidas, para lo que la industrialización se prevé que sea clave. En paralelo, podrán ser necesarias políticas que intenten limitar el crecimiento de rentas, incentivando mayor oferta con precios limitados mediante incentivos fiscales, limitando rentas en mercados tensionados o mediante otras medidas temporales. No obstante, su eficacia dependerá de su correcta aplicación y de la implementación de medidas complementarias que incentiven la construcción de vivienda asequible y reduzcan las barreras a la oferta. Esta oferta se podrá impulsar mediante mecanismos de colaboración público-privada y el apoyo al desarrollo de un segmento de operadores de lucro limitado similares a los existentes en otros países europeos.

Por otro lado, la deriva demográfica que provoca la despoblación amenaza la oferta de servicios públicos y de empleo en determinados territorios, lo que a su vez incentiva a la población más joven a migrar en búsqueda de oportunidades laborales. Se hace necesario articular iniciativas que fomenten la revitalización de pequeños y medianos municipios con vivienda disponible, pero escasas oportunidades laborales y de crecimiento demográfico.

En conclusión, es clave la búsqueda de un reequilibrio territorial, promoviendo incentivos para la redistribución de la población y el fortalecimiento de infraestructuras en regiones con menor demanda de vivienda.

En definitiva, la solución a los problemas del mercado de la vivienda requiere una combinación de reformas normativas, incentivos al desarrollo inmobiliario y estrategias de redistribución territorial de la población. Sin un enfoque integral que atienda las particularidades de cada territorio, el acceso a la vivienda seguirá siendo un desafío creciente en los próximos años. La implementación de políticas eficaces y sostenibles será clave para evitar una mayor segmentación del mercado y para garantizar que la vivienda no se convierta en un factor de exclusión social. Sin un cambio de enfoque, las tensiones actuales podrían seguir acentuándose, afectando tanto a la cohesión territorial como a la estabilidad económica del país.

7 BIBLIOGRAFÍA

Airef (2023): *Proyecciones demográficas 2022-2070*. Documento técnico 1/23. Airef.

Banco De España (2023): *El desajuste entre la oferta y la demanda de vivienda, y su relación con los precios*. Boletín económico 2023/T2.

Banco De España (2024): *El mercado de la vivienda en España: evolución reciente, riesgos y problemas de accesibilidad*. Informe Anual 2023, Capítulo 4.

Cuadrado, P., Gómez, Á. L. & Sastre, T. (2024): *Una caracterización de los flujos migratorios hacia España y otros países de la Unión Europea*. Artículo 06, boletín económico 2024/T3, Banco de España.

Docquier, F. & Machado, J. (2017): *Income, networks and immigration policy: an empirical challenge. International migration review,* 51(3), 638–678.

Eurostat (2023): *Demographic forecast 2023*, Eurostat.

Fernández-Huertas-Moraga, J. & López-Molina, G. (2024): *Gravity predictions of international migration flows*. Iza discussion papers 17572, Institute of Labor Economics (IZA).

Fernández-Pérez, A., Gómez-Puig, M. & Sosvilla-Rivero, S. (2025): *El Clásico of housing: Bubbles in Madrid and Barcelona's real estate markets*. Working paper, Complutense Institute for Economic Analysis.

García-López, M. A., Jofre-Monseny, J., Martínez-Mazza, R. & Segú, M. (2019): *Do short-term rental platforms affect housing markets? Evidence from Airbnb in Barcelona*. IEB working paper 2019/05, Institut d'Economia de Barcelona (IEB).

González, L. & Ortega, F. (2013): Immigration and housing booms: evidence from Spain. *Journal of regional science*, 53(1), 37–59.

Ine (2024): *Proyecciones de población 2024-2070,* INE.

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* n.º 2432, Banco de España.

Kholodilin, K. A., Michelsen, C. & Ulbricht, D. (2018): Speculative price bubbles in urban housing markets: Empirical evidence from Germany. *Empirical Economics*, 55(4), 1957-1983.

Lajer-Baron, A., López-Rodríguez, D. & San-Juan, L. (2024): El mercado de la vivienda residencial en España: evolución reciente y comparación internacional. *Documentos Ocasionales* n.º 2433, Banco de España.

López-Rodríguez, D. & Matea, M. (2019): Evolución reciente del mercado del alquiler de vivienda en España. *Boletín Económico* 3/2019, Banco de España.

Martín, A., Moral-Benito, E. & Schmitz, T. (2018): *The financial transmission of housing bubbles: evidence from Spain*. Documentos de Trabajo nº1823, Banco de España.

Manzano, D., Asensio, M., Berges, Á., García, M., Luque, M. & Martín, E. (2024): *Demografía, vivienda y brechas de riqueza*. Fundación Afi-Emilio Ontiveros.

Ministerio De Transportes, Movilidad & Agenda Urbana. (2020): *Boletín Especial Vivienda Social 2020*, septiembre 2020.

Ministerio De Vivienda y Agenda Urbana. (2023): *Boletín Especial Censo De Viviendas 2021*, noviembre 2023.

Trilla-Bellart, C. & Bosch-Meda, J. (2018): *El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo*. Documento de trabajo 197/2018, Fundación Alternativas.

8 AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen la inestimable colaboración de Ángel Berges y Daniel Manzano, sin los cuales el desarrollo de este artículo no habría sido posible.

116

Juventud excluida y desplazada: cómo el sistema de vivienda español está fallando a la población joven

Youth exclusion and displacement: how Spain's housing system is failing young people

Almudena Martínez-del-Olmo (1)

(1) Profesora Ayudante Doctora. Universidad Rey Juan Carlos (URJC)
almudena.martinez@urjc.es; https://orcid.org/0000-0001-9865-9257

Resumen

El artículo examina cómo ha influido la continua promoción de vivienda libre en propiedad, como elemento central de un sistema residencial basado en activos, en la actual crisis de acceso a la vivienda en España. Para ello se aplica un análisis cuantitativo, complementado con técnicas de geoprocesamiento, que evalúa los cambios en las condiciones de acceso a la vivienda de la población joven en la ciudad de Madrid en el periodo 2010-2022. Los resultados muestran cómo el nuevo ciclo inmobiliario, caracterizado por una inversión privada en el alquiler y una escasa oferta, han agravado el estrangulamiento que sufre la juventud en su acceso a la vivienda. Esto ha conllevado un desplazamiento de esta población, principalmente hacia la periferia sur, agudizándose su exclusión residencial y las brechas socioespaciales existentes.

Palabras clave

Vivienda | Jóvenes | Alquiler | Madrid | Desplazamiento

Abstract

This article examines how the continuous promotion of free-market homeownership, as a central element of an asset-based housing system, influences the current housing access crisis in Spain. To this end, a quantitative analysis is applied, complemented by geoprocessing techniques, which evaluates changes in housing access conditions for young people in the city of Madrid in the period 2010-2022. The results reveal how the new real estate cycle, characterized by private investment in rental housing and a scarce supply, has aggravated the housing squeeze experienced by young people. This has led to a displacement of this population, mainly towards the southern periphery, further exacerbating their residential exclusion and existing socio-spatial disparities.

Keywords

Housing | *Youth* | *Rental Housing* | *Madrid* | *Displacement*

ESTUDIOS / ARTICLES_E06
CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
VOL. LVII, Nº 225, OTOÑO 2025
PÁGS. 116-132
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.225.6
CC BY-NC-ND
RECIBIDO: 28.02.2025
REVISADO: 29.05.2025

1 INTRODUCCIÓN

La actual crisis de acceso a la vivienda en España y su especial manifestación en el mercado de alquiler ha generado un intenso debate sobre sus causas y consecuencias. Entre los factores explicativos más citados se encuentran el auge de la vivienda de uso turístico, la insuficiente producción de vivienda, o la escasez de suelo. Al respecto y, con el objetivo de aportar un marco de comprensión que ayude a interpretar y caracterizar las bases de esta problemática, el presente estudio se centra en analizar y explicar el impacto que tiene sobre la actual crisis de vivienda una promoción sostenida en el tiempo de vivienda libre en propiedad como pilar fundamental de un modelo de bienestar residencial basado en activos (Doling y Roland, 2010).

La tesis central es que este modelo ha mostrado graves limitaciones en el contexto español, generando un desequilibrio estructural y creciente entre las formas de provisión de vivienda y las necesidades residenciales de la población. Una de sus manifestaciones más directas y preocupantes son las actuales dificultades para acceder a una vivienda digna y asequible, sobre todo entre los grupos sociales más vulnerables entre los que se sitúa la población joven y para la que el alquiler constituye una alternativa cada vez menos viable. En contraste a los principios de universalidad, libertad e igualdad que parte de la literatura científica asocia a los sistemas de vivienda basados en activos (Saunders, 1990; Yun y Evangelou, 2016; Kohl, 2020), se sostiene cómo en el caso español las dinámicas del mercado que dominan este modelo han amplificado y agudizado los procesos de exclusión residencial, afectando a los segmentos de población de menos recursos, que han visto aún más restringidas y precarizadas sus condiciones residenciales.

Para su desarrollo el presente artículo centra su análisis en la población joven residente en la Ciudad de Madrid en el periodo 2010-2022, proponiéndose, en primer lugar, evaluar el efecto de la subida del precio de la vivienda en alquiler en relación con el poder adquisitivo de población en función de su edad. Este análisis permitirá responder a preguntas sobre el grado de accesibilidad a esta tenencia que, de forma fundamental canaliza el acceso a la vivienda en este grupo poblacional, así como su evolución en el tiempo y su posicionamiento con respecto al resto de grupos de edad. Al respecto se parte de la hipótesis de que la población joven se enfrenta a un proceso expulsión del mercado del alquiler mucho más acentuado que en el resto de grupos de edad, lo que se traduce en un aumento de su exclusión residencial y social ante la falta de otras alternativas asequibles, conllevando a su vez una creciente fragmentación intergeneracional.

El segundo de los objetivos se centra en analizar y caracterizar el modo en el que las dinámicas del mercado de la vivienda, en las que el alquiler constituye una variable fundamental, se trasladan al espacio y su impacto sobre la accesibilidad a la vivienda en los y las jóvenes. De este modo, se pretende poner de relieve no sólo la magnitud de las restricciones residenciales y espaciales a las que se enfrenta la juventud sino también el tipo de procesos de desigualdad territorial que se desencadenan en base a la articulación del mercado de la vivienda en el espacio de acuerdo a un modelo neoliberal.

Por último, el tercero de los objetivos mide la relación entre los procesos de desigualdad espacial en el acceso a la vivienda en alquiler que afectan a la población joven y los cambios en la

movilidad residencial de este grupo poblacional. De esta forma se trata de responder a preguntas sobre si puede existir un desplazamiento residencial directo de la población joven hacia otras áreas (Marcuse, 1985) y, si es así, qué características sociales y residenciales presentan dichas áreas. En este sentido, se parte de la hipótesis de que los procesos de revalorización central están actuando como eje articulador de una nueva geografía socio-residencial que sustenta y refuerza la tesis sobre la precarización de la periferia (Sorando y Ardura, 2021; Ariza et al. 2024) ampliándola al modo en el que se articulan otras variables, en este caso la edad.

2 MARCO TEÓRICO

2.1 Implicaciones del avance de la vivienda como activo en el contexto europeo

La vivienda, más allá de ser un simple espacio físico, es un elemento esencial para el bienestar humano y un derecho fundamental. No obstante, su incuestionable consideración como necesidad básica se ve contrarrestada por su simultánea concepción como mercancía, provocando una tensión constante e irreconciliable entre ambos extremos respecto a la que las distintas sociedades deben posicionarse. De esta forma, dependiendo de la prioridad de la que se dote a cada una de estas nociones, las políticas desarrolladas y los sistemas de vivienda resultantes diferirán entre sí considerablemente, conllevando efectos dispares sobre los comportamientos y los patrones de desigualdad residencial (Arbaci, 2007). Así lo han evidenciado buena parte de los estudios comparativos de vivienda que constatan la existencia y persistencia de una pluralidad de sistemas de vivienda, cada uno de ellos asociado a concepciones particulares del bienestar que conllevan impactos sociales diferenciados. Inspirándose en la clasificación de los regímenes de bienestar propuesta por Esping Andersen (liberal, conservador y socialdemócrata) y en función del papel que juegan el estado, el mercado, la familia y la sociedad civil en la provisión de vivienda se han identificado distintos sistemas de vivienda que difieren en función de la articulación del régimen de tenencia (Kemeny, 1995 2001), las formas de promoción (Barlow y Duncan, 1994) o los mecanismos de solidaridad desplegados por la familia y la sociedad civil (Allen et al. 2004). La diversidad de aproximaciones teóricas centradas en comprender y profundizar en los contextos residenciales ha permitido así conformar una clasificación de los sistemas de vivienda en Europa, reconociéndose cinco modelos que sirven como punto de partida para analizar los diversos comportamientos y necesidades residenciales de cada sociedad:

- Sistemas social-democráticos: Priorizan la vivienda social, con un fuerte control estatal sobre el suelo y la vivienda para garantizar la accesibilidad y asequibilidad.
- Sistemas corporativistas: Combinan alquiler privado con una fuerte regulación estatal para asegurar el acceso a la vivienda, manteniendo un sistema de tenencia unitario.
- Sistemas liberales: Dominados por la propiedad privada y una gestión especulativa del mercado inmobiliario, lo que dificulta el acceso a la vivienda, especialmente para los más vulnerables.
- Sistemas familiaristas: Se basan en la propiedad privada y una mínima intervención estatal, dejando a las familias como principal apoyo para acceder a la vivienda.
- Sistemas transicionales: Caracterizados por un proceso de transición hacia la propiedad privada, con una reducción de la vivienda social y un aumento de las dificultades para acceder a una vivienda.

No obstante, la diversidad que caracteriza a los distintos y dinámicos sistemas de vivienda en Europa, dados los recorridos y contextos históricos, políticos y económicos diferenciados en los que se enmarcan, confluye desde la segunda mitad del siglo XX con un aumento progresivo y bastante generalizado de la vivienda en propiedad como parte central del desarrollo de un modelo de bienestar basado en activos (Walks, 2016). Este modelo, ligado a la ideología neoliberal y a los principios de la meritocracia, presupone que los individuos deben cuidar y ser dueños de su propio bienestar en lugar de depender de las transferencias sociales del estado, lo que en el ámbito de la vivienda se traduce en una promoción e idealización de la propiedad, entendida como la tenencia que asegura la estabilidad y la seguridad económica frente a un futuro incierto, permitiendo además acumular riqueza y optar a un mayor bienestar social (Doling y Ronald, 2010). Unas pensiones menguantes o los crecientes riesgos que plantea el mercado laboral pueden así ser contrarrestados cuando la vivienda es en propiedad. De este modo, la vivienda, considerada tradicionalmente como el pilar tambaleante del sistema de

bienestar (Togersten, 1987) pasa a ser concebida como la piedra angular del mismo de acuerdo con una creciente lógica neoliberal que justifica así su mercantilización y privatización (Ronald, 2006; Groves et al. 2007).

Bajo este discurso buena parte de los sistemas de vivienda más redistributivos y regidos por el principio de un bienestar social colectivo, han girado hacia un modelo más liberal que supone una creciente mercantilización de la vivienda en la que las políticas públicas adoptan un rol activo que exime al estado de una responsabilidad económica y social a la hora de garantizar el bienestar residencial de su población (Doling y Ronald, 2010). Un caso ilustrativo de este cambio de paradigma es el de Inglaterra en donde el gobierno de Tatcher marcó un punto de inflexión a principios de los años 80 que llevó a considerar la propiedad de la vivienda como la puerta hacia la libertad justificando así las políticas sobre Right to Buy, los beneficios fiscales a la adquisición de viviendas, la residualización y el desmantelamiento de un parque de vivienda pública en alquiler.

Sin embargo, el entusiasmo que durante décadas ha causado la noción de que una sociedad de propietarios era alcanzable y sinónimo de autonomía, libertad, igualdad, seguridad y movilidad social, se desvanece por las crecientes voces que, desde el ámbito científico, discuten la validez y el éxito de este modelo allí dónde domina o ha ganado terreno, señalando como el aumento de la desigualdad en la vivienda, los riesgos, la inseguridad y la falta de asequibilidad se configuran como rasgos cada vez más distintivos del mismo (Stephens et al. 2015; Whitehead, 2016). En este sentido, los hallazgos de Arundel y Ronald (2021) son particularmente destacables ya que, al analizar tres sociedades dominadas por la propiedad de la vivienda (EE.UU., Australia y Reino Unido), evidencian un aumento significativo en la desigualdad en la concentración de la riqueza inmobiliaria y una creciente inseguridad en la tenencia de la vivienda, lo que les lleva a calificar el bienestar asociado a la propiedad como una "falsa promesa". A este respecto son varias las investigaciones que destacan como, lejos de generar oportunidades y funcionar como un mecanismo redistributivo, la noción de un bienestar residencial basado en la promoción de la propiedad es susceptible de reproducir los desequilibrios sociales cuando no de acentuarlos, dada la exposición de la población a las dinámicas del mercado inmobiliario y su especial impacto nocivo en los grupos sociales más vulnerables (Zhu, 2018). Bajo este modelo, la estratificación social existente tiende como mínimo a reproducirse en la esfera residencial ya que los que disponen de mayor capital económico, cultural y social son los que concentran mayores posibilidades de acumular patrimonio inmobiliario, obtener ganancias y sufrir en menor medida las presiones alcistas de precios y los condicionantes del mercado financiero. Esto implica que, aun cuando es posible un acceso generalizado a la propiedad, las divisiones sociales dentro de este régimen de tenencia persisten o se acentúan manifestándose a través de las condiciones hipotecarias, los niveles de endeudamiento y riesgos adquiridos, pero también a partir de la localización y las características de las viviendas o la adecuación de las mismas a las necesidades del hogar (Elsinga y Hoekstra, 2015; Ronald y Dewilde, 2017). Dentro de esta casuística destaca además la marginación residencial y social que sufren los estratos sociales para los que la compra no es una opción, pues las alternativas a la misma se vuelven más precarias y/o costosas.

Pero especialmente paradójica y alarmante es la situación que se plantea en la actualidad, cuando los propios sistemas basados en la promoción de vivienda como activo no posibilitan el acceso de la población a la compra, convirtiendo al alquiler en una fuente clave de inversión y extracción de rentas que merma aún más la accesibilidad a la vivienda, ante un menguante parque social de vivienda. La consecuencia es una sociedad más fragmentada entre aquellos que disponen de propiedades y pueden extraer más beneficios de estas frente a la población que no puede acceder a la propiedad por sus menores recursos acabando, en el mejor de los casos, haciendo frente a rentas y requisitos abusivos que minan su bienestar residencial y social en beneficio de inversionistas (Hochstenbach et al. 2025). La vivienda actúa por tanto como un motor clave de desigualdad social que condiciona cada vez más las divisiones de clase (Rex y Moore, 1967; Hochstenbach, 2022; Pikkety, 2014) pero también las divisiones en función de otras variables, entre las que la edad ha adoptado un carácter fundamental. Uno de los grupos sociales más vulnerables al fomento de la propiedad como forma de bienestar, son los y las jóvenes entre quienes los ahorros son escasos y las condiciones laborales precarias, lo que merma su capacidad de acceso a la vivienda, implicando la adopción de mayores riesgos y desventajas que se manifiestan no sólo mediante el mayor esfuerzo económico que afrontan en su acceso a la vivienda o en sus condiciones residenciales sino también mediante la reducción

de las tasas de emancipación (Srinivas, 2019; Bobek et al. 2020). De este modo, aún cuando las transferencias familiares puedan haberse mantenido en el tiempo, las implicaciones sobre la vivienda del desmantelamiento del estado de bienestar en Europa parecen haber profundizado las desigualdades intergeneracionales pues el acceso a la vivienda y a la propiedad fueron en su día más favorables entre los y las jóvenes de generaciones anteriores, lo que ha conllevado que éstas, ahora en edades más avanzadas, concentren una riqueza patrimonial que contrasta con el creciente empobrecimiento de la población joven, sentenciada a alquilar de forma precaria o a prolongar su estancia en el hogar paterno (Ronald y Dewilde, 2017; Ronald et al. 2015). El empeoramiento de la posición residencial de la juventud actual viene a su vez acompañada de un agravamiento de la desigualdad intrageneracional en donde los condicionantes de clase siguen siendo fundamentales tal y como constata Martínez-del-Olmo (2024) cuando revela un mayor retroceso de la emancipación en los espacios de menor renta, en ciudades como Madrid y Barcelona, o cuando Hochstenbach y Arundel (2021) confirman como el descenso de la propiedad entre la población joven de Países Bajos es más acentuado entre las rentas bajas.

2.2 La variante española de la noción de vivienda como activo

En contraste a los países del centro y del norte de Europa, en donde el impulso de la vivienda como activo comenzó a desarrollarse en las décadas de 1970 y 1980 sobre la base de unos sistemas de vivienda redistributivos, en España este enfoque comenzó a gestarse en la etapa franquista de los años 50 y en ausencia de un parque público de vivienda social. Ya en aquella época la propiedad de la vivienda fue concebida como un eje central para la estabilización y consolidación del Régimen, así como para la promoción de un modelo de bienestar basado en la economía de mercado (Leal-Maldonado y Martínez-del-Olmo, 2021; Fernández-Carbajal, 2003). Tanto es así que la modalidad más relevante y cercana a la tipología clásica de vivienda social en Europa, la vivienda de protección oficial, se articuló fundamentalmente en base a este régimen de tenencia, lo que conllevó desde un inicio su privatización y, por consiguiente, la ausencia de cualquier mecanismo de rotación a fin de destinarla a la población más necesitada. Este tipo de vivienda ha estado además condicionada por otros dos mecanismos fundamentales que han pervertido su supuesta función social. Por un lado, la posibilidad de descalificar su régimen de protección pasado un plazo de tiempo y, por otro, la discrecionalidad y liberalidad de las instituciones públicas para adelantar dichos plazos (Trilla-Bellart y Bosch-Meda, 2018). Por si fuera poco, su liberalización ha conducido además a un proceso especulativo ante la expectativa de su revalorización al perder su calificación.

De esta forma, se fundamenta que la provisión de vivienda en España dependa casi exclusivamente del mercado y que la presencia de un parque de vivienda social en alquiler sea irrelevante en contraste con otros países como Suecia, Holanda o Dinamarca. Del mismo modo que sucede en otros países del sur europeo, en España, la preeminencia del mercado, frente a la debilidad de un estado que garantice el bienestar residencial de la población, ha otorgado un papel fundamental a la familia, que ha suplido las necesidades residenciales derivadas de los condicionantes y obstáculos de un sistema liberal que hacía ver el acceso a la propiedad como un sinónimo de seguridad y estabilidad frente a un alquiler costoso, precario y asociado a la incertidumbre y el derroche (Pareja-Eastaway y Sánchez-Martínez, 2011). El problema es que este modelo, denominado familiarista, además de desarrollarse a través de cauces informales que tienden a reproducir las desigualdades residenciales (Cabello y Ponce de-León, 2013), está afectado por cambios significativos en la concepción y configuración de la familia contemporánea que ponen en entredicho su capacidad de brindar apoyo solidario (Flaquer, 2004). La reducción de su tamaño, el énfasis en la independencia individual y la dispersión geográfica en las grandes ciudades han debilitado su relevancia y su alcance, sobre todo en lo que respecta a las ayudas no monetarias para acceder a la vivienda pero también las ayudas familiares monetarias a la vivienda se han visto limitadas, dada la precariedad laboral, el endeudamiento financiero y la reducción de la capacidad de ahorro de las familias (Leal-Maldonado y Martínez-del-Olmo 2021).

Con todo, las fragilidades crecientes que se derivan este sistema de vivienda no se ponen del todo en evidencia hasta el estallido de la crisis de 2008, pese a que los cambios que mermaban la función solidaria de la familia o la llegada de una inmigración laboral tendente al alquiler, ponían ya en entredicho la capacidad

de garantizar un bienestar residencial basado en un impulso de la vivienda libre en propiedad sostenido en un crédito hipotecario que superaba con creces las posibilidades de los hogares (Méndez-Gutiérrez-Del-Valle, 2021).

2.2.1 La Gran Recesión y el fin del sueño prometido de la propiedad

Por el contrario, el aumento de los hogares ocasionado por estos cambios sociodemográficos fue visto como una oportunidad para seguir fomentando un crecimiento económico basado en la producción de vivienda para su adquisición, pues conllevaban un aumento considerable de la demanda de vivienda que podía sostenerse gracias a la laxitud del sistema financiero y a las ayudas directas e indirectas a la propiedad desde las políticas de vivienda. Sin embargo, la pérdida de expectativas de revalorización provocó que la demanda comenzara a retenerse lo que revirtió la etapa alcista desencadenando una crisis financiera y económica que impactó de lleno en un mercado laboral sostenido en base a la industria de la construcción. La pérdida y la precariedad de los puestos de trabajo complicó hacer frente a las hipotecas contraídas lo que, bajo un modelo de mercado, supuso la pérdida de la vivienda y de los ahorros destinados a su adquisición.

De esta forma la seguridad y estabilidad prometida o asociada a la adquisición de vivienda se vio truncada para amplios sectores de la población que aspiraban a comprar o que, animados por las posibilidades que ofrecían las condiciones financieras y un mercado de trabajo en auge, asumieron un endeudamiento desproporcionado con consecuencias devastadoras. Los desahucios, muchas veces con la exigencia de tener que pagar la deuda restante contraída, fue la manifestación más evidente de un riesgo escondido que contrasta con el camino al bienestar al que teóricamente debía conducir la adquisición de vivienda, poniendo de relieve los efectos de la individualización de los riesgos sociales que se deriva de este sistema frente a otro colectivista (Köppe, 2015). Además, la Gran Recesión, motivada por el colapso del sistema financiero, conllevó un endurecimiento de las condiciones de acceso al crédito, la eliminación de incentivos fiscales y un aumento del desempleo, lo que frenó aún más el acceso a la vivienda en propiedad, desencadenándose finalmente un cambio en la articulación del régimen de tenencia y un nuevo ciclo inmobiliario volcado en el alquiler.

2.2.2 El alquiler, nuevo paradigma de inversión y punta de lanza de la exclusión

El freno en el acceso a la propiedad desencadenado por estas circunstancias conllevó necesariamente una presión sin precedentes sobre un mercado privado de alquiler escasamente desarrollado, precario y costoso que ya se hallaba en ascenso desde principios del siglo XXI, como consecuencia de la llegada de una población inmigrante en situación precaria y del crecimiento del número de hogares jóvenes (Módenes y López-Colás, 2014). Pero fue sobre todo a consecuencia de la crisis financiera de 2008 cuando los intereses lucrativos que rigen los sistemas de vivienda basados en activos vieron en el arrendamiento la nueva frontera de la financiarización (Belotti y Arbaci, 2021) que permitía obtener grandes rentabilidades, sobre todo en las grandes ciudades, debido a que su mayor dinamismo laboral y económico hacía que concentraran también el grueso de la demanda de alquiler, tensionando especialmente esta tenencia. Bajo esta lógica, la oferta privada de vivienda en alquiler se ha visto desde entonces incrementada a través de la movilización de parte las viviendas vacías que dejó la crisis, viviendas secundarias bien localizadas, reposesiones de los bancos a partir de los desahucios o viviendas procedentes de herencias y donaciones, pues el sector de la construcción se hallaba fuertemente contraído a raíz de la crisis (López-Rodríguez y Matea, 2019). Sin embargo, el aumento de la oferta privada de vivienda en alquiler no ha conllevado una mayor asequibilidad, no sólo porque opera bajo un entorno residencial ya construido e insuficiente frente a unas necesidades crecientes sino por la búsqueda de beneficios que la motiva y que justifica el creciente dominio y concentración del mercado de alquiler en determinadas sociedades y fondos de inversión que favorecen un control y una fijación de precios al alza (Gil, 2019; Méndez-Gutiérrez-del-Valle, 2021).

El desmesurado incremento de los precios del alquiler que se deriva de esta situación y su impacto nocivo sobre la accesibilidad a la vivienda ha encontrado además otro motivante en la reciente y simultánea vía de inversión sustentada en los alquileres vacacionales, que operan en perjuicio del uso residencial de la vivienda (López-Rodríguez y Matea, 2019). La escasa regulación y protección de la vivienda que se deriva de su concepción como activo ha conducido a la obtención de altas rentabilidades basadas en los intensos procesos de turistificación que afectan sobre todo a las grandes ciudades y

al litoral mediterráneo. Esta forma de extracción de rentas ha generado consecuentemente una presión añadida al alza en los precios de la vivienda en alquiler habitual debido no sólo al efecto de arrastre que generan las altas rentas procedentes del uso turístico (Cabrerizo et al. 2016; Díez, 2017) sino también al efecto menguante que potencialmente provocan sobre la oferta para uso residencial, tanto de forma directa (reconversión de usos) como indirecta (inhibición de la oferta que potencialmente podría destinarse a vivienda habitual (Ardura et al. 2020). La actual crisis de accesibilidad se ha topado además con el agravante de que, sobre todo tras la pandemia y a raíz de la creciente llegada de inmigración extranjera, se asiste a un crecimiento de las necesidades residenciales frente a una escasa producción que responde en buena medida a las condiciones desfavorables que rodean al sector privado de la construcción del que depende la provisión de vivienda, tales como una escasez de mano de obra, el aumento de los costes de construcción o la falta de inversiones para desarrollar suelo (Hernández-de-Cos, 2024).

Una de las consecuencias que plantea el nuevo ciclo inmobiliario es una fragmentación social creciente entre los propietarios y quienes quedan al margen de esta ecuación, viéndose expuestos y destinados a situaciones de precariedad residencial ante un mercado de alquiler cada vez más prohibitivo y excluyente (Gil et al. 2024). Especialmente preocupante es la situación de los segmentos poblacionales de menores recursos que tradicionalmente se concentraban en el alquiler pues han visto aún más cercadas sus posibilidades residenciales ante la ausencia de una vivienda social o asequible en alquiler. Es concretamente el caso la población joven, cuyas tasas de emancipación no han dejado de disminuir desde el estallido de la crisis[1] al tiempo que su peso en el alquiler ha crecido de forma mucho más notable que en el resto de grupos de edad y a costa del desarrollo de estrategias de subsistencia que minan su bienestar residencial y social con consecuencias devastadoras para el conjunto de la sociedad (Torres, 2023; Echaves y Echaves, 2024).

En conclusión, bajo este recorrido se fundamenta cómo una prolongada concepción de la vivienda como activo en España, basada en la promoción libre de la propiedad y en ausencia de un parque de vivienda asequible y social, ha generado una exposición permanente y más extrema a las fluctuaciones y mutaciones del mercado, implicando desigualdades, riesgos y constricciones residenciales que no han hecho más que agravarse. La reducción de la función solidaria de la familia, unida a una creciente financiarización de la vivienda, con el alquiler como fuente principal de extracción de rentas, ha conducido a un contexto ante el que la población tiene cada vez menor capacidad de respuesta, viéndose como consecuencia cada vez más estrangulada y excluida del acceso a una vivienda asequible y digna, más cuanto menores son los recursos disponibles (Piketty, 2014).

3 METODOLOGÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

Para examinar el impacto del sistema de vivienda español sobre la accesibilidad a la vivienda de la juventud el presente estudio toma como unidad de análisis la Ciudad de Madrid ya que, además de ser un referente en la aplicación del modelo residencial español basado en activos (Janoschka, 2016; García-Calderón y Abellán, 2016), es también el reflejo de las problemáticas residenciales que se concentran principalmente en las grandes ciudades ya que, al ser los lugares más dinámicos económica y laboralmente, son los que reúnen también más necesidades de vivienda (Domínguez-Pérez et al. 2021).

La metodología empleada discurre a través de un análisis cuantitativo bivariado y multivariado complementado con técnicas de geoprocesamiento que son aplicadas al periodo comprendido entre 2010 y 2022.

Con el fin de desarrollar el primero de los objetivos, evaluar el efecto de la subida del precio de la vivienda en alquiler en relación con el poder adquisitivo de la población joven, se elabora un indicador de esfuerzo teórico de acceso a la vivienda en alquiler en función de la edad, expresado como el porcentaje del salario bruto mensual que una persona debería destinar para cubrir los pagos mensuales de un arrendamiento:

Esfuerzo de acceso al alquiler = (precio medio mensual del alquiler / salario bruto mensual por edad) *100

1_De acuerdo con la Encuesta de Condiciones de Vida (EU-SILC), en España la población joven entre 18 y 34 años que vive emancipada ha pasado de un 47% en 2008 a un 34% en 2023.

Para obtener la fórmula se utiliza, por un lado, la Encuesta de Estructura Salarial cuatrienal realizada por el Instituto Nacional de Estadística, ya que aporta cifras salariales desagregadas por edad para el conjunto de la Comunidad de Madrid, contemplando los siguientes intervalos de edad: menores de 25 años, de 25 a 34, de 35 a 44, de 45 a 54, 55 y más años. En cuanto a los precios de la vivienda en alquiler, es importante señalar la falta de una fuente oficial que proporcione datos basados en transacciones durante un tiempo prolongado y de forma desagregada en el territorio. En consecuencia, se recurre a los datos sobre los precios unitarios medios de alquiler que proporciona el portal inmobiliario Idealista, ya que ofrece la posibilidad de analizar datos que se remontan al 2010 de forma detallada en el territorio. Esta posibilidad permite a su vez desarrollar el segundo de los objetivos, analizar y representar en el espacio los cambios en el mercado de la vivienda y sus efectos sobre en la accesibilidad al alquiler entre los y las jóvenes. Para su consecución se aplica, en primer lugar, un análisis de conglomerados basado en el procedimiento k-medias, lo permite realizar una caracterización y clasificación espacial basada en los cambios socio-residenciales acontecidos en los distritos madrileños en el periodo analizado. Para su elaboración se tienen en cuenta las dinámicas acontecidas en base a las siguientes variables, las cuáles tratan de ceñirse, en función de la disponibilidad de los datos, al periodo analizado (2010-2022):

VARIABLE	PERIODO	FUENTES DE INFORMACIÓN
Renta neta media por persona	2015	Atlas de distribución de la renta de los hogares. Instituto Nacional de Estadística (INE)
Incremento relativo de la renta neta media por persona	2015-2022	Atlas de distribución de la renta de los hogares. Instituto Nacional de Estadística (INE)
Precio medio de la vivienda en alquiler	2010	Idealista
Incremento relativo del precio de la vivienda en alquiler	2010-2022	Idealista
Porcentaje de vivienda en alquiler	2011	Censo 2011 (INE)
Variación porcentual del peso de la vivienda en alquiler	2011-2021	Censos 2011 y 2021 (INE)
Visados de nuevas viviendas	2010-2022	Colegio de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Madrid (COAATM)
Establecimientos turísticos	2016	Ayuntamiento de Madrid
Incremento del número de establecimientos turísticos	2016-2022	Ayuntamiento de Madrid

FIG. 1. Variables incluidas en el análisis de conglomerados k-medias
Fuente: Elaboración propia

Una vez establecidas las tipologías espaciales se procede, en segundo lugar, a analizar la relación entre las mismas y los cambios en los niveles de esfuerzo de acceso al alquiler entre los jóvenes en los distintos distritos madrileños, aplicando en este sentido, un coeficiente ajustado de esfuerzo de acceso al alquiler, formulado de la siguiente manera:

Coeficiente ajustado de esfuerzo de acceso al alquiler = ((Esfuerzo de acceso al alquiler normalizado * 0.7) + (Cambio Relativo * 0.3)) *100

donde:
Esfuerzo de acceso al alquiler normalizado = conversión de los porcentajes de esfuerzo de 2022 en una escala de 0 a 100, donde 100 representa el distrito con el mayor esfuerzo. A estos valores se les asigna un peso del 0,7.

Cambio relativo= incremento o disminución porcentual del esfuerzo en alquiler entre 2010 y 2022 para cada distrito, asignando al resultado un peso del 0,3.

Para el tercero de los objetivos, medir la relación entre los procesos de desigualdad espacial en el acceso a la vivienda y los cambios sociodemográficos en el espacio, se evalúa la correlación entre los resultados sobre los cambios en el esfuerzo de acceso a la vivienda de la población joven en los distintos distritos de Madrid (coeficiente de esfuerzo ajustado) y las pautas de movilidad residencial acontecidas en este grupo poblacional en el interior de la Ciudad de Madrid. Para el análisis de los procesos de movilidad residencial se recurre a la Encuesta de Variaciones Residenciales elaborada por el Ayuntamiento de Madrid, obteniendo, a partir de la misma una tasa de movilidad residencial que resulta del cociente entre los saldos de movilidad residencial entre 2010 y 2022 y la población joven al inicio del año 2010:

Tasa de movilidad residencial (2010-2022) = altas-bajas/población joven 2010

Por último, tras el cálculo de ambos indicadores se procede a evaluar el grado y el tipo de correspondencia entre los mismos en tres pasos distintos, primero, mediante el cálculo del coeficiente de correlación de Pearson, segundo, mediante la elaboración de diagramas de dispersión y, por último, a través de la representación espacial de los resultados obtenidos mediante sistemas de información geográfica (SIG).

4 RESULTADOS

4.1 La privación de un acceso a la vivienda cada vez más desigual

Los resultados que arroja la aplicación del esfuerzo teórico de acceso al alquiler en función de la edad revelan cómo el contexto alcista que vive el exiguo mercado de alquiler ha estrechado aún más las escasas posibilidades de acceso a la vivienda de una población joven golpeada permanentemente por la precariedad laboral (López, 2018). En el periodo 2010-2022, el esfuerzo medio de acceso al alquiler para una persona menor de 25 años pasó de un 66% a un 73% y para una situada entre los 25 y los 34 años de un 41% a un 43%. Así, al inabordable y arriesgado acceso a la propiedad se une la creciente imposibilidad de acceder a un alquiler dominado por la lógica del mercado, lo que implica una mayor restricción en las oportunidades de emancipación de la juventud y agrava la precariedad de las condiciones residenciales y vitales de las personas ya emancipadas (Díaz y Mejías, 2025). Esta tendencia se inscribe además en un contexto de creciente desigualdad intergeneracional pues no sólo la población joven, sobre todo la menor de 25 años, enfrenta niveles de esfuerzo bastante superiores al resto de grupo de edad sino que además éstos aumentan en mayor proporción situándose así en una posición de creciente desventaja, sobre todo con respecto a los intervalos de mayor edad, que son además los que concentran mayor patrimonio inmobiliario. El resultado es por tanto el de una juventud sin capacidad de acumular patrimonio inmobiliario y con unos recursos cada vez más limitados para acceder a una vivienda en alquiler frente a una población de mayor edad que acumula propiedades y dispone de mayores ingresos (Leal y Domínguez, 2008; Benito, 2019).

A su vez, la desagregación del esfuerzo de acceso al alquiler entre la población joven según percentiles salariales permite reflejar con mayor nivel de detalle la magnitud del problema y la creciente incapacidad del sistema de vivienda para resolver las necesidades residenciales de este grupo social. Por un lado, todos los percentiles, a excepción del percentil 90 del intervalo situado entre los 25 y 34 años, reflejan la exigencia de asumir un esfuerzo muy por encima de sus capacidades individuales[2], tanto en 2010 como en 2022. Por otro lado, si bien en este periodo se asiste a un crecimiento generalizado del esfuerzo en todos los percentiles salariales, éste tiende a ser bastante más débil en los percentiles superiores lo que implica un aumento

2_El umbral de esfuerzo considerado comúnmente aceptable no debería de sobrepasar el 30% de los ingresos.

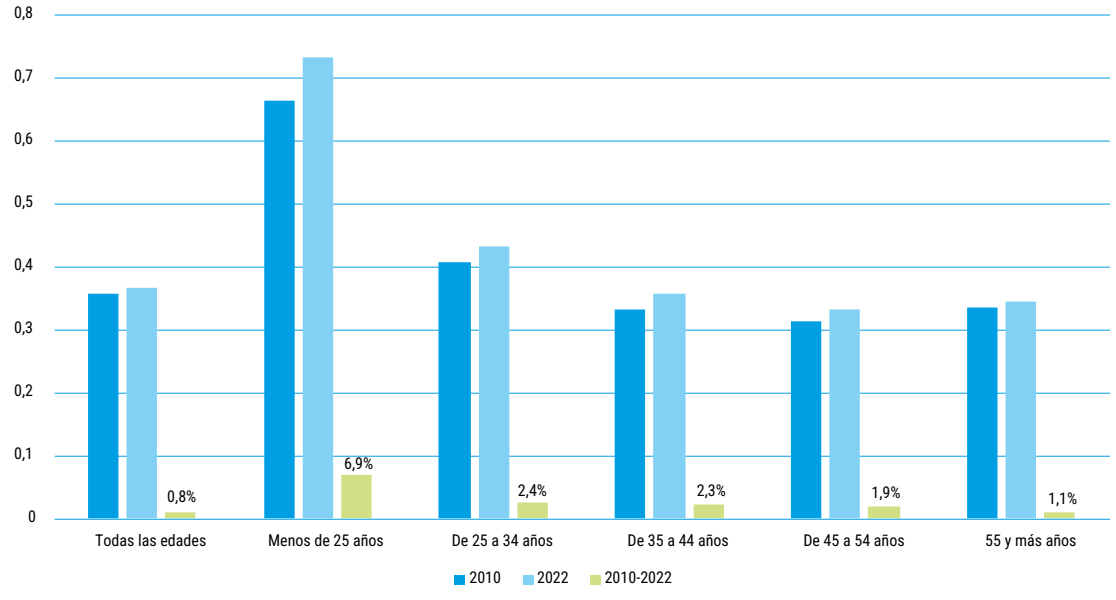


FIG. 2. Cambios en el esfuerzo de acceso a la vivienda por edad en el Municipio de Madrid
Fuente: Encuesta de Estructura Salarial Cuatrienal e Idealista

de la desigualdad residencial intrageneracional que confirma las disparidades económicas crecientes que se producen también entre la juventud.

4.2 Patrones espaciales de exclusión en el acceso a la vivienda de la población joven

A partir de las variables socio-residenciales seleccionadas, el análisis de conglomerados basado en el procedimiento de K-medias, ha resultado en la identificación de cuatro tipologías espaciales bien diferenciadas, tal como refleja la siguiente figura:

- **Conglomerado 1: Enclaves residenciales cada vez más elitistas.** Constituye el epicentro de la desigualdad residencial desde arriba en la Ciudad, concentrando las zonas tradicionalmente más elitistas, privilegiadas y excluyentes que, además se refuerzan en su proceso de elitización. Estos distritos, caracterizados por unos precios de vivienda cada vez más exorbitantes, niveles de renta muy superiores a la media y un auge de la actividad turística, evidencian un empuje hacia una creciente segmentación socioeconómica del espacio. Al mismo tiempo, registran los niveles más bajos de visados de nuevas viviendas, lo que guarda relación con la gran consolidación urbanística y residencial de los distritos nobles que integran esta tipología: Chamberí, Salamanca, Retiro, Moncloa y Chamartín.
- **Conglomerado 2: Áreas reconvertidas e inaccesibles.** designaría aquellas áreas de la Ciudad que han sido sometidas a una intensa y profunda transformación socio-residencial y urbanística, resultando en unos elevados precios de alquiler que obedecen a la promoción de procesos de gentrificación que se solapan con una enorme presión de la actividad turística, sobre todo en las zonas más centrales. En estos distritos, la magnitud de los visados de nueva obra es más significativa lo que responde a los procesos de reconversión industrial y rehabilitación acontecidos dado el mayor deterioro y abandono urbanístico de los distritos que integran esta tipología: Centro, Arganzuela, Tetuán, Fuencarral, Ciudad Lineal, Hortaleza y Barajas.
- **Conglomerado 3: Áreas periféricas bajo la presión del "rent gap"**. identifica a los distritos de la periferia sur más deprimidos en términos económicos en donde la vivienda en alquiler es de partida más accesible, pero en dónde se encarece a mayor ritmo como consecuencia de la desbordada presión sobre los precios que afecta a los distritos de los conglomerados anteriores, caracterizados tradicionalmente por un mayor peso del alquiler. El mayor ascenso de los precios del alquiler se produce en consonancia con el mayor incremento que presenta la actividad turística en los distritos integrados en esta tipología: Usera, Puente de Vallecas y Villaverde.
- **Conglomerado 4: Áreas periféricas con mayor asequibilidad.** Caracteriza a los distritos de la periferia sureste y suroeste en donde la vivienda en alquiler presenta mayor asequibilidad pues los precios de la vivienda son de partida más bajos y, a diferencia del conglomerado anterior, es dónde éstos experimentan un menor incremento, al tiempo que aumenta sustancialmente la proporción de vivienda en alquiler. Estas tendencias suceden en consonancia con una menor presión turística y una mayor promoción de vivienda nueva, lo que obedecería a procesos de rehabilitación, pero también de expansión urbanística acontecidos en los distritos que integran esta tipología: Latina, Carabanchel, Moratalaz, Villa de Vallecas, Vicálvaro y San Blas.

La identificación de las distintas tipologías espaciales, de acuerdo con sus dinámicas socio-residenciales y urbanísticas, permite caracterizar su relación con los obstáculos en el acceso a la vivienda en alquiler en la población joven y explicar así los distintos niveles de esfuerzo que debe asumir en los diferentes distritos madrileños. Tal como refleja la siguiente tabla y su mapificación, los distritos en donde los y las jóvenes de los intervalos de edad analizados presentan menor capacidad de acceso a la vivienda coinciden en gran medida con los situados al norte y en la almendra central de la Capital, designando respectivamente a los enclaves residenciales cada vez más elitistas (conglomerado 1) y a las áreas reconvertidas e inaccesibles (conglomerado 2), con la excepción del distrito de Hortaleza, que presenta una mayor asequibilidad que podría responder a la mayor variedad de precios que se deriva de la mezcla de zonas más populares con otras de nueva promoción. Por contra, los distritos más accesibles para los y las jóvenes se situarían en mayor medida en la periferia sur, sumándose a éstos el distrito de San Blas. No obstante, cabe señalar que, dentro de este patrón, los casos de Latina y Puente de Vallecas son los que muestran una mayor desviación pues sus niveles de asequibilidad son ya bastante equiparables a los de los distritos englobados en las áreas reconvertidas e inaccesibles (conglomerado 2).

PERCENTILES SALARIALES	MENORES DE 25 AÑOS			ENTRE 25 Y 34 AÑOS		
	2010	2022	2010-2022	2010	2022	2010-2022
Percentil 10	141,8%	191,9%	50,1%	87,6%	87,6%	0,0%
Percentil 25	89,0%	118,8%	29,8%	64,9%	67,4%	2,5%
Percentil 50	68,3%	76,3%	8,0%	46,9%	50,2%	3,2%
Percentil 75	52,7%	55,7%	2,9%	32,9%	34,4%	1,5%
Percentil 90	47,7%	45,2%	-2,5%	24,3%	25,5%	1,1%

FIG. 3. Cambios en el esfuerzo de acceso a la vivienda de la población joven por percentiles salariales en el Municipio de Madrid
Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Estructura Salarial Cuatrienal e Idealista

VARIABLES	CONGLOMERADOS			
	1	2	3	4
Precio medio de la vivienda en alquiler 2010	863,80	743,71	603,67	615,00
Incremento relativo del precio de la vivienda en alquiler 2010-2022	18,18	18,17	21,27	15,75
Porcentaje de vivienda en alquiler 2011	22,51	23,20	16,04	15,21
Variación porcentual del peso alquiler 2011-2021	3,40	2,27	6,17	5,39
Renta neta media por persona 2015	22262,20	16389,29	9434,67	12127,17
Incremento relativo de la renta neta media por persona 2015-2022	23,78	24,16	21,70	21,82
Visados de nuevas viviendas 2010-2022	258,00	631,29	763,67	805,83
Establecimientos turísticos 2016	79,80	254,29	6,33	15,00
Incremento del número de establecimientos turísticos 2016-2022	536,60	642,57	1648,33	421,00

FIG. 4. Centro de los conglomerados finales resultantes del análisis de conglomerados k-medias
Fuente: Elaboración propia

CONGLOMERADOS	DISTRITOS	ESFUERZO AJUSTADO -25	ESFUERZO AJUSTADO 20-34
Enclaves residenciales cada vez más elitistas	Retiro	62,4	61,0
	Salamanca	72,8	71,4
	Chamartín	61,9	60,6
	Chamberí	70,3	68,9
	Moncloa	57,8	56,5
Áreas reconvertidas e inaccesibles	Centro	62,2	61,0
	Arganzuela	62,0	60,6
	Tetuán	61,2	59,9
	Fuencarral	51,9	50,5
	Ciudad Lineal	53,3	51,9
	Hortaleza	49,3	48,0
	Barajas	51,7	50,4
Áreas periféricas bajo la presión del "rent gap"	Usera	48,0	46,7
	Puente de Vallecas	52,8	51,3
	Villaverde	42,5	41,3
Áreas periféricas en desarrollo y con mayor asequibilidad	Latina	51,0	49,6
	Carabanchel	48,1	46,8
	Moratalaz	47,9	46,5
	Villa de Vallecas	38,7	37,5
	Vicálvaro	40,6	39,4
	San Blas	43,8	42,6

FIG. 5. Correspondencia entre las tipologías espaciales y los índices de esfuerzo ajustado en los jóvenes según su edad
Fuente: Elaboración propia

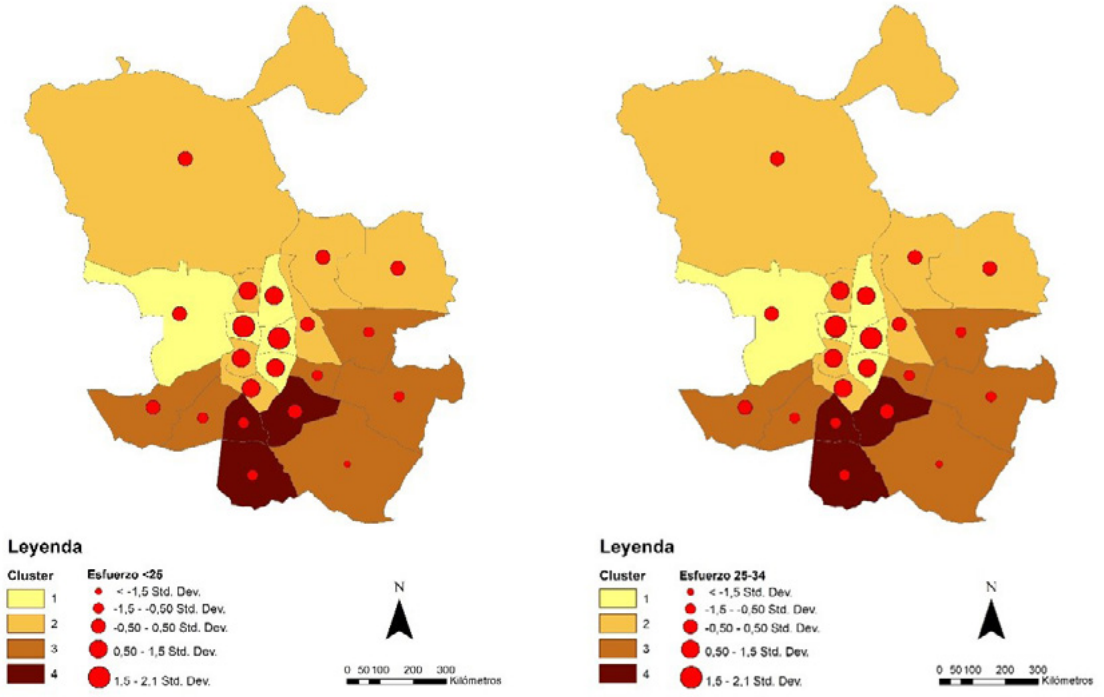


FIG. 6. Correspondencia entre las tipologías espaciales y los índices de esfuerzo ajustado en los y las jóvenes según su edad (menores de 25 años y de 25 a 34 años)
Fuente: Elaboración propia

		TASA DE MOVILIDAD RESIDENCIAL 2010-2022	INDICADOR DE ESFUERZO AJUSTADO
Tasa de movilidad residencial 2010-2022	Correlación de Pearson	1	-,859**
	Sig. (bilateral)		,000
	N	21	21
Indicador de esfuerzo ajustado	Correlación de Pearson	-,859**	1
	Sig. (bilateral)	,000	
	N	21	21
**. La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).			

FIG. 7. Coeficiente de Correlación de Pearson entre el indicador ajustado de esfuerzo y los saldos de movilidad espacial en menores de 25 años. 2010-2022
Fuente: Elaboración propia

		TASA DE MOVILIDAD RESIDENCIAL 2010-2022	INDICADOR DE ESFUERZO AJUSTADO
Tasa de movilidad residencial 2010-2022	Correlación de Pearson	1	-,808**
	Sig. (bilateral)		,000
	N	21	21
Indicador de esfuerzo ajustado	Correlación de Pearson	-,808**	1
	Sig. (bilateral)	,000	
	N	21	21
**. La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).			

FIG. 8. Coeficiente de Correlación de Pearson entre el indicador ajustado de esfuerzo y los saldos de movilidad espacial entre 25 y 34 años. 2010-2022
Fuente: Elaboración propia

4.3 Desplazados/as a la periferia sur

Una vez caracterizada la relación entre las dinámicas residenciales en el espacio y el grado de accesibilidad a la vivienda en alquiler de la juventud en la Ciudad de Madrid, se evalúa a continuación, la posible correlación entre indicador ajustado de esfuerzo y los saldos de movilidad residencial por distritos entre 2010 y 2022 en los intervalos de edad analizados.

Tal como se desprende de las siguientes tablas el valor de la correlación de Pearson es de -0,859 para el caso de la población menor de 25 años y de -0,808 para la comprendida entre los 25 y los 34 años, lo que confirma en ambos casos una correlación negativa fuerte entre las dos variables. Esto es, un mayor esfuerzo de acceso a la vivienda se correlaciona con un saldo por variación residencial negativo y viceversa. En ambos intervalos de edad, el valor de significatividad (p-valor) es de 0,000, lo que indica que la correlación es estadísticamente significativa al nivel de 0,01. Esto significa que es muy poco probable que esta correlación se deba al azar y que existe una relación real y fuerte entre las dos variables.

La adecuación de las correlaciones establecidas se corrobora mediante la representación de los siguientes gráficos de dispersión, los cuáles demuestran cómo los distritos de la periferia sur madrileña, más asequibles, ubicados en la parte superior del gráfico y situados en su mayoría en las áreas periféricas bajo la presión del "rent gap" y las áreas periféricas en desarrollo y con mayor asequibilidad al alquiler (conglomerados 3 y 4), son los que tienden a presentar un saldo migratorio positivo entre los y las jóvenes. En contraste en los distritos en dónde el acceso a la vivienda en alquiler es más complicado y excluyente, ubicados en la parte inferior del gráfico y situados mayormente en los enclaves residenciales cada vez más elitistas y en buena parte de las áreas reconvertidas e inaccesibles (conglomerados 1 y 2), los saldos entre la juventud tienden a convertirse en negativos. Se demuestra así, como la vivienda actúa también como un mecanismo fundamental para explicar los procesos de desigualdad social que afectan al territorio y que en el caso de la juventud supone una restricción creciente de su derecho a la ciudad que profundiza sus procesos de exclusión residencial y social.

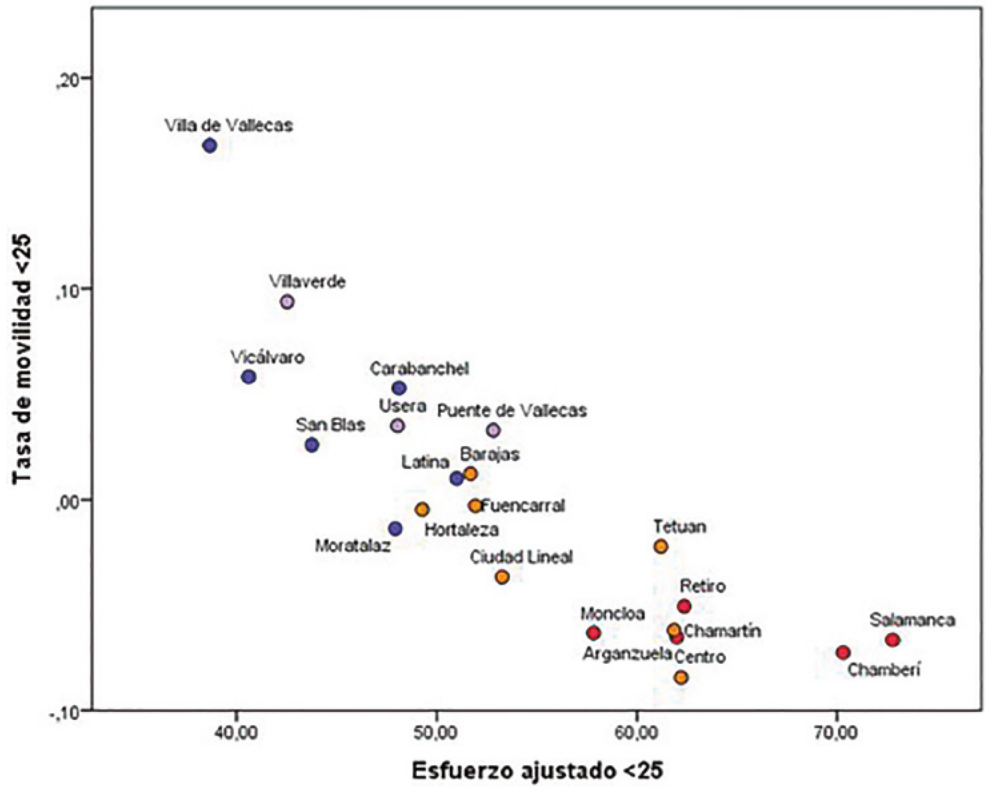


FIG. 9. Relación entre el indicador ajustado de esfuerzo y los saldos de movilidad espacial en menores de 25 años. 2010-2022
Fuente: Elaboración propia

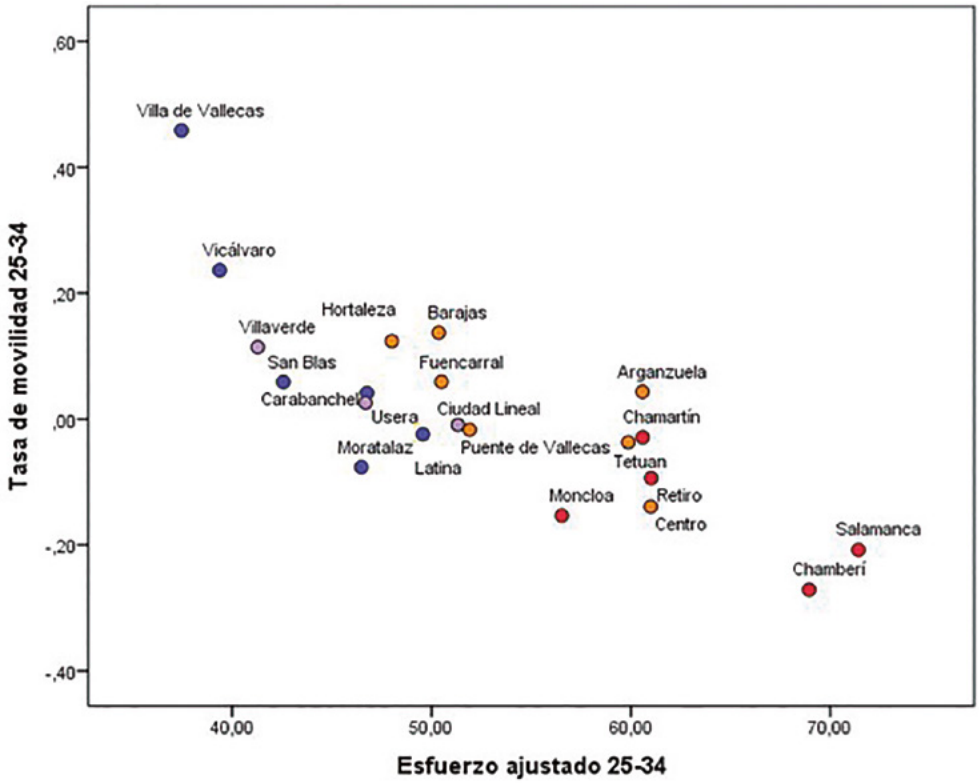


FIG. 10. Relación entre el indicador ajustado de esfuerzo y los saldos de movilidad espacial entre 25 y 34 años. 2010-2022
Fuente: Elaboración propia

5 CONCLUSIONES

Los resultados alcanzados en la Ciudad de Madrid evidencian la creciente ineficacia de un sistema centrado en la promoción de vivienda como activo a la hora de garantizar el bienestar residencial, sobre todo en los segmentos de población más vulnerables, entre los que se encuentra la juventud.

Tras la falsa promesa de un acceso universal a la propiedad sin aparentes riesgos (Arundel y Ronald, 2021), desde 2008 se asiste a un nuevo ciclo inmobiliario marcado por un intenso giro poblacional hacia un régimen de alquiler exiguo, desregulado y lucrativo sobre el que la inversión ha fijado su interés. El imparable y brutal encarecimiento del alquiler derivado de esta situación, alimentado además por una escasez de oferta que se fundamenta en buena medida en la depresión que arrastra el sector privado promotor desde la Gran Recesión, ha afectado con especial severidad a las ya reducidas posibilidades de acceder a una vivienda digna entre la población joven (Uceda-Navas, 2024). Su alternativa habitual a la propiedad se ha visto cada vez más obstaculizada por unos fuertes y ascendentes niveles de esfuerzo de acceso al alquiler, constatando la creciente exclusión residencial a la que se enfrentan y que les distancia cada vez más del resto de grupos de edad. Este aumento de la desigualdad intergeneracional convive a su vez con una acentuación de la desigualdad intrageneracional, pues son los y las jóvenes situados en los percentiles salariales más altos los que, desde su posición de desventaja, sufren menos el incremento de los precios.

El estrangulamiento residencial generalizado al que se enfrenta la juventud en su acceso a la vivienda es por ende imprescindible, cuando no determinante, para explicar el descenso continuo de las tasas de emancipación desde 2008 (Martínez-del-Olmo, 2024) y las estrategias de subsistencia residencial que los y las jóvenes han de desplegar en su creciente e intensa concentración en el régimen de alquiler. Dichas estrategias implican no sólo asumir condiciones contractuales cada vez más abusivas o una mayor precariedad habitacional (Díaz y Mejías, 2025) sino también sufrir procesos segregativos que no son contemplados con tanta asiduidad.

Tal como se constata en esta investigación la creciente expulsión de la juventud en su acceso a la vivienda contiene una dimensión territorial no menos importante que demuestra el impacto social que

conlleva la expresión espacial de las dinámicas de un mercado de vivienda neoliberal. El fuerte encarecimiento de la vivienda en alquiler en los enclaves residenciales tradicionalmente más elitistas y consolidados y los intensos procesos de revalorización residencial ocurridos en zonas céntricas y del norte, al calor de una inversión que impulsa procesos de gentrificación y turistificación, han hecho cada vez más inviable el acceso a la vivienda para los y las jóvenes en esas zonas, tal como refleja su fuerte correlación con los niveles de esfuerzo. A su vez, la fuerte relación entre los mismos y los procesos de movilidad y la forma en la que éstos acontecen revelan cómo se asiste a un desplazamiento directo y forzoso de la población joven desde las zonas más privilegiadas, encarecidas y por tanto excluyentes hacia otras más periféricas y asequibles, un proceso que sustenta y refuerza la tesis de la suburbanización de la pobreza (Hochstenbach y Musterd, 2021) y de la precarización de la periferia (Ariza et al. 2024), con la particularidad de que tienden a ser las zonas desfavorecidas de la periferia sur las principales receptoras de los flujos de población joven. Este tipo de desplazamiento se vuelve así especialmente relevante ya que no sólo repercute sobre el bienestar residencial adquirido, conllevando una pérdida de vínculos sociales, de sentido de pertenencia o un acceso deficiente a los servicios (Domínguez-Pérez et al. 2021); sino porque además acentúa las brechas socioespaciales sobre las que ha crecido la Capital (Rodríguez-Suarez et al. 2023) y sobre las que se hace urgente aplicar unas políticas de vivienda redistributivas que contemplen la dimensión territorial como como mecanismo fundamental para lograr un mayor bienestar social y residencial y una mayor cohesión territorial.

6 BIBLIOGRAFÍA

Allen, J., Barlow, J., Leal, J., Maloutas, T. & Padovani, L. (2004): *Housing and Welfare in Southern Europe*. Blackwell Publishing Oxford.

Ardura, A., Lorente-Riverola, I. & Ruiz, J. (2020): Platform-mediated short-term rentals and gentrification in Madrid. *Urban Studies, 57*(15), 3095–3115. https://doi.org/10 1177/0042098020918154

Ariza, J., Sorando, D. & Barañano, M. (2024): La precarización de la periferia. Movilidad y desigualdad residencial en Madrid (2013-2019). *Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales*, 50(151). https://doi.org/10 7764/EURE.50 151.11

Arbaci, S. (2007): Ethnic Segregation, Housing Systems and Welfare Regimes in Europe. *European Journal of Housing Policy*, 7(4), 401–433. https://doi.org/10 1080/14616710701650443

Arundel, R. & Ronald, R. (2021): The false promise of homeownership: Homeowner societies in an era of declining access and rising inequality. *Urban Studies*, *58*(6), 1120-1140. https://doi.org/10 1177/0042098019895227

Barlow, J. & Duncan, S. (1994): *Success and Failure in Housing Provision*. Pergamon Press.

Belotti, E. & Arbaci, S. (2021): From right to good, and to asset: The state-led financialisation of the social rented housing in Italy. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 39(2), 414-433. https://doi.org/10 1177/2399654420941517

Benito, J. E. C. (2019): Necesidad de un pacto intergeneracional para frenar la desigualdad. Clemente, M. & Moreno J.M. (coords.). *Inseguridades y desigualdades en sociedades complejas,* Uno Editorial, pp. 305-320.

Bobek, A., Pembroke, S. & Wickham, J. (2020): Living in precarious housing: non-standard employment and housing careers of young professionals in Ireland. *Housing Studies*, *36*(9), 1364–1387. https://doi.org/10 1080/02673037 2020.1769037

Cabello, S. A. & De-León-Romero, L. P. (2013): Rompiendo la hucha familiar: Estado de bienestar y familia en España, en un escenario de crisis sistémica. *Trabajo social hoy*, *69*, 7-20.

Cabrerizo (2016)

Díaz, R. & Mejías, M. (2025): *Un problema como una casa. Informe sobre las condiciones de la juventud emancipada en España*. Madrid, España, Consejo de la Juventud de España (CJE)

Doling, J. & Ronald, R. (2010): Home ownership and asset-based welfare. *Journal of Housing and the Built Environment,* 25 165–173. https://doi.org/10 1007/s10901-009-9177-6

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. https://doi.org/10 37230/CyTET.2021.M21.00

Echaves, A. & Echaves, C. (2024): Vivienda protegida en alquiler y oportunidades de emancipación residencial en España. Aproximación metodológica por provincias. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, 101, 46-65

Elsinga, M. & Hoekstra, J. (2015): The Janus Face of Homeownership-Based Welfare. *Critical Housing Analysis* 2 (1), 32-41. https://doi.org/10 13060/23362839 2015.2.1174

Fernández-Carbajal, A. (2003): La política de vivienda en España durante el franquismo. *Ciudad y Territorio XXXV (138)*

Flaquer, L. (2004): La articulación entre familia y Estado de bienestar en los países de la Europa del sur. *Papers: Revista de sociología*, 27-58.

García-Calderón, I. & Abellán, J. (2016): El problema de la vivienda en el Madrid neoliberal. Políticas públicas y luchas por la vivienda en el contexto de la crisis urbana. Working Paper Series, Contested_Cities.

Gil, J. (2019): La subida de los alquileres:¿falta de oferta o fondos buitre?. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, (148), 85-95.

Gil, J., Miguel, G. D., Vidal, L. & Martínez, M. A. (2024): *El mercado de alquiler: fuente de desigualdad social*. Madrid: GECU.

Groves, R., Murie, A. & Watson, C. (2007, in press): *Housing and the New Welfare State: Examples from East Asia and Europe*, Aldershot, Ashgate

Hochstenbach, C. & Arundel, R. (2021): The unequal geography of declining young adult homeownership: Divides across age, class, and space. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 46(4), 973-994. https://doi.org/10 1111/tran.12466

Hochstenbach, C. & Musterd, S. (2021): A regional geography of gentrification, displacement, and the suburbanisation

of poverty: Towards an extended research agenda. *Area*, 53(3), 481-491. https://doi.org/10 1111/area.12708

Hochstenbach, C. (2022): Landlord Elites on the Dutch Housing Market: Private Landlordism, Class, and Social Inequality. *Economic Geography*, *98*(4), 327–354. https://doi.org/10 1080/00130095 20222030703

Hochstenbach, C., Kadi, J., Maalsen, S. & Nethercote, M. (2025): Housing as an engine of inequality and the role of policy. *International Journal of Housing Policy*, 25(1), 1-17.

Janoschka, M. (2016): El problema de la vivienda en la ciudad neoliberal. Políticas públicas y luchas por la vivienda. *Contested Cities*.

Köppe, S. (2015): Housing Wealth and Asset-Based Welfare as Risk. *Critical Housing Analysis* 2 (1), 42-51. https://doi.org/10 13060/23362839 2015.2.1175

Kemeny, J. (1995): *From Public Housing to the Social Market*, London: Routledge

Kemeny, J. (2001): comparative housing and welfare: theorising the relationship. *Journal of housing and the built environment*, 16, 53–70. https://doi.org/10 1023/A:1011526416064

Kohl, S. (2020): The political economy of homeownership: a comparative analysis of homeownership ideology through party manifestos. *Socio-Economic Review*, 18(4), 913-940.

Leal, J. & Domínguez, M. (2008): Transformaciones económicas y segregación social en Madrid. *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, 158 703.

Leal-Maldonado, J. & Martínez-Del-Olmo, A. (2021): El ocaso de un modelo de vivienda de difícil reemplazo. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, 53(M), 43–60. https://doi.org/10 37230/CyTET.2021.M21.03

López, E. S. (2018): Jóvenes, crisis y precariedad laboral: una relación demasiado larga y estrecha. *Encrucijadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales*, (15), 3.

López-Rodríguez, D. & Matea, M. R. (2019): Evolución reciente del mercado de alquiler, *Boletín Económico del Banco de España*, Artículos Analíticos n.º 3/2019.

Piketty, T. (2014): *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University.

Marcuse, P. (1985): Gentrification, abandonment, and displacement: Connections, causes, and policy responses in New York City. *Wash. Uj Urb. & Contemp. L.*, *28* 195.

Martínez-Del-Olmo, A. (2020): El sistema de vivienda del Sur de Europa: ¿continuidad o ruptura? *RES. Revista Española de Sociología*, 29(1), 153-180. https://doi.org/10 22325/fes/res.2020.10

Martínez-Del-Olmo, A. (2024): Less Access and More Inequality: Evidence of and Responses to the Housing Affordability Crisis Faced by Young People in Spain's Larger Cities. *Critical Housing Analysis*, 11 (2): 229-241. https://doi.org/10 13060/23362839 2024.11.2580

Méndez-Gutiérrez-Del-Valle, R. (2021): Financiarización urbana y burbuja del alquiler en España: tendencias y contrastes en perspectiva multiescalar. *Documents d'anàlisi geogràfica*, 67 (3), 441-463. https://doi.org/10 5565/rev/dag.664

Pareja-Eastaway, M. & Sánchez-Martínez, T. (2011): El alquiler: una asignatura pendiente de la Política de Vivienda en España. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 167, 53-70.

Rodríguez-Suárez, I., Álvarez-Del-Valle, L. , Fernández-Ramírez, C. & Hernández-Aja, A. (2023): El imposible acceso a la vivienda en Madrid: cuando los precios superan a las rentas. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 55 (215), 61–76. https://doi.org/10 37230/CyTET.2023 215.4

Ronald, R. (2006): Convergence? Home ownership and asset-based welfare regimes. *International workshop: Home ownership in Europe: policy and research issues, Delft, The Netherlands, November 23-24 2006*. Delft University of Technology, OTB Research Institute for the Built Environment.

Ronald, R., Kadi, J. & Lennartz, C. (2015): Homeownership-based welfare in transition. *Critical Housing Analysis*, *2*(1), 52-64.

Ronald, R. & Dewilde, C. (2017): *Housing Wealth and Welfare*. Edward Elgar.

Saunders, P. (1990): *A Nation of Home Owners*. Unwin Hyman, London.

Stephens, M., Lux, M. & Sunega, P. (2015): Housing: Asset-based Welfare or the 'Engine of Inequality'? *Critical Housing Analysis*, 2(1), 22-31.

Sorando, D. & Ardura, A. (2021): Desplazamiento: la gentrificación como proceso de expulsión en Madrid. *Documentación social*, 1(1), 1.

Srinivas, V. (2019): Explaining the Increase in Young Adults Living with Parents. *Journal of Economic Issues*, 53(4), 1017–1028. https://doi.org/10 1080/00213624 2019.1664237

Torres, R. (2023): El acceso de los jóvenes a la vivienda. *Cuadernos de Información Económica*, 296, 25-32.

Torgersen, U. (1987): Housing: The wobbly pillar under the welfare state. *Scandinavian Journal of Housing and Planning Research Supplement*, 4(1), 116–127.

Trilla-Bellart, C. & Bosch Meda, J. (2018): *El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo*. Fundación Alternativas.

Uceda-Navas, P. (2024): Se alquila vivienda, se hipoteca la vida: el difícil escenario de los hogares frente a los precios del alquiler en España. *Documentación Social*,15. VI Etapa.

Walks, A. (2016): Homeownership, asset-based welfare and the neighbourhood segregation of wealth. *Housing Studies*, 31(7), 755–784. https://doi.org/10 1080/02673037 2015.1132685

Whitehead, C. (2016): Housing as Asset Based Welfare: A Comment. *Critical Housing Analysis*, 3 (1): 10-18. https://doi.org/10 13060/23362839 2016.3.1249

Yun, L. & Evangelou, N. (2016): *Social benefits of homeownership and stable housing*. National Association of Realtors, Research Division.

Zhu, L. (2018): Intergenerational housing asset transfer and the reproduction of housing inequality in urban China. *Chinese Journal of Sociology*, *4*(4), 453-480. https://doi.org/10 1177/2057150X18792835

7 AGRADECIMIENTOS

La autora agradece las críticas constructivas recibidas, comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Este articulo está dentro del programa de actividades del proyecto "Vivienda, Arraigos y Vulnerabilidad en ciudades españolas" (VIARVU - PID2022137639NB-10) financiado por el Ministerio de Innovación y Ciencia de España.

134

Planificación urbanística y crisis de acceso a la vivienda: incidencia de las viviendas de uso turístico en el precio de la vivienda y su dependencia espacial en el periodo pospandémico en España

Urban planning and housing access crisis: incidence of tourist-use housing on housing prices and its spatial dependence in the post-pandemic period in Spain

Clara Matutano-Molina [1]
Alexandra Delgado-Jiménez [2]
Aitziber Pousa-Unanue [3]

[1] Profesora e Investigadora Escuela Politécnica Superior. Universidad Nebrija.
cmatutano@nebrija.es, https://orcid.org/0000-0003-3031-6156

[2] Investigadora Principal Arquitectura Escuela Politécnica Superior. Universidad Nebrija
adelgado@nebrija.es, https://orcid.org/0000-0002-2251-7583

[3] Profesora e Investigadora Facultad de Economía y Empresa. Universidad Nebrija.
apousa@nebrija.es, https://orcid.org/0000-0001-6596-6293

Resumen

La relevancia del turismo y la proliferación de las viviendas de uso turístico (VUT) de los últimos años en España, hace necesario el estudio del impacto que estas generan en relación con la actual crisis de acceso a la vivienda. Se requieren estudios nacionales que consideren las particularidades regionales y municipales para obtener una visión integral del problema, con el objeto de legislar y planificar adecuadamente la incidencia de la VUT en ciertos territorios. Por eso, mediante un análisis geoespacial basado en el índice de Moran I y en relación con la evolución de los precios de vivienda en alquiler, esta investigación examina la dependencia espacial de la VUT en diversas provincias y ciudades españolas en el periodo pospandémico. Los resultados de este indicador clave destacan la existencia de regiones donde su prevalencia agrava el acceso a la vivienda, lo que afecta a los residentes y supone, unido a otros factores, un posible riesgo de una nueva crisis inmobiliaria. Se muestra la importancia de integrar el análisis espacial de las VUT en la planificación urbana para abordar la situación actual, prevenir futuras inestabilidades del mercado de vivienda y regular en pro de la convivencia. Este estudio enfatiza la necesidad de estrategias de planificación urbanística que consideren la concentración espacial de la VUT, además del resto de usos turísticos, con el objetivo de promover un desarrollo urbano sostenible y equitativo en España.

Palabras clave

Planificación urbana | Crisis de acceso a la vivienda | Vivienda de Uso Turístico (VUT) | Airbnb | Turismo

Abstract

The relevance of tourism and the proliferation of tourist housing (VUT, in Spanish) in recent years in Spain, makes it necessary to study the impact that these generate in relation to the current crisis of access to housing or housing affordability crisis. National studies that take into account regional and municipal particularities are required to obtain a comprehensive view of the problem, in order to legislate and plan adequately the incidence of VUT in certain territories. Therefore, through a geospatial analysis based on the Moran I index and in relation to the evolution of rental housing prices, this research examines the spatial dependence of VUT in various Spanish provinces and cities in the post-pandemic period. The results of this key indicator highlight the existence of regions where its prevalence aggravates access to housing, affecting residents and implying, together with other factors, a potential risk of a new housing crisis. It shows the importance of integrating spatial analysis of VUT into urban planning to address the current situation, prevent future housing market instabilities and regulate for coexistence. This study emphasises the need for urban planning strategies that consider the spatial concentration of VUT, in addition to other tourism uses, in order to promote sustainable and equitable urban development in Spain.

Keywords

Spatial planning | *Housing affordability crisis* | *Tourist-Use Housing (VUT)* | *Airbnb* | *Tourism*

ESTUDIOS / ARTICLES_E07
CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
VOL. LVII, Nº 225, OTOÑO 2025
PÁGS. 134-151
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.225.7
CC BY-NC-ND
RECIBIDO: 27.02.2025
REVISADO: 16.06.2025

1 ACCESO A LA VIVIENDA Y VIVIENDA DE USO TURÍSTICO: ¿UN CÍRCULO? ¿UN CÍRCULO VICIOSO O VIRTUOSO?

La escasez y la carestía de la vivienda y el suelo, que generan la crisis de acceso a la vivienda, han sido un tema de debate público en España durante años, especialmente en los últimos meses. Se trata de una madeja entrelazada y compleja que relaciona la economía, el medio ambiente (el espacio, especialmente el urbano) y la sociedad. Podría verse, si es adecuada la metáfora, como un problema latente o dormido que ahora ha despertado en lo que podría ser una enésima pesadilla o un homenaje a la célebre película "Groundhog Day ('Atrapado en el tiempo' en España)".

No se trata de una cuestión aislada de España, ni del contexto europeo, ya que a nivel mundial se habla de una crisis global de acceso a la vivienda o crisis de vivienda asequible. Esto supone la espectacular escalada de los precios de la vivienda en muchas ciudades del mundo en las últimas décadas, y lo más grave es que en algunas de estas ciudades estos precios han subido más rápido que los ingresos de los hogares (Galster et al., 2020).

Se trata de un problema de orden mayor; que aparece en los mercados locales de vivienda pero que tiene un impacto a nivel nacional:

> A nivel agregado, la inasequibilidad de la vivienda también podría acarrear costes macroeconómicos significativos y a largo plazo, como la presión a la baja sobre la fertilidad y la congestión y degradación medioambiental a escala metropolitana. La inasequibilidad de la vivienda también podría frenar la estructura competitiva y el crecimiento de un área metropolitana al disuadir la movilidad interna de los hogares y las empresas, y esta mala asignación de la mano de obra puede reducir el crecimiento económico a nivel nacional (Hsieh et al., 2019).

Si nos centramos en España, la cuestión es que, desde hace unos años, concretamente desde 2008, año de inicio de la anterior crisis financiera inmobiliaria —dato no casual, como en las películas, cuando aparece un actor nuevo es que luego va a desarrollar parte de la trama—, la película actual de la crisis de acceso a la vivienda por la falta de stock de vivienda asequible incluye un nuevo actor —¿secundario?, ¿protagonista?— que es la vivienda de uso turístico o VUT. Para muchos, la VUT se traduce directamente como Airbnb (creada en 2007, y seguramente, la más famosa de las plataformas) o cualquier otra plataforma *peer-to-peer* o p2p. Es importante destacar que en la anterior crisis inmobiliaria tras la denominada "década prodigiosa" 1997-2007 (Delgado, 2011), esta variable directamente no existía.

Entender su "papel" (nunca mejor dicho) en el panorama 2025, y tras los últimos años de transformación desde la crisis de COVID-19, resulta clave para hacer posible que la planificación urbanística incorpore esta nueva variable. Para resolver la crisis de acceso a la vivienda se hace necesario contar con mejores herramientas de análisis, pero sobre todo con acciones posteriores para planificar, flexibilizar y favorecer el derecho constitucional a la vivienda. El desafío de las VUT muestra en su componente espacial, localización, concentración, la posibilidad de una mayor comprensión y regulación.

En el debate hay muchas posturas, aunque por sintetizar en dos titulares de las últimas semanas se tendría por una parte "Sobran Airbnb y faltan viviendas" (Cué, 2025) enunciado por el Presidente del Gobierno, o "El alquiler turístico

solo causa el 0,5% del alza de la vivienda" (Valls, 2025) respondido por el Director General de Airbnb en España.

¿Hemos pasado de la crisis financiera inmobiliaria en 2008 a la crisis de acceso a la vivienda en 2025 con la vivienda de uso turístico como polizón? ¿Se han desarrollado políticas públicas de vivienda y se ha planificado y construido según las necesidades de vivienda y teniendo en cuenta nuevas realidades como las VUT? Son muchas las preguntas que necesitan respuesta. Esta investigación, por su parte, supone una aproximación al panorama de la vivienda de uso turístico en Europa y en España para aportar al debate criterios científicos que ayuden a una toma de decisiones consensuada y de corto y largo plazo. En este artículo, se busca aportar indicadores clave al debate que integren datos que permitan arrojar luz a un tema actual y de dinámica creciente.

En este artículo se busca analizar los datos de la VUT y su dependencia espacial en relación con el acceso a la vivienda y otras dinámicas urbanas para saber si están relacionadas en España como estudio de caso. En caso afirmativo, habría un círculo, y la pregunta sería ¿un círculo vicioso o virtuoso?

Para tal fin, el artículo se estructura de la siguiente manera: primero, el estado del arte para el contexto europeo sobre la actual crisis global de acceso a la vivienda y el papel de la planificación urbanística, el turismo urbano y su correlación con el precio de la vivienda y el impacto de las VUT. Después, en materiales y métodos, se describen las características metodológicas de esta investigación y el uso del Índice de Moran para estudiar la VUT. A continuación, se presentan los principales resultados obtenidos de los indicadores propuestos para el análisis de su incidencia y la dependencia espacial en España a nivel provincial y municipal. Finalmente, se destacan las conclusiones sobre las ciudades españolas y otros corredores turísticos y sus implicaciones para la planificación urbanística de cara a acoger esta nueva realidad. De manera adicional, se plantean futuras líneas de investigación de esta cuestión de importancia para la justicia social.

1.1 El turismo y su relación con el precio de la vivienda

En las últimas décadas, el turismo se ha revelado como un motor clave del crecimiento económico, en especial en entornos urbanos donde aporta alrededor del 10% al PIB local de las ciudades europeas (ONU Turismo, 2024). Los principales destinos urbanos de Europa atraen cada año a más 223 millones de visitantes, lo que supone el 36,47% del total de llegadas del continente (TourisMIS, 2023). Sin embargo, las ciudades que son reclamo turístico también enfrentan numerosos desafíos relacionados con su impacto en los recursos, las infraestructuras y el tejido social donde destaca el uso intensivo de recursos naturales, la disponibilidad de espacios públicos o la gentrificación derivada de la subida generalizada de precios de la vivienda (ONU Turismo, 2024).

Las estancias vacacionales proporcionadas por plataformas como la citada Airbnb ya representan una cuarta parte del total de pernoctaciones en Europa. Se prevé que estas cifras continúen en ascenso, ya que desde la pandemia de COVID-19 se ha observado un crecimiento anual promedio del 39% de las reservas en este tipo de plataformas en los países de la Unión Europea (Eurostat, 2025).

Uno de los retos que ha surgido con la proliferación de las plataformas colaborativas y las viviendas de uso turístico (VUT) en los destinos urbanos es la expansión del espacio turístico hacia áreas y mercados que tradicionalmente han sido dirigidos a la población local (García-López et al., 2020). El espacio turístico puede concebirse como 'espacio turístico humano', que incluye todos los lugares visitados por un individuo o grupo, o como el "espacio turístico de un área", que engloba el espacio geográfico donde ocurre la actividad turística (Włodarczyk, 2014).

Siguiendo la segunda definición del espacio turístico, diversos autores defienden que la actividad turística fomenta la *comodificación* de los entornos, a través de su transformación en áreas de consumo (Manuel-Navarrete y Redclift, 2012; Young y Markham, 2020). Esta cuestión se relaciona con el concepto de "acumulación por desposesión" (Harvey, 2017). En esta línea, Manuel-Navarrete y Redclift (2012) concluyen que el turismo puede dar lugar a procesos de exclusión de la comunidad residente en favor del consumo privado del espacio. En definitiva, el espacio no es un entorno pasivo, sino que tiene un posicionamiento integrado en la política social, además de que conforma el reflejo espacial de la sociedad (Lefebvre, 1991).

Por eso, el análisis del impacto socio-económico del turismo es crucial, en especial, en los

destinos con alta densidad de visitantes. Debido a la naturaleza espacial del turismo, el uso de Sistemas de Información Geográfica (SIG) y técnicas de Análisis Exploratorio de Datos Espaciales (ESDA) se ha vuelto cada vez más frecuente en el estudio de los patrones de distribución del turismo (Griberger et al., 2014). Estas herramientas permiten análisis territoriales integrales, esenciales para una planificación turística efectiva y un desarrollo sostenible.

En este sentido, cabe destacar el análisis geoespacial realizado por Vizek (2022). Este estudio muestra que el aumento de la actividad turística se encuentra correlacionado con el incremento de los precios de la vivienda, especialmente en destinos populares como Croacia. Según esta investigación, los efectos del turismo en los precios de la vivienda pueden extenderse más allá de las áreas locales, afectando a regiones vecinas debido al aumento de la demanda de alquileres a corto plazo. Otro estudio de Souza et al. (2021) realizado en ciudades como Salvador demuestra una autocorrelación positiva significativa en los precios de la vivienda, indicando efectos de concentración influenciados por el turismo. Estos hallazgos resaltan la importancia y la necesidad de estudiar la dependencia espacial de la VUT también en España y resto de Europa. La capacidad de identificar y analizar patrones espaciales en los precios de la vivienda podría ayudar a los planificadores y responsables de políticas públicas a desarrollar estrategias más informadas y efectivas para gestionar el impacto del turismo, en este caso en el mercado local de vivienda.

En España, un estudio de Sarrión-Gavilán et al. (2015) encontraron una autocorrelación espacial positiva, indicando una alta concentración en áreas costeras y alta presión en ciertos municipios del interior de Andalucía. Esta investigación mostró un desequilibrio persistente entre las zonas costeras e interiores, con altas concentraciones de alojamientos turísticos en regiones como la Costa del Sol Occidental y el oeste de Almería. Las áreas interiores, particularmente aquellas con alta calidad ambiental y paisajística, también experimentaron una presión turística significativa.

España es el segundo país del mundo en número de visitantes alcanzando su récord histórico en 2024 con 24 millones de turistas, lo que ha supuesto el 10% de crecimiento respecto al año anterior (Molina, 2025). Y cuenta con la región de Europa más afectada por los alquileres vacacionales, Andalucía, con más de 30 millones de pernoctaciones en 2023, y otras dos entre las cinco primeras, Cataluña y Comunidad Valenciana (Badillo, 2024). Por ello, este análisis para nuestro país tiene especial relevancia.

1.2 Incidencia de las viviendas de uso turístico (VUT) en los entornos urbanos y regiones turísticas

La economía colaborativa hace referencia a modelos de negocio donde las plataformas en línea establecen un mercado abierto para el intercambio temporal de bienes o servicios entre individuos (*peer-to-peer*), generalmente apoyado por sistemas de reputación y confianza (Parlamento Europeo, 2017). Su desarrollo ha sido notable en el sector de los servicios, especialmente en el turismo (Izquierdo et al., 2016), donde la tradición tecnológica ha facilitado su crecimiento (Buhalis y Law, 2008).

El sector del alojamiento turístico ilustra claramente el impacto de la economía colaborativa. Plataformas como Airbnb o HomeAway combinan alojamiento turístico informal y comercial, utilizando un sistema basado en las comunidades digitales para la búsqueda y gestión de alquileres vacacionales (Russo, 2015). Las VUT, que nacen en 2007, con la aparición de los principales operadores en el contexto de la crisis económica, de carácter inmobiliario —no cuestión casual; "pinchazo" de la burbuja inmobiliaria y búsqueda de nuevos nichos de negocio—, son propiedades residenciales que se alquilan temporalmente a terceros con fines turísticos, vacacionales o de ocio, a cambio de un precio. Estas propiedades pueden ser alquiladas en su totalidad o por estancias, y están amuebladas y equipadas para su uso inmediato. Desde entonces, la presencia de las VUT ha transformado las ciudades de forma asimétrica en función las características de cada barrio y la capacidad de los gobiernos locales para gestionar su impacto social y medioambiental (De-la-Encarnación, 2023).

La Fig. 1 recoge el volumen de anuncios registrados en Airbnb en las principales ciudades europeas.

Además del volumen de alojamientos, cabe destacar la predominancia del alquiler temporal (<1 mes), que excepcionalmente baja del 90% en ciudades como Barcelona o Berlín. Cataluña, con su innovadora regulación de las VUT bajo el Decreto 159/2012, marcó un hito en el crecimiento de las VUT en Barcelona (Ayuntamiento de Barcelona, 2021). La ralentización en la emisión de

CIUDAD	NÚM. ANUNCIOS	ALQUILERES DE CORTA DURACIÓN (<1 MES)
Ámsterdam	10 032	99%
Atenas	14 642	99%
Barcelona	19 455	62%
Berlín	13 984	59%
Bruselas	6 526	92%
Copenhague	21 707	99%
Dublín	6 426	98%
Estocolmo	5 223	96%
Lisboa	24 181	96%
Londres	95 144	97%
Madrid	26 760	90%
Milán	22 627	96%
Múnich	7 281	96%
Oslo	10 762	98%
París	91 031	81%
Praga	9 929	98%
Roma	35 247	99%
Viena	14 618	91%
Zúrich	3 396	91%

FIG. 1. Volumen de anuncios de VUT en Airbnb en las principales ciudades europeas (2025)
Fuente: Elaboración propia, basada en Inside Airbnb (2025)

licencias podría explicar la prolongación de las estancias en VUT en la ciudad. En el caso de Berlín, desde el año 2021 se prohíbe el uso de espacios habitables con fines no autorizados, incluyendo el alquiler de viviendas completas a corto plazo sin un permiso especial, aunque sí está permitido el alquiler de habitaciones individuales dentro de una vivienda.

A nivel nacional, existen los casos paradigmáticos de las ciudades de Marbella, Málaga y Alicante que destacan por sus elevadas densidades de VUT por habitante, con 48, 14 y 12 viviendas por cada 1000 habitantes, respectivamente (INE, 2024).

Desde sus inicios, el sector hotelero ha tachado de competencia desleal el modelo de negocio de estas plataformas de VUT por la falta de regulación y transparencia (Heo, 2016), pero en los últimos años no solo ese sector económico ha mostrado su disconformidad con la proliferación de las VUT. La insatisfacción social con este modelo se ha intensificado, alterando la percepción que los ciudadanos tienen de sus propias urbes. Así, el 52% de los residentes urbanos consideran el turismo genera riqueza, pero el 45% sostiene que también aumenta el precio de la vivienda. En España, el 56% comparte esta opinión, seguido por Hungría (47%), Suecia (45%), Bélgica & Alemania (44%), Italia (43%) y Francia (42%) (ONU Turismo, 2019).

Desde el sector académico se han desarrollado numerosas investigaciones para estudiar la incidencia de las VUT en la vivienda de las ciudades europeas. Con base en una investigación desarrollada en Londres entre 2016 y 2019, por ejemplo, Benítez-Aurioles y Tussyadiah (2020) confirman que, plataformas como Airbnb ejercen una presión ascendente sobre los precios de adquisición de viviendas y, en menor grado, sobre los alquileres. Adicionalmente, la localización de estas VUT muestra una correlación negativa con la diversidad de tipos de viviendas y una correlación positiva con las zonas que presentan una alta proporción de alquileres privados (Shabrina et al., 2022).

En España, García-López et al. (2020) concluyen que, en el caso de la ciudad de Barcelona, la presencia de Airbnb ha provocado un aumento del 1,9% en los alquileres, del 4,6% en los precios de transacción y del 3,7% en los precios de oferta en el promedio de los barrios; resultados alineados con la investigación de Benítez-Aurioles y Tussyadiah (2020). Sin embargo, el aumento de precios no se debe únicamente al turismo, sino también a la deuda de los hogares, la falta de viviendas de alquiler público y la inversión especulativa extranjera (Blanco-Romero et al., 2018). Etxezarreta-Etxarri et al. (2020) comprobaron que, en Donostia/San Sebastián, el aumento de una desviación estándar en la actividad de Airbnb incrementa los precios de alquiler a largo plazo en un 7,3%. Esto supone el mayor dato de subida de precio del alquiler de las investigaciones analizadas en este estado del arte.

En resumen, numerosos académicos han recurrido a modelos económicos para analizar el impacto de estas plataformas en entornos urbanos. Otros han examinado la distribución espacial de los anuncios de VUT (García-Amaya et al., 2021; Gutiérrez et al., 2017; Shabrina et al., 2022; Yrigoy, 2017), demostrando una mayor concentración de alojamientos en torno a las principales regiones y atractivos turísticos. No obstante, los estudios que han indagado en la interrelación entre las variables económicas y espaciales al analizar el impacto de Airbnb en las ciudades españolas, en general, son minoritarios (Adamiak et al., 2019).

Por ello, esta investigación pretende comprender en el periodo pospandémico si existe una autocorrelación espacial en el porcentaje de VUT respecto al total de viviendas a nivel provincial y municipal; la posible relación entre las VUT y el precio de la vivienda en alquiler; y si existe

autocorrelación espacial a nivel municipal teniendo en cuenta un estudio con ambas variables, para, en caso afirmativo, poder contribuir a la mitigación de los efectos adversos del turismo en el acceso a la vivienda. De este modo, se pretende contribuir a un desarrollo turístico responsable que beneficie tanto a la comunidad local como a los visitantes.

2 MATERIALES Y MÉTODOS

El análisis espacial del impacto de las VUT en un territorio puede llevarse a cabo mediante herramientas de análisis geoespacial como el Índice de Moran (Moran, 1950). Este estadístico permite explorar la dependencia espacial de las VUT para obtener información clave sobre cómo el turismo impacta en los mercados de la vivienda. Para llevar a cabo un análisis bivariante, se ha seleccionado el precio de la vivienda en alquiler para reforzar más el análisis en el acceso a la vivienda, ya que el alquiler es una de las opciones más vinculadas a una primera vivienda en cohortes jóvenes, por citar un caso típico. Este índice sirve como una medida estadística para evaluar la autocorrelación espacial, indicando si valores similares (por ejemplo, el número de VUT (análisis univariante) o el número de VUT respecto a la población o al precio de la vivienda en alquiler (análisis bivariante) se agrupan geográficamente.

Aunque abundan las contribuciones que examinan el impacto de las VUT en España, la mayoría de la literatura se centra en casos aislados de ciudades como Barcelona, Donostia/San Sebastián o Menorca. No obstante, es imperativo fortalecer los estudios de dependencia espacial a escala nacional (Adamiak et al., 2019), que nos permitan obtener una visión integral de los problemas derivados de las VUT y legislar y planificar en consecuencia. En respuesta a la brecha existente en la literatura que combina estudios económicos y espaciales, esta investigación examina la dependencia espacial de la VUT en España, entre los años 2020-2024.

Este estudio se realiza a partir de datos públicos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística (INE, 2024), por Idealista (Idealista, 2024) y por el Sistema Estatal de Referencia de precios de alquiler de vivienda del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (Mivau, 2024), en el periodo temporal entre 2020 y 2024. El análisis se lleva a cabo a nivel provincial y municipal para poder evaluar la distribución espacial de los datos y los patrones de agrupación de las VUT en diferentes regiones de España. Este conjunto de datos integral es crucial para comprender la dinámica de los mercados de VUT en el contexto de la recuperación y el crecimiento pospandémico.

El análisis de datos se realiza utilizando el lenguaje de programación R empleando el IDE RStudio, un entorno de desarrollo integrado dedicado a la computación estadística y a la creación de gráficos elegido por su naturaleza de código abierto. Inicialmente, se vincula el conjunto de datos junto con sus datos espaciales a nivel provincial y municipal. Posteriormente, se lleva a cabo un análisis exploratorio espacial de los datos con el objetivo de analizar la tendencia y el acoplamiento existente entre la cantidad de VUT y el precio de la vivienda en alquiler a lo largo de dicho periodo seleccionado a nivel municipal. Finalmente, se analiza la dependencia espacial a nivel global y local en todo el territorio peninsular.

2.1 Índice de Moran

El Índice de Moran es una medida ampliamente utilizada para evaluar la dependencia espacial. Funciona de manera similar al coeficiente de correlación de Pearson, pero incluye una medida de proximidad entre elementos, lo que lo hace especialmente adecuado para el análisis de datos espaciales (Moran, 1950).

La dependencia espacial se refiere al grado de asociación o correlación entre observaciones que están geográficamente cercanas entre sí. Determina la existencia de una relación en una ubicación y su influencia en otra. En consecuencia, el valor de una variable depende y se ve afectada por los valores de sus observaciones vecinas. En otras palabras, los valores similares (altos o bajos) tienden a agruparse en el espacio, o, por el contrario, a dispersarse, mostrando un patrón de alternancia entre valores altos y bajos. El Índice de Moran cuantifica el grado y el tipo de esta dependencia espacial.

Para comprender la dependencia espacial en los datos, es útil realizar un análisis espacial exploratorio, que puede incluir visualizaciones como el gráfico de Moran (Fig. 2).

El gráfico de Moran representa los valores de la variable de interés en cada ubicación en el eje horizontal (variable “Y”) frente al valor promedio ponderado de la misma variable en las ubicaciones vecinas (lo que se conoce como el rezago espacial de la variable Y, “Wy”) en el eje vertical. La

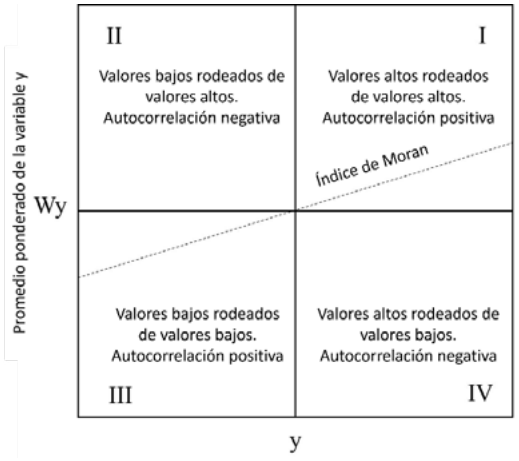


FIG. 2. Gráfico de Moran
Fuente: Elaboración propia

pendiente de la línea de regresión en este gráfico corresponde al valor del Índice de Moran (I de Moran). Un patrón agrupado de valores similares (altos con altos, bajos con bajos) tendrá una pendiente positiva, indicando autocorrelación espacial positiva. Un patrón disperso (altos rodeados de bajos, bajos rodeados de altos) tendrá una pendiente negativa, indicando autocorrelación espacial negativa. Los puntos cercanos al origen (0,0) en el gráfico de Moran corresponden a unidades espaciales con baja o nula dependencia espacial con sus vecinos.

El Índice de Moran, desarrollado por Patrick Alfred Pierce Moran, es una medida de la autocorrelación espacial. El I de Moran puede definirse como:

$$I = \frac{N}{\sum_i \sum_j w_{ij}} = \frac{\sum_i \sum_j w_{ij}(Y_i - Y)(Y_j - \bar{Y})}{\sum_i (Y_i - \bar{Y})^2} \qquad (1)$$

Donde N es el número de unidades espaciales (provincias o municipios en nuestro caso) indexadas por i y j; Y es la variable de interés (% de VUT, por ejemplo) en una región i; $\bar{Y}$ es la media de Y, y w_{ij} es la matriz de pesos espaciales. Esta matriz cuadrada es fundamental para el cálculo y cuantifica la intensidad de la relación espacial entre la unidad i y la unidad j. Típicamente, w_{ij} es 1 si i y j son vecinas (según un criterio definido, como contigüidad o distancia) y 0 si no lo son. A menudo, la matriz se normaliza para que la suma de los pesos para cada unidad i sea 1. La matriz de pesos espaciales permite que el índice de Moran considere explícitamente la estructura geográfica y cómo la proximidad física influye en la similitud de los valores de la variable.

Para determinar la presencia de dependencia espacial en el porcentaje de VUT respecto al número de viviendas en total en el periodo seleccionado, se calculan el estadístico I de Moran y el gráfico de Moran correspondiente a cada dato semestral.

2.2 Índice de Moran y análisis LISA aplicado a la dependencia espacial en la VUT

El Índice de Moran, o Moran I, es un estadístico que puede utilizarse para medir la dependencia espacial de las VUT, ya que cuantifica el grado de agrupación o dispersión de unidades del porcentaje de viviendas de uso turístico en un área geográfica. Este índice puede revelar patrones significativos en la autocorrelación espacial, lo cual es esencial para comprender la dinámica de los mercados de VUT. En este sentido, evalúa si el patrón expresado es agrupado, disperso o aleatorio.

Hasta el momento, diferentes estudios han empleado el Índice de Moran para investigar la dependencia espacial de la VUT en diversas regiones. Estos análisis proporcionan información valiosa sobre los patrones de agrupación y dispersión de los alojamientos turísticos en diversas provincias.

Además del análisis global, es crucial estudiar la dependencia espacial a nivel local. Para ello, se utilizan los Indicadores Locales de Asociación Espacial (LISA), desarrollados por Anselin (1995). El análisis LISA descompone el Índice de Moran Global y calcula un valor de autocorrelación espacial para cada unidad espacial individualmente de un modo univariante o bivariante. Esto permite identificar patrones locales de asociación espacial que pueden no ser evidentes a nivel global o que pueden ir en contra de la tendencia general.

Los resultados se representan típicamente en mapas LISA, que clasifican cada unidad espacial según el tipo de clúster o asociación espacial que presenta. Los tipos de clústeres principales identificados por LISA son: Alto-Alto: Unidades espaciales con un valor alto de la variable rodeadas por unidades espaciales con valores altos, lo que indica clústeres de altos valores; Bajo-Bajo: Unidades espaciales con un valor bajo de la variable rodeadas por unidades espaciales con valores bajos, indicando clústeres de bajos valores; Alto-Bajo: Unidades espaciales con un valor alto de la variable rodeadas por unidades con valores bajos, lo que indica un "punto caliente" aislado o

atípico; y por último, Bajo-Alto: Unidades espaciales con un valor bajo de la variable rodeadas por unidades con valores altos, lo que indica un "punto frío" aislado o atípico.

Por esta razón, el análisis LISA es una herramienta muy potente utilizada en la planificación urbana para medir la dependencia espacial e identificar patrones de autocorrelación espacial. Esta herramienta ayuda a los planificadores urbanos a comprender la estructura espacial de las ciudades, detectando zonas de alta y baja actividad, y analizando las relaciones espaciales entre diversos fenómenos urbanos, como lo estudiaron Xiea et al. (2020) y Kowe et al. (2020).

En el estudio de Rangel y Rivero (2020) centrado en Extremadura (España), los mapas del análisis LISA revelaron fuertes desequilibrios e identificaron agrupaciones de valores altos y bajos de alojamiento turístico. Como se ha mencionado en el análisis, esta información es crucial para desarrollar estrategias que equilibren la oferta y demanda turística. Otro ejemplo del análisis local de Moran es el estudio de Singh-Garha (2021), que emplea un análisis LISA para medir la dependencia espacial de los listados de Airbnb en las principales ciudades turísticas españolas, analizando su agrupación y distribución. Sin embargo, no menciona específicamente el uso del Índice de Moran para este análisis.

Los hallazgos de estos estudios proporcionan información valiosa para la planificación de destinos, resaltando la necesidad de estrategias de desarrollo turístico equilibradas y sostenibles. Al comprender la dependencia espacial de la VUT a través del Índice I de Moran y LISA, los responsables de políticas y planificadores urbanos pueden desarrollar intervenciones más efectivas para el desarrollo equilibrado de las componentes espaciales de lo económico y lo social, como puede ser la vivienda y la VUT.

3 ANÁLISIS DE RESULTADOS

En este estudio, se utiliza el Índice de Moran para analizar la distribución espacial de la VUT específicamente en España. Este enfoque permite detectar e interpretar patrones y agrupaciones en la distribución de este tipo alojamientos turísticos en todo el país. Al combinar un análisis a nivel provincial y municipal de España, el estudio proporciona una comprensión detallada de la organización espacial de las VUT en toda la península, obteniéndose un enfoque crucial para desarrollar estrategias y políticas efectivas en el sector turístico. La investigación de la dependencia espacial de los datos de VUT a nivel provincial y municipal en España arrojó interesantes resultados. El hecho de realizar un análisis bivariante a nivel local también permitió obtener información sobre la relación existente entre el número de VUT respecto al total y el precio del alquiler de la vivienda en estos últimos cuatro años tras la pandemia. A continuación, se recogen los principales resultados obtenidos durante el estudio.

3.1 Análisis de la tendencia del precio de la vivienda en alquiler respecto al número de VUT

En primer lugar, se han representado conjuntamente los datos normalizados del precio de alquiler de Idealista y el porcentaje de VUT a nivel provincial. Esta representación muestra un acoplamiento de ambas variables en las provincias españolas más pobladas como Madrid, Málaga, Barcelona, Valencia, Alicante, Sevilla y Málaga (Fig. 3), donde se observa un patrón similar de decrecimiento hasta 2022 y posterior crecimiento hasta el último dato disponible de 2024. En términos generales se observa un comportamiento similar al patrón detectado en el resto de provincias españolas. Por concreción gráfica, se muestran solo estas seis provincias seleccionadas por tamaño poblacional y dinámica turística.

Como se observa en la Fig. 3, se detecta una correlación positiva desde el año 2022. Se trata de un tramo temporal de cuatro semestres consecutivos que abarca hasta el último dato disponible en 2024. Cabe destacar la excepción observada en el caso de Barcelona como se revisará a continuación.

En el periodo prepandémico, la provincia de Barcelona mostraba, como se ha indicado anteriormente, una participación de la presencia de la VUT en el aumento del precio del alquiler (Blanco-Romero et al., 2018; García-López et al., 2020). Sin embargo, como se observa en la Fig. 3, en el periodo analizado para esta investigación, Barcelona muestra desde entonces un menor acoplamiento frente al resto de provincias entre el porcentaje de VUT y el precio del alquiler a diferencia de las grandes provincias españolas de la muestra.

Como se ha indicado en el punto 1.2., Cataluña y en especial la ciudad de Barcelona, ha liderado ha liderado una transformación en la regulación de las VUT por la relación que tienen con la

presión del centro histórico. Se observa aprioríticamente una posible relación del tipo de regulación de las VUT que se ha desarrollado para llegar a esta situación. Además, estos avances en materia de regulación del alojamiento turístico se están viendo reforzados por las recientes regulaciones relativas a la Ley de la Vivienda y la determinación de las zonas tensionadas de la provincia en el año 2024, que están comenzando a dar sus frutos en los primeros meses del 2025, con una caída del 8,9% de los precios del alquiler en la ciudad condal respecto al mismo periodo del año anterior (Blanchar, 2025). Esta singularidad sería motivo de un análisis específico a futuro sobre las circunstancias que han operado a diferencia de otras provincias españolas.

3.2 Análisis de correlación

Esta sección presenta los resultados de la correlación entre los datos de la mediana del precio de alquiler (Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (Mivau), 2024) y el porcentaje de VUT respecto

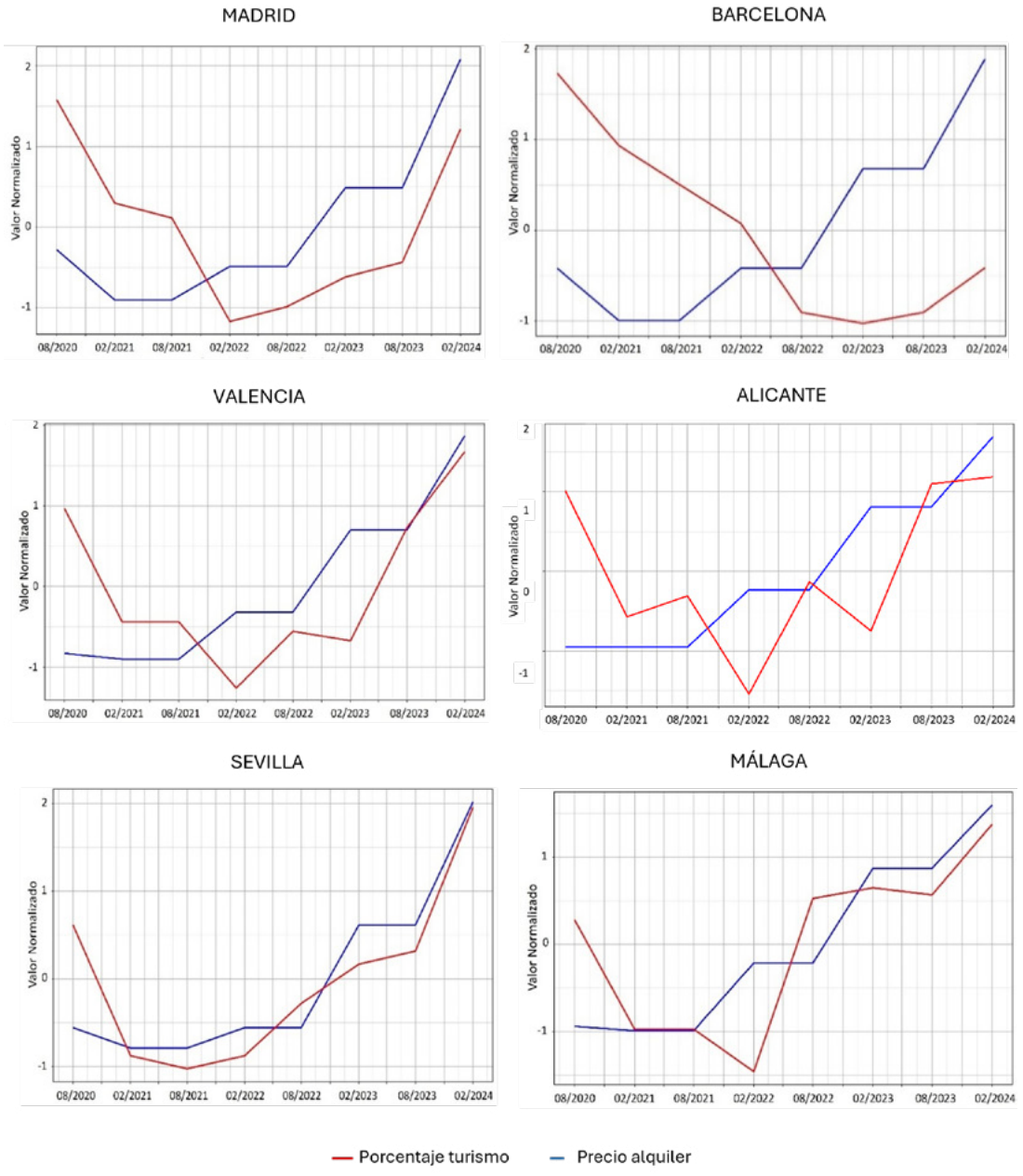


FIG. 3. Evolución del precio de alquiler y del porcentaje de las VUT en las provincias españolas más pobladas
Fuente: Elaboración propia

al total durante en el año 2024. Dado que la distribución de las variables analizadas no es normal, se ha utilizado un método de correlación no paramétrico: el coeficiente de correlación de Spearman (rho). El coeficiente de Spearman (rho) toma valores entre -1 y +1. En el contexto de nuestra investigación, el coeficiente de Spearman ayuda a entender si, a nivel agregado (nacional o provincial), existe una tendencia general a que las áreas con un mayor porcentaje de VUT tiendan a tener precios de alquiler más altos o bajos.

Con un coeficiente de correlación (rho) de 0,2173 y un estadístico S de 6.5694e+10, el análisis indica que existe una relación monotónica positiva entre las dos variables, pero la magnitud de esta relación es pequeña. La alta significación estadística (p<2.2e-16) sugiere que este hallazgo no se debe al azar, lo que puede ser consecuencia de un gran tamaño muestral, aunque la fuerza de la correlación sea modesta. En términos generales, esto significa que a mayor porcentaje de VUT, mayor es el precio del alquiler; aunque la relación indique que no es fuerte ni determinista (todavía), es real y confiable desde el punto de vista estadístico. La prevalencia de las VUT agrava el acceso a la vivienda, y si esta tendencia se mantiene, su incidencia puede ser aún mayor. Estos resultados vienen a confirmar los hallazgos de otros estudios hasta la fecha a nivel europeo y español.

El análisis de correlación ofrece resultados agregados para un territorio diverso como España, donde seis grandes áreas metropolitanas concentran cerca del 35% de la población. Por ello, conviene analizar la dependencia espacial de estas variables a escalas más ajustadas a la dinámica local, como la provincia y el municipio.

3.3 Análisis de la dependencia espacial global a través del Índice de Moran

3.3.1 Nivel provincial

La Fig. 4 muestra los resultados del estadístico I de Moran sobre el porcentaje de VUT respecto al total de viviendas en España a nivel provincial, que concluyen con valores significativos a lo largo de todo el periodo pospandémico. Los valores obtenidos pueden reflejar una ligera concentración de las VUT en zonas turísticas como provincias costeras o grandes ciudades. La Fig. 5 muestra el gráfico del I Moran sobre el porcentaje de VUT en febrero de 2024, indicando una autocorrelación positiva por su pendiente.

ESCALA GEOGRÁFICA	FECHA	ESTADÍSTICO I DE MORAN	P VALOR
Nivel provincial	02/2024	0,14876	0,02628
	08/2023	0,13554	0,03718
	02/2023	0,14685	0,02684
	08/2022	0,12944	0,04231
	02/2022	0,15951	0,01877
	08/2021	0,14843	0,02421
	02/2021	0,17094	0,01289
	08/2020	0,16599	0,01464

FIG. 4. Estadísticos del I de Moran a nivel provincial del porcentaje de VUT respecto al total de viviendas (2020-2024)
Fuente: Elaboración propia

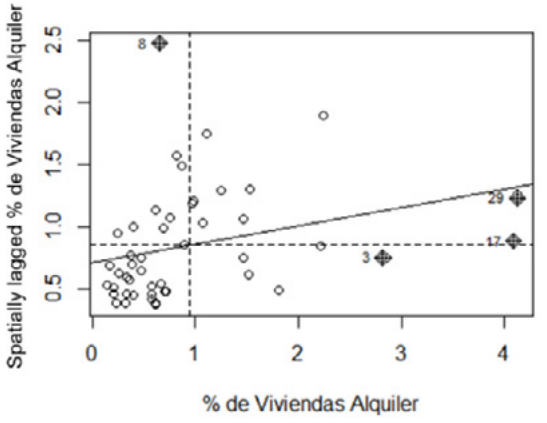


FIG. 5. Gráfico del I de Moran del porcentaje de VUT respecto al total de viviendas en febrero del año 2024 a nivel provincial
Fuente: Elaboración propia

3.3.2 Nivel municipal

Con el objetivo de profundizar en el análisis geoespacial, en la Fig. 6 se recogen los resultados del estadístico I de Moran a nivel municipal. Como se puede desprender de estos resultados, existe una autocorrelación espacial positiva muy significativa, lo que implica que las unidades geográficas con valores similares se agrupan más de lo que ocurriría al azar.

ESCALA GEOGRÁFICA	FECHA	ESTADÍSTICO I DE MORAN	P VALOR
Nivel municipal	02/2024	0,50506324	2.2e-16
	08/2023	0,52511537	2.2e-16
	02/2023	0,47024723	2.2e-16
	08/2022	0,47081763	2.2e-16
	02/2022	0,46181277	2.2e-16
	08/2021	0,47233468	2.2e-16
	02/2021	0,47573671	2.2e-16
	08/2020	0,49294084	2.2e-16

FIG. 6. Estadísticos del I de Moran a nivel municipal del porcentaje de VUT respecto al total de viviendas en el periodo pospandémico (2020-2024)
Fuente: Elaboración propia

3.4 Análisis de la dependencia espacial local a través del Índice de Moran Local (LISA)

El análisis de dependencia espacial del porcentaje de VUT en España, realizado mediante el Índice de Moran Local (LISA) revela la presencia de patrones espaciales significativos en la distribución de este fenómeno a lo largo de todo el periodo de estudio (2020-24). La Fig. 7 muestra el Mapa del Índice de Moran Local de febrero de 2024 a nivel provincial, en el cual se observan distintos niveles de autocorrelación espacial representados por una escala de colores.

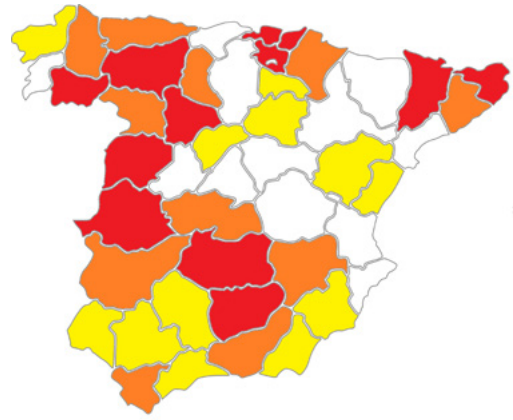


FIG. 7. Gráfico del análisis LISA de las VUT en febrero del año 2024 a nivel provincial en la península
Fuente: Elaboración propia

Las provincias destacadas en rojo representan clústeres de alta autocorrelación positiva, lo que denota la presencia de áreas con un elevado porcentaje de VUT, rodeadas por zonas con valores similares. En contraste, las regiones en tonos naranja y amarillo reflejan una autocorrelación moderada, mientras que las provincias en blanco indican una ausencia de correlación espacial significativa, sugiriendo así una distribución más heterogénea del fenómeno en dichas áreas.

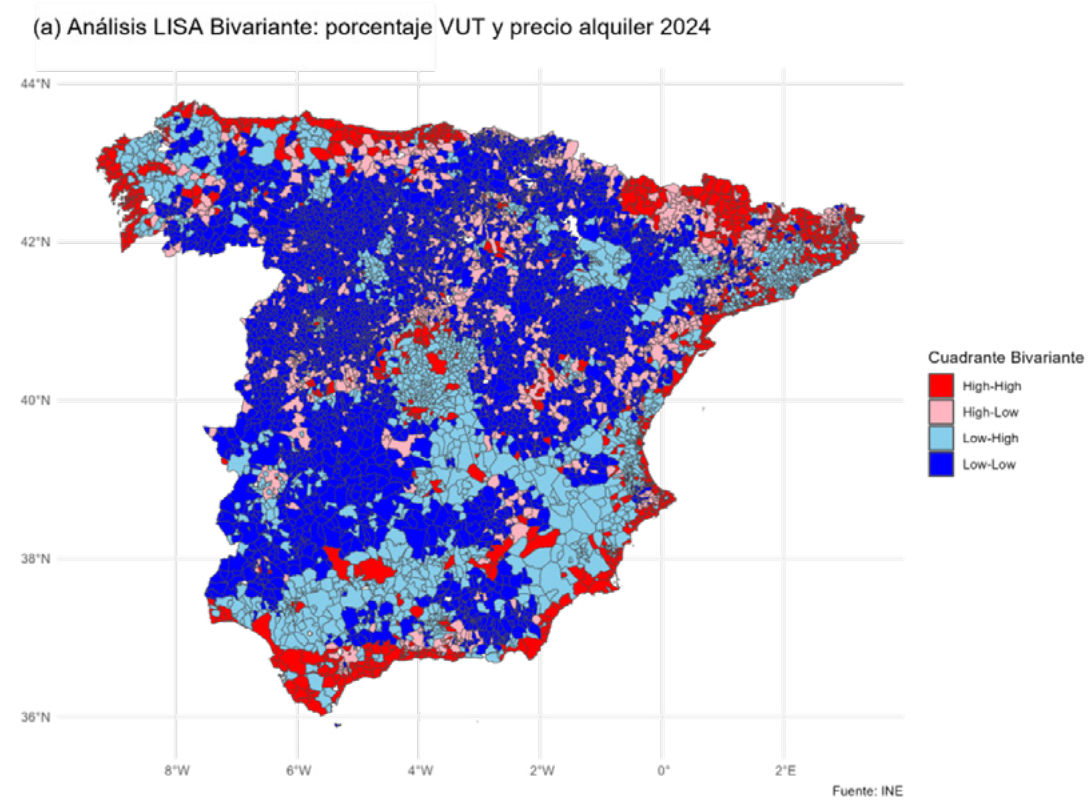
A primera vista, los resultados de la Fig. 7 resultan sorprendentes al revelar similitudes entre provincias tan dispares como Madrid y Cuenca, así como Ourense y León. No obstante, al examinarlo con mayor detenimiento, se puede discernir que estos resultados sugieren una tendencia de la VUT en España a concentrarse en determinadas regiones. Esto se debe a que las provincias mencionadas, a pesar de poseer características físicas y sociodemográficas muy diversas, son colindantes.

Esto indica, principalmente, que la concentración que percibimos en las VUT a través del análisis LISA no se explica, de forma directa y exclusiva, a través de factores como el volumen de la demanda turística de cada provincia. De hecho, se observa que algunas de los territorios con mayor número de llegadas turísticas nacionales e internacionales, como la Comunidad Valenciana, no presentan autocorrelaciones positivas en ninguna de sus provincias. Por ello, resulta esencial analizar esta clasificación con un mayor grado de detalle.

La existencia de clústeres de alta concentración podría estar vinculada, por un lado, con la diversificación de la oferta turística en las provincias. En entornos como Lleida y Girona, se pueden identificar varias zonas turísticas, incluyendo sus capitales, los Pirineos y la Costa Brava. La coexistencia de áreas con altos porcentajes de VUT, rodeadas por zonas similares, resulta en una alta correlación positiva en estas provincias. Por otro lado, y especialmente en territorios pequeños como las provincias de País Vasco, este fenómeno podría atribuirse a la limitada extensión de los territorios y a los altos grados de urbanización que estos presentan.

Los casos que exhiben una autocorrelación media, como ocurre en la mayoría de las provincias de Andalucía, suelen corresponder a territorios más extensos, en los cuales es posible identificar un destino turístico principal. Ejemplos de ello son la ciudad de Sevilla, en contraste con su provincia, o la ciudad de Barcelona, en comparación con la demanda que puede atraer el resto de la provincia. Se estima que el porcentaje de VUT registradas en las zonas más turísticas se compensa, en cierta medida, con las áreas de menor afluencia turística, resultando en provincias con una autocorrelación media.

Finalmente, entre los territorios que no muestran ninguna autocorrelación espacial destacan provincias como Valencia o Madrid. Este hecho indica que la distribución de la VUT en Madrid es más heterogénea y no sigue un patrón claro de concentración en relación con las provincias vecinas. En el caso de Madrid esto se explica porque existen barrios de la capital con altos porcentajes de VUT, pero estos resultados se contrarrestan con barrios de la capital muy alejados de esta realidad (Cerdá-Mansilla et al., 2022). Aunque Madrid tiene una alta oferta de alojamiento turístico, esta está dispersa en diferentes zonas de la ciudad sin generar clústeres homogéneos en toda la provincia, por el gran peso de la capital en la región. A diferencia de otras regiones con una fuerte dependencia del turismo estacional, Madrid es un centro económico y administrativo, con una combinación de



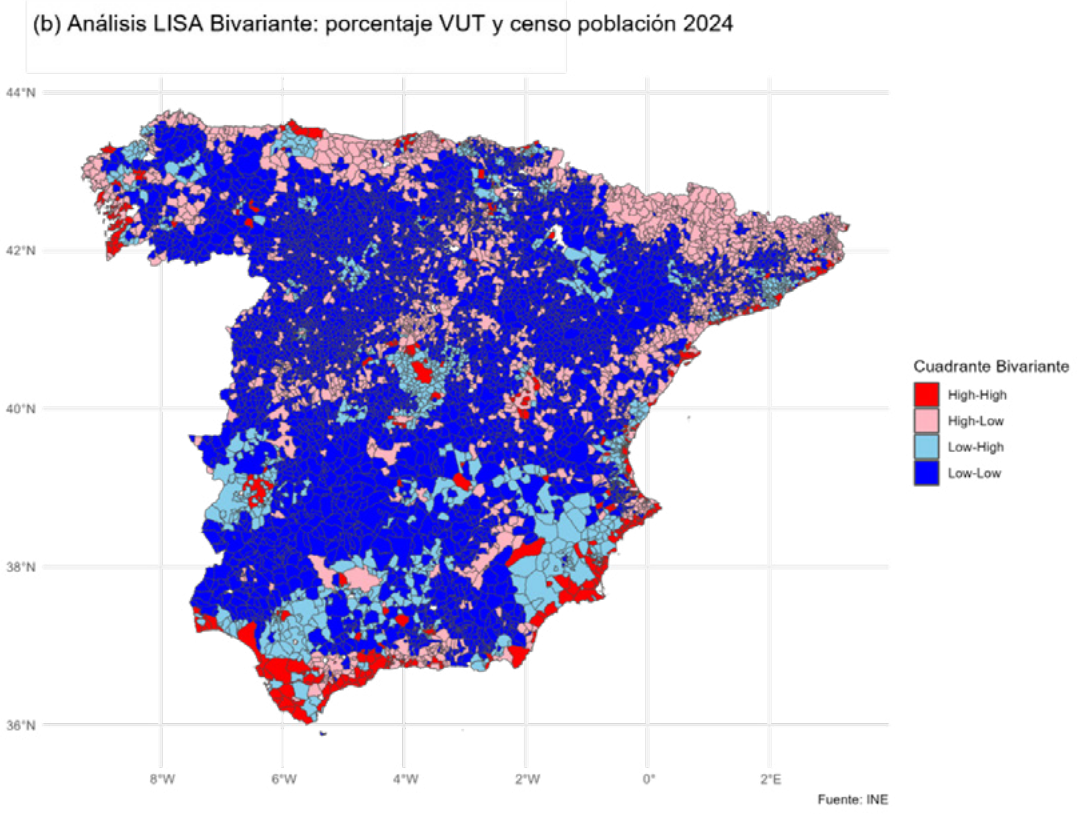


FIG. 8. Análisis LISA Bivariante municipios España 2024
Fuente: Elaboración propia

turismo de negocios y ocio, lo que podría influir en la distribución más equilibrada de la VUT.

A continuación, se recogen los resultados de dicho análisis a nivel municipal. Con el objetivo de enriquecer el análisis, se han llevado a cabo dos análisis LISA Bivariante. Estos análisis han considerado las variables de porcentaje de VUT y el precio de la vivienda en alquiler, así como el porcentaje de VUT y la población censada, correspondientes al año 2024. Como se puede observar en el mapa (a) de la Fig. 8 existe una clara autocorrelación de los datos detectándose una evidente clusterización de los mismos en diferentes zonas de la península. Identificamos, así, tres zonas principales donde se dan altos porcentajes de VUT, rodeadas de municipios con precios de alquiler elevados, lo que muestra ciertos patrones turísticos: la costa Cantábrica, con una clara incidencia en Cantabria, Asturias y Galicia; el Pirineo Aragonés y Catalán; y la costa Mediterránea, desde Girona hasta Huelva.

El mapa (b) de la Fig. 8 complementa estos resultados con la variable del censo de población y demuestra que el Pirineo y la costa Cantábrica se caracterizan por ser zonas con poblaciones bajas, mientras que la costa Mediterránea sufre el problema de los altos porcentajes de VUT en zonas altamente pobladas. Esto implica mayores impedimentos para acceder a la vivienda en las zonas de la costa sur del Mediterráneo, en comparación a otras regiones que también muestran indicios de concentración de VUT.

4 DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

Esta investigación ha estudiado la dependencia espacial de las VUT en España en relación al total de vivienda, y su correlación respecto al precio de la vivienda en alquiler. De forma agregada, y como se indicó anteriormente, los resultados muestran una correlación positiva entre estas variables. El hecho de que el aumento del porcentaje de VUT esté unido al crecimiento del precio de la vivienda en alquiler dificulta el acceso a la vivienda, que es un derecho constitucional. La crisis de acceso a la vivienda es un problema poliédrico, y desde 2008, el mercado inmobiliario es más complejo por la presencia de la VUT y su prevalencia agrava el acceso a la vivienda.

En este sentido, el estudio de la dependencia a nivel provincial ha revelado patrones que indican la presión de las VUT en ciertas áreas geográficas. Tal es el caso de las provincias vascas, algunas de Castilla y León y Cataluña, que registran altos porcentajes de VUT y están rodeadas de territorios en situaciones similares. El estudio municipal, por su parte, nos ha permitido identificar patrones comunes entre tipologías de destinos similares, pudiendo concluir que es en la costa sur del Mediterráneo donde se concentran la mayoría de municipios que, siendo altamente poblados, tienen mayores porcentajes de VUT en comparación con el total de las viviendas disponibles para la comunidad local.

El análisis de dependencia espacial global y local llevado a cabo revela una autocorrelación positiva y el análisis de correlación dichas variables una correlación positiva, ambas estadísticamente acreditadas. Ahora sabemos que hay relación entre acceso a la vivienda y vivienda de uso turístico, es un círculo.

Esta investigación supone un primer análisis espacial de dependencia para lo cual el Índice de Moran y el análisis LISA son herramientas consensuadas por la comunidad científica (Kowe et al., 2020; Singh-Garha, 2021; Xiea et al., 2020). Los resultados permiten detectar zonas tensionadas hasta el nivel municipal, lo que puede favorecer una aproximación de mayor profundidad a nivel distrito, barrio y sección censal, como una segunda derivada para futuros análisis, debido a las notables diferencias de precios de mercado que pueden detectarse en estos municipios. Esto supone una importante incidencia en el espacio social urbano.

La principal contribución de la presente investigación recae en las diferentes fases del estudio desarrollado; iniciando con una aproximación nacional y descendiendo hasta el nivel local para explorar el problema del precio de la vivienda en mayor detalle. La mayoría de las investigaciones realizadas en España sobre la relación entre las VUT y el precio de la vivienda se han abordado exclusivamente desde una perspectiva económica (García-Amaya et al., 2021; Gutiérrez et al., 2017; Shabrina et al., 2022; Yrigoy, 2017). Aunque existen contribuciones de autores que han analizado la dependencia espacial de las VUT en España (Adamiak et al., 2019), esta investigación se distingue por ser una de las pocas que se basa en los datos oficiales publicados por el INE en materia de VUT.

5 CONCLUSIONES E IMPLICACIONES

En el año 2024, España reafirmó su recuperación turística tras la crisis de COVID-19 en términos de llegadas internacionales, lo que ha supuesto su posición como el segundo país más visitado

del mundo (Turespaña, 2024). Este notable crecimiento se refleja también en la expansión de las VUT, que incrementan anualmente su participación en el alojamiento turístico global (Eurostat, 2025).

Este modelo de alojamiento turístico de reciente irrupción en nuestro mercado inmobiliario, surgido durante la crisis de 2008, se ha convertido en un tema de intenso debate, debido a la problemática del acceso a la vivienda con la que se le vincula. La vivienda es entendida como un derecho constitucional de todos los ciudadanos, por eso, esta investigación ha buscado analizar la dependencia espacial de las VUT en el territorio nacional y su posible relación con el precio de la vivienda en alquiler, clave para el acceso a la vivienda, en el periodo pospandémico en ciudades españolas. El objetivo último es favorecer la incorporación de criterios en la planificación urbanística, y acompasar el desarrollo económico, con el social y ambiental. Este análisis supone un nuevo indicador espacial que se puede utilizar para plantear una regulación de las VUT bajo ciertos umbrales.

En el estudio de los resultados obtenidos a través de un análisis de dependencia espacial, cabe destacar una autocorrelación positiva del porcentaje de VUT a nivel provincial y municipal durante el periodo estudiado (ver Fig.4 y Fig.6). Esto nos puede mostrar que una escala agregada puede no ser la óptima para el análisis espacial de esta cuestión.

De acuerdo al análisis de correlación, a nivel agregado se puede indicar que la proliferación de VUT se encontraría correlacionada positivamente con el aumento del precio del alquiler. Se trata de un factor más a tener en cuenta en una cuestión tan poliédrica como la vivienda, la formación de su precio y el acceso a la misma. El turismo es un elemento que aporta una parte de la economía al conjunto del Estado, pero que también puede presentar disfunciones sociales por la baja calificación laboral que promueve y por la discontinuidad temporal del uso turístico, en casos de turismo estacional. Estas cuestiones junto a la nueva variable de la VUT se deben tener en cuenta.

En especial, si se consideran las tasas de crecimiento anual que la demanda de las VUT ha registrado en los últimos años esta correlación podría intensificarse en el futuro próximo, lo que puede suponer un impacto, agravado en zonas que ya están tensionadas.

En el plano provincial, este estudio avista el inicio de una tendencia de crecimiento del precio de la vivienda en alquiler por encima del crecimiento del porcentaje de VUT, con potencial para su consolidación en los próximos años. Además, se exponen algunos de los territorios que pueden enfrentarse a mayores dificultades de acceso a la vivienda en un futuro próximo, y que deben ser objetivo prioritario de la planificación, como baluarte que preserva los intereses sociales y económicos de una realidad socio-espacial (Delgado, 2012). Si no, el modelo urbano o de asentamiento entra en crisis, lo que puede generar, junto a otros factores, el inicio de una crisis inmobiliaria. Sabemos las consecuencias que han tenido anteriores crisis de ese carácter en España, por lo que regular a tiempo disfunciones en el territorio, supone aplicar lecciones aprendidas además de establecer límites que permitan la armonización social, económica y ambiental, cuestión clave en el principio de precaución.

Ahora sabemos que hay una ligera relación entre acceso a la vivienda y la vivienda de uso turístico. Mayoritariamente se trata de un círculo virtuoso que activa la economía y diversifica los usos, pero en algunas zonas como las provincias vascas y algunas de Castilla y León y Cataluña, muestran un exceso de presión, así como a nivel municipal, con algunas tipologías de destinos similares, pudiendo concluir que es en la costa sur del Mediterráneo donde se concentran la mayoría de municipios que, siendo altamente poblados, tienen mayores porcentajes de VUT en comparación con el total de las viviendas disponibles para la comunidad local. En esos espacios, el círculo vicioso de alza de precios de la vivienda y aumento de VUT dificulta el acceso a la vivienda, lo que tiene que ser revisado desde la legislación y planificación urbanística. Cuanto antes se regule de manera armónica para todos, más beneficio tanto para la actual situación como para el futuro, por la métrica creciente de esta cuestión.

Con el objetivo de evitar que el impacto de las VUT en el precio y el acceso a la vivienda aumente, es necesario que el uso turístico se comience a considerar y regular como un uso determinante del territorio en el planeamiento urbano, además de los otros usos lucrativos conocidos, residencial, terciario, industrial y dotacional privado. La VUT como uso productivo no se asimila en toda su extensión a los anteriores, y tiene efectos en económicos, sociales y espaciales de manera diferencial.

6 LIMITACIONES DEL ESTUDIO Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

Una de las principales limitaciones de esta investigación radica en la exclusión de algunas de las regiones más turísticas del país. Las Islas Baleares y Canarias no han podido ser incluidas en este estudio debido a su ubicación aislada, lo cual impide la realización de un análisis de proximidad implícito en este trabajo. Asimismo, la utilización de datos provenientes de fuentes oficiales ha presentado desafíos en la recopilación de un histórico de datos adecuado para su análisis.

El presente análisis proporciona una base para futuras investigaciones sobre los determinantes espaciales de la VUT y sus implicaciones en el desarrollo urbano y territorial. Resulta imperativo explorar el nacimiento de las potenciales tendencias identificadas en futuras líneas de investigación para analizar el avance de estas y sus implicaciones específicas. Una de las variables a comparar en futuras investigaciones es si existe sesgo entre la incidencia de las VUT respecto al precio de la vivienda en compra y en alquiler. Asimismo, será esencial examinar minuciosamente la evolución de las ciudades más tensionadas en términos de vivienda y turismo, debido a la incertidumbre que rodea las políticas disruptivas previstas para la regulación de las VUT. Otra de las líneas de investigación futura puede ser el cambio de escala para detectar patrones turísticos como puede ser a nivel de distrito o barrio, o en escala supralocal, comarcas turísticas en entornos rurales o de valor paisajístico. A nivel urbano, y para futuras líneas de investigación, en ciudades como Barcelona, se anticipa la congelación de licencias a partir de 2028, mientras que en Madrid se espera la entrada en vigor del Plan RESIDE a lo largo de 2025, ya aprobado provisionalmente, lo que puede permitir un análisis de la eficacia de estas medidas, tanto a nivel de la nueva realidad socio-espacial como respecto al impacto económico.

Igualmente, se abre una línea de investigación sobre el papel regulador de la planificación urbanística. Por ello, analizar y medir el impacto de la integración de los usos turísticos, y en especial de las VUT como una categoría independiente que no sea terciario, sería una visibilización de un proceso complejo que en la actualidad se encuentra simplificado. En el caso de las VUT, la asignación de un uso terciario hospedaje en el uso de origen que era residencial, genera una nueva realidad que debe ser renombrada, analizada y regulada, en el caso de que cause un impacto en el acceso a la vivienda, o en la salud de los vecinos, como hizo con éxito el Plan de Usos de Ciutat Vella de Barcelona, Premio de Urbanismo Español 2019 (Delgado, 2022).

7 BIBLIOGRAFÍA

Adamiak, C., Szyda, B., Dubownik, A. & García-Álvarez, D. (2019): Airbnb offer in Spain—spatial analysis of the pattern and determinants of its distribution. *ISPRS International Journal of Geo-Information,* 8(3), p. 155. http://dx.doi.org/10.3390/ijgi8030155

Anselin, L. (1995): Local indicators of spatial association—LISA. *Geographical analysis,* 27(2), pp. 93-115.

Ayuntamiento de Barcelona (2021): Plan especial urbanístico de alojamientos turísticos (PEUAT). https://ajuntament.barcelona.cat/pla-allotjaments-turistics/es

Badillo, R. (2024): El mapa de Airbnb en Europa: España, tenemos un problema. https://www.elconfidencial.com/tecnologia/2024-08-22/mapa-alquiler-vacacional-espana-problema_3947346/

Benitez-Aurioles, B. & Tussyadiah, I. (2020): What Airbnb does to the housing market. *Annals of Tourism Research,* 90(1), p. 103108.

Blanchar, C. (2025): Un año de regulación del alquiler en Cataluña: bajan precios y nuevos contratos, pero se dispara el alquiler de temporada. https://elpais.com/economia/2025-06-17/un-ano-de-regulacion-del-alquiler-en-cataluna-bajan-precios-y-nuevos-contratos-pero-se-dispara-el-alquiler-de-temporada.html

Blanco-Romero, A., Blázquez-Salom, M. & Cànoves, G. (2018): Barcelona, housing rent bubble in a tourist city. Social responses and local policies. *Sustainability,* 10(6), p. 2043. http://dx.doi.org/10.3390/su10062043

Buhalis, D. & Law, R. (2008): Progress in information technology and tourism management: 20 years on and 10 years after the Internet—The state of eTourism research. *Tourism Management,* 29(4), pp. 609-623. https://doi.org/10.1016/j.tourman.2008.01.005

Cerdá-Mansilla, E., Rubio, N., García-Henche, B.y Campo, S. (2022): Airbnb y la turistificación de los barrios en las ciudades: un análisis de segmentación por barrios del alojamiento extrahotelero en Madrid. *Investigaciones Turísticas, 23,* 210-238. https://doi.org/10.14198/INTURI2022.23.10

Cué, R. (2025): Sánchez anuncia una intervención del mercado desbocado: "Sobran Airbnb y faltan viviendas". https://elpais.com/espana/2025-01-13/sanchez-anuncia-una-intervencion-del-mercado-desbocado-sobran-airbnb-y-faltan-viviendas.html

De-la-Encarnación, A. M. (2023): Las cicatrices de la VUT: reducción del mercado residencial inmobiliario y encarecimiento de precios. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica,* 20, pp. 107-123. https://doi.org/10.24965/reala.11218

Delgado-Jiménez, A. (2011): Planificar en crisis. La transformación de la planificación urbanística en relación con la crisis: la región metropolitana de Madrid, 1985-2007. *Ciudades*, (14), 159-187.

Delgado-Jiménez, A. (2012): Evolución y crisis de la región metropolitana de Madrid 1985-2007. Análisis de las diversas perspectivas para la transformación del

gobierno urbano: una revisión crítica del planeamiento (Doctoral dissertation, Arquitectura).

Delgado-Jiménez, A. (2022): Smart tourism and smart cities: digitization and mapping of Ciutat Vella land-use plan in Barcelona and Madrid Cycle Track initiative as tools for decision-making. En *Transitioning towards the future of tourism destinations: resilient, smart, and green development*. Thomson Reuters Aranzadi, pp. 271-304.

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,* 33(1), pp. 1294-1310. https://doi.org/10.1080/1331677X.2020.1755878

Eurostat (2025): *Short-stay accommodation offered via collaborative economy platforms by months, residence of the guest and NUTS 1 and NUTS 2 region - experimental statistics* [online]. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tour_ce_omn12__custom_11962562/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=0e5ae9a7-2820-4cc7-8850-15442f0841e9

Galster, G. & Ok-Lee, K. (2020): Introduction to the special issue of the Global crisis in housing affordability. *International Journal of Urban Sciences*, *25*(sup1), 1–6. https://doi.org/10.1080/12265934.2020.1847433

García-Amaya, A. M., Temes-Cordovez, R., Simancas-Cruz, M. & Peñarrubia-Zaragoza, M. P. (2021): The Airbnb effect on areas subject to urban renewal in Valencia (Spain). *International Journal of Tourism Cities,* 7(2), pp. 361-390. http://dx.doi.org/10.1108/IJTC-03-2020-0041

Garcia-López, M. À., Jofre-Monseny, J., Martínez-Mazza, R. & Segú, M. (2020): Do short-term rental platforms affect housing markets? Evidence from Airbnb in Barcelona. *Journal of Urban Economics,* 119, p. 103278. https://doi.org/10.1016/j.jue.2020.103278

Grinberger, A. Y., Shoval, N. & McKercher, B. (2014): Typologies of tourists' time–space consumption: a new approach using GPS data and GIS tools. *Tourism Geographies, 16*(1), pp. 105-123. https://doi.org/10.1080/14616688.2013.869249

Gutiérrez, J., García-Palomares, J. C., Romanillos, G. & Salas-Olmedo, M. H. (2017): The eruption of Airbnb in tourist cities: Comparing spatial patterns of hotels and peer-to-peer accommodation in Barcelona. *Tourism Management,* 62, pp. 278-291. https://doi.org/10.1016/j.tourman.2017.05.003

Harvey, D. (2017): The 'new' imperialism: accumulation by dispossession. En *Karl Marx* (pp. 213-237). Routledge.

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

Heo, C. Y. (2016): Sharing economy and prospects in tourism research. *Annals of Tourism Research,* 58, pp. 166-170. https://doi.org/10.1016/j.annals.2016.02.002

Idealista (2024): Evolución del precio de alquiler de la Vivienda en España [online]. https://www.idealista.com/sala-de-prensa/informes-precio-vivienda/alquiler/

Inside Airbnb (2025): Explore the data [online]. Disponible en: https://insideairbnb.com/

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2024): Estadística experimental. Medición del número de viviendas turísticas en España y su capacidad [online]. https://www.ine.es/experimental/viv_turistica/experimental_viv_turistica.htm

Kowe, P., Mutanga, O., Odindi, J., Dube, T. (2020): A quantitative framework for analysing long term spatial clustering and vegetation fragmentation in an urban landscape using multi-temporal landsat data. *International Journal of Applied Earth Observation and Geoinformation,* 88, p. 102057.

Lefebrve, H. (1991): *The production of space*. Massachusetts: Blackwell.

Manuel-Navarrete, D. & Redclift, M. (2012): Spaces of consumerism and the consumption of space: Tourism and social exclusion in the "Mayan Riviera". En *Consumer culture in Latin America* (pp. 177-193). New York: Palgrave Macmillan US.

Molina, C. (2025): Nuevo récord de turistas: España recibió 94 millones de viajeros extranjeros en 2024. *El País*. https://elpais.com/economia/2025-01-15/nuevo-record-de-turistas-espana-recibio-94-millones-de-viajeros-extranjeros-en-2024.html

Moran, P.A.P. (1950): Notes on continuous stochastic phenomena. *Biometrika*, 37, pp. 17-23.

Moreno-Izquierdo, L., Ramón-Rodríguez, A. B. & Such-Devesa, M. J. (2016): Turismo colaborativo: ¿Está AirBnB transformando el sector del alojamiento? [online]. https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/73628/1/2016_Moreno-Izquierdo_etal_Economistas.pdf

Ministerio de Vivienda & Agenda Urbana (Mivau) (2024): Sistema Estatal de Referencia de precios de alquiler de vivienda del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana [online]. https://www.mivau.gob.es/vivienda/alquila-bien-es-tu-derecho/serpavi/municipio

ONU Turismo (2019): Global survey on the perception of residents towards city tourism: impact and measures [online]. https://www.e-unwto.org/doi/epdf/10.18111/9789284421107?role=tab

ONU Turismo (2024): *Quantifying tourism in city destinations – Towards a better understanding of urban tourism* [online]. https://www.e-unwto.org/doi/epdf/10.18111/9789284425341

Parlamento Europeo (2017): Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de junio de 2017, sobre una Agenda Europea para la economía colaborativa (2017/2003, INI) [online]. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0271_ES.html

Rangel, M. & Rivero, M. (2020): Spatial Imbalance Between Tourist Supply and Demand: The Identification of Spatial Clusters in Extremadura, Spain. *Sustainability*, 12, pp. 1651. https://doi.org/10.3390/su12041651

Russo, A. P. (2015): La explosión del turismo colaborativo y los retos para el modelo turístico español. En *20 retos para el turismo en España* Pirámide, pp. 113-134.

Sarrión-Gavilán, M., Benítez-Márquez, M. & Mora-Rangel, E. (2015): Spatial distribution of tourism supply in Andalusia. *Tourism Management Perspectives*, 15, pp. 29-45. https://doi.org/10.1016/J.TMP.2015.03.008

Shabrina, Z., Arcaute, E. & Batty, M. (2022): Airbnb and its potential impact on the London housing market. *Urban Studies,* 59(1), pp. 197-221. https://doi.org/10.1177/0042098020970865

Singh-Garha, N. (2021): The spatial penetration of Airbnb in the main tourist cities of Spain: Extent and Determinants. *Documents d'anàlisi geogràfica*, 68(1), pp. 167-194. https://doi.org/10.5565/REV/DAG.681

Souza, T. G. D., Fonseca, F. D., Fernandes, V. D. O. & Pedrassoli, J. C. (2021): Exploratory spatial analysis of housing prices obtained from web scraping technique. *The International Archives of the Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences,* 43, pp. 135-140. https://doi.org/10.5194/isprs-archives-XLIII-B4-2021-135-2021

TourMis (2023): *Cities: Nights and arrivals- annual data. ECM-J3: for various markets* [online] https://www.tourmis.info/

Turespaña (2024): España vuelve a posicionarse como uno de los destinos favoritos para los turistas internacionales de cara al verano de 2024 [online]. https://www.tourspain.es/es/notas-prensa-turismo/informes-tendencia-verano-2024/

Valls, F. H. (2025): Airbnb: "El alquiler turístico solo causa el 0,5% del alza de la vivienda". https://www.lavanguardia.com/dinero/20250202/10340680/alquiler-turistico-causa-0-5-alza-vivienda.html

Vizek, M. (2022): Spatial spillovers of tourism activity on housing markets: the case of Croatia. *European Real Estate Society (ERES)*, No. 2022_85.

Włodarczyk, B. (2014): Space in tourism, tourism in space: On the need for definition, delimitation and classification. *Turyzm,* 24(1), pp. 25-34. https://doi.org/10.2478/tour-2014-0003

Xia, C., Yeh, A.G.O., Zhang, A. (2020): Analyzing spatial relationships between urban land use intensity and urban vitality at street block level: A case study of five Chinese megacities. *Landscape and Urban Planning,* 193, p. 103669. https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2019.103669

Young, M. & Markham, F. *(2020):* Tourism, capital, and the commodification of place. *Progress in Human Geography,* 44(2), pp. 276-296. https://doi.org/10.1177/0309132519826679

Yrigoy, I. (2017): 580. Airbnb en Menorca: ¿Una nueva forma de gentrificación turística? Localización de la VUT, agentes e impactos sobre el alquiler residencial. *Scripta Nova*, 21. https://doi.org/10.1344/sn2017.21.18573

152

Cinco Tesis acerca de la política de vivienda en España

Five Theses on Housing Policy in Spain

Josep Roca-Cladera (1)
Blanca Arellano-Ramos (2)

(1) Centro de Política de Suelo y Valoraciones. Universidad Politécnica de Cataluña (UPC)
josep.roca@upc.edu; https://orcid.org/0000-0003-3970-6505

(2) Centro de Política de Suelo y Valoraciones. Universidad Politécnica de Cataluña (UPC)
blanca.arellano@upc.edu; https://orcid.org/0000-0001-7128-3667

Resumen

En este trabajo se han planteado cinco tesis relativas a la actual política de vivienda en España. La primera tesis es que no se puede concluir que exista en la actualidad un grave déficit de producción de vivienda si no se considera de forma simultánea el exceso acumulado de viviendas en el periodo 2011-2021, así como el stock de viviendas vacantes. La segunda tesis, que construir más viviendas no comporta necesariamente, en el mercado residencial, una reducción de precios. La tercera tesis es que tampoco se puede afirmar que es la falta suelo la que determina el actual encarecimiento de los precios residenciales. La cuarta tesis se refiere a la necesidad de construir más viviendas sociales a fin de atajar la falta de accesibilidad económica a la vivienda. La quinta tesis hace referencia a otra pieza clave de la política de vivienda que debe regir la actuación de los poderes públicos: el impulso del alquiler de vivienda.

Palabras clave

Política de vivienda | Déficit de vivienda | Reservas de suelo para VPO | Zonas tensionadas de vivienda | Sistema estatal de referencia del precio de alquiler de vivienda

Abstract

This paper presents five theses regarding the current housing policy in Spain. The first thesis is that one cannot conclude that there is currently a serious housing production deficit without simultaneously considering the accumulated housing surplus from the period 2011–2021, as well as the stock of vacant homes. The second thesis is that building more housing does not necessarily lead to a reduction in prices in the residential market. The third thesis is that the current rise in residential prices cannot be attributed solely to a lack of available land. The fourth thesis highlights the need to build more social housing in order to address the issue of housing affordability. The fifth thesis points to another key aspect of housing policy that should guide public authorities: the promotion of rental housing.

Keywords

Housing Policy | *Housing shortage* | *Land reserves for VPO* | *Tensed housing areas* | *State system for reference rental housing prices*

ESTUDIOS / ARTICLES_EO8
CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
VOL. LVII, Nº 225, OTOÑO 2025
PÁGS. 152-175
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.225.8
CC BY-NC-ND
RECIBIDO: 14.05.2025
REVISADO: 02.06.2025

1 INTRODUCCIÓN

El debate acerca de elevado precio de la vivienda, así como del continuado descenso de la accesibilidad económica a la misma, impregna a toda la sociedad. Un ejemplo de ello lo tenemos en la evolución del número de páginas web en las que aparece la sentencia "encarecimiento de la vivienda"; en el último quinquenio las búsquedas relativas a dicha frase ascienden al 22,8% del total, lo que evidencia la preocupación creciente de la sociedad por el precio de la vivienda[1].

Según Idealista (Fig. 1), los *precios de venta* de las viviendas rebasaron a partir de marzo de 2024, los máximos alcanzados en la época del "boom" inmobiliario (junio de 2007), situándose en la actualidad un 13,8% por encima de aquéllos. Encarecimiento mucho más acusado en el *segmento de alquiler*, donde los precios ya en marzo de 2019 superaron los máximos históricos del periodo expansivo que finalizó en 2007, situándose en abril de 2025 más de 40% por encima. En la actualidad, el problema del acceso a la vivienda gravita principalmente en relación al alquiler habitacional, el cual no deja de crecer de forma muy significativa, superando ampliamente el mercado de acceso a la propiedad[2].

La sensibilidad creciente de la sociedad ha tenido su reflejo en el impulso de iniciativas legales, políticas, así como en el campo de la investigación y estudio. La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda marca un hito, puesto que, en ningún momento anterior desde el inicio de la democracia, el Estado había impulsado una legislación específica en materia de política de vivienda, ante las dudas acerca de la constitucional de este tipo de norma. Hasta entonces, la acción estatal se había concentrado fundamentalmente en la redacción e impulso de los planes de vivienda en el marco de la planificación general de la actividad económica, dejando a la política de suelo desarrollada por las CCAA, los instrumentos de intervención (normalmente indirecta) en el mercado de la vivienda. La Ley 12/2023 representa, por tanto, un verdadero hito, incorporando una diversidad significativa de novedades, de las que aquí destacaremos tan sólo algunas: la prohibición a la descalificación de vivienda protegida fuera de determinados supuestos; la declaración de zonas tensionadas en aquellos ámbitos territoriales en los que exista un especial riesgo de oferta insuficiente de vivienda para la población, en condiciones que la hagan asequible para su acceso en el mercado; y la determinación de los límites máximos del precio aplicable conforme al sistema de índices de precios de referencia.

En el campo de la investigación y estudio son especialmente relevantes los informes recientemente desarrollados por el Banco de España (en adelante, BdE) (2024a, 2024 b y 2024c), los cuales han avivado el debate público acerca del progresivo encarecimiento de los precios de la vivienda en España, así como de las herramientas disponibles por los operadores públicos para garantizar el derecho a la vivienda de toda la ciudadanía,

1_Búsqueda realizada el 7/5/2025.

2_Según el Censo de Población y Vivienda 2021, el 75,5% de los hogares tenían su vivienda en propiedad, mientras que el 16,1% vivían en alquiler. Este último porcentaje ha ido en aumento en las últimas dos décadas, invirtiendo la tendencia histórica de incremento de la propiedad: 11,4% en 2001, 13,5% (2011), 16,1% (2021). Según Eurostat (Housing in Europe – 2024 edition) se habría pasado de un 24,2% (2021) a un 26,3% (2024).

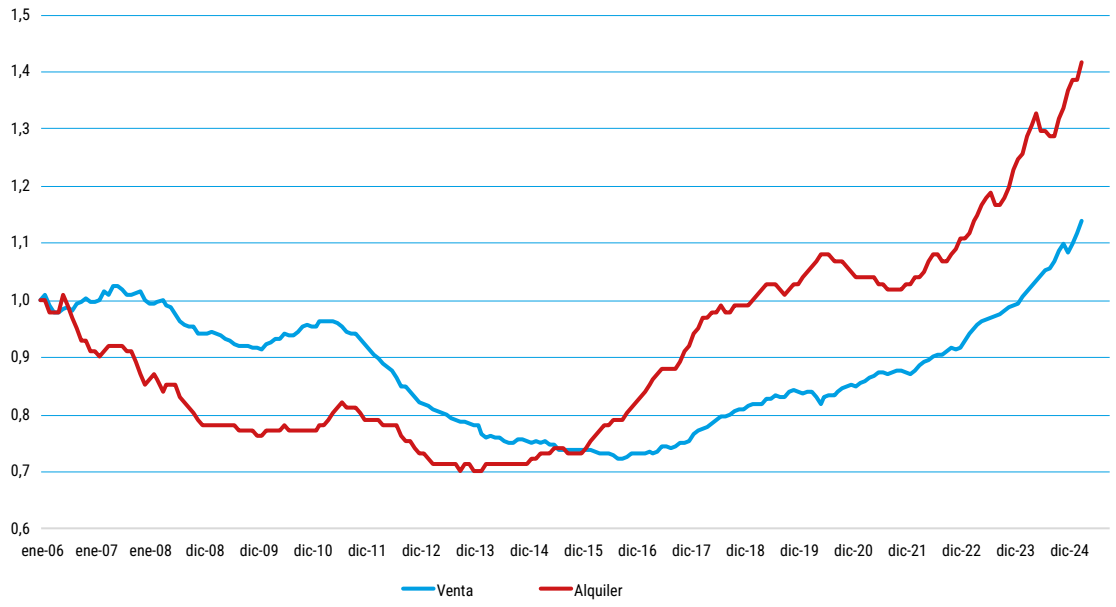


Fig. 1. Evolución de los precios de venta (azul) y alquiler (rojo). 2006-2025
Fuente: Idealista

establecido en el artículo 47 de la Constitución Española. Las principales reflexiones del Banco de España pueden ser sintetizadas del siguiente modo:

– Se está produciendo un continuado proceso de encarecimiento de la vivienda, lo cual provoca el progresivo esfuerzo económico de los hogares, muchas veces por encima del umbral máximo deseable (30% de los ingresos). Para el Banco de España *la causa principal de ese progresivo desequilibrio de los precios en relación a la capacidad económica de la demanda, se debe al déficit de viviendas existente en España*:

> En el período más reciente, la iniciación de viviendas, aproximadas por los visados de obra nueva, se ha situado alrededor de las 100 000 viviendas anuales. Estas cifras de producción de vivienda se encuentran sensiblemente por debajo de la creación neta de hogares acumulada en 2022 y en 2023 (545 000 hogares). De ese modo, el diferencial negativo entre estas magnitudes durante este período alcanza las 365 000 viviendas

Déficit que se ve agravado por la demanda de los no residentes, unas 120 000 viviendas para el mismo periodo 2022-23 (BdE, 2024b). Déficit que, asimismo, se incrementará en 2024 y 2025, pudiéndose estimar en el momento presente en más de 600 000 unidades (BdE, 2024a).

– La insuficiente producción de vivienda.

> Va haciendo que se cree una brecha creciente entre la oferta y la demanda de viviendas y eso es lo que a veces presiona los precios al alza y genera una situación claramente de dificultad de encontrar vivienda (Escrivá, Antena 3, 13-12-2024).

– El gobernador del Banco de España entiende que la única solución al encarecimiento de la vivienda es la *necesidad de "desarrollar" un mercado de alquiler de vivienda y en condiciones accesibles*, que ahora mismo está "muy poco desarrollado". La solución para Escrivá es producir más viviendas, a fin de que las leyes del mercado vayan equilibrando los precios.
– Los informes de Banco de España (BdE, 2024 a y b) ponen de relieve que la rigidez del mercado de vivienda nueva es la causa principal de ese insuficiente de desarrollo, ocupando un papel especialmente relevante la escasez de suelo ("finalista").

> Me parece que es mucho más importante poner el énfasis en ese déficit que hay de viviendas, y de viviendas en condiciones accesibles, y no sobre el tema de los topes a los precios pues yo creo que nos falta evidencia de evaluarlas (Escrivá, 13-12-2024).

– En este sentido el gobernador del Banco de España parece posicionarse frente a la

política de regulación de precios impulsada por la Ley Vivienda de 2023 (art. 18 por el que se regula las zonas tensionadas[3]).

A pesar de los detallados trabajos realizados por el Banco de España, así como las matizadas declaraciones de su gobernador, creemos se apoyan en argumentos insuficientemente contrastados, que merecen reflexión adicional. Concretamente cabe preguntarse si es cierto que el incremento descontrolado de los precios de la vivienda en España viene provocado, principalmente, por un acusado déficit en la construcción de vivienda, y que, en consecuencia, si se construyese de forma más intensa las leyes de mercado tenderían a equilibrar los precios y a hacerlos más asequibles.

Más en el fondo, ¿puede realmente garantizar el desarrollo del libre mercado el equilibrio entre la oferta y la demanda residencial? ¿O consagra de forma inexorable la desigualdad en el acceso a la vivienda, requiriendo la obligada "intervención" pública del mercado? Y, en este sentido, ¿las políticas reguladoras del mercado tienen efectos "indeseables"? ¿O son instrumentos necesarios para garantizar la igualdad en el acceso a la vivienda?

Estos serán algunos de los aspectos que se analizarán a continuación.

2 ¿FALTAN VIVIENDAS?

La argumentación principal acerca del encarecimiento de la vivienda en España, expresada por el Banco de España y por múltiples analistas[4], se centra en la carestía de vivienda en relación al incremento extraordinario experimentado en los hogares. Dicha convicción parece influir en el sentimiento de políticos, periodistas[5] y, en general de la ciudadanía, como evidencia el hecho de que en último quinquenio las búsquedas en internet relativas a la sentencia "faltan viviendas" ascienden al 48,3% del total de las registradas a lo largo del tiempo[6].

Sin embargo, parece que existen serias dudas acerca de la completa veracidad de que el encarecimiento de los precios se deba al déficit de vivienda. En este sentido es de destacar que no se trata de un proceso singular de España. Nos encontramos ante un proceso general de encarecimiento de precios en Europa (Fig. 2). En menos de 10 años (2015-2023) los precios de la vivienda han crecido un 48% de media en la UE (European Parliament, 2025)[7].

¿Se está produciendo en toda Europa y de forma simultánea una restricción de la oferta en relación a la demanda que explique el encarecimiento de los precios residenciales? No parece

---

3_Artículo 18. Declaración de zonas de mercado residencial tensionado.

1. Las Administraciones competentes en materia de vivienda podrán declarar, de acuerdo con los criterios y procedimientos establecidos en su normativa reguladora y en el ámbito de sus respectivas competencias, zonas de mercado residencial tensionado a los efectos de orientar las actuaciones públicas en materia de vivienda en aquellos ámbitos territoriales en los que exista un especial riesgo de oferta insuficiente de vivienda para la población, en condiciones que la hagan asequible para su acceso en el mercado, de acuerdo con las diferentes necesidades territoriales.

(...)

3. La declaración de una zona de mercado residencial tensionado establecida en el apartado anterior requerirá la elaboración de una memoria que justifique, a través de datos objetivos y fundamentada en la existencia de un especial riesgo de abastecimiento insuficiente de vivienda para la población residente, incluyendo las dinámicas de formación de nuevos hogares, en condiciones que la hagan asequible, por producirse una de las circunstancias siguientes:

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, 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 de la comunidad autónoma correspondiente.*

4_Incluso una gran especialista en vivienda como Carme Trilla ha llegado a afirmar que "el control de alquileres no es una medida estructural. El control de alquileres lo que hace es dar un cierto sosiego al mercado, pero no está atacando el fondo del problema, que es la insuficiencia de oferta. En esa colisión entre oferta y demanda, la solución es contar con más oferta. No hay otro remedio: hay que atacar la insuficiencia de oferta. Lo demás son temas paliativos" (Fotocasa, 9 de diciembre de 2024).

5_Los periodistas especializados también han insistido en el déficit de viviendas. Por poner un solo ejemplo, Kiko Llaneras publicó en su Newsletter de El País, el pasado 19 de abril de 2025, el artículo "Repite conmigo: hay que construir más viviendas".

6_Consulta realizada el 7/5/2025.

7_De hecho, en España y según Eurostat, y a pesar del elevado incremento en los precios (un 47,7% entre 2015 y 2023), el crecimiento ha sido inferior a la media de la Unión Europea (un 48%), ocupando el lugar número 17 en el ranking de 26 países ordenados por mayor encarecimiento de la vivienda.

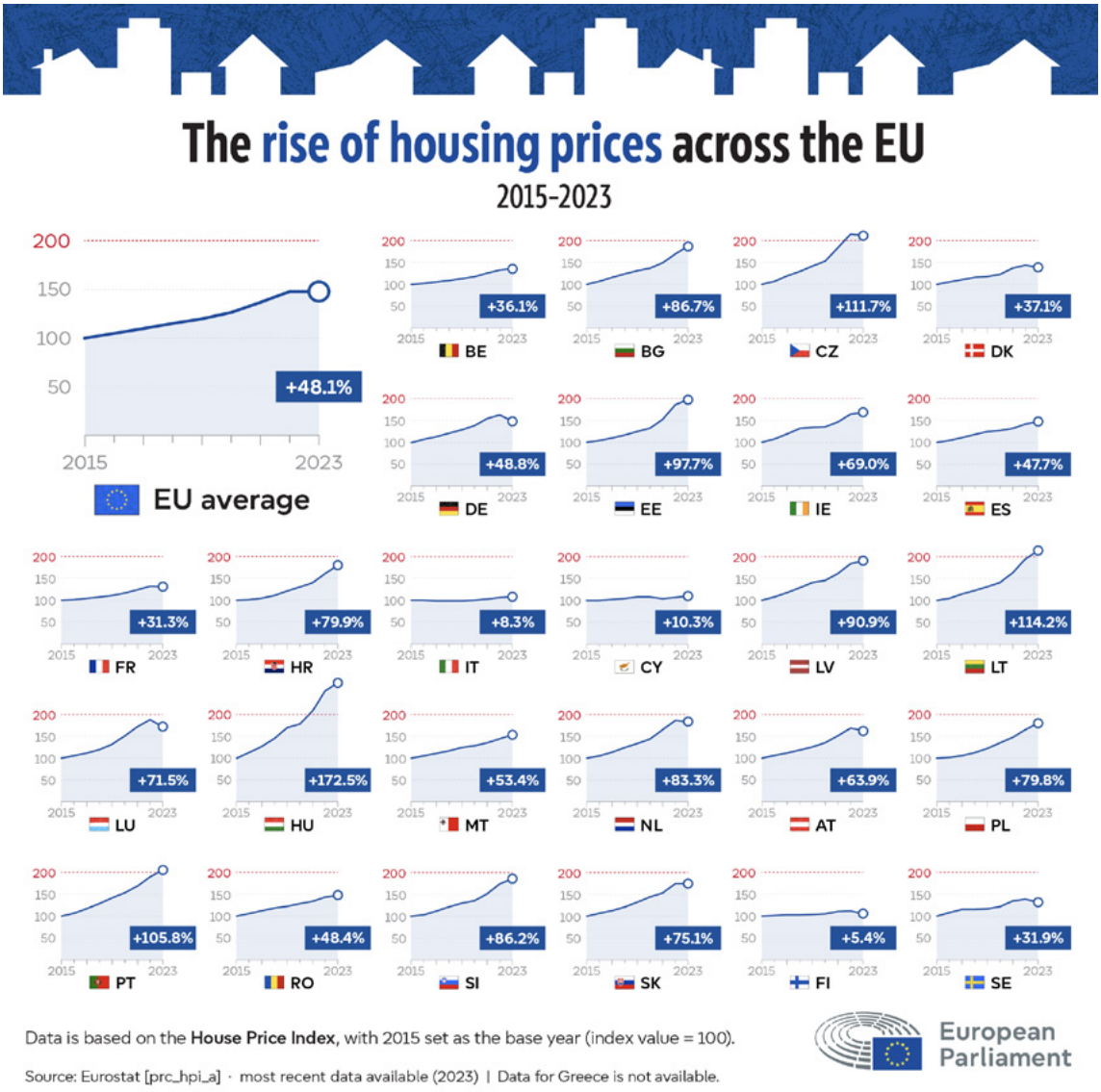


Fig. 2. Incremento de los precios de la vivienda en Europa
Fuente: Parlamento Europeo

que eso sea verosímil. Por lo tanto, no es razonable, *prima facie*, acudir a la escasa construcción de vivienda nueva, como principal causante del precio de la vivienda.

Reproduciendo la información suministrada por Eurostat (2024), la Fig. 3 muestra el % del PIB invertido en construcción de vivienda en la Unión Europea (2023). España, con un 6%, se encuentra por encima de media de la UE; concretamente es el sexto país con mayor inversión en vivienda. No parece faltar, por tanto, inversión en comparación a nuestros vecinos europeos. Entonces, ¿cabe acudir al "déficit de viviendas" como el principal causante del encarecimiento de precios?

A pesar de las anteriores evidencias, los informes del Banco de España no dudan en acudir al argumento del déficit de vivienda, como principal causante del encarecimiento residencial. Dichos informes ponen de manifiesto un incremento excepcional en el número de hogares, muy superior a la construcción de vivienda nueva. Así, entre 1 de enero de 2021 (fecha a la que se refiere el último Censo de Población) y 1 de enero de 2025 el número de hogares ha crecido en 957 903 unidades (ECP, INE 2025), el doble del crecimiento intercensal 2011-2021 (455 531 hogares).

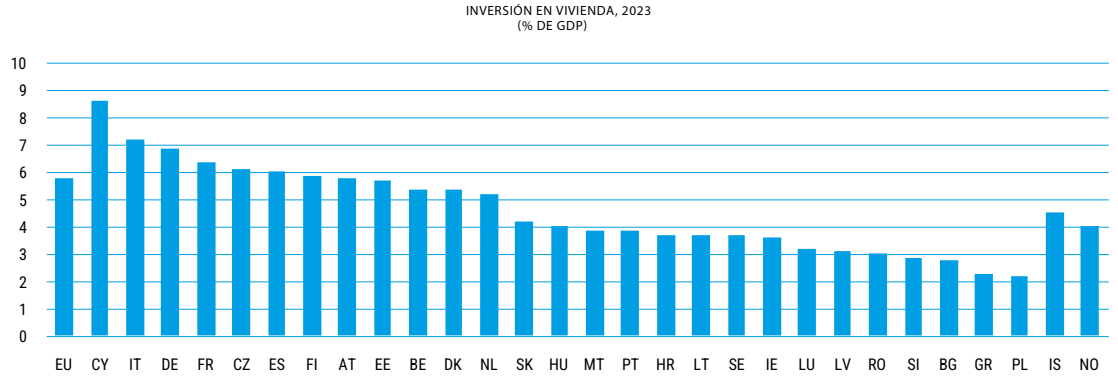


Fig. 3. Inversión en vivienda
Fuente: Eurostat

Sin embargo, el *diagnóstico del Banco de España*, limitado a la simple comparación entre la producción de vivienda nueva y el incremento del número de hogares en un corto periodo de tiempo (2021-2023), pasa por alto dos hechos muy relevantes:

- Por un lado, el *superávit acumulado existente entre vivienda y hogares*. En el periodo intercensal 2011-2021 el parque de viviendas superó en 959 554 unidades al crecimiento del número de hogares. En 2021 existía un exceso acumulado de 8 084 485 viviendas (un 30% del parque de vivienda)[8], respecto a los hogares. "Colchón" más que suficiente para absorber déficits coyunturales de vivienda, como el producido en el periodo 2021-2024, aunque una porción significativa de dicho exceso corresponda a segundas residencias (2 514 511 viviendas de uso esporádico[9]).
- Pero el factor más determinante es que en ese exceso de viviendas existente en 2021, una proporción muy relevante se debía a la *existencia de un número excesivo de viviendas vacías*. Según el INE (2023) existían, a fecha del Censo de 2021, 3 837 328 viviendas vacías. Un 14,4% del parque inmobiliario, muy por encima del 5% que la mayor parte de estudios especializados considera deseable.

No se puede concluir, por tanto, que exista en la actualidad un grave déficit de producción de vivienda si no se considera de forma simultánea el exceso acumulado de viviendas respecto al número de hogares. *El diagnóstico del Banco de España parece apresurado en cuanto considera en exclusiva el déficit coyuntural existente, sin atender el superávit acumulado históricamente*.

2.1 Estimación de las necesidades futuras de vivienda

Capítulo aparte representa hacer una estimación a medio plazo de las tendencias demográficas que sustentan la política habitacional. Si en el corto plazo, pueden no existir necesidades imperiosas de construir más viviendas, fruto del stock acumulado el último decenio, es conveniente preguntarse si en el medio plazo el ritmo actual de construcción de nuevas viviendas es suficiente para atender las necesidades de la demanda. Por desgracia la estimación prospectiva de la formación de hogares dista mucho de ser una ciencia exacta. Factores vinculados no sólo, ni principalmente, a la natalidad y la mortalidad, las migraciones interiores, o las pautas habitacionales endógenas, determinan la evolución del número de hogares[10]. Desde inicios de la década del 2000 el principal factor que condiciona

8_Dicho "exceso de viviendas" en relación al número de hogares ha ido aumentando a lo largo del tiempo: 5 368 324 en 1991, 6 759 385 en 2001, 7 124 931 en 2011 y 8 084 485 en 2021.

9_Según la nomenclatura del Censo de 2001, las viviendas de "uso esporádico" probablemente coinciden grosso modo con las anteriormente denominadas viviendas "secundarias".

10_A finales de los 90 nadie anticipaba en España el "boom" migratorio que se avecinaba. Incluso una gran demógrafa como Anna Cabré (Centre d'Estudis Demogràfics, UAB) se equivocó de plano (y con ella, por ejemplo, organismos públicos como el IDESCAT) al hacer las estimaciones prospectivas de población en Cataluña. Las estimaciones demográficas continuaban haciéndose fundamentalmente con criterios "endógenos". Hubo que esperar al trabajo de M.A. Monés y J.M. Carrera (primero en el Ayuntamiento de Barcelona y, después, en la Generalitat) para que se consolidase plenamente la introducción del vector "exógeno" en las estimaciones prospectivas. Roca y Marmolejo (2005).

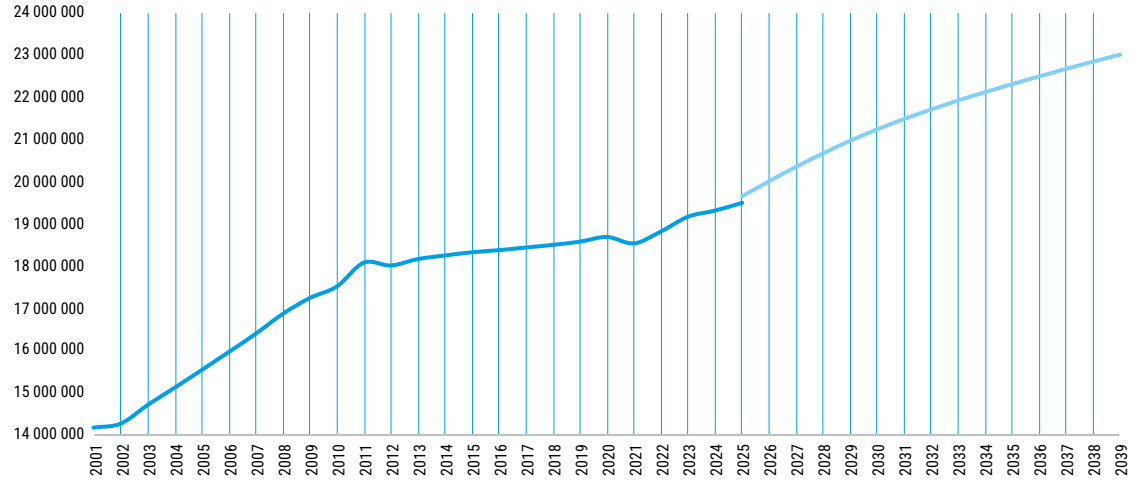


FIG. 4. Proyección del número de hogares (2001-2039)
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)

las necesidades de vivienda viene determinado por el saldo migratorio exterior. La formación de hogares, y con ello los requerimientos residenciales, se acompasan con la inmigración[11], la cual, a su vez, está estrechamente vinculada con la coyuntura económica. De este modo las necesidades habitacionales "respiran" al ritmo de los flujos migratorios[12]. En ciclos alcistas, la formación de hogares (y, con ella, la demanda residencial) se dispara. Sucediendo lo contrario en los ciclos recesivos.

Estimar las necesidades de vivienda en el medio plazo es, por tanto, una tarea compleja. Baste decir que en los últimos 10 años, el INE ha realizado como mínimo seis estimaciones: 2014-2029, 2016-2031, 2018-2033, 2020-2035, 2022-2037 y 2024-2039, muy dispares todas ellas entre sí. La Fig. 4 presenta la proyección más reciente (en color azul claro), junto a la serie de hogares pasada (en color azul)[13].

En todo caso parece evidente que la proyección actual del número de hogares (realizada para el periodo 2024-2039) se encuentra sobredimensionada. El INE (2024) estima un incremento neto de 3,69 millones de hogares para los próximos 15 años, lo que representa 246 000 unidades/año. Esta cantidad es un 86,7% más elevada que el incremento neto en el número de hogares producido en los últimos 15 años (132 000 hogares/año), periodo en el que se han alternado periodos de recesión (hasta 2014) y de expansión (primero más lenta y, desde 2021, tras el paréntesis de la pandemia, más acentuada). La proyección del INE (2024) no parece considerar que en algún momento (quizá no muy lejano) probablemente se producirá una coyuntura económica, que frene de nuevo la formación de hogares, y con ella los requerimientos de vivienda. Por ese motivo, tal vez sea más verosímil la estimación establecida con anterioridad por el INE (2022), para el periodo 2022-2037, con una estimación de

11_Hay que destacar, según datos procedentes del INE, que los nacidos en el extranjero y residentes en España se ha incrementado en 5 870 108 personas entre 2002 y 2023. En ese mismo periodo, las personas de nacionalidad española y nacidas en España se han incrementado en 1 179 982, frente a 1 518 460 de nacionalidad española y nacidas en el extranjero.

12_La bonanza, o no, del ciclo económico, por supuesto, no se limita sólo a la inmigración. También, y de forma muy significada, por la confianza (o desconfianza) que genera la coyuntura económica en la demanda residencial (especialmente endógena). La noción de renta "permanente" (Friedman, 1957) está en el corazón de las decisiones locacionales de la ciudadanía.

13_Los puntos más gruesos, en azul, representan los datos censales de 2001, 2011 y 2021. A partir de 2022 y hasta 2025, lo datos resultantes de la Encuesta Continua de Población.

hogares (a 2037) que difiere en cerca de un millón de unidades en relación a la proyección INE (2024)[14].

Cabe concluir este apartado diciendo que el "colchón de vivienda" acumulado en la década 2011-2021 no durará eternamente, y se deberá volver a producir del orden de unas 200 000 viviendas/año, a fin de atender de forma holgada la formación de nuevos hogares. Esta cantidad sobrepasa el ritmo de construcción actual (que recoge la estadística de visados y dirección de obra del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible), puesto que en 2024 se han iniciado 127 721 viviendas de nueva construcción. No es el momento, aquí, de hacer una previsión pormenorizada de la necesidad de construcción de vivienda de nueva planta en un horizonte a medio plazo, objetivo que excedería con creces el presente artículo. No obstante, cabe reconocer la conveniencia de impulsar políticas de fomento para que la construcción de vivienda se sitúe en un plano de normalidad y no se produzca en un futuro relativamente próximo un desequilibrio significativo entre la oferta y la demanda residencial.

2.2 ¿Más viviendas → menores precios?

Ya se ha indicado que el pensamiento subyacente al debate acerca del déficit de vivienda se sustenta en la idea de que un incremento acusado en la oferta determinará una tendencia a la suavización en los precios. Como se desarrollará más adelante, esta afirmación no considera la especificidad (intrínsecamente oligopólica) del mercado inmobiliario. Particularmente, no se puede deducir que el actual encarecimiento de los precios se deba a un eventual déficit de vivienda. La Fig. 5 muestra la evolución de los precios, así como de las viviendas terminadas (iniciadas dos años antes) entre 1995 y 2024, pudiéndose apreciar la confluencia entre el ciclo alcista, concretado en el número de viviendas iniciadas, y la evolución del precio de la vivienda.

Un sencillo modelo sirve para ratificar la idea de que construir muchas más viviendas no comporta necesariamente, en el mercado residencial, una reducción de precios. En la Fig. 6 se presenta un modelo OLS para el periodo 1995-2023, con el precio (tasado) de la vivienda, como variable dependiente, y el PIB per cápita (que actúa como variable de control del ciclo económico) y el número de viviendas iniciadas (dos años antes), como variables independientes.

Con independencia del acusado valor explicativo del modelo (R^2=0,949), ambas variables aparecen significativas al 99,9% de confianza, apareciendo la variable "número de viviendas iniciadas 2 años antes" con el signo positivo: esto es *construir más viviendas, incluso con independencia el ciclo económico, no representa una reducción de precios, sino todo lo contrario*.

La singularidad del mercado inmobiliario no permite aseverar con firmeza la validez de las *políticas de cantidad* para atemperar los precios. *Dar un protagonismo singular a la tesis de que hay que construir más no es el camino adecuado*. Las políticas de oferta, siendo necesarias, tienen un papel subordinado a otro tipo de medidas estructurales que sí inciden decididamente en los precios.

3 ¿FALTA SUELO?

Un argumento complementario del Banco de España para esgrimir el déficit de construcción de vivienda, y por ende el incremento de los precios residenciales, consiste en la falta de suelo:

> El escaso dinamismo de la oferta de vivienda en el período reciente, en comparación con la robustez de la demanda, ha supuesto un importante soporte al crecimiento de los precios de compraventa y de alquiler. En este contexto, la movilización de viviendas residenciales de segunda mano ha sido fundamental para absorber parte del vigor de la demanda y limitar la escalada de precios. En cambio, la contribución de la vivienda nueva a la oferta agregada ha sido más limitada, debido, entre otros factores, a la escasez de suelo finalista[15] y de mano de obra para la construcción, al aumento de los costes de producción y a las dificultades para la adquisición y el desarrollo de nuevo suelo urbano disponible para la edificación. La rigidez de la oferta de vivienda residencial en el corto plazo también se explica por la reducida capacidad de rehabilitación de viviendas, la falta de adecuación de las viviendas vacías a las preferencias actuales de los hogares, la incertidumbre regulatoria y el auge de usos alternativos de la vivienda, como el alquiler vacacional o el de temporada. (BdE, 2024a, pp 21).

14_La proyección INE (2022) estima un incremento neto de 182 370 hogares/año, frente a la proyección INE (2024), que considera un incremento neto de 246 076 hogares/año.

15_El Banco de España entiende por "suelo finalista" el suelo urbano que está disponible para ser edificado de inmediato y que por tanto tiene la condición de *solar*.

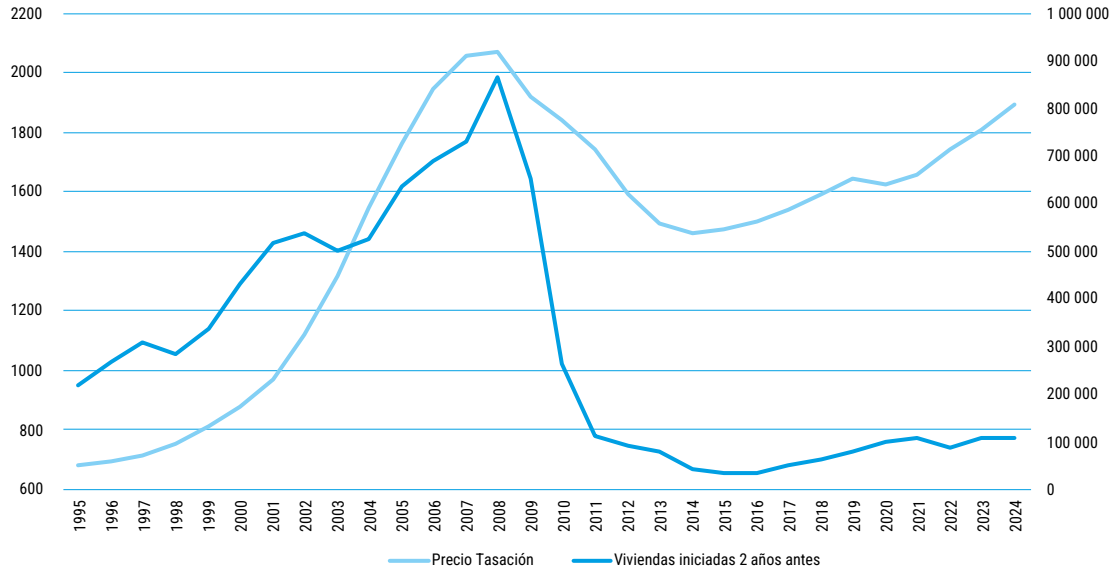


FIG. 5. Evolución del precio de la vivienda (1995-2024)
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)

RESUMEN DEL MODELO				
MODELO	R	R CUADRADO	R CUADRADO AJUSTADO	ERROR ESTÁNDAR DE LA ESTIMACIÓN
1	,974a	0,949	0,945	101,1676
a. Predictores: (Constante), Viviendas iniciadas 2 años antes, PIB_pc WB				

COEFICIENTESA						
		COEFICIENTES NO ESTANDARIZADOS	DESV. ERROR	COEFICIENTES ESTANDARIZADOS	T	SIG.
		B		Beta		
(Constante)	-238,312775	79,648		-2,992	0,006	0,006
PIB_pc WB	0,061364	0,003	0,967	21,757	0,000	<0,001
Viviendas iniciadas 2 años antes	0,000396	0,000	0,231	5,188	0,000	<0,001
a. Variable dependiente: Precio Tasación						

FIG. 6. Modelo explicativo del incremento de precios de la vivienda (1995-2023)
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) & World Bank

Dejando de lado otras consideraciones (como el aumento de los costes de producción, la escasez de mano de obra, la reducida capacidad de rehabilitación de las viviendas o la competencia de la demanda turística), analizaremos a continuación si la eventual falta de suelo es un elemento determinante en el actual proceso de encarecimiento de la vivienda[16]. En este sentido es útil volver la vista atrás. Algunas de las voces que sostienen la necesidad de construir muchas más viviendas a fin de paliar el déficit habitacional, y dejar al libre mercado la resolución de la carestía de vivienda, esconden el recóndito deseo de alentar de nuevo políticas indeseables de producción masiva de suelo, como la que se produjeron resultado de la "liberalización" del mercado, promovida desde 1996 hasta 2004, pero cuyos efectos se extendieron hasta 2006-2007. Como se ha visto en el punto anterior, la construcción masiva de vivienda de finales de la década de 1990 y principios del 2000, resultado

16_Por desgracia no conocemos bases de datos estadísticas relativas a inventarios de suelo que permitan realizar una aproximación rigurosa a la existencia de eventuales déficits o superávits a nivel nacional. A nivel local pueden existir algunos trabajos. Roca y Marmolejo (2005).

COUNTRY	2000-2006	2006-2012	2012-2018	2000-2018	2000-2012
Total	6.107,45	5.133,23	3.235,74	14.016,65	11.240,68
Spain	1.337,36	1.109,68	142,73	2.474,12	2.447,04
France	864,22	871,75	474,61	2.153,66	1.735,97
Germany	656,79	428,3	344,04	1.380,71	1.085,09
Italy	492,11	352,27	116,52	947,29	844,38
Poland	202,23	509,08	446,66	1.133,26	711,31
Netherlands	357,84	241,69	85,17	642,21	599,53
United Kingdom	231,17	224,76	628,46	1.050,61	455,93
Portugal	288,4	112,1	48,57	437,43	400,5
Greece	198,12	159,69	76,99	421,9	357,81
Sweden	177,18	141,58	78,02	370,28	318,76
Czechia	130,54	130,99	66,05	310,06	261,53
Hungary	161,83	98,64	83,99	320,14	260,47
Ireland	198,24	25,28	26,25	248	223,52
Finland	109,18	112,75	67,34	286,26	221,93
Romania	90,06	115,22	169,48	373,88	205,28
Denmark	108,44	89,4	51,07	240,89	197,84
Austria	84,93	58,21	68,18	208,63	143,14
Croatia	95,15	46,17	42,06	182,35	141,32
Cyprus	105,26	28,59	22,81	156,18	133,85
Slovakia	32,74	69,31	35,49	136,61	102,05
Estonia	47,21	48,13	26,26	119,84	95,34
Bulgaria	42,85	45,03	41,35	128,61	87,88
Belgium	35,7	37,9	35,98	104,31	73,6
Lithuania	34,97	37,23	29,49	98	72,2
Latvia	9,98	28,76	14,84	53,13	38,74
Slovenia	10,78	5,34	6,43	22,47	16,12
Luxembourg	4,09	5,19	5,98	14,63	9,28
Malta	0,08	0,19	0,92	1,19	0,27

FIG. 7. Land Take EU28 (2000-2018)
Fuente: EEA

de la producción también masiva de suelo, no sirvió para favorecer la reducción de los precios residenciales. Lo anunciábamos ya a principios de la burbuja inmobiliaria en un artículo en el que pronosticábamos el probable efecto nocivo de la liberalización en los precios (Roca y Burns, 2000).

La liberalización del suelo, impulsada por el gobierno del presidente Aznar, y solamente de forma tardía corregida por el gobierno del presidente Zapatero[17], demostró que en el mercado de suelo las políticas de "cantidad" no sirven para atenuar los precios inmobiliarios, sino más bien alientan hasta extremos indeseados el proceso de encarecimiento de la vivienda. Política liberalizadora cuyos efectos negativos son susceptibles de extenderse al conjunto de la economía (la quiebra del modelo financiero resultante de la "Gran Crisis") y también al medio ambiente.

El efecto ambiental más nocivo de la política de liberalización impulsada por el gobierno Aznar consistió en el *incremento exponencial del consumo de suelo*. España fue el país de toda Europa que tuvo un consumo de suelo más elevado entre 2000 y 2012 (2447 km^2, un 21,8% del total del *land take*[18] de la Unión Europea), casi tanto como Francia y Alemania juntas. Más que Polonia, Italia y el Reino Unido juntas19. La Fig. 7 muestra el proceso de *land take* en la EU28, entre 2000 y 2018.

El encarecimiento de los precios producido en el periodo expansivo 1996-2008 no se debió, por tanto, a la escasez de suelo. En España se urbanizó más que

17_A este respecto citar que habría que esperar a 2007-2008, se impulsase la nueva Ley de Suelo, la cual, por vez primera, amplió el derecho a la vivienda establecido en el artículo 47 de la Constitución ("todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada") por el derecho de toda la ciudadanía a "disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible".

18_La Agencia Ambiental Europea utiliza el término "land take" para analizar el proceso de artificialización del suelo producido por la urbanización y el desarrollo de las infraestructuras. Concretamente "Land take refers to the area of land that is 'taken' by infrastructure and other facilities that necessarily go along with the infrastructure, such as filling stations on roads and railway stations" (https://www.eea.europa.eu/help/glossary/eea-glossary/land-take).

19_Vid. https://www.eea.europa.eu/en/analysis/maps-and-charts/land-take-statistics-dashboards



FIG. 8. El "teatro" de Harvey
Fuente: cortesía del Gran Teatro del Liceo

nunca. Y el resultado no representó una reducción en los precios. Todo lo contario. Alentó la burbuja inmobiliaria. Y tuvo graves efectos ambientales.

A la luz de la experiencia precedente, no parece, por tanto, que ahora quepa aducir la carestía de suelo disponible para edificar como una causa significativa del actual incremento de los precios de la vivienda. La argumentación de que *"los precios inmobiliarios, tanto de compra como de alquiler, han tendido a crecer más en aquellos municipios con menor disponibilidad relativa de suelo finalista"* (INE, 2024a, p. 36), relativa a los municipios de más de 50 000 habitantes, carece de rigor económico. Los municipios de mayor población suelen tender a tener una menor proporción de suelo disponible, al haber ido agotando las reservas de suelo sin urbanizar o edificar. Escasez de suelo materialmente disponible que, como es obvio, redunda en mayores incrementos de los precios inmobiliarios.

Siguiendo el símil de entender la ciudad como un "teatro" de D. Harvey (1973), los precios se forman del "centro" a la "periferia"[20]. De lo "mejor" a lo "peor". La ciudad, a corto plazo, es como un "teatro" en cuyo escenario se va a representar una obra de interés único y excepcional. Las distintas localidades se diferencian entre sí debido al distinto grado de optimización de los requerimientos de los espectadores (proximidad al escenario, calidad de la audición, confort de la butaca, representatividad social de la localidad, etc.). Hay algunas pocas de carácter excepcional, bastantes más de nivel medio y, mucho más abundantes, las peor localizadas. Este teatro tiene una característica especial: en él se entra por estricto orden de licitación. Primero se pone en subasta la mejor localidad, y por ella pujan los distintos espectadores, quedándosela aquél cuyo nivel de renta le permita un mejor precio por la misma. A continuación, se subastan las demás "localidades", hasta la última. La capacidad de pago de la demanda es el principal elemento determinante del precio. El excedente del consumidor ha desaparecido en relación a que el precio de la localidad hubiese sido único, y se hubiese fijado en el margen. La Fig. 8 muestra una representación del "teatro" de Harvey.

En nuestras ciudades, construidas a lo largo de los años, la política de cantidad apenas afecta a la estructura de precios. Aún en el caso de una acción muy decidida para la construcción de nueva vivienda, la inmensa mayoría de la misma se localizaría en la "periferia". Los precios, al formarse de lo "mejor" a lo "peor" difícilmente serían susceptibles de ver repercutida

20_Cabe indicar que aquí se entiende por "centro", el espacio más cualificado de la ciudad; el mejor comunicado, pero también el de mayor calidad urbana. Y por "periferia", el espacio menos accesible y de menor calidad.

ni siquiera una ligera mejora. Al contrario, la mejora generalizada de la demanda (especialmente de la más solvente), fruto de la coyuntura económica, pulsaría al alza los espacios más cualificados, representado un incremento de precios, incluso en el marco de un proceso de construcción masiva de vivienda, como la que se produjo en el periodo de la política de liberalización del suelo.

Urbanizar más, construir mucho más, no es la solución. La liberalización del mercado de la vivienda no representa una política eficiente para moderar los precios. La experiencia adquirida en el periodo de la burbuja inmobiliaria muestra un camino que no se debe volver a transitar. *Es necesario habilitar estrategias distintas para atajar el incremento de los precios de la vivienda*.

4 NECESIDAD DE CONSTRUIR MÁS VIVIENDA SOCIAL

Cuestión aparte es la que hace referencia a la necesidad de construir más vivienda protegida[21]. El déficit de construcción de vivienda protegida es uno de los estigmas de la política de vivienda en España. A pesar de los esfuerzos normativos, especialmente en el campo de la legislación urbanística y de suelo, la construcción de vivienda protegida, sea de compra o de alquiler, se ha mantenido en unos niveles absolutamente insuficientes.

La legislación autonómica en materia de urbanismo ha impulsado, desde 1994 (la llamada ley Maturana del País Vasco), *reservas de suelo en materia de protección oficial*[22]. Posteriormente la Ley de Suelo de 2008 (actual LSRU 2015), generalizó para todas las CCAA, y de forma obligada, unas reservas mínimas el 30% de vivienda protegida, recientemente ampliadas por la Ley de Vivienda 2023 (>=40% en suelo rural objeto de nueva urbanización). Por primera vez, asimismo, la Ley de Vivienda ha regulado que un mínimo del 50% de dichas reservas de suelo de vivienda protegida sean destinadas a alquiler[23]. Llama profundamente la atención que a pesar de que dichas reservas para vivienda protegida tienen ya (en algunos casos) más de 35 años, la

21_Es llamativo el hecho de que los informes del Banco de España analizados en este trabajo pasen de puntillas sobre la conveniencia de construir más vivienda protegida *en régimen de propiedad*. En cambio, dichos trabajos asumen con firmeza la necesidad de impulsar el mercado de alquiler, protegido y asequible. A nuestro juicio se trata de construir más vivienda protegida, sea de alquiler (lo que sin duda es prioritario), sea de propiedad.

22_Con anterioridad a 1994 se produjeron diversas iniciativas para impulsar a nivel urbanístico la vivienda protegida. Fue pionera la iniciativa de Eduardo Leira y Jesús Gago, en el Plan General de Madrid (1985), de proceder al cálculo del aprovechamiento medio en suelo urbanizable mediante la homogeneización del mismo en base a considerar un estándar del 70% para vivienda social. Sin embargo la iniciativa de Madrid no se atrevió, todavía, a incorporar la calificación de suelo a efectos de VPO. Habría que esperar a 1987, cuando en el proyecto de ley que encargó el Gobierno Vasco al Centro de Política de Suelo y Valoraciones de la UPC (CPSV, 1987), se introdujo de forma explícita la calificación de VPO. Sin embargo, al negociarse en Madrid dicho proyecto de ley, decayó de la finalmente aprobada Ley de Valoraciones del País Vasco (Ley 9/1989, de 17 de noviembre, de Valoración del Suelo de la Comunidad Autónoma del País Vasco) la regulación relativa a la calificación de suelo destinada a VPO, por ser considerada "inconstitucional", por "atentar al libre mercado". Sin embargo pasaría sólo un año desde la aprobación de dicha ley, cuando en el marco de la IV legislatura el nuevo gobierno (y aquí hay que hacer tributo, especialmente, a Ángel Menéndez Rexach, entonces director general del Instituto del Territorio y Urbanismo, del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo) impulsó y aprobó el primer texto legal en el que se incluye de forma explícita la capacidad normativa para la calificación de suelo a efectos de VPO (la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre la reforma del régimen urbanístico y las valoraciones del suelo, articulada posteriormente como Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, en el Real Decreto Legislativo 1/1992). Lo que en 1987 era considerado inconstitucional (por el Gobierno de España) por representar una presunta coerción a la libertad de los propietarios para decidir el destino de los predios calificados de vivienda, en 1990 era ya asumido con total normalidad. La sentencia acerca de la inconstitucionalidad de la RDL 1/1992 representaría también el decaimiento de la calificación del suelo destinada a VPO introducida por la Ley 8/90, dejando definitivamente a la Ley 17/1994, de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística del País Vasco, el carácter de norma pionera en esta materia.

23_La LS 2008 planteó unas reservas mínimas del 30% para *todos los suelos incluidos en actuaciones de "urbanización"*. Lo anterior presuponía por tanto la aplicación de dicho estándar tanto para las actuaciones de "nueva urbanización" (art. 14.1.a.1), como a las "las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado" (art. 14.1.a.2). Posteriormente, la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015 (art. 20) redujo estas reservas al 10% en el "suelo urbanizado que debiera someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización", manteniendo el 30% mínimo de la "edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización". El nuevo redactado que le ha dado la Ley de Vivienda de 2023 al referido artículo 20, indica que la reserva de suelo destinada a vivienda de protección "comprenderá, como mínimo, los terrenos necesarios para realizar el 40 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística *en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización* y el 20 por ciento *en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización*". Finalmente, la Ley de Vivienda de 2023 ha añadido que *el porcentaje que deberá ser destinado a vivienda*

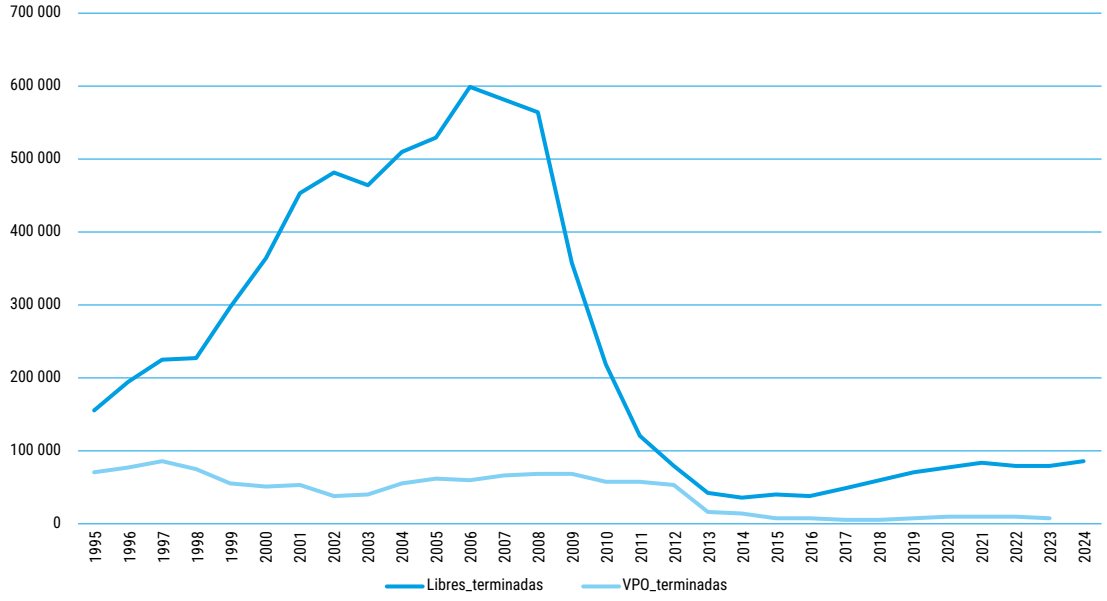


FIG. 9. Viviendas acabadas: libres vs. protegidas
Fuente: Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

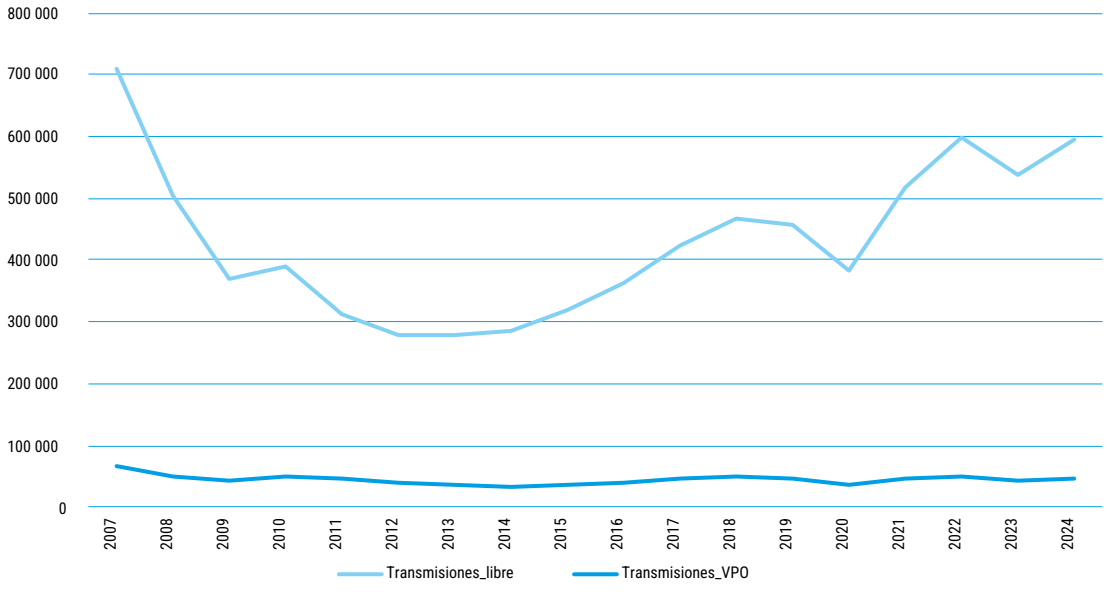


FIG. 10. Transmisiones de vivienda protegida vs. vivienda libre
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) y Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

construcción y las transmisiones de la vivienda social se mantenga en niveles escandalosamente bajos. Las Figs. 9 y 10 muestran la escasez de este tipo de vivienda, cuyo desarrollo permitiría garantizar, *prima facie,* el pleno ejercicio del derecho a la vivienda regulado en el artículo 47 de la Constitución.

Como se puede ver en la Fig. 9, relativa a las *viviendas acabadas*, la VPO se mantiene en niveles

sujeta a algún régimen de protección pública de alquiler no podrá ser inferior al 50 % de la reserva de suelo contemplada en el citado artículo 20.

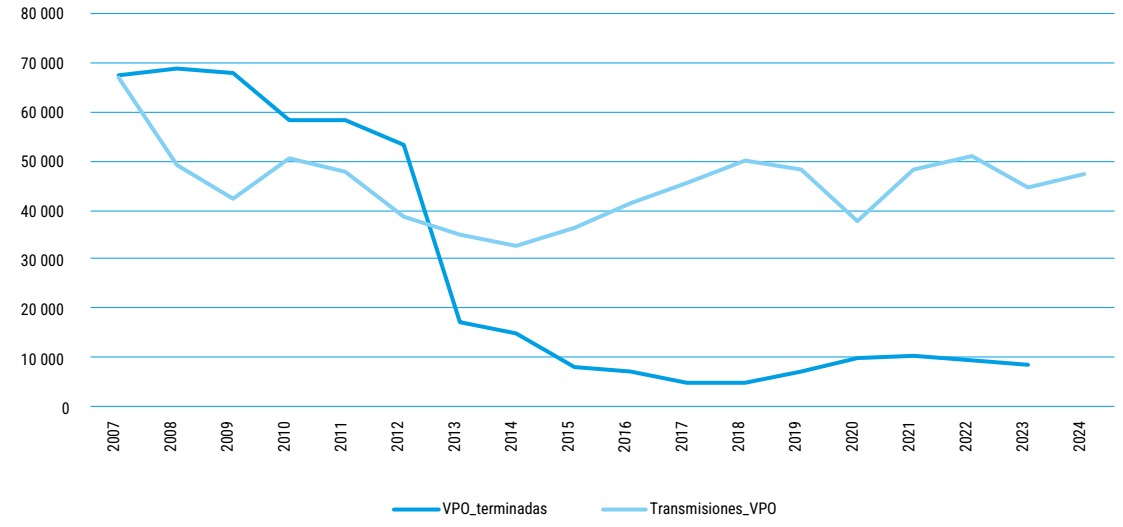


FIG. 11. Transmisiones vs. viviendas terminadas (VPO)
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) y Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

muy bajos. Tan sólo un 17% de vivienda acabada en el periodo 2007-2023 ha sido de protección[24], siendo el último año del que se dispone de datos el más bajo de la mencionada serie, con un 9,7% de vivienda acabada de VPO. Se ha mantenido por debajo del 12% en el curso de los últimos siete años (2017-2023). De hecho, se observa una tendencia claramente anticíclica. Cuando el ciclo es alcista, como en la actualidad, la proporción de construcción de vivienda social disminuye. Y cuando es deflacionario (como en el periodo 2009-2015), aumenta. Exactamente lo contrario que debería ser desde una perspectiva social.

La Fig. 10, por su parte, nos muestra que la vivienda protegida apenas alcanza un 10% del total de *transmisiones de propiedad de vivienda* en España. De hecho, tan sólo superó esa proporción de 2009 a 2016, para ir decreciendo progresivamente desde ese año, hasta llegar a un mínimo del 7,39% en 2024. No hay duda, por tanto, que estamos ante un mercado claramente subdesarrollado.

La Fig. 11 compara las transmisiones realizadas y la construcción de vivienda protegida entre 2007 y 2023. La oposición entre ambas series evidencia que mientras la VPO de nueva planta se desploma con la salida de la crisis, las transmisiones de VPO usadas se mantienen.

La construcción de VPO es el gran problema. Corrigiendo lo indicado por el Banco de España: no hay que construir más vivienda sin más; ¡¡se ha de construir más vivienda protegida!!

4.1 El impulso de la vivienda social tiene un efecto benefactor en el conjunto del mercado de vivienda

Alcanzar una vivienda asequible para el conjunto de la ciudadanía es un objetivo estructural de la política de vivienda en España. Éste debe ser el objetivo central de la política de vivienda a impulsar por los poderes públicos.

Los beneficios directos de esta política son diversos, al ofrecer a los hogares de menores ingresos la posibilidad de acceder al mercado de la vivienda, no quedando excluidos del mismo. De forma correlativa, facilita la emancipación de los jóvenes, al reducir el coste que representa el acceso a la vivienda. Y, en el caso de la vivienda social de carácter asistencial, ayudar a colectivos especialmente vulnerables a satisfacer sus necesidades habitacionales.

24_Ciertamente la "no construcción" en muchas CCAA de las viviendas protegidas que deberían haberlo sido fruto de las reservas de suelo contempladas en las legislaciones urbanísticas, sigue siendo un tema de investigación pendiente. ¿Qué sucedió en Madrid y otras muchas CCAA para que no se construyesen las reservas de suelo de VPO proyectadas en los planes de ordenación? Continúa siendo un misterio. ¿Fueron descalificadas? ¿Cómo se produjo ese proceso de descalificación?

COEFICIENTESA					
MODELO	COEFICIENTES NO ESTANDARIZADOS	DESV. ERROR	COEFICIENTES ESTANDARIZADOS	T	SIG.
	B		Beta		
(Constante)	1,679	0,095		17,760	<0,001
VPOpc	-0,288	0,069	-0,074	-4,181	<0,001
PIB_base1_CCAA	0,012	0,052	0.004	0,228	0,82
Renta Meia Hogar (CCAA)	0,00001326	0,000	0.103	5,623	<0,001
Turistas_año_base1	0,227	0,023	0,177	9,787	<0,001
a. Variable dependiente: Valor Vivienda base 1					

FIG. 12. Modelo explicativo de la variación de los precios de la vivienda por provincia (2004-2023)
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)

Sin embargo, las reservas de suelo destinadas a vivienda social no son ajenas al debate político/económico. Cabe recordar aquí las agrias críticas que dicha política ha recibido procedentes no sólo desde las posiciones más liberales, sino incluso de buena parte de la ortodoxia económica. Desde esta perspectiva la producción de viviendas de precio intervenido generaría ineficiencias e inequidades en el mercado, provocando sobrecostes que, en última instancia deberían ser repercutidos en los precios (de la vivienda libre). ¿Es cierto que la reserva de suelos para vivienda protegida ha contribuido a encarecer los precios residenciales (libres)?[25].

Para indagar esta cuestión se ha desarrollado un análisis econométrico (un modelo OLS) dirigido a explicar la variación de los precios residenciales producidos en España entre 2004 y 2023. Dicho modelo se construye del siguiente modo:

- La variable dependiente es el índice en base 1 de la evolución de los precios por metro cuadrado de las viviendas tasadas por provincias, desde el primer trimestre de 2004 hasta el cuarto trimestre de 2023. Dicha homogeneización en base 1 (para cada provincia) garantiza que el modelo explique la estructura de la variación de los precios, más allá de las diferencias intrínsecas entre diferentes provincias[26].
- Las variables independientes, explicativas de la evolución del valor de la vivienda libre han sido el PIB (homogeneizado por CCAA en base 1), la renta media del hogar por CCAA[27], así como la proporción de la vivienda protegida en relación al total de transmisiones. Se introduce también un indicador del grado de turismo de la provincia (el número de turistas, igualmente homogeneizados en base 1) a fin de establecer si el proceso de turistificación afecta la evolución de los precios de la vivienda.

La Fig. 12 presenta los resultados. Como se puede observar, todas las variables aparecen con un coeficiente de regresión positivo (excepto la proporción de vivienda protegida) y son significativas al 99,9% de confianza. Sólo el coeficiente del PIB (homogeneizado por CCAA) no es significativo estadísticamente, a pesar de tener una correlación no despreciable (R=0,394, estadísticamente significativa al 99,9%), debido a la existencia de multicolinealidad con la renta media del hogar y el número de turistas.

Como era de esperar las provincias que han tenido un incremento mayor de renta del hogar manifiestan un mayor aumento de los precios residenciales libres. Llama poderosamente la atención, asimismo, que la evolución del número de turistas se incorpore también al modelo de regresión, sugiriendo un efecto cruzado entre los precios de la vivienda y el proceso de turistificación: más turistas parece representar mayores precios. Pero lo más significativo, a los efectos que aquí nos ocupa, es la incidencia negativa

25_ Roca (2010) puso de relieve el carácter erróneo de dicha tesis. La construcción de vivienda social, lejos de representar un factor favorable al incremento de los precios de la vivienda libre, significó, para el periodo 1995-2007, un elemento moderador de los mismos. Se trata, ahora, de replicar este mismo ejercicio para el periodo 2004-2023.

26_La utilización de la información provincial de periodicidad trimestral como base de referencia permite soslayar las dificultades intrínsecas de tipo estadístico que representaría realizar un único modelo a nivel nacional.

27_La contabilidad regional pormenorizada, por provincias, va muy retrasada en el tiempo, lo que dificulta la elaboración de modelos actualizados.

de la proporción de VPO en los precios de la vivienda libre.

Parece necesario concluir, por tanto, que la política en materia de reservas de suelo para vivienda protegida tiene un efecto beneficioso en el comportamiento global del mercado residencial. *La construcción de viviendas protegidas no sólo facilita el acceso al mercado de los sectores más desfavorecidos, sino que, a su vez, contribuye a mejorar la accesibilidad del conjunto de la población ya que incide moderando los precios residenciales de la vivienda libre.*

4.2 Necesidad de impulsar la construcción de vivienda social en el suelo urbano

Sin embargo, dicha política de reservas de suelo tiene también sus limitaciones. Por un lado, y como se ha indicado, la voluntad explícita de los poderes públicos (y de la iniciativa privada) de llevarla a cabo de forma efectiva. En este sentido es un paso adelante la regulación introducida por la Ley de Vivienda de prohibir la descalificación de suelo protegido. Dicho tipo de suelo tiene vocación de permanencia. La ley garantiza (art. 15. 1.c) que la vivienda protegida, ya sea social o de precio limitado, no pueda descalificarse, salvo en el supuesto de viviendas promovidas sobre suelos cuya calificación urbanística no imponga dicho destino y que no cuenten con ayudas públicas para su promoción, o en aquellos casos que excepcionalmente se justifique de acuerdo con la normativa autonómica. En el resto de los supuestos en los que la calificación urbanística del suelo imponga dicho destino, ésta no podrá modificarse como tampoco podrán descalificarse las viviendas sobre dichos suelos.

Sin embargo, la Ley de Vivienda 2023 no ha sido suficientemente valiente para afrontar de forma decidida el reto de impulsar la construcción de vivienda social en el suelo urbano. Cabe recordar que la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015 redujo del 30% (LS2008) al 10% las reservas mínimas destinadas a VPO en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización. Situar, como ha hecho la Ley de Vivienda, en el 20% (Disposición Final 4ª) dichas reservas mínimas es un paso adelante, aunque insuficiente:

- Insuficiente puesto que es en este tipo de suelo, comúnmente denominado *"no consolidado"*, donde debería producirse en el futuro inmediato el grueso del desarrollo urbano. Por motivos de sostenibilidad deberíamos adoptar en España una política de contención del crecimiento en lo que los británicos (USF, 1999) denominan "greenfields" (que nosotros denominaríamos suelo en situación rural) y promover la regeneración urbana en suelo urbanizado ("brownfields")[28]. La política de contención del *urban sprawl* (European Environment Agency, EEA, 2006) requiere medidas drásticas de limitación de la expansión de la urbanización en suelo rural. Máxime cuando nuestro país, como se ha visto antes, lidera el proceso de *land take* en Europa. Es, por tanto, en el suelo urbano no consolidado por la urbanización ("suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización" en la normativa estatal) donde debería ponerse más empeño en la construcción de viviendas protegidas. Un 20% es abiertamente insuficiente. Se debería, como mínimo, volver a la regulación de 2008: un 30%[29].
- Pero también es insuficiente en cuanto excluye del deber de reserva al *suelo urbano consolidado*. A nuestro juicio, las reservas deberían extenderse a todo el suelo urbano, no sólo al no consolidado por la urbanización. Deberían entenderse como reservas de *techo*. Un mínimo del 20 o del 30% del techo edificable en cada parcela. Reservas de cesión obligatoria, si la ejecución del

28_El grupo de trabajo *Urban Task Force*, presidido por Richard Rogers, propuso en 1999 que como mínimo el 70% del nuevo desarrollo urbano se produjese sobre *brownfields*, reduciendo al 30% el susceptible de desarrollarse sobre *greenfields*.

29_El argumento de que una reserva superior al 20% no es rentable desde un punto de vista económico para la propiedad privada no es de recibo. Cabe recordar que en el suelo urbano no consolidado la Administración suele tener derecho a un 10-15 % de *aprovechamiento* urbanístico. Un 10% de aprovechamiento es, normalmente, superior a un 30% de la *edificabilidad*, por lo que podría materializar sin coste alguno para las arcas públicas la obtención del suelo necesario para la construcción de viviendas sociales. Además, cabe también recordarlo, se puede proceder a la expropiación, la cual en suelo urbanizado sometido a reforma puede ser asequible para las administraciones públicas, al no incorporar el justiprecio expropiatorio las plusvalías resultantes del proceso urbanizador. La caída en desuso de la expropiación en suelo urbano no consolidado es otra de las malas prácticas de muchos ayuntamientos, que temen en exceso la controversia acerca de la cuantificación del justiprecio.

planeamiento materializada en el hecho edificatorio implicase un incremento del aprovechamiento materializado en la parcela. Pero en todo caso, reservas de techo que la propiedad privada debería llevar a cabo, en caso de no incremento del aprovechamiento de la parcela[30].

Es urgente, por tanto, dar un paso adelante en lo que corresponde al impulso de la construcción de viviendas protegidas en suelo urbano.

5 ¿NO ES ADECUADA LA POLÍTICA DE CONTENCIÓN DE LOS ALQUILERES?

Pieza clave en la política de vivienda que debe regir la actuación de los poderes públicos, es el impulso del alquiler de vivienda. Es preciso decir alto y claro que ha cambiado el imaginario colectivo respecto a la propiedad. El objetivo básico de los jóvenes de acceder a la propiedad como pilar básico del proyecto de vida, aun ampliamente mayoritario hace menos de dos décadas, ha cedido[31]. Y el mercado de alquiler, antes abiertamente minoritario, ha hecho camino. Es cierto que han influido cuestiones de tipo financiero. Especialmente la drástica limitación del acceso al crédito hipotecario o el incremento de los tipos de interés resultantes de la Gran Crisis. Pero la "crisis" de la propiedad transciende lo meramente económico. Se incardina en un nuevo tipo de proyecto vital, en el que tanto el mercado de trabajo como las relaciones personales son mucho más *líquidas*. Hoy no es normal asumir que a lo largo de la vida se tendrá un único (o unos pocos) trabajo(s). Tampoco que se residirá en la misma ciudad. La movilidad en el trabajo y la vivienda, incluso más allá de los límites nacionales, es el signo de los tiempos. "Echar raíces" se ha postergado por décadas[32]. Las relaciones familiares también han cambiado. Ya no es seguro que el matrimonio dure toda la vida. El divorcio es común en nuestra sociedad, y en este sentido la propiedad de la vivienda puede devenir un obstáculo, casi una condena.

Todo esto conduce a que, en la actualidad, el mercado de alquiler haya adquirido nueva firmeza. Sin duda (aunque no parece existir una estadística rigurosa al respecto[33]) ha devenido dominante[34].

El Banco de España realiza un diagnóstico preciso del elevado esfuerzo económico que deben afrontar en España los hogares que viven de alquiler: "el esfuerzo mediano en 2022 para el conjunto de hogares que residen en una vivienda de alquiler se situó en el 22,7 % en España, unos 7 pp. por encima del esfuerzo mediano en la UE-27" (BdE, 2024c, p. 39). Especialmente relevante es el elevado esfuerzo, en relación a la Unión Europea, de los hogares más pobres. Si atendemos al 20% de los hogares de menor renta, el esfuerzo mediano de estos hogares, en España era en 2022 el 43,1 %, frente al 31,9 % en la UE-27 (BdE, 2024c, p. 39).

Ya mostramos en la Fig. 1 que el incremento de las rentas ha sido muy acusado en los últimos años y que se sitúa claramente por encima del aumento de los precios de la vivienda en

30_De nuevo nos encontramos aquí ante un reto similar al que a finales de los 80 nos enfrentamos con las reservas de suelo para vivienda social. Lo que en los 80 era "imposible", "inconstitucional", en los 90 era plenamente asumido. Decir que es "confiscatorio", o "no rentable económicamente", medidas como las adoptadas por el Ayuntamiento de Barcelona, referentes a la obligación de la propiedad privada de destinar (en determinados supuestos) un 30% de la edificabilidad residencial en suelo consolidado a vivienda social es una falsedad completa. En el informe realizamos el CPSV (Arellano y Roca, 2018) demostramos que era perfectamente rentable asumir ese empeño. Cuestión aparte es cómo materializar la eventual reserva. En la propia parcela, en un ámbito cercano, mediante reparcelación discontinua,..., pero en todo caso es asumible por la propiedad privada.

31_Cabe recordar, aquí, un hecho relevante: según los censos de población y vivienda se pasó de una proporción 80% (alquiler) – 20% (propiedad) en 1920, a una proporción inversa 20% - 80% en 1980. De una sociedad de rentistas a una sociedad de propietarios.

32_No nos referimos aquí al retraso en la emancipación de los jóvenes (en España a los 30,4 años, el cuarto país más tardío de la UE, frente a los 21,4 de Finlandia). Entendemos por "echar raíces" la consolidación del modelo de vida. Si hace cinco décadas era normal "echar raíces", casarse y comprar un piso, antes de los 25 años, ahora esta decisión, si llega, se pospone al fin de la juventud (pasados los 35 años), y a la entrada, cada vez más tardía, en la "edad adulta". La "juventud" se alarga. Y también llegar a un trabajo estable.

33_Si bien existe una robusta estadística de transmisiones de derechos de propiedad (INE), no sucede lo propio en relación a los contratos de alquiler. Para el INE esta última aún se trata de una estadística provisional.

34_Tomando como referencia Cataluña, los contratos de alquiler registrados por el INCASOL se han multiplicado por 2,4 entre 2007 y 2022. En cabio la compraventa de viviendas se ha reducido a un 92% entre ambas fechas.

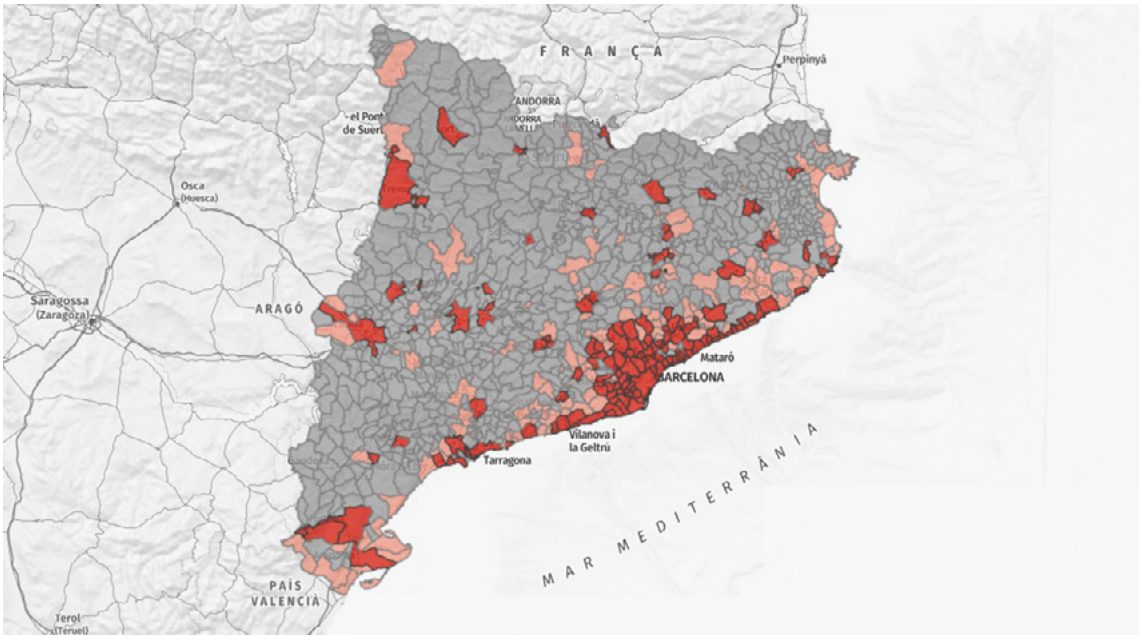


FIG. 13. *Zonas tensionadas en Cataluña*
Fuente: Generalitat de Catalunya

propiedad. El objetivo de reducir los alquileres deviene, así, como otro de los pilares de la política de vivienda en España. De nuevo cabe destacar el esfuerzo realizado por la Ley de Vivienda en este sentido:

- Por un lado, y como ya hemos anticipado, incorporando en la reserva de suelo destinada a VPO, un *porcentaje destinado al alquiler que no podrá ser inferior al 50 %*. Dicha medida representará muy probablemente aumentar la oferta de vivienda de nueva planta destinada al alquiler social.
- En la dirección de alcanzar el citado objetivo de contención de alquileres, otro elemento importante impulsado por la Ley de Vivienda consiste en la *declaración de zonas tensionadas*. Dichas zonas pueden ser declaradas por las CCAA.

  > A los efectos de orientar las actuaciones públicas en materia de vivienda en aquellos ámbitos territoriales en los que exista un especial riesgo de oferta insuficiente de vivienda para la población, en condiciones que la hagan asequible para su acceso en el mercado" (Exposición de Motivos de la Ley de Vivienda de 2023).

- Siendo preciso, para la declaración de estos ámbitos tensionados, la redacción de un plan específico que proponga las medidas necesarias para la corrección de los desequilibrios observados (art. 18). Cabe aquí recordar que de todas las CCAA, hasta el mes de diciembre de 2024 sólo Cataluña había aplicado la capacidad de imponer zonas tensionadas. En Cataluña existen actualmente dos zonas de mercado tensionado. La primera afecta a 140 municipios y es efectiva desde el 16 de marzo de 2024. La segunda zona tensa abarca 131 municipios y es efectiva desde el 10 de octubre de 2024. La Fig. 13 muestra la distribución espacial de las zonas tensionadas en Cataluña.
- El efecto de la declaración de zona tensionada significa, con carácter general, que el precio del nuevo contrato de alquiler no podrá superar el del contrato vigente en los últimos 5 años, una vez aplicada la cláusula de actualización anual. Además, si la vivienda es propiedad de un gran tenedor, tampoco puede superar el precio del índice estatal de referencia del precio del alquiler, por lo que en este caso se aplica una doble limitación. Siempre prevalece el precio más bajo. Finalmente, si la vivienda no ha sido alquilada en los últimos 5 años, tanto si es de un pequeño propietario como de un gran tenedor, *el alquiler del contrato debe ser inferior al precio del índice de referencia del precio del alquiler* (Disposición Final 1ª de la Ley de Vivienda 2023).

Finalmente indicar que se ha desarrollado el Sistema Estatal de Referencia de Precios de Alquiler de Vivienda, SERPAVI[35], el cual ofrece el rango de valores de precios de alquiler de viviendas, como referencia, para la fijación de la renta en los nuevos contratos de arrendamiento de vivienda.

No obstante este gran esfuerzo normativo, la política de contención de rentas ha generado una fuerte controversia en el mundo empresarial, en que las voces críticas (apocalípticas casi) están muy extendidas. Entre otras las críticas más comunes a la contención de rentas se pueden resumir del siguiente modo:

- "Menos vivienda". La limitación de los alquileres implicaría la restricción de la oferta, derivando ésta hacia sectores más rentables (como las viviendas de "temporada" o las viviendas turísticas).
- "Dificultad en el acceso a la vivienda". El descenso de la oferta dificultará aún más el acceso a la vivienda, especialmente de las familias más vulnerables y de los más jóvenes.
- "Precios más altos". El efecto principal de la limitación de rentas es, más que la reducción de los alquileres, el aumento significativo de los más baratos.
- "Impacto en las zonas limítrofes". Las zonas tensionadas trasladan la demanda a los ámbitos limítrofes, generando el incremento de precios.
- "Inseguridad jurídica y menos inversión". La contención de alquileres genera inseguridad jurídica, reduciendo la inversión en nuevos proyectos y trasladándola a las CCAA más liberales.
- "Reparto inadecuado de las viviendas". Al no ser el mercado el mecanismo que asigna los precios, se impide la optimización de la localización urbana, generando externalidades negativas.
- "Mercado negro". Los propietarios sujetos al control de rentas buscarán la forma de evitar la aplicación de la ley, o al menos, de minimizar su impacto, alentando el mercado "negro".
- "Viviendas deterioradas". El control de rentas también provocará que los propietarios dejen de invertir en sus inmuebles, lo que provocará un deterioro paulatino y un envejecimiento de las viviendas de alquiler que estén en las zonas tensionadas.

Como se puede observar, las objeciones a la política de contención de alquileres son abrumadoras. En este sentido el Banco de España, que como hemos visto hace un diagnóstico preciso del esfuerzo que representa el alquiler en España, no contribuye a un análisis sosegado a la política de declaración de zonas tensionadas impulsada por la Ley de Vivienda. La eventual política de control de los precios de alquiler ha generado un diagnóstico negativo del Banco de España (BdE, 2024a), que pone de relieve los aspectos "indeseables" que ese control podría generar:

> La introducción de límites a los precios del alquiler (...) puede generar nuevos problemas de accesibilidad a la vivienda. (...) Entre los posibles efectos, cabe destacar los siguientes: una contracción de la oferta de vivienda de alquiler en las áreas reguladas, el desplazamiento del uso de las viviendas a otros mercados alternativos (por ejemplo, al alquiler de temporada o a la vivienda turística) y un descenso de la calidad de la vivienda por un menor mantenimiento. La fijación de precios máximos en el mercado del alquiler podría, además, generar efectos distributivos regresivos y aumentos en el sobresfuerzo entre el segmento de hogares con menor renta. En particular, la fijación de un precio máximo podría reducir los alquileres de los inquilinos que se sitúan por encima del máximo regulatorio, pero incrementar los precios situados por debajo del nivel de referencia, segmento este último en el que se encuentran los hogares con menores ingresos.

Estos reproches se acercan mucho a los que en su momento se realizaron a la política de regular el mercado de vivienda, introduciendo las reservas de suelo protegido en suelo urbanizable y urbano no consolidado, y que hemos comentado anteriormente. Como tuvimos la ocasión de analizar, la evidencia científica, es que dichas reservas no tuvieron el efecto negativo en el mercado. Todo lo contario. En los ámbitos donde se han aplicado de forma integral han servido para moderar los precios de la vivienda libre. Y ha sido la inadecuada aplicación de las reservas de suelo, así como la libérrima desclasificación de viviendas protegidas, en otros casos, la que ha generado el relativo fracaso de las reservas de suelo protegido.

Frente a los reproches a la política de zonas tensionadas:

35_Vid. https://serpavi.mivau.gob.es/

– *No parece haber una evidencia empírica de que el alquiler regulado haya implicado una limitación de la oferta*. La (breve) experiencia de Cataluña sugiere que no se ha producido una reducción de oferta significativa que se pueda aducir provenga del control de alquileres[36]. Si se está produciendo, en cambio, una tendencia generalizada (en toda España, Cataluña incluida) hacia el trasvase del alquiler vivienda "permanente" al mal llamado "alquiler de temporada", así como a la vivienda turística[37]. Esta tendencia se está produciendo desde hace tiempo (en Barcelona, como mínimo desde 2016, tal como tuvimos ocasión de constatar en el estudio realizado para el Plan Especial Urbanístico de Alojamientos Turísticos de Barcelona - PEUAT (Arellano y Roca 2016). Es urgente la regulación restrictiva de estos tipos de contrato de arrendamiento, que son los verdaderos responsables de la restricción de la oferta de vivienda de alquiler. La política del Ayuntamiento de Barcelona, con los planes especiales de alojamientos turísticos y la iniciativa, recientemente impulsada, de regular en el Plan General Metropolitano el uso de vivienda[38], es un ejemplo del camino a seguir. Sin embargo, más allá de las normativas de tipo urbanístico, es preciso abordar de forma expresa la reforma del artículo 3 de la Ley de Arrendamientos Urbanos. Hoy, probablemente, no tiene sentido diferenciar a efectos de determinación de la renta, los alquileres de vivienda permanente de los de vivienda temporal. Ambos son arrendamientos de *vivienda*. Mantener la desregularización de unos (los de "temporada") representará inexorablemente el trasvase de la oferta de vivienda permanente a la oferta de vivienda temporal, con el consecuente incremento de la presión sobre la ciudadanía[39].
– *El efecto en los precios de la declaración de zona tensionada será beneficioso*. La prórroga de los alquileres, en el caso de las viviendas arrendadas previamente, así como de los límites impuestos en el índice de referencia, en el caso de nuevos contratos, limitará sin duda la espiral especulativa de precios, representando una mejora del esfuerzo económico medio de los hogares. Los datos relativos a Cataluña así lo confirman[40].
– El pretendido efecto perverso de que la limitación de rentas representará el aumento significativo del alquiler de las viviendas más baratas, tendiendo a homogeneizar los precios en las zonas objeto de regulación, carece de sentido económico. El parque inmobiliario se caracteriza por una elevada diversidad; cada localización urbana es única (recuerden el "teatro" de Harvey) y las

36_Es cierto que según el registro de fianzas del INCASOL, en 2024 se ha producido una reducción de 14 362 contratos respecto a 2023. Sin embargo, dicha tendencia a la reducción de contratos ya se venía produciendo desde algunos años anteriores. En el periodo 2023-2022, se redujeron 19 782 contratos, y en el periodo 2022-2021, 15 072 contratos. En líneas generales se puede indicar que desde 2018 (año en el que se produjo un mayor número de contratos de alquiler, la tendencia general ha sido decreciente.

37_La Ley de Arrendamientos Urbanos considera que el alquiler de "temporada" consiste en un *arrendamiento distinto del de vivienda,* como el arrendamiento de oficinas, comercial, industrial o de aparcamiento. Así, el artículo 3 de la LAU indica:
"Arrendamiento para uso distinto del de vivienda.
1. Se considera arrendamiento para uso distinto del de vivienda aquel arrendamiento que, recayendo sobre una edificación, tenga como destino primordial uno distinto del establecido en el artículo anterior [Se considera arrendamiento de vivienda aquel arrendamiento que recae sobre una edificación habitable cuyo destino primordial sea satisfacer la *necesidad permanente de vivienda* del arrendatario].
2. En especial, tendrán esta consideración los arrendamientos de fincas urbanas celebrados por temporada, sea ésta de verano o cualquier otra, y los celebrados para ejercerse en la finca una actividad industrial, comercial, artesanal, profesional, recreativa, asistencial, cultural o docente, cualquiera que sean las personas que los celebren."

38_Con la nueva modificación del PGM el Ayuntamiento quiere distinguir, quiere priorizar, dentro del uso de vivienda, el uso habitual y permanente respecto al uso temporal de vivienda. La modificación en curso establece que se podrán prohibir, limitar o restringir los otros usos diferentes de la vivienda habitual a través de los planeamientos urbanísticos y las ordenanzas municipales. Al mismo tiempo, también se podrán aplicar restricciones específicas por distritos, barrios o edificios para proteger el carácter residencial de estos.

39_A este respecto, el proyecto de Real Decreto por el que se crea la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos y se regula la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler y alojamientos de corta duración, no parece vaya a ser un instrumento suficiente para abordar la resolución al problema de los efectos perversos del alquiler de "temporada".

40_Los primeros datos estadísticos relativos al efecto de la política de contención de rentas en las zonas tensionadas de Cataluña confirman esta tendencia favorable. El incremento de los alquileres de vivienda permanente se ha reducido entre 2024 y 2023, a un 1,1%, por debajo de la inflación. Este incremento es el más bajo de los últimos 10 años (si exceptuamos los años de pandemia, 2020 y 2021, con reducciones en las rentas). Muy por debajo del 7,1% y 7,7% de 2023 y 2022.

características de las viviendas difieren por su calidad, antigüedad y estado de conservación, entre otros factores. Pretender que el tope máximo de los alquileres represente el encarecimiento de las viviendas más baratas es desconocer el funcionamiento del mercado inmobiliario.

– *El incremento de las rentas no se desplazará a las zonas limítrofes*. La experiencia de la regulación de zonas tensionadas en Cataluña (véase Fig. 13) muestra que ese desplazamiento es imposible. Las zonas tensionadas no se limitan, por lo general, a barrios o municipios aislados, sino al conjunto de los municipios que conforman un sistema urbano cuyo mercado está sometido a fuertes incrementos en los precios. Los municipios con mercado no tensionado no son especialmente atractivos para la demanda, dado su carácter a menudo rural, alejado de los lugares de trabajo, mal comunicado y con dotaciones urbanas limitadas. No existe, por tanto, el riesgo a un desplazamiento generalizado de la demanda residencial.
– Finalmente, *no tiene por qué producirse un deterioro físico del parque de alquiler*. Cabe remarcar que el índice de referencia considera, entre otros aspectos, el estado de conservación de la vivienda. Si éste empeora, la renta baja. Si mejora, la renta sube. Por tanto, debería ser un aliciente para la conservación y la rehabilitación de los inmuebles, sobre todo si se combina con una adecuada política fiscal.

Cabe añadir que la regulación de rentas resultante de la declaración de zona tensionada no tiene por qué tener un efecto permanente. Se limita a 3 años desde que se produce la declaración, momento a partir del cual debiera procederse a la reconsideración de la medida, evaluando sus beneficios y limitaciones, e impulsando la continua reevaluación del conjunto de medidas adoptadas (las cuales no se deberían limitarse a la contención de los alquileres).

Existe un temor infundado, por tanto, a la política de contención de rentas. Temor que se convierte, en el caso los agentes inmobiliarios, en un ataque a ultranza hacia esa medida. Como en el caso del negacionismo climático, proliferan los análisis "científicos" que niegan los efectos beneficiosos de la política de contención de rentas y que presentan un escenario casi apocalíptico de la nueva política de vivienda[41]. Creemos que las líneas que anteceden permiten un análisis más sosegado. La política de intervención de los alquileres, unido al incremento de las reservas de suelo (y de techo) para VPO en alquiler, puede representar un instrumento valioso en el camino de impulsar la vivienda asequible en España.

6 CONCLUSIONES

Al hilo de una serie de valiosos informes desarrollados por el Banco de España (BdE, 2024a, b y c), en este trabajo se han planteado cinco tesis relativas a la actual política de vivienda en España.

La *primera tesis* es que, a pesar de que muchos analistas sitúan el origen del encarecimiento de la vivienda producido en los últimos años en el *déficit de construcción de vivienda de nueva planta*, no se puede aducir la existencia de verdadera carestía de vivienda sin considerar el superávit acumulado en el periodo 2011/2021. Si bien es cierto que entre 1 de enero de 2021 y 1 de enero de 2025 el número de hogares ha crecido en 957 903 unidades, muy por encima de la construcción de nuevas viviendas (del orden de 454 445 viviendas iniciadas), no es menos cierto que en el periodo intercensal 2011-2021 el parque de viviendas superó en 959 554 unidades al crecimiento del número de hogares. En 2021 existía un exceso acumulado de 8 084 485 viviendas respecto a los hogares, de las cuales 3 837 328 se podían considerar vacías según el INE. "Colchón" más que suficiente para absorber déficits coyunturales de vivienda, como el producido en fechas más recientes. *No se puede concluir, por tanto, que exista en la actualidad un grave déficit de producción de vivienda si no se considera de forma simultánea el exceso acumulado de viviendas respecto al número de hogares*.

La *segunda tesis* se puede expresar del siguiente modo: construir (muchas) más viviendas no

41_Un ejemplo lo tenemos en los informes elaborados por el *Observatorio de Alquiler*, impulsado por la Fundación Alquiler Seguro y respaldado por ungrupo de investigadores de la Facultad de Ciencias de la Economía y de la Empresa de la Universidad Rey Juan Carlos. He aquí un botón de muestra: "Se desploma la oferta en más de 40 000 inmuebles tras un año de la declaración de zona tensionada en Cataluña", informe realizado el 13 de marzo de 2025 (https://actualidad.alquilerseguro.es/se-desploma-la-oferta-en-mas-de-40-000-inmuebles-tras-un-ano-de-la-declaracion-de-zona-tensionada-en-cataluna/).

comporta necesariamente, en el mercado residencial, una reducción de precios. Tampoco una mayor equidad desde el punto de vista de la apropiación social del espacio. La singularidad del mercado inmobiliario (ejemplificada en el símil utilizado por D. Harvey de entender la ciudad como un "teatro") no permite aseverar con firmeza la validez de las políticas de cantidad para atemperar los precios, ni por supuesto para garantizar la "democratización" de la estructura de los sistemas urbanos. Los precios se forman de lo "mejor" a lo "peor", de ahí que urbanizar más, construir mucho más, no es la solución. La liberalización del mercado de la vivienda no representa una política eficiente para moderar los precios. *Las políticas de oferta, siendo necesarias, tienen un papel subordinado a otro tipo de medidas estructurales que sí inciden decididamente en los precios.*

La *tercera tesis*, correlato de las dos primeras, es que tampoco se puede afirmar que es la falta suelo la que determina el actual encarecimiento de los precios residenciales. No es sólo que el incremento exponencial de la oferta de suelo tiene un efecto contrario al esperado en cuanto a los precios, sino que, además, dificulta la democratización urbana y tiene efectos ambientales perversos. El consumo de suelo masivo es una de las principales lacras del proceso de urbanización. España tiene el dudoso honor de encabezar el ranquin europeo de *land take*. *La tercera tesis hace referencia, por lo tanto, a la necesidad de desarrollar una política urbanística que frene el urban sprawl*. Nuevo modelo urbanístico basado en el desarrollo de los brownfields, no de los greenfields. En el que la acción sobre la regeneración del suelo urbanizado, y no en la transformación urbana del suelo rural, se sitúe en el centro de la acción pública. Un modelo de desarrollo urbano más sostenible, y en que la rehabilitación climática y energética se incardine en una ciudad cada vez más inclusiva e igualitaria.

La cuarta tesis se refiere a la necesidad de construir más viviendas sociales a fin de atajar la falta de accesibilidad económica a la vivienda. A pesar de los esfuerzos normativos desarrollados en el curso de los últimos decenios, especialmente en el campo de la legislación urbanística y de suelo, la construcción de vivienda protegida, sea de compra o de alquiler, se ha mantenido en unos niveles absolutamente insuficientes. La construcción de viviendas sociales es nuestro gran problema. Tan sólo un 17% de vivienda acabada en el periodo 2007-2023 ha sido de protección, siendo el último año del que se dispone de datos el más bajo de la mencionada serie, con un 9,7% de vivienda acabada de VPO. Se ha mantenido por debajo del 12% en el curso de los últimos siete años (2017-2023). De ahí la necesidad de invertir la tendencia. La investigación desarrollada demuestra que el incremento de la construcción de vivienda protegida tiene un efecto beneficioso no sólo en cuanto facilita el acceso al mercado de los sectores más desfavorecidos, sino que, a su vez, contribuye a mejorar la accesibilidad del conjunto de la población ya que incide moderando los precios residenciales de la vivienda libre. Alcanzar una vivienda asequible para el conjunto de la ciudadanía es un objetivo estructural de la política de vivienda en España. Éste debe ser el objetivo central de la política de vivienda a impulsar por los poderes públicos.

Como corolario de la cuarta tesis, relativa a la necesidad de construir más viviendas sociales, y por tal de atender el requerimiento de abogar por un modelo que frene el urban sprawl, *es preciso incrementar las reservas de suelo para VPO en el suelo urbano*. Se debe evitar un modelo de vivienda social localizada sólo en la periferia, y promover la construcción de vivienda social en el centro de la ciudad. Para ello es preciso igualar la exigencia de reserva para viviendas protegidas entre el suelo en situación de rural y de urbanizado, actualmente muy desigual. E, incluso, extender el requerimiento de dichas reservas al suelo consolidado, cambiando a tal efecto la Ley de Suelo y Reforma Urbana. Reservas no sólo de *suelo* (suelo urbano no consolidado), sino también de *techo* (suelo urbano consolidado).

La *quinta tesis* hace referencia a otra pieza clave de la política de vivienda que debe regir la actuación de los poderes públicos: el *impulso del alquiler de vivienda*. En la actualidad, el mercado de alquiler ha devenido dominante, rompiendo la tendencia de más de 80 años (1920-2001) de predominio creciente de la propiedad. Si atendemos a los datos de Cataluña, los contratos de alquiler de vivienda permanente se han multiplicado por 2,4 entre 2007 y 2022. En cabio la compraventa de viviendas se ha reducido a un 92% entre ambas fechas. Sin embargo, el consenso que despierta el impulso del mercado de arrendamiento se quiebra en cuando se hace referencia a la política de contención de alquileres. Proliferan los análisis "científicos" que niegan los efectos beneficiosos de la política de contención de rentas y que presentan un escenario casi apocalíptico de la nueva política de vivienda. Frente a dichas críticas, *la*

quinta tesis sostiene la conveniencia de impulsar una decidida política de regular el precio del alquiler en las zonas tensionadas. Dicha política tendrá efectos beneficiosos reduciendo el esfuerzo económico del acceso a la vivienda, así como promoviendo la cohesión social, aunque para su éxito deba combinarse con otras medidas, aún no plenamente desarrolladas. Si no se regulan los alojamientos turísticos, así como el llamado "alquiler de temporada", nuestras ciudades pueden sufrir un proceso de restricción de oferta de arrendamiento de vivienda "permanente", así como un acusado proceso de gentrificación.

7 BIBLIOGRAFÍA

Arellano, B. & Roca, J. (2016): *Informe sobre la incidencia de l'activitat turística en l'accessibilitat a l'habitatge a Barcelona*. CPSV-UPC. Documento incorporado en el Plan Especial Urbanístico de Alojamientos Turísticos (PEUAT) aprobado en 2017.

Arellano, B. & Roca, J. (2018): *Informe Econòmic sobre la Modificació del PGM relativa a la inclusió, al municipi de Barcelona, del deure de destinar un determinat % del sostre residencial del sòl urbà consolidat a Habitatge Social de Protecció Pública*. CPSV-UPC.

Banco De España (2024a): *El mercado de la vivienda en España: evolución reciente, riesgos y problemas de accesibilidad*. Capítulo 4 del Informe Anual 2023. https://doi.org/1053479/36512

Banco De España (2024b): *El mercado de la vivienda en España: Evolución presente y comparación internacional*. Documentos ocasionales 2433. https://doi.org/1053479/37873

Banco De España (2024c): *El mercado de vivienda de alquiler en España: evolución reciente, determinantes e indicadores de esfuerzo*. Documentos ocasionales 2432. https://doi.org/1053479/37872

Cpsv (1987): *Anteproyecto de de Ley sobre Régimen Urbanístico de Suelo y Valoraciones del País Vasco*. CPSV-UPC.

European Environment Agency (2006): *Urban sprawl in Europe. The ignored challenge*. EEA Report, 10/2006.

European Parliament (2025): *Rising housing costs in the EU: the facts (infographics)*. https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20241014STO24542/rising-housing-costs-in-the-eu-the-facts-infographics

Eurostat (2024): *Housing in Europe – 2024 edition*. https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/housing-2024#about-this-publication

Harvey, D. (1973): *Social Justice and the City*. Edward Arnold, Londres. Traducción castellana de la editorial Siglo XXI, Madrid, 1977.

Instituto Nacional de Estadística (2022): Proyección de Hogares 2022-2037. *Notas de Prensa*. 13 de octubre de 2022

Instituto Nacional de Estadística (2023): Censos de Población y Viviendas 2021. Resultados sobre Hogares y Viviendas. *Notas de Prensa*. 30 de junio de 2023

Instituto Nacional de Estadística (2024): Proyección de hogares. Años 2024-2039. *Nota de Prensa*. 24 de junio de 2024

Instituto Nacional de Estadística (2025): Estadística Continua de Población (ECP). 1 de abril de 2025. Datos provisionales. *Nota de Prensa*. 1 de abril de 2025

Roca, J. (2010): El marco urbanístico de la política de vivienda. En Leal, J. (ed). *La política de Vivienda en España*. Madrid, 2010.

Roca, J. & Burns, M. (2000): The Liberalization of the Land Market in Spain: The 1998 Reform of Urban Planning Legislation. *European Planning Studies*, Vol. 8, No. 5, 2000, pp. 547-564.

Roca, J. & Marmolejo, C. (2005): *El potencial urbanístic de la regió metropolitana de Barcelona*. CPSV-UPC.

Urban Task Force (1999): *Towards an Urban Renaissance*. Londres, Routledge.

176

La vivienda en el estado del bienestar: los retos de hoy para acceder a una vivienda digna

Housing in the Welfare State: today's challenges in accessing decent housing



Carme Trilla [1]
Carles Donat [2]
Aleix Arcarons [3]

(1) Presidenta del Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona; carmetrilla@gmail.com;

(2) Codirector del Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona carles.donat@ohb.cat; https://orcid.org/0000-0002-3500-7363

(3) Codirector del Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona aleix.arcarons@ohb.cat; https://orcid.org/0000-0002-1623-7817

Resumen

España atraviesa, como la gran mayoría de países europeos, una grave crisis de vivienda, fundamentalmente de dificultad de asequibilidad, que compromete seriamente los logros que en la mayoría de campos de la economía se están consiguiendo al romper la cohesión y la integración social. En este artículo se ofrecen algunas claves explicativas de las razones de la situación y de la especial gravedad que reviste en España, a causa de la debilidad que la política de vivienda viene arrastrando durante décadas dentro del estado del bienestar. Se analizan las diversas consecuencias o manifestaciones de esta debilidad que se traducen en carencia de infraestructuras públicas potentes y fuerte dependencia de la volatilidad del mercado libre para dar respuesta a las necesidades sociales, en desajustes elevados entre demanda de vivienda y capacidad de oferta, y en el crecimiento de la vulnerabilidad residencial y social en muchas de sus formas. Frente a esta situación, las administraciones públicas por un lado están adoptando medidas, en la mayoría de los casos de carácter paliativo y con pretensión de efecto a corto plazo y, por otro lado, están trabajando en estrategias que tan sólo van a ser efectivas en el medio y el largo plazo. Una de las más debatidas entre las primeras es la del control de los alquileres como medida de contención de la inflación en este campo y atajar el distanciamiento progresivo que están teniendo respecto de los ingresos de los hogares. Se describe en este artículo el caso especial de Cataluña "que ha aplicado desde hace un año la normativa de contención de rentas" y se apuntan algunas de las consecuencias que está teniendo aun considerando que el muy corto tiempo de aplicación, forzosamente condiciona conclusiones que puedan considerarse definitivas. Finalmente, se enumeran cinco propuestas de trabajo para ayudar a establecer unas líneas estratégicas que aseguren solidez y estabilidad a la política de vivienda del futuro.

Palabras clave

Vivienda digna | Acceso a la vivienda | Estado del bienestar | Políticas de vivienda

Abstract

Like most European countries, Spain is experiencing a severe housing crisis, primarily characterized by issues of affordability. This situation significantly undermines the social cohesion and integration necessary to sustain the broader economic progress being made. This article provides key explanatory factors for the current state of the housing crisis in Spain, emphasizing its severity due to the longstanding weakness of housing policy within the framework of the Welfare State. It examines the multiple consequences and manifestations of this weakness, including the lack of robust public infrastructure, a heavy reliance on the volatility of the free market to address social needs, significant mismatches between housing demand and supply capacity, and a growing incidence of residential and social vulnerability in various forms. In response to this situation, public administrations are adopting measures that are mostly palliative in nature and aimed at short-term impact, while simultaneously developing strategies that are unlikely to yield results before the medium or long term. Among the most debated short-term measures is rent control, intended to contain inflation in the rental market and address the widening gap between housing costs and household incomes. This article presents the particular case of Catalonia, which has implemented rent control regulations over the past year, and highlights some of the emerging consequences, acknowledging that the limited duration of implementation necessarily constrains any definitive conclusions. Finally, the article outlines five policy proposals aimed at guiding the development of a strategic framework that ensures future housing policy is both stable and resilient.

Keywords

Adequate housing | *Access to housing* | *Welfare State* | *Housing policies*

Imagen de portada: Projet ARRET-B-67-03 - Aménagement de la plaine de Vaugirard, Paris 15e. (1967-1983). Arretche, L. https://archiwebture.citedelarchitecture.fr/ark:/43435/879090/daogrp/0/1/idsearch:RECH_ec0115223d4f331e77b11d29d7c29469?id=https%3A%2F%2Farchiwebture.citedelarchitecture.fr%2Fark%3A%2F43435%2F879090%2Fcanvas%2F0%2F4

ESTUDIOS / ARTICLES_E09
CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
VOL. LVII, Nº 225, OTOÑO 2025
PÁGS. 176-195
https://doi.org/10 37230/CyTET.2025 225.9
CC BY-NC-ND
RECIBIDO: 06.05.2025
REVISADO: 26.05.2025

1 ¿ES EN ESPAÑA LA POLÍTICA DE VIVIENDA VERDADERAMENTE UN PILAR DEL ESTADO DEL BIENESTAR?

La vivienda debería ser un pilar clave del Estado de Bienestar, como lo son también la educación, las pensiones, la sanidad, o los servicios sociales[1].

La importancia de la política de vivienda no sólo radica en la necesidad de asegurar un bien de primera necesidad a toda la población, ni sólo en el impacto que tiene en la calidad de vida y el bienestar de las personas, ni tan sólo en la materialización de un derecho jurídicamente reconocido, como sucede en Cataluña. De hecho, la falta de una vivienda digna y adecuada en términos físicos y económicos incide negativamente en la salud, en el desarrollo educativo de los niños y en las necesidades asistenciales y de servicios sociales de los miembros más vulnerables del hogar, hasta el punto de que cuando los niveles de exclusión residencial alcanzan cotas elevadas, la eficacia del conjunto de políticas sociales se ve gravemente socavada.

Desgraciadamente, adolecemos de falta de conciencia de que la vivienda es uno de los pilares del Estado del bienestar, y todavía mucha gente sigue confiando en que el mercado garantizará la cobertura de necesidades tanto cuantitativas como de ajuste de costes y precios.

Esto nos lleva a vivir los problemas de vivienda como un mal endémico, y a enfrentar cada nueva circunstancia coyuntural con perplejidad y con insuficiencia de recursos e instrumentos de intervención.

Veamos distintos indicadores del escaso peso que en España tiene la vivienda como punto de apoyo del estado del bienestar.

Un primer indicador lo encontramos en el papel que juega la vivienda dentro de la estructura de gasto de los hogares en comparación con las otras partidas consideradas derechos o servicios básicos. Vemos en la Fig. 1 como, a partir de la información que nos da la Encuesta de Presupuestos Familiares, la vivienda es la partida más costosa que soportan los hogares españoles en su estructura de gasto, alcanzando en el año 2023, el 31,8% del total. El siguiente componente de gasto por orden de importancia es la alimentación, pero representa escasamente la mitad de lo que destinamos a vivienda, y los gastos en salud o enseñanza representan porcentajes extraordinariamente mucho más bajos: el 3,1% y el 1,5%, respectivamente.

Entre los años 2006 y 2023, el lastre de la vivienda en las economías domésticas ha sido el que ha experimentado mayor crecimiento, habiendo pasado de representar el 25% al 31,8% antes citado: un aumento de 6,8 puntos, muy alejado de las variaciones de cualquier otro de los componentes del gasto, alguno de los cuales en este mismo tiempo incluso han descendido. Se podría decir que el crecimiento en gasto en vivienda de los hogares en este período ha sido soportado a costa del descenso en el gasto

1_Este apartado del artículo emana de la ponencia "*La política d'habitatge com a pilar fonamental de l'Estat del Benestar*", presentada por Carme Trilla en las Jornadas sobre "Demanda i necessitats residencials", organizadas por el Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona, el mes de febrero de 2023, en el Consorci Universitat Internacional Ernest Lluch de Barcelona (CUIMPB).

en transportes, en ocio o en vestido y calzado, entre otros.

La referencia a valores medios esconde, además, una todavía mayor debilidad de la consideración de la vivienda dentro del estado del bienestar puesto que cuando descendemos a analizar el peso que soportan los hogares con menores recursos, lejos de mejorar la situación gracias a un supuesto amparo público, la situación empeora. Como vemos en la Fig. 3, en Cataluña el gasto medio de los hogares en vivienda suponía, el año 2022, el 34,5% del total, pero este peso subía muy considerablemente para los hogares con ingresos por debajo de los 1500 euros mensuales, llegando hasta el 52,5% en los hogares con ingresos por debajo de 500 euros mensuales.

El hecho de que el peso de la enseñanza y de la salud en el gasto del hogar sea muy bajo no se debe a que se trata de servicios que tienen un coste bajo, sino, al contrario, que al ser entendidos como ejes fundamentales del estado del bienestar, reciben las aportaciones públicas necesarias para hacerlos asequibles a todos y garantizar así el derecho a su disfrute, tal como lo exigen las grandes cartas constitucionales y de derechos humanos.

No se explicaría el bajo coste familiar en enseñanza si no dispusiéramos de un sistema público de enseñanza que absorbe el 4,93% del PIB.

No entenderíamos el bajo coste familiar en salud si no dispusiéramos de un sistema de sanidad pública y concertada que supone el 7,85% del PIB.

En el caso de la vivienda, no se sigue la misma pauta. El planteamiento es totalmente diferente. El presupuesto público en vivienda, entendido como la prestación de servicios desde las infraestructuras de titularidad pública, que son los parques públicos, o las transferencias directas a las familias por el pago de la vivienda, en el año 2023 no llegaba al 0,2% del PIB, por lo que las economías domésticas deben soportar sobre sus espaldas la práctica totalidad del coste del servicio vivienda.

Un segundo indicador se pone de relieve desde una óptica macroeconómica cuando se analiza la Fig. 4 Input-Output de la economía española. En ella se puede observar el distinto contrapeso entre aportación pública y aportación privada que acompaña la provisión de los servicios esenciales del estado del bienestar: servicios básicos de atención sanitaria, educación, servicios sociales y vivienda.

Como se observa en la Fig. 4, para los tres primeros está asumido que el proveedor más significativo del gasto global recae sobre el presupuesto público: casi el 80%, en atención sanitaria y enseñanza, y un 60% en servicios sociales; mientras que para los servicios inmobiliarios, que son los que recogen todos los servicios de vivienda, el 99,5% de la provisión del gasto se deja en manos de los propios hogares.

Siguiendo con la misma gráfica sobre input-output, si consideramos el total del gasto de cada

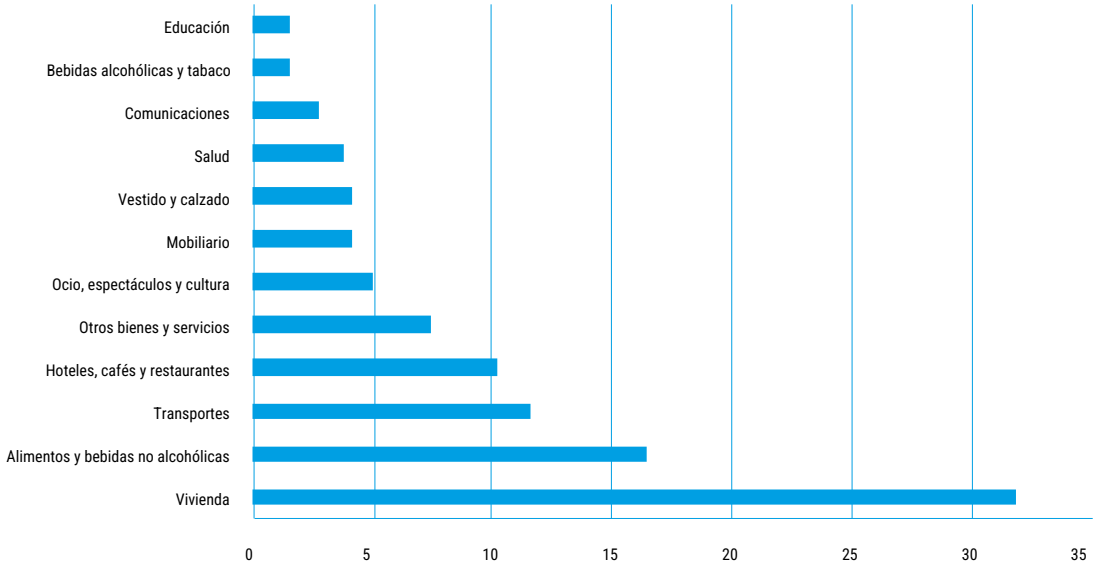


FIG. 1. Estructura del gasto familiar medio por grupos de gasto en España. 2023
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuesta de presupuestos familiares. 2023

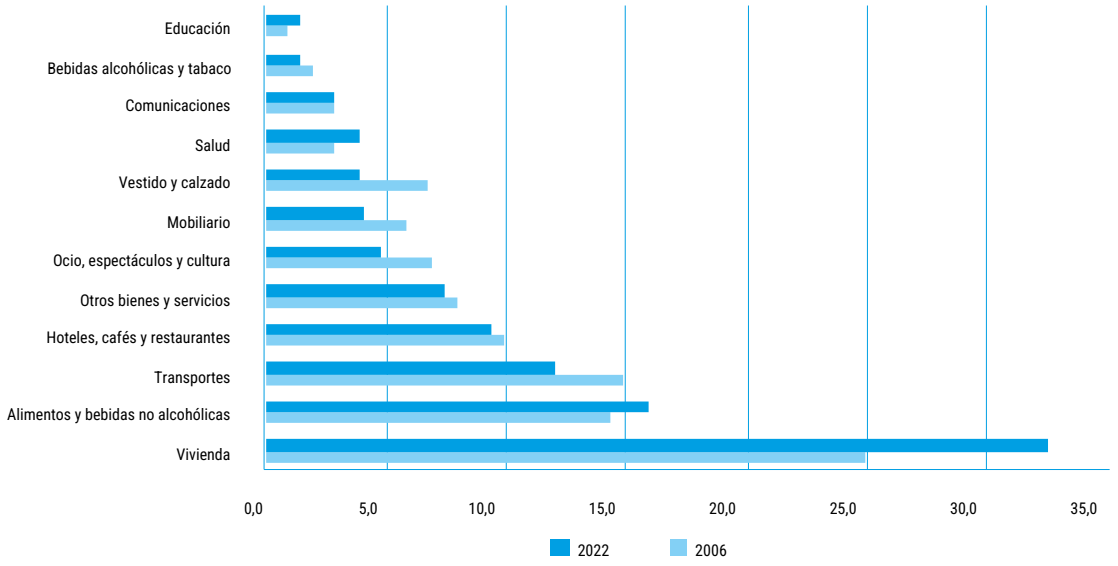


FIG. 2. Evolución del gasto familiar medio por grupos de gasto en España. 2006-2023
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuesta de presupuestos familiares. 2023

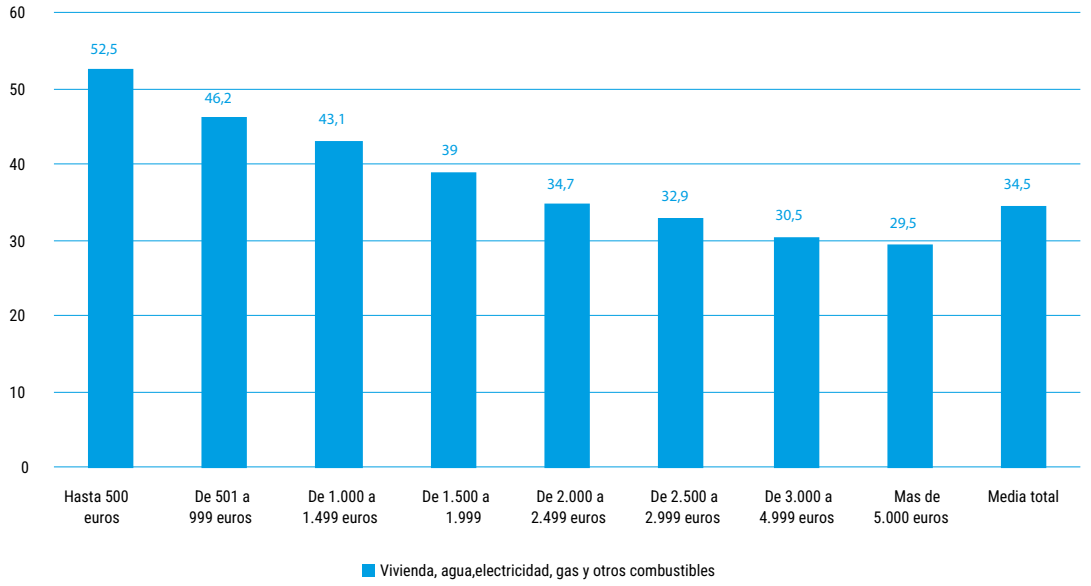


FIG. 3. Porcentaje del gasto familiar medio en vivienda por intervalos de ingresos de los hogares. Cataluña 2022
Fuente: Idescat, a partir de datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares, base 2016, del Instituto Nacional de Estadística (INE)

uno de los servicios básicos y los relacionamos con el total del gasto de la economía, observaremos que los Servicios de atención sanitaria suponen un 9,54% del total y los provistos por las administraciones públicas, el 7,34%; que en el caso de los Servicios de educación, su peso sobre el total es el 7,20% y los provistos por las administraciones públicas son el 5,6%; los Servicios sociales son el 2,82% del total y las administraciones públicas aportan un 1,70%; y los Servicios inmobiliarios, suponen el 2,59% del total y las administraciones públicas aportan un 0,03%.

Todas estas gráficas nos demuestran de forma muy explícita la muy diversa consideración que reciben las que teóricamente llamamos “patas del estado del bienestar”.

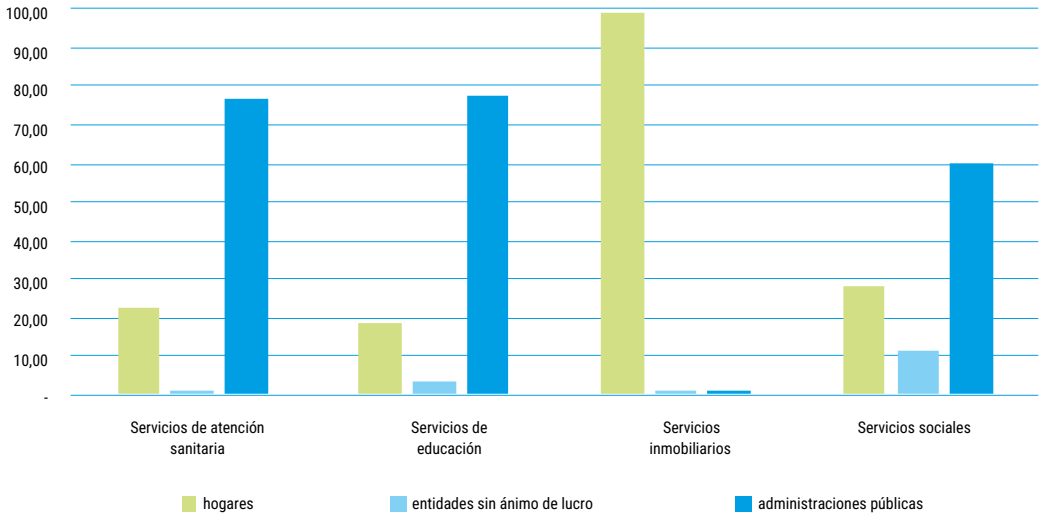


FIG. 4. Distribución del consumo final de servicios básicos en la economía, según tipo de proveedor. España 2019
Fuente: Contabilidad Nacional de España. Tabla input-output de origen y destino 2019. Instituto Nacional de Estadística (INE) 2020

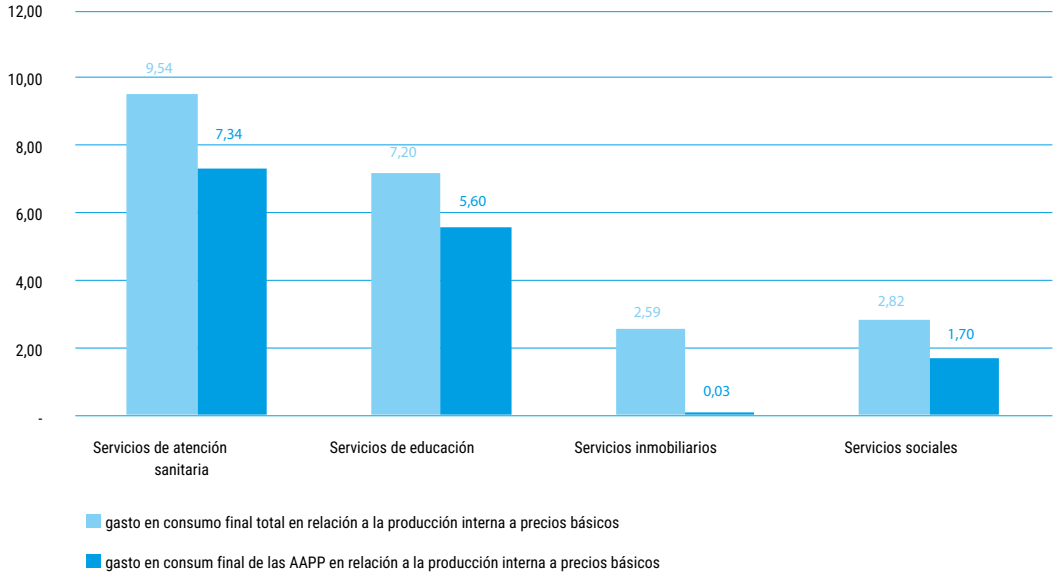


FIG. 5. Porcentaje de gasto en servicios básicos en el conjunto de la economía española y relevancia de la provisión de las administraciones públicas. 2019
Fuente: Contabilidad Nacional de España. Tabla input-output de origen y destino 2019. Instituto Nacional de Estadística (INE) 2020

Finalmente, como tercer indicador de debilidad pública de la vivienda, si pasamos del marco macroeconómico al ámbito específico de las prestaciones de protección social, constatamos de nuevo la muy menor consideración que recibe la vivienda en relación al conjunto.

En la Fig. 6 puede verse, en efecto, que del conjunto de las prestaciones sociales de España, las de vivienda representaban en el año 2021 un escasísimo 0,45%, habiendo perdido incluso peso respecto del año 2011 en el que representaron el 0,91%.

Desde una perspectiva europea, trabajando con estos mismos datos de protección social, la posición de España, como se ve en la Fig. 7, se encuentra entre los países que menor gasto público destinan a prestaciones de protección en

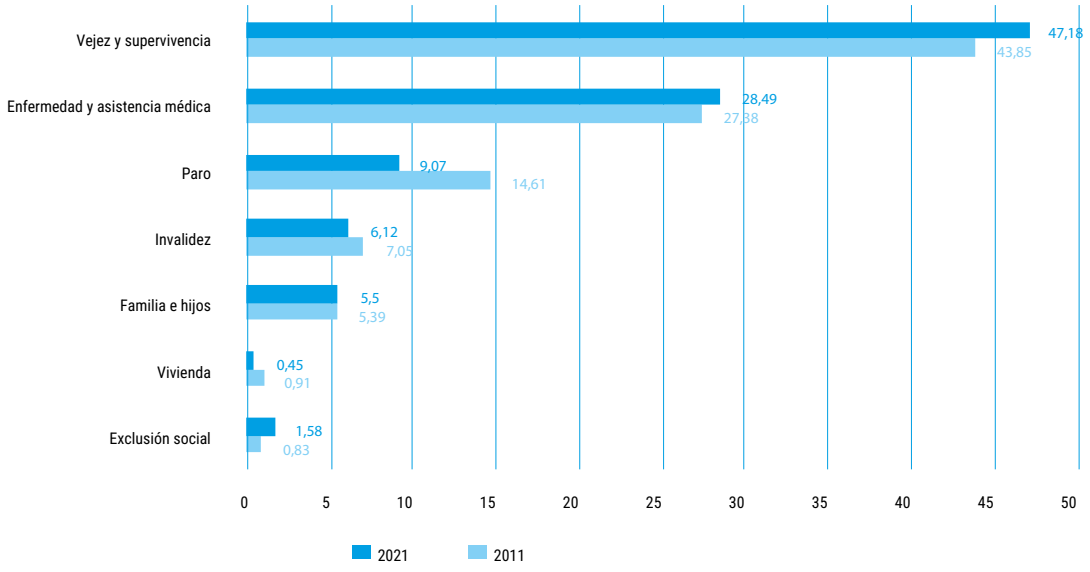


FIG. 6. Distribución del gasto en Protección Social por funciones. España 2021
Fuente: Cuentas integradas de Protección Social. SEEPROS. Ministerio de Trabajo. 2022

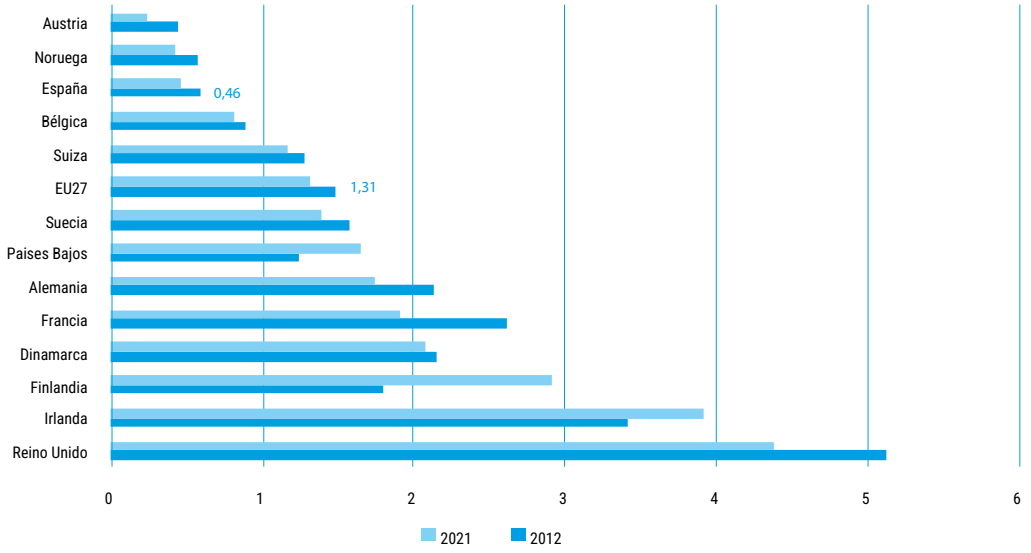


FIG. 7. Porcentaje de gasto en Protección Social en vivienda en relación al Gasto en Protección total comparado. Europa 2021
Fuente: Eurostat. Social Protection. Main tables. 2022

vivienda, con un 0,46% del total, cuando la media de los 27 sería un 1,31%, o en países como Francia estaría en torno a un 2% y en el Reino Unido, a pesar de haber descendido de forma acusada desde el año 2012, se mantiene aún en un 4,3%.

Nuevamente constatamos una especial debilidad en España cuando observamos el peso de las prestaciones en Protección Social en vivienda en relación al PIB de diversos países europeos, como nos indica la Fig. 8. En este contexto sorprende el escasísimo 0,1% de nuestro país, frente al 0,4% de la media EU27, o el 0,6% de Francia o Dinamarca, o incluso el 1,1% del Reino Unido.

Por lo tanto, puede decirse que desde todas las ópticas analizadas: la macroeconómica —del consumo final en la Contabilidad Nacional—,

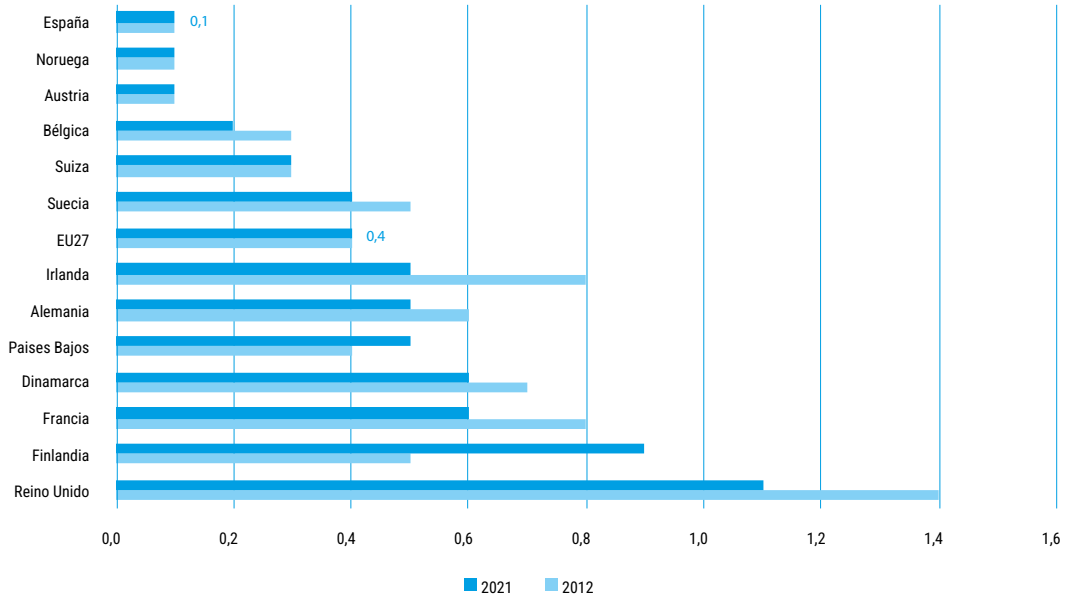


FIG. 8. Porcentaje de gasto en Protección Social en vivienda en relación al PIB comparado. Europa 2021
Fuente: Eurostat. Social Protection. Main tables. 2022

la de las Cuentas del Gasto Público en Protección Social y la de los hogares —en la encuesta de presupuestos familiares—, queda suficientemente acreditado el escaso peso del servicio de vivienda que asumen las administraciones públicas, y, por tanto, el gran peso que asumen las economías de los hogares. Y muy acentuado este escaso peso en el caso de España en comparación con la mayoría de países de nuestro entorno europeo.

Unas estadísticas, todas ellas, que llaman la atención y nos ayudan a entender la razón profunda del problema de la vivienda, cuando el mercado actúa libremente y de forma inflacionaria y son los hogares los que deben soportar casi en solitario la carga económica de la vivienda, que en realidad debería ser considerada un servicio básico dentro de un estado del bienestar bien fundamentado.

Como complemento de estas informaciones es interesante ver cómo se ha comportado y cómo ha evolucionado el presupuesto del Estado en materia de vivienda desde el año 1985 hasta hoy. Información que no hace más que corroborar lo que se ha venido señalando en tanto que escasa implicación pública en la cobertura de las necesidades sociales de vivienda.

En la Fig. 9 se puede ver que en el largo periodo 1985-2005 los presupuestos se mantuvieron prácticamente planos en torno a los 1000 M€ (euros equivalentes de 2017); se observa una subida importante en el período 2005-2010, coincidiendo con la creación del Ministerio de la Vivienda para hacer frente a los estragos sociales que estaba provocando la gran burbuja inmobiliaria del 1997-2007; pero después, vemos la caída de una forma radical e incomprensible, a partir de la crisis inmobiliaria de 2008, que impidió que la política de vivienda ejerciera la función anticíclica que tradicionalmente se ha esperado de ella y desmanteló los instrumentos que habrían sido imprescindibles para combatir la crisis. Este es, de hecho, uno de los momentos históricos más contradictorios de la política de vivienda: ante una situación de crisis, la política de vivienda se contrae y deja de hacer la función de contrapeso a la coyuntura. Se traslada la atención de los problemas de emergencias residenciales a los servicios sociales y se abandona el abordaje radical de las problemáticas de las familias; tanto de las que han tenido problemas sobrevenidos para hacer frente al coste de su vivienda, como de las que no pueden ni siquiera plantearse el acceso a una vivienda.

Tan sólo posteriormente, en 2021, se produce una subida puntual debida a los fondos de Recuperación, “Next Generation”, tras la cual los valores vuelven a bajar en el 2022 aunque han empezado a recuperarse posteriormente y, sin duda van a tener que hacer un sobreesfuerzo de cara a futuro para hacer frente a los importantes retos que la crisis y la actual situación de choque de demanda y crisis de asequibilidad están planteando.

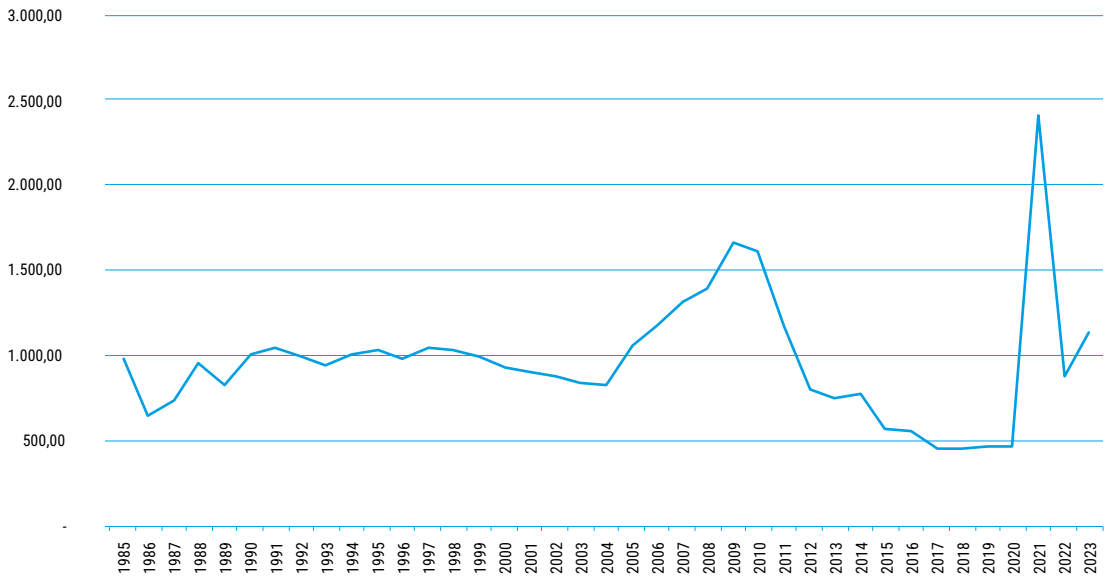


FIG. 9. Evolución de los presupuestos del Estado en vivienda. España. 1985-2023
Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales del Estado

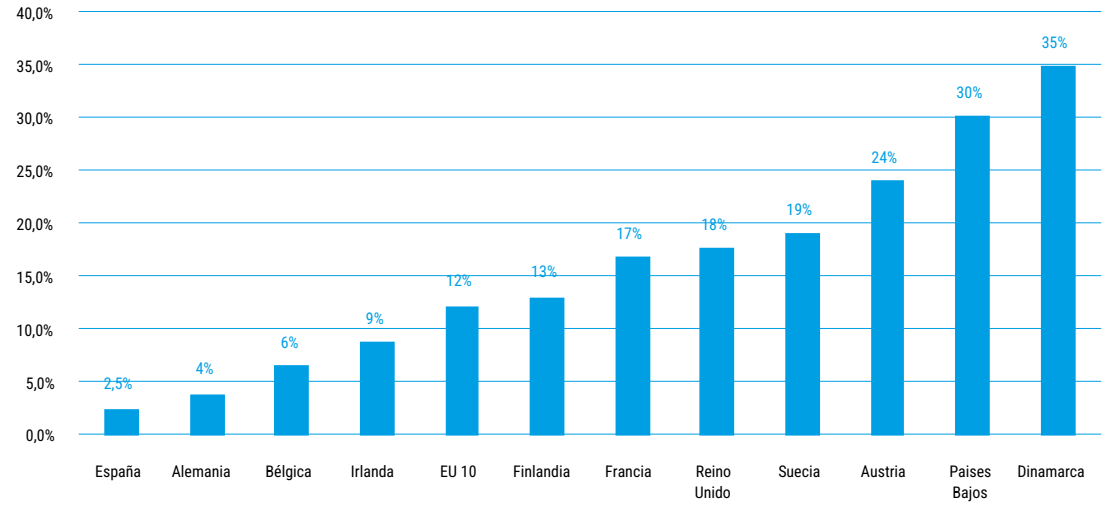


FIG. 10. Parques de vivienda social comparados en Europa 2017
Fuente: Elaboración propia a partir del Censo 2011, España; Eurostat y Housing Europe

2 ¿QUÉ CONSECUENCIAS CONLLEVA LA INFRAVALORACIÓN DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA COMO EJE DEL ESTADO DEL BIENESTAR?

PRIMERA. Insuficiencia total del parque público y social de vivienda y del parque de alquiler en general

Es sabido que el parque público social español, estirando mucho, se encuentra en torno al 2,5% del conjunto del parque de viviendas principales, como resultado de una falta sistemática de inversión en este campo a lo largo de casi un siglo (Trilla y Bosch, 2018), cuando la media de los países europeos de nuestro entorno se halla en torno al 12%.

Pero España también adolece de una clara insuficiencia de parque de alquiler en general. A lo largo del siglo XX se fue perdiendo parque de alquiler lo que se ha traducido, al iniciarse el siglo XXI, en una muy escasa e insuficiente oferta para aquellos que necesitan vivienda y no pueden acceder a la compra.

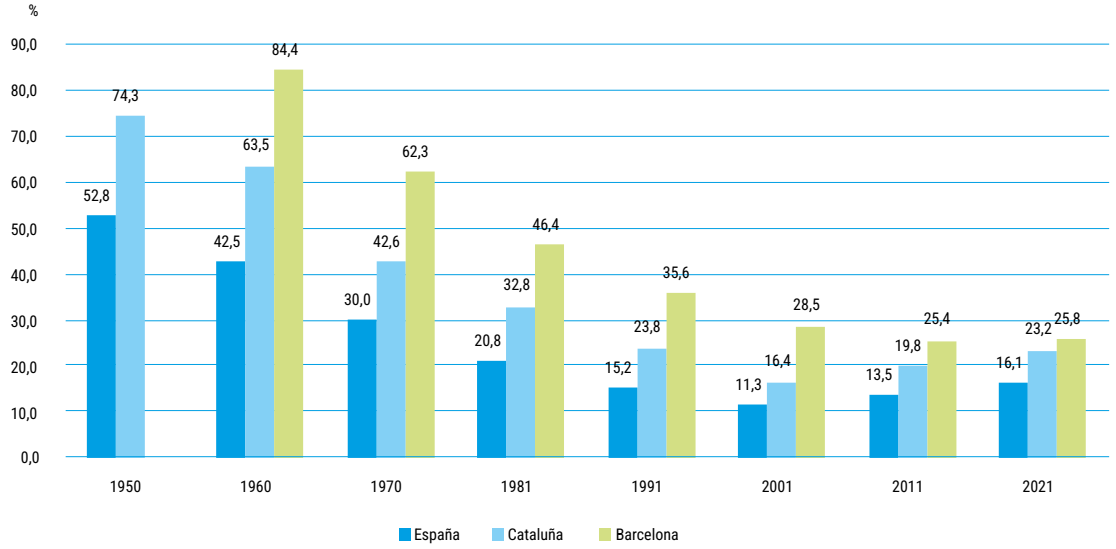


FIG. 11. Evolución del parque de vivienda de alquiler en España, Cataluña y Barcelona. 1950-2021
Fuente: Elaboración propia a partir de Censos de Población y Vivienda. Instituto Nacional de Estadística (INE), IDESCAT

Como se puede observar en la Fig. 11, cogiendo como ejemplo Cataluña, se pasó de un parque de alquiler de 540 000 viviendas, en el año 1950, que suponían el 74% del total de viviendas principales, a 380 000 viviendas en el año 2001, que suponían un escaso 16,4%.

Desde entonces asistimos a una recuperación lenta pero importante, y hemos llegado, en el año 2021, a las 693 531 viviendas que suponen el 23,2% del total.

Uno de los temas de mayor interés analítico hoy —y político— es entender las razones de las oscilaciones en el parque de alquiler ya que puede afirmarse que la tendencia al crecimiento no se explica por un aumento de la oferta de alquiler de nueva creación puesto que hasta momentos muy recientes se puede decir que la construcción de viviendas para el alquiler había casi desaparecido en España. Sin embargo, entre los censos de vivienda de los años 2011 y 2021 se observa una tendencia al aumento a la que puede haber influido en gran manera el fenómeno del parque de viviendas que se había construido durante la burbuja para la venta, y que finalmente, a raíz de la crisis de 2008, pasaron a manos de entidades financieras o de fondos de inversión, y se han destinado al alquiler.

SEGUNDA. Un choque de demanda. Confrontación de la evolución demográfica con la de la construcción de viviendas

Una de las razones más evidentes pero menos tenidas en cuenta a la hora de intentar entender la situación actual de grave crisis en el sector de la vivienda es el fuerte crecimiento demográfico que está experimentando España (Módenes et al., 2025).

En la Fig. 12 se muestra el crecimiento anual que ha tenido la población en Cataluña desde el año 1952 hasta el 2023 y ello permite ver de forma explícita las grandes fases de aumento de población y las fases recesivas.

En ella se puede ver el crecimiento extraordinario de los años 50 y 60, cuando se dobló la población (de 3 a 6 millones de personas). La posterior caída a raíz de la crisis del 73. De nuevo, la gran subida de población durante la "burbuja" inmobiliaria (1997-2007). Seguida de un descenso casi radical en el período 2009-2015. Y, de nuevo, observamos una nueva ola de crecimiento a partir del 2017 que ha hecho pasar ya de los 8 millones.

Y, de la comparación entre esta figura y la Fig. 13 se puede ver el papel que ha jugado el crecimiento migratorio en el crecimiento anual de la población. Y, así como en la primera gran ola de crecimiento, la componente migratoria fue

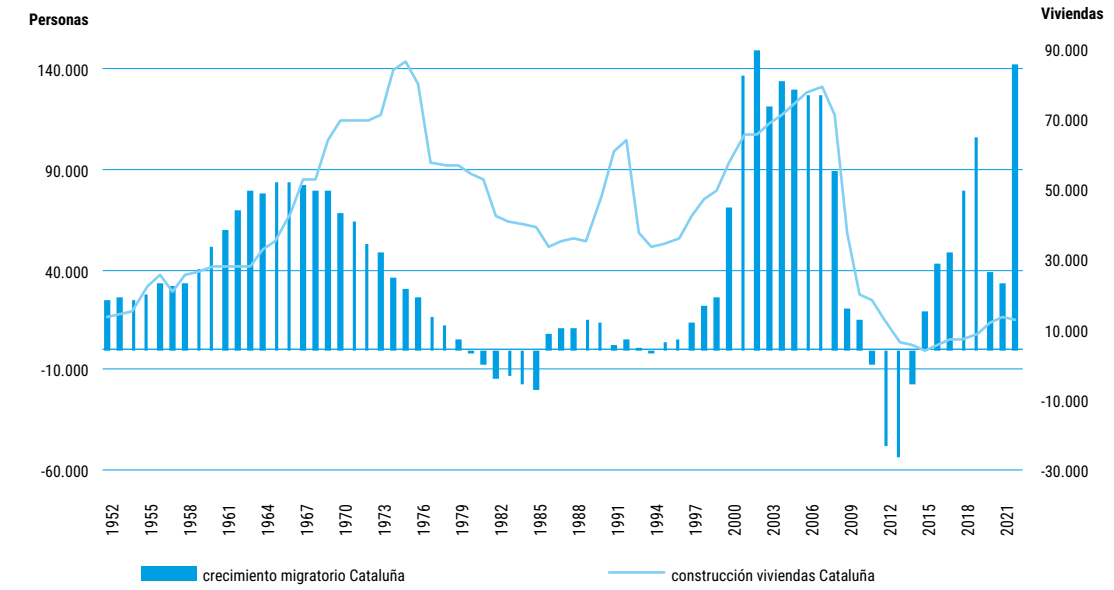


FIG. 12. Evolución del crecimiento de la población y la construcción de viviendas en Cataluña. 1952-2023
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Centre de Estudis Demogràfics de Cataluña y visados de viviendas de Colegios de Arquitectos

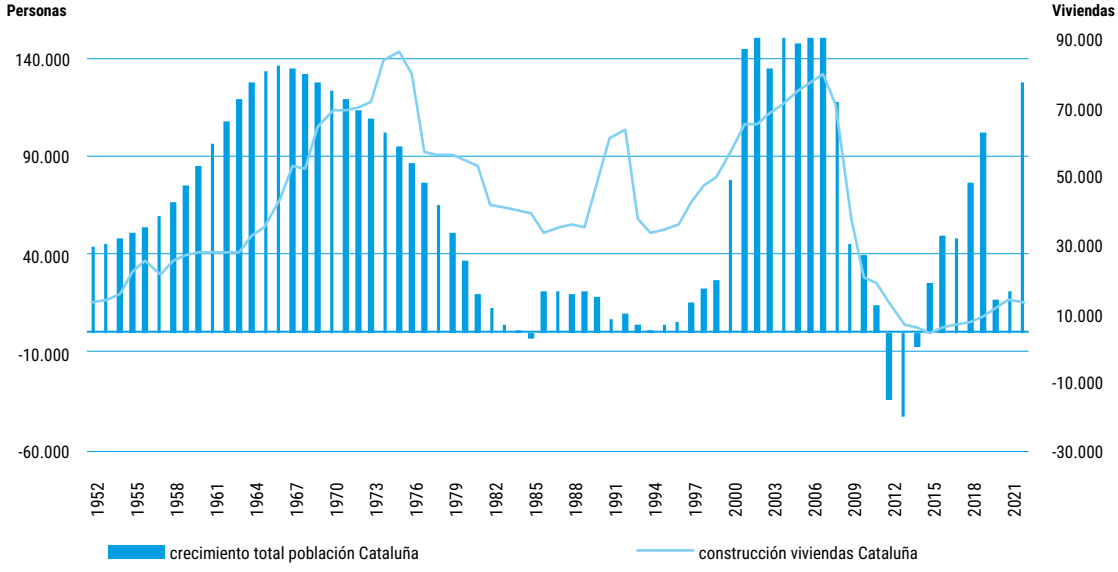


FIG. 13. Evolución del crecimiento migratorio y la construcción de viviendas en Cataluña. 1952-2023
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Centre d'Estudis Demogràfics de Cataluña y visados de viviendas de Colegios de Arquitectos

complementaria del crecimiento vegetativo, en las dos olas más recientes, prácticamente todo el crecimiento ha sido de carácter migratorio ya que nuestro crecimiento vegetativo alcanza incluso tasas negativas (Módenes et al., 2013).

La importante llegada de población extranjera tiene una incidencia inmediata en la demanda de vivienda y, como se observa también en las dos figuras anteriores, la construcción de nuevas viviendas para hacer frente a esta demanda no está siguiendo un patrón homogéneo en el tiempo. En la primera ola de crecimiento, la

construcción de viviendas fue muy importante pero se retrasó en el tiempo; durante la burbuja inmobiliaria se produjo una fuerte coincidencia entre crecimiento poblacional y construcción de vivienda, pero en la fase reciente en la que todavía nos hallamos, la construcción de viviendas ha prácticamente desaparecido.

¿Cómo no nos debe extrañar, por lo tanto, que tengamos un "choque de demanda"? Una tan importante llegada de población que no encuentra vivienda tensiona absolutamente el mercado. Y ello se viene a añadir a la demanda interna que había estado retenida durante los años más duros de la crisis pero que aflora cuando el mercado laboral se activa y muchos jóvenes o personas que habían quedado en el paro encuentran trabajo y sienten que con él pueden plantearse la emancipación o la autonomía residencial. Es importante ser conscientes de ello para entender el momento en el que estamos.

TERCERA. Una alta dependencia del mercado

La insuficiencia de parque público y social de vivienda, y el choque de demanda, nos lleva a una alta dependencia del mercado, y de las condiciones que éste establece. La tasa de sobreesfuerzo en vivienda de alquiler de mercado es uno de los indicadores clave de esta dependencia.

En la Fig. 14 se observa que, de media, en los países europeos un 21% de los hogares que viven en viviendas de alquiler de mercado deben destinar más del 40% de sus ingresos al pago de la vivienda y los suministros. Esto es considerado ya un indicador alarmante. Pero en el caso de España se enciende un "semáforo rojo" porque el porcentaje sube al 39,4% de los hogares. Es esta una demostración clarísima de la dificultad de hacer frente a la vivienda cuando la provisión viene dada por el mercado libre.

CUARTA. La vulnerabilidad residencial

Durante las últimas décadas se está asistiendo en muchas de las ciudades europeas y mundiales a lo que se ha llamado crisis de asequibilidad en la vivienda, que tiene como principal característica la tendencia estructural, y a largo plazo, a la separación entre los ingresos medios de la población y los precios medios de la vivienda (European Commission, 2022; OCDE, 2021; Wetzstein, 2017).

En el caso concreto de España, en lo que va de siglo XXI se ha abierto un "gap" profundo entre la renta familiar disponible de los hogares y los precios medios de las viviendas, tanto si se trata de compra de obra nueva, como de compra de segunda mano, como de los precios de alquiler.

Según datos elaborados por el Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona (Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona, 2024c), efectivamente, entre los años 2000 y 2023, en Cataluña las rentas familiares han subido un 75,6%, pero la obra nueva lo ha hecho en un 174,8%, las viviendas de segunda mano un 125,6% y los alquileres un 124,4%.

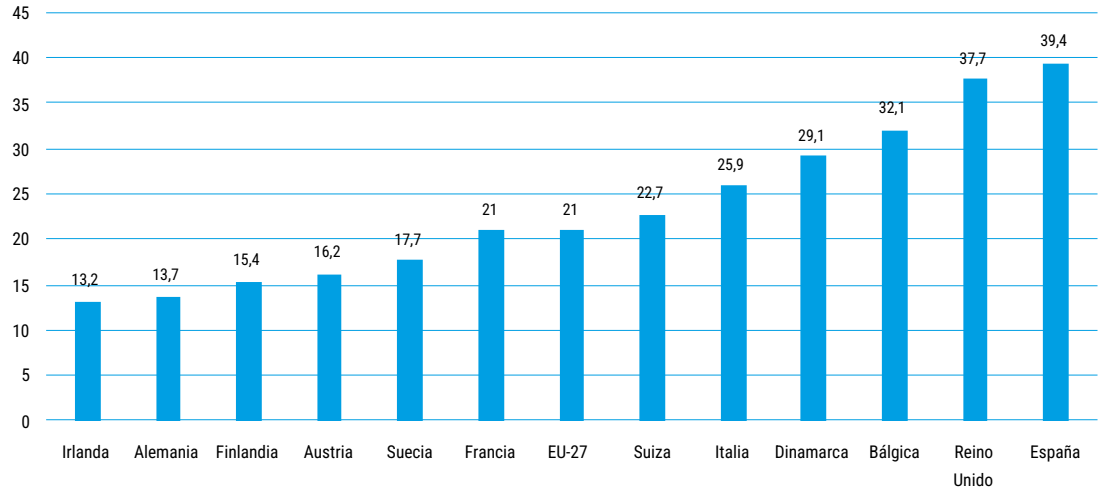


FIG. 14. Sobreesfuerzo en vivienda de alquiler comparado. Europa 2022
Fuente: Eurostat. SILC. 2023

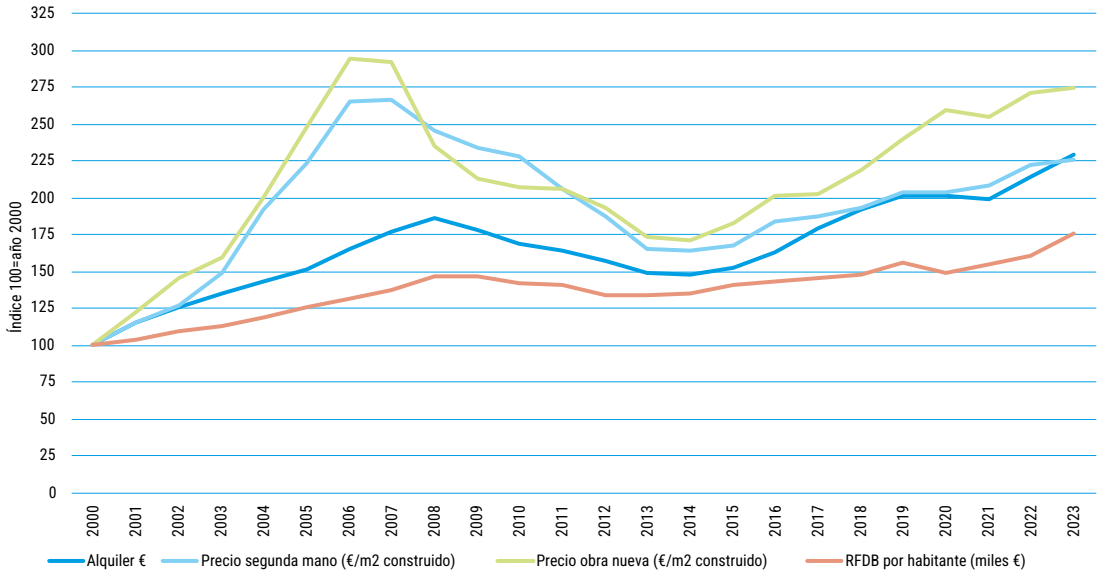


FIG. 15. Evolución de la renta de las familias y los precios de las viviendas. Catalunya. 2000-2023
Fuente: Elaboración del Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona a partir de: Renta Familiar Disponible Bruta: Idescat, 2000-2021 y estimación RFDB 2022-23, a partir de INE y Banco de España, Contabilidad Nacional de España; Precio medio alquiler: Secretaria d'Habitatge, a partir de las fianzas depositadas en el Incasòl; Precio medio de compraventa: Secretaria d'Habitatge 2000-2013 y Secretaria d'Habitatge, 2013-2023, a partir del Col·legi de Registradors

Esta figura muestra de una forma clara cuál debe ser la orientación de la política de vivienda en el siglo XXI, centrándose en la reducción o mitigación de este gap, que fue especialmente brutal durante la "burbuja" (entre 2003 y 2009) y que, a pesar de haberse reducido respecto de entonces en el ámbito de los precios de compra, se ha recrudecido y empeorado en el ámbito de los precios de alquiler.

3 ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LAS MEDIDAS INMEDIATAS DE CONTENCIÓN DE PRECIOS. EL CASO DEL CONTROL DE RENTAS EN CATALUÑA

Cataluña ha sido la primera comunidad autónoma que ha aplicado en su territorio la contención de alquileres que ha propiciado la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Las razones explicativas de esta decisión se hallan detalladas en la "Memoria para la declaración de determinados municipios de Cataluña como zona de mercado residencial tensionado" (Generalitat de Catalunya. Departament de Territori. Secretaria d'Habitatge, 2024).

Según describe dicha Memoria, y enlazando con la figura vista en el apartado anterior,

"En los últimos años, el mercado de vivienda de Cataluña ha experimentado un acentuado incremento de precios, tanto en el segmento de compraventa como de alquiler, por lo general, superior a la mejora de la renta de los hogares. Esta tendencia, sumada al encarecimiento del coste de los suministros básicos, ha provocado un aumento de los problemas de solvencia de los hogares para acceder a una vivienda digna y adecuada, y para satisfacer los gastos residenciales".

Sin embargo, esta crisis de asequibilidad en la vivienda no tiene la misma intensidad en todo el territorio de Cataluña, ya que tampoco son homogéneos ni los precios residenciales ni el nivel de renta de los hogares ni la evolución de la población en cada sistema urbano. La Ley de ámbito estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, reconoce esta diversidad territorial del problema de la vivienda y prevé la posibilidad de que las administraciones competentes en materia de vivienda puedan declarar zonas de mercado residencial tensionado en aquellos ámbitos territoriales en los que exista un especial riesgo de oferta insuficiente de vivienda para la población en las debidas condiciones de asequibilidad.
En este contexto, esta memoria realiza un análisis territorial de la situación del mercado residencial en Cataluña en los últimos años, con especial atención a la evolución del esfuerzo económico para acceder a una vivienda de compraventa o alquiler en función del nivel de renta de la población

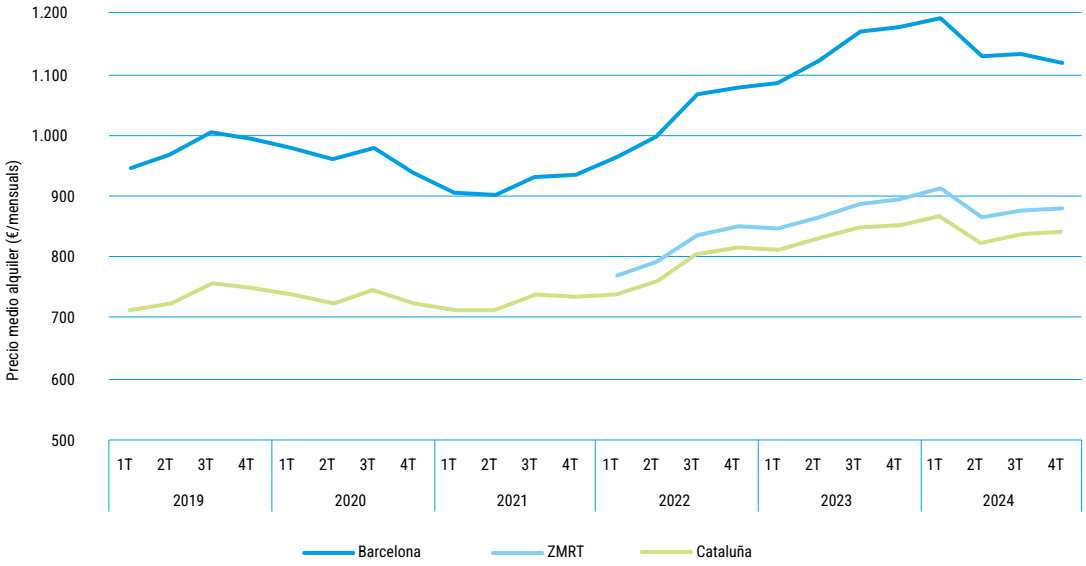


FIG. 16. Variación interanual del precio medio de los nuevos contratos de alquiler (en %). 1T 2019-4T 2024. Por ámbitos territoriales
Fuente: Secretaria d'Habitatge de la Generalitat de Catalunya, a partir de las fianzas depositadas en el Incasòl

residente, a fin de poder identificar los municipios a declarar como zona de mercado residencial tensionado de acuerdo con el artículo 18 de la Ley 12/2023 y, por tanto, para poder aplicar en estos municipios las medidas previstas en esta norma para contener el precio de alquiler y planificar las actuaciones necesarias para corregir los desequilibrios detectados.

Asimismo, resulta imprescindible garantizar una articulación coherente de estas zonas de mercado residencial tensionado con la planificación territorial de las políticas de vivienda en Cataluña. Por este motivo, se han establecido una serie de criterios territoriales y demográficos que deben cumplir los municipios a declarar como zonas de mercado tensionado, los cuales coinciden con los previstos para la determinación de las áreas de demanda fuerte y acreditada del Plan territorial sectorial de vivienda de Cataluña.

Estos criterios territoriales y demográficos son, básicamente, las polaridades y estrategias de crecimiento que el planeamiento territorial parcial asigna a cada municipio, y la evolución prevista en la formación y destrucción de hogares en cada uno de los sistemas urbanos, lo que permite identificar a aquellas partes del territorio de Cataluña con una dinámica de formación de nuevos hogares superior a la media.

140 municipios reúnen alguna de las circunstancias previstas en el artículo 18.3 de la Ley 12/2023 para ser declarados como zona de mercado residencial tensionado. En concreto durante el período 2016-2020 el esfuerzo económico de los hogares para acceder a una vivienda de alquiler o compraventa en las zonas de mercado residencial tensionado en conjunto ha sido siempre superior al 30 % de la renta de los hogares (con la única excepción del alquiler en 2016), el umbral considerado como máximo admisible, mientras que en el resto de Cataluña, el esfuerzo económico a lo sumo alcanzó el 28 % en este intervalo de tiempo (en 2018, en compraventa).

Pasado un año desde la aplicación del control de alquileres, y a partir de los Datos de fianzas del Incasòl del cuarto trimestre de 2024, el Observatori Metropolità de l'Habitatge de Catalunya, conjuntamente con el Departamento de Territorio, Vivienda y Transición Ecológica, de la Generalitat de Catalunya, ha elaborado un análisis del impacto de la nueva normativa en el mercado del alquiler, tanto en relación a los precios como al número de contratos.

Según este trabajo, en el cuarto trimestre de 2024 el precio medio de los nuevos contratos de alquiler en Cataluña ha disminuido un 1,6% respecto al mismo trimestre del año anterior (Figs. 16 y 17). Este descenso se produce tras la declaración de 140 municipios como Zona de Mercado Residencial Tensionado (ZMRT) y la entrada en vigor, el 16 de marzo de 2024, del sistema de contención de rentas. De hecho, si se toma como referencia el primer trimestre de 2024 (el último sin contención de rentas) el descenso del precio medio de alquiler en Cataluña se sitúa en el 3,3%.

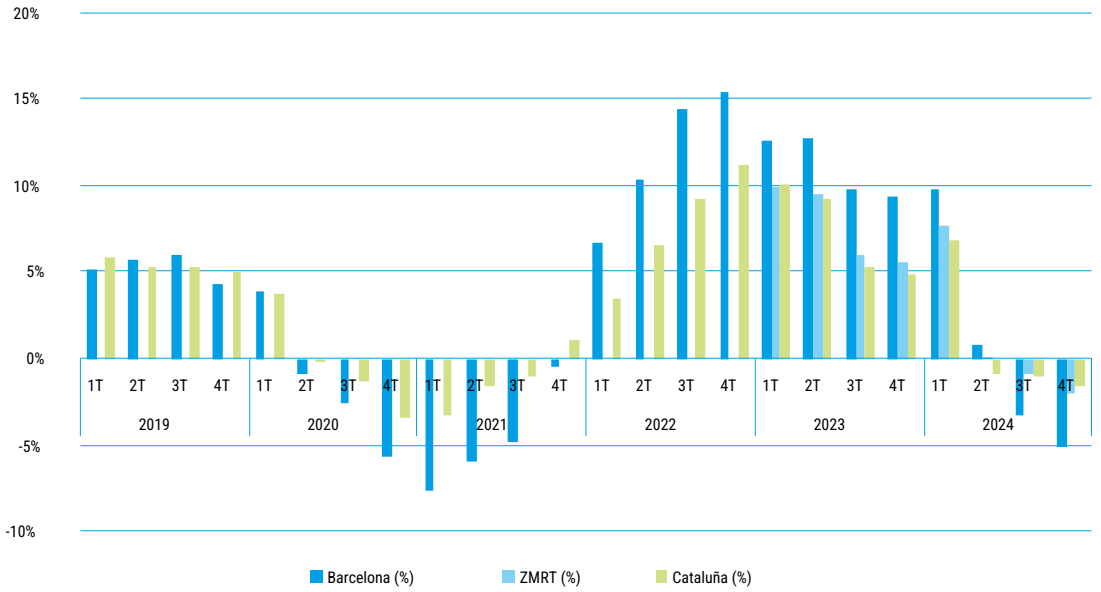


FIG. 17. Precio medio de los nuevos contratos de alquiler (en €/mes). 1T 2019-4T 2024. Por ámbitos territoriales
Fuente: Secretaria d'Habitatge de la Generalitat de Catalunya, a partir de las fianzas depositadas en el Incasòl

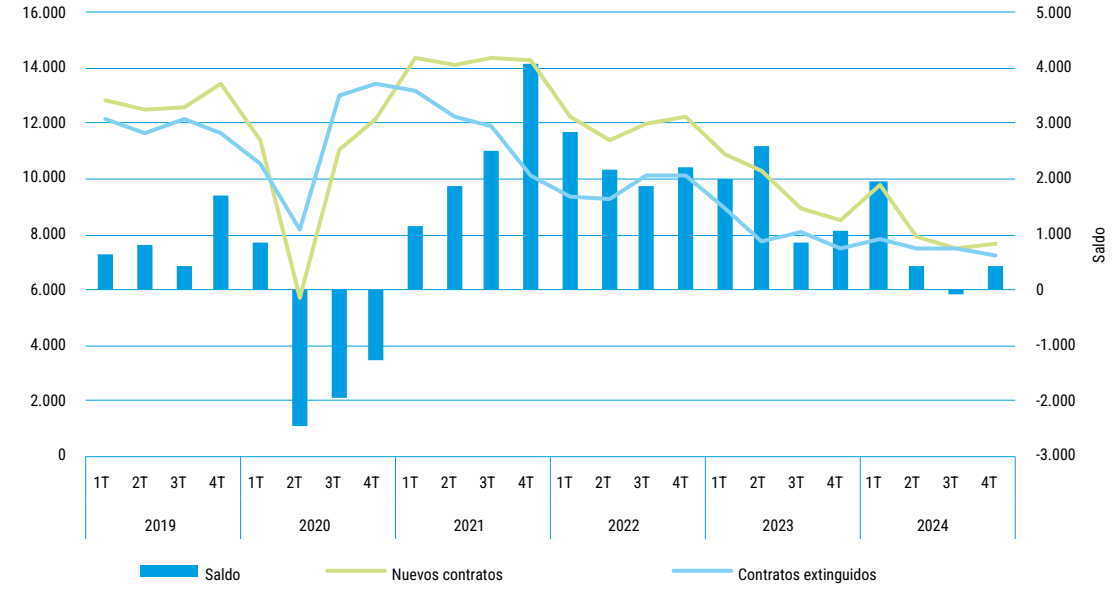


FIG. 18. Nuevos contratos de alquiler, contratos extinguidos y saldo. Cataluña. 1T 2019-4T 2024
Fuente: Secretaria d'Habitatge de la Generalitat de Catalunya, a partir de las fianzas depositadas en el Incasòl

El descenso del precio medio de alquiler ha sido más intenso en los 140 municipios de ZMRT, donde en el 4T de 2024 han disminuido un 2% respecto al mismo trimestre del año anterior, y un 3,7% si se toma como referencia la entrada en vigor de la contención de rentas. Dentro de estos municipios destaca la ciudad de Barcelona, donde el precio medio ha disminuido un 5,1% en términos interanuales y un 6,4% respecto al primer trimestre de 2024[2].

2_Para un análisis más detallado para la ciudad de Barcelona, véanse los trabajos del Observatorio Metropolitano de la Vivienda (Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona, 2024b, 2025)

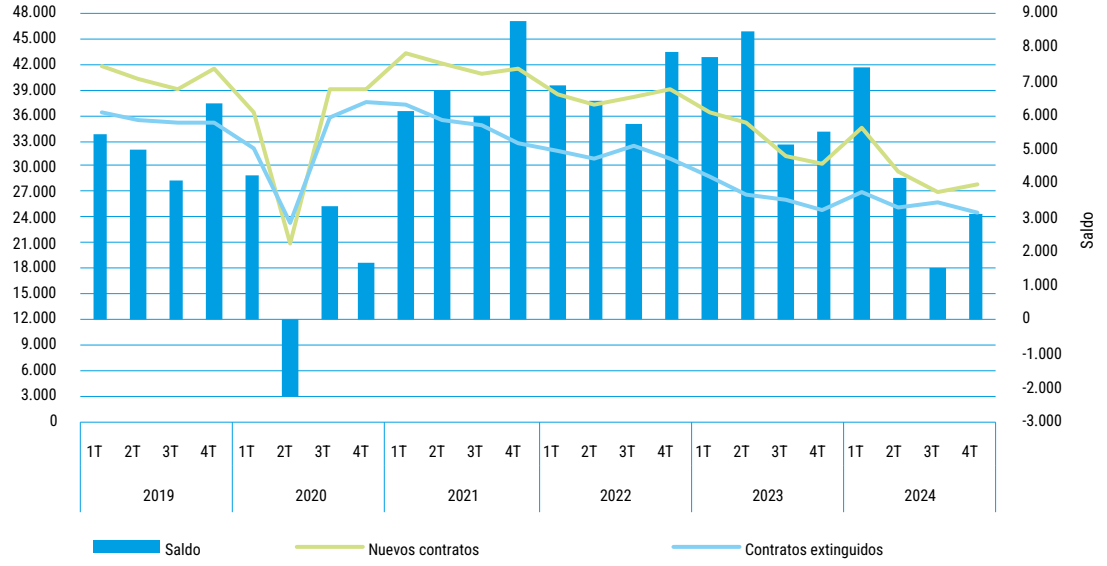


FIG. 19. Nuevos contratos de alquiler, contratos extinguidos y saldo. 140 municipios incluidos en Zona de Mercado Tensionado. 1T 2019-4T 2024
Fuente: Secretaria d'Habitatge de la Generalitat de Catalunya, a partir de las fianzas depositadas en el Incasòl

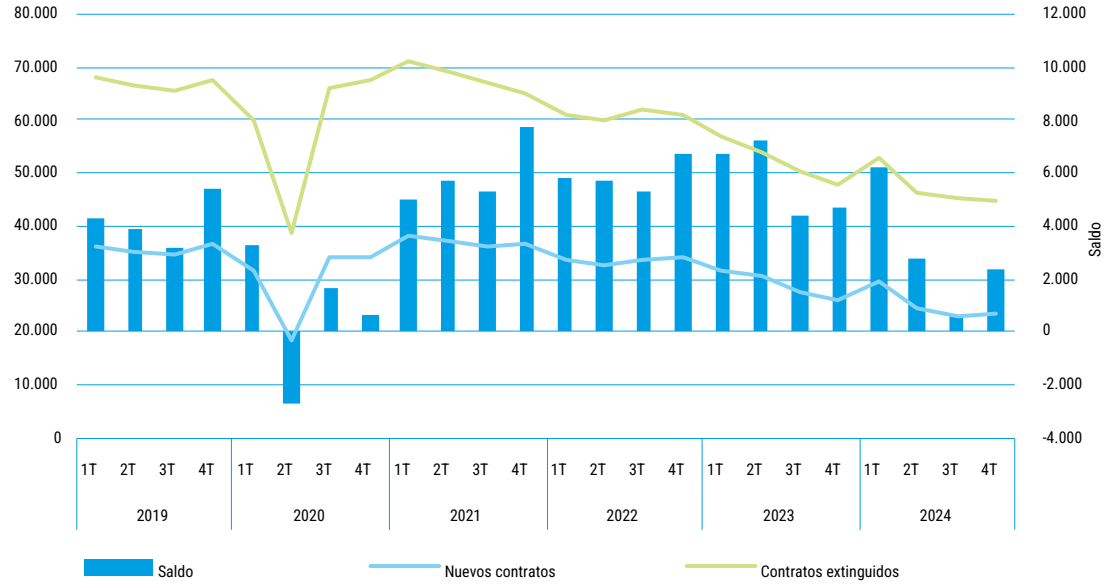


FIG. 20. Nuevos contratos de alquiler, contratos extinguidos y saldo. Barcelona ciudad. 1T 2019-4T 2024
Fuente: Secretaria d'Habitatge de la Generalitat de Catalunya, a partir de las fianzas depositadas en el Incasòl

Hay que hacer notar que el descenso se ha producido después de que en Cataluña, en solo dos años (entre el 4T de 2021 y el 4T de 2023), hubiera aumentado un 15,7% el precio medio de alquiler y un 22% en la ciudad de Barcelona.

Una de las posibles consecuencias negativas del control de alquileres es la retirada de oferta del mercado por parte de propietarios que no aceptan la nueva regulación. Sin embargo, en este primer año de vigencia del control de rentas en Cataluña, el número de contratos vigentes ha seguido creciendo, lo que indica que el parque de vivienda en alquiler aumenta.

En efecto, durante el cuarto trimestre de 2024 se ha producido un crecimiento de 3070 contratos vigentes en Cataluña (la diferencia entre 27 722

nuevos contratos y 24 652 contratos extinguidos). Cabe especialmente destacar que en los 140 municipios de ZMRT el incremento ha sido de 9641 contratos vigentes (la diferencia entre 23 461 y 13 820), y en la ciudad de Barcelona se han contabilizado 416 contratos vigentes más (con 7656 nuevos contratos y 7240 contratos extinguidos).

Si se toma como punto de partida el primer trimestre de 2024, es decir, el último antes de la entrada en vigor de la declaración de ZMRT el 16 de marzo, en el cuarto trimestre de 2024 hay 8967 contratos vigentes más en Cataluña, 5819 en los 140 municipios de ZMRT y 780 en la ciudad de Barcelona. En otras palabras, desde la entrada en vigor de la primera declaración de ZMRT, se han contabilizado 1000 nuevos contratos de alquiler vigente cada mes en Cataluña.

La mayor parte de los contratos vigentes han sido firmados con la LAU de 2019[3], que alargó la duración mínima de los contratos de 3 a 5/7 años. Así, una parte importante de los contratos que se firmaron durante 2019, y que con la duración mínima de 3 años habrían llegado a su vencimiento, continuaban vigentes durante los años 2022, 2023 y una parte de 2024[4].

Asimismo, la entrada en vigor de la contención de rentas reduce el incentivo de los propietarios a extinguir los contratos en vigor para hacer nuevos, de manera que se dan más prórrogas y renovaciones, lo que también está contribuyendo a alargar la duración de los contratos.

Esta es la principal razón que explica el descenso del número de contratos extinguidos desde 2022. Así, durante el cuarto trimestre de 2024 en Cataluña se extinguieron 24 652 contratos, el 1% menos que en el mismo trimestre del año anterior, en los municipios de ZMRT se extinguieron 21 060, el 1,8% menos, y en la ciudad de Barcelona 7240, lo que representa un descenso del 3,1% (Figs. 18, 19 y 20).

De la combinación de un aumento de los contratos de alquiler vigentes y de la reducción del número de contratos extinguidos, que se acaba de mostrar, se obtiene que hay una menor rotación del parque en alquiler, o si se mira desde el otro lado, una mayor estabilidad de los hogares.

Otra consecuencia negativa de la aplicación del control de alquileres es la posibilidad de derivación de viviendas de alquiler residencial convencional LAU a alquiler de temporada. Este extremo también ha sido detenidamente analizado. Y se ha constatado que el número de contratos de alquiler de temporada ha crecido independientemente de si el municipio está o no declarado Zona de Mercado Residencial Tensado.

Durante 2024 en Cataluña se han registrado 4187 contratos de temporada más respecto al total de contratos de 2023, un 44,9% de incremento.

En la Zona de Mercado Residencial Tensado, declarada en marzo de 2024, el incremento ha sido de 3940 nuevos contratos durante 2024 respecto a 2023, un 46% más.

En Barcelona ciudad, el incremento ha sido de 2436 nuevos contratos durante 2024 respecto a 2023, un 40,8% más.

En los municipios que no han sido declarados Zona de Mercado Residencial Tensado, el incremento ha sido de 168 contratos durante 2024 respecto a 2023, un 45,8% más. Así pues, los incrementos son homogéneos entre las diferentes zonas del país.

En un contexto de incremento global del parque de alquiler, el incremento del parque de alquiler de temporada puede responder básicamente a nuevas demandas del mercado y al afloramiento de contratos de temporada históricos que se declaraban como alquiler habitual hasta los recientes cambios legislativos.

En conjunto, representan en Cataluña menos del 15% de nuevos contratos de alquiler que se formalizan.

3_Real Decreto-Ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.

4_Por ejemplo, en la ciudad de Barcelona el 76,3% de los contratos vigentes tienen como referencia la LAU de 2019 (véase el Trabajo del Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona: "*Els contractes de lloguer a la ciutat de Barcelona 2010-2023*" (Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona, 2024a)).

PROPUESTAS PARA FORTALECER A MEDIO Y LARGO PLAZO LA POLÍTICA DE VIVIENDA COMO UN EJE DEL ESTADO DEL BIENESTAR

PROPUESTA 1. Evaluación de los impactos y las dificultades que supone el elevado coste de la vivienda en el resto de los ejes del estado del bienestar

Necesitamos tener más información de lo que pasa cuando falla una de las patas del estado del bienestar, concretamente, necesitamos saber qué consecuencias tiene para las otras patas, cómo se resienten.

La Agencia de Salud Pública de Barcelona ha hecho estudios bastante interesantes de cómo el problema de acceso a la vivienda, o el de las dificultades para mantener la vivienda, o el de las malas condiciones de las viviendas, impactan de manera directa sobre la salud de las familias, tanto en la salud mental como en la salud física (Novoa et al., 2013; Vásquez-Vera et al., 2016).

Los responsables políticos de las áreas de economía y de hacienda deberían entender que cuando una familia pierde la vivienda o está en situación grave de vulnerabilidad residencial, se deben activar recursos de sanidad que se podrían ahorrar si se actuara de forma preventiva, evitando la "caída" de la vivienda.

Y no digamos en el ámbito de los servicios sociales, que eso ha sido espectacular en estos últimos años. Las familias que han "caído" por temas de vivienda, han sido atendidas por los servicios sociales respectivos, que los han tenido que atender y apoyar, con unas cargas presupuestarias extraordinarias, no previstas.

Estamos ante "vasos comunicantes" y eso debería traducirse en una concepción integral e integrada dentro del conjunto de la política de vivienda con preasignación de recursos a partir de una visión de equilibrio entre ministerios, consejerías autonómicas o departamentos municipales. A la hora de dibujar los presupuestos públicos la vivienda no debería verse como un elemento aislado sino como parte integrante de todo un sistema de bienestar.

PROPUESTA 2. Apuesta por la aproximación del gasto público en vivienda a la media de la Unión Europea

Tal como se ha visto anteriormente, los presupuestos públicos del Estado en vivienda vienen siendo muy inferiores a los de la media europea. Y, aún uniendo a estos recursos los que destinan las comunidades autónomas y los ayuntamientos, las cifras no permiten abordar políticas inmediatas y mucho menos estructurales de forma verdaderamente eficaz. Tan sólo en países donde la priorización presupuestaria de la política de vivienda se ha mantenido en el tiempo se han conseguido resultados de equilibrio residencial y eficiencia social. El caso de la ciudad de Viena es el ejemplo más paradigmático de esta afirmación.

En Cataluña, recientemente se ha aprobado el Plan Territorial Sectorial de Vivienda (PTSH) (Departament de Territori, 2024) que establece objetivos importantes de aumento del parque de viviendas destinadas a políticas sociales para los próximos quince años. Y, lógicamente, para que ello sea posible prevé una aportación presupuestaria anual adecuada. Pero llegar a esos 1000 M€ anuales, que sería lo deseable para Cataluña, y que implicaría caminar hacia el 0,6% del PIB de media europea, no se prevé de una manera inmediata.

PROPUESTA 3. Búsqueda de mecanismos de financiación estables de la política de vivienda

Complementariamente a los recursos presupuestarios públicos o bien incluso previamente a dichos recursos, la política de vivienda requiere un sistema de financiación sólido, permanente y garantizado a lo largo del tiempo. Hay países que esto lo tienen muy claro, como es el caso de Francia con una banca pública dedicada a vivienda y un sistema de financiación a partir de la masa salarial que prácticamente no ha variado a lo largo de 60-70 años. El conjunto de la sociedad (familias y empresas) ha entendido y reconocido que es necesaria una base firme y estable para poder financiar la política de vivienda.

Los mecanismos que garantizaban la financiación de la política de vivienda en España han desaparecido: banca pública especializada, obligaciones a las cajas de ahorros, convenios vinculantes de los planes de vivienda con el sistema financiero privado. Y nos encontramos hoy con gravísimas dificultades para promover vivienda pública o social protegida y asequible, especialmente la más necesaria que es la del alquiler.

Tanto el sector público, como el privado sin ánimo de lucro, o el privado lucrativo no sabe de dónde le va a venir la financiación para poder sacar adelante los nuevos proyectos que están ya hoy sobre la mesa. El Instituto de Crédito Oficial, ICO o, por ejemplo, en Catalunya el Institut Català de

Finances, ICF, están asumiendo este papel, pero evidentemente sería conveniente avanzar hacia un sistema con mayor diversificación de agentes comprometidos con el objetivo. "Socimis" sociales o fondos de inversión sociales avalados por el Estado pueden jugar en parte este necesario rol.

PROPUESTA 4. Planificación a medio y largo plazo

La planificación es fundamental. La mirada a medio y largo plazo dotada de los recursos necesarios es la clave no sólo para superar las graves estrecheces actuales sino también para garantizar que no volverán a sufrir situaciones de colapso como el actual las generaciones posteriores.

Como se ha dicho, en Cataluña, la aprobación del Pla Territorial sectorial d'Habitatge parece que va por el buen camino. Pero también los planes locales de vivienda con visión plurianual larga (diez años, tal vez), deberían convertirse en obligatorios de forma que se creara un tejido bien tramado de compromiso sin vacilaciones, a lo largo de 20-30 años.

Con todas las gráficas y análisis que se han ofrecido en este artículo se ha podido ver que estamos pagando un peaje altísimo por las vacilaciones que ha tenido la política de vivienda en España y Cataluña desde los años 50 del siglo pasado.

PROPUESTA 5. Pacto de Estado en materia de vivienda

Un PACTO político o social es imprescindible a nivel de Estado y a nivel de cada una de las comunidades autónomas para conseguir el consenso imprescindible entre todos los elementos que integran el sistema de vivienda. No es sólo el sector público el que debe implicarse, sino también el sector privado. Hay que llegar a políticas de concertación, habituales en otros ámbitos del estado del bienestar, y que son desconocidas en el ámbito de la vivienda.

El PACTO es evidente que hay que enfocarlo de cara al sistema de vivienda. La provisión del servicio "vivienda" a la sociedad debe incardinarse dentro de un sistema en el que interviene el sector financiero, el sector productor privado, las administraciones públicas y el tercer sector. Este sistema debe trabajar de forma integrada y de forma coordinada.

El PACTO tiene esta virtud. Poner a todos en la mesa y tratar de llegar a acuerdos y consensos con las políticas que se determinen.

Todo lo que se hace sin llegar a acuerdos o consensos, corre el riesgo de acabar no funcionando, porque se contraponen posiciones antagónicas, se vetan y se impugnan decisiones legislativas, se derogan decisiones relevantes. Todo ello provoca un marco de altibajos que lo único que consigue es desorientar el conjunto del sistema e introducir inseguridad jurídica a todos los intervinientes sin excepciones.

Por lo tanto, cualquier medida pactada, aunque no sea supuestamente menos exitosa que lo pretendido por alguna de las partes si se hiciera de forma unilateral, así, cualquier medida más moderada, tiene muchas más garantías de continuidad en el tiempo, y muchas más garantías de solidez y de seguridad jurídica para los operadores del sistema y, en definitiva, muchas más garantías de dar respuesta efectiva a los problemas.

Para dar seguridad y continuidad (dos principios que deberían ser desde hoy indiscutidos) hay que hacer esfuerzos para evitar una política de vivienda "contra" algunos, e ir hacia una política de vivienda "con" todos.

4 BIBLIOGRAFÍA

Departament De Territori, H. I A. U. (2024): *Pla Territorial Sectorial de l'Habitatge de Catalunya. Aprovació definitiva*.

European Comission. (2022): *Housing market developments in the euro area: focus on housing affordability. Tecnichal note for the Eurogrup*.

Generalitat De Catalunya. Departament De Territori. Secretaria D'habitatge. (2024): *Memoria para la declaración de determinados municipios de Cataluña como zona de mercado residencial tensionado de acuerdo con la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (Versión consolidada a 13 de marzo de 2024)*.

Módenes, J. A., Bayona, J. & López-Colás, J. (2013): Immigration and Residential Change in Spain. *Population, Space and Place*, *19*(3), 294–310. https://doi.org/10.1002/psp.1712

Módenes, J. A., Marcos, M. & García-García, D. M. (2025): Nueva demanda demográfica y escasez de vivienda en España: políticas de vivienda en una población postransicional. *Estudios Geográficos*, 85(297).

Novoa, A. M., Ward, J., Malmusi, D., Díaz, F., Darnell, M., Trilla, C., Bosch, J. & Borrell, C. (2013): *Condicions de vida, habitatge i salut. Mostra de persones ateses per Càritas Diocesana de Barcelona*.

Observatori Metropolità De L'habitatge De Barcelona. (2024a): *Els contractes de lloguer a la ciutat de Barcelona. 2010-2023*.

Observatori Metropolità De L'habitatge De Barcelona. (2024b): *Informe de seguiment semestral de la Zona de Mercat Residencial Tens (ZMRT) Barcelona. Núm. 1. Octubre 2024*.

Observatori Metropolità De L'habitatge De Barcelona. (2024c): *L'habitatge a la metròpoli de Barcelona en el 2023: assequibilitat i accés*.

Observatori Metropolità De L'habitatge De Barcelona. (2025): *Informe de seguiment semestral de la Zona de Mercat Residencial Tens (ZMRT) Barcelona. Núm. 2 Abril 2025*.

Ocde. (2021): Building for a better tomorrow: Policies to make housing more affordable. In *Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs*. OECD.

Pareja-Eastaway, M. & Sánchez, M. T. (2011): El alquiler: una asignatura pendiente de la Política de Vivienda en España. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, XLIII(167), 53–70.

Trilla, C. (2001): *La política de vivienda en una perspetiva europea comparada*. Col.lección Estudios Sociales, nº9, Fundació "La Caixa".

Trilla, C. & Bosch, J. (2018): *El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo*. Fundación alternativas.

Vásquez-Vera, H., Rodríguez-Sanz, M., Palència, L. & Borrell, C. (2016): Foreclosure and Health in Southern Europe: Results from the Platform for People Affected by Mortgages. *J Urban Health* , 93(2), 312–330.

Wetzstein, S. (2017): The global urban housing affordability crisis. *Urban Studies*, 54(14), 3159–3177. https://doi.org/10.1177/0042098017711649

196

Vivienda:
bases para una nueva regulación

Grounds for a new regulation on housing

Sebastià Jornet-Forner (1)
Rafa de-Cáceres-Zurita (2)

(1) Arquitecto
sjornet@jlp.cat

(1) Arquitecto
rafadecaceres@gmail.com

Resumen

Una crítica sobre la necesaria renovación del urbanismo y la regulación de la vivienda, en especial la vivienda protegida. La planificación urbanística está en la base de la toma de decisiones, a las que después seguirán la gestión, la urbanización y la edificación. La producción de la vivienda se analiza, desde tres ejes: dimensión, adaptabilidad y sostenibilidad, poniendo en valor el espacio habitable más allá de la superficie mínima, integrando la evolución en el tiempo de nuestro hábitat e incorporando la sostenibilidad como factor esencial de la nueva producción de viviendas. Finalmente se proponen nuevas propuestas normativas, que priorizan la calidad del espacio arquitectónico y colectivo, su confort, el uso eficiente del suelo y la incorporación de modelos alternativos como la vivienda cooperativa y el "*hábitat intermédiaire*". El texto reclama un marco regulador más incisivo y adaptado a los desafíos actuales de la vivienda y de la ciudad contemporánea.

Palabras clave

Vivienda digna | Planeamiento urbanístico | Adaptabilidad | Sostenibilidad habitacional | Espacio colectivo | Vivienda protegida | Economía circular | Espacios intermedios | Cooperativas de vivienda | Vivienda mínima | Habitabilidad

Abstract

A critique of the necessary renewal of urban planning and housing regulation, especially social housing. Urban planning is at the heart of decision-making, which is followed by management, development and construction. Housing production is analysed from three perspectives: size, adaptability and sustainability, emphasising living space beyond minimum surface area, integrating the evolution of our habitat over time and incorporating sustainability as an essential factor in new housing production. Finally, new regulatory proposals are put forward, prioritising the quality of architectural and collective space, its comfort, the efficient use of land and the incorporation of alternative models such as cooperative housing and 'intermediate housing'. The text calls for a more incisive regulatory framework that is better adapted to the current challenges facing housing and the contemporary city.

Keywords

Decent housing | *Urban planning* | *Adaptability* | *Housing sustainability* | *Collective space* | *Social housing* | *Sheltered housing* | *Circular economy* | *Intermediate spaces* | *Housing cooperatives* | *Minimum housing* | *Habitability*

ESTUDIOS / ARTICLES_E10
CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
VOL. LVII, Nº 225, OTOÑO 2025
PÁGS. 196-216
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.225.10
CC BY-NC-ND
RECIBIDO: 05.05.2025
REVISADO: 24.06.2025

1 VIVIENDA Y PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA

La planificación urbanística es la primera etapa de la ciudad que se construirá y a la que seguirán la gestión, la urbanización y la edificación. Por eso, y en su correcta progresión, se deberán determinar cada una de estas cuatro etapas consecutivas; de tal manera que el plan urbanístico deberá tener presente de forma ineludible las tres fases que le seguirán a continuación:

– **El planeamiento pensando en la gestión** implicará que, en el inicio del trabajo, será necesario conocer la estructura de la propiedad del suelo y acordar con las administraciones afectadas el régimen de las titularidades, ya que ésta será la base del reparto de los derechos y deberes que se derivarán de la actuación urbanística, conscientes de que la viabilidad económica estará condicionada por la interacción de cuatro factores básicos:

  (1) La optimización de los ingresos procedentes de la actuación urbanística.

  (2) El resultado de los gastos de urbanización asociados a la intervención y que integran todos los siguientes costes:

    a) Obra urbanizadora interna.
    b) Obra urbanizadora de las conexiones y afectaciones sobre otros sistemas generales de servicios.
    c) Indemnizaciones respecto a las edificaciones y actividades que resultan incompatibles con el nuevo planeamiento.
    d) Gastos de gestión.
    f) Honorarios técnicos necesarios de planificación, gestión y ejecución de las obras de urbanización.

  (3) La minimización de los plazos del ciclo entre la inversión y su retorno.

  (4) La correspondiente cesión del aprovechamiento urbanístico para la administración pública.

– **El planeamiento pensando en la urbanización** comportará la necesidad de prefigurar la ordenación del espacio público que posteriormente se materializará en el proyecto de urbanización. Este tendrá presente los servicios asociados a la misma, tanto en lo referente al tratamiento de los materiales y la vegetación, como a la movilidad y al aparcamiento, a los servicios afectados (agua, alcantarillado, electricidad, gas, comunicaciones etc.) y a la gestión de los residuos urbanos.
– **El planeamiento pensando en la arquitectura** tomará en consideración el posterior proyecto arquitectónico, buscando el equilibrio entre la ordenación de aquellos elementos que serán las invariantes del proyecto de arquitectura y el necesario margen de flexibilidad que toda la actuación urbanística debe ofrecer para garantizar la mejor ejecución posterior.

El Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana establece de forma acertada en su exposición de motivos que, en lo que se refiere al régimen urbanístico del suelo, la Ley opta por diferenciar situación y actividad, estado y proceso. En primer lugar, define los dos estados básicos en que puede encontrarse el suelo, según sea su situación de partida —urbana o rural— estados que agotan el objeto de la ordenación del uso actual

del suelo y que son por ello determinantes para el contenido del derecho de propiedad, otorgando así carácter estatutario a su régimen. En segundo lugar, sienta el régimen de las actuaciones urbanísticas de transformación del suelo, que son las que generan las plusvalías en las que debe participar la comunidad por exigencia de la Constitución.

Acciones y procesos, serán pues las dos herramientas que distingue la legislación en la construcción de la ciudad y, tanto en un caso como en otro, la planificación urbanística deberá anticipar la forma urbana, que se deberá materializar en los proyectos de edificación que se ejecuten.

Las acciones se corresponderán con los diferentes actos administrativos de las licencias de edificación; y los procesos se corresponderán con la tramitación de los instrumentos del planeamiento derivado, que se deberán redactar como instrumentos de concreción de las determinaciones contenidas en el Plan que se desarrolle. De esta forma, podemos llegar a afirmar que los sectores de planeamiento se han convertido en las nuevas parcelas modernas de la nueva ciudad contemporánea, en la que concretar los derechos y deberes que derivan de cualquier actuación urbanística.

Como afirmaba Manuel de Solà-Morales.

> La ciudad tradicional —toda la ciudad hasta 1930 y casi toda la ciudad hasta 1980— estaba basada en la continuidad y la repetición. La continuidad buscando enganchar unos edificios a otros lo más cerca posible para hacer más cortos el acceso en los servicios y para hacer más económica la construcción y el mantenimiento. La repetición intentando agrupar ordenadamente tipos de edificios conocidos y aproximadamente iguales, en un número proporcionado a la capacidad económica de disfrutar simultáneamente o de forma secuencia (Solá-Morales et al., 1994).

En la ciudad contemporánea el parcelario y la edificación presentan lógicas muy diversas en la forma, la dimensión y su disposición, de manera que desaparecen la continuidad y la repetición de la ciudad tradicional.

Entendemos como la parcela clásica aquella en la que se materializan los proyectos de edificación asociadas a las diferentes construcciones de la ciudad, mientras que la parcela moderna sería este nuevo ámbito de urbanización, ya sea en el caso de actuaciones de reforma o renovación de la urbanización o en actuaciones de nueva urbanización.

En este contexto, y en lo relativo a la vivienda —que constituye el cuarto pilar del Estado del Bienestar, y aún más en un tiempo de una creciente crisis habitacional estructural y en este contexto— el urbanismo deberá ser capaz de proponer nuevos formatos normativos para atender a las nuevas tipologías, a los nuevos regímenes de tenencia, a los nuevos requerimientos ambientales y en definitiva adaptarse a esta nueva concepción que se va produciendo en nuestra sociedad y que requiere una respuesta adecuada que permita cubrir estas nuevas demandas de la sociedad actual.

Y el urbanismo, como mecanismo básico en la creación de la nueva vivienda, deberá garantizar, regular y ordenar, tres condiciones básicas de la misma 1) Dimensión; 2) Adaptabilidad y 3) Sostenibilidad.

2 LA DIMENSIÓN DE LA VIVIENDA

La dimensión de la vivienda viene asociada a la condición de la vivienda mínima, que se regula en las diferentes Comunidades Autónomas. Se trata de un concepto procedente del racionalismo que conlleva, como veremos, a ciertos equívocos.

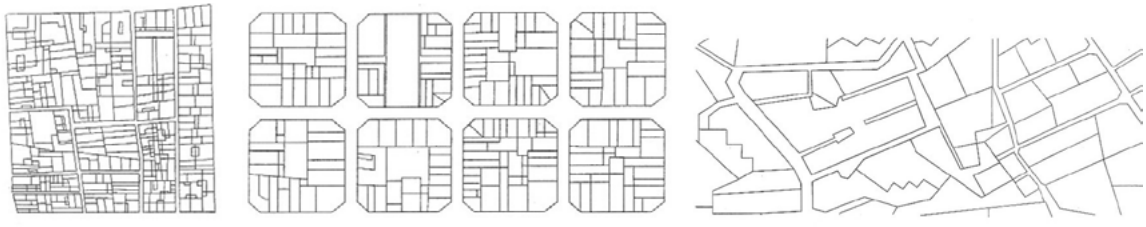


FIG. 1. Comparativa de parcelarios en tres barrios de Barcelona: Ensanche, Gràcia y Sant Ildefons. La imagen ilustra la evolución histórica y morfológica del parcelario como estructura base de la edificación residencial
Fuente: sin atribución identificable. Imagen utilizada con fines ilustrativos

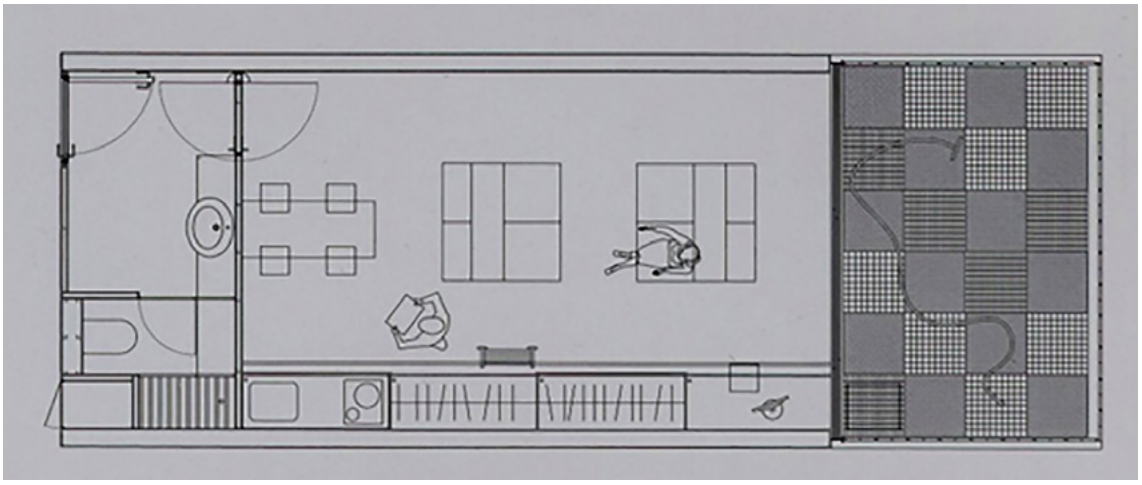


FIG. 2. Proyecto experimental de vivienda mínima de 30 m². Piso piloto diseñado por Iñaki Ábalos y Juan Herreros, basado en un espacio interior diáfano con fachada contenedor y jardín exterior concebido como "huerto conclusus". Construmat 206
Fuente: Ábalos & Herreros, s.f.



FIG. 3. Portadas de las publicaciones: La vivienda Social. Ministerio de la Vivienda. Secretaría General Técnica. Manuales de críticos de diseño del alojamiento español
Fuente: Fernando Ramón. Arquitecto. 1977

La superficie, se ha convertido en un parámetro que adjetiva la vivienda cuando se destina a sectores sociales determinados. Si bien es cierto que por debajo de un determinado nivel de superficie no podemos hablar de vivienda, y sí de habitáculo o alojamiento, también es cierto que no se debería otorgar a la superficie la única responsabilidad para definir la calidad de la vivienda. Es necesario abordar también las prestaciones que ofrece.

Como veremos, hay que reconocer el esfuerzo que desde propuestas innovadoras se ha realizado para conseguir un mejor aprovechamiento del espacio de las viviendas. Dicho esfuerzo se ha traducido tanto en la aplicación de nuevos criterios de adaptabilidad o flexibilidad que incrementan su valor de uso como en la adaptación de las nuevas propuestas a requerimientos actuales que superan imágenes-guía del pasado y que se mantienen en nuestras viviendas sin justificación alguna.

Sin embargo, es necesario hacer constar, como podemos comprobar, que a menudo los profesionales colaboramos en extender la idea de que a partir de la habilidad del diseñador se puede compensar la falta de espacio. Esta ilusión, fomentada por el sector inmobiliario, ha calado en la idea de la modernidad o del experimentalismo innovador. Los profesionales, después de más de un siglo de experiencias en el campo de la vivienda colectiva, sabemos que por debajo de un umbral determinado de superficie no puede hablarse de vivienda, y más cuando las nuevas tendencias apuntan a la versatilidad y a dar respuesta a las necesidades cambiantes de los usuarios. Sabemos que la primera condición para abordar criterios de viviendas flexibles o adaptables es partir de una dimensión aceptable.

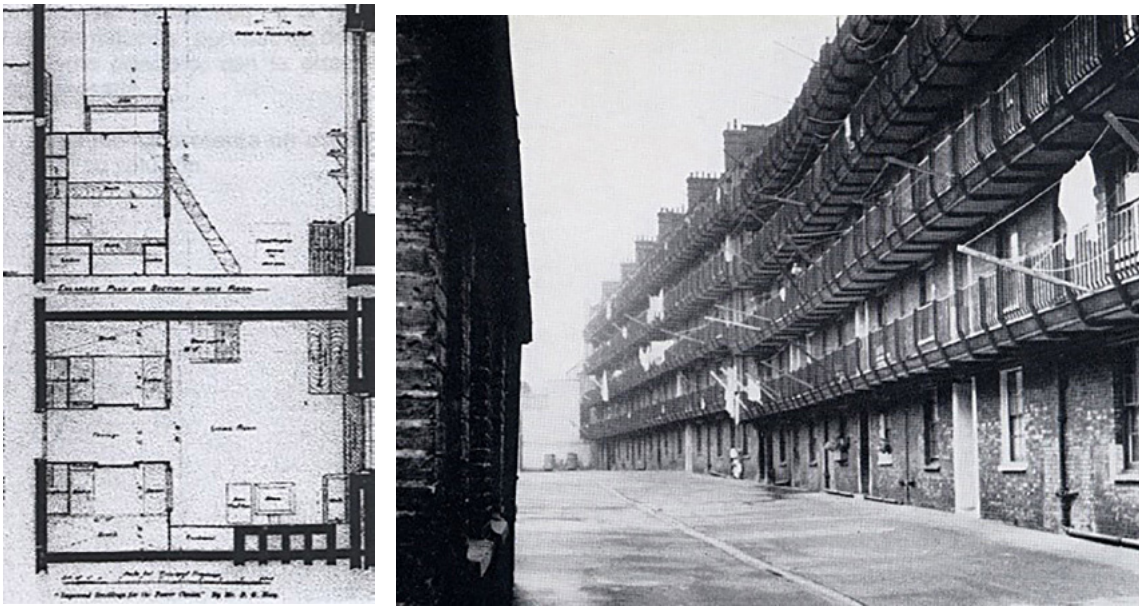


FIG. 4. Planta e imagen de la vivienda de 30 m² de D.G.Hoey en 1889. Working -class Housing in 19th-century Britain
Fuente: Archivo de los autores

Hay que señalar que estos criterios ya vinieron definidos por el Ministerio de Vivienda en el año 1977 y los meritorios trabajos dirigidos por el arquitecto Fernando Ramón Moliner (*La vivienda social*), sobre el confort de las viviendas. Con estos documentos se adelantaban criterios de racionalidad distributiva y del concepto de vivienda, que aún hoy no se han alcanzado, entre ellos: el de la accesibilidad; la flexibilidad o la perfectibilidad (Moliner, 1976).

A pesar de la desconexión entre diferentes estudios teóricos hay que señalar la coincidencia en torno a que entre los parámetros que determinan las características de la vivienda, es su superficie lo que soporta una mayor responsabilidad de cara a la satisfacción o insatisfacción de los usuarios.

Esta cuestión, que parecía aceptada a nivel general, vuelve a ponerse hoy a debate. Hay sectores que, con supuestas razones de cambios del modelo de la sociedad, o de cambios en la estructura familiares, derivan estas consideraciones sociológicas hacia un objetivo: la reducción al límite de la superficie de las viviendas.

Para justificar la reducción de la superficie se utilizan los datos que nos hablan de que la media de ocupantes de los hogares continúa disminuyendo en el ámbito de la Unión Europea (de 3,5 personas/hogar en 1945 a 2,3 personas/hogar en 2022); en España, esta evolución ha pasado de 4 personas/hogar en 1945 a 2,4 personas/hogar en 2023. Sin embargo, los estudios que analizan esta realidad nos explican –y esto a menudo se obvia– que

> La reducción del hogar no implica necesariamente una demanda de menor superficie: una familia monoparental ocupa prácticamente el mismo espacio que una biparental y se constata en la mayoría de los países europeos las viviendas nuevas son cada vez mayores que las de la media de los parques existentes (Trilla, 2002).

Esta aparente contradicción entre reducción del hogar y necesidad de una mayor superficie encuentra su explicación en las nuevas demandas que no tienen cabida en la vivienda tradicional y que son consecuencia de factores como: la estructura del mercado laboral; el trabajo en casa y las nuevas tecnologías; la edad de emancipación de la gente joven[1]; el aumento en la esperanza de vida; el tiempo libre; la necesidad de aislamiento

1_Ver: First European Quality of Life Survey: Social dimensions of housing. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. En este estudio se explica que el porcentaje de jóvenes —entre 18 y 24— 20 llega al 8,6 %, frente al 48 % de Grecia o Inglaterra; el 62 % en Finlandia o Suecia o el 40% en Francia.

	TEXTO LEGAL VGENTE	ESTANCIAS PRINCIPALES					ESTANCIAS PRINCIPALES SUBTOTAL 1
		SALA DE ESTAR	COMEDOR	COCINA	DORM PRAL	DORM SECUN	
Andalucia	Orden 12 febrero 2020	20,00			12,00	8,00	40,00
Asturias	Decreto 73/2018	10,00	8,00	8,00	10,00	7,00	43,00
Castilla La Mancha	Decreto 65/2007	18,00		7,00	10,00	7,00	42,00
Cataluña	Decreto 141/2012	20,00			6,00	6,00	32,00
Euskadi	Decreto 80/2022	18,00		7,00	10,00	10,00	45,00
Galicia	Decreto 128/2023	18,00			12,00	8,00	38,00
Navarra	Decreto 142/2004	12,00		7,00	10,00	8,00	37,00
Rioja	Decreto 28/2013	16,00		6,00	10,00	6,00	38,00
Comunidad valenciana	Decreto 80/2023	16,00	8,00	7,00	10,00	6,00	47,00
Madrid	Decreto 74/2009	Vivienda de dos dormitorios y 25 m2 o lo que se establezca en los Planes Generales					
Extermadura	Decreto 10/2019	No existe dimensión mínima. Se regulan 7 funciones elementales					

FIG. 5. Dimensión mínima comparativa para una vivienda de 2 dormitorios para 3 miembros en las diferentes Comunidades Autónomas
Fuente: Archivos de los autores

personal, etc. En todo caso, cabe señalar que esgrimir la ratio de personas/hogar como coartada para la reducción de la superficie de la vivienda, se vuelve hoy a desactivar si tenemos en cuenta que la media de ocupantes prevista por las familias inmigradas supera ya las 3,5 personas/ hogar (Bosch y Gibaja, 2005).

Si atendemos a los estudios que sobre esta cuestión se han realizado a nivel europeo y estatal, encontraremos ciertas coincidencias sobre el umbral de la superficie de la vivienda digna. En la mayoría de ellos la cuestión de la superficie se plantea a partir de las prestaciones que se pretenden cubrir, evitando determinar la superficie de la vivienda según el número de camas, concepción heredera de la idea de la vivienda como mero reproductor de la fuerza de trabajo.

A nivel europeo, para la definición de la superficie de la vivienda mínima son conocidos los estudios sociológicos franceses de la década de los sesenta, que analizaban las realizaciones de los HLM (Chombart de Lauwe, 1960); las inglesas de 1961 (Ministry of Housing and Local Government, 1961) y los análisis que hacían referencia al conjunto europeo y que dieron lugar al conjunto de recomendaciones de Colonia en 1957, y su revisión de Bruselas en 1971[2]. Los primeros establecían que, por debajo de un determinado nivel de superficie, no es posible la satisfacción mínima de una vivienda. Este umbral se definió de forma que, para familias tradicionales (4/5 personas), el nivel crítico se situaba en 14 m²/ persona, y el nivel recomendable en 16 m²/persona.

Desde el campo de la iniciativa privada, todos los analistas coinciden en señalar que los precios de la vivienda libre se fijan en función del agotamiento de la máxima capacidad de endeudamiento que se prevé pueda soportar la demanda. Este hecho sitúa en un lugar muy secundario la repercusión que puede significar una mayor superficie en el precio final, y más cuando es conocido que el precio de venta se incrementó muy considerablemente con la burbuja inmobiliaria y

2_La revisión de los estándares de Bruselas en 1971, recoge las recomendaciones de Colonia de 1957 del Comité para la Vivienda de la International Union of Family Organizations I del Committee Permanente de la International Federation for Housing and Planning. Aquí recogemos un extracto del cuadro comparativo de las superficies mínimas en algunos países europeos por viviendas promovidas por el sector público:

PERSONAS / VIVIENDA	4	5
Superficie. Bruselas (1971)	74,50	92,00
Superficie. Alemania	64,30	69,20
Superficie. Bélgica	62,00	68,40
Superficie. España	56,00	66,00
Superficie. Francia	60,00	73,00
Superficie. Inglaterra	70,50	82,50
Superficie. Suecia	62,00	66,40
Superficie. Alemania	64,30	69,20

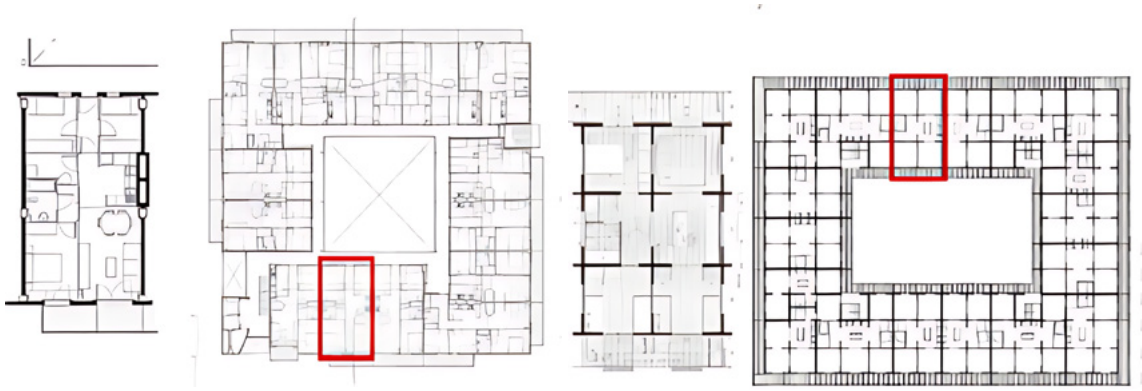


FIG. 6. Comparativa entre dos distribuciones residenciales: planta tipo del edificio Sandor (2009) con jerarquización funcional y planta tipo del edificio Pisa (2019) con ambigüedad funcional
Fuente: IMPSÒL a partir de documentación del proyecto

lo está volviendo a hacer una vez hemos salido de la crisis anterior. Por todo ello, en la vivienda, nada hace pensar en la eficacia social de los pequeños habitáculos y que ello suponga un abaratamiento real del producto. Las razones de esta aparente contradicción las encontramos en que no se puede hablar de movilidad efectiva de los usuarios en un momento en que el incremento de los precios crece en una proporción muy superior al de las rentas del trabajo y en que acceder a una vivienda obliga a dedicar un gran porcentaje del salario familiar o personal, muy por encima del 30%-35% recomendado por los expertos.

La regulación de las condiciones de habitabilidad de la vivienda presenta variaciones significativas entre las diferentes Comunidades Autónomas, de forma que la dimensión mínima es regulada de forma desigual en cada una de ellas.

Dada la dispersión normativa los espacios complementarios (baño, almacenamiento, tendedero, lavadero etc...) no se han tenido en cuenta en el cuadro anterior de forma que el abanico de la dimensión de las estancias principales oscilaría entre los 32,00 m^2 Cataluña y los 47,00 m^2 de la Comunidad Valenciana.

Respecto estos espacios, es de destacar la novedad introducida en la reciente normativa del País Vasco (Decreto 80/2022 de 28 de junio), en la que se obliga a disponer de una pieza exterior con una superficie mínima de 4,00 m^2, en la que sea posible inscribir un círculo de 1,80 m de diámetro.

En el campo de la vivienda de protección oficial, la progresiva reducción de la superficie de la vivienda proviene principalmente de dos planteamientos, que conducen a no interiorizar políticas a medio y a largo plazo, y por tanto a la no valoración de las deseconomías que genera la no consideración del valor de uso de la vivienda:

1. El primero, heredero del asistencialismo social, parte de la creencia de que la administración debe dedicarse exclusivamente a paliar el problema social de los que no llegan a pagar el precio abusivo derivado de la especulación inmobiliaria, sin intervenir en la regulación del mercado libre. Este papel subsidiario y por tanto falto de liderazgo hace que las dinámicas -públicas y privadas- se autoalimenten en la coincidencia de la sobrevaloración de los aspectos meramente economicistas del problema, y al no prever los efectos de sus políticas a medio y largo plazo. Esta coincidencia es preocupante ya que, como es sabido, uno de los principios básicos del mercado libre es el de mantener permanentemente insatisfecha la demanda.
2. El segundo proviene de no asumir el papel que debe jugar el sector público cara a conformar un parque de viviendas disponibles para resolver las necesidades de varias generaciones. Este hecho, derivado de la aceptación implícita de que la vivienda protegida una vez adjudicada puede entrar con facilidad en el circuito del mercado libre, conlleva olvidarse de su valor social. Cabe señalar que la decisión de algunas comunidades de consolidar un parque de viviendas protegidas, haciendo que su finalidad social sea permanente obliga a priorizar estrategias que garanticen el mantenimiento del valor de uso siempre, lo que supondrá que la cuestión de la superficie deberá plantearse desde una óptica diferente a la mera lógica económica.



FIG. 7. Variaciones de distribución según el programa del hogar. Viviendas de protección oficial (Superficie aproximada: 83 m² útiles). Viviendas de protección oficial en Pamplona. 1996-98. Arquitecto: Francisco Mangado
Fuente: a+t nº12, "Vivienda y flexibilidad"

3 LA ADAPTABILIDAD DE LA VIVIENDA

Sin duda uno de los avances más recientes, en lo que se refiere a la distribución interior de las viviendas, se sitúa en la desjerarquización del espacio interior y la variabilidad de la organización de las piezas que conforman la vivienda.

La innovación de la distribución de la nueva vivienda queda reflejada en la imagen que sigue a continuación, entre dos plantas de distribución que podrían ser consideradas prototípicas del momento de su definición y que, entre las dos, tan solo hay una diferencia de diez años. En la primera planta, de 2009, se aprecia claramente una jerarquización funcional de las diferentes estancias con una asignación concreta y específica para cada una de ellas. En la segunda planta, de 2019, se aprecia claramente una intencionada ambigüedad de los espacios de forma que cada uno de los mismos pueden acoger las diferentes funciones que se dan en una vivienda, ya sea descansar, dormir, trabajar o simplemente estar.

La concepción tradicional de la vivienda adjetivaba rígidamente las diferentes estancias presuponiendo funciones específicas para cada una de ellas: recibidor, habitación para los niños, dormitorio principal, salón-comedor, cocina y otras. Hoy la tendencia es disponer un programa funcional con una cierta ambigüedad y una delimitación espacial abierta. Así, una habitación para dormir se puede convertir en lugar de trabajo o de relación; los espacios complementarios (pasillos, recibidores) se pueden dimensionar de forma que mejoran su uso; la cocina, no deberá ocupar un lugar secundario, sino que tiende a convertirse en un espacio central de la vivienda, de tal manera que implica a los espacios tradicionalmente comunitarios, como el estar o el comedor etc.

En general, se puede afirmar que la tendencia en la mayoría de las nuevas viviendas es que dispongan de un cierto grado de adaptabilidad y que nada es tan flexible como la disponibilidad de espacio.

Pero introducir la prestación de una mayor capacidad de adaptabilidad en la concepción de

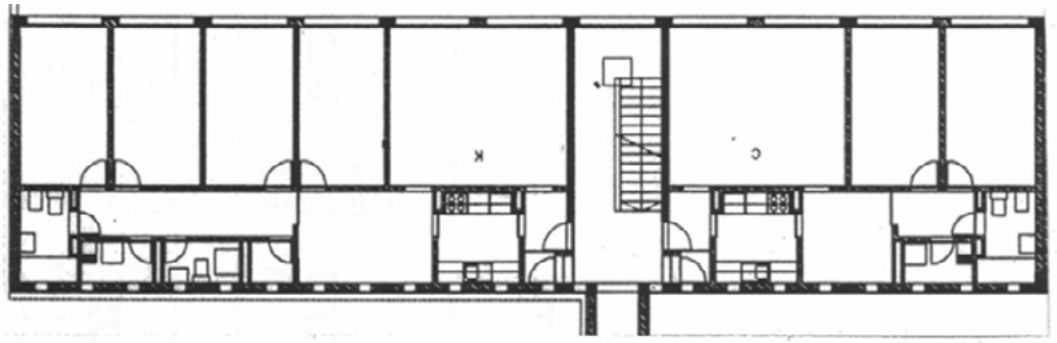


FIG. 8. Planta con distribución no jerarquizada que facilita la adaptabilidad. Viviendas públicas en Gamunde/Maia. Portugal (1998–2000). Arquitecto: João Álvaro Rocha. Ejemplo en el que la indefinición funcional y la no jerarquización de los dormitorios facilita la adaptabilidad de la vivienda
Fuente: documentación cedida por el autor

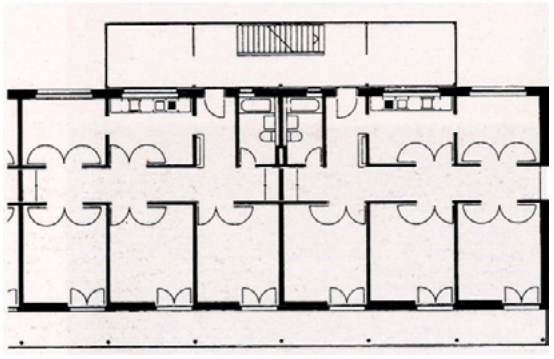


FIG. 9. Ejemplo de organización flexible de espacios en viviendas colectivas. Viviendas en Lezburg. 1993-94. Arquitectos: F. Kuhn y G. Pfiffner
Fuente: sin atribución específica. Imagen sin procedencia identificable Uso con fines exclusivamente ilustrativos

la vivienda, conlleva la revisión de algunos criterios constructivos, tipológicos y normativos. Varios han sido los mecanismos propuestos: desde las teorías que distinguen los componentes estructurales de carácter básico y permanente, otros incorporables y modificables según el deseo de los usuarios; a la incorporación de elementos móviles o la posibilidad de incorporar otros espacios de la vivienda de uso indefinido.

A pesar de las facilidades que ofrecen las nuevas técnicas de construcción, en la práctica no resulta tan fácil la modificación instantánea o eventual de la distribución de la vivienda. Para llevar a cabo la máxima adaptabilidad en la vivienda, sería necesario la cooperación de diversas condiciones técnicas y estructurales:

– La neutralidad de la fachada respecto a la distribución (aperturas y envolvente térmica)
– Homogeneidad del sistema de calefacción interior. (suelo térmico)
– Trazado de las instalaciones eléctricas y de voz- datos, independientes de la compartimentación vertical.

Recuperación de los conductos verticales de evacuación y suministro de agua.

Más facilidad ofrece la línea que fundamenta la flexibilidad de la vivienda en la compartimentación ambigua que admite la polivalencia de usos sin la necesidad de transformaciones posteriores. Este enfoque pone en crisis la jerarquización espacial que plantea la normativa actual, adjetivando y prefijando el uso de las estancias: dormitorios de los padres; dos camas, individuales, etc.., para abrir un horizonte en el que las habitaciones sean de una superficie parecida y puedan ocuparse según las necesidades cambiantes de los miembros del hogar. Ambigüedad que se traduce en la voluntad proyectual de la indefinición funcional de las estancias y en evitar al máximo la diferenciación de superficies útiles y configuración espacial.

La adaptabilidad es una cualidad del espacio que facilita la diversidad de usos. Es, por tanto, un concepto de flexibilidad no relacionado necesariamente con el espacio transformable, si no con la ambigüedad espacial de las estancias.

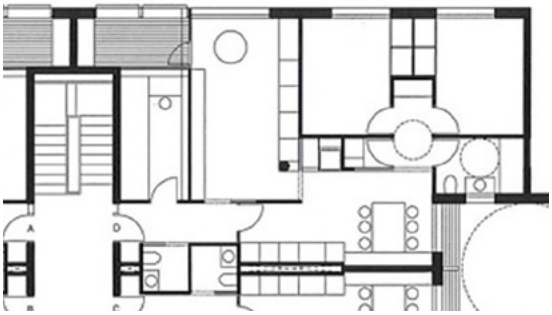
La normativa debería reflejar esta ambigüedad en la libertad de organización de las piezas que constituyen las zonas de uso común: el estar (E), la cocina (C) y el comedor (M); en la de las zonas de almacenamiento; en la de las unidades higiénicas (salas de baño y aseo), y en la mencionada indefinición funcional y dimensional de las habitaciones.

A nivel general, uno de los factores que incide en las deseconomías de las viviendas es la

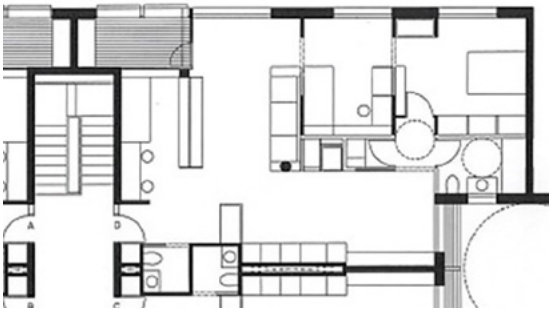
Planta base



Alternativa 1



Alternativa 2



Alternativa 3

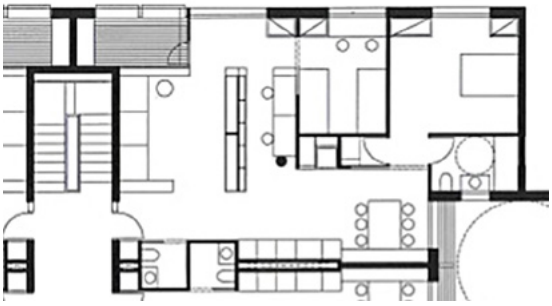


FIG. 10. Estudios de aplicación del concepto de perfectibilidad sobre una vivienda base, realizado por los arquitectos Lluis Nadal i Oller y Rafa Cáceres, como trabajos complementarios de la normativa de habitabilidad aprobada en el 2009. Las crujías de 16 metros pensadas para disponer aparcamientos soterrados, y las viviendas cumpliendo la ventilación transversal a partir de los patios interiores. Cuatro viviendas por rellano
Fuente: Archivo de los autores

no consideración del factor tiempo: el de la vida efectiva de la vivienda. Las teorías de Habraken —potenciando la inversión inicial en el soporte, en lo inalterable— ya nos anticipaban el concepto de perfectibilidad. Se trataba de interiorizar económicamente que una vivienda tarda un cierto tiempo en ser colonizada y optimizada por los ocupantes, y que hay que facilitar su capacidad de perfectibilidad evitando el despilfarro del gasto público/privado en aquello que es susceptible de ser modificado o sustituido. Pretender ahorrar en los aspectos que el tiempo no puede corregir —como la superficie insuficiente, el modelo de agrupación inadecuado, la envolvente térmica— y, en cambio, derrochar recursos en aquellos que durante la vida de la vivienda se pueden ir mejorando, es un deficiente planteamiento económico[3].

La vivienda perfectible en su mayor grado sería la que, proyectada originariamente con su distribución completa y que cumple las condiciones de habitabilidad vigentes, queda abierta a que la compartimentación de los espacios se realice posteriormente de acuerdo con las necesidades cambiantes de sus ocupantes. No obstante, esta vivienda contiene un equipamiento obligatorio mínimo de carácter fijo consistente en la dotación mínima del equipo de cocina y las cámaras higiénicas, de conformidad con el proyecto técnico.

4 LA SOSTENIBILIDAD EN LA VIVIENDA

La normativa vigente sobre la sostenibilidad se ha centrado principalmente en aspectos técnicos relativos al ahorro energético; los materiales y sistemas constructivos; la selección de

3_Es notable que, en la normativa de la vivienda social de la primera democracia española, ya se avanzó el concepto de perfectibilidad. Así, en el artículo 4.13 de Orden de 24 de noviembre de 1976. Normas Técnicas de Diseño y Calidad de las viviendas sociales: “Se consideran recomendables aquellas soluciones de diseño arquitectónico que, en lo que se refiere a los servicios comunes del edificio, sean aptas para la introducción de modificaciones y mejoras en correspondencia con la evolución de las necesidades de bienestar y economía de los grupos familiares, que forman la comunidad del edificio.”

desechos; la energía solar o fotovoltaica o la conveniencia de la red de saneamiento separativa. Estas medidas, convenientes, a menudo nos hacen olvidar aquellas que afectan a la concepción arquitectónica y a la puesta en crisis de tipologías claramente negativas desde el punto de vista de la sostenibilidad energética y del confort climático.

El principal criterio de sostenibilidad y de ahorro energético debe partir del mismo concepto arquitectónico del conjunto y de las viviendas, principalmente de su relación con el exterior y de la consideración del control climático a partir de medios naturales (sistemas pasivos de captación solar; protección solar y su adecuación a las estaciones climáticas; la agresión exterior y los espacios intermedios; la ventilación cruzada natural, etc.). Tal y como señalaba Ignacio Paricio:

> ... las propuestas del ecologismo político son siempre discutibles en su eficacia real y se justifican más como intenciones que como aportaciones reales. Sería mucho más importante confiar más en la arquitectura y recuperar el tratamiento de las ricas relaciones interior-exterior que desaparecieron a lo largo del siglo XX: Las celosías, persianas, contraventanas y sobre todo la riqueza climática y espacial de los locales intermedios: galerías, logias, pérgolas, patios, etc... (2004)

Respecto a las tipologías, es conocido que las viviendas pasantes, con dos fachadas contrapuestas, son las que mejor responden a los requerimientos climáticos y por tanto al ahorro energético. Sin embargo, esta solución cuenta a menudo con la resistencia de los promotores, ya que comporta que los accesos verticales sirvan a pocas viviendas por planta. Es decir, por un lado, nos encontramos con normativas positivas sobre sostenibilidad y soleamiento, y por otro con una práctica inducida y contradictoria que aconseja establecer un mínimo de cuatro viviendas por rellano.

Debería, exigirse, que el planeamiento urbanístico asegurase agrupaciones donde las viviendas tuvieran el beneficio de unas horas de asoleo.

De la misma forma, la obligatoriedad de la ventilación transversal es un condicionante que debe establecerse desde el planeamiento, ya que afecta a la concepción tipológica y a la agrupación de las viviendas, no siendo ajena a la definición de parámetros como la profundidad edificable, patios, etc. Siendo variada y compleja la situación de las viviendas dentro de diferentes tejidos urbanos, sería necesario que desde las normativas urbanísticas se maticen y posibiliten este requerimiento básico por la eficiencia energética de los edificios.

La ventilación transversal de la vivienda, disponiendo de dos fachadas con diferente grado de iluminación, temperatura o vistas, aporta una complejidad ambiental al espacio y enriquece la forma de habitar las casas. Con las viviendas pasantes, casi generalizadas fuera de nuestro país, las viviendas establecen un diálogo deseable con el entorno urbano, permitiendo que los usuarios puedan disfrutar desde su vivienda diferentes grados de relación con la urbanidad del espacio exterior y de privacidad.

Algunas instituciones como el Instituto Metropolitano de Promoción del Suelo y Gestión Patrimonial (IMPSOL) que pertenece a el Área Metropolitana de Barcelona (AMB) ha desarrollado ya su propia herramienta para la implementación de medidas respecto a la sostenibilidad en la producción de la vivienda y esto se recoge en el documento conocido con el nombre de Protocolo de Sostenibilidad desarrollado por la misma institución[4].

Este documento —que recoge una sistematización de criterios ambientales de obligado cumplimiento— tiene como objetivo fundamental redirigir el proceso de planificación, diseño y ejecución de proyectos y obras públicas hacia modelos compatibles con la sostenibilidad ecológica, la equidad social y la eficiencia energética. Lejos de tratarse de una herramienta orientada exclusivamente a la reducción del impacto ambiental, este protocolo se erige como una guía estratégica para el desarrollo sostenible de las ciudades, incorporando dimensiones técnicas, urbanísticas, económicas y culturales.

A diferencia de otras metodologías de evaluación ambiental —como LEED, BREEAM o DGNB— el protocolo de la AMB y el IMPSOL no se presenta como un sistema puntuable, en lugar de ello, adopta una lógica normativa integradora que establece unos criterios de cumplimiento obligatorio, agrupados en seis grandes ámbitos: seguimiento transversal, energía, agua, materiales, confort y salud, y sostenibilidad del emplazamiento. Esta decisión metodológica responde a una visión: la sostenibilidad no debe negociarse

4_ https://protocolsostenibilitat.amb.cat/es/inicio/

en función de capacidades técnicas puntuales o limitaciones presupuestarias, sino asumirse como condición estructural del proyecto urbano y arquitectónico.

Este carácter integrador implica que el protocolo actúe como el esqueleto invisible que sostiene decisiones clave en todas las etapas del proceso proyectual, desde el análisis de viabilidad hasta la puesta en marcha del edificio o espacio urbano. Cada criterio funciona como una palanca de cambio orientada a mitigar el cambio climático, preservar los recursos naturales, fomentar la equidad territorial y mejorar el bienestar humano.

(1) La sostenibilidad como práctica transversal: principios y dinámicas

Uno de los pilares fundamentales será la incorporación temprana de los criterios ambientales en el proceso de diseño. No se trata de introducir correcciones al final del proyecto, cuando las decisiones clave ya han sido tomadas, sino de integrar la lógica de la sostenibilidad desde la formulación misma del encargo. Esta anticipación metodológica encontrará su expresión en el primer gran bloque del análisis: el seguimiento y análisis transversal. En estos primeros pasos será necesario establecer un enfoque colaborativo y dinámico en el que analizar las alternativas de emplazamiento, optimizar el programa funcional y articular un seguimiento continuo con los responsables municipales. Lejos de ser un trámite técnico, este proceso se convertirá en una reflexión estratégica sobre el sentido de la intervención urbana: ¿Es necesario construir? ¿Dónde? ¿Cómo se articula con el entorno? ¿Cuál es su vida útil proyectada?

Este tipo de preguntas permitirá no solo optimizar los recursos disponibles, sino también reducir de forma significativa la huella ecológica del proyecto, al priorizar la rehabilitación frente a la obra nueva o al evitar sobredimensionamientos innecesarios. La sostenibilidad se convierte así en un criterio rector que obliga a pensar en términos de eficiencia programática y coherencia urbana.

(2) Energía, eficiencia y descarbonización: más allá de los mínimos legales

La lucha contra el cambio climático exige una transformación profunda de los sistemas energéticos y de las formas en que consumimos y producimos energía en las ciudades. Y este desafío se debe abordar desde una doble lógica: la reducción de la demanda energética mediante diseño pasivo y la generación de energía renovable para autoconsumo.

Este enfoque integral se basará en un diagnóstico claro: una parte significativa de las emisiones urbanas proviene del consumo energético de los edificios. Para revertir esta tendencia, se exigirá no solo alcanzar la calificación energética A, sino demostrar que las decisiones proyectuales han sido validadas mediante simulaciones avanzadas (como CYPETHERM HE Plus). Además, se exigirá que las obras nuevas reduzcan en al menos un 20% el consumo respecto al mínimo normativo, y que las rehabilitaciones mejoren un 20% el estado inicial.

Pero el aspecto más disruptivo se sitúa en la obligatoriedad de instalaciones renovables in situ en todos los edificios y en determinadas urbanizaciones, con potencias mínimas definidas por el tipo y escala del proyecto. Esta medida, que se acompaña de criterios sobre cobertura energética y compatibilidad con comunidades energéticas, posiciona al protocolo como un instrumento claro de descarbonización urbana, alineado con las directrices del Pacto Verde Europeo y los compromisos de neutralidad climática.

Su valor reside no solo en su enfoque técnico, sino en su visión sistémica y en su capacidad de generar cultura proyectual, orientando a técnicos, proyectistas, operadores y responsables políticos hacia una nueva manera de concebir lo urbano. Se trata de una herramienta viva, en constante revisión, que reconoce la complejidad del territorio y actúa como catalizador de innovación, colaboración y justicia ambiental.

En última instancia, lo que se propone es una reconciliación entre ciudad y naturaleza, donde construir no significa ocupar o explotar, sino regenerar, cuidar y proyectar colectivamente un futuro común más justo y resiliente. El objetivo final sería disponer de viviendas pasivas en su comportamiento energético y liberar la economía familiar de la factura de la climatización.

(3) Agua y resiliencia hídrica: adaptarse al clima mediterráneo

El tercer ámbito será el de la gestión del agua desde una óptica de eficiencia, resiliencia y ciclo integral del recurso. En un contexto

mediterráneo marcado por la sequía cíclica y la presión sobre los acuíferos, se deberán promover estrategias que permitan reducir el consumo de agua potable y fomentar la reutilización de aguas grises y pluviales. Más allá de los límites de caudales en grifos e inodoros, lo interesante aquí será la exigencia de recuperación obligatoria de aguas en ciertos edificios (como pabellones con piscina o bloques de más de 40 viviendas) y el uso de aguas de lluvia para el riego en parcelas con alta superficie ajardinada. Esta aproximación técnica se completará con un sistema de monitorización digital del consumo y una racionalización del uso del agua en espacios verdes, fuentes ornamentales y juegos de agua.

Desde una perspectiva más amplia, lo que se debe plantear es un cambio cultural: el agua ya no puede tratarse como un recurso abundante. Su gestión debe planificarse desde el diseño, con soluciones basadas en la naturaleza y tecnologías de recuperación y control que garanticen su uso sostenible a lo largo del ciclo de vida del proyecto.

(4) Materiales, salud ambiental y economía circular

En el ámbito de los materiales, se introducirán elementos esenciales para reducir el impacto ambiental del ciclo de vida constructivo. La selección de productos ya no puede guiarse exclusivamente por el coste o la disponibilidad, sino por su huella de carbono embebido, su toxicidad y su grado de circularidad.

Se exigirá calcular la huella de CO_2-eq de los materiales utilizados y se fomentará el uso de productos con ecoetiquetas tipo I y III, lo que introducirá una dimensión cuantitativa y cualitativa a la hora de tomar decisiones sobre acabados, revestimientos o aislamientos. Además, se incorporarán criterios específicos para el uso de materiales reciclados y se eliminarán progresivamente aquellos compuestos nocivos tanto para las personas como para el medioambiente.

Esta perspectiva se enmarcará en la lógica de la economía circular, en la que los materiales deben considerarse como parte de un flujo continuo de recursos, capaces de ser reutilizados, reciclados o biodegradados sin comprometer la salud humana ni la estabilidad de los ecosistemas.

(5) Bienestar humano y confort: la dimensión habitacional

La sostenibilidad no es solo ambiental, sino también social y habitacional. De ahí que se deba dedicar una parte importante del proyecto a cuidado de los aspectos de confort térmico, lumínico y calidad del aire interior.

Este enfoque tendrá un doble impacto: por un lado, garantizará condiciones de bienestar para los usuarios, mejorando su salud y productividad; por otro, contribuirá a reducir el consumo energético mediante estrategias pasivas como ventilación cruzada, inercia térmica, protección solar y orientación optimizada.

Además, la regulación del uso de materiales emisores de compuestos orgánicos volátiles (COV) y la exigencia de estrategias de limpieza sostenible y mantenimiento saludable reflejarán una preocupación creciente por la calidad del ambiente interior, especialmente en contextos postpandemia y de aumento de enfermedades respiratorias.

(6) Naturaleza urbana, biodiversidad y movilidad sostenible

En su última sección, se abordará la sostenibilidad desde una perspectiva territorial, promoviendo una ciudad más verde, diversa y conectada. Esto implica renaturalizar el espacio urbano mediante infraestructura verde, fomentar la biodiversidad y luchar contra el efecto isla de calor, tanto en zonas urbanas como en edificios.

Los criterios ambientales establecerán mínimos obligatorios de superficie verde, incentivarán la conexión de corredores ecológicos y recomendarán el uso de especies autóctonas adaptadas al cambio climático. Además, se introducirán indicadores cuantitativos sobre la impermeabilización de suelos, el balance hídrico y la calidad térmica de los materiales expuestos al sol.

En cuanto a movilidad, se exigirá la instalación de infraestructura para bicicletas, VMP y vehículos eléctricos, anticipándose a la transición modal en curso y reforzando la intermodalidad urbana. Todo esto se articulará en una visión de ciudad resiliente y postcarbono, donde el espacio público no solo se construye, sino que se habita de forma sostenible.

5 PROPUESTAS NORMATIVAS PARA UN NUEVO ESCENARIO DE LA VIVIENDA PROTEGIDA

La vivienda protegida ha sido, durante décadas, una herramienta clave en las políticas públicas de acceso a la vivienda. Sin embargo, los profundos cambios sociales, económicos, culturales y ambientales que atraviesan nuestras sociedades ponen de manifiesto la necesidad urgente de revisar y actualizar su marco normativo. Las tipologías residenciales emergentes, las nuevas formas de habitar y las demandas ciudadanas por modelos más sostenibles, cooperativos e inclusivos hacen imprescindible una reflexión de fondo sobre los parámetros que estructuran la vivienda protegida. En este contexto, se propone un conjunto necesario, aunque no exhaustivo de reformas normativas, orientadas a adaptar esta figura a un nuevo escenario habitacional más coherente con los retos contemporáneos.

Estas propuestas se articulan en torno a cinco conceptos: (1) En primer lugar, la regulación debería pivotar sobre los metros cuadrados útiles, superando la referencia a la superficie urbanística. (2) En segundo lugar, es necesario reconocer y regular de forma adecuada los espacios colectivos como parte esencial de los nuevos modos de habitar, incorporándolos tanto a los parámetros de diseño como a los criterios de financiación. (3) En tercer lugar, urge redefinir el concepto de vivienda protegida, superando una visión exclusivamente economicista y contemplando aspectos como la sostenibilidad, la cohesión social o la innovación tipológica. (4) En cuarto lugar, se plantea la idea de la residencialización, entendida como un mecanismo para mejorar la calidad de las viviendas y sus entornos, fomentando barrios vivos y cuidados. (5) Y, finalmente, se defiende la integración normativa de los modelos de vivienda cooperativa y del "hábitat intermédiaire", que están demostrando su capacidad de generar alternativas viables, resilientes y adaptadas a las necesidades contemporáneas.

5.1 Utilizar la superficie útil vs la superficie urbanística

El urbanismo establece tres tipos de superficie:

- La superficie útil, que es la se mide entre paredes, la habitable, al regulada en las disposiciones sobre habitabilidad.
- La superficie construida, que incorpora la envolvente térmica exterior de la vivienda y las paredes de división interior de la vivienda.
- La superficie urbanística que es la que se computa en el urbanismo y que incluye además de la construida, los núcleos verticales de comunicación (ascensor y escaleras) y los servicios comunes.

La vida en una vivienda se desarrolla sobre una superficie y al interior de un volumen con unas determinadas condiciones térmicas, acústicas y ambientales regulables, adaptables a las variaciones climáticas y protectoras de ambientes exteriores agresivos (ruido, polución, seguridad, etc.). Es esta superficie y este volumen es el objeto de la adquisición de la vivienda y la que interesa regular.

Hoy día el cumplimiento de normativas ligadas a esta protección exterior, requieren de la participación de la envolvente del edificio y de la vivienda, que difícilmente encuentran cabida en las dimensiones tradicionales de las fachadas (los característicos 30 cm.). Una tecnología habitual en el campo de la construcción de viviendas que deba dar respuesta a los coeficientes de aislamiento térmico y acústico; a la eliminación de los puentes térmicos de pilares y forjados o a la protección de las cajas de persianas, requerirá aumentar el grosor de las paredes de cerramiento. Determinación que debería responder a razones de sostenibilidad y confort y no entrar en competencia con la superficie útil, la habitable.

La adecuación de la envolvente térmica de los nuevos edificios de viviendas, para dar cumplimiento a las normativas del Código Técnico de la Edificación a los edificios de nueva construcción, supone que, a idéntica superficie construida, una reducción de la superficie útil, y por tanto una disminución proporcional del espacio habitable. No tiene sentido que conseguir un buen aislamiento compita con el aprovechamiento urbanístico.

Por lo tanto, sería importante incorporar como parámetro de la edificabilidad urbanística, el concepto de superficie útil interna a las viviendas y utilizar está superficie útil como la regulada por el urbanismo en logra de la tradicional envolvente del edificio que incluye la totalidad del techo edificado incluyendo ascensores y núcleos de comunicación vertical.

Por otra parte, si el aprovechamiento urbanístico se realiza en base a los metros cuadrados útiles de vivienda, se liberará el objetivo de minimizar los espacios colectivos como los portales de las viviendas y el núcleo de comunicaciones verticales, de forma que la obsesión del

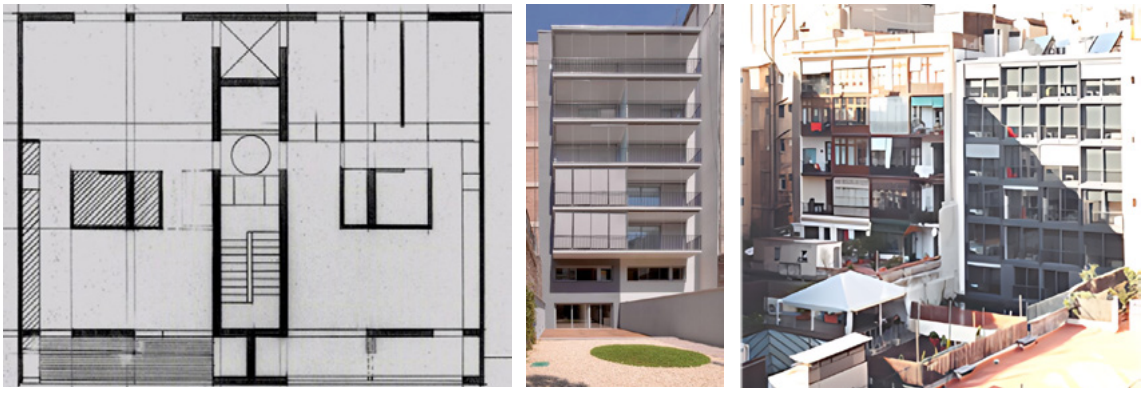


FIG. 11. Estudio comparativo de la demanda energética de dos viviendas. (Estudio Ecobarrio Figueres); reconversión de balcones en galería, Edificio de viviendas en Caspe 74
Fuente: Estudio Bach. Barcelona. Foto. José Hevia

promotor por la tipología de cuatro viviendas por rellano para optimizar la edificabilidad urbanística, dará paso a la adopción de agrupaciones más razonables.

5.2 El tratamiento de los espacios intermedios

Los espacios intermedios ofrecen la prestación de poder vivir al exterior desde la propia vivienda, en un clima mediterráneo como el nuestro, y de aprovechar las ventajas térmicas y de sostenibilidad energética que ofrecen la introducción de espacios habitables, fuera de la envolvente térmica de la vivienda.

Curiosamente el balcón tradicional, abierto a tres caras, que invade el espacio público, se prima no computando como superficie construida, a sabiendas que su construcción en voladizo no es la más económica, su utilidad es discutible y que muchas veces es un vestigio de la representatividad urbana del edificio. En cambio, cuando este espacio se adentra en la edificación (abierto a la cara de fachada) se penaliza considerándolo como superficie computable y aparecen los temores a que futuras transformaciones introducidas por el usuario afecten la fachada (típico cerramiento vidriado con carpintería de aluminio). Sin embargo, desde el confort y el ahorro energético, un espacio exterior a la vivienda que se pueda abrir, cerrar o proteger, según las necesidades ambientales o climáticas, debería ser una solución deseable y proyectada como tal. Su cualidad como un espacio intermedio versátil, ya ha demostrado su eficacia en la arquitectura tradicional residencial de nuestras ciudades.

Las galerías que tradicionalmente han proliferado en nuestras ciudades son hoy

> ...un elemento que, en el futuro, recuperará el protagonismo en la arquitectura doméstica como, además, apuntan ya ciertas promociones residenciales actuales. La galería es una pieza que, además de crear en su propio espacio unas agradables condiciones ambientales, es capaz de mejorar las del resto de la vivienda por su efecto invernadero (Paricio y Sust, 1988).

En un estudio comparativo sobre la demanda energética de dos viviendas idénticas, con la diferencia de un balcón abierto y el otro en galería con muro Trombe, se comprobó que la demanda energética (para frío y calor) de ambas se reducía en un 30% a favor de la segunda (34,40 kWh/m² frente a 21,98 kWh/m²) (Rueda et al., 2006).

Para incentivar la implantación de los espacios intermedios la legislación urbanística debería eximirlos de computar como techo siempre que no superen un porcentaje determinado de la superficie útil interior de la vivienda y que se justifique su utilidad de cara a los objetivos antes señalados.

En la normativa, con carácter general, se deberá potenciar la implantación de espacios intermedios de las viviendas con el exterior ya que estos espacios ofrecen una comprobada eficacia cara al confort espacial; al control térmico y acústico, y al ahorro energético de las viviendas.

5.3 La necesidad de redefinir el concepto de vivienda protegida.

En la normativa sobre la vivienda protegida debería plantearse la incorporación de algunas consideraciones y situaciones que han empezado a aparecer recientemente, como podrían ser: (1) La vivienda protegida como reutilización de locales



FIG. 12. Proyecto de ampliación y rehabilitación sin desplazamiento de residentes. 530 viviendas expandidas en Grand Parc Bordeaux, Francia. Arquitectos: Lacaton & Vassal
Fuente: Estudio Lacaton & Vassal

existentes; (2) El valor del espacio exterior y (3) La atención a los espacios colectivos en la nueva producción de vivienda protegida.

(1) La vivienda protegida como reutilización de locales existentes

La normativa actual de la vivienda protegida está pensada exclusivamente para la nueva vivienda y no observa la calificación de locales o viviendas ya existentes. La preocupación por la obtención de vivienda protegida ha llevado recientemente a algunos documentos de planeamiento urbanístico, a dar un paso adelante respecto a lo que siempre fueron las tradicionales reservas de vivienda protegida en las actuaciones de transformación urbanística, y proponer y utilizar la técnica de la calificación, como una novedad que hasta ahora no existía. Se propone y se cualifica de vivienda protegida algo que ya existe.

Más allá de las reservas tradicionales, recientes planes urbanísticos han implementado el mecanismo de la calificación urbanística sobre construcciones existentes, garantizando la aparición de nuevas viviendas protegidas en el tejido urbano de la ciudad consolidada, como por ejemplo la regulación de antiguos locales obsoletos, que no tienen ninguna salida en el mercado por la baja presencia de actividades económicas en determinadas zonas de la ciudad y donde el uso de vivienda protegida podría ser una solución positiva para la rentabilidad del local y la actividad urbana de la calle.

La calificación como vivienda protegida de locales o viviendas ya existentes, debería estar liberada de la condición de cumplir una dimensión máxima, ya que se trata de un mecanismo de reutilización del parque inmobiliario existente y no de nueva producción constructiva.

(2) El valor del espacio exterior.

La pandemia de COVID-19, reveló con una crudeza inesperada las carencias espaciales de muchas viviendas. El confinamiento forzado convirtió el hogar en un espacio total: oficina, escuela, gimnasio, refugio. En este contexto, los elementos tradicionalmente considerados “complementarios” —como terrazas, balcones, jardines o azoteas de uso colectivo— adquirieron un valor central de uso, tanto físico como simbólico y se convirtieron en extensión vital de la cotidianidad. Sin embargo, en general, la regulación de vivienda protegida limita el valor económico de este espacio exterior vinculándolo, de manera no razonable, ni coherente con la importancia actual de estos espacios, a un 10% de la superficie interior de la vivienda.

Estos espacios libres ofrecen lo que el interior no siempre permite: luz natural, aire fresco, contacto con el exterior, posibilidad de cultivo, de juego, de relación a distancia con los vecinos. Son umbrales entre lo privado y lo colectivo, entre lo doméstico y lo urbano. Durante los meses de encierro, muchos



FIG. 13. Proyecto de vivienda cooperativa en cesión de uso. La Borda, barrio de Sants, Barcelona. Arquitectos: Lacol
Fuente: https://lacol.coop/

descubrieron en ellos una forma de alivio, de conexión con el mundo y con uno mismo. Quienes no los tenían, sintieron con fuerza su ausencia.

Esta experiencia colectiva nos obliga a repensar los estándares de habitabilidad. ¿Por qué seguimos diseñando viviendas sin balcones? ¿Por qué se subestima el valor de una terraza compartida o de un pequeño jardín en planta baja? En lugar de concebirlos como "extras", estos espacios deben ser entendidos como parte integral del bienestar habitacional.

Arquitectos como Lacaton & Vassal ya lo han defendido durante años: el espacio no se mide solo en metros cuadrados cerrados, sino en posibilidades de uso, expansión y libertad. La pandemia no hizo más que confirmar esta verdad. Hoy más que nunca, urge recuperar la dimensión exterior de la vivienda como necesidad esencial de habitar con dignidad, salud y apertura al mundo.

(3) La atención a los espacios colectivos en la nueva producción de vivienda protegida

En los últimos años el modelo tradicional de vivienda ha sido cuestionado por una serie de transformaciones sociales, económicas y ambientales que han puesto en evidencia la necesidad de repensar tanto la forma como el fondo de cómo habitamos. La vivienda protegida, como instrumento de política pública destinado a garantizar el acceso a un alojamiento digno y adecuado, no puede mantenerse al margen de estas transformaciones. En particular, se observa una creciente relevancia de los espacios colectivos en las nuevas tipologías de vivienda, los cuales no siempre son adecuadamente considerados en la regulación vigente. Esta omisión representa una limitación que conviene abordar desde una perspectiva crítica y propositiva.

Históricamente la vivienda protegida ha estado centrada en la provisión de unidades habitacionales individuales, es decir, en garantizar una superficie mínima, unos estándares de habitabilidad y unos precios máximos. Estos criterios, si bien fundamentales para asegurar la accesibilidad y la calidad de vida de las personas, suelen dejar en un segundo plano el entorno inmediato en el que estas viviendas se insertan. Sin embargo, los espacios colectivos -ya sean patios compartidos, cocinas comunitarias, huertos urbanos, salas polivalentes o zonas de lavandería común- están emergiendo como elementos clave no solo para mejorar la calidad del habitar, sino también para responder a necesidades sociales contemporáneas como la soledad no deseada, la falta de conciliación, la necesidad de cuidado mutuo y la urgencia ambiental.

En este sentido, el auge de modelos como el cohousing, la vivienda intergeneracional o las cooperativas de vivienda en cesión de uso ha contribuido a visibilizar el valor de lo colectivo como parte integrante del espacio habitacional. Estos modelos, más allá de constituir alternativas "experimentales", están generando una nueva cultura del habitar que pone en el centro la relación entre las personas, la sostenibilidad de los modos de vida y la eficiencia en el uso de los recursos. Los espacios colectivos, por tanto, no son un "extra" o un "lujo" añadido a la vivienda individual, sino

un componente estructural de una forma distinta de entender la vivienda como derecho y como práctica social.

No obstante, la normativa vigente sobre vivienda protegida sigue anclada en esquemas que no reconocen ni valoran estos espacios. A menudo la regulación se centra exclusivamente en el número de metros cuadrados privativos, sin ofrecer criterios claros sobre cómo computar los espacios compartidos o sin incluir incentivos para su incorporación. Incluso en muchos casos, los espacios colectivos pueden llegar a penalizar los proyectos porque su superficie no puede ser considerada en los cálculos de edificabilidad o de aprovechamiento urbanístico, lo cual encarece su desarrollo o lo vuelve inviable en términos de promoción pública. Esta desconexión entre la normativa y la realidad arquitectónica y social impide que muchas propuestas innovadoras puedan materializarse, o bien las reduce a una lógica marginal.

Incorporar los espacios colectivos en la regulación de la vivienda protegida no significa simplemente permitirlos o tolerarlos, sino reconocer su valor como parte integrante del derecho a la vivienda. Esto implicaría varios niveles de intervención. En primer lugar, sería necesario reformular los criterios de habitabilidad para incluir el valor funcional, social y simbólico de los espacios comunes. Así como se exige que cada vivienda tenga ventilación, luz natural o accesibilidad, se podría exigir —o al menos recomendar— la existencia de espacios de encuentro, de apoyo mutuo o de actividades comunes que fomenten la cohesión social y la corresponsabilidad.

En segundo lugar, habría que revisar los mecanismos de financiación y promoción pública. En muchos casos los presupuestos de vivienda protegida están limitados a los costes estrictamente vinculados a las viviendas individuales. Esto desincentiva la creación de zonas comunes, que suelen ser vistas como un gasto superfluo o como un elemento de mantenimiento complicado. Sin embargo, está demostrado que los espacios colectivos bien diseñados y gestionados pueden reducir otros costes sociales, como los relacionados con la salud mental, el aislamiento o la falta de redes de apoyo. Por tanto, una política de vivienda integral debería contemplar fórmulas para financiar, mantener y gobernar estos espacios, incluyendo mecanismos de participación ciudadana en su diseño y gestión.

En tercer lugar, la normativa debería abordar el reto de la flexibilidad tipológica. Las nuevas formas de vivienda, especialmente aquellas que integran lo colectivo como una dimensión clave, requieren marcos normativos más abiertos que permitan una mayor diversidad de soluciones arquitectónicas. Esto incluye desde unidades más pequeñas pero integradas en redes de espacios compartidos, hasta la posibilidad de combinar usos residenciales con usos comunitarios o de cuidados. Regular lo colectivo no implica imponer una tipología única, sino abrir el abanico de posibilidades para que las soluciones habitacionales puedan adaptarse a los distintos contextos, necesidades y proyectos de vida.

Finalmente, resulta crucial que la regulación también atienda a la dimensión simbólica y cultural de los espacios colectivos. Estos no son solo lugares físicos, sino dispositivos de producción de comunidad, de aprendizaje y de democratización de la vida cotidiana. Su diseño y gestión pueden convertirse en laboratorios de innovación social, donde se experimenten nuevas formas de relación, de solidaridad y de sostenibilidad. Para ello, es fundamental que los marcos normativos no solo establezcan obligaciones técnicas, sino que fomenten una cultura de lo común en la planificación y la arquitectura de la vivienda protegida.

5.4 La “résidentialisation” como mecanismo de mejora de la calidad de la vivienda

En Francia, el término *résidentialisation* hace referencia a un proceso de transformación urbana que busca reconvertir los conjuntos de vivienda social —conocidos como HLM (Habitations à Loyer Modéré)— en espacios más dignos, seguros y habitables para sus residentes. Lejos de ser una simple operación estética, esta práctica surge como respuesta a décadas de políticas de vivienda masiva que, si bien resolvieron necesidades urgentes de alojamiento en la posguerra, con el tiempo derivaron en barrios marcados por el deterioro físico, la estigmatización y una creciente desvinculación social.

La lógica de la *résidentialisation* se apoya en la idea de devolver al habitante un sentimiento de pertenencia, de recuperar una relación íntima y respetuosa con su entorno cotidiano. Esto se traduce en intervenciones que buscan redefinir los límites entre el espacio público y el privado, reorganizando patios, accesos y zonas comunes para dar mayor claridad y seguridad al uso del



FIG. 14. Proyecto de hábitat intermediaire. Barrio Les Fonses-Bois Vieux, Villeneuve-Tolosane. Arquitectos: Forgas y Jornet Llop Pastor arquitectos
Fuente: Forgas arquitectos & Jornet Llop Pastor arquitectos

espacio. A menudo, se introducen nuevas áreas verdes, se mejoran los recorridos peatonales y se generan espacios intermedios —como pequeños jardines o terrazas compartidas— que invitan a una reapropiación más amable y personalizada del lugar de residencia.

En contraposición a estos enfoques más restrictivos, algunos arquitectos han reinterpretado la résidentialisation desde una mirada generosa y expansiva. Un caso paradigmático es el de Lacaton & Vassal y su intervención en el barrio de Grand Parc Bordeaux, donde el estudio llevó a cabo la transformación de tres grandes bloques de vivienda social. En lugar de demoler, como proponía el plan inicial, optaron por una estrategia de ampliación: cada apartamento fue dotado de una galería o invernadero, ganando superficie y luz sin necesidad de desplazar a los residentes. Esta operación no solo mejoró las condiciones de vida, sino que lo hizo sin recurrir a la estigmatización del barrio ni a la expulsión de sus habitantes, desafiando de forma crítica las lógicas tradicionales de renovación urbana.

Este enfoque ha sido promovido en parte por políticas como el programa "Politique de la Ville", implementado en Francia desde los años 80 y reforzado con el Plan National de Rénovation Urbaine (PNRU), lanzado en 2003 por la Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU). Dicho plan apostaba por la reestructuración física y social de los llamados "quartiers sensibles" mediante intervenciones que incluyeran demoliciones, reconstrucciones y proyectos de résidentialisation como parte de un enfoque integral de mejora urbana.

En España estas prácticas sólo están avaladas por la normativa y no computan a efectos de edificabilidad, en aquellos casos derivados de la justificación de la reducción de la demanda energética y vienen penalizadas por la defensa ultranza del suelo público, cuando en gran parte de los polígonos residenciales, también llamados en su día ciudades satélite lo que precisamente sobra es el suelo público y lo que realmente falta es la calidad de vida en el espacio residencial.

5.5 La integración de nuevos modelos de vivienda: la vivienda cooperativa y "l'habitat intermediaire"

Finalmente, en un escenario urbano marcado por la especulación inmobiliaria, la homogeneización tipológica y la crisis del acceso a la vivienda, surgen con fuerza nuevas formas de habitar que desbordan los modelos tradicionales. Entre ellas, la vivienda cooperativa y el "hábitat intermediare" se perfilan como alternativas viables y necesarias para repensar la ciudad del futuro.

La vivienda cooperativa, desarrollada especialmente en países como Suiza, Uruguay o, más recientemente, en Francia y España, propone un modelo de propiedad colectiva, sin ánimo de lucro, donde las decisiones se toman de forma democrática entre los habitantes. Este modelo permite escapar de la lógica del mercado, asegurar la asequibilidad a largo plazo y fomentar una fuerte dimensión comunitaria. Más que un techo, ofrece una estructura de vida compartida, de apoyo mutuo y participación activa en la configuración del entorno habitado.

Por su parte, el "habitat intermédiaire"[5] así llamado en Francia, representa una tipología híbrida entre la vivienda individual y la colectiva. Con frecuencia organizada en pequeñas agrupaciones, patios, pasajes o conjuntos de baja densidad, esta forma de vivienda ofrece la intimidad de una casa con jardín, combinada con las

5_ https://www.urbaplan.ch/wp-content/uploads/2012/12/fu_hab_intermediaire-2.pdf

ventajas del colectivo: eficiencia energética, menor coste de suelo, vida barrial. Es una respuesta concreta a la fragmentación urbana, al aislamiento social y a la necesidad de un tejido urbano más poroso y adaptable.

Ambas formas cuestionan el paradigma dominante del bloque de vivienda estándar y promueven modelos urbanos más inclusivos, sostenibles y atentos a la diversidad de modos de vida. En un momento en que el derecho a la ciudad se ve cada vez más erosionado, recuperar estos formatos —que no son nuevos, pero sí renovados en sus principios— se vuelve esencial para construir ciudades más humanas, accesibles y resilientes.

6 BIBLIOGRAFÍA

Bosch, J. & Gibaja, O. (2005): *Habitatge i immigració: Claus per a una nova política d'habitatge*. Barcelona: Fundación Nuevos Horizontes.

Castells, M. (1974): *La cuestión urbana*. Madrid: Siglo XXI.

Chombart De Lauwe, P.-H. (1960): *Famille et habitation*. Paris: CNRS.

Comisión Europea. (2021): *Principios para un desarrollo urbano sostenible: La Nueva Carta de Leipzig*. Bruselas: Dirección General de Política Regional.

Domański, H., Ostrowska, A., Przybysz, D. & Romaniuk, A. (2006): *First European Quality of Life Survey: Social dimensions of housing*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2006/first-european-quality-life-survey-social-dimensions-housing

Harvey, D. (2007): *Espacios del capital: Hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal.

Institut Metropolità De Promoció Del Sòl I Gestió Patrimonial (Impsol) & Àrea Metropolitana De Barcelona (Amb). (2022): *Protocolo de sostenibilidad* – IMPSOL, AMB. https://protocolsostenibilitat.amb.cat/es/inicio/

Ministry Of Housing And Local Government. (1961): *Homes for today & tomorrow*. https://archive.org/details/op1266209-1001/mode/2up

Ministerio De Vivienda y Agenda Urbana (MIVAU). (2023): *Sistema Estatal de Referencia del Precio del Alquiler de Vivienda*. https://www.mivau.gob.es

Moliner, F. R. (1976): *Manuales críticos de diseño del alojamiento español*. Madrid: Ministerio de la Vivienda.

Moliner, F. R. (1977): *La vivienda social*. Madrid: Ministerio de la Vivienda.

Naredo, J. M. (2009): *La economía en evolución: Historia y perspectivas de las categorías básicas del pensamiento económico*. Madrid: Siglo XXI.

Observatori Metropolità De L'habitatge De Barcelona (OMHB). (2022): *Informe 2022: El parc de lloguer amb protecció oficial a l'AMB*. https://www.ohb.cat

Paricio, I. (2004): *Llibre blanc de l'habitatge a Catalunya*. Barcelona: Col·legi d'Arquitectes de Catalunya, Institut d'Opinió.

Paricio, I. & Sust, X. (1988): *La vivienda contemporánea: Programa y tecnología*. Barcelona: ITeC.

Ramón Moliner, F. (1976): *Manuales críticos de diseño del alojamiento español*. Madrid: Ministerio de la Vivienda.

Rueda, S., Cáceres, R., Cuchí, A. & Brau, L. (2006): *El urbanismo ecológico: Su aplicación en el diseño de un ecobarri en Figueres*. Barcelona: Agencia d'Ecologia Urbana de Barcelona.

Sassen, S. (1991): *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Secchi, B. (2013): *La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres*. Barcelona: Gustavo Gili.

Simonato, C. (2008). *Entre maison et appartement: L'habitat intermédiaire*. Urbaplan. https://www.urbaplan.ch/wp-content/uploads/2012/12/fu_hab_intermediaire-2.pdf

Solà-Morales, M. De, Barba Casanovas, R., Serra Riera, E., Español Llorens, J., Roca Blanch, E., Martínez Tomás, J. M. & Jornet Forner, S. (1994): *Ciutat funcional i morfologia urbana* (*Quaderns d'Arquitectes, nº 5*). Barcelona: Edicions UPC.

Trilla, C. (2002) *La política d'habitatge en una perspectiva europea comparada*. Barcelona, Fundación "la Caixa".

Trilla, C. (2004): *La política d'habitatge en una perspectiva europea comparada*. Barcelona: Fundación La Caixa.

218

Colaboración público-privada para la provisión de vivienda asequible en la España del segundo tercio del siglo XXI

Public-private collaboration for the provision of affordable housing in Spain in the second third of the 21st century



Javier Burón-Cuadrado [1]

(1) Gerente de NASUVINSA y autor de "El problema de la vivienda en España" (ARPA)
javierburon@nasuvinsa.es

Resumen

Este texto analiza las dimensiones estratégicas y prácticas de las colaboraciones público-privadas (CPP) en vivienda asequible en España. Defiende un papel protagonista del sector público, inspirado en el "Estado emprendedor" de Mazzucato, y critica modelos que privatizan beneficios y socializan riesgos. A través de casos europeos (Austria, Países Bajos y Reino Unido), destaca la eficacia de operadores institucionales sin ánimo de lucro y con fuerte supervisión pública. Examina experiencias españolas como VISESA-ALOKABIDE, SBD Lloguer Social o Habitatge Metròpolis Barcelona, frente a los límites del Plan Vive Madrid. Concluye que España necesita una política estatal coherente, con CPPs equilibradas, sostenibles y con liderazgo público claro.

Palabras clave

Vivienda asequible

Infraestructura pública permanente de vivienda social y asequible

Colaboración público-privada simbiótica y no parasitaria

Empresas mixtas (público-privadas)

Market fixing & market shaping

Abstract

This text analyzes the strategic and practical dimensions of public-private partnerships (PPPs) in affordable housing in Spain. It advocates for strong public leadership, drawing on Mazzucato's "entrepreneurial state," and critiques models that privatize gains while socializing risks. Using European cases (Austria, the Netherlands, and the UK), it highlights the effectiveness of non-profit institutional providers under strong public oversight. It reviews Spanish experiences like VISESA-ALOKABIDE, SBD Lloguer Social, and Habitatge Metròpolis Barcelona, contrasting them with the shortcomings of Plan Vive Madrid. The conclusion calls for a coherent national policy with balanced, sustainable PPPs rooted in public expertise and leadership.

Keywords

Affordable housing

Permanent public infrastructure of social and affordable housing

Symbiotic and not parasitic public-private collaboration

Mixed enterprises (public-private)

Market fixing & market shaping

Imagen de portada: "Fonds Bernard Zehrfuss. Académie d'architecture/Cité de l'architecture & du patrimoine/Archives d'architecture du XXe siècle (1950-1964). Plan d'aménagement du quartier de La Défense Robert Camelot, Jean de Mailly, Bernard-Henri Zehrfuss, architectes. Croquis de l'axe de La Défense, avec le projet de gratte-ciel et le Cnit. 25 janvier 1959. https://expositions-virtuelles.cite-delarchitecture.fr/EXPO-ZEHRFUSS/04-PARTIE-01-DOC09.html

ESTUDIOS / ARTICLES_E11
CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
VOL. LVII, Nº 225, OTOÑO 2025
PÁGS. 218-245
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.225.11
CC BY-NC-ND
RECIBIDO: 05.05.2025
REVISADO: 24.06.2025

1 ¿QUÉ DEBEMOS ENTENDER POR COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN MATERIA DE VIVIENDA SOCIAL Y ASEQUIBLE?

Qué es la colaboración público-privada en materia de vivienda social y asequible y para qué debemos usarla es un asunto al que creo oportuno dedicar una cierta atención en términos estrictamente conceptuales. ¿Qué es y, sobre todo, que no es? ¿Para qué emplearla y, por encima de todo, para que no utilizarla? Dos conjuntos de preguntas que nos llevarán a lugares distintos en función de cómo las enfoquemos y respondamos. Hay que tomar bifurcaciones. Y hay que hacerlo siguiendo algún criterio. Defino mis posturas personales. Debatibles, como todas. Pero que, cuando menos, le servirán, lector o lectora, de guía hermenéutica de este artículo.

A mi modo de ver la colaboración público-privada no es algo a lo que debamos recurrir por motivos espurios o equivocados. Por ejemplo, no creo que sea una técnica que sirva para sustituir la acción estatal en materia de vivienda. Tampoco creo que se deba acudir a ella por una pretendida falta de capacidad económica o profesional del sector público. Motivos de este jaez ocultan posiciones ideológicas legítimas (liberalismo en sus muy diferentes y anti-estatistas familias), pero que deben explicitarse. Aunque algunas veces estas posturas solo denotan mera pereza analítica. También por aclarar las cosas, yo personalmente navego por aguas progresistas, por si alguna lectora o lector no estaba al tanto.

Sea como fuere, es bastante atrevido decirle al sector público español que no sabe construir viviendas, cuando ha participado en la edificación de varios millones de viviendas protegidas desde mediados de los años 50 del siglo pasado. Es suicida espetarle a las empresas públicas de vivienda que no saben gestionar viviendas protegidas de alquiler y a sus inquilinos, cuando los pocos cientos de miles que existen en estos momentos se gestionan desde hace décadas por estas y no por empresas privadas. En fin, es ridículo, sentar cátedra desde un sector privado mercantil que apenas ahora empieza en el *Build To Rent* y que no tiene más experiencia en gestión de vivienda protegida de alquiler que la muy recientemente acordada con el propio sector público.

Así que dejemos las cosas claras. El conocimiento en el sector público sobre cómo gestionar vivienda protegida en alquiler no está completamente generalizado y son especialmente algunas empresas públicas de ciertos territorios los que tienen el acervo profesional más aquilatado. Pero la experiencia y conocimientos están en el sector público y no en el privado. Y, siendo una buena noticia que en estos momentos cierto sector privado se acerque a los suelos y fondos públicos para desarrollar lo que en su argot llaman *Affordable Build To Rent by Public Private Partnerships* (ABTR by PPP), hay que dejar claro que es precisamente el sector privado quien ha demostrado en España una especial impericia en este campo. Aunque el origen no es la falta de capacidad, sino la ausencia de interés. Siempre ha habido negocios inmobiliarios más rápidos y lucrativos alternativos que restaban interés al ABTR by PPP. Ahora las tornas han cambiado. Dado el inmenso potencial de mercado: millones de millenials y Zs van a ser, o toda su vida o buena parte de la misma, inquilinos y es necesario generar un producto que se ajuste a sus ingresos. Pero conviene poner las cartas sobre la mesa: es el sector privado el recién llegado al campo del alquiler a precios moderados y el que dispone de menos conocimiento profesional.

Dicho lo anterior, también conviene dejar claro que el sector público español dispone de los medios (más bien puede llegar a disponer de los mismos y es capaz de manejarlos) para poner en pie lo que en el argot se denomina el quinto pilar del Estado del Bienestar: la vivienda social y asequible. Nada

impide que España, como han hecho otros muchos países europeos y occidentales, genere un servicio público de vivienda robusto, capaz, eficiente y eficaz. Nada imposibilita que, como se ha hecho en España con la educación, la sanidad, las pensiones, el transporte y la movilidad, en materia de vivienda también se genere un verdadero servicio público. No hay límites naturales a la acción estatal. No hay fin de interés general que no esté a su alcance (por lo menos, tender hacia el mismo). Es más, en la generación de lo que necesitamos (una infraestructura pública permanente y no alienable de vivienda social y asequible) el papel de la iniciativa privada no puede ser más complementario. Muy relevante, pero solo complementario. No cabe la centralidad privada en una infraestructura pública.

Otra cosa es que esa complementariedad sea de sumo interés y practicidad. Si miramos a los sistemas europeos y occidentales de vivienda que mejor funcionan (no son perfectos, pero sí superiores al nuestro) veremos que, además de una fuerte acción pública, se dan desde hace décadas diversas formas de colaboración entre lo público y lo privado que añaden músculo al servicio público de vivienda e incrementan las capacidades de inversión, producción y gestión del sector público. Pero manda y dirige lo público. Y ejecuta y gestiona la parte que le es asignada lo privado.

1.1 En vivienda asequible el orden de los factores si altera el producto

Ahora bien, para correr, antes hay que aprender a andar, incluso gatear. O, dicho de otro modo, en materia de vivienda social y asequible de alquiler, el orden de los factores es extraordinariamente relevante. Altera el producto. Es más, puede traicionar completamente el fin.

Es imprescindible hacer primero mucho y buen servicio público en materia de vivienda y las colaboraciones público-privadas virtuosas solo pueden venir después. Cualquier lector o lectora entenderá que, si el sector público en un determinado territorio no sabe urbanizar, financiar, edificar, alquilar, mantener, rehabilitar, gestionar, etc., es bastante complicado que pueda alcanzar acuerdos positivos para el interés general con el sector privado. Quien no domina su técnica (soberanía cognoscitiva) está en manos de terceros. Y si con esos terceros se va a cerrar un pacto uno depende de su honestidad. Incluso si la probidad existe, uno depende cognoscitivamente de ese tercero. Por ello, primero el sector público debe dominar el estado del arte (debe ser "su" arte) y posteriormente debe buscar los mejores socios y acuerdos posibles.

Por eso me resultan extraordinariamente preocupantes esas Administraciones Públicas que habiendo hecho poco o nada en materia de alquiler de Vivienda Protegida en las pasadas décadas pretenden lanzarse a la colaboración público-privada esperando que la misma sea el bálsamo de Fierabrás que todo lo cura. Si saltas a una piscina sin agua te vas a dar un buen golpe. Si negocias con trúhanes sobre algo que no conoces, te (nos) van a desplumar. No digo que todos los operadores privados sean pillos. Pero sí digo que entre las empresas privadas que dicen querer colaborar con las administraciones en la provisión de vivienda social y asequible de alquiler hay rufianes.

1.2 El Estado emprendedor, la colaboración público-privada simbiótica y no parasitaria y la Misión Vivienda

Sin ser un experto en su obra (Mazzucato, 2019, 2021), pero siendo un lector atento, me encuadro en el universo intelectual de la economista italo-norteamericana Mariana Mazzucato y en su defensa del Estado emprendedor, la organización de la económica en Misiones y su prescripción de una colaboración público-privada que sea simbiótica (asociación que genera beneficios mutuos) y no parasitaria (asociación en la que una parte no vive a costa de la otra, sin matarla, para poder seguir parasitando, pero dañándola).

Grandes innovaciones tecnológicas (que pasan por capitalismo puramente privado) tienen como origen la no siempre bien ponderada inversión pública. El mercado tiene serias dificultades para dirigir sus esfuerzos a la solución de ciertos problemas humanos. Dado que el mercado se orienta a la demanda que genera mayores beneficios, dejando huérfanas demandas claves en términos humanos y civilizatorios, pero no tan rentables (al menos, a corto plazo). Por ello el Estado debe generar servicios públicos que coadyuven a cubrir estas necesidades humanas no adecuadamente atendidas por los mercados.

Yendo un paso conceptual más adelante, el Estado no debe estar constantemente reparando fallos de mercado recurrentes ("*market fixing*"), sino que debe prevenir y generar equilibrio ("*market shaping*"). En el caso de la vivienda social y asequible de alquiler es obvio que el mercado falla (no la produce a pesar de ser necesaria) y tiene que ser el Estado quien la produzca (especialmente la parte que genera pérdidas económicas, que no sociales), así como configurar, co-crear, tutelar y acompañar un nuevo mercado (en el que caben los beneficios

mercantiles, aunque los mismos sean más moderados).

Dado que el reto no es menor, las estimaciones del déficit cuantitativo de vivienda asequible van desde las 600 000 unidades del Banco de España hasta los más de 2 millones de diversos estudios privados, no cabe sino plantearse nuestro futuro como una de las misiones que Mazzucato defiende: "*Misión vivienda social y asequible*". Misión a través de acción pública (Estado emprendedor que gestiona sus empresas públicas para prestar un servicio público) y también de colaboración público-privada simbiótica y no parasitaria.

1.3 ¿Qué no es colaboración público-privada y cómo detectar la verdadera?

Dicho todo lo anterior se entenderá perfectamente que no considere verdaderas prácticas de colaboración público-privada en materia de vivienda social y asequible "regalar" suelo público y diversas subvenciones a la iniciativa privada, desentendiéndose desde lo público de la vida futura de las promociones y las personas inquilinas. Quitarse de en medio no es colaborar. Es huir de tu innegable responsabilidad (la tutela de los medios públicos y la defensa del interés general encarnada en este caso en los usuarios de las viviendas). Lo cual no quiere decir que el suelo y las subvenciones no deban jugar un papel. Pero se ponen a disposición a cambio de algo. Y esa transacción, por naturaleza, implica vigilancia pública. *Culpa in vigilando*.

Tampoco es colaboración público-privada agilizar la concesión de licencias y otros permisos administrativos. Sin duda alguna es tarea del sector público desburocratizar los más posible su acción, reduciendo y coordinando los controles a los necesarios para garantizar los derechos de los consumidores[1]. Pero cualquier proceso de simplificación administrativa es eso: mejora de la acción pública. No colaboración público-privada en sentido estricto.

O, por llevar el tema un poco al absurdo (no por inadmisible, poco frecuentemente escuchado), tampoco es colaboración público-privada que las empresas privadas cumplan adecuadamente la legislación vigente. No cumplir la normativa es de piratas. Cumplirla es el mínimo que se puede exigir a un operador privado en el mercado, creado por el Estado para la propia seguridad de los operadores mercantiles.

La esencia de la colaboración público-privada es el equilibrio. *Quid pro quo*. *Do ut des*. Favor por favor. Doy para que des. Dar y recibir. Equilibrio entre las prestaciones de las partes. Relación bilateral y sinalagmática. Lo que en materia de vivienda protegida de alquiler social o asequible debe significar que, si se comparte esfuerzos y riesgos, se deben compartir beneficios. Si el proyecto solo es posible con el apoyo público la Administración no puede ser una mera comparsa. Debe arremangarse y meter las manos en el barro.

Cada uno puede hacer una lectura personal de en qué punto está el adecuado equilibrio. Y yo iré definiendo a lo largo de este artículo como veo este particular. Pero adelanto que considero contrarios al interés general aquellos esquemas en los que, a pesar del teórico riesgo y ventura privados, una parte inmensa de los recursos los pone el sector público, que, *de facto*, comparte el riesgo de la operación y al que le está vedado el beneficio económico, que es todo privado. La privatización de beneficios y la socialización de cargas y pérdidas para mí no es colaboración público-privada. Es otra cosa. Que prefiero no definir. Pero que considero que en el sector público causa dos efectos sucesivos, a cada cual más peligroso. Primero es lenitivo y después es contraproducente y nocivo.

2 MODELOS EUROPEOS DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA SIMBIÓTICA Y NO PARASITARIA EN MATERIA DE VIVIENDA SOCIAL Y ASEQUIBLE

Vaya por delante que ni repasaré de forma exhaustiva todas las formas de colaboración público privada que hay en Europa y Occidente ni considero que las conozco en su totalidad. Haré algunas reflexiones sobre los modelos más conocidos y exitosos. Y trataré de sacar lecciones para el reto-país, la Misión Vivienda Social y Asequible, que tenemos por delante.

En primer lugar, como mínimo debemos distinguir las dos grandes familias de colaboración público-privada. La contractual y la institucional. La contractual se basa en un acuerdo temporal entre una administración y un ente privado. Tiene

1_Por cierto, si uno es suficientemente mayor y ha sido lo bastante atento, habrá podido comprobar que muchas de las entidades privadas que pedían una administración diminuta (el menor número de empleados públicos posibles) en el pasado, hoy exigen una administración tecnificada y casi instantánea (algo que no se puede hacer sin empleados públicos). En el pecado llevan la penitencia. Aunque la amnesia colectiva les proteja.

principio y fin y su objeto y alcance está acotado, tanto en cantidad como en el tiempo. Por su parte la colaboración público-privada institucional da lugar al nacimiento de una entidad, bien privada con apoyo público o bien de titularidad común entre el sector público y el privado. En general no tienen fin temporal, dado que se considera que una necesidad estructural y permanente de la sociedad implica un aparato prestacional permanente al servicio de la misma. Como se podrá observar a continuación las buenas prácticas europeas son colaboraciones público-privadas institucionales: por mor de la acción del Estado, dan a luz un objeto mercantil particular, no un simple contrato o convenio.

2.1 Austria. Wiener Wohnen y las Wohnungsgemeinnützigesetz

Las entidades reguladas por el *Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz* (WGG) en Austria son empresas de vivienda sin fines de lucro, conocidas como "*Gemeinnützige Bauvereinigungen*" (GBVs). Estas entidades forman parte de un sistema legal y económico muy específico que busca garantizar el acceso a vivienda asequible, de calidad y de forma estable para la población, sin el objetivo de lucro mercantil.

El WGG (Ley de Vivienda sin Fines de Lucro, en vigor desde 1979 y tiene antecedentes desde 1919) es la ley que regula el sector del alquiler asequible sin ánimo de lucro en Austria. Establece las reglas para el funcionamiento de las GBVs, incluyendo cómo deben gestionar sus recursos, construir viviendas y fijar precios.

Las características principales de las entidades WGG son:

- Sin ánimo de lucro. Las entidades deben reinvertir todos los beneficios en la mejora del parque de viviendas, mantenimiento, renovación o nuevas construcciones. No reparten dividendos a socios ni propietarios por encima del 3% anual. Aunque sus acciones sí son transmisibles y se valoran en función del calor de la compañía.
- Control estricto de costes. Los alquileres se calculan según el coste real de construcción, financiación y mantenimiento (modelo de "*cost rent*"), lo que mantiene los precios por debajo del mercado.
- Supervisión pública. Las GBVs están supervisadas por el Ministerio Federal de Justicia, las autoridades regionales y por auditorías externas para garantizar su cumplimiento del WGG.
- Alquiler y propiedad. Ofrecen viviendas en alquiler a largo plazo, pero también permiten la adquisición en propiedad bajo ciertas condiciones. Volveremos sobre esto al tratar los subsidios cruzados.
- Estabilidad y seguridad para los inquilinos. Los contratos suelen ser indefinidos, y los aumentos de alquiler están regulados, lo que ofrece gran estabilidad residencial, pero también certeza a la inversión privada.
- Requisitos de acceso. Aunque generalmente hay límites de ingresos para acceder, estos son bastante amplios, permitiendo el acceso a una gran parte de la población (más del 60%).

Su impacto en el sector inmobiliario y en la provisión de vivienda es notabilísimo. Aproximadamente una de cada cuatro viviendas en Austria está gestionada por una GBV. En ciudades como Viena, este tipo de vivienda (gestionado por más de 40 compañías GBV) cubre cerca del 60% del mercado de alquiler, junto con el parque público municipal (*Wiener Wohnen*, que gestiona más de 220 000 viviendas públicas de alquiler). Por todo ello, es un modelo muy valorado a nivel europeo por combinar eficiencia económica, equidad social y calidad constructiva[2].

Sin perjuicio de la gran cantidad y calidad de recursos privados invertidos en el sistema de empresas GBV, todo este ecosistema depende de una serie de instrumentos públicos claves:

- Financiación pública a través de bancos regionales con interés bajo.
- Suelo urbanizado cedido por municipios a largo plazo y bajo coste (muchas veces meramente simbólico).
- Reconocimiento, con beneficios fiscales, del ecosistema de cooperativas, fundaciones, sociedades sin ánimo de lucro.

2.2 Países Bajos. Las Woningcorporaties y AEDES

Las *Woningcorporaties* holandesas que se asocian en AEDESA comparten muchas similitudes con el modelo austriaco. Gestionan 2,4 millones de

2_La renta per cápita en España es de unos 30 000 euros. En Austria, de más de 50 000. El alquiler mensual medio por un piso de 100 metros en el centro de Viena, es de 800 euros. En la ciudad de Madrid de media un piso de las mismas dimensiones está hoy en los 2000, según los portales inmobiliarios. Aunque el Sistema Estatal de Referencia de Precios de Alquiler de Vivienda (SERPAVI) del Ministerio arroja unos precios inferiores a los de los portales. Sea como fuere, la efectividad del modelo austriaco, a la luz de los guarismos españoles, es evidente.

propiedades de alquiler, en las que viven 4 millones de personas. En conjunto, esto supone aproximadamente un tercio del parque de viviendas holandés. Y su presencia en la ciudad de Ámsterdam asciende a la mitad del parque inmobiliario. La tarea principal de las corporaciones es proporcionar viviendas de calidad y asequibles a la ciudadanía.

Quizás la principal diferencia del modelo holandés respecto del austriaco es el sistema de garantía de los préstamos que estas entidades solicitan en el mercado para financiar sus inversiones de construcción o rehabilitación de parque de vivienda asequible. Todas las *Woningcorporaties,* por el hecho de pertenecer a AEDES están obligadas a avalar y respaldar mutuamente todos los créditos. Esta línea de garantía mutual no ha sido desbordada nunca. Pero, en el caso de que la misma cayera, el Tesoro del Estado actúa como segunda línea de defensa colectiva. Como digo, nunca se ha tenido que usar, pero su mera existencia garantiza crédito en buenas condiciones al sector de la vivienda social y asequible de los Países Bajos.

Otra diferencia es que mientras las empresas GBV, hasta la fecha, en los Países Bajos nunca se ha intentado privatizar las empresas como GBV o sacarlas fuera del mandato teleológico del WGG, sí que ha habido ciertos intentos de gobiernos conservadores de dañarlas (retirando apoyo económico público), así como ataques de la Comisión Europea que consideraba que distorsionaban la libre competencia por no trabajar con los más pobres de los pobres. No conozco ninguna constitución europea que reserve el mercado de productos y servicios adquiribles por las clases medias al mercado y que restrinja la acción pública a la de la mera beneficencia. Pero en el caso de la vivienda social y asequible, la UE durante años ha jugado a erosionar los sistemas nacionales de prestación privada de vivienda popular o de clase media. Afortunadamente en estos momentos la UE está conceptualmente en las antípodas de esta posición. El flamante primer Comisario de Vivienda de la UE presentará su plan de acción en enero de 2026 y se espera que apoye con fuerza este tipo de esfuerzos público-privados.

2.3 Reino Unido. Las Housing Associations

Las *Housing Associations* (HA) británicas son entidades privadas sin ánimo de lucro que desarrollan, gestionan y alquilan viviendas sociales y asequibles. Muchas están registradas como *Registered Providers (RPs)* y también como *charities o community benefit societies*. No pertenecen al Estado, pero están reguladas. Están dirigidas por sus consejos de administración y no distribuyen beneficios, dado que estos se reinvierten en el parque de vivienda o servicios. Algunas grandes HAs tienen decenas o incluso cientos de miles de viviendas (ej. Clarion Housing Group, L&Q, Peabody).

Están supervisadas por el *Regulator of Social Housing (RSH)* en Inglaterra, que asegura viabilidad financiera, cumplimiento de estándares y buena gobernanza. Para acceder a financiación pública (*grant funding*) deben estar registradas como *Registered Providers*. Y está sujetas a la Housing and Regeneration Act 2008, además de regulaciones locales (Escocia, Gales e Irlanda del Norte tienen sus propios marcos).

A diferencia de sus homólogas de otros países europeos, además de dedicarse a la construcción, compra y rehabilitación de parque inmobiliario que explotan en alquiler social y asequible, así como en *shared ownership* (propiedad compartida y/o temporal entre la Housing Association y la persona compradora), prestan otros servicios sociales y comunitarios en coordinación con las Administraciones. Volveremos sobre esto cuando toquemos específicamente el tema de los subsidios cruzados.

Como en el resto de los casos europeos tratados, todos estos ingentes recursos privados no se pondrían al servicio de la vivienda social y asequible sin la existencia de numerosos apoyos públicos en forma de subvenciones (*grants* de Home England, GLA o GMA, las áreas metropolitanas de Londres y Manchester respectivamente) y financiación blanda (*loans* obtenidas en el mercado, aunque también de banca pública, siendo frecuente que también recurran a la emisiones de bonos con el respaldo de garantías públicas).

Las Housing Associations gestionan más de 2,7 millones de viviendas en el Reino Unido (1,6 millones en Inglaterra). Son protagonistas clave en la construcción de nueva vivienda asequible: cerca del 50% de las viviendas nuevas subvencionadas son promovidas por HAs. Son territorialmente flexibles, pues pueden operar en múltiples regiones, a diferencia de muchos consejos locales públicos. Son financieramente resilientes, dado que, a pesar de estar muy reguladas, muchas tienen solvencia robusta y operan profesionalmente. Y colaboran constantemente con el Estado, pues, sin ser parte del aparato estatal directo, son esenciales para cumplir con los objetivos públicos de vivienda.

Las Housing Associations son tan nucleares de la vida británica y europea que, a pesar del Brexit, el MoU (Memorandum of Understanding) garantizó

que podían seguir disfrutando de los préstamos del BEI. Por lo que podemos decir que las Housing Associations aún no han abandonado la UE. Y dado el largo plazo de los préstamos suscritos, digamos que hay margen para que el Reino Unido reingrese con las Has aun disfrutando de la financiación del BEI.

2.4 Escandinavia, Alemania y Uruguay. La cooperativización de la propiedad

Dejo fuera del análisis de este artículo diversos regímenes legales y formas de gestión de vivienda asequible que, aun siendo claramente formas relevantes de cooperación público-privada en la provisión de vivienda asequible, se centran en la propiedad compartida y colectiva (e incluso, en ocasiones, temporal) y no en el alquiler.

Me refiero a las *Wohnungsbaugenossenschaften* de la ley *Genossenschaftsgesetz* alemanas que suman más de 2 millones de unidades en este país. A las cooperativas de vivienda suecas reguladas por la ley *Bostadsrättslag* y que suponen más de 1 de cada 5 viviendas del país. A las cooperativas danesas *Andelsboligforeninger* que suponen el 10% del parque inmobiliario danés. A las noruegas de la ley *Borettslagsloven* que en Oslo suman más del 40% de la vivienda de la ciudad. O las cooperativas de propiedad finlandesas, que suponen más del 15% de la vivienda del país y que están fuertemente tuteladas por ARA, el operador estatal de vivienda.

Podríamos sumar a estos ejemplos europeos las cooperativas uruguayas por Ayuda Mutua o por Ahorro Previo: agrupaciones de familias que se organizan para autogestionar, construir y administrar sus viviendas colectivamente. Son entidades sin ánimo de lucro con propiedad colectiva del inmueble. Las viviendas no son propiedad privada de cada familia: los socios tienen derecho de uso permanente, transferible bajo ciertas condiciones. Basadas en principios cooperativos: democracia interna, autogestión, solidaridad y participación directa. Reguladas por una ley de 1968 y asociadas en FUCVAM (Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua) y FECOVI (Federación de Cooperativas de Vivienda por Ahorro Previo). El Estado garantiza financiación (créditos blandos), acceso a suelo, asistencia técnica (acredita a los profesionales que pueden trabajar en este tipo de proyectos) y marcos regulatorios estables. Se han construido más de 35 000 viviendas cooperativas desde los años 70. Representan alrededor del 2,5% del parque habitacional total del país, pero con un alto impacto social. Fomentan comunidades cohesionadas, inclusión social, autonomía organizativa y baja morosidad. Son reconocidas por organismos internacionales (ONU-Hábitat, BID) como modelo replicable de política pública y vivienda cooperativa.

Precisamente de la síntesis de las dos experiencias, las nórdicas y la americana, surgen las cooperativas en cesión de uso en España, especialmente a través de los más de 50 proyectos que en estos momentos están ya en funcionamiento o construcción en Cataluña, gracias a los esfuerzos conjuntos de las Administraciones (fue pionero el Ayuntamiento de Barcelona) y entidades privadas tales como Sostre Cívic, Lacol, Fundació La Dinamo, Celobert, etc, agrupadas en XES (Xarxa d'Economia Solidària) y Cohabitat (Federación de Cooperativas de Viviendas de Cataluña).

Todos estos modelos se caracterizan por:

- Proyectos no especulativos: el objetivo es vivienda estable y asequible, no lucro.
- Gestión democrática: todas se basan en principios cooperativos clásicos.
- Tenencia intermedia: entre el alquiler puro y la propiedad individual.
- Reinversión del excedente: en mejora de viviendas, servicios o nuevas construcciones.
- Apoyo público: mediante suelo, subvenciones, financiación blanda o regulación de acceso y precios.
- Energía y organización social preexistente a las viviendas.

Las excluyo del objeto de este artículo porque, a pesar de ser instrumentos más que válidos para la provisión de vivienda asequible y la lucha contra la especulación, se centran en la colectivización y democratización de la propiedad y no en la gestión mercantil del alquiler asequible. Y es a este específico objetivo al que quiero dedicar este artículo.

3 PIONEROS ESPAÑOLES DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN LA PROVISIÓN DE VIVIENDA PROTEGIDA DE ALQUILER

Quisiera dejar claro que es muy probable que no conozca todos los ejemplos de colaboración público-privada en alquiler de Vivienda Protegida que se han producido en España en los últimos años. Hablo desde mi experiencia profesional y mi curiosidad intelectual. Pido disculpas si omito algún ejemplo relevante. Pero aclaro que, si se da el caso, es por desconocimiento. No por otra razón.

3.1 Euskadi. VISESA y ALOKABIDE

Sea como fuere, dejando de lado las sociedades mixtas (público-privadas) de urbanización de suelos y construcción de vivienda protegida (descalificable) para su venta que hubo en España con cierta frecuencia en los años 90 y posteriores décadas (muy habituales, por ejemplo, en Madrid), y las orillo porque no se diseñaron como proyectos de alquiler social y asequible (aunque alguna haya podido devenir parcialmente hacia tal objetivo con el paso de los años), el primer gran proyecto de colaboración público-privada específicamente dedicado al alquiler social y asequible es el entramado societario vasco conformado por VISESA y ALOKABIDE.

VISESA (Vivienda y Suelo de Euskadi, S.A.) y ALOKABIDE (Agencia Pública de Alquiler) son dos sociedades públicas del Gobierno Vasco dedicadas a la promoción (la primera) y gestión de viviendas protegidas en alquiler (la segunda) en Euskadi.

Desde su creación hace más de 30 años, VISESA ha construido cerca de 17 000 viviendas protegidas, contribuyendo significativamente al parque público de vivienda en la región (en estos momentos 55 000 viviendas protegidas con calificación permanente —no descalificables—).

ALOKABIDE, por su parte, se ha encargado de la gestión de vivienda protegida de alquiler durante más de 20 años. En estos momentos gestiona más de 16 000 viviendas en alquiler, incluyendo las obtenidas a través del programa Bizigune (más de 7000) que capta viviendas privadas vacías para destinarlas al alquiler protegido.

Desde hace dos décadas el esquema de trabajo es relativamente sencillo: el Gobierno Vasco y los Ayuntamientos disponen de suelos calificados para vivienda protegida que adscriben a VISESA que opera como sociedad promotora. Una vez construidos los edificios de viviendas esta sociedad se los vende a ALOKABIDE que los gestiona en alquiler protegido a perpetuidad.

Desde el año 2000 cerca del 80% de VISESA era propiedad del Gobierno Vasco y el 20% de las cuatro cajas de ahorros vascas (BBK, Kutxa, Vital y Caja Laboral). Adicionalmente se crearon dos nuevas compañías, ORUBIDE (empresa pública de suelo) y ALOKABIDE (empresa pública de gestión de alquiler), que eran propiedad 50% de VISESA y 50% de las cuatro referidas cajas de ahorros. Este cruce accionarial explica porque tenemos que hablar de colaboración público-privada institucional y no de simples empresas públicas.

Es necesario ponerse en contexto histórico. En el año 2000 ninguna empresa pública española había virado sus planes estratégicos hacia el alquiler protegido y la movilización de vivienda privada vacía hacia el alquiler asequible. Quedaban más de 20 años para ese cambio de rumbo. Pues bien, en los 2000 VISESA siguió produciendo vivienda protegida para su venta (solo el vuelo en forma de derecho de superficie, pues el suelo continuó siendo propiedad pública). Pero con los beneficios obtenidos de esta actividad, otros recursos públicos y el capital y financiación de las cuatro Cajas de Ahorros vascas se lanzó a promover vivienda protegida de alquiler y a movilizar vivienda privada vacía mediante el programa BIZIGUNE. En esos momentos no existía un circuito financiero ni público ni privado para este tipo de inversiones. La alianza entre Gobierno y cajas de ahorros vascas era, si contextualizamos temporalmente, un matrimonio lógico.

Las cuatro Cajas de Ahorros vascas tenían dos vías para obtener rendimientos económicos: cobraban sus dividendos en función de su participación accionarial en las empresas y eran los financiadores de todas las operaciones de promoción. No era una financiación excesivamente barata. Aunque si muy abundante. Pero tenemos que insistir en que no existía esa financiación en ese momento. Había un tercer tema por el que a las cuatro cajas de ahorros les interesaba estar en el Consejo de Administración de VISESA: conocían de primera mano todas las operaciones urbanísticas en las que estaba involucrado el Gobierno. Y si la información es poder, aquello obviamente lo era.

Después de más de 20 años de colaboración entre Gobierno y entidades financieras, estas salieron del capital social de VISESA (en la que por el camino se integró ORUBIDE) y ALOKABIDE (en la que en el ínterin se incluyó al Programa BIZIGUNE). En junio del 2023 las para entonces dos entidades financieras (por un lado, BBK; y por otro, Kutxa y Vital, que se fusionaron después del estallido de la burbuja inmobiliaria dando lugar a Kutxa Bank) salieron del capital social de VISESA y ALOKABIDE. VISESA volvió a ser 100% capital público como lo había sido antes del año 2000 y ALOKABIDE pasó a ser completamente pública, como nunca lo había sido en sus más de 20 años de operaciones.

Más de dos décadas de trabajo en solitario de Gobierno y entidades financieras en la financiación

de la construcción y gestión de vivienda protegida en alquiler. No solo en solitario, sino totalmente a contracorriente. Una parte de este periplo se hizo en tiempos de burbuja inmobiliaria. Las empresas públicas de otras CCAA estaban a otras cosas. Otra parte de este periplo de colaboración público-privada se hizo en tiempo de política de austeridad, recortes públicos impulsados por la UE y Basilea III como corsé regulatorio a la financiación inmobiliaria. La parte final de este trayecto colaborativo ha coincidido con el despertar "europeizante" del ecosistema español de vivienda pública: fondos *Next Generation* para la promoción de vivienda protegida de alquiler, financiación del ICO, BEI, etc. y presión ministerial por virar hacia un rumbo que en Euskadi (y Navarra) hace un cuarto de siglo que ya se ejercitaba. Supongo que, en parte por esto, la participación de las entidades financieras vascas ya no se consideró prioritaria.

A mi juicio, varias son las enseñanzas que podemos extraer de este interesante caso. En primer lugar, que para atreverse con colaboraciones público-privadas ambiciosas primero debe haber operadores públicos expertos y con trayectoria. La acción pública del Gobierno Vasco no nació en el año 2000, sino unos 20 años antes.

En segundo lugar, es bueno destacar que cuando se aportan recursos y se asumen riesgos de forma conjunta (socios públicos y privados) tiene que haber acceso proporcional a los beneficios. Lo contrario puede generar el temido *moral hazard* económico (búsqueda de riesgos que no se asumirían si se tuviera que soportar el costo de dichas decisiones).

En tercer lugar, debemos prestar atención al esquema de subsidios cruzados: las actividades con superávit ayudan a financiar las actividades con pérdidas en su lanzamiento hasta el momento del equilibrio de la inversión. Los beneficios de la producción de vivienda protegida (calificada permanentemente desde el año 2003) para la venta de su derecho de superficie ayudaban a financiar las inversiones iniciales en vivienda protegida de alquiler.

En cuarto lugar, prestemos atención al sutil *revoling fund* que el Gobierno Vasco estableció a principios de los 2000. Los beneficios de las ventas de vivienda protegida sirven para financiar inversiones en alquiler que, con los años, producen ingresos que, a su vez, se reinvierten en nuevos proyectos. A día de hoy, VISESA trabaja en la producción de más de 4000 viviendas protegidas, la mitad para venta y la otra mitad para alquiler, incrementando así el parque de 55 000 viviendas protegidas y las más de 16 000 de parque público de alquiler. Cada nuevo impulso inversor hace más fácil el siguiente, pues los beneficios se reinvierten en el mismo negocio.

En quinto lugar, debemos señalar que el personal que trabajaba (y trabaja) en las sociedades primero mixtas y después públicas VISESA y ALOKABIDE es personal del sector público (no funcionarios), con todo lo que eso supone, tanto de ventajas como de inconvenientes. Otros proyectos españoles posteriores de colaboración público-privada han optado por modelos diferentes. De nuevo, con ventajas e inconvenientes. Aunque por contextualizar nuevamente, a principios de los años 2000 el Gobierno Vasco estaba dando el gran salto tanto en materia mercantil como en lo laboral. Fueron los años de creación de muchos de sus equipos técnicos de intervención en urbanización, edificación, alquiler, rehabilitación, etc. Si ahora VISESA y ALOKABIDE tuviera que enfrentar nuevos procesos de colaboración público-privada no creo que fuese un inconveniente, sino quizás un acicate, que total o parcialmente se ejecutaran con personal de los socios privados. Cada fase de evolución tiene sus necesidades propias.

En último y sexto lugar, no debemos nunca perder de vista el nivel de control del sector público sobre cada colaboración público privada. En los 20 años de copropiedad de VISESA y ALOKABIDE, en la primera el 80% de las acciones fueron públicas y en la segunda cerca del 60% fueron privadas. Copropiedad implica co-responsabilidad y co-control. Algo que, a mi juicio, es necesario en este tipo de proyectos.

3.2 Cataluña. SBD Lloguer Social, S.A.

Explicada la experiencia vasca puede ser tentador saltar directamente a las recientes experiencias del Ayuntamiento de Barcelona y su Área Metropolitana (HMB), así como al posterior proyecto de la Comunidad de Madrid (Programa Madrid Vive), que indudablemente han provocado la proliferación de las licitaciones de suelos en derecho de superficie para que operadores privados construyan y gestionen vivienda protegida de alquiler. Pero creo que es de justicia citar también a la empresa SBD Lloguer Social, S.A.

SBD Lloguer Social es una Sociedad Anónima constituida en septiembre de 2004 en Sabadell, Barcelona. Su actividad principal es el alquiler de viviendas de promoción social y de protección

oficial en territorio español, ya sean construidas, promovidas o adquiridas por la propia sociedad. Es una empresa mixta en la que participan la pública VIMUSA (Habitatges Municipals de Sabadell, S.A.) con el 20% de las acciones, la mercantil privada CEVASA (Compañía Española de Viviendas en Alquiler), que controla el 60% del capital tras adquirir un 20% adicional en 2014, así como la mercantil privada Promotora del Vallès con el 20% restante.

La empresa fue creada con el objetivo de promover viviendas de alquiler de protección oficial en Sabadell, con una inversión prevista de 100 millones de euros en diez años. Ha pasado por todo tipo de contextos adversos: desaparición de una caja de ahorros que fue inicialmente accionista, diversas crisis del sector, gobiernos municipales no muy favorables a su existencia. Pero ahí sigue, siendo parte clave de las 8 promociones y más de 500 viviendas protegidas que está impulsando en estos momentos el Ayuntamiento de Sabadell a través de la empresa pública VIMUSA y la mixta SBD Lloguer Social.

Puede que SBD Lloguer Social sea pequeña y no muy conocida. Pero les aseguro que fue un ejemplo muy tenido en cuanta en el diseño del siguiente proyecto: HMB.

3.3 Cataluña. Habitatge Metropolis Barcelona (HMB)

Habitatge Metròpolis Barcelona (HMB) es una sociedad mixta creada en 2018 (después de dos años y medio de dos licitaciones y una consulta de mercado) con el objetivo de promover y gestionar viviendas protegidas de alquiler asequible en Barcelona y su área metropolitana.

La entidad tiene como meta la construcción de un parque de 4500 viviendas protegidas destinadas al alquiler asequible en un plazo de 75 años (después dichas viviendas pasarán a ser propiedad pública, aunque se puede volver a constituir un derecho de superficie sobre las mismas), contribuyendo así a frenar la tendencia alcista de los precios de la vivienda en la región metropolitana.

La estructura accionarial de HMB se distribuye equitativamente entre el sector público y el privado. El Área Metropolitana de Barcelona (AMB) y el Ayuntamiento de Barcelona poseen cada uno el 25% de las acciones, sumando un 50% de participación pública. El 50% restante corresponde a la sociedad NICRENT Residencial (socio escogido a través de licitación pública), cuyos accionistas son Neinor Homes, S.A. y CEVASA, cada uno con una participación del 50% de NICRENT. O lo que es lo mismo, el 25% de HMB.

Neinor Homes, S.A., es una promotora inmobiliaria cotizada en la Bolsa española, especializada en el desarrollo y promoción de viviendas de obra nueva. Su papel es doble: financiador y socio industrial (promotor). CEVASA (Compañía Española de Viviendas en Alquiler, S.A.) es una empresa dedicada a la promoción y gestión de viviendas en alquiler. De nuevo su papel es doble: financiador y *servicer* especializado en la gestión de edificios de alquiler e inquilinos. Ambas cotizan en Bolsa.

Hasta la suscripción de las acciones por parte de los socios privados y la firma del pacto de socios HMB se rige por derecho administrativo. A partir de ese momento es una sociedad mercantil al uso en la que no rige el derecho administrativo (más allá de la vinculación que tengan los consejeros dominicales públicos en la formación de su voluntad de cara a las votaciones en los consejos de administración).

Este esquema ha dado lugar a críticas sobre todo por parte de los profesionales de la arquitectura, acostumbrados a los concursos públicos de proyectos. Hasta lo que yo sé no ha habido críticas de las empresas de construcción, acostumbradas a trabajar con los promotores privados al margen del derecho administrativo. Aunque constituir HMB y ponerla a andar fue un proceso duro y largo, este tipo de mercantiles debería poder producir vivienda protegida de alquiler con más rapidez que el sector público. Volviendo a las críticas del mundo de la arquitectura está por ver si las promociones de HMB son de mejor, peor o igual calidad que las de las empresas públicas catalanas.

Aunque conviene tener presente que para generar un gran parque de vivienda protegida de alquiler todas las promociones no tienen que ser el cenit del estado del arte ni decididamente experimentales e innovadoras. Se trata de encontrar un producto tipo adaptado a la gestión a muy largo plazo del alquiler asequible y replicarlo el mayor número de veces posible.

Esta colaboración público-privada busca equilibrar esfuerzos al mezclar suelo público, con financiación pública, capital público y privado, gobernanza público-privada y equipos profesionales exclusivamente privados. Por ello los dividendos son *pari passu*, dado que los riesgos y costes se asumen de forma paritaria por el capital privado y el público. Los socios privados tienen

derecho al cobro de un *fee* por promoción (un porcentaje del valor de la obra contratada) y otro por gestión (un porcentaje de los alquileres efectivamente cobrados).

El Instituto de Crédito Oficial (ICO) ha concedido un préstamo de 19,5 millones de euros a HMB para la construcción de dos edificios plurifamiliares que albergarán 130 viviendas en régimen de alquiler protegido, junto con 195 plazas de aparcamiento y 15 trasteros en Montgat (Barcelona), un área identificada como Zona de Mercado Tensionado. En 2023, el ICO también concedió 16 millones de € para una promoción de 110 viviendas en Sant Boi de Llobregat. Se prevé que las siguientes promociones de HMB también las financie el ICO. Tanto a AMB como el Ajuntament de Barcelona tienen desde hace años acuerdos con el BEI y el Institut Català de Finances para financiar sus promociones de vivienda protegida de alquiler. Pero en recientes ejercicios el ICO ha entrado con fuerza a ofrecer posibilidades de financiación respaldadas por la Administración General del Estado y la UE.

Al menos de momento, HMB ha renunciado a las subvenciones *Next Generation* y ha preferido alquilar a 10 euros m^2/mes sin subvenciones (precio de la vivienda protegida de alquiler en Barcelona). Entiendo que HMB no va a renunciar por principio y en todo momento a las subvenciones públicas. Pero siempre realizará los cálculos de qué le sale más a cuenta a la sociedad: alquilar a precio de vivienda protegida (hoy en Barcelona esos 10 euros) o recibir las subvenciones y alquilar al precio topado por el subvencionante, que puede ser inferior que el oficial de la vivienda protegida en Catalá (como es el caso de las subvenciones *Next Generation* que obligan a alquilar a menos de 7 euros m^2/mes). Dado que el alquiler medio de mercado, según datos del INCASOL, se sitúa hoy por encima de los 16 euros m^2/mes, HMB ofrece alquileres con un descuento cercano al 40% sobre el precio de mercado. Lo que le permite cumplir sobradamente con su objetivo de producir y gestionar alquiler asequible. HMB en ningún momento se planteó como un vehículo de alquiler social. Ahora bien, no estaría mal que las subvenciones ofrecidas por el Ministerio con dinero europeo no fuesen un todo o nada, usando además como referencia el mismo guarismo para toda España. Un gradiente de mayores subvenciones a mayores bajadas de los precios permitiría que, no sólo el alquiler social, sino también el asequible pudiese aprovecharse del fomento público subvencional.

La Fase I (2022-2025) incluye la construcción de 632 viviendas en ocho promociones, con una inversión total de 110 millones. En estos momentos están en obras 240 viviendas, cerca del 40% del total de la Fase I:

- Barcelona ciudad:
  - La Marina del Prat Vermell: 106 viviendas
  - La Sagrera: 106 viviendas
  - Cuarteles de San Andreu: 112 viviendas
- Área Metropolitana:
  - Sant Boi de Llobregat: 110 viviendas
  - Montgat: 130 viviendas
  - Sant Adrià de Besòs: 57 viviendas

Un asunto que fue preciso ajustar entre la primera y la segunda licitación, la que finalmente dio lugar a la creación de la mixta HMB, es el de los plazos y la obligatoriedad de aportar capital social. A las empresas potenciales licitadores les daba respeto y miedo tener que aportar capital social en momentos temporales prefijados, sin saber si en ese momento iban a darse condiciones de demanda y mercado pertinentes para la promoción. A la vez, había dudas sobre la capacidad de los socios públicos para aportar los suelos en derecho de superficie en tiempo y forma. A todo este conjunto de preocupaciones se le dio solución a través del siguiente sistema: la aportación de capital social de todos los socios para la Fase I se fija en la licitación. El pliego contiene el calendario y la oferta del licitador ganador la cifra de capital a aportar (es parte relevante de su oferta). A partir de ese momento las partes se tienen que poner de acuerdo en las aportaciones de capital que sean necesarias para cada paquete de suelos que en Consejo de Administración se apruebe la edificación de las viviendas y la gestión de los inquilinos. Si usamos la analogía de un tren, la locomotora se decide en la licitación, pero cuántos vagones y en qué momento se enganchan se decide por los socios públicos y privados en el Consejo de Administración.

Otro de los asuntos problemáticos en este tipo de licitaciones son las ventanas de salida del capital social. Advierta el lector o la lectora que el capital privado especializado en la gestión de edificios e inquilinos, en principio, no se querrá marchar nunca de la sociedad, pues cobra el *fee* por gestión todos los años (además de sus dividendos). Pero el capital especializado en construir, una vez superado el riesgo promotor tiene incentivos para vender su participación y realizar beneficios. Volveremos a esto más adelante cuando veamos el diferencial entre capital *core* y capital *developer*. Sea como fuere, en HMB se superó

el problema de las ventas de salida partiendo de un principio (las acciones públicas nunca podrán ser compradas por capital privado) y aplicando un mecanismo: *"si un socio privado quiere vender debe proponer comprador"*. Entonces, si los socios públicos lo aceptan, se produce el cambio accionarial; si los socios públicos no lo aceptan, o proponen nuevo comprado o compran ellos. La clave de este matrimonio (y eso es HMB) es que está diseñado para durar mucho tiempo, pero si alguno de los socios privados se quieren marchar, tiene que ser posible realizar tal operación sin poner en riesgo la existencia y operativa de la sociedad.

HMB, como modelo busca atraer inversión privada profesionalizada, garantizar control y orientación pública y sostener el alquiler asequible a largo plazo. HMB representa un modelo híbrido innovador, que intenta superar las limitaciones del sector público en producción de vivienda y del mercado privado en provisión asequible. Puede servir como referente para otras ciudades españolas, aunque plantea desafíos de gobernanza. Como tal es un vehículo novedoso en el panorama español. No es un proyecto temporal, como al final ha devenido VISESA-ALOKABIDE. Tampoco es un proyecto local, aunque meritorio, como SBD Lloguer Social. No implica un cruce de mayorías públicas y privadas entre sociedades como VISESA-ALOKABIDE. HMB es para siempre (otra cosa es que su capital privado se modifique) y el equilibrio entre *partners* públicos y privados es total: 50% de las acciones equivale al 50% de los beneficios. Quien aporta fuerza de trabajo recibe *fees* por la misma en función de resultados. Y la desigualdad en el aporte de suelos (solo públicos) implica dentro de décadas la propiedad plena de suelo y vuelo (edificios). Como veremos a continuación, también tiene grandes diferencias con los proyectos que tres años después surgirían en Madrid.

3.4 Madrid. El Plan Madrid Vive

El Plan Vive Madrid (PMV) es una iniciativa de la Comunidad de Madrid destinada a incrementar la oferta de viviendas en alquiler a precios asequibles. A través de este programa, se prevé la construcción de hasta 25 000 viviendas en un plazo de ocho años, con 15 000 de ellas proyectadas durante la actual legislatura (2023-2027). El plan se centra en facilitar el acceso a la vivienda a colectivos como jóvenes menores de 35 años, familias numerosas y personas con discapacidad.

La primera licitación del PVM se resuelve en el año 2021. Por eso resulta cómico que sus diseñadores consideren que este es el primer proyecto de colaboración público-privada de vivienda asequible de España. Nada más y nada menos que 21 años después de VISESA-ALOKABIDE, 17 años después de SBD Lloguer Social y 3 años después de Habitatge Metropolis Barcelona. Tampoco creo que pueda defenderse que es el primer proyecto público-privado magna (*game changer*) dados los volúmenes de producción de VISESA-ALOKABIDE desde hace décadas y la ambición temporal de HMB (operador público-privado permanente). "Los periféricos", ese 85% de los españoles que no vivimos en Madrid (y que somos paradójicamente abrumadora mayoría y "periferia" a la vez), ya nos hemos acostumbrado a que lo que pasa "en provincias" (como si Madrid no fuese también una realidad local), no se procese adecuadamente en Madrid DF. Dicho esto, desde el más absoluto respeto personal y profesional a las personas que valerosamente han puesto en pie el PVM. Plan que merece ser ponderado por las muchas virtudes que tiene. Aunque la condición de esfuerzo pionero no esté entre ellas.

La inversión total estimada para el PMV asciende a algo más de 700 millones de euros. Esta financiación se estructura mediante un modelo de colaboración público-privada, donde la Comunidad de Madrid aporta suelo público y las empresas privadas se encargan de la construcción y gestión de las viviendas durante un periodo concesional, tras el cual las propiedades revertirán al patrimonio público. Se estima que esta iniciativa generará una inversión privada de 1 250 millones de euros y la creación de 25 000 empleos directos, contribuyendo así al desarrollo económico y social de la región. Estos rasgos económicos son el centro de gravedad del PMV. Según reiteradas declaraciones de sus diseñadores, el PMV debe centrarse en aquello que la Administración, a su juicio, puede hacer: aportar suelos gratis y afanarse en que las licencias se concedan de la manera más rápida posible. Todo lo demás, a juicio de los diseñadores del PMV, es tarea del sector privado: invertir, financiarse, construir, alquilar y obtener dividendos. Entregar suelo y quitarse de en medio. Ese parece ser el corolario teórico, visto el PMV con ojos del sector público.

El lector o lectora que hasta aquí haya llegado no se sorprenderá si defiendo que construir y, sobre todo, gestionar vivienda protegida a largo plazo en alquiler asequible no es un negocio sencillo al que no le vayan surgiendo problemas de cierto calado con alguna frecuencia. Más allá de la naturaleza concesional teórica, no nos engañemos, cuando surgen problemas las empresas adjudicatarias del PMV suelen llamar a la puerta de la Administración licitante en busca de ayuda. Como es lógico y normal.

En principio, estas promociones no iban a recibir subvenciones *Next Generation* (el PMV nació en un momento en el que ya había subvenciones estatales y europeas para este tipo de proyectos, a diferencia de los proyectos vascos y catalanes), pues lo que se pretende es un alquiler asequible y no social. Además, las promociones del PMV iban a ser financiadas por la banca privada y no se estimaba necesario el recurso a la banca pública. Creo que un poco guiados por prejuicios ideológicos y otro poco impulsados por el noble objetivo de hacer que este tipo de proyectos no dependa en exceso de recursos públicos y así poder hacer más, se orientaron las promociones del PMV en una dirección no adecuada. El objetivo era alquilar a precio de módulo sin subvenciones ni financiación pública. Por el camino en Madrid se ha actualizado sustancialmente el módulo (ya tocaba) y de forma retroactiva (una *reformatio in melius* un tanto peculiar), las promociones del PMV están siendo financiadas por el ICO y algunas de ellas están optando a las subvenciones Next Generation.

La realidad es que para abrir un mercado que no existe (*market shaping*) siempre es necesario el esfuerzo económico público. Y para conseguir que los precios de un bien o servicio sean inferiores a los del mercado, además de pedir un esfuerzo en términos de lucro cesante al socio privado, hay que inyectar recursos públicos para, preservando cierto beneficio empresarial, prestar el servicio a las personas usuarios a precios inferiores a los del mercado. Y es en este punto en el que el PMV tiene una gran fragilidad. Resultan unos precios muy similares a los del mercado. Lo que puede que explique que las adjudicaciones de este programa estén teniendo un número muy elevado de renuncias.

Según la Comunidad de Madrid, hasta abril de 2025 se han entregado 3743 viviendas y 5354 se encuentran en fase de construcción o adjudicación (Fig. 1). Solo he podido obtener información de las primeras 6872 viviendas y, a expensas de los errores o inexactitudes de la información que he recolectado, este es el estado actual de la evolución de los diferentes lotes del PVM ya licitados.

En este punto es completamente innegable que el PMV es mucho más rápido que HMB. El largo proceso de búsqueda de socios privados del proyecto catalán, además de la dificultad administrativa y política de generar un nuevo operador (público-privado) consumió mucho tiempo y esfuerzos. En Barcelona, ya hay promociones en obras y en breve habrá viviendas entregadas. Pero no se puede ocultar que el PMV que se adjudicó 3 años después tiene ya un volumen nada despreciable de viviendas entregadas. Dejemos de lado que el precio es caro, las renuncias altas y frecuentes las quejas sobre la mala calidad arquitectónica. Pues sobre todos esos aspectos se puede mejorar en sucesivas fases. El PMV se ha demostrado más rápido en la generación de promociones contantes y sonantes a corto plazo. En términos de rapidez no hay comparación. *In claris non fit interpretatio*. Pero lo que aún está por ver es cuál de los dos proyectos tiene más capacidad para generar operadores permanentes de vivienda protegida de alquiler asequible al servicio de la infraestructura-país que España necesita en materia de alquiler social y asequible.

A pesar de todas las críticas (entiendo que razonadas) al PMV debo decir que sus impulsores tuvieron la audacia de crear un marco conceptual y operativo utilizable por las Administraciones locales gestionadas por la derecha (la mayoría en este momento) que preserva la propiedad pública de los suelos y que tiene la capacidad de generar oferta de una manera muy rápida. Como programa microondas el PMV es sumamente eficaz.

MUNICIPIO	VIVIENDAS PREVISTAS	VIVIENDAS ENTREGADAS	VIVIENDAS EN CONSTRUCCIÓN O ADJUDICACIÓN
Getafe	864	492	372
Alcorcón	822	688	134
Alcalá de Henares	456	456	0
Colmenar Viejo	282	282	0
Torrejón de Ardoz	137	137	0
Madrid (Valdebebas)	773	166	607
San Sebastián de los Reyes	1068	488	580
Tres Cantos	636	0	636
Torrelodones	170	0	170
Móstoles	737	0	737
Navalcarnero	425	0	425
Moralzarzal	80	0	80
Pinto	422	0	422
	6872	2709	4163
		39%	61%

FIG. 1. Viviendas previstas, entregadas y en construcción o adjudicación en la Comunidad de Madrid en el marco del PVM
Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, creo que muchos de sus teóricos rasgos estructurales no son reales. La aspiración de que no se empleasen subvenciones públicas ha mutado en que las mismas no sean madrileñas, pero sí estatales y europeas. La aspiración a una financiación puramente privada ha devenido en lógico recurso al ICO, aunque no al BEI (que sigue viendo trazas de concesión administrativa en la mayor parte de las adjudicaciones de suelo público en derecho de superficie). Los dividendos que, aunque puramente privados, en teoría se iban a reinvertir en la economía española han acabado fuera de España (pues estas compañías utilizan esquemas tributarios para llevar los beneficios a territorios de baja tributación, *to say the least*). Y los precios que iban a ir dirigidos a colectivos con necesidad han acabado replicando prácticamente los precios de mercado. No hace falta invertir recursos públicos cuando no se quiere crear un nuevo mercado, sino que se quiere seguir con lo ya existente: alquiler caro y no permanente.

Dicho todo lo cual, no creo que el enfoque metodológico del PMV deba abandonarse. Es bueno que haya un esquema para adjudicar suelos públicos a empresas privadas que a su riesgo y ventura produzcan y gestionen a medio plazo vivienda protegida de alquiler asequible. Aunque yo estime que es ontológica y teleológicamente superior generar operadores permanentes público privados, es bueno que en la paleta tengamos varios colores para elegir.

Ahora bien, y espero equivocarme, en una Comunidad Autónoma como la de Madrid, con un determinado historial de corrupción y en el que la temprana descalificación de las viviendas protegidas (15 o incluso menos años) y la nula supervisión pública del régimen de la vivienda protegida generan todo tipo de oportunidades de lucro contrario al interés general, puede que alguno de estos proyectos acabe siendo reparado no solo en vía administrativa, sino también penal. Insisto, espero estar total y absolutamente equivocado.

3.5 Navarra. Navarra Affordable Housing

Permítame estimado lector o lectora unas pocas palabras sobre un proyecto que aún no ha nacido, pero que lo hará en breve.

El Gobierno de Navarra, su Corporación Pública Empresarial (CPEN) y NASUVINSA, la empresa pública encargada, entre otras cosas, de desarrollar la política pública de vivienda navarra están en estos momentos a punto de iniciar la búsqueda de un socio privado para constituir un vehículo mixto muy similar a Habitatge Metropolis Barcelona. Aunque con algunas peculiaridades propias del territorio y del momento (2025 no es 2018).

Además de las diferencias evidentes entre Navarra (una región pequeña) y el Área Metropolitana de Barcelona (una metrópoli grande), cabe reseñar que el proyecto navarro que se licitará en verano de 2025, tiene las siguientes diferencias respecto al barcelonés:

- La provisión de suelos en derecho de superficie está garantizada a través de la combinación de dos instrumentos no muy frecuentes en otras Comunidades Autónomas: los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal (PSIS) y el Banco Foral de Suelo. La combinación de ambos hace que la Administración Foral no solo disponga de suelo hoy, sino que vaya a disponer de suelo de forma constante en el futuro.
- La actualización anual de los alquileres a cobrar a los inquilinos (8.25 euros m^2/mes) será realizada, todos y cada uno de los 75 años del derecho de superficie sobre los suelos, a una tasa del 2% anual. Se elimina así la incertidumbre sobre si se actualizará o no el precio del alquiler protegido en Navarra. Algo que preocupa a los inversores privados. Y se elimina el riesgo de sufrir un fogonazo de inflación, algo que preocupa a las autoridades públicas.
- El hecho de que Navarra disponga de Hacienda Foral propia y de que tenga el máximo rating otorgable a una entidad pública sub-estatal implica la máxima solvencia económica del socio público.
- Finalmente, además del objetivo de construir y gestionar 500 viviendas en 5 años desde su constitución y entre esa cantidad y 5000 viviendas en los quince años siguientes a su constitución, la empresa mixta navarra podrá (no es obligatorio, solo sucederá si los socios públicos y privados están de acuerdo) realizar un 20% adicional de cifra de negocio (respecto las 5000 viviendas de nueva construcción) en proyectos de compra de edificios para su posterior puesta en alquiler protegido, así como ofreciendo soluciones de rehabilitación integral a Comunidades de Vecinos.

4 COMPARATIVA DE MODELOS DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN VIVIENDA DE ALQUILER ASEQUIBLE: ESPAÑA VS AUSTRIA Y PAÍSES BAJOS

Se incluye a continuación un cuadro comparando los ejemplos citados anteriormente:

ASPECTO	HMB (BCN)	PLAN MADRID VIVE	AUSTRIA (GBVS – WGG)	PAÍSES BAJOS (WONINGCORPORATIES)
Naturaleza jurídica	Sociedad mixta público-privada (AMB + Ayuntamiento + Neinor + CEVASA)	Concesiones de 45 a 65 años a fondos privados para alquiler asequible	Entidades sin ánimo de lucro, reguladas por ley federal	Entidades privadas sin ánimo de lucro, fuertemente reguladas por ley estatal
Marco legal específico	Sin ley propia; se rige por acuerdos mercantiles y legislación administrativa catalana	No tiene marco legal propio; basado en licitaciones de suelo público en derecho de superficie (¿naturaleza concesional?) y la concesión administrativa de parcelas dotacionales	Sí: Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) de 1979, con antecedentes desde 1919.	Sí: Woningwet (reformada en 2015 y originariamente adoptada en 1901)
Supervisión pública	Alta: control público a través del 50% del capital social (capacidad de codecisión)	Baja: control muy limitado una vez adjudicado el suelo	Muy alta: auditoría estatal + autoridades regionales	Alta: supervisión por la Autoridad de Vivienda y Finanzas
Gestión del parque	Promoción inicial de 4500 viviendas, en ejecución	Promoción prevista de 25 000 viviendas, en diferentes fases	Parque consolidado >20% del total nacional. Porcentaje muy superior en Viena.	Muy desarrollado (~30% del parque). Porcentaje muy superior en ciudades.
Capital público	50%	No	No	No
Subvenciones	No (por renuncia de la empresa), de momento	Si (en algunos casos)	Si	No (las hubo en el pasado)
Financiación pública (estatal)	Si	Si (aunque en principio no se quería utilizar)	Si	Si
Aval estatal	Indirecto (del 50% del capital público)	No	No	Si (del Tesoro del Estado)
Fijación del alquiler	Módulo de Vivienda Protegida catalán, pero no vinculado estrictamente al coste.	Alquiler limitado durante el periodo de concesión (que no está coordinado con el periodo de calificación de la vivienda protegida).	Alquiler según coste real ("cost rent") + margen limitado	Alquiler social regulado según ingresos y costes
Dividendo público	50%	No	No. Aunque hay obligación de reinvertir los dividendos	No. Aunque hay obligación de reinvertir los dividendos
Destino del beneficio	Mixto: 50% parte se reinvierte (parte pública), 50% parte va a socios privados (permanece en España)	Rentabilidad privada garantizada, no hay obligación de reinversión. Fuga a territorios de baja tributación	Reversión obligatoria al parque de vivienda	Reversión obligatoria al parque o mejora de servicios
Acceso y perfiles	Para personas con ingresos medios, mediante convocatoria pública	Sin baremos de acceso universales, depende del promotor. De facto para personas de ingresos medios-altos	Acceso amplio, también para clases medias	Regulación por tramos de ingresos
Duración de la protección	A largo plazo (mín. 75 años, ampliable en 15 más), luego propiedad pública	Concesiones de entre 45 y 65 años (según lote), con riesgo de privatización	Protección permanente o muy larga	Protección larga, aunque con algunos riesgos de pérdida
Tipos de tenencia	Alquiler protegido	Alquiler durante el periodo concesional	Alquiler mayoritariamente, con algunas fórmulas de propiedad limitada	Alquiler y algunas fórmulas de acceso a propiedad cooperativa
Cultura residencial	Fuerte tradición de propiedad, creciente demanda de alquiler asequible	Enfoque reciente; no hay cultura consolidada de alquiler social	Cultura de alquiler estable y socialmente aceptada	Cultura de alquiler fuerte y aceptada
Capacidad de generar un ecosistema de operadores permanentes de alquiler asequible	Alta	Muy baja	Total	Total
Velocidad en la provisión de las primeras unidades	Baja	Alta	Sistema ya en marcha	Sistema ya en marcha
Escalabilidad -Replicabilidad	Moderada, limitada por el suelo público y sobre todo voluntad política	Alta en términos de suelo disponible, pero cuestionada socialmente por altos precios y baja calidad de las viviendas	Muy alta: modelo nacional, replicado en todo el país	Alta: apoyo estatal y red consolidada de entidades

FIG. 2. Cuadro comparativo de los modelos de colaboración público-privada en vivienda de alquiler asequible: España vs Austria vs Países Bajos
Fuente: Elaboración propia

5 LICITACIONES ACTUALMENTE EN CURSO EN OTROS LUGARES DE ESPAÑA

Conocer todas las licitaciones públicas de suelos ofrecidos por las distintas Administraciones en derecho de superficie a operadores privados para que construyan y posteriormente gestionen vivienda protegida de alquiler es una tarea hercúlea. No tengo conocimiento de ningún medio público en el que se publique agregadamente esta información. Y, por paradójico que parezca, creo que conocen mejor los pliegos los licitadores que acuden sistemáticamente a estas licitaciones que la propia Administración.

Sea como fuere, lo que sí es evidente es que se han generalizado este tipo de licitaciones. Y que parece que esta es una tendencia que ha venido para quedarse.

Sin ánimo exhaustivo, solo como listado meramente ilustrativo, estas son algunas de las Administraciones Públicas que han lanzado licitaciones de este tipo (además de los ejemplos ya comentados):

- Generalitat de Valencia a través de la empresa pública EVha
- Ayuntamiento de Valencia
- Junta de Andalucía a través de la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA)
- Ayuntamientos de Málaga y Sevilla
- Junta de Extremadura
- Diversos ayuntamientos canarios
- Ayuntamiento de Gijón y su "Plan Llave" (incluye permutas)
- Ayuntamiento de Zaragoza, a través de su empresa pública Zaragoza Vivienda
- Generalitat de Cataluña, a través de una oferta pública de adscripción de suelos municipales a un plan autonómico de licitación de suelos en derecho de superficie para la construcción y gestión de vivienda protegida de alquiler
- Ayuntamiento de Barcelona (además de HMB y su alianza con el sector de las cooperativas y fundaciones *"Conveni ESAL"*) ha convocado licitaciones de suelos en derecho de superficie para el mismo fin que el citado de la Generalitat
- Gobierno de Navarra (además del referido proyecto de empresa mixta), más de 3000 viviendas protegidas privadas (construidas sobre suelo calificado para vivienda protegida de propiedad privada) reciben desde hace años ayudas públicas para que permanezcan en alquiler social entre 21 y 30 años
- Recientemente el Gobierno Vasco ha iniciado una vía similar a la recién mencionada de Navarra
- Ayuntamiento de Madrid (proyecto con notables y, en mi opinión, negativas diferencias en relación al PMV)
- *In fine,* SAREB a través de su Proyecto Viena. Aprobó la licitación de casi 3.800 viviendas para alquiler asequible, mediante la cesión de suelos en 23 provincias a inversores interesados, que podrán construir y arrendar edificios a precio tasado durante 80 años.

No todas estas licitaciones han llegado a buen puerto todavía. Aunque cada vez es más frecuente que estas estas y otras licitaciones encuentren licitador y los proyectos de construcción arranquen y, poco a poco, vayan llegando los primeros inquilinos a las primeras viviendas.

6 LAS DIFICULTADES PARA QUE DOS MUNDOS TAN DISTINTOS DIALOGUEN DE FORMA PRODUCTIVA PARA EL PAÍS

¿Por qué cuesta tanto que políticos, funcionarios, gestores públicos, empresarios, financieros y gestores privados se pongan de acuerdo con fórmulas de colaboración público-privada en materia de alquiler?

Sin duda la ideología y los distintos intereses juegan un papel. La mayor parte de los políticos de derechas prefieren soluciones en los que los bienes y recursos públicos se ponen a disposición del mercado y la Administración desaparece. Al menos, en teoría. Me sorprende un poco más que no pocos políticos de izquierdas tengan pulsiones semejantes: licitar, adjudicar y evaporarse. Por parte de las entidades de mercado entiendo el juego: son más deseables los acuerdos en los que la Administración da mucho y pide poco a cambio. El falso aderezo de que el acompañamiento público mata la creatividad profesional y mercantil de las empresas privadas está de más. Basta decir con claridad que aquellos acuerdos en los que la Administración da, no controla, y no aparece a la hora del reparto de dividendos son los más interesantes en términos estrictamente de mercado.

Además de lo anterior, la incapacidad de "hablar el mismo idioma" es muy dañina. Abundan los gestores públicos que no saben cómo funciona el mercado privado del *Build To Rent* o como se gestionan las *Public Private Parnerships* en otros estados europeos y que, por lo tanto, no entienden

el valor de la seguridad y la certeza en las inversiones privadas de alto monto y largo recorrido temporal. De la misma manera que son mayoritarios los directivos privados que no conocen las dificultades legales, administrativas y políticas por las que pasan los impulsores públicos de los proyectos de colaboración público-privada. Para ellos y ellas todo depende de "la voluntad política". Es muy difícil encontrar interlocutores de ambos mundos que "sintonicen" profesionalmente. Y son aún menos frecuentes los facilitadores profesionales que conozcan las vicisitudes de los dos mundos.

Un factor especialmente preocupante es la ceguera y sordera de buena parte de los habilitados estatales para comprender estas operaciones más allá de "si les cedemos suelo nos tienen que pagar un canon" (sin siquiera mirar la hoja Excel que demuestra que el alquiler de vivienda protegida solo es un negocio a medio-largo plazo) y el "preferiría no hacerlo" de *Bartleby, el escribiente* (Herman Melville, 1853). Obviamente, cada día hay más personas dedicadas a la Intervención y en Secretarias públicas que entienden las sutilezas de estos proyectos, aunque solo sea por la larga cadena de copia-pegas de pliegos que ya han pasado el escrutinio de colegas en otras plazas, sin reproche administrativo o judicial posterior.

Tampoco ayuda la ansiedad por los resultados a corto plazo que hoy distorsionan los planes de negocio de directivos privados que miran constantemente de reojo a los caprichos de niñatos billonarios con mando en plaza y despacho en Londres, Frankfurt o NY. Una ansiedad diferente, pero igual de dañina, se vive en los despachos políticos de peso, pues la lógica de los mandatos de 4 años (1 año para pensar, 2 para ejecutar y el último para publicitar y vender) dificulta sobre manera pensar a largo plazo, que en la materia que nos ocupa, equivale a pensar bien.

Casi nadie se hace estas preguntas: ¿qué pasa si sale bien? ¿qué sucedería si el proyecto se replica y son muchos en vez de uno? ¿cómo pasar del proyecto piloto-magna al ecosistema que pueda sustentar una infraestructura-país? Obviamente falta un director de orquesta. No se puede exigir a los ayuntamientos, ni siquiera a los de las dos ciudades-estado españolas, que diseñen un sistema de colaboración público-privada de alquiler asequible. Tampoco a las CCAA. Son los ministerios los que tienen esta responsabilidad, dado su amplio haz de funciones políticas, competencias legislativas y recursos económicos.

7 DEBATES JURÍDICOS: DERECHO DE SUPERFICIE, CONCESIÓN ADMINISTRATIVA, CONVENIOS DE COLABORACIÓN Y CONTRATOS DE SOCIEDAD

Corren y seguirán corriendo ríos de tinta entre el personal público sobre cuál es la fórmula jurídica que mejor se adapta a los proyectos público-privados de alquiler asequible. Como siempre el Derecho dispone de instrumentos más que suficientes, siempre que se sepa para qué se quieren utilizar y cómo combinarlos. Sobran los juristas de una sola ley o que "preferirían no hacerlo".

Con lo cual, cabe preguntarse primero a que aspiramos. ¿A generar unos pocos miles de viviendas protegidas de alquiler antes de las elecciones de 2027 para quitarse la presión ciudadana de encima? ¿O a fundar una familia de formas de colaboración público-privada que coadyuven a la formación, existencia, gestión y rediseño de una infraestructura-país en forma de no pocos cientos de miles de viviendas protegidas de alquiler asequible?

Para lo primero vale cualquier cosa. Como he oído en no pocas reuniones administrativas "eso en realidad es un contrato de obra disfrazado". Pues bien, adelante. Si alguien es tan necio como para pensar que la clave es construir durante 3 años y no gestionar edificios y alquileres de personas durante varias décadas, para ellos la "perra chica". *"Whatever it works"* que dice —por boca del actor Larry David— el guionista y director Woody Allen en la película del mismo título.

Ahora bien, si lo que se quiere es generar algo con vocación infraestructural, entonces no quedará más remedio que prestarle atención a la técnica concesional y a los contratos de sociedad mixta. Ambos pueden jugar un papel relevante. Aunque yo sigo optando por las empresas mixtas, pues creo que no es lo mismo concesionar una autopista por la que se desplazan (o no) coches que un parque de viviendas en el que viven (sí o sí) millones de personas (en el caso de alcanzar el nivel de infraestructura-país). No es lo mismo ni lanzar, ni financiar, ni rescatar este tipo de proyectos desde la técnica concesional que desde las sociedades mixtas. Aunque se puede hacer desde ambas. Para mí la empresa mixta aguantará mejor las embestidas de la realidad y podrá capear mejor los inconvenientes económicos y operativos a lo largo del camino. La concesión reduce el esfuerzo económico público. E incluso puede generar un efecto multiplicador de los

recursos públicos utilizados. Pero creo que procesa mucho peor las vicisitudes de un negocio que no va de carreteras y coches, sino de edificios y personas, familias, comunidades, barrios, etc.

Para escándalo de letrados un tanto pacatos y oxidados se puede defender que las Administraciones incluso pueden suscribir convenios de colaboración con entidades privadas que no tengan ánimo de lucro o que se comprometan a reinvertir cada euro ganado con estos proyectos en la financiación de nuevos proyectos del mismo tipo o en la generación de la tecnología que necesita el sector. Sí, convenios, aunque tengan contenido económico. Convenios *numerus apertus* (quien cumpla una serie de requisitos y tenga voluntad de firmar y cumplir puede suscribir uno), para no distorsionar la libre competencia. Pero convenios, al fin y al cabo. En Cataluña estos convenios son frecuentes (no solo los ha firmado la "ciudad-estado" conocida como Barcelona) y el sector privado y público tiene un cierto recorrido en gestionar de forma adecuada recursos públicos y privados con una mirada antiespeculativa e infraestructural. Dicho todo lo anterior, mucho me temo que para impedir que se firmen convenios del todo punto explicables, proliferarán las convocatorias públicas de homologación de operadores y los acuerdos marcos. Especialmente en el cruce entre colaboración público-privada, alquiler asequible e industrialización de la producción de vivienda.

Vuelvo al punto inicial. No tenemos problemas jurídicos. En el derecho hay suficientes herramientas. Solo hace falta saber a dónde vamos y ponerse en manos de equipos de juristas que dominen bien diversas áreas del derecho público y privado. Los letrados y letradas "de una sola ley" o "de un solo enfoque" no deberían ser el eje central de estos esfuerzos de diseño jurídico.

8 LOS ELEMENTOS ECONÓMICOS CENTRALES QUE POSIBILITAN O DIFICULTAN LOS PROYECTOS DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA DE ALQUILER ASEQUIBLE

Llegados a este punto, afrontemos algunas reflexiones sobre temas claves que impactan en la hoja Excel que todo planificador público y todo inversor privado debe hacer antes de publicar o presentarse a una licitación pública (o firmar un convenio).

8.1 Land/Suelo

El suelo en este tipo de operaciones tiene que ser aportado gratis por las Administraciones. Y, a la vez, hay que preservar la propiedad pública del mismo. Las cesiones en derecho de superficie permiten alcanzar ambos objetivos.

Cualquier persona que haya hecho o le hayan explicado una Excel de un proyecto de vivienda protegida de alquiler sabe que no es un negocio que deje pingües beneficios. Y, mucho menos, a corto plazo. Para empezar porque hay que superar una dura cuesta arriba en la que durante varios ejercicios hay gastos (construcción) y no hay ingresos (alquileres). Y pasado este periodo, aún hay un tiempo en el que los gastos (financieros) apenas se cubren con los ingresos operativos (alquileres). Es cierto, que, pasados estos dos valles de lágrimas, este tipo de proyectos, bien gestionados, producen ingresos recurrentes. Aunque, en global, estamos hablando de inversiones con rentabilidades sustancialmente menores y con la misma necesidad de fuertes inversiones y endeudamiento que otros proyectos inmobiliarios.

A mayor abundamiento, recordemos que la Administración, aunque disponga de presupuestos, busca con estas colaboraciones público-privadas que toda la inversión (o una parte) la realice un agente privado. Se busca un efecto multiplicador: gastando lo mismo, hacer más. O, incluso, gastar menos para hacer lo mismo. Pero no obtener ingresos.

Una mínima comprensión de todas estas variables, en términos de estricto servicio público y buen uso del patrimonio público de suelo, deberían llevar a nuestros altos funcionarios y funcionarias a apoyar expedientes en los que se pide que los suelos se puedan ceder de forma gratuita.

Obviamente para los incrédulos, *inter alia*, ahí está la dicción literal del 53.3 de Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana que establece con claridad que los derechos de superficie podrán ser gratuitos.

Sea como fuere, en el caso de los proyectos de colaboración público-privada de alquiler asequible es que, o la cesión es gratuita, o los proyectos no se harán en la cantidad y calidad que necesitamos. O, simplemente, no se harán.

8.2 Rent Prices/ Precio de la renta del alquiler

El baile de precios máximos cobrables mensualmente a los inquilinos en notable en estos momentos en los proyectos de vivienda protegida en España.

Son 7 los euros m²/mes que fija el MIVAU para poder recibir subvenciones Next Generation. Pero cada CCAA tiene unos precios máximos de alquiler protegido que van desde menos de 5 euros a más de 10. Incluso hay CCAA que han huido en los proyectos de colaboración público-privada del marco de la vivienda protegida y están impulsando precios de incluso superiores a los 15 euros.

¿Qué es lo óptimo? Si se le pregunta a un político (irresponsable y populista) dirá que, cuanto más bajos sean los precios, mejor. Se parapetará detrás del hecho de que hay recursos públicos en juego. Pero esta forma de pensar implica confundir sus miedos electorales e ideológicos con la realidad. Si un alquiler es demasiado bajo no habrá inversión privada, pues los alquileres no tendrán la capacidad de pagar los gastos de la operación.

Si se le pregunta a un empresario sin escrúpulos dirá que cuanto más se acerque el precio al del mercado, mejor. Pero una mínima rebaja respecto del precio de mercado no justifica los bienes y recursos públicos que se ponen en juego en estas operaciones. Lo que sí pueden justificar son inmensos beneficios a corto plazo de agentes económicos bien relacionados. Los "*BOE lords*".

En el equilibrio está la virtud. El justo medio aristotélico. El precio de equilibrio está en aquel que permita pagar los costes de construcción, los gastos financieros y el capex (rehabilitación antes de la devolución en perfecto estado de los edificios que tiene que hacer el superficiario) con los ingresos por alquiler, sin valor de venta/salida de los inmuebles. Y dadas las condiciones de mercado actuales en nuestras grandes y tensas ciudades ese punto de equilibrio se sitúa en torno a los 10 euros m²/mes. Estimado lector o lectora, no se lo tome al pie de la letra. Es solo una aproximación numérica. Y cambiará con el tiempo. Pero hoy es un guarismo que importa.

Sea como fuere, una evidencia, que quizás convenga explicitar: estos proyectos de colaboración público-privada para el alquiler protegido, hoy por hoy, apuntan al alquiler asequible. No al social. Todo llegará. Pero, de momento, la mezcla de recursos públicos y privados debe convertirse en alquileres asequibles para clases medias, trabajadoras y populares. No en alquileres de inclusión social o para evitar ese riesgo.

Un apunte final para un tema técnico, pero central: el método de actualización de los alquileres. La mentalidad administrativista (de la que yo también formo parte) tiende a responder con naturalidad que el alquiler será el que marque la normativa de vivienda protegida cada año. Pero hay que ponerse en la piel del inversor. Si hay que poner cuantiosos recursos propios y endeudarse para durante 50, 75 o 90 años para prestar un servicio de alquiler, devolviendo los edificios a la Administración en perfecto estado, lo menos que se debe conocer de antemano es cuales van a ser los ingresos teóricos (después está la rotación y la morosidad). Las dos soluciones al uso suelen ser: indexar el alquiler inicial a la inflación (lo que da miedo los cargos públicos, por los ocasionales fogonazos de inflación y las posibles protestas vecinales) y fijar de inicio un porcentaje de aumento anual de los alquileres iniciales (lo que creo puede satisfacer a todas las partes).

8.3 Grants/Ayudas subsidios

Si se quiere bajar de esos 10 euros m²/mes, o el punto de equilibrio natural que nos den estas inversiones en cada época, no queda más remedio que poner encima de la mesa subvenciones públicas. Estas, si están bien diseñadas, no harán ganar más dinero a la empresa privada colaboradora de la Administración. Se deben aplicar forzosamente a la rebaja del precio para el consumidor final.

A estos efectos, ejemplifiquemos: es lo mismo un sistema de colaboración que funciona a 10 euros m²/mes sin subvenciones que otro que funcione a 8 euros con subvención de 2 euros. Tenemos que hacer una lectura conjunta de los dos factores.

Como en el caso del suelo y los precios de los alquileres, con las subvenciones (que no son fáciles de sustentar con los actuales presupuestos públicos) a las direcciones políticas de nuestras Administraciones hay que recordarles que el 100% de 0 es 0. Hay que ser ambiciosos en términos sociales y tutelar muy bien el dinero público que se gasta. Pero también hay que ser realistas en términos económicos.

Vaya por delante que los buenos operadores privados, los que están haciendo mejor

colaboración público-privada, prefieren unos precios realistas sin subvenciones a unos precios deflactados gracias a las subvenciones. Es más limpio. Más claro. Y no se depende de los vaivenes políticos que puedan sucederse a lo largo del tiempo.

Dejemos también claro que las Administraciones competentes que optan por subvencionar los alquileres saben que cuando hace falta el dinero en estas operaciones es al principio, en las dos duras cuestas o valles de lágrimas antes citados. Por eso, diseñan subvenciones que se puedan cobrar al inicio del proyecto. Al final del mismo le pueden sonar mejor al Interventor o Interventora de turno. Pero, de nuevo, el 100% de 0 es 0. Los proyectos con alquileres muy sociales y subvenciones compensatorias muy tardías, lo más probable, es que no se hagan.

8.4 Loans/Préstamos

En estos momentos la totalidad de estos proyectos público-privados de alquiler asequible (insisto, asequible) están financiados en España por la banca pública: BEI, ICO, ICF, etc. Algo natural si se leen conjuntamente dos cuestiones.

Las reglas Basilea III, pos-crisis europea y occidental 2008-2012, penalizan muy fuertemente los créditos que la banca privada pueda dar a los proyectos inmobiliarios. Hemos ido de la bulimia (1998-2008) a la anorexia (2015 - ¿?). Seguramente un punto intermedio sería lo sano. Pero la realidad, a día de hoy, es que las provisiones que tienen que hacer los bancos privados que operan en España son tan fuertes que desincentivan el crédito a operaciones inmobiliarias. De ahí el auge de los fondos de inversión en España.

Adicionalmente el pequeño, pero todavía existente, sector bancario público español ha pasado, de casi no financiar vivienda protegida en venta en medio del austericidio, a recibir la instrucción política de los gobiernos progresistas de abrir líneas de financiación para las promociones públicas y público-privadas de alquiler protegido.

Si a eso le añadimos que el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) 2021-2027 ha posibilitado que parte de los recursos (*loans*, no *grants*) de los fondos Next Generation se destinen a este tipo de proyectos, veremos que, a día de hoy, la variable financiación-endeudamiento empieza a estar controlada.

No solo hay financiación pública relativamente abundante, sino que además nuestras instituciones financieras públicas, poco a poco, han ido comprendiendo la naturaleza del negocio (no es promoción de vivienda para su venta) y han ampliado los periodos de carencia, alargado las amortizaciones de los préstamos (es promoción a corto plazo para el alquiler a largo plazo y no hay valor de salida de los bienes construidos que no se venden sino que se entregan a la Administración) y moderado los tipos de interés.

8.5 Equity/Fondos de garantías

A muchos políticos y políticas, y lo que es peor, a no pocos altos funcionarios y funcionarias les sorprende que se les explique que hoy en día para lanzar proyectos público-privados de alquiler asequible

- disponemos de más suelo público que financiación
- disponemos de más suelo y financiación que subvenciones
- y disponemos de más suelo, financiación y subvenciones que capital social.

Y todavía les sorprende más saber que el orden de importancia de los factores no es el que tienen in mente. El real es el siguiente: suelo, capital, financiación y subvenciones.

Sobre la presunta falta de suelo público corren ríos de tinta en los medios de comunicación. Pero créanme si les digo que, en un cuarto de siglo de carrera en el sector, siempre he dispuesto de más suelo que dinero. Y en el dinero en el que nadie suele pensar en el sector público es en el que tiene que haber en tesorería de la empresa pública o público-privada que lance proyectos de este tipo. Parece que con subvenciones y financiación externa se puede hacer todo. Pero la prudencia económica y una mínima adhesión al principio de realidad obligan a disponer de algunos recursos propios cuando se lanzan proyectos millonarios y dilatados en el tiempo.

Como hemos comentado, los modelos tipo PMV no aportan capital público al capital social de las empresas que acometen las inversiones, mientras que los modelos tipo HMB aportan la mitad del capital social necesario. No siendo necesario llegar al 50% del capital social que da derecho a los dividendos *pari passu*, es necesario que mezclemos capital social privado con público. Por diversas razones: robustecer las inversiones, introducir elementos de control público en los

proyectos y disfrutar de una parte de los beneficios, a los que se ha aportado sobradamente desde las cuentas públicas (incluso sin aportación de capital social, dada la aportación de suelo, financiación y subvenciones).

En este sentido es extraordinariamente interesante la iniciativa del ICO denominada "Fondos Sociales Invest EU": 260 millones (garantizados al 50% por la UE) para entrar en el capital social de empresas privadas que ya se dedican al alquiler asequible, entiendo que todas ellas a través de proyectos de colaboración público-privada. De momento y según la prensa salmón, el ICO ha preseleccionado a las siguientes entidades: ALAS Social Impact Capital, DWS, Locare, Q Living, Lagoon Living, Alaluz capital, Beka Finance y Pryconsa. Entre ellas debe repartir los 260 millones de euros en forma de acciones que den derecho a estar en consejo de administración de Special Purpose Vehicle (SPV) o Special Purpose Entity (SPE). Teniendo estos SPVs o SPEs la obligación de invertir un euro privado por cada euro público que se aporte. Es decir, estamos hablando de un paquete de capital público de 260 millones que garantiza 520 millones de inversión total.

Tema no menor que se suscita en relación con este *game changer*: ¿agotarán los 260 millones solo algunos de los preseleccionados y se dejará al resto sin nada? O, ¿se repartirán los 260 millones entre todas? O lo que es mucho mejor aún, ¿habrá nuevas rondas del ICO Fondos Sociales Invest EU y se aportará capital a todas las iniciativas homologadas? Ojalá lo segundo sea el caso. Y ojalá también veamos en estas sucesivas rondas de capital público a entidades que tienen mucha más experiencia en la gestión de vivienda protegida de alquiler que alguna de las ya preseleccionadas por el ICO, aunque tengan menos músculo financiero (Sogeviso, Cevasa, Adania, Provivienda, Mountain View Real State MVRE, Asocimi Fondviso – Solventis, Techo Hogar Socimi, etc).

Un apunte final. A principios del siglo XX en España no pocas Administraciones emitieron bonos para financiar la construcción de casas baratas. Nada impide volver a hacerlo hoy. Aunque, seamos honestos, esta es una operación solo al alcance del MIVAU, algunas CCAA y nuestras dos ciudades-estado (si se les autoriza).

8.6 Yield/ Beneficio

Hecho todo este recorrido por los suelos, los precios, las subvenciones, la financiación y el capital social, nos resta la pregunta de cuanto es razonable que gane la iniciativa privada con estos proyectos fuertemente apoyados con recursos públicos de todo tipo.

No les sorprenderá si les digo que opto por las sociedades mixtas (ahora no solo impulsadas en Barcelona o Navarra, sino también por el ICO estatal), en las que este debate no dura ni medio minuto: cada socio se queda con un porcentaje del dividendo equivalente al porcentaje de aportación al capital social. "Y aquí paz y, después, gloria".

Pero para los proyectos de colaboración público-privada concesionales o de cesión del derecho de superficie es necesario hacer un estudio de viabilidad serio desde el sector público y posteriormente usar los pliegos y la licitación para ver el estado del mercado: hay que hacer competir a los licitadores por mejorar las condiciones de los alquileres, a costa de su beneficio, sin sacrificar calidad constructiva. Aunque, recuerden, el 100% de 0 es 0. El justo medio. Volveremos sobre este tema al final de este artículo.

8.7 Taxes/ Fiscalidad

Después del inmenso esfuerzo de operadores públicos y privados para poner en pie este tipo de proyectos, entiendo que el común de los mortales considerará que la fiscalidad favorece este tipo de operaciones. Pues bien, dejando de lado otras figuras tributarias en las que el tratamiento es neutro o favorable, debemos reseñar que no hay beneficio alguno en el Impuesto de Sociedades y que se da una fuerte penalización en el IVA.

Vayamos con lo último, que es el mayor contrasentido en sí mismo y que daña severamente las operaciones en el momento en el que arrancan. La cesión de suelo público por parte de una Administración al adjudicatario de una licitación de suelo en derecho de superficie es considerada por nuestras 5 Haciendas como una prestación de servicios. Tributa al tipo del 21%. Siendo la Base Imponible el 70% del valor de construcción. Se admite el pago personificado en 30 años. Resultado, la Admiración se lleva el 15% del dinero público y privado invertido. Esa misma Administración que suda tinta para poner suelos, subvenciones, capital y financiación a disposición, sigue aspirando a cobrar antes de tiempo. ¿Resultado? Se generan estructuras de doble sociedad, una patrimonialista y otra explotadora para aligerar la carga del IVA en unos 10 puntos. Y no solo lo hacen entidades privadas. Recuerden la doble

estructura VISESA-ALOKABIDE en funcionamiento en Euskadi desde hace más de 20 años.

En el Impuesto de Sociedades no hay penalización alguna, se paga al tipo general con una Base Imponible reducida un 40%. Parece un buen tratamiento fiscal. Pero las empresas públicas por hacer el mismo trabajo están exentas al 99%. Y las SOCIMIS (en la matriz) no pagan impuestos, sin estar siquiera obligados a tener inmuebles residenciales en su activo. No de alquiler asequible o de alquiler, ni siquiera inmuebles residenciales para su venta a precios de mercado. Creo que sería perfectamente entendible por la sociedad que los proyectos público-privados tuviesen un tratamiento en el Impuesto de Sociedades cercano al de las empresas públicas. Por cierto, penalizando a las SOCIMIS no se mejora el régimen fiscal de las EDAV (Entidad Dedicada al Arrendamiento de Viviendas). Lo que es urgente hacer es crear la EDAV especializada en alquiler de vivienda protegida y otorgarle un tratamiento fiscal cercano al de las empresas públicas de vivienda.

9 ELEMENTOS CON POTENCIAL FACILITADOR DE LOS PROYECTOS PÚBLICO-PRIVADOS DE ALQUILER ASEQUIBLE

9.1 La inexistente mesa virtual de coordinación económica de los proyectos público-privados de alquiler asequible

Llama poderosamente la atención que, a pesar de que los factores que afectan a la viabilidad de estas operaciones estén muy bien localizados (suelo, precios de los alquileres, subvenciones, financiación, capital y fiscalidad y tiempo de tramitación de licencias y permisos) los mismos estén francamente descoordinados.

Las medidas regulatorias y los medios de fomento que afectan a este listado de factores están en manos locales, autonómicas, estatales y europeas. Y dentro de cada nivel de administración dependen de más de un departamento.

No es extraño encontrarse con autoridades públicas que manejan uno solo de los incentivos y que consideran que solo con ese los proyectos ya son viables. Dicha ceguera solo se puede deber a una ignorancia supina o al nulo compromiso real con los proyectos, por mucha publicidad que se le dé a la aislada medida de fomento que, por si sola, es poco menos que inútil.

Aunque parezca increíble los requisitos que se piden para acceder a los diferentes instrumentos públicos, no es que no estén coordinados, es que en ocasiones incluso son contradictorios. Cumplir unos y acceder a unas medidas de fomento significa renunciar a otras medidas. No es que las administraciones se dediquen a dañarse unas a otras. Es puro autismo. Y en no pocos caso el autismo se da incluso entre departamentos de la misma administración.

Urge una mesa virtual de administraciones en la que se revise conjuntamente la viabilidad integral de los proyectos. El foco debe estar en los edificios y viviendas (*in fine* en las personas inquilinas), no en las administraciones. El discurso de las competencias (exclusivas, compartidas, de regulación, de desarrollo, etc.) no nos lleva a ningún sitio.

La coordinación interadministrativa es clave. Aunque parezca rocambolesco, lo más complicado de la colaboración público-privada es la previa colaboración público-pública. Y en vivienda la situación no puede ser más dramática. Urge actuar.

9.2 Los subsidios cruzados y la diversidad de productos y servicios que se pueden prestar desde el ecosistema de proveedores de vivienda asequible

Los actuales proyectos de colaboración público-privada están centrados en la provisión de alquiler asequible a largo plazo. Y es un enfoque correcto. Pero que la mayor parte de nuestros esfuerzos estén en ese fin no quiere decir que no se puedan perseguir otros. Es más, por motivos económicos (viabilidad), pero también sociales (mezcla) conviene combinar proyectos de alquiler asequible con otras formas de acceso a precios inferiores a los de mercado que dejan beneficios rápidos y notables a los operadores públicos y público-privados.

Me estoy refiriendo a la venta de vivienda protegida en derecho de superficie. La propiedad del suelo es y será siempre pública. Y el comprador-superficiario tiene derecho a vivir en la vivienda un periodo largo (entre 75 y 90 años), al cabo del cual deberá devolver la vivienda a la Administración superficiante. Una suerte lectura ibérica de la propiedad parcial y temporal anglosajona. Este tipo de proyectos van destinados a un público de mayor poder adquisitivo que el inquilino asequible (mezcla) y dejan beneficios rápidos a los operadores (subsidio cruzado entre

el beneficio de estas ventas y los alquileres que hay que financiar).

No estamos hablando de un régimen teórico de acceso a la vivienda, pues se han hecho decenas de miles de ventas de vivienda protegida en derecho de superficie en Euskadi y Cataluña que han sido inscritas en el Registro, obtenido financiación hipotecaria y disfrutadas durante décadas por los compradores-superficiantes.

9.3 La combinación de regímenes de acceso, formas de obtención de las viviendas y operadores

Esto y no otra cosa hacen las sociedades VGG austriacas y las *woningcorporaties* holandesas: mucho alquiler asequible combinado con formas colectivas de propiedad asequible (e incluso la prestación de otros servicios comunitarios y públicos). Y si funciona en estos países no hay razón para que, con las debidas normas y garantías (no privatizar, no especular, control público, etc), no funcione también en nuestro país.

Combinando estos tres regímenes (alquiler asequible, venta de vivienda en derecho de superficie y cooperativas en cesión de uso) con, no solo la construcción, si no el uso de los derechos de adquisición preferente de las administraciones, tenemos un muestrario amplio de:

- regímenes de acceso y disfrute
  - alquiler asequible
  - venta en derecho de superficie (una nueva clase de *Build To Sell: Build To Affordably Rent*)
  - cooperativas en cesión de uso
- formas de obtención de las viviendas asequibles
  - construcción (una nueva clase de *Build To Rent: Build to Affordably Rent*)
  - compra (una nueva clase de *Buy To Rent: Buy To Affordably Rent*)
  - rehabilitación y posterior alquiler
- operadores públicos y público-privados
  - empresas públicas
  - cooperativas
  - fundaciones
  - empresas mixtas
  - empresas privadas que trabajan con la Administración

9.4 Los certificadores

En otros países de la UE en los que 27 millones de viviendas en las que viven 53 millones de europeos en vivienda social y asequible son gestionada por empresas públicas, cooperativas, fundaciones, otras entidades sin ánimo de lucro y entidades con ánimo de lucro limitado existe un mercado de financiadores privados de este tipo de viviendas.

Tiene su lógica que en ese contexto hayan surgido empresas que certifican las características de los proyectos, entidades e inversiones y que facilitan a los inversores la comprensión de aquello en lo que están a punto de invertir. Como ocurre en el mercado de las inversiones verdes, en la UE hay un conjunto de certificadores de las inversiones con interés social en materia de vivienda.

En España no existe este tipo de profesionales y empresas: los certificadores. Pero si aspiramos a generar muchos proyectos público-privados al servicio de una infraestructura de país, este colectivo tiene que nacer, la Administración tiene que regularlo, aunque sea mínimamente, y los inversores tienen que acostumbrarse a unos *scorings* de proyectos tipo para orientar y generalizar sus inversiones.

10 OBSTÁCULOS A SUPERAR PARA ESCALAR LOS PROYECTOS PÚBLICO-PRIVADOS DE ALQUILER ASEQUIBLE

10.1 Del capital value added y developer al capital core. Un dígito y varias décadas

En estos momentos en las licitaciones que están realizando las administraciones públicas se buscan en realidad tres prestaciones por parte de los licitadores privados: músculo financiero tranquilo, capacidad técnica de encargar obras (*developer*) y equipo técnico para el mantenimiento de los edificios y la gestión de los alquileres e inquilinos (*servicers*). Cada prestación merece una retribución en función de su impacto en el negocio y del trabajo aportado.

Tenemos abundancia de *developers*, empieza a haber *servicers* y los fondos de inversión que hoy ganan las licitaciones, salvo excepciones, no son tranquilos. No buscan una rentabilidad a largo

plazo y segura. Tenemos a capital del tipo *value added*, cuando no *distress*, queriendo construir rápido, vender su parte (a un capital *core* más tranquilo) y marcharse.

Si no queda más remedio que convivir con estos operadores, tratemos de escoger los más adecuados. Pero estamos intentando jugar al tenis con un sky. Necesitamos "huir como de la peste" del capital distress, "saltarnos" el *value added* y tratar de llegar a acuerdos directamente con el capital *core*.

¿La prueba definitiva para saber con quién estamos tratando? Si el capital que quiere ser socio privado del sector público no aspira a un beneficio de un dígito y a una estancia de varias décadas en el proyecto, no es el capital que buscamos. Un dígito y varias décadas. Todo lo que no sea eso, es un peaje que pagamos a un *free rider*. Todo lo que no sea eso no es estar en posición de coadyuvar a la creación de una infraestructura-país.

10.2 Reto país y template legal para los inversores: normativa de las Housing Associations españolas

España necesita con urgencia una normativa que genere un *template* (inversiones tipo o modelizadas), de forma que la inversión privada sepa donde se está adentrando jurídicamente. Antes hablábamos de los *scorings* financieros de los certificadores. Y ahora nos referimos a los caminos jurídicos que el Estado español debería ofrecer a los mercados para decirle en que no quiere que se invierta dinero privado (pudiendo haber prohibiciones para operar o penalizaciones fiscales) y en que si quiere que se invierta (abriendo la puerta a todas las medidas de fomento que antes hemos explicado).

Es evidente que en estos momentos (primavera de 2025) las Cortes Españolas no son un buen sitio para consensos multipartidistas y acuerdos de Estado. Pero, o se regula este tema a nivel estatal (si no puede ser legalmente, siempre se puede utilizar el desarrollo reglamentario de leyes mercantiles susceptibles de acomodar esta normativa en su seno), o se producirán dos fenómenos: haremos muy poca colaboración público-privada con un alto consumo de energías (tener que explicar todo a todo el mundo siempre desde cero) o habrá un desborde autonómico (alguna CCAA con potestades legislativas y competencias tributarias lo intentará por su cuenta). Ojalá no hay ni bloqueo ni desborde.

Por cierto, buena parte de la tarea ya la está realizando la sociedad civil, sin esperar a los poderes públicos[3].

10.3 Fondo paraguas estatal y europeo

Por mucho que se desarrolle la función de certificador de inversión privada en alquiler asequible y por mucho que el potencial inversor del mercado privado sea inmenso, siempre hacen falta fondos públicos "gatillantes".

Estamos obligados a mirar al *Wohnbauförderbeitrag – WT* austriaco y la *Participation des Employeurs à l'Effort de Construction*, conocida como PEEC francesa. Fondos regulados estatalmente en los que trabajadores y empresarios aportan una parte pequeña de la masa salarial (entre el 0,5 y el 1%) y estos fondos se dedican a que la banca pública financie proyectos públicos y público-privados de alquiler social y asequible. Tampoco estaría mal que prestásemos atención a la *Livret A* francesa, libreta corriente bancaria que el sector público francés ofrece a los particulares para que lo usen como usamos cualquiera nuestra cuenta bancaria, con una particularidad: los rendimientos económicos de la *Livret A* los gestiona la Caisse Des Dépôts (su ICO) para financiar proyectos de vivienda social y asequible.

3_El documento titulado "*La vivienda, quinto pilar del Estado de bienestar. De la asignación a la transformación social*", elaborado por el Grupo VISO, se presentó el 20 de febrero de 2025 en la Fundación Ortega-Marañón en Madrid. Este informe propone un plan de acción a 10 años para la creación de 1 822 000 viviendas sociales y asequibles en España, con una inversión estimada de 250 000 millones de euros. El modelo de actuación incluye un paquete de 10 acciones estructuradas en mecanismos a corto, medio y largo plazo, y plantea la necesidad de un Pacto Nacional por la Vivienda que implique a todas las administraciones y actores del sector.
Este informe, elaborado por un grupo multidisciplinar de expertos en el ámbito social e inmobiliario, propone un plan de acción a 10 años para la creación de 1 822 000 viviendas sociales y asequibles en España, con una inversión estimada de 250 000 millones de euros. El modelo de actuación incluye un paquete de 10 acciones estructuradas en mecanismos a corto, medio y largo plazo, y plantea la necesidad de un Pacto Nacional por la Vivienda que implique a todas las administraciones y actores del sector.
Aquí el documento completo https://visogrupo.org/propuesta-viso

De nuevo, la sociedad civil le está tomando la delantera a los poderes públicos, pues ya existe una propuesta sindical (CCOO) de adaptación de una parte de estos mecanismos a la realidad española: la propuesta de Fondo FIVA[4].

Y, de nuevo, hay una posibilidad de desborde autonómico por falta de acción estatal: Euskadi prepara un fondo de inversión público-privado para operaciones de alquiler asequible de vivienda protegida. Lo podemos tomar como energía creativa local que puede elevarse a nivel estatal. Pero el desalineamiento no puede durar mucho. O nos haremos daño.

10.4 El cómputo de la deuda pública

Entre las 600 000 unidades de vivienda de alquiler asequible que dice el Banco de España que necesitamos y otras estimaciones que se acercan o superan los dos millones de unidades, el factor común es que el esfuerzo va a ser hercúleo y va a requerir muchos fondos públicos.

Pues bien, en ese contexto, no podemos computar el endeudamiento público de las empresas públicas como se está haciendo en este momento: salvo contadas excepciones la deuda de las empresas públicas se suma a la de la matriz administrativa, lo que dificulta que se autoricen las operaciones y lo que imposibilita escalar esquemas masivos de colaboración público-privada.

Obviamente no defiendo que no haya que supervisar macroprudencialmente este endeudamiento. Pero dado el interés general en juego y el bajo riesgo de esta deuda (los inquilinos, adecuadamente gestionados, pagan bien y el patrimonio que se genere ahí estará) se requieren unas reglas de contabilización y supervisión específicas. Tanto entidad pública a entidad pública, como del conjunto del endeudamiento público en vivienda social y asequible.

10.5 Reto país e industrialización

Insistiendo de nuevo en que el reto se mide en cientos de miles de viviendas para llegar a un stock de, al menos, un par de millones de unidades es obvio que tal objetivo no se puede alcanzar sin industrializar la producción de vivienda protegida de alquiler asequible.

En estos momentos, tanto muchos colegios de arquitectos como no pocos "funcionarios de una sola ley" (en especial la relativa a las licitaciones públicas) están impidiendo que los procesos de diseño y construcción se puedan hacer a la vez y conjuntamente por arquitectos, industriales y constructores (imprescindible para industrializar), así como que el sector público pueda hacer pedidos constantes y en lotes al sector privado (imprescindible para que haya industria que industrialice la construcción). Hay otros obstáculos no menores en materia financiera: acopios, certificaciones de obra, garantía hipotecaria, etc.

Pero todo el mundo considera que la industrialización está íntimamente ligada a la creación de un stock de vivienda de alquiler asequible que se supone que la Administración desea, pero que, a la vez, impide que pueda existir.

10.6 El tiempo al servicio del valor infraestructural de la vivienda asequible

No haremos nada de valor si la mayor parte de las CCAA tienen tiempos de descalificación de la vivienda protegida tan cortos como 15 o 7 años. Eso, *de facto*, significa que en esas CCAA no hay vivienda protegida. Y sin vivienda protegida, no nos engañemos, no habrá una infraestructura de país de alquiler social público y alquiler asequible público y público-privado. Sin vivienda protegida no hay ni acción pública ni colaboración público-privada en materia de alquiler asequible.

Así que se impone como condición higiénica mínima del sistema que las viviendas protegidas del futuro lo sean de por vida, de forma permanente. No las viviendas protegidas públicas. Todas. No las viviendas protegidas construidas sobre suelos públicos. Todas. No las viviendas protegidas que reciban ayudas públicas. Todas.

Varias CCAA españolas ya trabajan con esta lógica: dejar de perder unidades y que las nuevas

4_CC OO está promocionando la idea de crear un Fondo de Inversión Público para la Vivienda Asequible, denominado FIVA, que combine ahora capital de particulares (al estilo de la *Livret A* francesa), fondos europeos, capital público español y financiación del ICO y el BEI para que empresas públicas, entidades sociales y empresas privadas con ánimo de lucro limitado (modelo GVB austriaco o AEDES holandés) puedan movilizar, comprar o construir vivienda y dedicarla al alquiler asequible a largo plazo.
Aquí el documento completo https://www.ccoo.es/0fc3d2d90f682ec68efc4bedd778d366000001.pdf

se sumen permanentemente a una infraestructura de país. No debemos vender ni un metro cuadrado de suelo ni descalificar una sola vivienda protegida[5].

11 UNA BUENA NOTICIA: EL PROTO-ECOSISTEMA YA EXISTE EN ESPAÑA

Casi todos los agentes públicos y privados, regímenes jurídicos, operadores especializados y tipología de proyectos que he citado en este artículo ya existen en España. Especialmente en Euskadi, Navarra y Cataluña. Aunque también se empiezan a ver otros proyectos pioneros en Madrid y Andalucía.

El proto-ecosistema que necesitamos para el buen servicio público y la buena colaboración público-privada en materia de vivienda de alquiler asequible ya existe[6]. Solo hace falta prestar atención, tipificarlo, apoyarlo y escucharlo en relación con los elementos con potencial facilitador y a los obstáculos a superar.

12 CONCLUSIONES MÁS ALLÁ DEL PURISMO Y TESIS DE FUTURO

Defiendo una colaboración público-privada que no sea parasitaria, sino simétrica y equilibrada (simbiótica). Para ello, el sector público debe liderar con conocimiento técnico y capacidad operativa ("Estado emprendedor"), sin limitarse a ceder suelo y retirarse del proyecto. Solo desde esa posición de solidez institucional se puede negociar de tú a tú con el sector privado y construir alianzas duraderas en las que se defienda el interés general y se compartan adecuadamente riesgos, esfuerzos y beneficios. Lo contrario supone renunciar a la responsabilidad pública en un ámbito esencial como es el acceso a la vivienda (Misión Vivienda).

Valoro especialmente los modelos europeos consolidados —como las GBV austriacas, las Woningcorporaties neerlandesas o las Housing Associations británicas— por su capacidad de producir vivienda asequible de forma sostenida, profesionalizada y con orientación social. También destaco experiencias estructuradas dentro del Estado, como las impulsadas por VISESA/ALOKABIDE, SBD Lloguer Social o HMB, que combinan capital público y privado, plazos largos y gobernanza compartida. Frente a ello, expreso reservas hacia fórmulas como el Plan Vive Madrid, cuya ambición de escala y rapidez contrasta con el escaso control público sobre su desarrollo y el nulo acceso público a los dividendos.

Sostengo que la clave reside en definir si queremos respuestas puntuales, impulsadas por urgencias coyunturales y lógicas electorales, o si apostamos decididamente por construir una infraestructura-país de vivienda asequible en alquiler, con vocación de permanencia y utilidad pública estructural. Si optamos por lo segundo —y creo firmemente que deberíamos hacerlo—, debemos abandonar modelos de intervención reactivos, meramente simbólicos o no escalables, y avanzar hacia arquitecturas institucionales estables, capaces de operar con eficiencia a lo largo del tiempo. Esto implica asumir que la política de vivienda no es un sector residual ni subsidiario, sino un verdadero pilar del Estado de bienestar que requiere continuidad, profesionalización y ambición transformadora.

En ese marco, propongo priorizar la fórmula de las sociedades mixtas, que permiten mantener la titularidad pública del suelo, preservar el control estratégico sobre los activos generados, garantizar objetivos sociales y, al mismo tiempo, incorporar capital y gestión privada profesionalizada. También considero que se debe explorar la utilidad del modelo concesional puro aplicado a otras infraestructuras en España. Para que estos modelos sean viables, es imprescindible combinar de forma inteligente diversos elementos económicos: cesión gratuita del suelo, financiación pública directa o garantizada, subsidios cruzados entre promociones, seguridad jurídica para atraer inversión paciente, y una regulación clara de los precios máximos

5_*El País*, 22/4/2024, «La empresa municipal de vivienda de Viena a España: "Nunca hay que vender los pisos públicos"». https://elpais.com/economia/2024-04-22/la-empresa-municipal-de-vivienda-de-viena-a-espana-nunca-hay-que-vender-los-pisos-publicos.html?ssm=TW_CC

6_Diferentes entidades sin ánimo de lucro como Provivienda o Habitat3 y con ánimo de lucro limitado como ALAS o el Grupo VISO, así como otras muchas, están haciendo esfuerzos para que la colaboración público-privada en materia de vivienda de alquiler asequible se consolide y florezca en España.

de alquiler. Solo con este andamiaje bien armado podremos lograr un ecosistema estable de actores capaces de generar vivienda protegida de alquiler a gran escala, con criterios de eficiencia, equidad y sostenibilidad.

La buena noticia es que el proto-ecosistema ya existe. La mala es que los jóvenes (y no tan jóvenes) urbanos no pueden esperar más.

13 BIBLIOGRAFÍA

Burón Cuadrado, J. (2025): *El problema de la vivienda en España*. ARPA Editores.

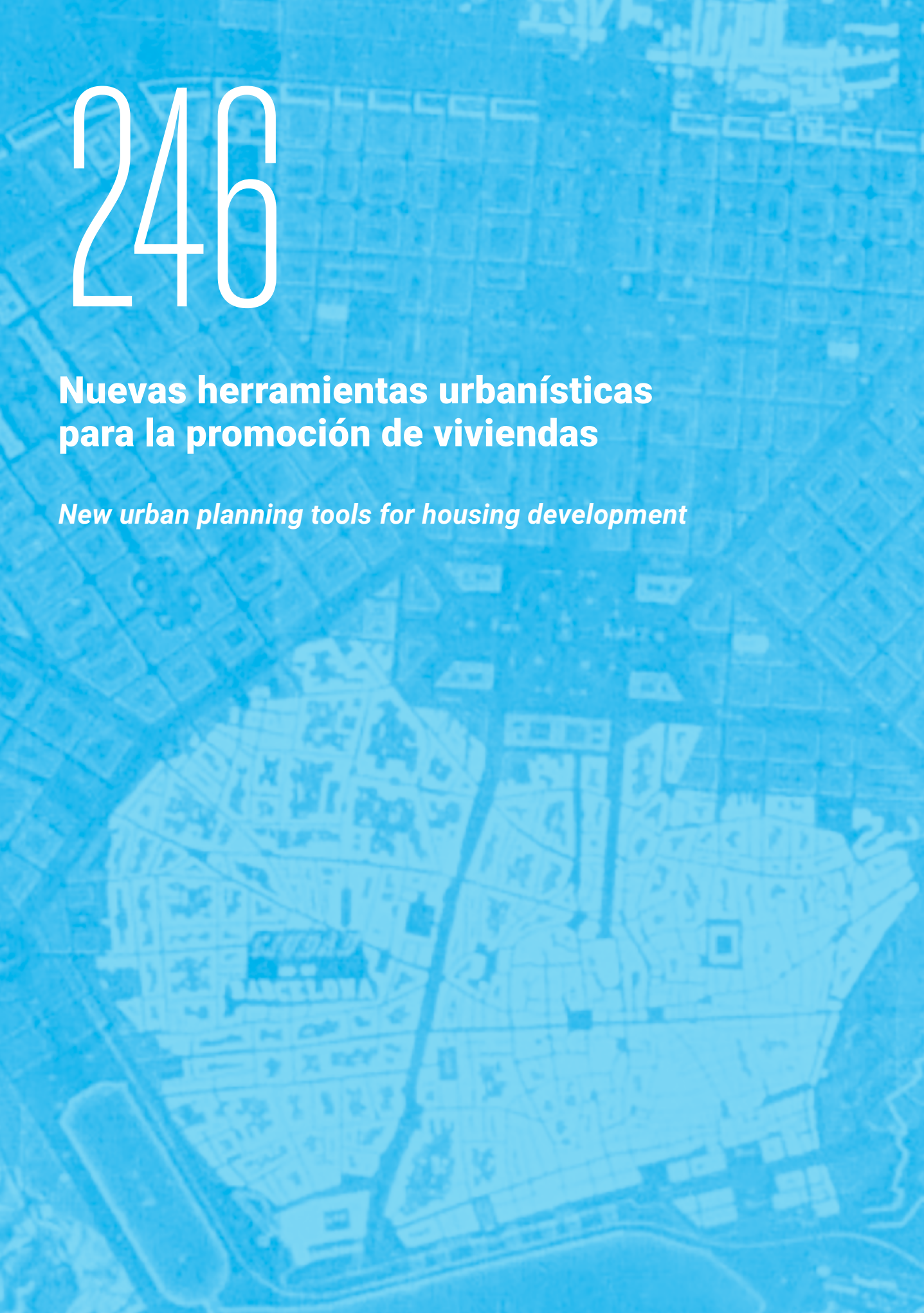
Mazzucato, M. (2019): *El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al privado*. RBA Libros.

Mazzucato, M. (2021): *Misión economía: Una guía para cambiar el capitalismo*. Editorial Taurus.

246

Nuevas herramientas urbanísticas para la promoción de viviendas

New urban planning tools for housing development



Felipe Iglesias-González[1]

(1) Profesor de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid (UAM)
felipe.iglesias@uam.es; https://orcid.org/0000-0002-1380-6738

Resumen

Las herramientas urbanísticas clásicas para incentivar la construcción de viviendas no han dado los resultados esperados. Ni los patrimonios públicos de suelo, ni el derecho de superficie, ni los derechos de tanteo y retracto han evitado la actual situación de emergencia habitacional. Las últimas tendencias urbanísticas en materia de vivienda pivotan entre las reservas de suelo para vivienda protegida, la consideración de la vivienda como una dotación pública o la configuración de la vivienda como un uso alternativo o como uso autorizable por Ley.

Palabras clave

Patrimonios públicos de suelo | Derecho de superficie | Derecho de tanteo y retracto | Reserva de suelo para vivienda protegida | Viviendas dotacionales | Uso alternativo

Abstract

The classic urban planning tools to encourage housing construction have not yielded the expected results. Neither public land assets, nor surface rights, nor rights of first refusal have prevented the current housing emergency. The latest trends in urban planning in terms of housing range from land reserves for subsidised housing, the consideration of housing as a public endowment or the configuration of housing as an alternative use or as a use that can be authorised by law.

Keywords

Public land assets | *Right of superficies* | *Right of first refusal* | *Reservation of land for subsidised housing* | *Subsidised housing* | *Alternative use*

Imagen de portada: Museu d'Historia de la Ciutat, Barcelona. Extracto de Ensanche de Barcelona. Plano del proyecto de ensanche de Antoni Rovira i Trias, ganador del concurso municipal de 1859 (1859), Antoni Rovira. https://es.wikipedia.org/wiki/Plan_Cerd%C3%A1#/media/Archivo:EixampleBCN-projecteRovira.jpg

ESTUDIOS / ARTICLES_E12
CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
VOL. LVII, Nº 225, OTOÑO 2025
PÁGS. 246-267
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.225.12
CC BY-NC-ND
RECIBIDO: 15.04.2025
REVISADO: 03.06.2025

1 INTRODUCCIÓN

A nadie puede sorprender la existencia de íntimas relaciones entre urbanismo y vivienda, no en vano se ha convertido en lugar común la afirmación de que *"la mejor política de vivienda es una buena política de suelo"*.

Para justificar el vínculo normativo entre vivienda y suelo bastará con la cita de parte de los contenidos de la LS/56 que, como es sabido, es la norma inaugural del actual urbanismo español y que marca las pautas, para bien o para mal, del vigente sistema urbanístico español. En efecto, por ejemplo, la letra c) del artículo 3.2 de la LS/56 establece, entre las funciones comprendidas en la competencia urbanística en orden al régimen del suelo, la relativa a *"regular el mercado de terrenos como garantía de la subordinación natural de los mismos a los fines de la edificación y de la vivienda económica"*; no se puede establecer una ligazón más clara entre urbanismo y vivienda.

Desde esta perspectiva, es sencillo entender que, desde la LS/56, se establecieran herramientas urbanísticas para fomentar la construcción de vivienda económica, de vivienda ultraeconómica (art. 153 LS/56), de vivienda en general. Desde luego, era una necesidad en la sociedad de postguerra de 1956 y, como resulta evidente, lo sigue siendo en la actualidad.

En primer lugar, analizaremos, con una visión panorámica, las medidas legislativas, que podemos denominar clásicas, recogidas por el legislador para incidir, desde el urbanismo, en la promoción de viviendas y que mayoritariamente traen causa de la LS/56. El fracaso de estas medidas clásicas resulta evidente, a la vista de la situación de emergencia habitacional que vive la sociedad española (y gran parte del resto de la europea e, incluso, mundial). Si alguna de las medidas que vamos a señalar a continuación hubiera funcionado correctamente, no estaríamos escribiendo este artículo.

En segundo lugar, estudiaremos los instrumentos urbanísticos que, más recientemente, se han regulado tanto por el legislador estatal como por el legislador autonómico para incentivar la construcción de vivienda y que pivotan sobre todo en la construcción de vivienda protegida, que para quien escribe estas líneas puede y debe ser la herramienta clave para solucionar buena parte de los problemas actuales.

2 HERRAMIENTAS URBANÍSTICAS CLÁSICAS PARA INCENTIVAR LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS

A continuación, analizaremos de forma sintética todas las herramientas urbanísticas que, de una u otra forma y con mayor o menor eficacia, han pretendido coadyuvar a la construcción de vivienda en España, tanto libre como protegida.

2.1 Patrimonios municipales de suelo

La primera regulación de los patrimonios municipales de suelo se encuentra en el RBEL/55 (vid. artículos 13 a 15), que, aunque obligaba a las poblaciones mayores de 50 000 habitantes o capitales de provincia a constituir patrimonios municipales de suelo con el fin de *"prevenir, encauzar y desarrollar la expansión urbana"*, únicamente establecía la incorporación a estos patrimonios a través de la afectación de bienes de propios.

Esta regulación primigenia fue el antecedente para la más completa regulación de los patrimonios municipales de suelo en la LS/56, que previó expresamente la expropiación como técnica para la ampliación de los patrimonios municipales de suelo. En realidad, los patrimonios públicos de suelo se contemplan en esta Ley como alternativa a la expropiación masiva de suelo a la que literalmente se renuncia. El preámbulo de la LS/56 (apartado III) no puede ser más explícito:

> Si ideal en la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerle, una vez urbanizado, a quienes desearen edificar, la solución, sin embargo, no es viable en España. Requeriría fondos extraordinariamente cuantiosos, que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales, y causaría graves quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privadas.
>
> No obstante, si la adquisición de la totalidad de las superficies afectadas por el planeamiento escapa a los medios económicos del Estado, de los Municipios y de las Provincias, e incluso determinaría otros efectos perjudiciales, es, en cambio, asequible a las Corporaciones locales adquirir paulatinamente terrenos que puedan servir como reguladores de precio en el mercado de solares. Considerándolo así, la Ley prevé la constitución de «patrimonios municipales del suelo», con carácter obligatorio para los Municipios de población superior a 50.000 habitantes.

También es muy claro Bidagor-Lasarte (1996, p. 96) al explicar la intrahistoria de la redacción de la LS/56 de la que fue testigo de primera mano:

> Franco requirió del Ministro el conocimiento de la orientación que se iba a seguir en esta materia y de una sesión en que el Director General y yo le informamos del criterio que, a nuestro juicio, debería seguirse. Durante muchos años se había hablado, en diferentes situaciones políticas, de la conveniencia de proceder a la municipalización o nacionalización del suelo como fórmula, a primera vista, ideal para resolver de un golpe todos los problemas; pero siempre quedaba pendiente la posibilidad de hacer factible su financiación dentro de admisibles criterios de justicia. En la práctica la única fórmula viable era la apropiación de todo el suelo mediante la indemnización en valores de curso forzoso que se desvalorizaban en corto plazo (...). La solución viable se consideró que podía ser la de crear patrimonios de suelo, estatales o municipales, que alcanzaran un volumen adecuado para regular el mercado, solución factible en plazos moderados con desembolsos al alcance del Estado y de los Municipios. Esta fue la orientación que, expuesta por el Ministro, mereció la conformidad de Franco.

Este debate sobre cómo conseguir suelo suficiente y a precio razonable para la expansión de las ciudades recorre todo el siglo XX y puede decirse que se mantiene en la actualidad, aunque con mucha menor intensidad[1].

La LS/56 no incluye ninguna referencia expresa a la vivienda como destino primario del patrimonio municipal del suelo, salvo en relación con la cesión de terrenos del patrimonio municipal del suelo a título gratuito o a precio inferior al coste estableciendo que, en estos supuestos, deberán destinarse a *"fines culturales públicos o a viviendas ultraeconómicas"*.

Esta regulación se mantiene en la LS/76, cambiando la referencia a las viviendas ultraeconómicas por *"viviendas de carácter social"* (art. 166.1 LS/76). Además, la LS/76 vincula estrechamente el patrimonio municipal del suelo a la construcción de viviendas, estableciendo (entre otros) los siguientes supuestos de enajenación directa que permitía evitar la subasta: i) construcción de viviendas por organismos oficiales; ii) construcción de viviendas por entidades de carácter benéfico y social que sean promotoras de viviendas de protección oficial y iii) construcción de viviendas por personas económicamente débiles, para su acceso a la pequeña propiedad (arts. 169 y 170 LS/76).

La vinculación definitiva entre el patrimonio municipal del suelo y la vivienda se produjo con ocasión de la LS/92 cuyo art. 280 estableció que:

> los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación, deberán ser destinados a la construcción

1_Baste a estos efectos, referenciar las posiciones de González-Berenguer-Urrutia (1967, p. 44) que defiende una posición *"socializadora"* afirmando que *"la trascendencia que en todos los órdenes tiene la propiedad del suelo urbano lo hace absolutamente insusceptible (sic) de ser objeto de propiedad privada"*. En las antípodas, con una defensa matizada de una posición liberal, se puede consultar Ariño-Ortiz (1992, p. 415). Ecos de este debate se pueden encontrar tanto en el "Informe para una nueva política de vivienda. V90" elaborado por un comité de expertos coordinados con Jesús Leal y publicado en 1992, como en las "Recomendaciones finales de avance normativo y política del suelo" del Informe sobre suelo y urbanismo de la Comisión de Expertos sobre urbanismo, publicado en CyTET núm. 103 (1995), págs. 165 y ss. Sobre el debate, vid. también Fernández-Ordoñez (1995, p. 23) o Fernández-Rodríguez (1995, p. 27).

> de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico.

Con la LS/92 nace el plural destino del patrimonio municipal del suelo, puesto que aunque aparentemente es binario (vivienda protegida y otros usos de interés social), el difuso concepto *"otros usos de interés social"*[2] y su expansiva configuración autonómica desdibuja lo que, en nuestra opinión, debería ser el destino primario (y único) del patrimonio municipal del suelo.

El esquema jurídico de la LS/92 se mantiene, en lo que interesa a estas páginas, en la vigente LS/15 que continúa manteniendo para los patrimonios públicos de suelo (por lo tanto, con mayor alcance que el municipal) el mismo destinado binario (art. 52.1 LS/15): i) construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública y ii) otros usos de interés social. Aunque, no es menos cierto, que el art. 52.1 LS/15 intenta acotar el concepto de otros usos de interés social[3], obligando a que se recoja expresamente el destino concreto en la norma autonómica y que el planeamiento urbanístico lo prevea[4] y limitando, aunque con conceptos muy amplios, este concepto a fines urbanísticos

> de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural, o de carácter socio-económico para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana".

Este (tímido) intento de reconducir los límites del concepto "otros usos de interés social" se ve absolutamente superado por la posibilidad, contemplada en el art. 52.5 LS/15, de destinar el patrimonio municipal del suelo, en determinados supuestos, a reducir la deuda comercial y financiera del Ayuntamiento[5]. Díaz-Lema (2008, p. 312) defiende la existencia de una jerarquía de destinos llegando a afirmar que únicamente

> *cuando se haya cumplido la finalidad de la construcción de viviendas protegidas, está justificado destinar los patrimonios públicos de suelo a otros fines o a otros usos de interés social"*[6]

Por nuestra parte, no llegamos a ver esta jerarquía[7], aunque desde luego, en nuestra opinión es perfectamente defendible *lege ferenda*, y de hecho algunas normas autonómicas han establecido que los patrimonios públicos de suelo deben destinarse preferentemente a la construcción de viviendas protegidas[8].

A la vista de la situación de emergencia habitacional que vivimos (y sufrimos) proponemos que, aunque sea de forma transitoria y mientras se revierta la situación, los bienes integrantes del patrimonio municipal (y, en general, público) del suelo se destinen únicamente a la construcción de viviendas protegidas y que ese destino se mantenga

---

2_Ariño-Ortiz (1992, p. 442) se pregunta abiertamente ¿qué son usos de interés social? Y si lo son, por ejemplo, un centro comercial, un teatro o un parque de atracciones. Fonseca-Ferrándiz (1995, p. 130) afirma que se trata de un criterio *"vago e impreciso"*. Por su parte, Menéndez-Rexach (1993, p. 216) concluye que esta amplia expresión *"permite cualquier operación razonable encaminada a la satisfacción de necesidades colectivas, que en eso consiste, en definitiva, el interés social"*. Un desarrollo de este concepto puede encontrarse en Díaz-Gaztelu (2006, p. 83) y en López-Jurado-Escribano (1992, p. 102).

3_En similar sentido, vid. Quintana-López (2007, p. 212).

4_Enfatiza la relevancia de estos dos requisitos Menéndez-Rexach (2022, p. 1597).

5_Menéndez-Rexach (2022, p. 1592) critica esta opción legislativa considerando que *"desvirtúa por completo el significado de estos patrimonios"*.

6_En similar sentido, se manifiesta López-Jurado-Escribano (1992, p. 103) afirmando que el destino a otros usos de interés social es una categoría residual. Por su parte, Delgado-Piqueras (2008, p. 187) afirma que *"el destino primero y natural del núcleo básico de los patrimonios públicos de suelo es la vivienda protegida"*. Chinchilla-Peinado (2007, p. 159) afirma que la construcción de viviendas protegidas es el "destino ordinario" de los patrimonios públicos de suelo.

7_Se manifiesta en idéntica posición Baño-León (2009, p. 482).

8_Por ejemplo, la redacción primigenia del art. 3 de la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medias urgentes de política de vivienda de Aragón, establecía que *"los terrenos integrantes de los patrimonios públicos de suelo deberán destinarse preferentemente a la construcción de viviendas protegidas o, en su defecto, a otros fines de interés social"*, pero fue derogado mediante la Ley 3/2009, 17 junio, de Urbanismo de Aragón. Una redacción similar, aunque más abierta, se puede encontrar en el art. 76.6 del Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha que establece que "*el destino de los bienes del patrimonio público de suelo de la Junta de Comunidades será cualquiera de los establecidos en el artículo 79 de esta ley, siendo preferentes tanto los referidos a políticas de vivienda como a medidas para el desarrollo y la lucha contra la despoblación en pequeños municipios de carácter rural de nuestra Región.*"

por los sucesivos adquirentes y nunca pierda esta condición[9]. Naturalmente, el Estado tiene competencias suficientes para ello a la vista de la jurisprudencia constitucional[10] y, naturalmente también, esta previsión resultaría automáticamente aplicable en todo el territorio español y se impondría sobre los amplios criterios recogidos actualmente en la normativa autonómica[11].

Uno de los primarios integrantes del patrimonio municipal del suelo es la cesión de aprovechamiento urbanístico, que la normativa autonómica fija, como media, en un 10 por ciento del aprovechamiento urbanístico generado por cada actuación urbanística. A pesar de que la STC 61/1997 anuló el art. 277.1 LS/92 que establecía expresamente la incorporación al patrimonio municipal de los suelos *"obtenidos como consecuencia de cesiones, ya sea en terrenos o en metálico",* las legislaciones autonómicas han mantenido esta consideración.

Asimismo, el legislador estatal, por una parte, ha regulado el destino de estas cesiones de aprovechamiento, estableciendo que los suelos provenientes de estas cesiones que estén destinados a la construcción de viviendas protegidas no podrán ser adjudicados o enajenados por un precio superior al valor máximo de repercusión del suelo sobre el tipo de vivienda de que se trate, conforme a su legislación reguladora (art. 52.2 LS/15); a pesar de la aparente contundencia del tenor literal de esta norma, debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que únicamente afecta a los suelos calificados para la construcción de vivienda protegida y que el patrimonio municipal del suelo se puede destinar a otros fines de interés social y, en segundo lugar, que la norma estatal remite a la hora de fijar precios máximos de repercusión del precio del suelo a la normativa autonómica, que no siempre recoge estos límites, de forma que la norma resulta inútil en algún territorio autonómico[12].

Por otra parte, la propia normativa estatal, como forma de incentivar el destino del patrimonio municipal del suelo a la construcción de vivienda protegida, impide la monetización de la cesión de aprovechamiento cuando el deber de cesión de aprovechamiento pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda protegida, que será siempre que haya suelo residencial, habida cuenta las reservas de suelo para vivienda protegida que analizaremos más adelante (art. 18.1.b LS/15). Curiosamente, la LDV ha intentado reforzar este régimen jurídico, aunque limitándolo a las zonas de mercado residencial tensionado; en efecto, el art. 15.1.e) de la LDV establece que en estas zonas, una vez declaradas por el correspondiente procedimiento administrativo, el suelo obtenido mediante cesiones de aprovechamiento

> deberá destinarse necesariamente a la construcción y gestión de viviendas sociales o dotacionales, y no podrá sustituirse por ningún otro uso público o de interés social ni por otras formas de cumplimiento del deber, salvo que se acredite la necesidad de destinarlo a otros usos de interés social.

En alguna medida, esta previsión puede considerarse redundante e incluso de menor alcance que la propia normativa urbanística, puesto que la prohibición de monetización contendida en el art. 18.1.b) LS/15 implica implícitamente la obligación de destinar los terrenos obtenidos mediante la cesión de aprovechamiento a la promoción de vivienda protegida y, por lo tanto, evitaba que se pudiese destinar a otros usos de interés social, con el agravante de que el art. 18.1.b) LS/15 es genérico, mientras que el art. 15.1.e) LDV limita su ámbito de actuación a las zonas de mercado residencial tensionado; además, llama la atención la referencia a "viviendas

---

9_A estos efectos, Vaquer-Caballería (2017, p. 79) propone *"prohibir la enajenación definitiva de estas parcelas adquiridas gratuitamente (...) de manera que su gestión patrimonial deba hacerse siempre mediante negocios jurídicos limitados temporalmente (...). Por esta vía, se estabilizaría la generación de patrimonios públicos de suelo para fines sociales, sin perjuicio de su explotación y gestión privadas".* En esta línea, puede entenderse el alcance de la letra d) del art. 28.1 de la LDV que establece entre los criterios orientadores, en la gestión de los patrimonios públicos de vivienda, la posibilidad de *"enajenar los bienes patrimoniales integrantes de los parques públicos de vivienda, mediante los procedimientos admitidos por la legislación aplicable, únicamente a otras Administraciones Públicas, sus entes instrumentales o a personas jurídicas sin ánimo de lucro, dedicadas a la gestión de vivienda con fines sociales, y mediante la obligación por parte del nuevo o nuevos titulares, de atenerse a las condiciones, plazos y rentas máximas establecidos, subrogándose en sus derechos y obligaciones".*

10_Vid. STC 61/1997 (F.J. 36) y STC 141/2014 (F.J. 11).

11_En idéntico sentido, aunque con un alcance general, vid. Menéndez-Rexach (2022, p. 1615).

12_Por ejemplo, en la Comunidad de Madrid, la Orden de 23 febrero 2000 establecía un coeficiente máximo de repercusión de los terrenos en el precio de las viviendas con protección pública. Esta Orden fue derogada expresamente por el Decreto 11/2001, de 25 de enero y nunca más (al menos por el momento) la normativa autonómica ha recogido límite alguno al respecto.

sociales o dotacionales" cuando la cesión de aprovechamiento y en general el patrimonio municipal del suelo son característicamente bienes patrimoniales y no demaniales[13].

Una de las novedades que introdujo la LS/92 en relación con los patrimonios municipales de suelo fue la posibilidad de señalar a través del planeamiento o del procedimiento de delimitación de unidades de ejecución reservas de terrenos de posible adquisición para la constitución o ampliación del patrimonio municipal del suelo sobre suelo clasificado como urbanizable no programado o no urbanizable no sujeto a especial protección; la delimitación de un terreno como reserva implicaba la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación a efectos expropiatorios (vid. art. 278 LS/92). Esta previsión normativa fue anulada por la STC 61/1997 habida cuenta el carácter supletorio de buena parte de la regulación, pero también anuló el apartado primero del artículo 278 LS/92 que tenía carácter básico[14], pero continúa vigente, de una u otra forma, en la legislación urbanística autonómica[15], sin que el legislador estatal se haya atrevido a recuperar esta figura, con base en los títulos competenciales estatales, aunque únicamente fuera para recoger su existencia. No tiene mucho sentido que el legislador estatal haga referencia expresa a la *"expropiación para la formación o ampliación de un patrimonio público de suelo"* en la regulación de los supuestos de reversión y de retasación (art. 47.1.b LS/15) y no aparezca esta figura en la regulación de los patrimonios públicos de suelo, más allá de la competencia autonómica para definir la *causa expropiandi* en materia urbanística.

No puede dejar de tenerse en cuenta que la existencia del patrimonio municipal de suelo es automática y que no se trata de una opción municipal. Por imperativo del art. 51.1 LS/15, todos los bienes que adquiera el municipio con base en la cesión de aprovechamiento urbanístico se integrarán en el patrimonio municipal del suelo, debiendo añadir todos aquellos que establezca la normativa autonómica, que tiene regulación variada al respecto. La clave reside en si el municipio se limita a gestionar con perfil bajo los bienes que mecánicamente integran el patrimonio municipal del suelo con el destino amplio que ya hemos puesto de manifiesto o, por el contrario, se decide por una política expansiva a través de la técnica de las reservas de suelo sujetas a expropiación forzosa, que acabamos de analizar. Como puede intuir el lector, la opción municipal mayoritaria ha sido la de perfil bajo utilizando el patrimonio municipal del suelo como mecanismo de financiación y no como herramienta de intervención en el mercado del suelo[16] o más específicamente como mecanismo para favorecer la construcción de vivienda protegida.

Pero no puede dejar de reconocerse que existen excepciones como muestra claramente la diversa jurisprudencia que primero admitió la definición genérica de las reservas de terrenos para la ampliación del patrimonio municipal del suelo, para exigir con posteridad una motivación detallada[17]. Naturalmente, hay ejemplos de buenas prácticas[18].

13_Al respecto puede consultarse Pascual-Martín y Cebrián-Herranz (2020).

14_La STC 61/1997, en su F.J. 36 afirma, sin mayor motivación y de forma bastante apodíctica, que el artículo 278.1 LS/92 *"contiene una norma meramente permisiva o habilitante que faculta al planeamiento para prever reservas de terrenos que sirvan para la constitución o ampliación del Patrimonio citado, como alega la representación estatal, pero, como ha quedado dicho, el Estado carece de la cobertura competencial suficiente para dotar a la norma en cuestión de carácter básico, puesto que ni tiene cobijo en el art. 149.1.13º CE, ni menos aún, en el art. 149.1.18º de la Constitución Española"*. Una severa crítica a esta argumentación jurisprudencial se puede encontrar en Menéndez-Rexach (1997, p. 60).

15_Un estudio del desarrollo normativo autonómico de esta figura se puede encontrar en Menéndez-Rexach (2022, p. 1610).

16_Critica esta situación Alonso-Ibáñez (2009, p. 855).

17_La Sentencia clave para entender este cambio de criterio es la STS de 21 de mayo de 2003 (rec. núm. 1063/1999) que afirma con una sinceridad inusual que *"un nuevo estudio del problema lleva ahora a esta Sala a cambiar su criterio, cambio que declaramos así expresamente y que justificamos de la siguiente manera"*. Siguiendo este cambio de criterio, por ejemplo, la STS de 28 de mayo de 2013 (rec. núm. 473/2010) afirma que *"en consecuencia, es insuficiente, como justificación, la que se limita a invocar la voluntad de crear la reserva, incluso aunque se incorpore la previsión mediata del desarrollo de un polígono industrial a promover por Gesturcal. Las exigencias de un especial cuidado en la motivación deriva de las trascendentales consecuencias que comporta la adopción de esta clase de medidas, tanto para los propietarios de los terrenos delimitados, que pueden verse privados de sus bienes, pues la delimitación para crear la reserva implica la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación a efectos expropiatorios, como para los propietarios de los sectores de suelo industrial recientemente conformado, cuyo desarrollo puede verse abocado al fracaso, al preverse nuevas piezas de gestión pública; y junto a los intereses privados, es evidente el compromiso de los intereses públicos, al exigirse importantes inversiones con resultados, en el mejor de los casos, imprevisibles. Aparte de ello, el eventual control deriva de la contingencia de que se produzcan abusos o decisiones arbitrarias"*. Un completo análisis de esta evolución jurisprudencial y de sus efectos se puede encontrar en Menéndez-Rexach (2022, p. 1609).

18_A los efectos del municipio de Madrid, resulta muy interesante la sustitución en 1964 de la Comisaría General para la Ordenación Urbana de Madrid por la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid. Un completo

Todo lo anterior no significa que no haya habido actuaciones relevantes en materia de suelo por parte de las Administraciones públicas, las ha habido, pero la herramienta de los patrimonios municipales de suelo ha quedado en muchas ocasiones soslayada. Buenos ejemplos de ello fueron todas las actuaciones en materia de suelo lideradas por la Gerencia de Urbanización y todas las iniciativas de construcción de viviendas lideradas por el Instituto Nacional de la Vivienda (INV), por el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda (IPPV), por la Obra Sindical del Hogar (OSH) o por entidades privadas como la Fundación Hogar del Empleado, entre otras muchas, en los años 60 y 70 del pasado siglo que no tuvieron en cuenta, en general, las planificaciones urbanísticas existentes[19] y mucho menos en particular la herramienta de los patrimonios municipales de suelo y tuvieron un evidente liderazgo estatal, no municipal. Otro buen ejemplo de actuaciones urbanísticas de suelo de envergadura realizadas al margen de los patrimonios municipales de suelo se puede encontrar en los diversos consorcios urbanísticos desarrollados en la Comunidad de Madrid, que han desarrollado actuaciones urbanísticas por un montante de 31 millones de metros cuadrados en 21 actuaciones, permitiendo la puesta en mercado de suelo urbanizado para un total de 83.690 viviendas[20]. Otro ejemplo, innovador pero carente de éxito, reside en la convocatoria pública aprobada en octubre de 2008 por SEPES para la adquisición onerosa de suelo de titularidad privada, destinado preferentemente a vivienda sometida a algún régimen de protección[21].

2.2 Derecho de superficie

Naturalmente, el derecho de superficie no es una figura creada por el derecho urbanístico, sino que tiene origen en el derecho romano, como forma de romper el principio "*superficies solo cedit*" que recogen traducido como principio de accesión, por ejemplo, los artículos 358 y 359 del Código Civil. La legislación urbanística, desde la LS/56, recoge esta figura del derecho privado para configurarla con un régimen singular. Esta supuesta dualidad de regímenes jurídicos no siempre ha sido bien entendida por la doctrina[22].

Sea como fuere, lo cierto es que la LS/56 inaugura una regulación específica del derecho de superficie para el derecho urbanístico, con el evidente propósito de fomentar la construcción de vivienda. Esta vinculación de la nueva regulación del derecho de superficie con la vivienda es nítida en el art. 157 LS/56 que establece que se

> *podrán constituir el derecho de superficie en suelo de su pertenencia con destino a la construcción de viviendas u otras edificaciones determinadas en los Planes de ordenación, el dominio de las cuales corresponderá al superficiario.*

Esta referencia expresa a la vivienda se va a perder en la subsiguiente regulación del derecho de superficie en la LS/76 y en la vigente LS/15, pero no deja de ser cierto que, al menos en el ámbito urbanístico, el derecho de superficie se usa en muchos supuestos para la construcción de vivienda, aunque, es claro, que también para otros muchos supuestos[23].

La idea matriz es evidente. La posibilidad de construir temporalmente sobre suelo ajeno a un

---

estudio de las actuaciones lideradas por las dos entidades se puede consultar en Galiana-Martín (1995, p. 102).

19_Buenos ejemplos de esta huida del planeamiento lo encontramos en la Ley 52/1962, de 21 de julio (BOE de 23 de julio), que autorizaba a la Gerencia de Urbanización a actuar fuera del planeamiento vigente, que supuso un duro golpe al sistema de planificación de la LS/56 o en el Decreto-Ley 7/1970, de 27 de junio, sobre actuaciones urbanísticas urgentes (BOE de 30 de junio). A estos efectos, Fernández-Rodríguez (1997, p. 127) ha afirmado que *"el urbanismo que se hizo entre 1956 y 1975 fue un urbanismo sin planeamiento"*. En similar sentido, Baño-León (2002, p. 353) concluye que los desmanes cometidos durante la aplicación de la LS/56 no se pueden imputar a esta Ley, sino más bien a su inobservancia.

20_Estos datos y una explicación de esta experiencia se pueden encontrar en las publicaciones "Los consorcios urbanísticos en la Comunidad de Madrid. La experiencia consolidada de un programa de desarrollo urbano", Comunidad de Madrid, 2003, "Los consorcios urbanísticos en la Comunidad de Madrid. La construcción de los nuevos barrios residenciales", Comunidad de Madrid, 1999 y "Los consorcios urbanísticos en la Comunidad de Madrid. Una fórmula de gestión de suelo para los años noventa", Comunidad de Madrid, 1995.

21_Vid. anuncio en BOE de 28 de octubre de 2008.

22_Un buen resumen del estado de la cuestión pero concluyendo que hay una única clase de derecho de superficie se puede encontrar en Navas-Olóriz (2007, p. 444). Una visión dualista con un enfoque diferente en López-Fernández (2016, p. 832).

23_Una completa relación de ejemplos extraídos de la jurisprudencia se puede encontrar en Chinchilla-Peinado (2022, p. 1630).

precio módico o incluso de forma gratuita, sin necesidad de transmitir el suelo, permite rebajar uno de los parámetros más relevantes del coste de una vivienda, esto es el coste del suelo. Así se expresa muy claramente en el propio preámbulo de la LS/56 (apartado V) afirmándose que

> el fomento de la edificación no precisa, ni a veces aconseja, la enajenación de los terrenos: basta la constitución del derecho de superficie. La experiencia extranjera muestra las intensas posibilidades de esta figura jurídica que a la vez que facilita la construcción, evita la especulación en edificios y terrenos y reserva el aumento de valor del suelo para el propietario. De aquí que se admita la constitución del derecho de superficie por Entidades públicas y por particulares.

Si se trata de parcelas de titularidad pública, conceptualmente, el derecho de superficie únicamente resulta viable en parcelas de naturaleza patrimonial y nunca en las parcelas demaniales, dado que el uso privativo del dominio público debe realizarse a través de la correspondiente concesión administrativa, tal y como han recordado diversas decisiones jurisprudenciales[24]. Ahora bien, nada impide, en nuestra opinión, que el legislador establezca la posibilidad de otorgar derechos de superficie en parcelas demaniales. Debe tenerse en cuenta que las concesiones administrativas se encuentran sujetas a plazos bastante limitados[25] que únicamente se superan a través de la modalidad de la concesión demanial[26] y claramente por la vía del derecho de superficie que cuenta con plazos superiores[27].

No existen datos al respecto, o al menos no los hemos encontrado, pero el impacto real que ha tenido el derecho de superficie en el fomento de la construcción de viviendas ha sido bien escaso, aunque no puede dejar de remarcarse que parece vivir un ligero repunte en algunos municipios[28].

No podemos dejar de referirnos a la que, salvo error por nuestra parte, ha sido la mayor operación de derecho de superficie en nuestro país, el denominado Plan 18 000 del Ayuntamiento de Madrid. Este plan, basado en el otorgamiento de derecho de superficie en parcelas propiedad del Ayuntamiento de Madrid, nace como reacción ante la demanda creciente de vivienda a comienzos de los años 90 del siglo pasado y la incapacidad de adaptación a esta nueva situación por parte del planeamiento madrileño vigente en ese momento que se había basado en un *"crecimiento cero"*[29].

24_Vid., al respecto, la STSJ del País Vasco núm. 45/2004 de 20 de enero de 2004 (rec. núm. 839/2000) o la STSJ de Andalucía de 2 de junio 2016 (rec. núm. 198/2014).

25_ El art. 29.6 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público establece los siguientes plazos: a) Cuarenta años para los contratos de concesión de obras, y de concesión de servicios que comprendan la ejecución de obras y la explotación de servicio; b) Veinticinco años en los contratos de concesión de servicios que comprendan la explotación de un servicio no relacionado con la prestación de servicios sanitarios y c) Diez años en los contratos de concesión de servicios que comprendan la explotación de un servicio cuyo objeto consista en la prestación de servicios sanitarios siempre que no estén comprendidos en la letra a).

26_El art. 93 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones públicas, que regula las concesiones demaniales, establece, en su apartado tercero, que *"las concesiones se otorgarán por tiempo determinado. Su plazo máximo de duración, incluidas las prórrogas, no podrá exceder de 75 años, salvo que se establezca otro menor en las normas especiales que sean de aplicación"*.

27_El art. 53.2 de la LS/15 establece un plazo máximo de duración del derecho de superficie de 99 años, aunque algunas Comunidades Autónomas reducen este plazo; por ejemplo, el artículo 180 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid, reduce la duración del derecho de superficie a 75 años.

28_Por ejemplo, en el municipio de Madrid se han convocado varios concursos de derecho de superficie dirigidos a la promoción de viviendas en arrendamiento. Vid. por ejemplo, concurso para la adjudicación de los derechos de superficie por plazo de cuarenta y cinco años sobre 25 parcelas municipales destinadas a uso residencial libre en régimen de vivienda colectiva, para su construcción y destino a alquiler asequible (BOCM de 7 de junio de 2022). Aunque estas convocatorias se alternan con otras de venta, por ejemplo, concurso para la adjudicación de carácter oneroso de 12 parcelas de titularidad municipal con uso residencial libre en tipología de vivienda colectiva, constituidas en 3 lotes objeto de licitación para su edificación y destino a la promoción de viviendas en régimen de alquiler asequible por plazo de 15 años (BOCM de 13 de febrero de 2024).

29_Es bien elocuente la "Memoria General" del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985 cuando afirma (pág. 71) que *"la crisis es una crisis en profundidad de todo un modelo de crecimiento. No puede formularse la hipótesis de que constituye un paréntesis entre dos estadios normales de crecimiento económico sostenido. Se ha de producir una reestructuración económica, que ya está en marcha, cuyo contenido y consecuencias resultan en este momento imprevisibles. Puede concluirse, no obstante, que la biunívoca relación crecimiento económico igual a crecimiento urbano, que constituyó una de las bases del modelo de crecimiento pasado, ha quedado definitivamente rota. El futuro no es ya necesariamente grande, aunque sí será distinto (...). Como consecuencia, puede afirmarse que el proceso de crecimiento anterior es irrepetible y sus consecuencias pueden considerarse hoy, sin duda, como negativas. No cabe adoptar, por tanto, en los Planes determinaciones por si acaso ocurre algo demostradamente imprevisible y no deseado"*. Vid. también una

El Plan 18 000 establecía tres modalidades: i) Cesión en régimen de derecho de superficie gratuito para la promoción de VPO en régimen especial de promotor público; ii) Cesión en régimen de derecho de superficie gratuito para promoción (por promotores públicos o privados) de VPO de régimen general y iii) Cesión en venta a precio tasado para promoción de VPO en régimen general. Por lo tanto, no todas las 18 000 viviendas previstas en este plan se sujetaron al derecho de superficie, pero sí buena parte de ellas, y el derecho de superficie fue siempre gratuito. En el correspondiente pliego administrativo, se establecía que el derecho de superficie se fijaba por un término de 75 años desde su constitución estableciéndose expresamente que transcurridos los 75 años

> *el Excmo. Ayuntamiento de Madrid hará suyo, sin indemnización alguna, lo edificado y quedarán resueltos todos derechos personales o reales existentes sobre el derecho de superficie extinguido*[30].

Lo cierto es que, con anterioridad al vencimiento de los 75 años, el Ayuntamiento de Madrid ha enajenado las correspondientes cuotas de copropiedad municipal a buena parte de los superficiarios que lo han solicitado en sucesivas convocatorias, extinguiéndose de esta forma el derecho de superficie[31]. El debate está servido. Por una parte, es claro que con esta disposición municipal se favorece el acceso a una vivienda de los titulares del derecho de superficie, cerrándose el proceso iniciado con la convocatoria, aunque no puede dejar de notarse que no siempre serán los titulares originarios. Por otra parte, no puede dejar de valorarse el efecto social de cerca de 18 000 viviendas en mano pública destinadas a cubrir (en rotación) las necesidades de los más necesitados. Es un debate de fuerte componente ideológico que dejo a juicio de cada lector.

2.3 Derechos de tanteo y retracto

Otra de las novedades que introduce la LS/92 (en realidad, la LS/90) en relación con los instrumentos de intervención en el mercado del suelo consiste en la regulación de los derechos de tanteo y retracto, figura jurídica también de clara raigambre civil. La regulación de los derechos de tanteo y retracto en la LS/92 (arts. 291 a 298) fueron declarados inconstitucionales por la STC 61/1997 al habérseles atribuido el carácter de supletorios[32], pero han sobrevivido a esta nulidad al haberse recogido con carácter mayoritario en la normativa autonómica[33], cierto es que con variantes. Debe tenerse en cuenta también la regulación estatal de su inscripción registral recogida en los arts. 83 y ss. del RHU.

En cualquier caso, ha de advertirse que la regulación autonómica resulta en ocasiones más aparente que real. Por ejemplo, en la Comunidad de Madrid el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto se articulaba a través de la Orden 2907/2005, de 23 de septiembre, por la

---

explicación del estancamiento demográfico y económico de comienzos de los años ochenta y su expresión en el urbanismo en la entrevista a Eduardo Mangada publicada en el núm. 7 de la revista Urbanismo COAM (1989, p. 25).

30_Un análisis crítico del Plan 18 000 en Hernández-Aja (2003, p. 305).

31_Así, en el correspondiente pliego general del expediente administrativo 711/2012/26547, se establece: *"El Ayuntamiento procederá a la venta de las cuotas correspondientes a sus titulares superficiarios con independencia de la conformidad o no del resto de los titulares superficiarios que constituyan cada Comunidad o Mancomunidad de Propietarios. Con ello se pretende extender la posibilidad de la adquisición de la cuota de suelo que corresponda a cada vivienda, a todos los superficiarios y no solo a los que en su día alcanzaron o puedan alcanzar el requisito de unanimidad en las diferentes Comunidades de superficiarios constituidas en régimen de propiedad horizontal".*
La enajenación de estas parcelas a sus superficiarios se enmarca dentro del cumplimiento de las finalidades públicas y sociales previstas en la ley para el Patrimonio Municipal del Suelo, en orden a rematar la intervención municipal en el mercado de la vivienda de Madrid, facilitando el acceso futuro a la plena propiedad del suelo y vuelo a aquellos titulares de derechos de superficie que así lo deseen.
Por lo tanto, la finalidad o función económico- social que se pretende conseguir con la enajenación directa y onerosa de las cuotas de suelo correspondientes a los pisos, locales y garajes de los superficiarios, no es otra que cada adquirente y superficiario adquiera la cuota de suelo correspondiente a su piso, garaje, anejo o local en su caso, y en la misma proporción o cuota que corresponda a dicha edificación en la propiedad horizontal, de forma que pueda consolidar en el momento de la extinción del derecho de superficie, la plena propiedad del mismo".

32_En rigor, únicamente sobrevivió a esta masiva declaración de nulidad el art. 296 LS/92 al que se atribuyó el carácter de precepto pleno y que establecía que no podían inscribirse en el Registro de la Propiedad las transmisiones efectuadas sobre los inmuebles incluidos en las delimitaciones sujetas a tanteo y retracto, si no aparece acreditada la realización de las notificaciones exigidas (vid. F.J. 39 STC 61/97).

33_Únicamente no lo regulan en la actualidad las legislaciones urbanísticas gallega y valenciana, aunque esta última sí regula tanteo y retractos específicos para la vivienda protegida a través del Decreto-ley 6/2020, de 5 de junio, para la ampliación de vivienda pública en la Comunitat Valenciana mediante los derechos de tanteo y retracto.

que se delimitan los suelos sometidos al derecho de tanteo y retracto regulado en el artículo 182.1.b) de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid. Hablamos en pasado porque, precisamente, la norma autonómica establecía un plazo de 8 años que, al haber ya transcurrido, permite entender a la Comunidad de Madrid que la vigencia de esta Orden ha finalizado y ha devenido inaplicable, sin que se haya aprobado norma alguna que la sustituya.

3 ÚLTIMAS TENDENCIAS URBANÍSTICAS EN MATERIA DE VIVIENDA

A continuación, resumimos las herramientas que, desde la legislación urbanística estatal o autonómica, vienen utilizándose en tiempos recientes para fomentar la construcción de viviendas.

3.1 Reservas de suelo para vivienda protegida

Es evidente que la técnica de la reserva de suelo para la construcción de vivienda protegida[34] no puede considerarse como una novedad legislativa, puesto que se origina en la normativa autonómica de los años 90 del siglo pasado, pero sí es reciente el énfasis otorgado por alguna normativa, fundamentalmente la estatal a través de las reformas llevadas a cabo por la LDV. Como hemos anticipado, para quien escribe estas líneas, cuya tesis doctoral versó sobre la vivienda protegida, parte de la solución al problema de la vivienda que padecemos debe venir por el reforzamiento de la figura de la vivienda protegida y de la reserva de suelo para su construcción.

Prescindiendo de los antecedentes y de la intrahistoria de las reservas de suelo para vivienda protegida que ya han sido convenientemente analizados por la doctrina[35], hay que tener en cuenta dos hechos objetivos: i) Todos los *"cambios de ordenación"* de ámbitos urbanísticos con uso residencial cuyo procedimiento de aprobación se hayan iniciado con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 8/2007 deben reservar los terrenos necesarios para realizar el 40 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en actuaciones de nueva urbanización y el 20 por ciento en actuaciones de reforma o renovación de la urbanización o los porcentajes que marque la legislación autonómica si son superiores (arts. 20.1 y D.T. 1ª LS/15) y además debe destinarse un 50 por ciento de esta reserva a alquiler (art. 15.1.d LDV)[36] y ii) el uso de vivienda protegida o denominaciones equivalentes se configura por el planeamiento como una calificación urbanística específica diferente de otras calificaciones urbanísticas vinculadas a la vivienda (por ejemplo, vivienda libre) a la que suele otorgarse un coeficiente de ponderación propio y diferente de otros usos de vivienda a efectos de equidistribución.

Estos dos parámetros significan un cambio del modelo tradicional de la construcción de la vivienda protegida basada históricamente en acciones de fomento vehiculadas a través de planes estatales y autonómicos que establecían

34_Utilizamos la expresión *"vivienda protegida"* como síntesis de la expresión que utiliza el art. 20.1 de la LS/15 referida a *"vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa"* y que integra todas las modalidades autonómicas o locales que cumplen este requisito legal relativo a la limitación de precio de venta o renta. El art. 16 de la LDV ampliaba los caracteres básicos de las viviendas protegidas, pero ha sido anulado por la STC 79/2024, de 21 mayo.

35_Entre otros, deben citarse los estudios de Villar-Rojas (2008), Alonso-Ibáñez (2004, p. 15), García-Álvarez-García (2010, p. 393); Vaquer-Caballería (2017, p. 72); Iglesias-González (2009, p. 54). En síntesis, en un primer momento el Tribunal Supremo anuló diversas previsiones de planeamiento general que calificaban suelo para la construcción de vivienda protegida; vid. por ejemplo Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de junio de 1987, ponente Delgado Barrio. Como reacción a esta jurisprudencia, por una parte, la LS/90 y la LS/92 configuran la calificación de terrenos con destino a la construcción de viviendas de protección oficial u otro régimen de protección pública como un uso específico, debiéndose asignar un coeficiente de ponderación específico, vid. art. 98.3 LS/92; por otra parte, algunas normas autonómicas comienzan a contemplar que los desarrollos urbanísticos deben reservar un porcentaje mínimo a la construcción de vivienda protegidas (vid., por ejemplo, art. 110.1 de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de la Comunidad de Madrid). Finalmente, la LS/07 (art.10) establecerá una reserva mínima de suelo para vivienda sujeta a un régimen de protección pública en determinadas actuaciones de transformación, que pasa a la LS/15 vigente (art. 20.1).

36_La STC 26/2025, de 29 de enero, ha confirmado la constitucionalidad de esta previsión normativa de la LDV concluyendo que *"en definitiva, el art. 15.1 d) da lugar a una afección de tipo condicional –ello explica la fijación de un determinado porcentaje– del ámbito material en que se proyecta, sin que no obstante efectúe una ordenación excesiva del sector de actividad en el que se ejerce el derecho cuyo ejercicio en igualdad de condiciones pretende garantizar. No configura, por ello, un modelo concreto de urbanismo"* (F.J. 3º).

ayudas económicas a promotores o adquirentes para la promoción y adquisición de vivienda protegida. Este sistema basado en la acción de fomento comportaba el establecimiento de límites al derecho de propiedad fundamentalmente basados en prohibiciones temporales de disposición o en el establecimiento de límites temporales del precio de venta o renta de estas viviendas protegidas, que variaba con base en la normativa estatal o autonómica aplicable (10, 15, 30, 50 años o duración permanente). Este modelo ha sido muy importante en el acceso a una vivienda principal por una parte muy relevante de la población llegando a porcentajes del 80 por 100 de las viviendas principales como han demostrado Trilla-Bellart y bosch-meda (2018, p. 22)[37]. Pero mayoritariamente todas o muy buena parte de estas viviendas ya han dejado de ser viviendas protegidas, esto es, ya no están sujetas a precios de venta o renta, de forma que el esfuerzo colectivo que significó la existencia de estos planes públicos de ayudas basados en la existencia de ayudas económicas se ha evaporado. Desde el punto de vista urbanístico, ha de tenerse en cuenta que todas estas viviendas protegidas se construían en suelo calificado genéricamente para uso residencial, habida cuenta que no era frecuente la calificación urbanística de uso *"vivienda protegida"*.

Este modelo de viviendas protegidas basado en planes estatales y autonómicos de vivienda cambia radicalmente desde el momento en el que el planeamiento urbanístico reserva suelo específico para la construcción de vivienda protegida, esto es califica suelo para este uso concreto, distinguiéndolo de otros, normalmente vivienda libre en general. Nótese que este nuevo modelo basado en la planificación urbanística no es incompatible con la existencia de ayudas económicas para la construcción de viviendas, aunque, como bien afirma Vaquer-caballería (2017, p. 75), es más eficaz el sistema de planificación urbanística, habida cuenta la limitada capacidad de las acciones de fomento a través de los planes de vivienda para incidir en el mercado (Vaquer-caballería, 2016:15).

Desde esta perspectiva, ya no resulta relevante el plazo de duración del régimen legal para las viviendas protegidas que establezca la normativa autonómica (10, 15, 30 años o indefinida) y que fijan las calificaciones provisional y definitiva típicas de proceso de autorización de la construcción de las viviendas protegidas[38], puesto que ahora debe tenerse en cuenta la calificación urbanística del suelo, que, como regla general, es indefinida, mientras no se altere el planeamiento. En otras palabras, los plazos de duración del régimen legal de las viviendas protegidas de 10, 15, 30 años computados habitualmente desde la obtención de la calificación definitiva se aplicarán en aquellas viviendas construidas en suelo residencial libre, si permite la construcción de vivienda protegida, pero no jugará en aquellas parcelas calificadas por el planeamiento para la construcción de vivienda protegida que se someten al régimen de calificación urbanística, que como hemos dicho es normalmente permanente hasta la alteración del planeamiento. Además, la existencia de una calificación definitiva de vivienda protegida por ejemplo con un plazo de duración de 30 años en suelo calificado urbanísticamente para la construcción para vivienda protegida no significa que a los 30 años las viviendas pasen a ser libres, puesto que necesariamente (mientras se mantenga la calificación del suelo para el uso vivienda protegida) las viviendas construidas en este suelo deberán ser protegidas y, por lo tanto, sujetas a los precios que correspondan de precio de venta y renta; nada impide la renovación de la calificación definitiva de vivienda protegida mientras se mantenga la calificación urbanística de vivienda protegida.

Resulta evidente que en suelo industrial no se puede implantar un uso residencial, pues lo mismo ocurre en las parcelas destinadas a la construcción de viviendas protegidas en las que no podrá haber viviendas libres, salvo en el hipotético y raro supuesto en el que el planeamiento permita la vivienda libre como uso alternativo. Salvo que, insistimos, se produzca una alteración del planeamiento.

La LDV ha reforzado notablemente el entendimiento del cambio del modelo, que ya existía habida cuenta el alcance del concepto *"calificación urbanística"*. De hecho, el art. 15.1.c) de la LDV

37_Estos autores concluyen que *"un 80% de las familias españolas que han accedido a una vivienda hasta el año 1991, y un 70% hasta el 2001, lo han hecho a través de una vivienda protegida"*.

38_No deben confundirse la calificación de vivienda protegida (bien calificación provisional, bien calificación definitiva) que son los actos administrativos mediante los cuales la Administración pública competente permite la construcción de vivienda protegida con la calificación urbanística de vivienda protegida que contemplará el instrumento de planeamiento urbanístico. A pesar de su coincidencia formal de la expresión, calificación de vivienda protegida y calificación urbanística para vivienda protegida son conceptos bien diferentes.

utiliza expresamente la expresión *"calificación de un suelo como de reserva para vivienda sujeta a un régimen de protección pública"* a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 20 de la LS/15. La vinculación de la *"calificación"* a la *"reserva"* no es afortunada porque la calificación urbanística será una consecuencia de la aplicación de la reserva de suelo para vivienda protegida, pero la intención del legislador es clara, la reserva de suelo para vivienda protegida conlleva la existencia de una calificación urbanística prevista en el planeamiento en todos sus términos[39]. La verdad es que no se nos ocurre otra forma de plasmar las reservas de suelo para vivienda protegida y no está de más que el legislador estatal lo explicite.

Como hemos anticipado, en la mecánica urbanística es claro que la calificación urbanística tiene vigencia indefinida o permanente, puesto que no deja de ser una determinación urbanística y los planes urbanísticos tienen vigencia indefinida. Pero no está de más que, como aviso a navegantes, el legislador estatal lo establezca expresamente como lo ha hecho en el citado art. 15.1.c) LS/15 que establece, como criterio básico y por lo tanto de aplicación automática:

> c) La calificación de un suelo como de reserva para vivienda sujeta a un régimen de protección pública, a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 20, del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, no podrá modificarse, salvo en los casos excepcionales en los que el instrumento de ordenación urbanística justifique la innecesariedad de este tipo de viviendas o la imposibilidad sobrevenida de dicho destino, con independencia de que puedan modificarse las condiciones o características de la vivienda protegida para atender a la demanda y necesidades del ámbito territorial.

De esta forma, el legislador estatal establece severos límites y una motivación reforzada para los supuestos en los que se contemple una modificación de la calificación de uso vivienda protegida.

Debe tenerse en cuenta que esta previsión normativa ha sido validada por la STC 26/2025, de 29 de enero, frente a los planteamientos que cuestionaban su constitucionalidad[40]. En efecto, el F.J. 3 de esta STC describe en primer lugar el contenido del art. 15.1.c) LDV en los siguientes términos:

> Es evidente que la variación de la calificación de un suelo para vivienda con protección solo puede cambiar a otra que no sea tal y, por lo tanto, la medida busca evitar una modificación in peius de este tipo de reservas de suelo. También es claro que las excepciones a la regla general se mueven en aquel mismo doble plano, al hacerse depender bien de eventualidades fácticas relativas al suelo concreto (imposibilidad sobrevenida del destino), bien de las circunstancias existentes en el ámbito del instrumento de ordenación, que pudieran hacer devenir innecesarias reservas para este tipo de viviendas.
>
> Vista esta configuración dual, la medida que aquí se discute produce como efecto la irreversibilidad de las reservas que de conformidad con el art. 20.1 b) TRLSRU haya fijado el instrumento de ordenación urbanística en todo su ámbito. Estamos, por tanto, ante una cláusula general de no regresión de las reservas de suelo para vivienda con protección pública, salvo que, atendiendo precisamente a lo que justifique el instrumento de ordenación urbanística, tales viviendas no sean ya necesarias. Una cláusula standstill similar a la que, con distintas técnicas y denominaciones, opera de forma habitual en el sector del Derecho ambiental.

A continuación, la STC 26/2025, de 29 de enero, descarta la contradicción de esta norma con las competencias estatales afirmando:

> La norma complementaria, que el art. 15.1 c) de la Ley 12/2023 añade a dicho art. 20.1 b) TRLSRU, satisface igualmente el canon de constitucionalidad. Es evidente que la misma afecta a las competencias autonómicas en materia urbanística, pero lo

39_Un antecedente de esta previsión normativa se encuentra en el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, cuyo artículo 6 establecía: *"Artículo 6. Duración del régimen de protección de las viviendas y alojamientos protegidos y limitación del precio de las viviendas usadas 1. Las viviendas y alojamientos que se acojan a la financiación de este Plan, deberán estar sujetos a un régimen de protección pública, que excluya la descalificación voluntaria, incluso en el supuesto de subasta y adjudicación de las viviendas por ejecución judicial del préstamo, de la siguiente duración: a) De carácter permanente mientras subsista el régimen del suelo, si las viviendas y alojamientos hubieran sido promovidos en suelo destinado por el planeamiento a vivienda protegida, o en suelo dotacional público, y, en todo caso, durante un plazo no inferior a 30 años. b) De 30 años, al menos, si las viviendas y alojamientos hubieran sido promovidos en otros suelos. (...)".*

40_Un análisis de esta sentencia se puede encontrar en Ponce-Solé (2025, p. 19).

> hace el legislador estatal en genuino ejercicio de su competencia para establecer directrices y criterios globales de ordenación, en este caso la no reducción de la vivienda con protección pública en atención a las actuales circunstancias del mercado inmobiliario en España. Así lo señalamos también en la STC 79/2024, en concreto en el fundamento jurídico 5 B) c) en relación con otro de los incisos del art. 15.1 de la Ley 12/2023, también construido sobre la referencia al art. 20.1 b) TRLSRU.
>
> Basta lo anterior para descartar la primera y principal tacha de inconstitucionalidad, que han planteado los recurrentes contra el art. 15.1 c) de la Ley 12/2023, máxime si se tiene en cuenta que la argumentación de la demanda no considera respecto de este precepto en ningún momento el art. 149.1.13 CE, pivotando la queja en exclusiva sobre el art. 149.1.1 CE y limitándose el recurso a afirmar que se deja vacío de contenido un futuro desarrollo por las comunidades autónomas. Nada más lejos de la realidad, toda vez que el precepto no efectúa una normación completa del ámbito al que se dirige, ni impide que el legislador autonómico –sometiéndose, eso sí, al condicionamiento que supone– disponga de un amplio margen para desarrollar un régimen urbanístico propio.

Y, como colofón, la STC 26/2025, de 29 de enero, descarta un posible conflicto con la autonomía local con base en la siguiente argumentación:

> Es incuestionable que la disposición recurrida tiene clara incidencia en un ámbito propio del círculo de intereses de los municipios, al restringir su capacidad decisoria para ordenar con libertad los usos del suelo de su territorio, pero también ha quedado dicho en el apartado precedente de este fundamento jurídico que el Estado tiene competencia para incidir en esta materia desde el legítimo ejercicio de competencias transversales. (...) En esta ocasión, la afección a la autonomía local se produce al ejercer el Estado la competencia del art. 149.1.13 CE. Y, a partir del análisis del precepto impugnado y el traslado de la doctrina expuesta, es posible apreciar que se ponderan los intereses afectados de un modo que no puede considerarse contrario al principio constitucional de autonomía local. El interés supralocal, derivado en este caso de las circunstancias de escasez de vivienda protegida, justifica la directriz planificadora de que no se minore el suelo reservado para ella y restringe la autonomía local de una forma limitada y proporcionada. No en vano, no se afecta a la libertad de calificación del suelo con carácter general, solo al afectado a reservas de un determinado tipo y, dentro de ellas, sigue existiendo un amplio campo de actuación local para establecer las condiciones o características urbanísticas de la vivienda para cuya protección se establece la reserva en atención a las circunstancias del ámbito territorial. No existe, por tanto, el efecto que denuncia la demanda, cuando afirma que se elimina cualquier margen de actuación sobre las reservas ya efectuadas.
>
> Además, con la salvaguarda de la imposibilidad fáctica sobrevenida de la efectiva realización destino de la reserva, el precepto anuda la afección de la autonomía urbanística local a la necesidad de vivienda sujeta a protección pública en el ámbito del instrumento urbanístico, de suerte que, desaparecida la segunda, cesa también la primera. Identificar la finalidad de la disposición controvertida no plantea mayores dificultades: instar la cobertura de las necesidades de vivienda protegida allí donde existan.
>
> El art. 15.1 c) de la Ley 12/2023 no vulnera, en consecuencia, el principio constitucional de autonomía local.

De esta forma, se apuntala constitucionalmente el modelo de reserva de suelo para vivienda protegida. No se trata de una herramienta menor. Todos los suelos calificados con el uso vivienda protegida en cualquiera de sus variantes por el planeamiento urbanístico deberán destinarse (mientras se mantenga esta calificación urbanística) a vivienda protegida, incluso si ha obtenido una calificación definitiva de vivienda protegida con un plazo limitado (por ejemplo, 10, 15, 30 años) puesto que la calificación urbanística no puede ser modificada por una calificación definitiva y nada impide que estas calificaciones definitivas de vivienda protegida se renueven. Esta nueva percepción de los distintos efectos jurídicos de la calificación definitiva de la vivienda protegida y de la calificación urbanística de vivienda protegida ya fue anticipada por Porto-Rey (2001, p. 97) que consideraba que la descalificación de una vivienda protegida en un suelo calificado urbanísticamente para la construcción de vivienda protegida dejaba en situación de fuera de ordenación a la vivienda; desde la primacía de la calificación urbanística de vivienda protegida (de duración indefinida y sujeta a límites legales para su modificación) sobre la calificación definitiva de vivienda protegida, únicamente cabe concluir, en nuestra opinión, que la calificación definitiva de vivienda protegida (y su duración) debe adaptarse a la calificación urbanística de vivienda protegida. Se podrá estar a favor o en contra de este régimen, y se podrán enfatizar que la duración indefinida de la calificación urbanística de vivienda protegida

tiene efectos negativos colaterales sobre el mercado de la vivienda[41], pero desde el punto de vista jurídico y con la normativa actualmente vigente, nos parece claro que no puede sino considerarse la preeminencia jurídica de la calificación urbanística de vivienda protegida.

Ahora bien, la clave es qué se entiende por vivienda protegida, pero ese es otro debate; el art. 16 LDV intentó homogenizar el concepto de vivienda protegida y evitar su disparidad estableciendo unos mimbres comunes, pero ha sido anulado por la STC 79/2024, de 21 de mayo, puesto que la redacción final de este precepto era absolutamente confusa, empeorando la mucho mejor, más nítida y respetuosa con el reparto competencial redacción que tenía este precepto en el proyecto de Ley[42]. El anulado art. 16 LDV establecía que las viviendas protegidas promovidas sobre suelos cuyo destino sea el uso vivienda protegida estaban sometidas a un régimen de protección pública permanente como regla general. Esta previsión normativa era absolutamente congruente con el concepto de calificación urbanística que hemos analizado, pero su anulación, por motivos estrictamente competenciales, no impide en absoluto mantener idénticos efectos al amparo del artículo 15.1.c) LDV.

3.2 Viviendas dotacionales

La vivienda dotacional tampoco puede considerarse como una novedad absoluta, ya que al menos existe desde la (ya derogada) Ley 17/1994, de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda del País Vasco[43], pero debe enfatizarse el esfuerzo legislativo reciente en fomentar esta figura.

Podrían definirse dos vectores en la regulación de las viviendas dotacionales. Por una parte, la previsión de que la vivienda puede ser una dotación pública más y permitir expresamente su implantación, a veces con condiciones, en suelo dotacional. Por otra parte, algunas normas autonómicas establecen unos estándares concretos para las viviendas dotacionales.

Estas dos perspectivas de la vivienda dotacional se definen perfectamente en el art. 15.1 a) de la LDV que establece:

> (...) a) Con la finalidad de ampliar la oferta de vivienda social o dotacional, los instrumentos de ordenación territorial y urbanística:
> 1.º Podrán establecer como uso compatible de los suelos dotacionales, el destinado a la construcción de viviendas dotacionales públicas.
> 2.º Podrán establecer la obtención de suelo con destino a vivienda social o dotacional, con cargo a las actuaciones de transformación urbanística que prevean los instrumentos correspondientes, cuando así lo establezca la legislación de ordenación territorial y urbanística y en las condiciones por ella fijadas.

En efecto, el apartado 1º da cobertura normativa directa para que los instrumentos de planeamiento contemplen el uso de vivienda dotacional como uso viable en los suelos dotacionales. No es claro si es necesaria esta cobertura normativa y si un instrumento de planeamiento únicamente puede contemplar (en parcela pública o

41_Un buen catálogo de estos efectos negativos se puede encontrar en Navas-Olóriz (2009, p. 96) que, por ejemplo, afirma (ibidem, 98) "*cuando hablamos de calificaciones a perpetuidad o de noventa o de más de 10 años, ¿no estaremos impidiendo a las rentas más bajas la posibilidad, no vedada a las más altas, de beneficiarse de las plusvalías obtenidas por la venta de sus viviendas?*".

42_Vid. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, XIV legislatura, Proyectos de Ley, núm. 89-1, 18 de febrero de 2022. El art. 16 en el Proyecto de Ley establecía: *"Artículo 16. Vivienda protegida. 1. Sin perjuicio de las condiciones y requisitos adicionales que establezca la legislación autonómica, la vivienda protegida se rige, a título de condiciones básicas fijadas por la legislación estatal, por las siguientes reglas: (...)"*. La redacción final del art. 16 de la LDV era la siguiente: *"Artículo 16. Vivienda protegida. 1. Sin perjuicio de las condiciones y requisitos establecidos por la legislación y normativa de ámbito autonómico o municipal, que tendrán en todo caso carácter prevalente, la vivienda protegida se regirá por los siguientes principios: (...)"*. Desaparece la referencia a condiciones y requisitos "adicionales", desaparece la referencia clave a las "condiciones básicas", aparece la expresión a la configuración de la normativa autonómica como "prevalente" con respecto a la estatal y se sustituye la expresión "reglas" por la de "principios".

43_El artículo 2.1 de esta Ley establecía: *"Los Planes Generales de Ordenación Urbana y las Normas Subsidiarias de Planeamiento de los municipios con población superior a 7.000 habitantes deberán calificar como suelo destinado a la construcción de viviendas sujetas a protección pública la superficie de terreno que resulte necesaria para materializar el aprovechamiento mínimo siguiente: – En suelo urbano, el 20% del total residencial previsto en operaciones integradas de reforma interior que deban ser ejecutadas mediante unidades de ejecución, quedando excluidas las actuaciones asistemáticas a que se refiere el artículo 143 de la ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, texto refundido de 26 de junio de 1992. – En suelo urbanizable programado, para cada uno de los cuatrienios, y en suelo apto para urbanizar, el 65% del total residencial previsto en esta clase de suelo"*.

privada) los usos que se establecen en la normativa estatal o autonómica aplicable, incluso en una interpretación reduccionista de la relación ley-reglamento, siendo incontestable que de forma regular los instrumentos de planeamiento contienen todo tipo de usos (globales y pormenorizados, en la jerga urbanística usual) que no siempre encuentran reflejo en norma con rango de Ley[44]. Sea como fuere, esta previsión normativa estatal permite superar este debate, al menos en lo que se refiere a la vivienda dotacional, y suple eventuales lagunas en la regulación autonómica.

Por su parte, el apartado 2º del art. 15.1.a) de la LDV otorga cobertura normativa al establecimiento de cesiones dotacionales para la implantación de vivienda dotacional, por ejemplo, a través de su consideración como estándares urbanísticos, remitiendo su regulación a la normativa urbanística autonómica.

Debe notarse que la LDV no siempre utiliza de forma homogénea el concepto de vivienda dotacional que, en unas ocasiones aparece en solitario, y en otras como equivalente a vivienda social, como se evidencia en el artículo que acabamos de transcribir. Si nos atenemos al preámbulo de la LDV, la vivienda dotacional es una especie del género vivienda social, afirmándose expresamente en el preámbulo de la LDV que

> dentro del parque de vivienda social se encuentran las viviendas dotacionales públicas, que son aquellas que ocupan terrenos calificados urbanísticamente como dotacionales públicos o que forman parte de edificaciones o locales destinados a equipamientos de titularidad pública y afectos al servicio público (apartado III).

Si seguimos el esquema recogido en el art. 15.1 a) de la LDV, debe tenerse en cuenta que son numerosas las normas autonómicas que ya recogían la posibilidad de construir viviendas en suelos dotacionales. Valga como ejemplo la legislación urbanística valenciana, estableciendo el anexo IV del TRLUV, dentro de la modalidad de equipamiento, el uso dotacional *"Residencial dotacional (QR)"* que se define como

> viviendas destinadas a residencia permanente en régimen de alquiler, para colectivos desfavorecidos (personas mayores, discapacitadas o menores de 35 años, situaciones de vulnerabilidad, exclusión o emergencia habitacional) o con destino a edificios para residencia en situación de vivienda colaborativa de cesión de uso bajo el régimen de protección pública45.

La implantación de viviendas en suelos demaniales puede afectar al estándar de dotaciones públicas disfrutado por los habitantes del ámbito urbanístico de referencia, precisamente al aumentar el número de habitantes y mantenerse el suelo dotacional. Debe recordarse que el art. 15.1.a) de la LDV nada dice al respecto, pero alguna Comunidad Autónoma ha establecido límites específicos, contemplando, por ejemplo, la Comunidad de Madrid, a partir de la reforma llevada a cabo por la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, que deben cumplirse los siguientes parámetros: a) Que la edificabilidad del uso a implantar sea inferior al 5 por 100 de la edificabilidad residencial establecida por el planeamiento para el ámbito o sector; y b) Que al computarse la edificabilidad resultante como residencial a estos únicos efectos, se mantenga el cumplimiento de la dotación de redes públicas exigibles (vid. art. 36.2 LSM).

44_García-de-Enterría y Parejo-Alfonso (1979, p. 259) advirtieron tempranamente la *"absoluta indeterminación legal" de los tipos de usos globales o pormenorizados, concluyendo que esta indeterminación resulta peligrosa por cuanto "deja en libertad absoluta al planificador para establecer la tipología de usos y de sus incompatibilidades y, por tanto, abre la puerta a una absoluta disparidad a este respecto no sólo entre Planes del mismo nivel, sino de Planes situados en relación jerárquica y ordenadores de idéntico territorio".*

45_Otra definición se puede encontrar en el Decreto 128/2024, de 17 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Directriz Especial de Viviendas Dotacionales Públicas, que define vivienda dotacional pública en los siguientes términos: *"Se entenderá por vivienda dotacional pública aquella que esté destinada al alquiler, cesión o cualquier otra fórmula de tenencia temporal, sujeta a limitaciones de renta y destinada a demandantes con dificultades para acceder a una vivienda en el mercado libre, construida sobre suelos de titularidad pública calificados urbanísticamente para su uso dotacional, con las limitaciones relacionadas en los artículos 7 y 8 de estas Normas, sobre los que podrá constituirse derecho de superficie, concesión administrativa o negocio jurídico equivalente" (art. 3). Vid. otro ejemplo en el art.18, titulado "los equipamientos comunitarios de alojamiento dotacional" de la catalana Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda. También el Decreto-Ley 1/2025, de 24 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda de Andalucía, permite la implantación de vivienda o alojamiento dotacional "en las parcelas y edificios vacantes en zonas de uso global residencial, calificadas por los instrumentos de planeamiento vigentes como equipamiento comunitario público, que no tenga asignado un destino específico o que estén calificadas con el uso genérico de interés público y social".*

No puede dejar de tenerse en cuenta que también es relativamente frecuente que los planes generales incorporen la categoría de la vivienda dotacional. Sirva como ejemplo el Plan General de Alcobendas (Comunidad de Madrid)[46] que en sus normas urbanísticas define de la siguiente forma el concepto de alojamiento dotacional:

> Edificación residencial de carácter social, de titularidad pública ejecutada sobre suelo municipal, destinada a cubrir las necesidades de alojamiento de las personas y colectivos más desprotegidos, de menores recursos y especialmente necesitados (jóvenes, mayores, estudiantes, familias monoparentales). Estos alojamientos tendrán carácter transitorio o rotativo y por lo tanto serán ocupadas por sus usuarios de forma temporal (art. 4.3.2. de las normas urbanísticas).

Además de contemplar la posibilidad de construir viviendas en suelos demaniales, numerosas legislaciones autonómicas han previsto estándares dotacionales específicos al respecto. Un ejemplo de ello se encuentra en la legislación urbanística madrileña que creó, en la redacción originaria de la LSM, una cesión de redes supramunicipales cuantificada en 20 $m^2s/100m^2$ que tenía como destino primario la construcción de una *"red de viviendas públicas o de integración social", en la versión actual "red de viviendas públicas sujetas a un régimen de protección"* que se cedían a la Administración autonómica (art. 36.2 LSM); aunque la norma vigente ya no prevé la obligación de cesión de suelo para las redes supramunicipales, el cuantioso suelo que recibió de forma obligatoria y gratuita la Comunidad de Madrid ha permitido realizar el denominado Plan Vive, por el que entidades privadas construyen y gestionan promociones de viviendas protegidas mediante concesiones demaniales[47]. Este camino ha sido seguido por otras Comunidades Autónomas[48], basten al efecto los ejemplos de Navarra[49] o País Vasco[50].

En mi opinión, no resultan incompatibles las reservas de suelo para vivienda protegida con la previsión de estándares para viviendas dotacionales, habida cuenta que tienen destinatarios diferentes. Las viviendas dotacionales o sociales en la nomenclatura de la LDV deben estar destinadas a los sectores sociales con más dificultad de acceso a la vivienda, mientras que las viviendas protegidas pueden estar dirigidas a crear un parque privado de vivienda a precio moderado, dirigidas a las capas medias de la sociedad que tienen problemas para acceder al mercado libre.

3.3 Vivienda como uso alternativo o autorizable

La situación de emergencia habitacional que sufrimos puede corregirse, entre otras medidas, a través del aumento del suelo destinado a la construcción de viviendas. En condiciones normales, el procedimiento ortodoxo consistiría en que los municipios afectados realizaran modificaciones del planeamiento urbanístico (general o

46_Aprobado definitivamente mediante acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 9 de julio de 2009 (BOCM de 23 de julio).

47_Vid., al efecto, la Orden 3/2021, de 14 de enero, de la Consejería de Vivienda y Administración Local de la Comunidad de Madrid, por la que se aprueba el inicio del procedimiento para el otorgamiento de la concesión demanial de parcelas de redes supramunicipales, titularidad de la Comunidad de Madrid, destinadas a la construcción de viviendas en alquiler a precios asequibles, se acuerda la apertura del procedimiento de licitación y se aprueban los Pliegos de Condiciones Particulares y Prescripciones Técnicas que han de regir la misma (BOCM de 19 de enero de 2021). Más recientemente, vid. Orden de 3 de abril de 2025, de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, por la que se aprueba el inicio del procedimiento para el otorgamiento de la concesión demanial de parcelas titularidad de la Comunidad de Madrid, destinadas a la construcción de viviendas dedicadas al alquiler a precio asequible, se acuerda la apertura del procedimiento de licitación y se aprueban los Pliegos de Condiciones Particulares y de Prescripciones Técnicas que han de regir la misma (BOCM de 7 de abril de 2025).

48_Un estudio de la evolución histórica de la reserva de suelo dotacional para uso residencial se puede encontrar en Vaquer-Caballería (2017, p. 75).

49_Vid. art. 55.6 del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que establece: *"En los sectores de suelo urbanizable de uso predominante residencial el planeamiento deberá definir una reserva de suelo, con el carácter de dotación supramunicipal, con una superficie no inferior a 3 metros cuadrados por cada 100 metros cuadrados construidos de uso residencial, que tendrá la condición de solar, la cual se calificará para la construcción de viviendas protegidas en régimen de arrendamiento".*

50_Vid. art. 81.1 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco que establece: *"El planeamiento urbanístico de municipios con población igual o superior a 20 000 habitantes deberá calificar en ámbitos de uso predominantemente residencial con destino a alojamientos dotacionales una superficie de suelo no inferior a 1,5 metros cuadrados por cada incremento de 100 metros cuadrados de techo de uso residencial o, en defecto de su determinación, por cada nueva vivienda prevista en el planeamiento, o, en su caso, un porcentaje que dé lugar, al menos, a dos parcelas independientes".*

pormenorizado) con el objeto de cambiar el uso de aquellos solares no edificados destinados a usos distintos al residencial. Esta vía ortodoxa no es nada ágil, habida cuenta los múltiples trámites que cualquier alteración del planeamiento precisa. Ya se ha puesto de manifiesto que el planeamiento urbanístico municipal se encuentra petrificado y necesita una reforma severa, hacia modelos estratégicos[51].

Pero mientras llega ese cambio del modelo de planificación urbanística, no puede sorprender que los legisladores autonómicos, ante la necesidad inmediata de sacar suelo residencial al mercado, hayan acudido a la aprobación de Leyes que permitan transformar de la forma más automática posible suelo vacante o edificios en desuso para permitir destinarlos a uso residencial. En nuestro país, es mucho más sencillo aprobar una Ley que modificar el planeamiento.

La idea es muy intuitiva y eficaz. El lugar de tramitar sucesivas modificaciones de planeamiento, una Ley puede permitir la consideración del uso de vivienda como alternativo, resultando aplicable este régimen de uso alternativo automáticamente desde la entrada en vigor de la Ley y sin necesidad de modificar el planeamiento.

La primera iniciativa en este sentido fue el Decreto-Ley 6/2023, de 2 de octubre, de medidas urgentes en materia de vivienda de Baleares, que ha dado lugar a la Ley 3/2024, de 3 de mayo, de medidas urgentes en materia de vivienda de Baleares. La LB 3/2024 tiene como objetivo primario, conforme se explicita en su exposición de motivos, aumentar la oferta de vivienda a la ciudadanía en un plazo mínimo. Para ello, contiene una batería de medidas que fundamentalmente se articulan como nuevas disposiciones adicionales de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Islas Baleares, entre las que cabe destacar:

1 Norma temporal para facilitar la reconversión de locales existentes en viviendas
2 Norma temporal de modificación de densidad de viviendas y para facilitar la división de viviendas unifamiliares entre medianeras
3 Norma temporal de cambio de uso y de aprovechamiento en los terrenos calificados como equipamientos públicos y privados
4 Actuaciones para permitir el crecimiento en altura
5 Norma de cambio de uso y aprovechamiento en los terrenos con calificaciones que admitan el uso de alojamiento turístico

A nuestros efectos, interesa especialmente la norma temporal de cambio de uso y de aprovechamiento en los terrenos calificados como equipamientos públicos y privados[52] que permite en estos suelos, en determinadas condiciones y plazos, la solicitud de licencia para implantar un "*uso residencial destinado a vivienda protegida en régimen de alquiler o en cesión de uso*". Aunque la norma no hace referencia alguna al uso alternativo, resulta evidente que se está configurando por Ley como tal. Lo que sí hace esta norma es establecer su aplicación inmediata desde su entrada en vigor, salvo que el ayuntamiento que lo estime adecuado y que mediante acuerdo de Pleno adoptado en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la Ley acuerde "*la no aplicación de esta disposición, o bien exceptuar su aplicación en aquellos equipamientos por razones paisajísticas, de procedencia, de movilidad o cualquier otra en que se justifique la no implantación de vivienda protegida o de precio limitado en aquel ámbito*"[53]; es una forma de evitar afectar a la autonomía local, garantizada por el art. 140 CE.

La segunda iniciativa legislativa se ha producido en Canarias a través del Decreto-Ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda de Canarias, que encaja su contenido partiendo de la declaración normativa de *"emergencia habitacional"* (art. 2). Al igual que la norma balear que acabamos de analizar, la legislación canaria también contiene una relación de medidas (alguna de ellas con evidente paralelismo a las recogidas por la normativa balear) para

51_Baste a efectos identificativos con citar el número 217 (2023) de esta revista dedicado, de forma monográfica, al planeamiento urbano en España: crisis y desafíos de futuro y coordinado por Ezquiaga-Domínguez y González-García. Desde una perspectiva jurídica se puede consultar Baño-León (2022). El primer paso normativo ha sido adoptado por la Comunidad de Madrid que ha regulado el concepto de "Plan Estratégico Municipal" en el nuevo art. 18 quinquies de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, por la que se regulan las medidas de política territorial, suelo y urbanismo de la Comunidad de Madrid, en la redacción dada por la Ley 7/2024, de 26 de diciembre. Una temprana defensa de la figura "Plan Estratégico Municipal" se puede encontrar en Bardají-Álvarez (2005, p. 1604).

52_Recogida en la disposición adicional vigésima de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Islas Baleares.

53_Nueva disposición adicional decimoséptima de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Islas Baleares.

la implantación inmediata de nuevas viviendas, entre otras: i) recalificación de locales a uso residencial; ii) recalificación de edificaciones a uso residencial; iii) incremento de edificaciones a uso residencial; iv) incremento de edificabilidad de edificaciones destinadas a vivienda y v) divisiones de viviendas existentes.

Nos interesa especialmente la medida recogida en el art. 14 del DL 1/2024 referida a la recalificación de edificaciones a uso residencial. Establece este precepto que *"se admitirá el cambio de uso de edificaciones existentes con uso predominante terciario a residencial"* debiendo cumplirse una serie de condiciones entre las que se encuentra destinar *"al menos, el 50% de las viviendas a vivienda protegida de promoción privada"*. De nuevo, la norma evita la utilización del concepto *"uso alternativo"*, y utiliza otro mucho menos preciso e inadecuado como el de *"recalificación de edificaciones"*, pero resulta evidente que la norma está permitiendo la implantación del uso residencial en parcelas calificadas por el planeamiento como terciarias, de forma que está estableciendo un uso alternativo por Ley. Al igual que ocurría en la legislación balear, la normativa canaria también establece la aplicación directa de este cambio de esta *"recalificación"*, salvo que *"el ayuntamiento, en el ámbito de sus competencias en materia de urbanismo, decida mediante acuerdo del Pleno la no aplicación de las mismas, ya sea de manera total o parcial, o exceptúe su aplicación por ámbitos o zonas"* (art. 17.2 del DL1/2024), aunque a diferencia de la norma balear no recoge un plazo específico para su ejercicio.

La siguiente Comunidad Autónoma en contemplar la vivienda como uso alternativo ha sido la Comunidad de Madrid a través de la Ley 3/2024, de 28 de junio, de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda protegida. La norma madrileña toma ideas de los precedentes balear y canario, pero establece su propio e innovador régimen jurídico. La LM 3/2024 utiliza expresamente, a diferencia de sus precedentes, el concepto de uso alternativo y establece que en las parcelas que cumpliendo determinadas condiciones cuenten con *"una calificación de uso terciario oficinas"* se autoriza

> La implantación del uso residencial como alternativo debiendo destinarse a alguna de las modalidades de vivienda protegida en arrendamiento aplicable en la Comunidad de Madrid mientras se mantenga el régimen de protección.

Nótese que la norma madrileña no contempla todos los usos terciarios como la canaria, sino que se limita al terciario destinado a oficinas, probablemente por razones de precaución. Es claro que el uso alternativo que prevé LM 3/2024 es el residencial[54], aunque establece la carga/obligación de implantar vivienda protegida en arrendamiento durante la primera implantación del uso residencial, convirtiéndose en vivienda libre al finalizar la duración del régimen legal de vivienda protegida[55]. La normativa madrileña contempla la posibilidad de que, en uso de la autonomía local, un municipio evite la aplicación del régimen del uso alternativo en todo o en parte de su territorio o establezca condiciones adicionales de aplicación, pero a diferencia de la normativa canaria, establece un límite temporal de cuatro meses para la adopción de un acuerdo del Pleno municipal[56], aplicándose automáticamente el régimen del uso alternativo en ausencia de acuerdo municipal al respecto.

Uno de los debates que ha planteado este régimen del uso alternativo *ex lege* es el relativo a si debe venir acompañado de cesiones, tanto de aprovechamiento como de dotaciones públicas. La LM 3/2024 acierta plenamente cuando

54_Aunque es cierto que en dos ocasiones atribuye a la vivienda protegida la condición de uso alternativo, erróneamente en nuestra opinión (vid. art. 2.1 último párrafo y art. 2.3 de la LM 3/2024).

55_El Decreto 74/2009, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid, establece, en su art. 10, que la duración del régimen legal de las Viviendas con Protección Pública para arrendamiento es de quince años desde el otorgamiento de la calificación definitiva. Dado que los suelos están calificados para el uso terciario oficinas y no residencial (que se implanta) como uso alternativo, no resultan aplicables las consideraciones sobre la duración indefinida de la calificación urbanística de vivienda protegida que hemos realizado *supra*.

56_Entre otros, han aprobado acuerdos aceptando la aplicación total o parcial de la implantación del uso alternativo los municipios de Madrid (BOCM de 31 de octubre de 2024), San Sebastián de los Reyes (BOCM de 7 de noviembre de 2024), Alcobendas (BOCM de 31 de octubre de 2024), Boadilla del Monte (BOCM de 31 de octubre de 2024), Fuenlabrada (BOCM de 12 de noviembre de 2024), Alcalá de Henares (BOCM de 19 de noviembre de 2024), Majadahonda (BOCM de 25 de noviembre de 2024), Pinto (BOCM de 28 de noviembre de 2024) y Ajalvir (BOCM de 21 de enero de 2025). En cambio, han acordado entre otros la no aplicación de la Ley 3/2024 los municipios de Las Rozas (BOCM de 23 de octubre de 2024), Rivas-Vaciamadrid (BOCM de 19 de noviembre de 2024) y Ciempozuelos (acuerdo plenario de 31 de octubre de 2024, no consta su publicación en BOCM).

establece expresamente en su art. 2.3 que la implantación del uso alternativo *"no supondrá un incremento ni disminución de aprovechamiento reconocido por el planeamiento"*, lo que descarta automáticamente la necesidad de realizar cesión de aprovechamiento urbanístico. Distinto es el debate relativo a las cesiones dotacionales, habida cuenta que la implantación de nuevas viviendas puede provocar un desajuste de los estándares dotacionales existentes, empeorando el nivel de calidad de vida preexistente. En el caso de la normativa urbanística madrileña, las cesiones dotacionales se calculan en función de la edificabilidad, sin distinguir el uso, de forma que realiza idénticas cesiones el uso terciario que el uso residencial. Este sistema de cálculo explica que recientemente la normativa urbanística madrileña haya establecido que, en las actuaciones de dotación, no será necesario realizar nuevas cesiones dotacionales cuando se haya alcanzado el nivel mínimo de cesiones exigido[57]. De una forma más abrupta y discutible, la normativa canaria dispone que a los cambios de uso no les será aplicable ni las cesiones de aprovechamiento ni las dotacionales (art. 17.1.b DL 1/2024).

Finalmente, el Decreto-Ley 1/2025, de 24 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda de Andalucía, continúa la senda de la normativa madrileña con alguna novedad digna de reseñar. Por una parte, recoge un régimen de usos alternativos (también utiliza esta expresión) más amplio, puesto que además del uso servicio de oficinas, alcanza al uso de alojamiento turístico y, en determinadas circunstancias, el uso dotacional privado (art. 2.3 DL1/2025). Por otra, como medida para garantizar el respeto a la autonomía local, prevé la adopción de un acuerdo plenario en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley, pero a diferencia de las legislaciones precedentes, el acuerdo sirve no para evitar la aplicación del nuevo régimen, sino para aplicarlo; esto es, el DL 1/2025 establece unas herramientas a disposición de los municipios, pero tienen que ser los municipios quienes decidan aplicarlos, en una inteligente lectura de la autonomía local.

Una alternativa a la consideración de la vivienda como uso alterativo, que hemos visto es la base de la normativa analizada, consistiría en la consideración de la vivienda como uso autorizable en todas las situaciones[58], bien a través del planeamiento, bien a través de Leyes como las que hemos estudiado. La implantación de un uso autorizable precisa, como regla general, la aprobación previa de un instrumento de planeamiento, ordinariamente un Plan Especial. Esta regla general se ha roto, de forma muy imaginativa e interesante, en la reciente reforma de las normas urbanísticas del Plan General de Madrid[59] que sustituye el tradicional Plan Especial por el Estudio de Repercusión por Implantación de Usos (ERIU). La clave del cambio reside en que el ERIU no es un instrumento de planeamiento, de forma que se libera de todos los inconvenientes asociados a las herramientas de planeamiento. La idea es sencilla, el ERIU, que debe ser presentado por el interesado, tiene por objeto analizar la repercusión de la implantación de un uso (en el supuesto que proponemos, el residencial) en el entorno urbano, valorando los factores que influyen en el mismo y, en todo caso: i) presión sobre el uso cualificado; ii) repercusión sobre los usos complementarios del ámbito y iii) afección sobre la red viaria y el tráfico rodado y peatonal. De esta forma, en una situación de emergencia habitacional, se podría implantar un nuevo uso residencial en cualquier localización si se acredita por el interesado ante la Administración local que la repercusión en la ciudad es inocua o admite medidas correctoras. La administración local continúa teniendo el poder de decisión, pero se permite al interesado acreditar la viabilidad del nuevo uso a implantar mediante un mecanismo ágil, alejado del lento mundo del planeamiento urbanístico.

Resulta evidente que estas medidas legislativas son una reacción extraordinaria ante la situación de paralización y congelación del planeamiento urbanístico vigente, que, en nuestra opinión y con todos los matices y precisiones, deben considerarse positivas ante la situación de crisis habitacional que sufrimos. Otro camino, en nuestra opinión mucho más eficaz,

57_En concreto, un nuevo párrafo del apartado 1 del art. 19 bis de la LSM, en la redacción dada por la Ley 7/2024, de 26 de diciembre, establece que *"no será necesario reajustar la proporción de redes públicas en aquellos casos en los que, tras el incremento de edificabilidad, densidad o cambio de uso, estuvieran garantizados los estándares establecidos en el artículo 36.6 de esta ley"*. El art. 36.6 de la LSM establece que "*la superficie total en el ámbito o sector y/o unidad de ejecución de elementos de las redes locales de equipamientos y/o infraestructuras y/o servicios será de 30 metros cuadrados por cada 100 metros cuadrados construidos"*.

58_Agradezco esta idea a Antonio Gómez Cid.

59_Vid. artículo 5.2.3. de las Normas Urbanísticas del Plan General de Madrid, en la versión aprobada mediante modificación aprobada definitivamente con fecha 8 de noviembre de 2023 (BOCM de 27 de noviembre de 2023).

consiste por ejemplo en los Planes Estratégicos Municipales creados por la normativa urbanística madrileña[60], que son una certera apuesta por incorporar mecanismos estratégicos que rompan la actual sobrerregulación del planeamiento vigente, aunque, obviamente, el análisis de estas herramientas escapa del objeto de este estudio.

Como breve conclusión, cabe ser optimistas. Contamos con herramientas urbanísticas que, bien utilizadas, pueden comenzar a subvertir la carencia de suelo residencial actual. Pero de poco servirán estas herramientas si no existe un consenso social y político al respecto. Y, por supuesto, es imprescindible un incremento sustancial de los presupuestos destinados a la vivienda por parte de todas las Administraciones públicas.

4 BIBLIOGRAFÍA

Alonso-Ibáñez, M.R. (2004): La articulación urbanística del fomento de la vivienda protegida, *RUE*, núm. 9, pp. 15 y ss.

Alonso-Ibáñez, M.R. (2009): Patrimonios Públicos del suelo, en *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Aranzadi, pp. 851 y ss.

Ariño-Ortiz, G. (1992): Políticas y patrimonios públicos del suelo, en *Derecho Urbanístico Local*, Boquera Oliver Coord., pp. 409 y ss.

Baño-León, J.M. (2002): Urbanismo y mercado del suelo: Una perspectiva jurídica, *Anuario de la competencia 2001*, Marcial Pons, pp. 343 y ss.

Baño-León, J.M. (2009): *Derecho Urbanístico Común*, Iustel.

Baño-León, J.M. (2022): Rasgos de un nuevo ordenamiento urbanístico, *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. extra 4.

Bardají Álvarez, E. (2005): La transformación urbanística del suelo. Factores que inciden en el incremento del su valor, *RCDI*, núm. 691, pp.1599 y ss.

Bidagor-Lasarte, P. (1996): Circunstancias históricas en la gestación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, (107-108), 91–100. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/84120

Chinchilla-Peinado, J.A. (2007): Los patrimonios públicos de suelo en la Ley 8/2007, de suelo, *RDU*, núm. 237, pp. 135 y ss.

Chinchilla-Peinado, J.A. (2022): Derecho de superficie. En Sánchez-Goyanes (dir.), *Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Comentario sistemático al Textor Refundido de 30 de octubre de 2015*. Aranzadi, pp. 1621 y ss.

Delgado-Piqueras, F. (2008): Novedades del régimen básico de los patrimonios públicos de suelo. En *El Derecho urbanístico del Siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor Martín Bassols Coma*, Tomo I, pp. 155 y ss.

Díaz-Gaztelu, B. (2006): *Instrumentos de intervención en el mercado del suelo. El patrimonio municipal del suelo*, Ed. Montecorvo.

Díaz-Lema, J.M. (2008): *Nuevo Derecho del suelo. Comentarios a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del suelo*, Marcial Pons.

Fernández-Ordóñez, M. A. (1995): El debate sobre el mercado del suelo. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, (103), 23–27. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/83989

Fernández-Rodríguez, T.R. (1995): Evolución del marco normativo del suelo. Valoración crítica, en "Suelo y precio de la vivienda", *Civitas*, pp. 27 y ss.

Fernández-Rodríguez, T.R. (1997): La regulación legal del mercado del suelo, *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, núm. 37, pp. 122 y ss.

Fonseca-Ferrándiz, F. (1995): *El régimen jurídico de los patrimonios municipales del suelo*, BOE.

Galiana-Martín, L. (1995): *Suelo público y desarrollo urbano en Madrid*, Ministerio de Economía y Hacienda.

García-Álvarez-García, G. (2010): Las reservas de suelo para viviendas de protección pública. En López-Ramón (coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda*. Madrid: Marcial Pons, pp. 393 y ss.

García-De-Enterría, E. & Parejo-Alfonso, L. (1979): *Lecciones de derecho urbanístico*, Civitas.

González-Berenguer-Urrutia, J.L. (1967): *La reparcelación y otros estudios sobre urbanismo y vivienda*, Municipalia.

Hernández-Aja, A. (2003): El Plan 18.000. En Sambricio, C. (ed.), *Un siglo de vivienda social (1903/2003)*, Tomo II, pp. 305 y ss.

Iglesias-González, F. (2009): El Nuevo Plan de Vivienda 2009-2012 y sus efectos sobre el urbanismo; en especial, las reservas de suelo para vivienda protegida, *RUE*, núm. 19, pp. 45 y ss.

López-Fernández, L.M. (2016): El inadecuado régimen urbanístico del derecho de superficie, *ADC*, Tomo LXIX, fasc. III, pp. 781 y ss.

López-Jurado-Escribano, B. (1992): *Los patrimonios municipales del suelo: Sus caracteres y operatividad*, Temas de Administración Local.

Pascual-Martín, J.I. & Cebrián-Herranz, L. (2020): Los contratos sobre los patrimonios públicos del suelo: naturaleza y régimen jurídico, *RUE*, núm. 45, pp. 189 y ss.

Menéndez-Rexach, A. (1997): Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre el régimen del suelo. Comentario crítico de la STC de 20 de marzo de 1997, *RDU*, núm. 153, pp. 35 y ss.

Menéndez-Rexach, A. (1993): Reflexiones sobre el significado actual de los patrimonios públicos, CyTET, núm. 95-96, pp. 209 y ss.

Menéndez-Rexach, A. (2022): Artículo 52. Destino. En Sánchez-Goyanes (dir.), *Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Comentario sistemático al Textor Refundido de 30 de octubre de 2015*. Aranzadi, pp. 1621 y ss.

Navas-Olóriz, J.I. (2007): El derecho de superficie en la nueva Ley de Suelo, *CyTET*, núm. 152-153, pp. 441 y ss.

Navas-Olóriz, J.I. (2009): *Claves para afrontar la crisis inmobiliaria*, La Ley.

Ponce-Solé, J. (2025): La Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2025, de 29 de enero de 2025, sobre la ley

60_Vid. artículo 18 quinquies (Planes Estratégicos Municipales) de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de la Comunidad de Madrid, en la redacción dada por la Ley 7/2024, de 26 de diciembre.

estatal por el derecho a la vivienda: los límites legales a los precios de alquiler son constitucionalmente posibles como defensa del derecho a la vivienda del art. 47 de la Constitución, *RDU*, núm. 376, pp. 19 y ss.

Porto-Rey, E. (2001): Técnicas urbanísticas que pueden facilitar la promoción de viviendas de protección pública, *RDU*, núm. 185, pp. 83 y ss.

Quintana-López, T. (2007): *Los patrimonios municipales del suelo*, Iustel.

Trilla-Bellart, C. & Bosch-Meda, J. (2018): *El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo*, Fundación Alternativas.

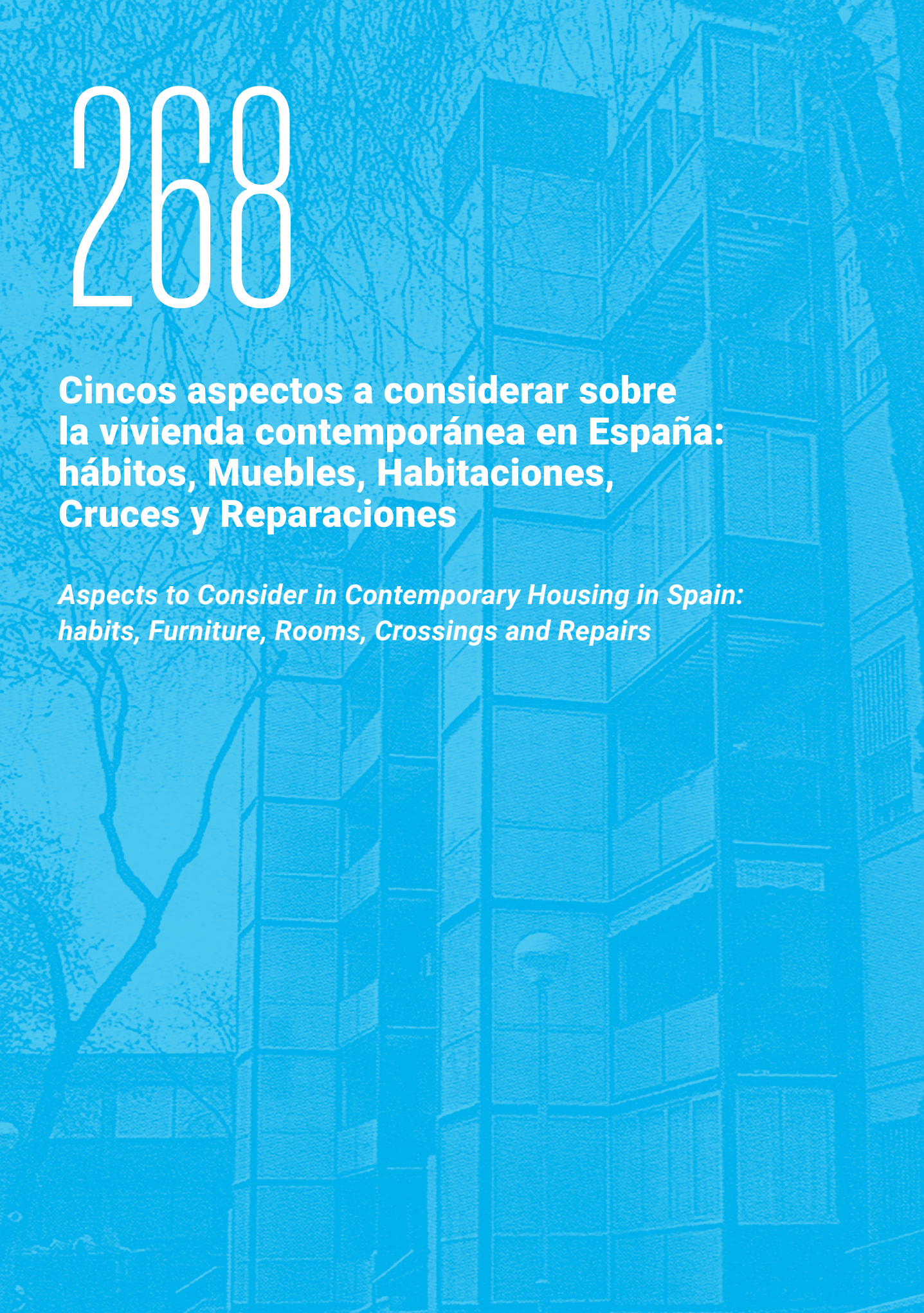
Vaquer-Caballería, M. (2016): Retos y oportunidades para una política cabal de vivienda tras la crisis económica. En *Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda*, pp. 13 y ss.

Vaquer-Caballería, M. (2017): Planes urbanísticos y planes de vivienda: la extraña pareja, *REALA*, núm. 7, pp. 68 y ss.

Villar-Rojas, F.J. (2008): La reserva de suelo para vivienda protegida. En *El Derecho urbanístico del Siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor Martín Bassols Coma*, Tomo I, pp. 635 y ss.

5 LISTADO DE ACRÓNIMOS/SIGLAS

Art.:	Artículo
CE:	Constitución española
DL1/2024:	Decreto-Ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda de Canarias
DL 1/2025:	Decreto-Ley 1/2025, de 24 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda de Andalucía
LB 3/2024:	Ley 3/2024, de 3 de mayo, de medidas urgentes en materia de vivienda de Baleares
LDV:	Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda
LM 3/2024:	Ley 3/2024, de 28 de junio, de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda protegida
LSM:	Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid
LS/15:	Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.
LS/56:	Ley de 12 mayo 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana
LS/76:	Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
LS/90:	Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo
LS/92:	Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
RBEL/55:	Reglamento de Bienes de las Entidades Locales aprobado por Decreto de 27 de mayo de 1955
RHU:	Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística
STS:	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ:	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TRLUV:	Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana



268

Cincos aspectos a considerar sobre la vivienda contemporánea en España: hábitos, Muebles, Habitaciones, Cruces y Reparaciones

Aspects to Consider in Contemporary Housing in Spain: habits, Furniture, Rooms, Crossings and Repairs

Xavier Monteys [1]
Nuria Ortigosa [2]

(1) Arquitecto
xavier.monteys@upc.edu; https://orcid.org/0000-0002-0957-2545

(2) Dra. Arquitecta, profesora e investigadora. Departamento de Proyectos Arquitectónicos.
Universitat Politècnica de Catalunya (UPC)
nuria.ortigosa@upc.edu; https://orcid.org/0000-0003-0160-3770

Resumen

El artículo explora cinco cuestiones en relación a la casa y la ciudad, ligadas directa o indirectamente a los modos de habitar contemporáneos en España: el impacto del turismo urbano, los cambios en la composición de los hogares, la influencia del nuevo mobiliario, la progresiva desaparición del pasillo en favor de distribuciones basadas en la idea de habitaciones iguales, más ambiguas y sin jerarquías de uso, y de incorporar la "reparación" como cualidad futura necesaria de la vivienda y de entidades mayores como los polígonos existentes.

Palabras clave

Hábitos | Muebles | Habitaciones | Cruces y Reparaciones

Abstract

The article explores five issues related to the house and the city, directly or indirectly linked to contemporary ways of living in Spain: the impact of urban tourism, changes in household composition, the influence of new furniture, the progressive disappearance of the hallway in favor of layouts based on the idea of equal rooms, more ambiguous and without hierarchies of use, and the incorporation of "repair" as a necessary future quality of housing and larger entities such as existing industrial estates.

Keywords

Habits | *Furniture* | *Rooms* | *Crossings and Repairs*

ESTUDIOS / ARTICLES_E13
CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
VOL. LVII, Nº 225, OTOÑO 2025
PÁGS. 268-284
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.225.13
CC BY-NC-ND
RECIBIDO: 01.04.2025
REVISADO: 02.06.2025

1 INTRODUCCIÓN

Este texto desarrolla cinco apartados, sus nombres hacen referencia a acciones y cosas que influyen en los modos de vida y sus cambios y con las transformaciones que se han operado en la casa y en nuestros hábitos. Esta está afectada por acciones y elementos que la definen actualmente o la definirán en un futuro próximo. Muchos de estos han sido estudiados por el Grupo de Investigación Habitar en los últimos 15 años. Aunque no se han estudiado en el orden en el que se abordan aquí, todos ellos tienen que ver de una u otra manera con él. Por ejemplo, resulta innegable lo que la comida ha influido en los cambios producidos en la casa. Esto fue desarrollado en el proyecto "Barcelona come: la comida y el espacio público urbano"[1] (Monteys et al. 2020) y en *"About Buildings & Food"*, un número monográfico de la revista *Quaderns d'arquitectura i urbanisme* (Monteys, 2018) dedicado a ello. Lo que comemos, cómo lo comemos y cómo lo cocinamos, dibujan de una manera muy exacta la forma con la que nos comportamos en casa. El fenómeno de la comida recoge nuevos hábitos culturales que nos afectan a nosotros y a nuestras casas. Y el hecho de que la comida llegue a casa caliente y lista para ser consumida ayuda a trazar uno de los cambios, tal vez el más importante, de los ocurridos en la esfera doméstica de nuestro país. El hecho de que la comida llegue a casa supone además una sutil pero persistente presencia en la calle de esta, e influye en el teatro de la ciudad. Todo contribuye a que hoy la palabra hogar, al referirnos a nuestra casa, haya cambiado seriamente de significado. Cosas como esta nos han interesado desde hace tiempo y son fruto de habernos interrogado muchas veces sobre lo que forma realmente la ciudad y el espacio urbano de una manera lateral pero no por eso menos importante. Aunque los *riders* no sean algo equivalente a las calzadas o el mobiliario urbano, ni siquiera sean equiparables al transporte público, nos dicen, al verlos, que la ciudad come y que la comida llega a nuestras casas y lugares de trabajo a la vista de todos. A través de los *riders* nos percatamos de los tiempos de la comida y de "la hora de la ciudad". Solo necesitamos tener ojos informados y curiosos para verlo.

La curiosidad por un fenómeno así apareció durante el desarrollo de un conjunto de reflexiones abordadas en nueve episodios que formaron las exposiciones llamadas Proyecto "Rehabitar"[2]. Aquel proyecto mostraba el interés por sugerir y explorar una serie de iniciativas que no solo vincularan el espacio público y la casa, sino también, para que inspiraran un conjunto de intervenciones factibles con prácticamente técnicas de bricolaje, para permitir volver a usar —Rehabitar— el parque edificado en todas las escalas. Algo más tarde de esta iniciativa nuestros esfuerzos se dirigieron hacia un estudio que permitiría determinar la dimensión del problema, y corroborar aquella primera intuición, por así decirlo, buscando de una forma sistemática con los medios a nuestro alcance cuál era

1_"Barcelona come" es la publicación derivada del proyecto competitivo "La comida y el espacio público urbano. Barcelona como caso de estudio" obtenido por el grupo de investigación Habitar mediante convocatoria pública de ayudas a la investigación RecerCaixa en 2016.

2_"Rehabitar en nueve episodios" fueron seis exposiciones llevadas a cabo por el grupo de investigación Habitar bajo encargo del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana celebradas entre el 11 de marzo de 2010 y el 31 de enero de 2012 en la Arquería de Nuevos Ministerios de Madrid.

verdaderamente el conjunto edificado que había cambiado de uso. Este estudio, un "Atlas del aprovechamiento arquitectónico" se realizó sobre Barcelona y mostró que más de 1000 edificios habían cambiado de uso, muchos de ellos varias veces, desde el siglo I hasta nuestros días. Las cifras que arrojó aquel estudio nos dan aún una base para pensar y afirmar algunas cosas de las que aquí se ven.

Pensar ahora en la casa, en este texto, se hace desde este bagaje que obviamente determina nuestro punto de vista y define nuestros intereses hacia la misma, siempre viéndola ligada a la ciudad, y a los acontecimientos que se dan en ella, sin los que resulta difícil pensar y observar la casa contemporánea. Además de las perspectivas apenas mencionadas, otras cuestiones como las distintas unidades de convivencia que se han añadido al modelo de familia tradicional, la noción de propiedad, la solidaridad doméstica o las condiciones ecológicas bajo las que se llevan a cabo las nuevas construcciones, emergen como factores desde donde es obligado mirar también la casa. La vivienda es el lugar donde se cruzan los grandes desafíos contemporáneos, por tanto, sería muy ingenuo e incluso poco riguroso pensar que los apartamentos turísticos, la composición de los hogares o la escasez de suelo en el parque edificado, no forman parte de ello. La "forma" de la casa contemporánea y de sus hábitos es multifactorial, atiende tanto a la esfera doméstica como al contexto urbano, a la casa y la calle, fundiéndolos como algo continuo, como un círculo en donde ambas se suceden continuamente. La ciudad entra en la casa por la puerta y la vemos y oímos desde la ventana, la casa es así un intervalo de la ciudad. Estudiar la casa significa por tanto entender que en ella se reflejan y materializan las transformaciones del hábitat humano que redefinen nuestras formas de vida, en el sentido más amplio.



FIG. 1. Un grupo de estudiantes Erasmus conversa en un balcón en Barcelona
Fuente: Fotograma de la película *L'auberge espagnole*

2 LOS VISITANTES DE NUESTRAS CIUDADES

La vivienda está sujeta por su naturaleza a diversos aspectos económicos, urbanísticos, normativos y técnicos que influyen en su construcción y diseño, pero también al uso que hacemos de ella y se resiente de los cambios que han experimentado en los últimos años nuestras *Nuevas formas de vida y de habitar,* visibles, no solo en la casa, sino también en nuestras ciudades. Hay numerosas menciones a estos cambios, así como a los operados en la composición de los hogares y en las familias españolas[3]. Probablemente, ahora deberíamos también incluir todo aquello que guarda relación con el fenómeno del turismo urbano, tanto como escaparate de nuevas costumbres, como por su influencia en los alquileres y en el coste de la vivienda. Un fenómeno cuyas cifras económicas en nuestro país y su peso en la balanza de pagos no pueden dejar de tenerse en cuenta[4]. Podríamos considerarlo un fenómeno reciente, como solemos decir inopinadamente tal vez, nos referimos, como hemos dicho, al turismo urbano, pero se podría vincular a algo un poco más lejano, como ha sido la experiencia del programa Erasmus, en su conjunto y el intercambio universitario en España. Aquel programa, puesto en marcha en 1987[5], fue una iniciación para que los ciudadanos europeos,

3_De los 677 177 hogares contabilizados en Barcelona en 2024, el 30,71% está habitado por una sola persona, el 18,9% por parejas sin hijos, el 17,33% por parejas con hijos (alguno menor de 25 años) y el 5,39% está constituido por hogares multipersonales que no forman familia. Fuente: Instituto Nacional de Estadística de España (INE).

4_El sector turístico supuso el 12,3% del PIB español en 2023 y el 11,6% del empleo total de la economía. Fuente: Castillo, M. (2024, 26 de diciembre). El peso creciente del turismo en la economía española: alcanza el 12,3% del PIB en 2023. *Expansión*.

5_El programa Erasmus (*European Region Action Scheme for the Mobility of University Students*) fue creado en 1987 por la entonces Comunidad Económica Europea (actual Unión Europea) con el objetivo de fomentar la movilidad de estudiantes universitarios dentro de Europa. En su primer año participaron 11 países y unos 3200 estudiantes. Se consolidó durante la década de los noventa con la inclusión de más países al programa, incluyendo algunos del Espacio Económico Europeo. En 1995 se integra dentro del programa Sócrates ampliando su alcance a otras formas de cooperación académica. En 2007 se crea el programa Erasmus Mundus permitiendo la movilidad con países de todo el mundo. En 2013 se contabiliza que más de 3 millones de estudiantes se han beneficiado de su creación.

entonces jóvenes, visitaran nuestras ciudades, especialmente las universitarias, iniciando unos hábitos muy distintos a los de los turistas de "sol y playa" como se les definía hasta entonces. Hoy aquellos estudiantes están próximos a la edad de jubilación y no es difícil ver que muchos visitantes actuales guardan como colectivo, cierta "memoria" de aquella experiencia inicial. La película *L'auberge espagnole*, (Fig. 1) —traducida en España como *Una casa de locos o Piso compartido*— (Klapisch, 2002), explica el calado de aquella experiencia en el plano raso de nuestra vida cotidiana. Hoy conviven con nosotros en nuestras ciudades.

Pensar en los turistas como consumidores de tiempo libre[6] define mejor su carácter y tal vez hace más fácil entender su influencia en los hábitos urbanos. En algunas de nuestras ciudades conviven pues dos tipos de habitantes, con tiempos y modos de vida distintos, el ciudadano inmerso en su vida cotidiana y el que vive en la excepcionalidad de un día libre continuo. Los actuales visitantes incluyen actualmente un número creciente de *expats*, es decir de visitantes permanentes desplazados aquí por motivos laborales[7], que vienen atraídos por las ciudades españolas, y este es tal vez el punto que hace que debamos considerar este fenómeno como algo ligado de alguna forma al estilo de vida y a los cambios operados en él actualmente, en nuestro país. Debemos puntualizar que "atraídos por nuestras ciudades", no es lo mismo que atraídos por su urbanismo o su morfología urbana, sino por el conjunto de códigos, costumbres, horarios, comida y manera de vestir que impregnan y modelan nuestros espacios urbanos y que nos hacen ser actores principales de estos teatros que son nuestras ciudades. Así pues, deberíamos decir sencillamente por nuestras formas de vida. Sin embargo, estos códigos se ven afectados por los que más pagan y, por tanto, los horarios y también la comida, se van modificando. El caso del *brunch*, es tal vez la "polaroid" más clara sobre esto, con lo cual nos encontramos enfrentados directamente a nuestras formas de vida. Actualmente, en los espacios urbanos de nuestras ciudades más exitosas para estos visitantes ya no nos reconocemos tan fácilmente, ni en lo numeroso de sus grupos, ni en su gestualidad, ni en su ropa y sus *gadgets*, ni en los horarios en la calle que los que nos visitan han acabado imponiendo.

Llegados a este punto no debemos olvidar que lo que ocurre en la calle es reflejo de lo que ocurre en la casa y viceversa. Dos ámbitos a los que se puede aplicar la teoría de los vasos comunicantes que tienen influencia uno en el otro e invita a observarlos también como complementarios. Proponemos fijarnos en el cada vez más frecuente fenómeno de comer en la calle en comedores instalados en terrazas y veladores. Resulta evidente que si comemos en la calle, no comemos en casa, afectando decisivamente con su gestualidad y sonidos al "teatro de la calle", con todo lo que conlleva. A este respecto no se puede dejar de prestar atención al aumento de reparto de comida a domicilio, el "*delivery*", como acción que vincula ambas esferas. La relación es similar, si la comida nos llega preparada de la calle, no cocinamos en casa. Pero su influencia más demoledora es sin duda sobre la vivienda y lo ha sido por la vía de una de las patas del negocio del turismo urbano, los apartamentos de alquiler tipo *Airbnb* y sucedáneos, que ha cambiado las reglas del juego respecto a la residencia urbana, la cual ha pasado de una función residencial a una actividad económica, contribuyendo al aumento del número de "alquileres temporales", un eufemismo reciente para librarse de la regulación de los alquileres turísticos. Kath Scanlon, resume bien esta situación en el catálogo de la exposición "*Living in Lisbon. An Architectural View on Housing Challenges*" definiéndolo como "La maldición de la belleza: *financialization* de la vivienda en ciudades atractivas" [8] (Scanlon, 2023), en las que las formas de vida que mencionábamos unas líneas más arriba y que las sitúan como un imán turístico, tienen un papel equivalente a factores económicos como las ventajas fiscales hacia la inversión extranjera. El reciente caso de

6_Como hace ya muchos años me hizo ver un influyente hotelero mallorquín.

7_"Mi predicción para Barcelona es que será el Dubai de occidente. Es demasiado bonita y agradable para dejarla a los nativos. Hace falta que la tome una élite internacional con portátiles" Extraído de: Pazos, A. (2024, 9 de septiembre). Una escletxa a la Barcelona expat. *Quadern El País*, Edición de Catalunya.

8_Título original del artículo: "*The curse of beauty: financialization of housing in attractive cities*", incluido en el catálogo de dicha exposición comisariada por Marta Sequeira y surgida a raíz de la crisis habitacional derivada de la presión turística urbana que ha tensionado el acceso a la vivienda por parte de la población local, acontecida en un buen número de ciudades (Nueva York, Barcelona, Berlín, etc.) y especialmente recrudecida en Lisboa.



FIG. 2. Niños jugando en el catálogo de 2010 de la firma de muebles IKEA
Fuente: Catálogo de la firma de muebles IKEA, 2010, pp. 10-11

la casa Orsola, en Barcelona[9], que aún podemos considerarlo abierto, ha puesto en evidencia esta práctica y la invención de este régimen de alquiler que tendrá repercusiones que ahora tal vez no podemos prever. En cualquier caso, nos encontramos frente a viviendas urbanas de alquileres temporales para los que residen aquí en su tiempo libre y pronto también para nosotros.

3 LA LLEGADA DE UNOS NUEVOS MUEBLES

A la paulatina transformación de nuestros hábitos y modos de vida actuales, se ha llegado a través de muchas cosas que se han ido sucediendo en el tiempo, uno sin ir más lejos es la presencia de IKEA en la España peninsular desde 1996, aunque su llegada a este país fue primero en Canarias, en 1978, y poco más tarde, en 1981, en Mallorca[10]. Se puede decir, pues, que estos almacenes de muebles y decoración están aquí desde el advenimiento de la democracia. Inicialmente en dos focos del turismo europeo "residente" en España y, en el caso de esta compañía, ligado a los apartamentos turísticos de propiedad. Y otro son también por supuesto los hábitos y protocolos seguidos hoy con la comida en casa que tienen un sesgo generacional difícil de pasar por alto. Los muebles y la comida, también presentes de muchas maneras en la publicidad de dicha firma sueca, nos brindan las imágenes de un cambio en los hábitos y en el "escenario" de nuestras vidas[11]. Mostrando "actores", asimétricamente desparejados, multirraciales, con una presencia de la preparación de la comida muy distintas

9_La Casa Orsola cuenta con 27 pisos y 4 locales. Tras ser comprada en 2021 por una empresa de inversiones que decidió no renovar los contratos de los inquilinos para reformar las viviendas y convertirlas en alquileres temporales, triplicando el precio del alquiler. Una fuerte movilización vecinal y del Sindicato de Inquilinas ha llevado a la compra de la Casa por parte del Ayuntamiento y la fundación Hábitat 3 con el objetivo de proteger a los inquilinos que aún residen allí.

10_IKEA además de las tiendas tradicionales, cuenta con otros formatos comerciales: tiendas urbanas, espacios de planificación y puntos de recogida, además de espacios temporales, repartidos por toda la geografía española. No obstante, las tiendas tradicionales se encuentran localizadas principalmente en los polos de mayor atracción turística, las costas y en el centro peninsular.

11_Según el informe sociológico realizado en 2016 por la Universidad Complutense de Madrid y dirigido por José Antonio Jiménez de la Heras y Ricardo Jimeno, el 68% de los encuestados para dicho estudio opina que IKEA ha tenido una influencia "importante" en ellos. Extraído de: "IKEA y la sociedad española redecoran su relación de dos décadas", *Noticias de la Universidad Complutense de Madrid,* 20 de julio de 2016 [en línea]: https://www.ucm.es/noticias/16712

de la mesa con los servicios colocados y ordenados según el estilo de la "Última cena" imperante aún en la España de los años 50. Su publicidad insiste en reunir sillas o mesas para una comida, aunque estén desparejadas, sin manteles ni "caminos de mesa", con cubiertos, platos, vasos y copas de distintas colecciones, con comida aportada en envases diferentes por los comensales, reuniones en las que se comparten las cosas y los bocados. Son muestras publicitarias que se encuentran en las antípodas de las comidas en casa de "Los Alcántara" en la serie de Televisión Española "Cuéntame". Los hábitos y la gestualidad asociada al mobiliario de IKEA[12], están ligados al fenómeno de estos nuevos residentes, también han llegado para quedarse. Nunca antes ni el mobiliario ni el equipamiento doméstico, desde la cocina a la ropa, habían estado ligados a la manera de usarse a través de "escenas" muy bien realizadas. Su publicidad propone un estilo de vida e incluso "formas familiares" que difieren de la tradicional en nuestro país, con familias extendidas y multiculturales tan abiertas, en las que la informalidad se hace palpable, pero no el desorden, ya que hay un enorme y calculado número de objetos y dispositivos para ordenar la casa (Fig. 2). Podemos pensar en esta informalidad como una consecuencia de la desinhibición a la que nuestro país ha llegado más tarde y tal vez mezclada con grandes dosis de mala educación, ostensiblemente transmitida por los *realitys* televisivos españoles.

Estas imágenes retinianas apuntan básicamente a una informalidad mucho más allá de la que se suponía innata al carácter doméstico frente a la formalidad de la vida pública. En este sentido es útil recordar las observaciones de Victor S. Pritchett en "El temperamento español"[13] (Pritchett, 2015, pp. 81-82). Según el escritor y crítico literario británico, en los primeros años cincuenta en España la gente era mucho más atenta en sus formas en la calle, cuando salía al paseo vespertino, que en casa (se andaba de "estar por casa") y se puede entender que de puertas para afuera se aparentaba ante un público mucho más amplio que el restringido grupo de "las visitas" que se "recibía en casa". Según la observación de Pritchett los españoles gastaban más en sí mismos que en sus hogares "en los que prescinden alegremente de esa obsesión por el mobiliario y la decoración de interiores que distingue a los norteños"[14], cosa que dista de la escena actual y resulta un contraste esclarecedor en relación a la ropa en nuestra vida cotidiana.

Sin embargo, la informalidad no significa desorden ya que hay un enorme y calculado número de objetos para ordenar la casa. Debemos insistir en que el orden de la casa y todo lo que conlleva está muy cerca de la distribución de sus espacios. Resulta muy significativo que la firma sueca haya desplazado en los últimos años el interés por la lógica doméstica y la planificación de las cocinas a los armarios. Podríamos pensar que la cocina ha sido el laboratorio de ideas para planificar unos armarios mucho más complejos, que han pasado así de ser almacenes a clasificadores. Se les ha dotado de todo tipo de gadgets para convertir sus interiores en verdaderos archivos para todo tipo de prendas y complementos, entre los que llama la atención el calzado, con el que pisamos la calle y la casa, y el esfuerzo de pensar sobre él, su papel y su lugar en esta última. En cualquier caso, parece que la casa haya adquirido conciencia sobre la ropa y los armarios hayan tomado el mando.

Sobre esto último merece la pena detenerse ya que se ponen en relación dos cosas, como la comida y la ropa. La comida perece fuera de lugar tener que mencionarla en relación a la esfera doméstica y resulta indiscutible la tradicional asociación de esta con el hogar, con la casa. La comida es equivalente a convocar la reunión, a falta de un fuego central, la comida parece ser aquello que nos reúne. La ropa parece haber llegado a la casa más recientemente y representa cosas muy distintas. Una muestra de la creciente acumulación de ropa en casa viene de la mano de la venta privada online: "si no te lo pones, véndelo", reza en el eslogan de algunas de estas empresas. La ropa no convoca a reunirse, aunque una reunión de personas será muy distinta según como vayan vestidas. Es lo que más nos hace entender a aquellos, que como Richard Sennett, reclaman la atención sobre el teatro o el comportamiento teatral en la calle, en público.

12_La exposición "100 objetos de IKEA que nos hubiese gustado tener en Vinçon" celebrada en el Museo del Diseño (Disseny Hub) de Barcelona y comisariada por Juli Capella (idea original de Fernando Amat), incidía en cómo el buen diseño democrático-impacta en la vida cotidiana de las personas.

13_Las observaciones de Victor Sawdon Pritchett corresponden a su visita a España en 1954, en la que ya había estado en los años veinte del siglo pasado. Pritchett, Victor S., *The Spanish Temper*, Chatto & Windus, Londres, 1954 (versión española: *El temperamento español*, Gatopardo Ediciones, Barcelona, 2015, p. 81-82).

14_Ibid.

En este sentido la ropa nos viste para según que ocasiones y que escenarios: en casa, en la calle o en domingo. Por eso resulta llamativo el nuevo interés de IKEA por guardarla y cuidarla.

4 LA DISTRIBUCIÓN COMO UN RETRATO DEL MODO DE HABITAR

Es imposible no pensar en la informalidad "de uso" de la casa contemporánea sin recordar el pasillo como mecanismo tradicional de organización secular y estructura de incontables edificios, desde hospitales y conventos, hasta escuelas, oficinas u hoteles. Y es el dispositivo de distribución de casi cualquier vivienda urbana en este país. El pasillo es "orgánico" podríamos decir, en el doble sentido de organismo y de organización. "Organización" en tanto que da forma, sentido y acceso a un conjunto de piezas y "orgánico" en tanto que forma parte de algo que puede asimilarse a cabeza y tronco de un ser vivo. El pasillo tiene implícito un mensaje estructural y de organización familiar, y es la manifestación de una vivienda de dos partes que sugiere un ritual de uso entre lo individual y lo familiar. Entre los "dormitorios" y la sala de estar. La expresión de la sala a la que se accede a través del corredor es de hecho la de actuar como elemento *convocante*, como cabeza de familia, dicho de otro modo. Tipo y tamaño de familia que, por otro lado, ya no es el más numeroso en nuestro país. El pasillo tiene incorporado una segregación de usos. Es la representación de entender la vivienda como una "zona de noche" y una "zona de día". En este sentido, de una manera u otra los numerosos edificios de vivienda del Ensanche barcelonés convertidos en hoteles[15], se ha apoyado en esa estructura, han encontrado en el pasillo una coincidencia tipológica y han concentrado las intervenciones en modificar las habitaciones, convertidas ahora en las de un hotel.

Nuestros nuevos hábitos y formas de vida han hecho evolucionar la vivienda hacia una "organización" distinta. El alto valor del suelo y por tanto el empequeñecimiento de las mismas, la ocupación media de los hogares, cada vez menor, el turismo urbano como se veía previamente, o los nuevos modelos de convivencia demandan soluciones a las que quizá no se les haya sabido dar



FIG. 3. Interior del edificio de viviendas 110 Rooms en la calle Provença, Barcelona
Fuente: MAIO Architects

aún respuesta satisfactoria desde las políticas públicas, no obstante, la casa ha incorporado algunos cambios visibles que la ha hecho mutar hacia un conglomerado de piezas sujetas entre sí sin apenas mediadores. En la concepción de sus interiores, empujadas por distintas razones, los pasillos van desapareciendo como tales. Los espacios que proyectamos en la vivienda contemporánea están interconectados entre ellos, son recorribles y dan paso los unos a los otros prescindiendo del corredor, que en algunos casos ha sido sustituido incluso por la cocina (Fig. 3). Podríamos decir que, en estos casos, la cocina ha absorbido al pasillo a la par que este se ha disuelto por la casa. En la forma de habitar de la vivienda contemporánea no tiene sentido de hecho evitar el encuentro entre sus ocupantes (no olvidemos que el pasillo tiene su origen en la invisibilización del servicio doméstico) ni tampoco separar entre "espacios servidos" y "espacios servidores" e ignorar las posibilidades tanto de uso, como sociales, que estos

15_El "Atlas del aprovechamiento arquitectónico. Estudio crítico de los edificios reutilizados en Barcelona", realizado por el grupo de investigación HABITAR, recogía que, el 22,69% de los 1000 casos de estudio detectados, había pasado a ser uso residencial-hotelero y residualmente residencias (no vivienda).



FIG. 4. Planta tipo de 7 de las 26 promociones de vivienda recogidas en la publicación "Vivienda en el área metropolitana de Barcelona 2015-2024"
Fuente: IMPSOL, Vivienda en el área metropolitana de Barcelona 2015-2024

pueden aportar. Ahora ya no es extraño encontrar la cocina como pieza de acceso a la casa o como mediadora entre el resto de estancias y en la que desembocan y se cruzan las diferentes actividades domésticas. La cocina "cruce de caminos" visibiliza y democratiza. La cocina, y por extensión la casa, educa. A su vez, la habitación como "dormitorio" y como calle sin salida a la que se accedía por el corredor, comienza a ser sustituida por una habitación más regular y algo más próxima en superficie a otras piezas de la casa tradicionalmente mayores como la sala. Las habitaciones iguales existen y son mayores en parte gracias a la amortización de la superficie del pasillo entre ellas.

En una reciente publicación del IMPSOL[16] "Vivienda en el área metropolitana de Barcelona 2015-2024" (Poch y IMPSOL, 2024), se han dado a conocer las 26 promociones de viviendas realizadas por este instituto, entre el 2015 y el 2024[17]. Diez años en realidad, si tenemos en cuenta que algunas estaban aún sin terminar en la fecha de la publicación del libro. Este conjunto, que supone 1477 viviendas, tiene un significativo número de ellas en las que aflora un tipo de distribución que parece basarse en la idea de una casa de habitaciones, piezas de tamaños más o menos parecidos y sin una función preconcebida (Fig. 4). Es tan así que supone lo que podríamos llamar un grupo emergente dentro de estas realizaciones. Esta característica de las viviendas encaja con lo que en su momento bautizamos como "La casa de habitaciones iguales" (Monteys, 2013, pp. 42-44). Una vivienda así se concibe como un racimo de piezas indefinidas, las llamábamos ambiguas, pensando en algo que

16_Siglas del Instituto Metropolitano de Promoción de Suelo y Gestión Patrimonial, una entidad pública empresarial dependiente del Área Metropolitana de Barcelona.

17_El número dedicado a la vivienda en la celebración de los 40 años de AV, recoge algunos de los más celebrados ejemplos de esta publicación. Véase por ejemplo el edificio de 40 viviendas sociales en Sant Feliu de Llobregat (Barcelona) por parte del equipo de arquitectos MAIO.



Fig. 5. Escenas simultáneas de la obra de teatro "Els criminals"
Fuente: Teatro Nacional de Cataluña, canal de Youtube

Robert Venturi llamaba "ambigüedad útil", matizando lo que solemos llamar flexibilidad. "La casa de habitaciones iguales" de hecho no es flexible, sino que deja que nosotros pongamos a prueba nuestra propia flexibilidad adaptándonos a ella. Transfiere la responsabilidad del uso de las piezas a sus inquilinos, ellos pueden decidir cómo usan esas piezas que no están prefiguradas por su nombre: sala de estar, comedor, dormitorio, recibidor, e incluso la tradicionalmente aceptada e "inmóvil" cocina comienza a adquirir otra dimensión, tanto espacial, como conceptual.

¿Es posible atribuir algunos cambios de comportamiento doméstico a la no tan lejana crisis debida a la pandemia Covid-19? Fue demasiado rápida la experiencia, y las condiciones no permitieron más que intuir algunas cosas ligadas al comportamiento en casa, de las que apenas trascendió el uso de terrazas y balcones y su reclamación para incluirlas en los diseños futuros. Hasta los tres meses de confinamiento domiciliario de la primavera de 2020 nunca habían convivido tanto todos sus ocupantes a la vez. Algunos de estos reclamos llegaron a modificar los decretos de habitabilidad de algunas comunidades autónomas[18] las cuales "equipararon" las terrazas a las piezas interiores de la vivienda y las libraron del consumo de edificabilidad. Pero además de esta, en aquella ocasión se produjeron otras cosas trascendentales para la casa, ya que fueron las personas que las habitaban las que parecían dar nuevas instrucciones[19] para el uso de sus espacios: trabajar en el pasillo, el uso del comedor como gimnasio o las clases de cocina en las cocinas, dignas de haber sido incluidas en "*Cuisine, recettes d'architecture*" (Clarisse, 2004). Un libro en el que Catherine Clarisse reclamaba mediante croquis realizados sobre cocinas que ella conocía y que habían sufrido pequeñas modificaciones, la necesidad de que en esta cupiera una mesa, no para comer, sino para realizar otras actividades, como conversar con una amiga o simplemente para "estar", o lo que es lo mismo, un espacio más de la casa. En definitiva, la casa pareció madurar conceptualmente durante aquellos meses.

En el mencionado grupo de este tipo de viviendas del área metropolitana de Barcelona, han coincidido dos cosas. Por un lado, el "empuje" de esta especie de "anti-distribución" conceptual, y por otro la progresiva implantación de sistemas constructivos alternativos al hormigón armado, como la madera que, de algún modo, han vuelto a traer a las viviendas la necesidad de trabar lo más regularmente posible sus espacios.

18_Decreto 80/2022, de 28 de junio, de regulación de las condiciones mínimas de habitabilidad y normas de diseño de las viviendas y alojamientos dotacionales en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

19_Monteys, X. (2020, 2 de abril). La gente diseña. *El País*, edición Catalunya.



Fig. 6. Pasillo amueblado con librería y mesa
Fuente: Christopher Alexander, *A Pattern Language*, p. 207

Estos tienen unas dimensiones apropiadas a su capacidad portante y, por tanto, a unas condiciones similares a las construcciones tradicionales a base de muros de carga. Esto fue denominado en su momento por Le Corbusier "*plan paralysé*", definición que ponía en evidencia comparándolo mediante dibujos al "*plan libre*", basado en una retícula de pilares de hormigón armado. Es útil recordarlo, ya que esto está en el corazón de la formulación de la "planta libre" de la arquitectura moderna.

Así pues, en estas nuevas viviendas metropolitanas parecen haber confluido la indeterminación de uso desprendida de la regularidad de las habitaciones y demandada por nuestros hábitos, con la regularidad dimensional de los sistemas constructivos propios de la madera. A esta regularidad le falta aún "grano pequeño" y cierto poché, para permitir añadir usos "no parlantes" a la vivienda. Pero por ahora las distribuciones no tienen estos atributos. Vuelven, por tanto, los sistemas que de una manera u otra prefiguran las piezas a través de muros portantes, esta vez con un material distinto. Y estos espacios a base de muros son los que hoy hemos de habitar de una nueva manera. Como si la desinhibición absoluta que parecía venir de la mano del espacio diáfano, comúnmente asociado a la libertad de uso, que ponía "a la vista" el espacio fabril potencialmente transformable en vivienda de los *lofts*, se metiera entre paredes, y es ahí donde la necesitamos ahora. Las plantas "distribuidas" con piezas de tamaños iguales, paradójicamente, al formar conjuntos, resultan tener mayor capacidad para absorber la indeterminación de usos. Mientras que los pasos entre estancias, poseen la virtud de ampliar o reducir el tamaño de las mismas, que ahora pueden graduar su relación con las demás piezas mediante las puertas dobles y definir la casa a través de todos los espacios "a la vez", dando lugar a una casa formada por distintos escenarios. Más que tener una sala que reúne a quienes viven en la casa, parece ser la casa entera la que convoca a las habitaciones, como en un teatro de escenarios simultáneos. Una fotografía de la representación de la obra "Els Criminals" de Ferdinand Bruckner explica sin palabras este hecho (Fig. 5). Decididamente la casa de escenarios simultáneos va más allá que la casa de planta libre. Las puertas dobles se vuelven una cuestión crucial en este tipo de viviendas, y es que tan importantes son las estancias y sus muros, como los pasos y puertas entre ellas. Un conocido ejemplo es la escena de la película "Fanny y Alexander" (Bergman, 1982), en la que los asistentes a la celebración de Navidad bailan juntos dando vueltas y recorriendo el interior de la casa a través del corredor y de las estancias en *enfilade* unidas por generosos pasos, algunos solo "vestidos" con cortinas y otros con puertas de dos hojas. La dimensión, pero sobre todo la posición y la forma de su apertura, es lo que acaba de definir la relación que se puede llegar a establecer entre las piezas.

En cierto modo, después de lo dicho sobre los pasillos y sobre las últimas propuestas de viviendas basadas en la idea de habitaciones iguales, resulta imposible no mirarlos ahora como espacios que invitan a intervenciones en la vivienda, más cercanas al bricolaje que al interiorismo, y de reparación de la aséptica modernidad funcional. Desde esta perspectiva, el corredor no solo ya no conduce a un área "privada" de la misma, ni es una pieza únicamente funcional, ni tiene un "papel secundario" dentro de esta, sino que ahora es una más de las piezas de la casa, tan habitable como cualquier otra y puede servir para más cosas que dar paso al resto de habitaciones. La palabra pasillo se libera de sus connotaciones negativas y comienza a sugerir otros atributos más cercanos ahora a los de la indeterminada "galería". El pasillo está aún en nuestro vocabulario, "al fondo del pasillo", decimos, pero probablemente su desaparición como tal, transformación o, cuando menos, usarlo de otras maneras, está ya escrita. Las viviendas estructuradas mediante un pasillo, mayoritarias en nuestro país, pueden encontrar en estas casas de habitaciones aglomeradas una inspiración a usarlo de otro modo, una invitación a incorporarlos al resto de actividades de la casa

(Fig. 6). Estos podrían ser objeto de algunas intervenciones genéricas que a la manera de lo ocurrido en la crisis Covid-19, dieran un nuevo sentido a estas piezas a las que hace tiempo se les asignó el nombre de "servidoras", por oposición a las piezas "servidas". Repensar el pasillo no implica una reparación energética, sugiere más bien una reparación del programa de usos de la vivienda. Reparaciones puntuales que revertieran el pasillo, un elemento decisivo de la mencionada distribución orgánica, hacia piezas emancipadas y uso propio. El pasillo puede ser el desayunador en la puerta de la cocina, puede ampliar la superficie de una habitación si en esta colocamos una puerta generosa de dos hojas, puede ser el espacio de trabajo cada vez más requerido en nuestras viviendas o puede compartir con las habitaciones un mueble que se abra a dos caras. Al contrario de lo ocurrido en las casas de habitaciones iguales, sin diluirse por la casa, el corredor supone una oportunidad para que las habitaciones compensen su superficie y uso.

5 MIRARSE EN EL ESPEJO DE LA CIUDAD

Barcelona ha estado inmersa en una modificación profunda de algunas calles del Ensanche barcelonés convirtiéndolas en ejes verdes[20], un resultado derivado de la idea de las llamadas supermanzanas surgida unos años atrás, que ha afectado al uso de estas calles. Dos de ellas, la calle Consell de Cent —en sentido paralelo al mar— y la calle Girona —en sentido transversal—, han suprimido el tráfico de vehículos privados, quedando únicamente restringido a los servicios y residentes con estacionamientos. Ambas calles son ahora vías de plataforma única con un único pavimento y salpicadas con distintos parterres alrededor de los árboles que ya existían. El objetivo de dicha reforma ha partido de dejar de considerar estas calles como infraestructuras de desplazamiento rodado y convertirlas en espacios de estancia y manifestación de la cotidianidad, según las responsables de su diseño. A la luz de estas transformaciones operadas en Barcelona se puede proponer el ejercicio de pensar en esta como una ciudad también de habitaciones iguales o, si se prefiere, de manzanas iguales, lo que invita a pensar en dos cosas. Una es usar esta manera de verla para revisar el modelo iniciado con la transformación de las dos calles mencionadas. Especialmente por lo que ya han señalado algunas voces, la última de ellas la de la Arquitecta Jefe del Ayuntamiento de Barcelona, Maria Buhigas, expresando dudas por lo que respecta a introducir excepciones en una malla isótropa como la del Ensanche Cerdá, al privilegiar unas calles frente a las otras (Buhigas, 2025). Y dos, porque puede hacernos ver mejor el papel de los cruces y los chaflanes, esos octógonos que parecen repartir juego. De hecho, significativamente la transformación de Barcelona en una ciudad verde, tuvo un momento álgido en el concurso convocado para elegir los proyectos para llevar a cabo estas transformaciones (2020). Aquel concurso, que en realidad eran dos, separó la convocatoria para rediseñar las calles de la de los "cruces".

Hoy, y aun con todos los problemas visibles en estas transformaciones del Ensanche, es posible pararse en medio de uno de esos cruces y sentir la experiencia espacial de esos lugares urbanos que habíamos olvidado. No solo los habíamos olvidado, sino que más bien era que prevalecía el peso de las calles, tal vez debido al peso de la perspectiva, una poderosa herramienta para construir la imagen de la ciudad. El concurso convocado para resolver los cruces dio lugar a diferentes propuestas, significativamente pocas parecieron ver el espacio urbano que los chaflanes proponen ni ser conscientes de su dimensión. Para meterse en escena podemos recordar que las dimensiones de uno de estos cruces formados por ocho lados, si consideramos la boca de las calles como uno más, da lugar a un octógono con lados de 20 metros, cerrados por edificios cuyas cornisas vagamente rondan los 20 metros de altura y en el que puede inscribirse una circunferencia de unos 40 m de diámetro. Es decir, podría soportar una cúpula de 20 metros de altura que daría lugar a un espacio de las dimensiones del Panteón de Agripa. O si se prefiere, a un espacio-cruce urbano cerrado con una cúpula de vidrio, como la *Galleria Vittorio Emanuele* de Milán. Sin duda este es el espacio que proponen los cruces del Ensanche y es el más importante, junto con el del patio interior de manzana limitado por sus fachadas cerradas con galerías. Dejando de un lado la fascinación por la repetición y la linealidad de las calles que limitan las manzanas del Ensanche, son sus cruces los espacios urbanos fundamentales. Con ello se pone en evidencia la deuda que tenemos aún con las observaciones de Manuel de Solà-Morales, expresadas a través de su duda acerca de si el módulo por antonomasia en el Ensanche de Barcelona, no era tanto la manzana, sino los cruces

20_Segundo mandato de la alcaldesa Ada Colau, 2019-2023.

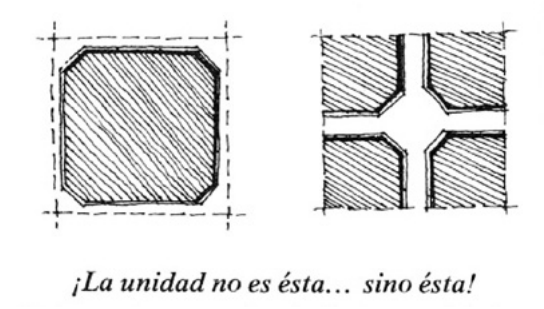


FIG. 7. Módulo del Ensanche de Barcelona según Manuel de Solà-Morales
Fuente: Arquitecturas Bis, 20

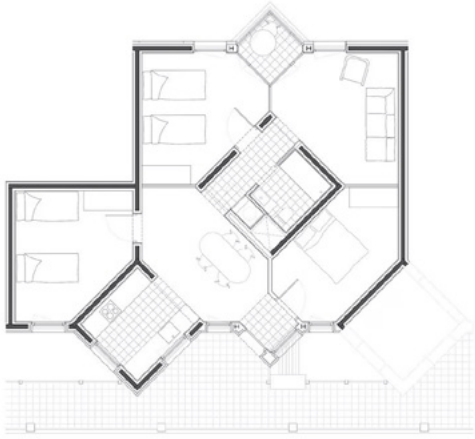


FIG. 8. Vivienda tipo de uno de los edificios que componen el superbloque de la plaza de Les Glòries, Barcelona
Fuente: Cierto Estudio

achaflanados de sus calles. En un artículo publicado en la revista *Arquitecturas Bis* a finales de los años setenta M. de Solà-Morales respondiendo a León Krier y su propuesta de manzana de 22x22 m, bautizada como "Homenaje a Barcelona", se expresaba así:

> La unidad no es la manzana, sino el cruce en ochava de las calles.[21] Este punto es cardinal. Todo cambia si lo reconocemos. Son las intersecciones de las calles las que definen el Ensanche, son las cuatro esquinas lo que define su edificación, son los chaflanes los espacios urbanos fundamentales y la imagen más fuerte de Barcelona... [...] (de-Solà-Morales, 1978, p. 10) (Fig. 7)

Es esa condición espacial singular en la trama regular del Ensanche en la que queremos detenernos y observar desde ella un ejemplo recientemente finalizado. En ocasiones recurrimos a poner en relación elementos que ayudan a explicar algo que ellos por si solos no consiguen. Este es el caso de comparar por pura intuición, un cruce del Ensanche con la planta de una vivienda, por algunas afinidades que cualquiera puede desarrollar. Se trata de uno de los cuatro edificios integrados en el nuevo superbloque[22] de la plaza de Les Glòries en Barcelona, de las arquitectas barcelonesas Cierto Estudio[23]. La geometría de la planta de distribución de sus viviendas, guarda cierto parecido con los rasgos del cruce achaflanado del Ensanche, y tiene el mérito de haber introducido esta idea de cruce distribuidor que actúa como lugar central de la vivienda dentro de la regularidad de la cuadrícula que exhiben mayoritariamente las viviendas construidas en madera, afectadas aún por un esquematismo que con seguridad se acabará superando. Esta singularidad geométrica entre la regularidad constructiva dominante, persigue conseguir una pieza central en la casa, un espacio al que se converge, o del que se parte y que a su vez se puede rodear. La búsqueda de un centro para la casa contemporánea es una

21_En la publicación original aparecida en la revista *Arquitecturas Bis* nº 20, enero de 1978, Manuel de Solà-Morales, acompañado de un dibujo realizado por él mismo, lo explicaba así: "La manzana encerrada por cuatro fachadas quizá no es el módulo de unidad del Ensanche. ¡La unidad no es ésta... sino ésta...!" En la cita incluida en el cuerpo del texto se ha adaptado la primera frase para su comprensión sin necesidad de imágenes.

22_La manzana Glòries está compuesta por cuatro edificios colocados de forma que, a diferencia de las manzanas del Ensanche, permite tener un pasaje interior que la atraviesa, comunicando la Gran Via de les Corts Catalanes con la calle dels Encants Vells. Llevados a cabo cada uno de sus edificios por cuatro equipos de arquitectos diferentes, supone la mayor promoción ejecutada por un ayuntamiento en España. Esta compuesta por un total de 238 viviendas en las que podrán vivir más de 800 personas.

23_*Cierto Estudio* es un estudio de arquitectura barcelonés integrado por las arquitectas, Marta Benedicto, Ivet Gasol, Carlota de Gispert, Anna LLonch, Lucía Millet y Clara Vidal. Son las autoras de la ordenación de la manzana de viviendas en la plaza de Les Glòries, como se explicaba en la nota anterior, un gran bloque formado por diferentes edificios colaborantes firmados por distintos estudios de arquitectura. Uno de estos edificios está diseñado y construido por estas mismas arquitectas.

asignatura pendiente de la arquitectura moderna, uno de los intentos más conseguidos fue el construido en el edificio de viviendas, *110 Rooms* del estudio barcelonés MAIO[24], en la calle Provença, en 2016. La propuesta de estas plantas de distribución es de interés por la enorme irregularidad que introduce la inclusión de una pieza a 45º respecto a la cuadricula que la contiene, que acaba por hacer convivir dos mallas superpuestas (Fig. 8). Esto desencadena una serie de gestos que acaban finalmente asomando a las fachadas en forma de punta de diamante, y es la responsable de la aparición de una pieza de siete lados junto a la cocina, difícil de bautizar, ya que podría ser un recibidor, hace el papel de comedor, distribuye las habitaciones de manera que otorga a alguna de ellas cierta independencia, forma un gesto que favorece colocar una mesa en la galería de acceso y, en general, complica las cosas inteligentemente.

6 MEJOR REPARADA

Entre las cosas que se deben mencionar en este repaso a algunos de los elementos y acciones que afectan a la vivienda en este país, tanto de los que ya han sucedido, los que parecen haberse consolidado y los que están ocurriendo, no se puede dejar de lado mencionar los que deberían suceder. Y entre estos últimos el asunto de la intervención sobre lo que está ya construido es de inexcusable mención. El Atlas del aprovechamiento arquitectónico en Barcelona, un estudio que examinó hace unos pocos años 1000 casos entre los edificios barceloneses construidos entre el siglo I y nuestros días, repasaba aquellos que habían cambiado de uso, mostrando las afinidades por algunos usos y las partes de la ciudad en las que se habían operado los cambios, desde unos usos originales a otros nuevos. El estudio reclamaba en su parte final, en un decálogo, cuáles eran las acciones que deberían poner en marcha las administraciones e incluso sugería la creación de una oficina que siguiera los edificios en desuso y pudiera asesorar hacia cuáles nuevos usos podrían orientarse. De todo ello se extraía una conclusión. Los edificios se construyen para usarse, no importa cuál sea su uso ni a qué otro pueda dedicarse cuantas veces sea necesario. Los edificios viven mientras sean útiles. El caso de las viviendas dotacionales en el País Vasco, recogidas recientemente en el estudio: "*2018-2023 Public dwelling in basque country. Post-occupation study*"[25], reúne 27 promociones y resulta un síntoma a tener en cuenta, ya que al menos tres de sus actuaciones son sobre edificios existentes, algunos de uso similar, por ejemplo un convento, pero otro, el caso de los juzgados de Éibar, ha dado lugar a una de las distribuciones más cargada de sentido y hace que nos plateemos de nuevo el caso de las remodelaciones conducentes a transformar edificios distintos en edificios de vivienda y a dudar seriamente si la vivienda actual no es mejor si parte de una reparación. Es el hecho de corregir lo que ya estaba construido lo que entra en juego y lo que otorga a la nueva vivienda resultante un valor ejemplar.

En el caso que nos ocupa resulta palmario que la necesaria ampliación del parque residencial de nuestro país, deberá tener en cuenta a los edificios ya construidos, aunque ni siquiera sean residenciales, y también a edificios residenciales que deban repararse o remodelarse. Todo ello, obviamente, bajo la premisa de "*Never Demolish*", o lo que es lo mismo, "nunca demoler, eliminar o sustituir; siempre añadir, transformar y utilizar, completar, actualizar, partir de lo existente para hacer más y mejor"[26] tal y como lo afirman sus defensores Anne Lacaton y Jean-Philippe Vassal y materializado en la transformación de 530 viviendas en Burdeos. Es oportuno señalar en este punto, que la reparación puede trascender la casa, el edificio e incluso el barrio, hablamos de la ciudad reparada. Mark Nieuwenhuijsen a raíz del estudio sobre salud pública urbana realizado sobre 946 ciudades europeas, "*The impact of urban configuration types on urban heat islands, air pollution, CO_2 emissions, and mortality in Europe: a data science approach*" (Nieuwenhuijsen, 2024), concluía que la ciudad compacta, a pesar de sus altas emisiones de CO_2, su menor ratio de espacios verdes y el efecto isla de calor del que adolece, "reparada" mediante la inclusión de supermanzanas, barrios libres de coches, ejes verdes u otras soluciones que introduzcan mejoras

24_MAIO es un estudio de arquitectura barcelonés integrado por los arquitectos Anna Puigjaner, Maria Charneco, Guillermo López y Alfredo Lérida.

25_Dicho estudio, promovido por la Dirección de Vivienda, Suelo y Arquitectura del Gobierno Vasco y llevado a cabo por Itziar Molinero y Jaime Gutiérrez, recogía 1939 alojamientos repartidos en 27 promociones.

26_*Never Demolish* (nunca demoler en español) resume la filosofía arquitectónica de Anne-Lacaton y Jean Philippe Vassal. Extraído del catálogo de la exposición *Free Space Transformación Habiter, Lacaton&Vassal*, celebrada entre el 6 de octubre de 2021 y el 16 de enero de 2022 en el Museo ICO de Madrid.

en su trama, supone un modelo de ciudad con menores efectos negativos sobre la salud de sus habitantes que otros modelos con una densidad edificatoria más baja, comúnmente asociados a un modo de vida saludable. Digamos que las reparaciones la convierten, contra todo pronóstico, en una mejor solución ante los problemas de salud pública derivados de la urbanización.

El suelo de nuestras ciudades está edificado prácticamente en su totalidad, es por ello inevitable imaginar que el futuro de nuestras viviendas implicará necesariamente una forma de intervención en el entorno ya construido y habitado. En este sentido pensamos que es un buen momento para interesarse seriamente por un tipo de acciones que, más que hacer promesas de nuevas viviendas, partan de lo que existe y lo hagan de una manera sistemática, según un plan, podríamos decir[27]. Sería deseable que ese plan no fueran solo instrucciones para reparar edificios aisladamente, sino que lo hiciera en conjuntos de cierta entidad y significado. Pensamos concretamente en los polígonos de vivienda construidos en los 50 y 60, porque representan una propuesta residencial que incluye el barrio y la vivienda en un solo gesto (y podría también incorporar la naturaleza, si esta no lo ha hecho ya por su cuenta). Pensar pues en una propuesta de rehabitar esos polígonos que se levantaron para solucionar una situación de emergencia habitacional y nos preguntamos si podrían volver a hacerlo. Esto sería verdaderamente un cambio, transformándolos en conjuntos de viviendas acordes con los modos de vida y ocupación contemporáneos de este país. Según lo visto en el inicio de este artículo, una vivienda será contemporánea por el sesgo que le impriman los que la ocupan. Y deberíamos insistir en que la capacidad de estos ocupantes de adaptarse a los espacios de las viviendas, resulta determinante y tiene mucho que ver con aceptar los espacios con ciertas dosis de informalidad, desinhibición y sentido práctico. Nuestro parque sigue siendo el que existe y hay que valorar si puede transformarse en una propuesta residencial que nos abra la cabeza y sea vista con los nuevos ojos de sus nuevos inquilinos. Tal vez sea la mirada de las personas la herramienta más decisiva para su transformación. Es un síntoma positivo el caso de las diferentes propuestas



FIG. 9. Un ascensor en la fachada
Fuente: Xavier Monteys, Servei, sentit pràctic i utilitat: arquitectura! Quadern El País, jueves 10 de abril de 2008

realizadas por estudiantes universitarios sobre el polígono de viviendas de La Pau[28] en Barcelona. A su vez el concurso europeo para jóvenes arquitectos Europan ha puesto el foco en su edición más reciente en dos ubicaciones similares a esta también en Barcelona, una de ellas situada en el barrio de La Verneda junto a su polígono de viviendas. Ambos ejercicios suponen pensar en cómo se habita en esos polígonos y más importante aún, cómo se puede habitar en ellos. La reparación tiene implícita la oportunidad de seguir usando en el presente, es decir, de ser presente. Implica intervenir en un edificio en tanto que este pueda ser parte de nuestros tiempos, que pueda ser contemporáneo.

Puede que haya llegado el momento de reconciliarnos con esos denostados polígonos a los que les hemos achacado todos los males. Modelo habitacional deficiente resume de forma educada la manera en la que han sido comúnmente descritos. Afearlos y estigmatizarlos no lleva más que a precipitar su ruina y quizás este país,

27_Sería interesante pensar en un trabajo análogo al mencionado "Atlas del aprovechamiento arquitectónico" cuyo alcance trascendiera el nivel del edificio y que fijara su atención en el entorno urbano en su conjunto. Un plan de reutilización a nivel ciudad, el cual podría materializarse en un Atlas del aprovechamiento urbano.

28_Trabajos realizados en el Máster Universitario en Intervención Sostenible en el Medio Construido, Escuela Técnica Superior de Arquitectura del Vallès, Universitat Politècnica de Catalunya.

que ha abordado cambios sociales trascendentales para la convivencia, podría ser pionero en este tipo de "reconciliación" en todas las escalas, con estos conjuntos habitacionales. ¿No deberíamos pensar en los polígonos de vivienda de los 50 y 60 de otra manera? ¿Podría pensarse en una remodelación integral de estos que conllevara el diseño de un aparato de gestión que lo hiciera posible y les diera una nueva entidad? Esa nueva entidad podría encajar en los planes gubernamentales para la creación de una empresa pública de vivienda y a la vez otorgar un estatus adecuado a estas unidades residenciales reparadas. Hace tiempo que se inició una reparación generalizada y que afectó significativamente a muchos de estos conjuntos de viviendas. En aquella ocasión consistió en instalar ascensores en los bloques de distintos polígonos en toda España, y se pudieron ver diferentes formas de realizar esta reparación ajustándose a las características de cada edificio. Algunas intervenciones no supusieron más que colocar un ascensor interior ligado directamente a los rellanos de la escalera, digamos que simplemente se añadía un sistema mecánico al edificio. Pero en otros casos supuso alterar el espacio urbano y colocar ascensores en las fachadas modificando el espacio público y dando lugar a unas viviendas con doble acceso. "Entrar por el balcón" es como se bautizó a estas actuaciones en una de las seis exposiciones Rehabitar en Madrid[29]. En ellas se ponía la atención en aquellas reparaciones que dotaban a los ascensores exteriores de un sistema de balcones que permitían el acceso a las viviendas desde otro punto, además del que ya tenían (Fig. 9). Es decir, la reparación aprovechaba la intervención para dar la posibilidad de que la vivienda pudiera ser usada de una manera distinta. Más recientemente, como respuesta a los compromisos del Acuerdo de París de 2015[30] se están viendo actuaciones que incumben a su rehabilitación energética, llevada a cabo generalmente mediante la instalación de un sistema de aislamiento por el exterior. No obstante, aún no se ha pensado en ellos desde lo más intrínseco de su naturaleza, desde el papel de rescate ante la emergencia habitacional que propició su construcción. No sería descabellado pensar en una reparación que incluyera por ejemplo habitaciones satélite[31] en los edificios, en la agregación de espacios comunitarios que liberaran superficie en el interior y las dotaran a su vez servicios compartidos, en una residencia asistencial repartida por algunos de los edificios que los configuran, o incluso en el aumento de su edificabilidad con el objetivo de acoger nuevas viviendas promovidas y gestionadas desde la administración pública que hicieran frente al déficit habitacional que actualmente atraviesa nuestro país. Estas se insertarían además en un organismo ya en funcionamiento y favorecerían a su vez una coexistencia heterogénea a nivel edificio y también barrio.

De entre las cualidades que debe tener una casa, creemos que ser el resultado de una reparación es una de ellas. Decimos "mejor reparada" y nos referimos a una casa que es la reparación de la anterior. No se trata de una puesta al día, estética, o normativa, tampoco basta con actuar sobre el edificio desde el punto de vista energético. Reconceptualizarla sería el término más ajustado a lo que queremos decir. En una casa reparada se pueden leer los problemas y sus soluciones, de algún modo queda constancia de un progreso. Lo que equivale a hacer visible cómo usábamos la casa, antes de re-conocerla. Sin embargo, en aquello sencillamente nuevo no existe esta observación ya que se ha perdido esa memoria. Algo así como una "reparación dinámica" como lo llamaba Richard Sennett en "El artesano", (Sennett, 2009) donde reparar implica mejorar lo existente, en nuestro caso la casa. Lo que debería permitir que esta evolucione y esté siempre abierta a nuevas modificaciones de las que deberíamos aprender, especialmente de aquellas

29_"Entrar por el balcón" era una expresión buscada intencionadamente para anunciar su carácter, podríamos decir anti-normativo, un aviso para llamar la atención a acciones que desencadenan cambios en la vivienda, como lo es "entrar por la cocina" o "entrar por la sala".

30_El Acuerdo de París de 2015 establece compromisos específicos para reducir las emisiones de gases efecto invernadero y limitar el calentamiento global. Para cumplir con los objetivos del Acuerdo (limitar el calentamiento global por debajo de 2ºC e idealmente 1,5ºC) los edificios ya construidos deben adaptarse a estándares más sostenibles. Algunas de las acciones derivadas son la rehabilitación y eficiencia energética, la descarbonización de la energía, la actualización de normativas y certificaciones, así como la creación de programas de financiación y ayudas que colaboren a ello.

31_El concepto de "habitación satélite" fue formulado por primera vez en el artículo de "Repensando el bloque, dispersando la casa" (Monteys, 2005), posteriormente se desarrolló en la "Ponencia de estudio sobre nuevas formas constructivas y nuevas tipologías de vivienda que se adapten a las necesidades y demandas de la sociedad española y que permitan asimismo conseguir ahorros energéticos" llevada a cabo en el Senado de España. Fue recogida también como uno de los episodios del proyecto Rehabitar (Monteys & al. 2012), y más recientemente en un capítulo del libro "La Habitación, Más allá de la sala de estar" (Monteys, 2014), con el título "Las habitaciones satélite: una propuesta práctica".

realizadas por parte de quienes la usan y que pueden convertir en una casa moderna casi cualquier espacio. La casa reparada es mejor.

7 BIBLIOGRAFÍA

Buhigas, M. (2025): Maria Buhigas entrevistada por Ot Bou Costa. *Diario electrónico Vilaweb,* 16 de febrero. https://www.vilaweb.cat/noticies/maria-buhigas-entrevista-arquitecta-cap-barcelona/

Clarisse, C. & Bras, M. (2004): *Cuisine, recettes d'architecture*. Besançon, Francia, Les Éditions de l'Imprimeur.

Decreto 80/2022, de 28 de junio, de regulación de las condiciones mínimas de habitabilidad y normas de diseño de las viviendas y alojamientos dotacionales en la Comunidad Autónoma del País Vasco. *Boletín Oficial del País Vasco*, 168, de 1 de septiembre de 2022, 53. https://www.euskadi.eus/web01-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2022003803

Fundación ICO (Ed.) (2021*): Lacaton & Vassal: espacio libre, transformación, habiter = free space, transformation, habiter*. Madrid, España, Fundación ICO.

Informe de la ponencia de estudio sobre nuevas formas constructivas y nuevas tipologías de vivienda que se adapten a las necesidades y demandas de la sociedad española y que permitan asimismo conseguir ahorros energéticos, constituida en el seno de la Comisión de Vivienda. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, 67, de 27 de mayo de 2011, 54-71

Monteys, X. (2005): Repensando el bloque, dispersando la casa. *Arquitectos: información del Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España*, 176, p. 69

Monteys, X., Mària, M., Fuertes, P., Puigjaner, A., Sauquet, R., Marcos. & C. Callís, E. (2012): *Rehabitar en nueve episodios*. Barcelona, España, Ministerio de la Vivienda, Ministerio de Fomento.

Monteys, X. (2013): La casa de habitaciones iguales. *Quaderns d'arquitectura i urbanisme*, 265, pp. 42-44

Monteys, X. (2013): *La habitación, Más allá de la sala de estar*. Barcelona, España, Gustavo Gili

Monteys, X., Mària, M., Fuertes, P., Sauquet, R. & Salvadó, N. (2018): *Atlas del aprovechamiento arquitectónico: estudio crítico de los edificios reutilizados en Barcelona*. Barcelona, España, Habitar Grupo de investigación.

Monteys, X. (Ed.) (2018): About Buildings & Food. *Quaderns d'arquitectura i urbanisme*, 271.

Monteys, X., Mària-I Serrano, M., Fuertes, P., Sauquet-Llonch, R., Salvadó-Aragonès, N., Gómez, E., Steegmann, D., Ortigosa, N., Arboleda, J. & Burgio, G. (2020): *Barcelona come: la comida y el espacio público urbano*. Barcelona, España, Habitar Grupo de investigación, La Caixa.

Monteys, X. (2020, 2 de abril): La gente diseña. *El País*.

De-Solà-Morales, M. (1978): Querido Leon, ¿por qué 22x22? *Arquitecturas Bis*, 20, pp. 7-12

Scanlon, K. (2023): The Curse of Beauty: Financialisation of Housing in Attractives Cities. En: Sequeira, M. et al. (eds.), *Living in Lisbon: An Architectural View on Housing Challenges* (pp. 32-37). Lisboa, Portugal, Centro Cultural de Belém.

Nieuwenhuijsen, M., Lungman, T. et al. (2024): The impact of urban configuration types on urban heat islands, air pollution, CO_2 emissions, and mortality in Europe: a data science approach. *The Lancent Planetary Health*, vol. 8, 7, pp. 489-505

Sennett, R. (2009). *El artesano*. Barcelona, España, Anagrama.

Poch, M. & Impsol (Ed.) (2024): *Vivienda en el área metropolitana de Barcelona: IMPSOL 2015-2024*. Barcelona, España, Àrea Metropolitana de Barcelona AMB, Institut Metropolità de Promoció de Sòl i Gestió Patrimonial IMPSOL.

Pritchett, V. S. (2015): *El temperamento español*. Barcelona, España, Gatopardo.

286

Vivienda: mirar para otro lado

Housing: looking into a different direction



Jose Maria De-Lapuerta-Montoya (1)

(1) Catedrático de Proyectos Arquitectónicos. ETSAM, Universidad Politécnica de Madrid
josemaria.delapuerta@upm.es; https://orcid.org/0000-0002-3241-8781

Resumen

Cada día que se dedica a investigar sobre vivienda europea y sobre vivienda española, se confirma que lo relevante no está en la propia vivienda. Desde invernaderos privados hasta residencias sobre silos portuarios, la vivienda ya no puede abordarse como un objeto aislado ni simplificarse en términos de propiedad o alquiler. No más viviendas de las que sólo importa cuantas construiremos. No más arquitecturas que no respondan a nadie. Soluciones que MIREN PARA OTRO LADO. Soluciones arquitectónicas, políticas y económicas. Las soluciones que nos interesan a los arquitectos, las que tienen que ver con estrategias e intenciones y, por último, las que descubren como optimizar o incrementar el dinero disponible. Y, si este nuevo enfoque fuera acertado, estaríamos hablando de algo serio e importante.

Palabras clave

Vivienda | Transformación | Responsabilidad | Modelos europeos | Estrategias

Abstract

Every day spent researching European and Spanish housing confirms that what truly matters is not the housing itself. From private greenhouses to residences built atop port silos, housing can no longer be approached as an isolated object or simplified in terms of ownership versus renting. No more sealed-off homes. No more architecture that answers to no one. We need solutions that LOOK THE OTHER WAY. Architectural, political, and economic solutions. The ones that matter to architects: those involving strategies and intentions, and ultimately, those that find ways to optimize or increase available funding. And if this new approach is right, then we are dealing with something serious and important.

Keywords

Housing | *Transformation* | *Responsibility* | *European models* | *Strategies*

ESTUDIOS / ARTICLES_E14
CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
VOL. LVII, Nº 225, OTOÑO 2025
PÁGS. 286-307
https://doi.org/10 37230/CyTET.2025 225.14
CC BY-NC-ND
RECIBIDO: 04.06.2025
REVISADO: 16.06.2025

1 INTRODUCCIÓN

Cada año y cada día que dedico a investigar sobre vivienda europea y sobre vivienda española, me parece que las soluciones vienen de MIRAR PARA OTRO LADO. No mirar a la propia vivienda.

Soluciones arquitectónicas, políticas y económicas.

Las soluciones que nos interesan a los arquitectos, las que tienen que ver con estrategias e intenciones y, por último, las que descubren como optimizar o incrementar el dinero disponible.

Y, si este nuevo enfoque fuera acertado, estaríamos hablando de algo serio e importante.

2 MIRAR PARA OTRO LADO. ¿DÓNDE MIRAR ENTONCES?

Al mismo sitio donde miran, hace muchos años en el norte de Europa.

Si aceptamos que la vivienda afecta a todos los aspectos de la vida de un ciudadano y a su manera de agruparse y relacionarse, su importancia trasciende e impactará en todos ellos. En los aspectos sociales y en los económicos.

Tenemos entonces que hablar de vivienda sin hablar de vivienda.

Y hablar entonces de emigración e integración, hablar de cuidados, de mayores, de mezcla social, de compartir, de equilibrio entre la vida social y la laboral, de teletrabajo; hablar de que, en la ciudad consolidada, hay que aceptar subordinarse al entorno urbano. De generar energía gratuita o de cortar el consumo energético a la mitad, de la España agrícola y la vaciada, y, lo que tiene más importancia para mí, dar un vuelco a gestión residencial pública y, más aún, a la público-privada.

Cuando nos piden una charla o asesoramiento en esta materia a los técnicos municipales o autonómicos, la respuesta suele repetirse. “Eso que cuentas de Europa aquí sería inviable. Imposible. Por las normativas”. Por las leyes que nos regulan. Mezclar en el mismo solar, vivienda social y libre, o con 6 diferentes programas, muchos de ellos no residenciales, que el promotor no pague por el suelo y ofrezca a cambio equipamiento público o la parte de las viviendas sociales de la promoción, que la edificabilidad pueda variar en función de la calidad del proyecto y de las plusvalías (sociales y económicas) que ofrece a lo público, lo que ocurre en los países europeos avanzados, es aquí imposible. Los distintos decretos, normativas, estatales, municipales y autonómicas, analizados como arquitectos, siguen produciendo sonrojo.

Entonces la toma de decisiones sobre cómo quieren vivir las personas, cómo quieren relacionarse entre ellas y con los otros grupos que viven cerca, cómo usar los equipamientos públicos necesarios, cómo mejorar su salud (también la mental), tendrán más espesor intelectual, más complejidad. Las opciones económicas de acceso a un derecho ciudadano (una vivienda digna), tendrán que segmentar las distintas partes del coste de una vivienda, para proponer coste del alquiler, duración, respuesta a una modificación de las condiciones de los miembros del grupo de población al que pertenecen, propiedad del suelo, matices de propiedad (desde usarla toda una vida a que la propiedad sea vendible o transmisible), devolución paulatina de ayudas, situaciones de necesidad temporal de mayor ayuda o de

apoyo total,... Como en el título de aquella novela de Vila-Matas, *París no se acaba nunca,* la complejidad de la vivienda y su agrupación en ciudades, no se acaba nunca.

A lo qué más se parece la complejidad de la vivienda es a la complejidad de la propia ciudad, el sistema social más complejo creado por el hombre. Contradictorio, impredecible, mutable en el tiempo, integrador y elitista a la vez,... La ciudad es el lugar donde el hombre acepta reglas mutuas, donde se enriquece a diario por interrelaciones. Fuera el hombre tiende a ser un salvaje. En la ciudad y en una nueva aproximación al fenómeno residencial, usamos lo que no poseemos.

Hay ciudades (como personas) que tienen claro su estrategia hasta el año 2050 (como Viena) y esa es su fortaleza. Otras plantean estrategias revisables (como debería ser en general el planeamiento). José Miguel Fernández Güel cuenta bien cómo un sistema complejo no puede entenderse por el análisis de las características individuales de sus unidades, ya que sus interacciones son tales que le confieren una dinámica de conjunto, no lineal. En los sistemas económicos la complejidad provoca que son tanto más resistentes cuantos más sectores integran.

En los sistemas o soluciones residenciales esa propuesta de integrar más sectores, es de lo que va este artículo. Y deja espacio para la política; el político puede decidir poner más la mirada en alguno de los lados de los que hemos hablado, pero no en ninguno. No hacer nada como en los últimos años, coincido con Javier Burón, es ya una opción política.

A lo que más se parece la complejidad del "problema de la vivienda" es a la complejidad de un proyecto arquitectónico. A cómo se gesta, a que es lento, a que no tiene una única solución, a que debe mirar para todos los lados. A que el personaje que sabe todo, que tiene todos los datos sociológicos y económicos, debe cruzar la mirada con el que tiene la mente libre y abierta a nuevas ideas que condensen complejidades.

Es posible que hayamos construido miles de viviendas inapropiadas, que han sido errores. Viviendas equivocadas. Y que quizás deberíamos deshacer lo andado o retroceder algún escalón.

En el discurso político actual no suelen encontrarse referencias a que el número de divorcios se haya duplicado, a que se haya acelerado el envejecimiento una población todavía activa, que la población de otro país residente en España sea ya de 6 millones de personas mientras decrece la natalidad nacional. A que la peor y más difícil manera de acceder a una vivienda, es cuando eres extranjero, es la de un emigrante que viene a trabajar a nuestro país. Con precios de alquiler que consumen íntegro el salario mínimo, y que obligan a varias familias a compartir un pequeño piso. Que esas y otras situaciones, requieren soluciones diferentes.

Las mujeres, hace no tanto, decidieron cambiar sus (no remuneradas) "tareas domésticas", por otros trabajos pagados fuera del hogar. Cristine Milligan estudia que esos "cuidados" tienen que llevarse a cabo entonces, en otra parte. Siendo los presupuestos para el cuidado de una población envejecida ilimitados, se apuesta por los "cuidados informales", vecindarios, para esas personas mayores. De igual manera los cuidados de la población infantil antes de escolarizarse. Surge una nueva *contradicción propositiva*; necesitamos construir menos para bajar nuestra huella sobre el planeta, y, a la vez, espacios más grandes para cuidar a nuestros seres queridos, enfermos o ancianos.

Si ese fuera el debate, si la sociedad aceptara esa nueva dimensión de la importancia de la vivienda, esto sería imparable. En las sociedades occidentales, con un cierto nivel económico y cultural, hay peldaños que no permiten la vuelta atrás. Que ya nadie cuestiona (como no sea de una manera minoritaria). Como aceptar que hay libertad en las opciones sexuales, las igualdades ante la ley de hombres y mujeres, o, en un nivel de mucho menor de importancia, más recientemente, la prohibición de fumar en espacios interiores. Ya nadie osa volver a abrir esos debates. Ya no hay vuelta atrás.

Ya no se aceptará un discurso político del tipo "en esta legislatura vamos a construir 10 000, 100 000 o un millón de viviendas". Ya, pero ¿qué viviendas, dónde, ¿qué aportan además de un espacio donde dormir?

3 SOLUCIONES DE LOS POLÍTICOS

Si fuera cierto que las soluciones definitivas vienen de mirar a otros aspectos de la sociedad, no deberíamos hablar sólo del número de viviendas que deben construirse, que es lo que suelen contener los mensajes de los políticos, de los gestores, de los contertulios. Como en la medicina, o en multitud de análisis científicos, proponemos

amplificar la escala del problema, para encontrar la solución.

Hace unos días el título de un artículo de un conocido periodista ordenaba: *"Repite conmigo: hay que construir más viviendas"*. De las aproximaciones superficiales y equivocadas, frases como "lo que hay que hacer es liberalizar el suelo", o, "la solución está en los casi 4 millones de viviendas vacías", o, "lo que paraliza que la gente ponga su casa en alquiler son los inquilinos okupas y los grupos vulnerables que no pagarán y no hay manera de echarles", son afirmaciones "gruesas", que, sólo profundizando, formarán parte de la solución, pero pertenecen a la arena política. No a este artículo ni a esta revista. Estoy bastante seguro de que debemos dejar de escuchar a los que tengan soluciones cortas y mágicas. Siempre podemos cambiar la conversación a temas deportivos.

En las librerías los títulos de los últimos meses casi compiten con los best sellers. Joan Clos *La vivienda social y asequible (análisis y propuestas para un derecho constitucional)* 2024, o Jaime Palomera *El secuestro de la vivienda. Por qué están difícil tener casa y como esto puede romper* la *sociedad* 2025, son algunos ejemplos para lectores no arquitectos. El libro de Javier Burón lo acabo de terminar y me ha hecho puntualizar algunas cifras y algunos ejemplos de este artículo. *El problema de la vivienda. Cómo desactivar la bomba de relojería que amenaza con colapsar España*. Es excelente. El mejor estudio de un conocido gestor de viviendas (Barcelona y Navarra). Eso sí, con ideología política muy definida y con una aproximación de gestor. Espero en este artículo aportar una nueva visión, la del arquitecto, a las del político, divulgador y gestor...

En los años de la burbuja inmobiliaria se construían 700 000 viviendas al año, más del doble de las necesarias, y se dijo que quedaron más de un millón de viviendas por vender. Hoy, más o menos las mismas fuentes, publican que son necesarias 700 000 viviendas nuevas. Todo se complica cuando sabemos que las cifras son inexactas. Que no hay un observatorio de vivienda en España que maneje datos serios e indiscutibles. Cada vez que alguien publica una, es repetida por todas partes, como un coro que no pregunta, que no matiza. Las coincidencias entre las viviendas que sobraban y las que faltan 700 000/1 000 000/700 000 son llamativas, sin entrar en las razones.

Lo malo de las soluciones desarrolladas en este artículo es que no generan un titular. No son sexis. No se pueden desarrollar en un par de frases. Tampoco se dan cifras impactantes. No responden a los titulares que se demandan:

¿Cuál debería ser el precio máximo del alquiler social? ¿Cuántos tipos debería haber de alquiler social? ¿Cuál del de vivienda "asequible"? Además de alquilar, ¿se van a seguir vendiendo viviendas a precio inferior a mercado? ¿A qué distancia (en tiempo y kilómetros) es admisible vivir del centro de la ciudad?

4 PRESUPUESTOS PÚBLICOS. MIRAR PARA OTRO LADO, ¿PUEDE HABER INGRESOS EXTRA EN ESOS LADOS?

Aunque hay coincidencia en que el Estado no tiene competencias en materia de vivienda, se ha vuelto a resucitar el Ministerio de Vivienda porque sí que puede regular aspectos colaterales, aportar suelo y regular transacciones, alquileres e impuestos estatales. También recibir fondos europeos (Next Generation) que son responsables de la mayoría de las promesas e iniciativas actuales. El presupuesto estatal para vivienda es de un 0,25% del PIB (desgravaciones fiscales aparte), dividiendo entre las distintas autonomías hay que incluir de uno a dos ceros detrás de la coma. Sumando los presupuestos de ayuntamientos y Comunidades Autónomas al del Estado y pagando, al menos, la gestión del suelo (y a los arquitectos, por favor), se podrían construir, en grandes números, groseros y discutibles y con precios de construcción actuales, 65 000 viviendas en España, que pagarían, en su mayoría un alquiler inferior al del mercado a partir de entonces. Incluidas las que ya se están construyendo. Si se capitalizan esos ingresos futuros buscando financiación, y se descuentan los gastos generales y salariales de los ministerios, empresas autonómicas y municipales de promoción pública, nos moveremos ligeramente por encima de esas cifras. Si se obvian, aduciendo que van a otros capítulos, las cifras son un poco mayores. Animo al sector a presentar unas cifras más precisas. Y las repetiremos. Pero, de lo que sí estamos seguros es que, con inversiones del 0,15% del PIB en generar vivienda pública es imposible acortar distancias con los países europeos con los que sí convergemos en, por ejemplo, sanidad o educación. Cuando parece inevitable aumentar el presupuesto en defensa (y Europa pide el 5%), sabemos que la tercera parte del mismo, sostenido en el tiempo nos acercaría a precios asequibles en alquiler que dan derecho a esa vivienda digna.

En Suiza, las cooperativas de vivienda tienen más de un siglo de historia. En 1919 se crea la Federación Suiza de cooperativas y hoy ofertan viviendas un 20% más asequibles que el mercado. Los suizos están muy satisfechos con esa tradición. Cooperativas sin ánimo de lucro, cada vez mejor organizadas, apoyado por entidades públicas que ponen suelo a su disposición, normalmente en cesión de uso o derecho de superficie.

La colaboración de la empresa privada no es discutible. Tiene técnicos y medios engrasados para conocer todos los gastos colaterales y, sobre todo, para optimizar la gestión. Pero es entendible que no vaya a promover vivienda social o protegida a precios de alquiler que no le aseguren un beneficio. Que podría debatirse que fuera acotado si, a la vez, es garantizado, aportando fondos públicos. Con un precio de construcción bastante objetivo, los números pasan por intervenir en el mercado del suelo lo que no es fácil, en una sociedad de libre mercado. Lo que adelanto es que apostamos por una nueva gestión, mucho más compleja, en que no se cuestione el beneficio del promotor, pero por hacer cosas diferentes. Fundamentalmente por gestionar bien y por tener nuevas ideas, que reviertan plusvalías a lo público.

Pero si la vivienda es un modificador social sus "asuntos", sus presupuestos, no afectan sólo a un departamento de la administración.

En un principio pensé en basar el artículo sólo en esa idea. De los 22 ministerios y de sus asignaciones en los presupuestos generales del Estado, la vivienda afecta a más de la mitad (transición ecológica, economía social, Hacienda, Defensa y antiguos cuarteles, movilidad sostenible, turismo, Sanidad, Derechos sociales y agenda 2030, inclusión y Migraciones, juventud e infancia, ...). No solo al Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana.

Si en el párrafo anterior "¿Dónde mirar entonces", cada departamento, cada administración, cada empresa privada, energética, por ejemplo, que participe, aportara un pequeño porcentaje a las soluciones de vivienda, se triplicaría el presupuesto de vivienda. Si se reinventara la gestión y sus legislaciones actuales, y la gestión de la colaboración público-privada, se volvería a aumentar. Si se empieza a aceptar como indiscutible que no hablamos solo de vivienda, saldrá un partido político a nivel estatal o en una Comunidad autónoma que duplique la inversión actual. Si nos acercamos entonces al 1,1-1,5% del PIB, entonces sí, podemos crear y nunca de manera inmediata, un parque público de vivienda asequible en alquiler que regule el mercado porque compite en calidad y acierte en atender esas nuevas demandas de la sociedad. Medidas más provisionales como las subvenciones del alquiler pueden ser entonces aplicadas. En un horizonte no inmediato pero alcanzable, podremos acercarnos a nuestros vecinos, como ya lo estamos en educación o sanidad.

Mirar para otro lado, ampliar el campo de batalla, dar otras cosas a la sociedad, dar más de lo que se nos pide, podría entonces traer más recursos. El arquitecto, como en la conocida referencia optimista, daría "liebre por gato"; nos piden números de viviendas y damos más.

Ese cambio de gestión implica volver a creer en organismos o comisiones de sabios, públicas, con nombres prestigiosos publicados y rotatorios, en las que los ciudadanos y las empresas crean sin sospechas. Capaces de agilizar, suprimir obstáculos, con superpoderes, para que las nuevas ideas sean factibles. Para que esos nuevos enfoques reviertan sus plusvalías a lo público.

Organismos para crear opinión sobre las distintas posibilidades de ampliación del suelo urbano alrededor de las grandes ciudades. Fuera de los intereses económicos de esos propietarios de suelo. Ampliar un determinado municipio con ese nuevo centro periférico, mejorará la vida del municipio original y sus conexiones. Tendrá en cuenta la calidad urbana, su ambiente, su carácter. Imaginará el futuro como elemento casi "patrimonial", como una atmósfera a proteger.

5 NUESTRA PROFESIÓN

Nuestra profesión ha mirado últimamente para otro lado, pero en el sentido contrario del título del artículo. "Bastante con cobrar nuestros honorarios, cada vez más bajos, y pagar los sueldos". No es prioritario mirar hacia el lado de lo que la sociedad necesita. Proponer utopías tipológicas o constructivas, optimismo, nos puede hacer perder el cliente. Todo frente a un promotor grande que cada vez paga menos por los proyectos e incluye más cosas (el BIM, por ejemplo), y que degrada el prestigio de nuestra profesión.

Cuando debería ser al revés. ¿Qué puede aportar el arquitecto? Hago la pregunta diferente: ¿Hay alguna otra profesión que sepa proponer,

condensar complejidades en una propuesta concreta, que tenga formación técnica y social para abordar estos fenómenos? ¿Acaso no deberían depender todos de nosotros, que no tenemos intereses económicos en la misma y sí conocimientos?

Es cierto que en los últimos dos o tres años "todo el mundo" habla del "senior living" y del "cohousing". ¿Por qué solo interesa hablar de dos anglicismos y no de quince? Con las "Smart cities" también pasó lo mismo y también había canapés en los encuentros. Hay congresos, cursos y jornadas, aunque en pocos de ellos se desarrolla lo que podríamos aprender de las ciudades del norte de Europa que llevan 70 años trabajando en estos campos. El caso de aquella tesis doctoral que dirigí hace ya 10 años (*Vivienda para un envejecimiento activo. El caso danés* de Heitor García Lantarón), fue en aquellos años precursora y Heitor se convirtió en una referencia.

Desde el punto de vista de la arquitectura producida, la falta de compromiso es coherente con todo lo anterior. Miles de viviendas a franjas blancas y negras, algunas con pequeños temblores en partes del conjunto, que permiten que las oscuras disimulen la composición e incluyas las rejillas de ventilación normativas. Uniformidad, falta de reflexión y debate, obedientes, eso sí, con la normativa.

Por otro lado, existen magníficas excepciones muy conocidas. En todas las ciudades, en todas las comunidades autónomas. Muchas de ellas con apoyo, directo o indirecto, público. Quizás ese apoyo, ese respaldo, es una de las funciones más importante de lo público. También es cierto que existen diferencias muy importantes en cuanto a proyectos de calidad, entre comunidades autónomas. Cataluña, en este momento, por razones que no son de este artículo, es vanguardia en calidad arquitectónica de la vivienda colectiva, en número de concursos para construirlas (uno por semana, tantos como en el resto de España), en valoración del trabajo del arquitecto y en modelos residenciales vanguardistas. Pamplona y Vitoria (es cierto que con hacienda foral y con presiones demográficas menores) tiene un parque de vivienda social y asequible que regula a las opciones libres, por sí solas.

¿Cómo afectan esas nuevas ideas que soplan del norte de Europa a la calidad arquitectónica?

No existe un estudio de las distintas soluciones ensayadas y ejecutadas en el norte de Europa que armonice rigurosamente conclusiones, para poder aplicar las más adecuadas. Estamos seguros de que la "solución española", pasará por la "solución diferente en sus distintas ciudades". Las soluciones, hoy, para Madrid o Barcelona, no tienen nada que ver con las que podrían implementarse para Valladolid o Vitoria. De nuevo muchas personas hablan desde el desconocimiento.

En muchos foros hablan del "caso vienés" y no es aplicable a nuestro país, al menos a la mayoría de nuestras ciudades. Empezaron hace muchísimos años a adquirir el suelo público de Viena. Es cierto que, en encuentros con equipos de arquitectos suizos, vieneses (austriacos), alemanes, franceses, (el último hace una semana), también coinciden en que Viena (y Rotterdam, por ejemplo) tienen resuelto el problema de la vivienda asequible. Algún vienés ironizaba con que Viena es la ciudad del mundo con mayor % de afiliados al mismo partido político y que eso ayuda a algunos en las adjudicaciones (5 veces más de afiliados al partido socialista, proporcionalmente al tamaño de Austria que en España). Pero las características y el tiempo necesarias para aplicarlas no las convierten en soluciones trasmisibles para nuestro país.

En Holanda, para una operación residencial urbanística, se puntúa al promotor, al arquitecto con el que se presenta, la calidad del proyecto concretos que ese arquitecto presenta, qué ofrece el promotor a lo público y qué se quiere quedar para comercializarlo o gestionarlo él. Puede quedarse con las viviendas de lujo, con las de alquiler social, con las oficinas. El Plan Vive es un tímido intento de acercarse a esto.

No solo estamos hablando de concursos "de arquitectura", pero de concursos de arquitectura que generen ideas de programa y de gestión. El promotor debe seguir ganando dinero, pero por hacer diferentes cosas: por tener ideas, gestionarlas y por promover buena arquitectura para la sociedad.

En Viena, el espejo en el que todo el mundo quiere mirarse, hay una empresa pública que es propietaria (después de muchos años) del 25% del parque total del parque de vivienda que gestiona el alquiler. Otro 25% por una empresa privada que recibe ayudas públicas por alquilar a precios inferiores a los de mercado y repartir beneficios topados al 3%.

No más bajas económicas para los arquitectos. En Suiza, si un promotor privado promueve un concurso de arquitectura, tiene derecho a un 20% más de edificabilidad. Si invita a arquitectos jóvenes, incluso más. Además (siempre las medidas económicas ayudando), si eres suizo, no tienes que devolver la parte del capital de una hipoteca



FIG. 1. Selección de publicaciones
Fuente: Archivo del autor



FIG. 2. HOUSETAG, vivienda colectiva en Europa 2000-2021, José Mª de Lapuerta, Carmen Espegel, Andrés Cánovas
Fuente: Archivo del autor

(durante la vida del edificio), solo los intereses hasta una trasmisión.

6 ¿DE DÓNDE VIENEN TANTAS SEGURIDADES?

En qué están basadas. ¿Son conclusiones serias? Son serias, aunque perfectibles. Pueden incorporar sugerencias de cada persona que las lea y no cambiaría el planteamiento.

Soy el autor o coautor de algunos libros sobre vivienda (ver Fig.1) y he dedicado la mitad de mi vida académica enseñando e investigando sobre viviendas que hablan también de otras cosas. Desde el Máster in Collective Housing con la ETH de Zurich y la UPM y desde hace 18 años, he visto pasar a cerca de 1000 profesores y a arquitectos participantes de 5 continentes que ahora dirigen Escuelas de Arquitectura o las políticas de vivienda de sus países. Promovemos también un apoyo económico a las investigaciones

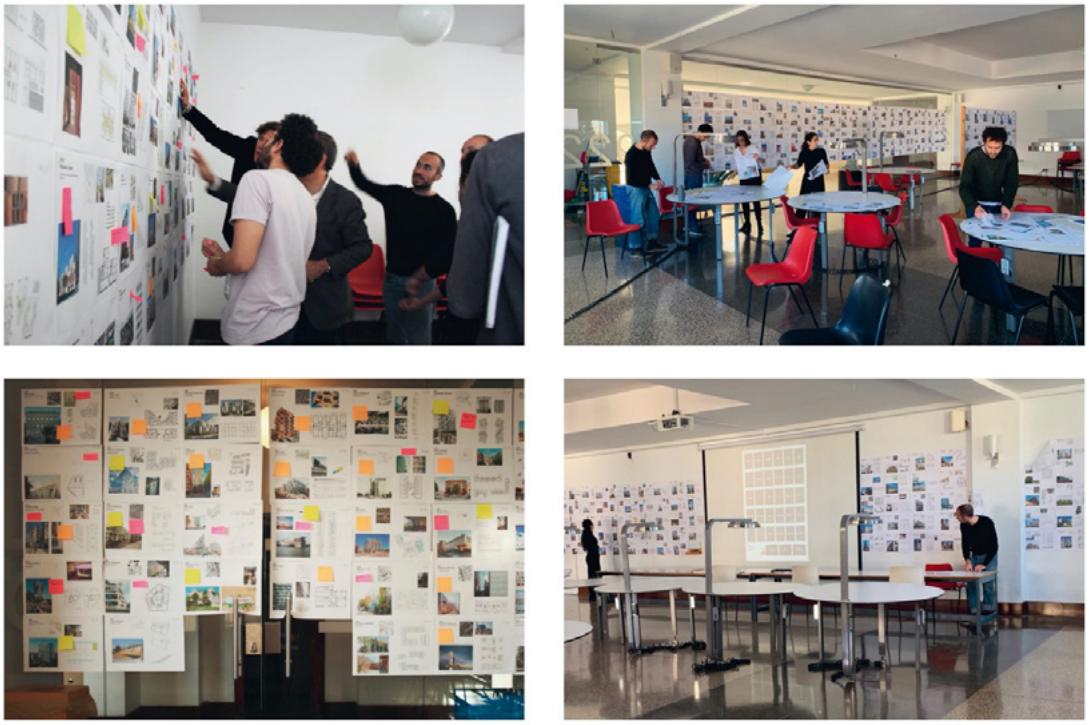


FIG. 3. Votaciones en la Universidad Politécnica Madrid
Fuente: Archivo del autor

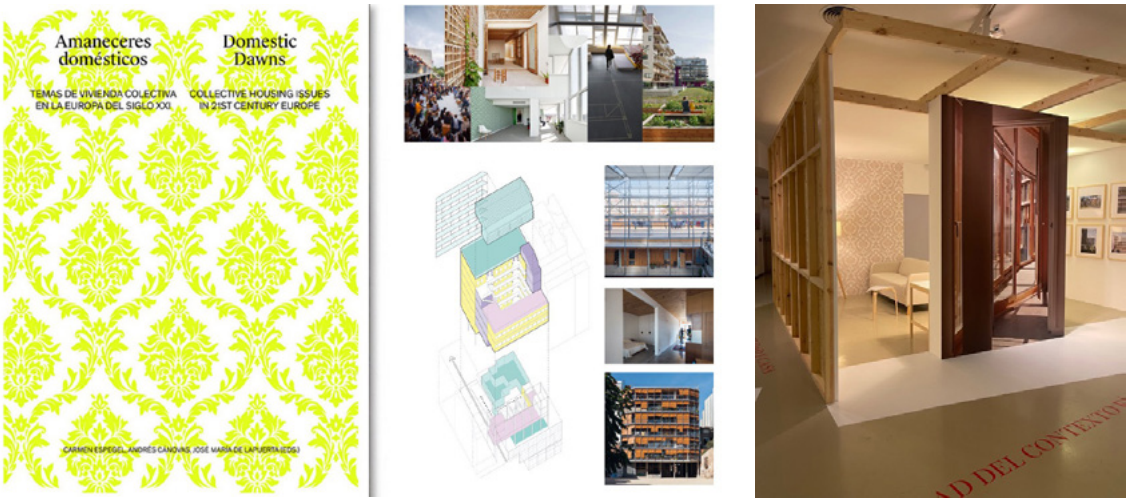


FIG. 4. Izquierda y centro: Libro "Amaneceres Domésticos". Derecha: Exposición en el museo ICO
Fuente: Archivo del autor

internacionales sobre vivienda, que, además de dinero para el investigador, publique y distribuya el libro en inglés.

Directamente relacionado con el enfoque de este artículo, he coliderado el estudio más importante a nivel europeo, sobre qué ha cambiado en la vivienda colectiva en el siglo XXI. El proyecto se titula *HOUSETAG* y mira hacia la tercera edición (Fig. 2). La pandemia llegó cuando estábamos terminando la investigación, pero nada afectó a las conclusiones; al contrario, nos confirmó que eran sólidas y no meramente circunstanciales.

Recopilamos 2841 artículos y memorias de los arquitectos describiendo sus proyectos



FIG. 5. Izquierda: Escaleras asomadas a viviendas. Derecha: Asamblea de vecinos
Fuente: Archivo del autor



FIG. 6. Boreal Housing, Nantes. Tetrarc
Fuente: HOUSETAG, vivienda colectiva en Europa 2000-2021, José Mª de Lapuerta, Carmen Espegel, Andrés Cánovas. Fotografía: Stephane Chalmeau

(buscando nuevos asuntos de los que no se hablaba en el siglo pasado) y 2753 casos de estudios europeos. Hicimos una selección basada en premios obtenidos o número de veces publicados. Ordenamos y archivamos registros detallados y quedaron 411 edificios y 306 artículos. Presentamos los resultados en la UPM, donde pedimos votar a alumnos y profesores (Fig. 3). Finalmente llegaron 54 casos de estudios y 19 TAGS o temas. Cada caso, además de nuevas fotografías, créditos, memoria, planos redibujados a escala, tiene dos páginas de investigación, de profundización sobre el ejemplo. Como un libro dentro de otros, como dos lecturas diferentes.

En el museo ICO de Madrid, comisariamos una exposición y produjimos un libro completamente diferente. (Fig. 4 izq. y centro) Recreamos a escala exacta los cuartos de estar de 7 proyectos seleccionados. Los visitantes podían sentarse en sus sofás, ver en la televisión las entrevistas con los inquilinos que realmente habitan esos edificios o leer un periódico, editado por nosotros, con noticias solo relacionadas con el TAG del proyecto. La exposición tuvo impacto en prensa y televisión y fue un récord de visitantes para el museo (quizás debido a los sofás) (Fig. 4 dcha).

7 ¿POR QUÉ ESOS EJEMPLOS SON MODIFICADORES SOCIALES? ¿POR QUÉ SON MÁS QUE CASAS?

Aunque no incluimos nunca nuestros proyectos en los libros publicados, hoy, esta invitación nos anima a esa posibilidad. Hemos incluido algunos para responder a esa pregunta: "¿Y usted qué hace como arquitecto?"

Para clarificar algunos conceptos, incluyo proyectos de vivienda para colectivos con necesidades especiales. Son viviendas reales y son para españoles. Y es cierto que estamos hablando de viviendas europeas, no estamos hablando de África.

Lo exploramos pues con ejemplos. Los títulos "periodísticos" permiten leer el artículo eligiendo según nuestros intereses, barajándolos. Hay incluso un vecindario en Suiza que propone reducir la soledad e incluso los índices de suicidios, diseñando las escaleras públicas y sus rellanos de manera que se asomen a la intimidad del interior de esas viviendas (Fig. 5 Izq.). Acceder a la vida privada de tus vecinos te anima a pararte y saludarles, o pedirle un poco de sal. A hablar. Esos mismos vecinos votan luego en asamblea a qué dedicar los locales comerciales. "¿para qué tener una guardería en planta baja si ya no tenemos hijos pequeños? ¿no sería mejor un club de Jazz?" (Fig. 6 Dcha.)

7.1 Invernaderos y huertas para cada piso. En alquiler y compra

En el complejo BOREAL en Francia, el equipo TETRARC construyó 21 viviendas de alquiler social y 18 apartamentos para primeros compradores a precios por debajo del mercado.

El invernadero en doble altura, sin uso definido, es heredero de las propuestas de Lacatón & Vasal y se incorpora a las casas y tiene su réplica en pequeños invernaderos (éstos sí para el cultivo y consumo de las familias), insertados en una trama de huertas para cada vecino (Fig. 6 izq).

En la parte trasera, a norte, están localizadas todas las entradas, a través de una estructura de madera que parece un insecto de largas patas. Es el lugar de encuentro de los vecinos, la casa del árbol de cuando eran niños (Fig. 6 dcha.) En las páginas de investigación de HOUSETAG, el TAG principal era conciencia climática. Y los dos TAGS relacionados, Diversidad y Compartir.

7.2 Buscar el consumo cero incluyendo de una manera seria, la huella de carbono

Uno de los proyectos más publicados de la arquitectura española reciente, está firmado y, en cierta manera promovido, por los arquitectos funcionarios de la isla de Formentera. Incluso prefieren ser reconocidos como colectivo (Fig. 7).

"No vivimos en una casa. Vivimos en un ecosistema", proponen en lo que es casi un manifiesto. Como empleados públicos decidieron presentarse al programa European Life+ y monitorizaron el proceso de construcción desde el primer día de obra. Los materiales fueron seleccionados entre los que se encontraban en el ecosistema de la isla, penalizando la distancia desde la península. Trabajan con madera reciclada, con



FIG. 7. Life reusing Posidonia. 14 viviendas de protección pública en Sant Ferran, Formentera. Alfonso Reina Ferragut, Carles Oliver Barceló, Joaquín Moyá Costa
Fuente: HOUSETAG, vivienda colectiva en Europa 2000-2021, José Mª de Lapuerta, Carmen Espegel, Andrés Cánovas. Fotografía: José Hevia



FIG. 8. Bosco Verticale, Milán. Boeri Studio
Fuente: HOUSETAG, vivienda colectiva en Europa 2000-2021, José Mª de Lapuerta, Carmen Espegel, Andrés Cánovas. Fotografía: Giovanni Nardi, Michael Hierner

cerámicas de la isla, reutilizan puertas de otras construcciones,... (Fig. 7).

Toda la producción de CO_2 y residuos fue monitorizada y medida. Un alga seca que es encuentra en calas con menos mantenimiento llamada "Poseidonia" fue utilizada como aislamiento en cubierta como puede verse en la imagen. El TAG principal, "Conciencia Climática".

7.3 La biodiversidad también vende y ayuda

El proyecto de el BOSCO VERTICALE, es un icono ya de la arquitectura "verde". Stephano Boeri habla de biodiversidad, pero no solo para los humanos sino también para otros seres vivos. En este proyecto de "reforestación metropolitana", los árboles pueden crecer hasta 3 plantas sin limitaciones (Fig. 8).

El proyecto consta de dos torres residenciales, de 110 y 76 metros de altura, ubicadas en el centro de Milán, en el distrito de Porta Nuova. Albergan un total de 800 árboles, 4500 arbustos y 20 000 plantas pertenecientes a un centenar de especies diferentes, distribuidas según la orientación solar de las fachadas. El Bosco Vertical alberga una vegetación equivalente a unas cinco hectáreas de bosque en terreno llano, pero concentrada en una superficie de unos 1000 metros cuadrados, cincuenta veces menor. Los beneficios medioambientales son múltiples: absorción de polvo fino y CO_2, producción de oxígeno, optimización de la gestión del agua, reducción de la contaminación acústica y mejora de la calidad de vida, de personas, plantas y animales.



FIG. 9. Izquierda: Portada de "*Its Nice Today: On Climate, Comfort and Pleasure*". Centro y Derecha.: Transformation of 530 dwellings in Grand Parc, Anne Lacaton & Jean-Philippe Vassal con Fréderic Druot y Christophe Hutin arquitectos
Fuente: Izquierda: "*Its Nice Today: On Climate, Comfort and Pleasure*", Lacaton & Vassal. Centro y Derecha: HOUSETAG, vivienda colectiva en Europa 2000-2021, José Mª de Lapuerta, Carmen Espegel, Andrés Cánovas. Fotografía: Philippe Ruault



FIG. 10. Izquierda.: The Silo, Copenhague. Cobe. Centro y Derecha: Gemini Residences (Frøsilo), Copenhague. MVRDV
Fuente: Izquierda: *"HOUSETAG, vivienda colectiva en Europa 2000-2021"*, José Mª de Lapuerta, Carmen Espegel, Andrés Cánovas. Fotografía: Rasmus Hjortshøj. Centro y Derecha: *"HOUSETAG, vivienda colectiva en Europa 2000-2021"*, José Mª de Lapuerta, Carmen Espegel, Andrés Cánovas. Fotografía: MVRDV

7.4 Alternativa a demoler pisos baratos de los 60. La libertad como forma de placer

Anne Lacaton y Jean-Philippe Vassal trabajan el Grand Parc de Bordeaux, tres bloques de principios de los 60, completamente ocupados de vecinos.

Desde el principio, rechazaron la demolición como una solución equivocada y propusieron ampliar los pisos entre un 20 y un 45%. Creen que empezar por la estructura existente viviendo en un espacio más amplio lleva a una mejor calidad de vida. La igualdad, arguyen, debe relacionarse con el máximo no con el mínimo.

La foto es la portada de un libro reciente. *Its Nice Today: On Climate, Comfort and Pleasure* es el título del libro, una evaluación científica del proyecto de Bordeaux y de otros (Fig. 9 izq.). El libro responde 30 años después a su primera publicación de 1995 *Il fera beau demain (*It Will be nice tomorrow). Desarrollan constructivamente de una manera meticulosa cómo funcionan esos "jardines de invierno". Cortina térmica, fachada de correderas acristalada del espacio calefactado, cortina solar, y fachada de correderas acristalada al jardín de invierno. Las temperaturas fueron monitorizadas a todas las horas, en todos los meses y comparadas con otras situaciones. Las temperaturas del jardín de invierno son tan confortables como las de un espacio interior, y amplían el espacio vividero. El libro es la respuesta que les está siendo útil para saltarse algunas normativas super estrictas en países europeos, en particular Alemania.

El jardín de invierno "añadido" tiene otra bomba de relojería escondida en cuanto a tipologías habituales. Obliga a los habitantes a diseñar un nuevo espacio sin ninguna etiqueta. Los habituales están ya en la casa. "La libertad como forma de placer", dicen (Fig. 9. dcha).

7.5 Un silo portuario es un edificio de viviendas

Juntamos aquí dos proyectos en Dinamarca dentro del TAG que sería "recarga", nuevos usos para un edificio. En ambos casos la solución pasa por el reconocimiento del potencial original.

En "el silo" el grupo Cobe, los muros exteriores de la torre de almacenamiento de grano se perforan para introducir nuevos huecos, creando una nueva piel de chapa de acero perforado galvanizado. El "silo" es ahora un icono en Copenhague con usos públicos en planta baja y cubierta (Fig. 10 izq).

En las residencias Gemini, MVRDV estamos ahora reconvirtiendo unos antiguos cilindros de hormigón en el puerto de Copenhague. Apartamentos acristalados, con vistas al mar, acceden por los antiguos vacíos, que contiene todos los elementos de comunicación y el vestíbulo,



FIG. 11. Izquierda y centro: Torre Júlia, Barcelona. Pau Vidal, Sergi Pons y Ricard Galiana. Derecha: Housing Development Brunnenhof, Zurich. Gigon Guyer Architekten
Fuente: Izquierda y centro: *"HOUSETAG, vivienda colectiva en Europa 2000-2021"*, José Mª de Lapuerta, Carmen Espegel, Andrés Cánovas. Fotografía: Adrià Goula. Derecha: *"HOUSETAG, vivienda colectiva en Europa 2000-2021"*, José Mª de Lapuerta, Carmen Espegel, Andrés Cánovas. Fotografía: Georg Aerni, Hannes Henz

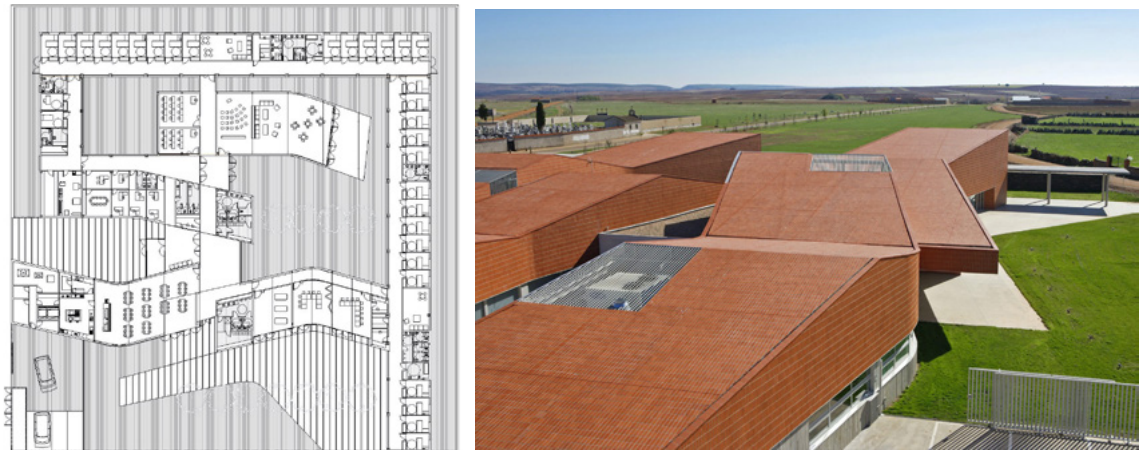


FIG. 12. Centro de atención integral a personas con discapacidad intelectual, Carbajales de Alba, Zamora. José Mª de Lapuerta, Carlos Asensio
Fuente: Archivo del autor

protegidos por una cubierta acristalada (Fig. 10 centro y dcha).

7.6 Tres residencias de mayores superpuestas entre colegios y campos de deportes

En la Julia Tower, Pau Vidal, Serge Pons y Ricard Galiana, colocan su torre de viviendas protegidas para personas mayores, en una carretera de circunvalación de Barcelona (la ronda) compartiendo parcela con un polideportivo y una escuela. Una zona pública como extensión de la calle da acceso a los distintos edificios y programas.

El edificio se estructura verticalmente en tres comunidades diferentes superpuestas en 17 plantas de altura, cada una con su espacio en doble altura que destaca en fachada, donde se realizan la mayoría de las actividades comunes. Hay matices de asistencia, pero se busca socializar y actividades comunitarias en terrazas al aire libre protegidas del sol, y corredores donde encontrarse (Fig. 11 izq. y centro).

7.7 Tenemos que construir también vivienda protegida para familias numerosas de emigrantes

El proyecto de Gigon y Guyer en Zúrich se ubica dónde estaban unos antiguos edificios



FIG. 13. Centro de día y viviendas, Salamanca. José Mª de Lapuerta, Paloma Campo
Fuente: Archivo del autor

propiedad de la fundación de familias numerosas y continúa destinado para familias de muchos miembros. Las familias venidas de fuera de Suiza se alternan con familias suizas que desean disfrutar de esa fantástica arquitectura y de ese emplazamiento mirando al parque. Las familias emigrantes tienen que hacer un esfuerzo para aprender alemán.

Los dos volúmenes lineales, ligeramente articulados, se cierran a la vía ruidosa y se abren generosos balcones al parque y al jardín. Donde los dos volúmenes se acercan están ubicados el jardín de infancia y una guardería. Los vestíbulos de entrada de planta baja dejan sitio para carritos de bebé, patines y juguetes además de que existen una serie de espacios comunes. Los matices de privacidad se consiguen elevando ligeramente la planta baja y proponiendo un sitio lineal de protección. Distintos tamaños de apartamentos, juegos de colores y jardines muy amplios definen un proyecto para vivir y jugar (Fig. 11 dcha).

7.8 Las viviendas para personas con discapacidad pagan el IVA de reducido de vivienda

En el proyecto de CARBAJALES DE ALBA conseguimos que se empezara a reconocer que esas residencias de personas con discapacidad eran sus viviendas, y ganamos la reclamación para que les fuera aplicado el IVA reducido de vivienda. Financiado en el arranque por los padres de estas personas que aportaron, al menos, las ayudas que recibían formaron una suerte de autopromoción de viviendas (Fig. 12).

El único material, ladrillo armado, se convierte en montañas cuando tiene que albergar salas comunes de distintas necesidades espaciales, y en dormitorios en el perímetro que duplican su espacio con un pequeño jardín exterior. El usuario puede elegir y cambiar a decoración de esos jardines que divisa desde su dormitorio. Una valla exterior de piedras extraídas de la propia parcela cierra el conjunto (Fig. 12).

7.9 Las viviendas para distintos colectivos, son cada vez más "hogares"

En las viviendas frente al estadio Helmántico que estamos construyendo en este momento en Salamanca, aprovechamos la estructura de un edifico existente de restaurante "de carretera", porque en su conjunto era más barata para los padres de personas con parálisis cerebral, que comprar una parcela vacía edificable. La primera decisión, de acuerdo con las familias, fue no demoler la estructura del edificio existente sino reforzarla, y aprovechar su escala y volumetría como inspiración del resto del proyecto. Ese edificio original albergará las zonas comunes.

Los módulos residenciales (como hemos tenido que llamarlos oficialmente en vez de "viviendas" como querían las familias y nosotros) son "Us" mirando al sur relativamente autónomos, aunque cumpliendo las necesidades específicas de estas personas (muchas tienen grúas interiores, por ejemplo), con su patio privado, su sala de estar y su pequeña cocinita. Uno de los volúmenes de viviendas se quedará sin terminar esperando nuevas financiaciones (Fig. 13).

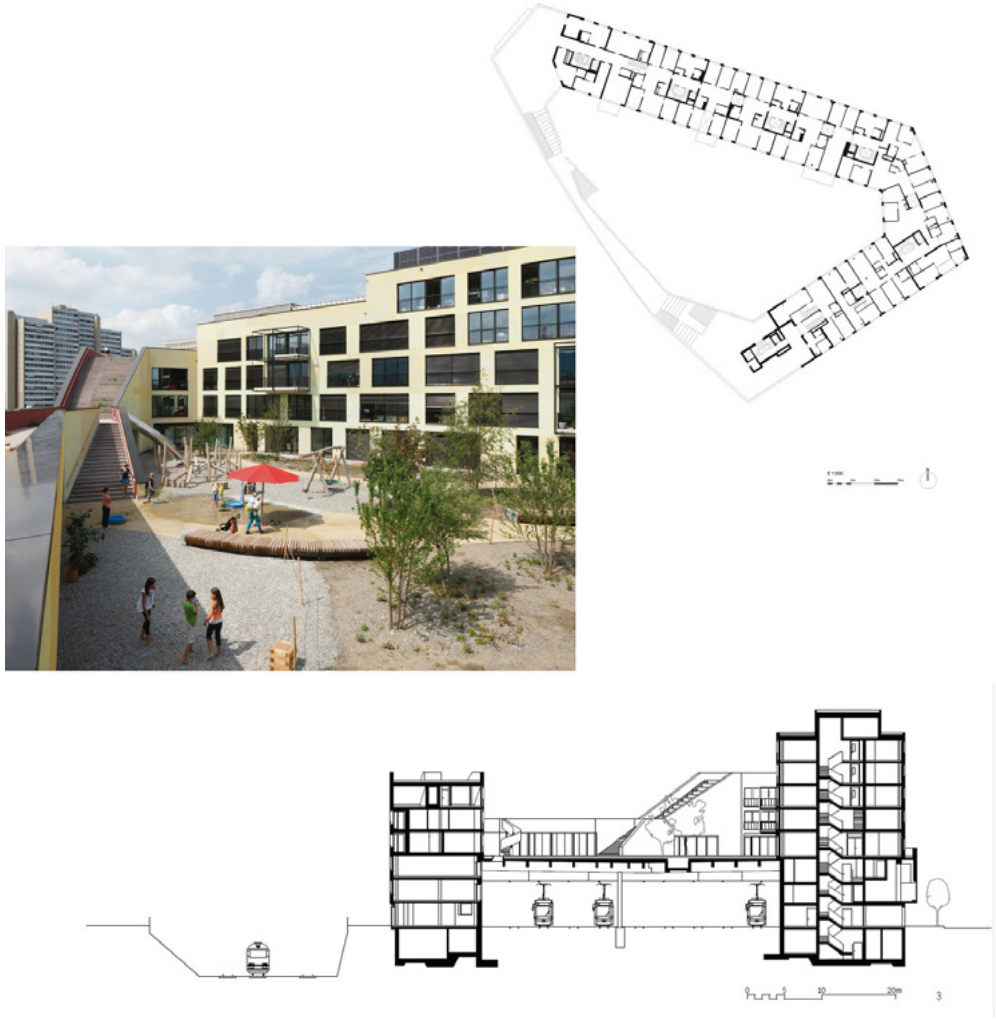


FIG. 14. Kalkbreite, Zúrich. Müller Sigrist Architekten
Fuente: *"HOUSETAG, vivienda colectiva en Europa 2000-2021"*, José Mª de Lapuerta, Carmen Espegel, Andrés Cánovas. Fotografía: Martin Stollenwerk, Ariel Huber

7.10 La gestión pública más compleja de Europa en un caso de éxito

El proyecto KALKBREITE en Zúrich de Muller and Sigrist es un ejemplo extraordinario, también extremo y que debe entenderse como "Piloto" de esa gestión compleja de la que estamos hablando. Cada año que lo visitamos, que volvemos a hablar con los vecinos nos parece mejor (Fig. 14).

El proyecto que titularon en el concurso "Más que vivienda", casi como el título de este artículo, está basado en construir encima del almacén de tranvías de la ciudad. La ciudad de Zúrich acepta aportar el suelo en régimen de cesión de uso por 95 años y aporta fondos para promover el proyecto y el concurso de arquitectura, al que se presentaron 75 propuestas.

Las condiciones finales fueron, 2000m² cedidos para el barrio, ningún vecino podía tener vehículo privado, planteamientos que promovieron vivir y trabajar en el complejo y que acatarán la heterogeneidad generacional y racial. Aunque la mayoría de los habitantes son de clase media, existe un 20% de mayor poder adquisitivo y 11 de los 97 apartamentos de rentas muy bajas. Dando a ese patio abierto a la ciudad, guardería, cafetería, cocina colectiva. Desde el hall se accede a una zona de estar y biblioteca colectiva, lavandería, a un hostal. El moderador que nombraron para ordenar el proceso tuvo que gestionar ese rompecabezas tipológico: grupos de viviendas relacionadas, viviendas comodín dispersas por el edificio para recién separados, visitas o jóvenes emancipados, viviendas taller y hasta una de 17 habitaciones.



FIG. 15. Residencia universitaria y para familias con personas con discapacidad, Salamanca. José Mª de Lapuerta, Paloma Campo
Fuente: Archivo del autor

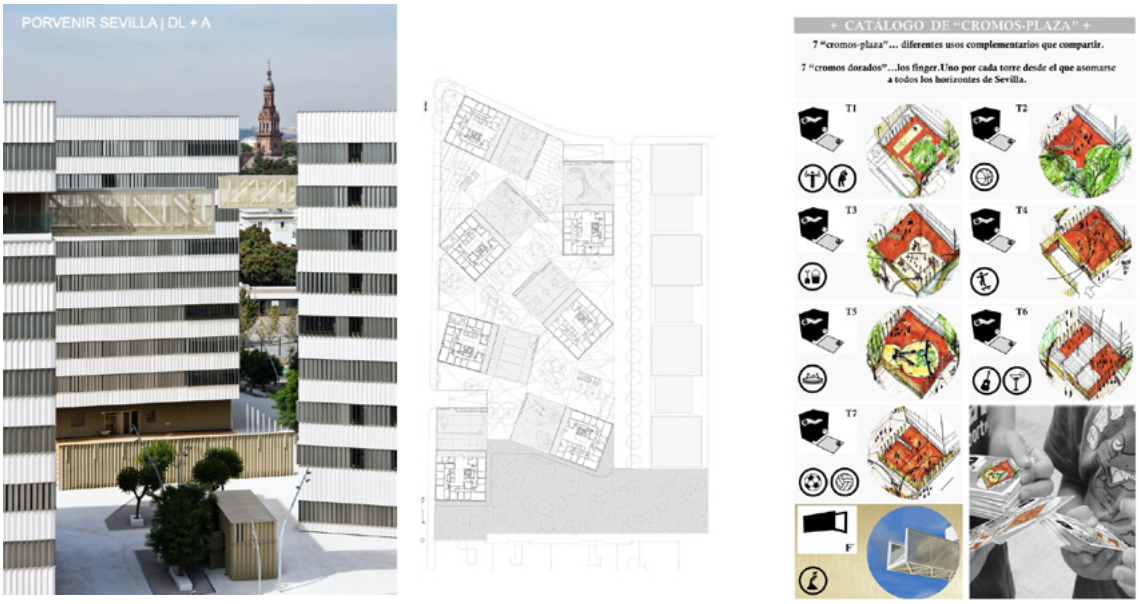


FIG. 16. 245 Viviendas Sociales en El Porvenir, Sevilla. José Mª de Lapuerta, Carlos Asensio y Paloma Campo
Fuente: Archivo del autor

Si pagas más renta hay un chef que cocina para ti apuntándome en una lista.

7.11 Superponer programas como modelo de felicidad como modelo de negocio

Éste es el único proyecto de nuestra oficina que no está, ni parece que será, construido. El encargo era muy complicado.

Un grupo de padres bastante mayores nos encargaban unas viviendas para pasar el resto de sus días con sus hijos, también ya mayores, con parálisis cerebral. Tenían los fondos (al menos para empezar) y el suelo (en nueva zona universitaria a orillas del Tormes). Nos pareció en encargo ligeramente pesimista y macabro. Propusimos vivienda en una planta, en "L", mirando al sur y al río.

Pero también propusimos y presentamos un nuevo esquema. Superpones, encima de las viviendas en "L", una residencia de jóvenes universitarios demandada en el entorno. Habitaciones acristaladas al río y conectadas con las viviendas de planta baja. Para acceder al precio de la magnífica residencia (ligeramente subvencionado), sólo tenían que comprometerse a bajar a saludar cada día. Si, además les hacía falta algo más de dinero para los gastos diarios, podían trabajar algunas horas semanales en las zonas comunes de las viviendas (Fig. 15).



FIG. 17. Cooperativa de viviendas en La Borda, Barcelona. Lacol SCCL
Fuente: *"HOUSETAG, vivienda colectiva en Europa 2000-2021"*, José Mª de Lapuerta, Carmen Espegel, Andrés Cánovas. Fotografía: Lacol / La Borda

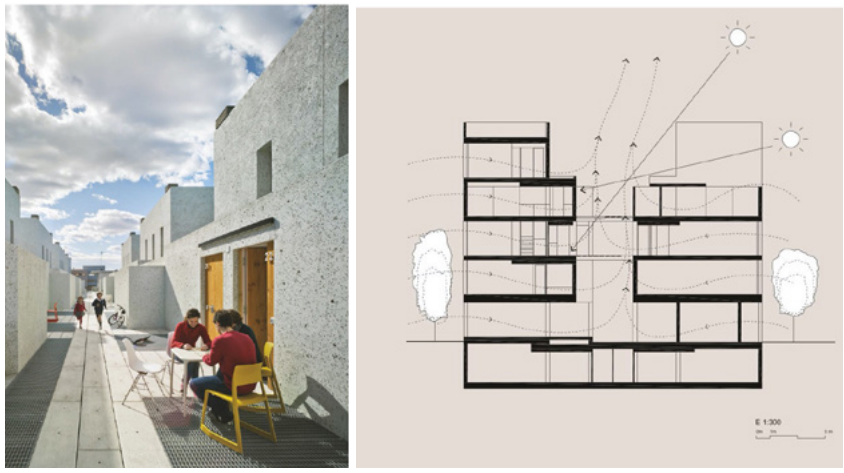


FIG. 18. Viviendas sociales en San Vicente del Raspeig, Barcelona. Alfredo Payá Benedito
Fuente: *"HOUSETAG, vivienda colectiva en Europa 2000-2021"*, José Mª de Lapuerta, Carmen Espegel, Andrés Cánovas. Fotografía: David Frutos

Los padres, los clientes, estaban encantados. Sólo habrían necesitado un pequeño respaldo político a este modelo optimista.

7.12 Viviendas sociales en las "Millas de oro"

El proyecto de 240 viviendas sociales en Sevilla fue fruto de un concurso de ideas situado en la "milla de oro" (Fig. 16). El ubicar viviendas sociales en el extrarradio provoca guetos y ya sabemos que ha fracasado. Cada torre es una pequeña comunidad, y tiene asociada una pequeña plaza. Una es la del deporte, otra la de la gimnasia de mayores, la de los juegos de niños, la del skate, la de la fiesta,... Cada torre ofrece su plaza al resto de los vecinos que también comparten unos espacios comunes en las últimas plantas de las que salen terrazas-puente, dedos que apuntan a esas relaciones de distintos vecinos en distintas torres.

7.13 Las cooperativas en "cesión de uso "del suelo están removiendo planteamientos

La borda es quizás el edificio de viviendas más famoso de España. Premiado y visitado hasta molestar ligeramente a los vecinos, fue la primera cooperativa de viviendas en cesión de uso, siendo la propiedad del suelo colectiva. El grupo de arquitectos de Lacol acogió el proyecto de un grupo de vecinos organizados, que vieron en este modelo no especulativo la manera de acceder a una vivienda digna y asequible, siguiendo la tradición suiza (por ejemplo) (Fig. 17).



FIG. 19. Viviendas en Alcalá 141, Madrid. José Mª de Lapuerta, Paloma Campo
Fuente: Archivo del autor

La participación de los vecinos se dio durante todo el proceso, desde el diseño, la construcción, las reglas de uso y posterior gestión y mantenimiento. Las opciones de cada vivienda, las alternativas si cambian los miembros de la unidad familiar, el uso de los espacios comunes, se tomaron por toda la cooperativa que sigue activa.

7.14 Como recordar la vida rural en un bloque de vivienda colectiva

Alfredo Payá es el autor de un edificio de viviendas que reflexiona sobre cómo formar parte de la ciudad. Las casas "de la calle de un pueblo" en la planta superior, rematan un proyecto de viviendas dúplex (para minimizar el número de entradas), que se organizan en dos bloques paralelos conectados por enlaces (Fig. 18).

7.15 Cuando la ciudad manda. Viviendas en el barrio de Salamanca

En el barrio de Salamanca pedimos permiso a la CIPAHN para unificar los pequeños patios interiores de ventilación en una nueva fachada retranqueada de la calle, con jardines comunes para los vecinos unos meses antes del COVID. Los grandes abedules de Bélgica llegaron durante la pandemia, como un regalo (Fig.19).

El edificio ocupa un antiguo restaurante sin valor patrimonial y tiene fachada a dos calles. La calle Alcalá 140 y a otra, estrecha y bastante oscura. En esta última el jardín a fachada inunda de luz natural el callejón y los bow windows de cristales curvos de los pisos se asoman al espacio de encuentro de los vecinos: árboles, bancos, el sonido del agua y la apertura al gimnasio común. Los jardines privados del resto de los apartamentos se van esculpiendo retranqueados (Fig. 19).

La fachada a la calle Alcalá es muy diferente. Los "balcones más grandes de Madrid" (3,10x 160m de una sola hoja de vidrio que desliza paralela a la fachada), están ordenados, serios. El balcón y



FIG. 20. Timmerhuis, Rotterdam. OMA
Fuente: *"HOUSETAG, vivienda colectiva en Europa 2000-2021"*, José Mª de Lapuerta, Carmen Espegel, Andrés Cánovas. Fotografía: Ossip van Duivenbode, Sebastian van Damme

su barandilla sólo aparece cuando la gran hoja de vidrio se abre (Fig. 19).

7.16 El edificio municipal se queda y financia su rehabilitación, el edificio más sostenible de Holanda

El nuevo edificio del ayuntamiento de Róterdam de OMA, albergará también, además de los servicios municipales, oficinas y viviendas.

El programa del concurso estipulaba que el Timmerhuis debía ser el edificio más sostenible de Holanda. Dos grandes atrios, a modo de pulmones, están conectados a un sistema de climatización que almacena calor en verano el frío del invierno para, posteriormente liberar esa energía como aire caliente o frío.

La estructura modular es sorprendente y se retranquea subiendo desde la calle adaptándose al edifico municipal de ladrillo de 1953. Los módulos se adaptan tanto a oficinas como a viviendas y, en planta baja los programas públicos quedan colgando en programas abiertos a la ciudad (Fig. 20).

7.17 Apartamentos acristalados sobre terreno que nadie veía (Juzgados con poco uso)

Los tiempos han cambiado y el antiguo edificio de 1961 tenía muy poco uso. 50 años más tarde se erige un nuevo edifico, protagonizado por vástago de



FIG. 21. Tower on the Ting, Örnsköldsvik. Wingårdh Arkitektkontor
Fuente: HOUSETAG, vivienda colectiva en Europa 2000-2021, José Mª de Lapuerta, Carmen Espegel, Andrés Cánovas. Fotografía: Tord-Rikard Söderström,, Wingårdh



FIG. 22. Viviendas sociales en Mina del Morro, Bilbao. José Mª de Lapuerta, Carlos Asensio
Fuente: Archivo del autor

hormigón desde el que vuelan viviendas acristaladas de colores (Fig. 21).

La estructura, aunque parece apoyar en el antiguo edificio, no llega a tocarlo. Los voladizos tienen tres profundidades diferentes respecto a la fachada, 2, 2,7 y 3,9 metros. Los llamativos colores son fruto de la colaboración de los arquitectos con el artista visual Bengt Lindström. La memoria del proyecto habla de "incubaros sociales", en esas cercanías y vidas trasparentes de los vecinos, que promueven de nuevo sus relaciones.

7.18 Plazas semiprivadas en cada torre de vivienda social

En el proyecto de las 70 viviendas en Mina del Morro consecuencia de aquél Europán IV, tentábamos la suerte con inscribir las terrazas privadas entre las torrecitas sobre aparcamientos públicos (Fig. 22).

7.19 La vivienda social arreglando lo urbano

En el concurso promovido por el departamento de vivienda del gobierno vasco en BILBAO LA VIEJA, tuvimos la oportunidad de diseñar los dos edificios y las dos fachadas que se miran, que crean una nueva calle propuesta por nosotros en la ciudad histórica. El Tag (si hubiera estado incluido en "HOUSETAG") sería "lo urbano primero"; abrimos una nueva calle que dividía el solar original, aireando y dando vida a un barrio muy degradado por prostitución y drogas. Las dos fachadas escalonadas de hormigón rojo hablan de la fragmentación de la propiedad en la ciudad histórica. La edificabilidad posible del solar (que de no usarla nos habría hecho perder el concurso) está en las cubiertas, recubiertas de azulejo gris.

La seriación del ventaneo, la repetición de los módulos del prefabricado rojo "Bilbao", y la ubicación y tamaño de los letreros de locales comerciales (diseñado en el proyecto), dan el orden necesario a un conjunto hoy degradado (Fig. 23).

7.20 Un gran garaje con algunos apartamentos en su "Cima"

En el complejo MOUNTAIN el estudio BIG plantea dedicar dos tercios del edificio y de la superficie total a aparcamiento y solo un tercio a viviendas. En teoría, las viviendas sólo son el programa residual, la piel que cubre el garaje. las viviendas, encima de una montaña, caen en cascada desde la planta 11 hasta la calle. La fachada del aparcamiento está recubierta por placas de aluminio con un mural del Himalaya (Fig. 24).



FIG. 23. Viviendas en Bilbao La Vieja, Bibao. José Mª de Lapuerta, Carlos Asensio
Fuente: Archivo del autor



FIG. 24. Mountain Dwllings, Copenhague. PLOT (BIG + JDS)
Fuente: *"HOUSETAG, vivienda colectiva en Europa 2000-2021"*, José Mª de Lapuerta, Carmen Espegel, Andrés Cánovas. Fotografía: Julien Lanoo

7.21 El jardín con barbacoa como modelo de negocio en una torre

En la torre PANACHE, Eduard François, separa la función de terraza de la vivienda propiamente dicha. Las terrazas, con barbacoa y zona húmeda se venden como propiedades independientes encima del edificio residencial. Una nube verde de 5 metros de altura a la que se llega por ascensor, un capricho, un chalé alpino.

Los 35 m2 separados de la casa son una ampliación con vistas fantásticas y un jardín verde y abren nuevas posibilidades al uso diario de las relaciones y del ocio (Fig. 25).



FIG. 25. Torre Panache, Grenoble. Maison Edouard François
Fuente: *"HOUSETAG, vivienda colectiva en Europa 2000-2021"*, José Mª de Lapuerta, Carmen Espegel, Andrés Cánovas. Fotografía: Luc Boegly, Sergio García

8 CONCLUSIONES CONCRETAS Y DE LAS OTRAS

Éste sería un momento especial, único. Porque volvemos a mirar a la vivienda como un modificador de todos los aspectos de la sociedad, de su economía y de su entorno urbano. Pocas cosas de las que enseñamos en las universidades cuando hablamos de vivienda, siguen siendo relevantes, en este enfoque de mayor complejidad, de miradas múltiples y al unísono. Quizás lo que se enseña en los cursos y Másteres de Real Estate debe modificarse también.

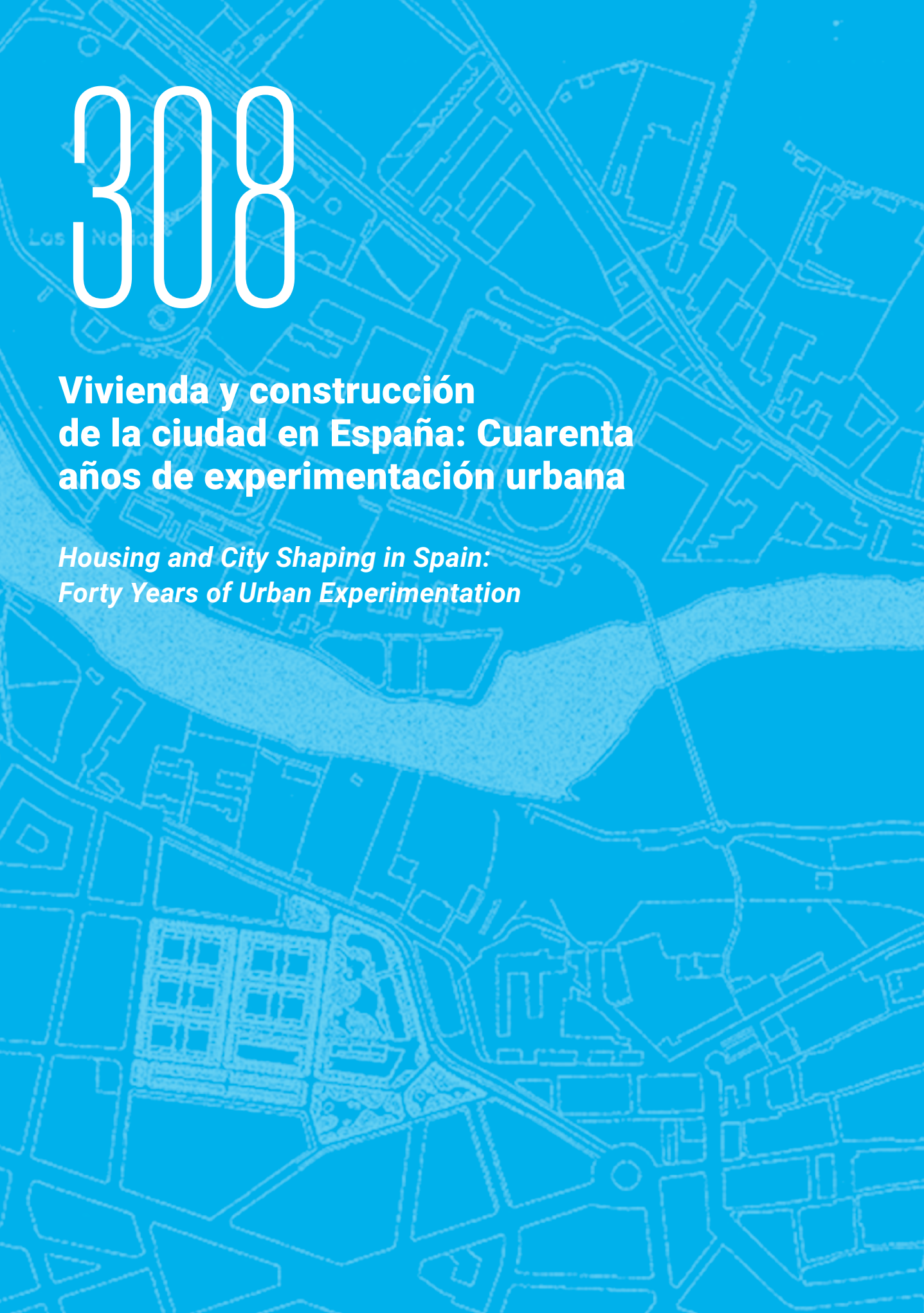
No más zona de día y zona de noche, no más espacios servidores y servidos, no más simplificar en contexto, programa y tipología. Nunca más simplificar el debate entre alquiler y compra. Los arquitectos no pueden seguir silenciosos y cómplices. Si ampliamos el campo de batalla, el zoom de factores e importancias de la vivienda, nuestra profesión se reencontrará con su origen, con su código deontológico. También con lo que impulsó el nacimiento del movimiento moderno.

Cambiando la palabra "arte" por "arquitectura", Jean Clair en *The Responsability of the Artist* nos ayuda a reflexionar preguntando: "¿cómo la arquitectura tiene esa impunidad que la salva del juicio del resto de los humanos, que le quita la obligación de ser útil y estar al servicio de la sociedad como cualquier otra actividad? ¿El arquitecto no responde a nadie, de nada? ¿Es un irresponsable?"

Si los arquitectos entienden esa responsabilidad con la sociedad al proyectar y pensar en viviendas colectivas, ese compromiso, sus edificios saldrán más desnudos, con menos ropas superficiales y más hermosos.

9 BIBLIOGRAFÍA

de Lapuerta, J. M., Espegel, C. & Cánovas, A. (2022): *"Housetag, vivienda colectiva en Europa 2000-2021"*.



308

Vivienda y construcción de la ciudad en España: Cuarenta años de experimentación urbana

Housing and City Shaping in Spain: Forty Years of Urban Experimentation

Carmen Díez-Medina (1)
Javier Monclús (2)

(1) Catedrática, Universidad de Zaragoza
cdiezme@unizar.es; https://orcid.org/0000-0002-3145-377X

(2) Catedrático Emérito, Universidad de Zaragoza
jmonclus@unizar.es; https://orcid.org/0000-0002-1950-3084

Resumen

El artículo analiza proyectos de vivienda colectiva en España desde 1985 hasta 2025, centrándose en su interrelación con el entorno urbano y su contribución a la 'construcción de la ciudad', es decir, a un desarrollo urbano de calidad. Durante las últimas cuatro décadas, la arquitectura española ha vivido una significativa experimentación, que supo encontrar nuevos enfoques incluso después de la crisis de 2008. Esto ocurrió a pesar de coyunturas adversas como la burbuja inmobiliaria (1997-2007), un periodo que no siempre favoreció la calidad urbana de los proyectos. Gran parte de esta arquitectura residencial destaca por su atención a la dimensión urbana, buscando crear espacios públicos y semipúblicos que fomenten la interacción social y aseguren la continuidad con el tejido de la ciudad. El estudio examina proyectos en diversos contextos —centros históricos, áreas consolidadas, periferias y situaciones de borde— y destaca estrategias proyectuales como la reconstrucción del tejido, la permeabilidad, la fragmentación, hibridación e innovación de la tipología de manzana, la disolución de las divisiones público-privadas, el aumento de la complejidad del espacio de la calle y la creación de redes integradas de espacios públicos en áreas residuales.

Palabras clave

Proyecto residencial | Vivienda y ciudad | Integración urbana

Abstract

The article analyses collective housing projects in Spain from 1985 to 2025, focusing on their interrelation with the urban environment and their contribution to the 'city shaping,' i.e., to quality urban development. Over the last four decades, Spanish architecture has undergone significant experimentation, finding new approaches even after the 2008 crisis. This occurred despite adverse conditions like the real estate bubble (1997-2007), a period that did not always favor the urban quality of its projects. Much of this residential architecture emphasized its urban dimension, aiming to create public and semi-public spaces that encourage social interaction and ensure continuity with the urban fabric. The study examines projects across diverse contexts—historic centres, consolidated areas, peripheries, fringe or edge situations—and highlights design strategies such as tissue reconstruction, permeability, block fragmentation, hybridization and innovation, blurring public-private divides, enhancing street complexity, and creating integrated public space networks within residual areas.

Keywords

Housing design | *Housing and cities* | *Urban integration*

ESTUDIOS / ARTICLES_E15
CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
VOL. LVII, Nº 225, OTOÑO 2025
PÁGS. 308-326
https://doi.org/10 37230/CyTET.2025 225.15
CC BY-NC-ND
RECIBIDO: 12.05.2025
REVISADO: 13.06.2025

1 INTRODUCCIÓN

No cabe duda de que los principios del CIAM —en particular los formulados en la Carta de Atenas—, concebidos inicialmente para guiar la creación de una ciudad moderna, influyeron significativamente en el diseño de la vivienda colectiva durante buena parte de la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, la producción masiva de viviendas, impulsada por promotores públicos y privados, instrumentalizó y banalizó esos ideales modernos. A menudo el discurso sobre la autonomía de los conjuntos se redujo a una mera justificación, un conveniente argumento para dar forma a nuevos tejidos urbanos, enclaves residenciales autosuficientes, y facilitar la construcción de vivienda masiva.

Hoy en día, las reacciones a los problemáticos resultados a los que ha dado lugar la aplicación de los principios modernos al ámbito de la vivienda cobran un nuevo interés. La diversidad de las revisiones y la cantidad de temas que abordan siguen resonando en las ciudades contemporáneas. Concretamente, las tendencias organicistas y las experiencias de los años cincuenta y sesenta se reinterpretan no como un simple rechazo de la Modernidad, sino como intentos de reformularla desde una perspectiva más humanista (Colquhoun, 2005). Todas estas experiencias —las exploraciones neoempiristas de Backström y Reinius, los planes de Markelius para ciudades satélite suecas, la planificación de las *new towns* inglesas, o los *quartieri* italianos y poblados dirigidos españoles— se entienden hoy como parte de un mismo impulso. En la misma línea se puede interpretar la "crítica interna" al Movimiento Moderno del Team 10, en su intento de superar la rigidez formal y la condición de objetos de los edificios y conjuntos residenciales, y promoviendo una mayor calidad urbana a través de la integración de arquitectura y urbanismo.

Quizás la mayor ironía reside en el hecho de que en los proyectos residenciales precisamente quienes impulsaron la reflexión teórica de esa crítica, los Smithson, raramente lograron generar espacios con auténticos valores urbanos. En algunos casos afines a sus teorías los resultados fueron tan problemáticos como los de la propia Modernidad ortodoxa. Como ejemplo, Robin Hood Gardens o Toulouse le Mirail no corrieron mejor suerte —más bien peor— que otros conjuntos urbanos paradigmáticos de la Modernidad, como Bijlmermeer o Park Hill (Díez-Medina y Monclús, 2020). Un hecho que puede resultar paradójico, si consideramos que la aplicación intensiva de los principios del urbanismo funcionalista moderno a la construcción de estos conjuntos coincidió con el auge de las críticas a dichos principios por parte de arquitectos y urbanistas (Paquot et al. 2003). En realidad, las décadas de 1960 y 1970, con su crecimiento urbano explosivo, ofrecieron el terreno ideal para la a menudo simplificada y desvirtuada —véase el análisis de John Gold sobre la experiencia de la Modernidad en Inglaterra— puesta en práctica de estos principios. La escala internacional de este fenómeno, que afectó a ciudades europeas de todas las latitudes, sirvió para evidenciar tanto los aciertos como los errores del urbanismo moderno (Gold, 1997; Monclús y Díez-Medina, 2016a, 2016b). En general, tan solo algunos proyectos notables, hoy reconocidos por Docomomo, lograron superar el desafío. Si las cuatro décadas de experiencias que recoge este registro (1925-1965) dieron lugar a un número importante de proyectos brillantes —aunque excepcionales—, un análisis de los últimos cuarenta años de proyectos residenciales (1985-2025) no daría resultados tan diferentes. Hoy resulta particularmente significativo recordar cómo —a partir de los años ochenta— la práctica arquitectónica y urbanística avanzó hacia una progresiva

revalorización de la ciudad tradicional y sus estructuras históricas, retomando una reflexión iniciada en los años sesenta sobre la "arquitectura de la ciudad" (Panerai, Castex, Depaule, 1986). Iniciativas como la IBA de Berlín (Internationale Bauausstellung, 1984-1987) reflejan ya un cambio de paradigma, al promover la "reconstrucción de la ciudad europea" y poner de manifiesto la necesidad de recuperar una mayor integración entre la vivienda y el espacio urbano. Desde entonces, la reconsideración de los elementos de la ciudad tradicional definidos por calles y manzanas está en la base de ciertos proyectos residenciales que enfatizan la dimensión urbana de los edificios, fomentando la creación de espacios públicos y semipúblicos para favorecer la interacción social y la continuidad del tejido urbano (López de Lucio, 2013; Montaner, 2015). En este proceso el debate sobre el concepto de "urbanidad" a menudo ha ocupado el centro de las discusiones (Sonne, 2016; Díez-Medina, 2016). Las esperanzas —un tanto ingenuas— depositadas en esa vuelta a las formas urbanas tradicionales han producido, de nuevo y pesar de los buenos propósitos, resultados controvertidos. La propia ciudad de Berlín es buen ejemplo de ello. En ocasiones, cuando las actuaciones consiguieron reproducir la complejidad de la ciudad tradicional, la recuperación de la manzana "entendida como pequeña ciudad" produjo resultados interesantes (Martí Arís, 1985; 1995). En otras, los nuevos edificios se convirtieron en fachadas, máscaras a las que se confiaba la definición del nuevo rostro de la ciudad, *flatus vocis* (Moneo, 2021). En cualquier caso, en general, se puede decir que las aproximaciones centradas en lo que se llamó la "reconstrucción de la ciudad" respetando su estructura fueron más o menos exitosas en las tramas urbanas históricas o consolidadas. En cambio, la utilización de formas urbanas propias de la ciudad tradicional en las nuevas periferias fue a menudo más forzada y sus resultados menos convincentes.

Si bien es innegable que la influencia del Movimiento Moderno, con sus tensiones y críticas internas, ha sobrevolado la reflexión sobre la arquitectura y la ciudad durante la segunda mitad del siglo XX, también lo es que, desde hace ya unas cuantas décadas, *"la arquitectura contemporánea difícilmente puede entenderse como el resultado de la evolución natural de lo que se conoció como "arquitectura moderna", cuyo nacimiento y desarrollo ocupan buena parte del siglo XX"* (Moneo, 2007). En este sentido, los episodios que vamos a analizar no pueden leerse en términos de continuidad lineal con la "tradición moderna", aunque sí como una revisión y reelaboración crítica que incorpora nuevas miradas en las que se encuentran ecos de las reflexiones de la "Tercera Generación", incorporando así nuevas perspectivas (Ferrer y Cervero, 2018; Drew, 1972). En el campo del urbanismo más reciente —de los últimos cuarenta años—, vuelve a cobrar sentido la pregunta sobre la originalidad de sus propuestas frente a las surgidas de la revisión de la Modernidad post-CIAM. Tal revisión, producto de la crisis de sus principios fundacionales y de la Carta de Atenas, estableció un marco para el fértil —y tenso— diálogo entre visiones disruptivas y el saber urbano heredado (Monclús, 2025; Falagán, 2025).

En el caso concreto de España, donde se vivieron con algunos desfases los procesos que experimentó la arquitectura europea durante la segunda mitad del siglo XX antes mencionados, se advierte un punto de inflexión a mediados de los años ochenta. Desde los años noventa, se inicia un nuevo ciclo de intensa actividad constructiva, centrada en la vivienda, que se manifiesta en dos fases sucesivas: una al inicio de la década y otra, de mayor envergadura (1997-2007), impulsada por la burbuja inmobiliaria. En todo ese periodo, uno de los desafíos fundamentales a los que se enfrentan los proyectos de vivienda colectiva es —de nuevo— el de superar la autonomía de los edificios y de integrarlos en las nuevas estructuras urbanas que están produciendo un cambio sustancial en las ciudades españolas. A pesar del esfuerzo por mejorar la urbanidad de los entornos residenciales mediante la agrupación de edificios en bloques, manzanas o tipologías híbridas, cada vez se generan más fragmentos urbanos condicionados por la proliferación de infraestructuras viarias y extensos espacios libres escasamente cualificados. Esta situación, en cierto modo análoga a la de los espacios abiertos en los antiguos polígonos de vivienda, reproduce en las nuevas periferias carencias cualitativas similares a las de etapas anteriores, incluso con una planificación más controlada (Pérez-Igualada, 2005). Así como en los años del desarrollismo predominaron los ejemplos mediocres que dieron lugar a la llamada "ciudad de bloques", en los últimos años la construcción de las nuevas periferias se ha caracterizado por una falta de integración en las realidades metropolitanas y una calidad urbana generalmente poco notable, pese a la mejora de los estándares de la edificación (Lampugnani, 2014). Sin embargo, entre las muchas intervenciones más bien mediocres de este periodo, destacan algunos proyectos residenciales interesantes que contribuyen, de un modo u otro, a la "construcción de la ciudad" en toda su complejidad, superando las

limitadas y a menudo nostálgicas visiones iniciales de ese concepto. Tras el punto de inflexión que supuso la crisis de 2008, se aprecia una renovada voluntad de innovación en torno a lo que se ha venido a llamar "nuevas formas de habitar", lo que ha dado lugar a un contexto de notable experimentación (Cervero y Salvo, 2023).

Se examinan aquí diversos proyectos de vivienda colectiva construidos a partir de mediados de los años ochenta momento en el que se produce un cambio de ciclo, con la renovación del planeamiento urbanístico (como el emblemático Plan de Madrid de 1985) en función de su emplazamiento en distintos tipos de tejidos urbanos: desde centros históricos y áreas de la ciudad consolidada hasta los encuentros entre tramas, periferias y bordes urbanos. El foco del análisis se dirige a las oportunidades que estos proyectos ofrecen y a los límites que imponen ante el reto de "hacer ciudad", en concreto a aquellas estrategias proyectuales que los vinculan a sus respectivos contextos y tratan de crear entornos más integrados y complejos. Bajo esta perspectiva se han seleccionado algunos proyectos que muestran el potencial de algunas estrategias para propiciar una buena integración urbana y contribuir a la "construcción de la ciudad", entendida esta en su sentido más amplio (Díez-Medina y Monclús, 2025). Todo ello, teniendo en cuenta que la mayor parte de los proyectos residenciales de este periodo se ven obligados a ajustarse a un planeamiento generalmente rígido y poco innovador, salvo aquellos casos inscritos en el marco de proyectos urbanos específicos que favorecen la coherencia del conjunto y su integración con el entorno (Monclús y García-Pérez, 2025).

2 DE LA CIUDAD DE BLOQUES A LA CIUDAD PAISAJE. EUROPA COMO LABORATORIO DE VIVIENDA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD

Para poder valorar el posible impacto que han tenido en la configuración de las ciudades españolas los proyectos residenciales desarrollados en las últimas décadas e identificar sus rasgos diferenciales es importante tener en cuenta las actuaciones que se han realizado en esta línea en otras ciudades europeas. Entre la extensa producción reciente sobre la arquitectura residencial destacan las reflexiones de Jacques Lucan, quien en su libro *Habiter, ville et architecture* (2021) dedica una especial atención a los valores urbanos. Estableciendo siempre un estrecho vínculo entre la teoría y la práctica, Lucan relativiza los cambios asociados a las "nuevas formas de habitar" —derivadas de la progresiva pérdida de protagonismo de la familia tradicional frente al incremento de las residencias individuales, o de la proliferación de nuevos modelos de vivienda compartida—, defendiendo que *"el alojamiento es una realidad vernácula que se relaciona necesariamente con tipos, cuyas evoluciones han sido, desde hace más de un siglo, lentas y, en definitiva, furtivas"* (Lucan, 2021, p. 285). Desde esa perspectiva, analiza algunos proyectos de vivienda colectiva recientes considerando distintas ciudades europeas, sobre todo francesas, holandesas y suizas. En su revisión panorámica, establece cuatro "modelos" o "tipos" que tienen en cuenta las relaciones entre lo individual y lo colectivo y que incluyen desde la vivienda unifamiliar a las grandes piezas urbanas: la ciudad como sedimentación; la ciudad como fundación; la ciudad de las "grandes formas" y la ciudad jardín actualizada.

En el primer modelo, la ciudad como sedimentación, Lucan se sirve de una metáfora para referirse a centros históricos y situaciones de palimpsesto que se presentan en la ciudad consolidada. Entre los ejemplos paradigmáticos cita las viviendas de la Hebelstrasse situadas en el interior de un *Hof* del centro histórico de Basilea, de Herzog & de Meuron (1984-1988), donde se investiga sobre las tipologías medievales con logias; la intervención en el Warteckhof también en Basilea de Diener & Diener (1992–1996), en la que se revitaliza la relación entre los diferentes edificios a través del tratamiento del espacio público; la operación urbana de Odile Seyler —con quien el propio Lucan ha realizado algunas intervenciones conjuntas— en la rue des Lyanes en el distrito XX de París (1995-1998), que concilia dos épocas características del desarrollo del barrio, la de la arquitectura modesta de los *faubourgs* con la de las renovaciones urbanas de los años sesenta y setenta; y, señaladamente, la de Herzog & de Meuron en la parisina Rue des Suisses (1997-2000), donde trabajan a varias escalas y en diferentes situaciones urbanas. Lucan hace referencia en este grupo al edificio Carme, de Josep Llinàs (1989-1994), al que se aludirá a continuación.

Con el segundo modelo, la "ciudad como fundación", Lucan hace referencia a los proyectos que se apropian de zonas que fueron anteriormente industriales o que contienen infraestructuras obsoletas o "*friches*". En este bloque destaca el episodio de la HafenCity en Hamburgo, cuyo *masterplan,* aprobado en el año 2000, definía una

estrategia precisa que permite la regeneración de los muelles y su reconversión en piezas urbanas con mezcla de usos (viviendas, oficinas, equipamientos y espacios públicos), donde el predominio de las manzanas cerradas o "compuestas" no ha impedido una notable variedad de tipologías urbanas. Frente a la segregación habitual de los espacios portuarios, en Hamburgo se ha cuidado su integración con el centro histórico. En otras condiciones urbanas, Lucan considera también los nuevos proyectos residenciales de Paris-Rive-Gauche, así como la teorización de Christian de Portzamparc sobre el distrito Masséna y el *îlot ouvert*, una experiencia singular que, proponiendo un uso normativo en la parcelación de ZAC Masséna dejaba sin embargo opciones a los arquitectos que intervinieron en el conjunto (Oliveras, 2018; Carpio-Pinedo, 2019). La articulación visual y fragmentada a través de la composición volumétrica de distintas alturas permite reinterpretar la relación interior-exterior de la manzana y proponer nuevas estrategias para controlar la densidad. La relevante experiencia de Lyon Confluence, con un *masterplan* de Herzog & De Meuron y la participación del paisajista Michel Desvigne, ilustra el potencial para crear nuevos barrios de calidad.

Por otro lado, Lucan menciona las celebradas operaciones de Lacaton y Vassal dentro de este grupo —quizá de forma un tanto forzada— como ejemplo paradigmático de la aceptación y reconocimiento de las cualidades que son intrínsecas a los conjuntos de vivienda masiva construidos en el ciclo anterior (1950-1970). Con una actitud inversa al desprecio dominante hacia estos conjuntos que ha llevado a menudo a su demolición o una rehabilitación limitada, la torre de viviendas sociales en Bois-le-Prêtre en París (con F. Druot, 2005-2001) o la Cité du Grand-Parc en Burdeos (2016) muestran que es posible transformar y, a la vez, preservar el patrimonio que considera de "fundación" y que constituye el legado moderno de la vivienda masiva.

En el tercer modelo, que Lucan llama la ciudad de las "grandes formas" —grandes piezas residenciales—, se incluyen, entre otras, las experiencias holandesas y danesas que, desarrolladas en espacios portuarios o industriales obsoletos, han marcado cierta pauta, sobre todo durante la década de 1990, en la recuperación y actualización de la manzana. Además de la continua reflexión sobre la tradición del "Dutch Urban Block" y de la experimentación desarrollada en los proyectos residenciales de los últimos años, como el Borneo Sporenburg (1993-1996), el Ijburg (1993-2010) o el GWL Terrain, (1993-1998), todos ellos en Ámsterdam, o el Kop van Zuid de Róterdam (1994-1999), uno de los ejemplos que destaca Lucan es el CiBoGa Terrain, un área industrial previamente abandonada de 14 ha situada en la ciudad holandesa de Groningen (2003). En este proyecto, la disposición de los volúmenes edificados en manzanas abiertas a la calle facilita la diversidad de viviendas y usuarios, a la vez que densifica la trama urbana. Su originalidad radica en su entendimiento como un sistema horizontal y de gran escala, lo que permite integrar la intervención en el paisaje urbano y prolongarlo como una continuación de la topografía existente.

La esencia de la cuarta categoría, la "ciudad jardín" actualizada, es la recuperación dentro de la manzana de un jardín protegido de las turbulencias de entornos más densos, un modelo que combina las ventajas de los modos de vida urbano y suburbano. Ejemplos como el KCAP de Róterdam (1996-2002), una gran manzana que encierra un mundo interior replegado sobre sí mismo cuyo centro es un jardín colectivo; o el proyecto del Bois-Habité en Lille (2000-2015), también un sistema de bandas de patios-jardín públicos y privados que articulan las distintas unidades de promoción inmobiliaria. En este apartado Lucan hace referencia a las *"manzanas cerradas horizontales de los nuevos ensanches madrileños",* planteando la pregunta: *"¿Es la multiplicación repetitiva de estas manzanas una forma de hábitat especialmente española?"* (Lucan, 2021, p. 349). Es cierto que una revisión rápida del panorama europeo permite identificar algunos rasgos diferenciales en los proyectos de vivienda españoles, especialmente la proliferación de nuevos ensanches. Sin embargo, a pesar del dominio de las manzanas cerradas o semicerradas, a menudo se experimentan diversas tipologías urbanas con modelos de transición manzana-bloque que a veces se confunden con agrupaciones de bloque en retícula ortogonal, como muestran algunos estudios recientes para el caso de Madrid (Lamíquiz et al. , 2020). Independientemente de cuál sea la respuesta a la pregunta que plantea Lucan, las investigaciones de quienes se han ocupado del tema de la vivienda de los últimos años con una perspectiva comparada muestran que, a pesar de la complejidad y diversidad de contextos culturales y situaciones urbanas, la experimentación a nivel europeo es más que notable en el esfuerzo por integrar la vivienda colectiva en la ciudad (Rodriguez-Tarduchy, Bisbal, Ontiveros,

2011-2014; Komossa, 2010; Melotto y Pierini, 2012; 2017; Cervero y Salvo, 2023).

Una ciudad de la que Lucan no menciona ningún ejemplo y que no conviene olvidar es Viena. Cuna de la vivienda social europea desde el inicio de los años veinte, en los últimos años se ha convertido de nuevo en uno de los laboratorios de vivienda más interesantes del panorama europeo. En una exposición reciente, *El modelo vienés: viviendas para la ciudad del siglo XXI*, celebrada en el COAC (Colegio Oficial de Arquitectos de Cataluña) en 2021, se destacaba el protagonismo de los aspectos urbanísticos y sociales en muchos de los proyectos de calidad excepcional que se distribuyen por toda la ciudad, que están contribuyendo a revitalizar barrios obsoletos y a garantizar la calidad en las nuevas extensiones urbanas.

3 PROYECTOS RESIDENCIALES QUE HACEN CIUDAD. EXPERIENCIAS ESPAÑOLAS

Conviene tener en mente los ejemplos mencionados, junto con muchos otros, al analizar algunas de las intervenciones realizadas en el mismo periodo en las ciudades españolas. El reciente volumen dedicado a vivienda construida en España durante los últimos cincuenta años es buena prueba de la pertinencia del tema (Fernández-Galiano, 2024). Para entender las intenciones, estrategias y dimensiones urbanas de los proyectos de vivienda colectiva realizados en España en las últimas décadas, proponemos aquí utilizar una metodología análoga a la de Lucan, también bastante ambigua, con las dificultades que siempre presenta cualquier intento de clasificación urbana, pero con las ventajas que ofrece una perspectiva comparada. En este caso, se han seleccionado una serie de proyectos residenciales en función de sus relaciones con la ciudad existente y adoptando una taxonomía más adecuada a las transformaciones urbanas y a la realidad de las ciudades españolas. Lo que Lucan llama la "ciudad como sedimentación", se desglosa aquí en centros históricos y otras situaciones de ciudad consolidada. Los modelos de "ciudad de las grandes formas" y "ciudad jardín", podrían corresponderse con los nuevos ensanches y otros paisajes residenciales periféricos. Finalmente, la "ciudad como fundación" podría asimilarse a la categoría de vacíos y bordes urbanos. Algunos proyectos han incidido en las condiciones específicas de los densos tejidos históricos de las ciudades europeas. Otros han formado parte de iniciativas de regeneración urbana en tejidos obsoletos y vacíos urbanos. Los más numerosos, sin embargo, son los que han continuado siendo protagonistas de las nuevas periferias y extensiones urbanas.

3.1 Recualificación residencial de los centros históricos

La sensibilidad hacia la ciudad existente que emerge tras el ciclo desarrollista y que, como se ha visto, se extiende a nivel europeo desde finales de los años ochenta, encuentra en los centros de las ciudades españolas un contexto especialmente apropiado para explorar formas de hacer atentas a la preservación y recualificación de la ciudad histórica. En muchas ocasiones los proyectos se enfrentan a paisajes urbanos desestructurados, con vivienda de baja calidad en áreas en las que se perciben procesos de deterioro. Intervenir en los centros históricos con criterios de recualificación urbana en el ámbito de la vivienda plantea dos tipos de retos: por un lado, la rehabilitación de un parque residencial considerable; por otro, la construcción de viviendas de nueva planta que permitan mejorar las condiciones de soleamiento, ventilación, relación con el espacio público, etc. En estos últimos casos, las oportunidades de intervenir mejorando el entorno urbano suelen ser mayores, aunque obligan también a un entendimiento profundo de los procesos de consolidación y transformación de la ciudad.

Nos centramos aquí en identificar aquellas estrategias proyectuales en la arquitectura residencial que, atentas a la relación de los edificios con la ciudad existente, permiten obtener mejoras sustanciales en los tejidos de los centros históricos. El abanico de intervenciones es amplio, desde acciones puntuales —que, además de responder a la demanda de vivienda, ayudan a corregir déficits específicos como falta de espacio público, zonas verdes o dotaciones— hasta operaciones de mayor escala e intensidad que implican la reestructuración del tejido urbano y sus usos junto con la reurbanización y vertebración del espacio público. Un examen de algunos proyectos de vivienda recientes en centros históricos muestra cómo la arquitectura residencial, tanto las operaciones más acotadas con sensibilidad hacia la ciudad como proyectos complejos con mayor dimensión urbana, puede contribuir a alcanzar estos objetivos a nivel de ciudad.

En las intervenciones a menor escala, en general los proyectos tienden a ajustarse a las posibilidades de la parcela y a agotar la edificabilidad,



FIG. 1. Proyectos de recualificación residencial de los centros históricos De arriba abajo y de izquierda a derecha: Aguerri e Iñaki Alday, Viviendas sociales Las Armas, barrio de San Pablo (rehabilitación), Zaragoza (2009); Fernando Carrascal-Fernández de la Puente, 63 viviendas protegidas Vírgenes-Trompero (rehabilitación), Sevilla (2002); Josep Llinás, viviendas El Carme, Barcelona (1989-1994); Rafael Moneo, Plan urbanístico para el área de Cuarteles, Logroño (1997-99); Alberola, Díaz-Mauriño & Martorell, 22 viviendas sociales en el Rastro, Madrid (2010)
Fuente: archivos de los respectivos estudios de arquitectura

lo que obliga a subordinarse a las alineaciones, sin margen para mejorar sustancialmente el espacio público, que, en los centros, más allá de la calle, suele escasear. Sin embargo, incluso en estos casos existe margen para la mejora, siendo el papel de las nuevas edificaciones crucial. En ocasiones, la consolidación de manzanas mediante la construcción de edificios entre medianeras tiene un efecto de permeabilización del tejido, cuando se consigue recuperar el espacio interior de la manzana y abrirlo al espacio público. El proyecto para *22 viviendas sociales en El Rastro de Madrid* de Alberola, Díaz-Mauriño & Martorell (2010) se centra en propiciar la conexión de la plaza con el patio central. El tejido urbano se va esponjando a través de la apertura de una gran embocadura en la fachada. La escala y condiciones del edificio permiten ir más allá: la voluntad de recuperar tipologías históricas como la corrala, domina las decisiones de proyecto, que trabaja sobre la idea de penetración del espacio urbano en el propio edificio. Otras estrategias están orientadas a enriquecer la relación de la nueva edificación con la calle y los espacios de transición entre lo público y lo privado, reflexionando sobre el valor y el impacto que tienen las alineaciones en la ciudad histórica. Reconstruir el tejido de la Ciutat Vella, permeabilizándolo y mejorando las condiciones de la calle ha sido el objetivo de un proyecto como el de las *Viviendas El Carme en el centro histórico de Barcelon*a, de Josep Llinàs (1989-1994). Frente al anterior, que mantenía la alineación de la calle impuesta por normativa, en este caso el edificio explora otras posibilidades de mejorar las condiciones de la vía, estrecha y poco ventilada. Tres

cuerpos se retranquean y deslizan, abriendo decididamente el espacio de la calle, que pierde así su condición de oscuro desfiladero. A escala del peatón, la operación de corte que se practica en la esquina es coherente con el tratamiento de la volumetría en la fachada longitudinal, mostrando un especial cuidado en la relación del edificio con la ciudad y en la creación de espacios de transición entre lo público y lo privado.

Algunas intervenciones de carácter extensivo proponen el cosido de las nuevas edificaciones a las medianerías, sin renunciar a crear sistemas de llenos y vacíos que esponjan el tejido mediante recorridos de acceso a las viviendas. Es el caso de las *63 viviendas situadas en el antiguo corral de Vírgenes y Tromperos en el centro histórico de Sevilla*, de Fernando Carrascal y José María Fernández de la Puente (2002). La estrategia de reproducir la irregularidad de la trama, en esta ocasión la de los corrales sevillanos, da lugar a recorridos laberínticos que mantienen la escala de la ciudad histórica, sin violentar su esencia y sin caer en la tentación de una ordenación más sistemática y regular. La condición laberíntica del proyecto, también perceptible en la variedad de tipologías de vivienda, reproduce la de la ciudad antigua. En esta secuencia de ejemplos de complejidad creciente, en la línea de revitalización y mejora de barrios históricos, algunas estrategias están dirigidas fundamentalmente a crear nuevos espacios públicos para la ciudad mediante proyectos de vivienda, estableciendo un sistema de espacios libres conectados que se extiende desde el exterior de las manzanas hasta el interior de las mismas. Distintos tipos de operaciones permiten delimitar y, a la vez, interrelacionar lo público y lo privado. Entre ellas, liberar las plantas bajas destinándolas a usos diversos con el fin de potenciar la recuperación de actividades de talleres y comercios que dinamicen la vida urbana; o limitar alturas y evitar las fachadas continuas para preservar el "grano" del tejido histórico, a la vez que este se hace más accesible. En las *82 viviendas sociales en Las Armas del barrio de San Pablo en Zaragoza,* de Aguerri Arquitectos & Alday-Jover (2009), estas operaciones han contribuido a la renovación de la manzana y a permeabilizar la trama medieval del barrio, generando además una plaza con equipamiento cultural.

En unas circunstancias urbanas diferentes a los casos anteriores, el plan urbanístico de Rafael Moneo para el área de Cuarteles de Logroño (1997-99) consolida un tejido urbano desestructurado mediante una ordenación de *palazzine* aisladas que introducen una trama neutra. La jerarquía de las diferentes calles del conjunto, algunas peatonales y otras destinadas al tráfico rodado con accesos a los garajes crea un sistema con una organización clara y permeable. En el borde hacia el parque un bloque lineal a modo de *crescent* delimita un parque interior eco del gran parque hacia el Ebro al noreste del conjunto.

En todos los casos mencionados, los proyectos de vivienda han contribuido a la recualificación y mejora del tejido histórico, a veces reinterpretando tipos (corralas o corrales, *palazzine, crescent*) o elementos arquitectónicos (balcones, contraventanas, portones de acceso), sin recurrir al contextualismo lingüístico, sino creando continuidades más complejas con la historia de cada lugar (Fig. 1).

3.2 Actuaciones residenciales en ensanches tradicionales y ciudad consolidada

Los ensanches tradicionales y las áreas consolidadas de las ciudades españolas, independientemente de la mayor o menor calidad de los proyectos originales, han experimentado a lo largo del tiempo procesos de renovación y colmatación. No solo se ha ido reduciendo progresivamente la superficie de los patios de manzana, sino también, por diversos motivos, ha disminuido la permeabilidad con la calle. Es cierto que, en muchas ocasiones, los problemas no derivan de los proyectos en sí, sino del modo en el que las comunidades deciden gestionar el uso de los espacios abiertos, como muestra el episodio histórico singular de La Casa de las Flores de Madrid, de Secundino Zuazo (1931), cuyo *Hof* central aparece cerrado incluso con uso restringido para los habitantes del edificio. Por otro lado, el protagonismo del viario y la invasión del tráfico han reducido sustancialmente el espacio público, limitándolo a aceras, plazas y algunos —pocos— espacios verdes. Al margen de las propuestas de reinterpretación del concepto de ensanche —con modelos como el de las supermanzanas— y de la investigación sobre tipología de vivienda presente en muchos de los proyectos, algunas estrategias exploran posibilidades de intervenir en las manzanas enriqueciendo bien los patios, bien los accesos, bien el espacio de la calle.

Dentro de las limitaciones impuestas por las operaciones de *infilling* llevadas a cabo en algunos solares de las manzanas, algunos proyectos consiguen reinterpretar los espacios de transición entre la calle y el patio, incluso cuando el



FIG. 2. Actuaciones residenciales en ensanches tradicionales y ciudad consolidada. De arriba abajo y de izquierda a derecha: Arenas Basabe Palacios, viviendas en Claudio Coello 121, Madrid (2020); Javier Maroto y Álvaro Soto, 20 viviendas en el Águila-Alcatel, Méndez Álvaro Madrid (2012); Flexo Arquitectura, Edificio de Viviendas en Les Corts, Barcelona (2005-2009); Clotet & Paricio, Viviendas Sant Pere de Ribas Barcelona (2007); Cierto Estudio, viviendas en la Plaça de les Glòries, Barcelona, Barcelona (2017). **Fuente:** archivos de los respectivos estudios de arquitectura.

margen de actuación es limitado. Es el caso del *edificio con 22 viviendas en la calle Provença de Barcelona,* de Maio (2017). Situado en el corazón del ensanche de Cerdà, el proyecto trata de convertir la planta baja en una extensión de la calle hacia el espacio del jardín. Para ello, las estrategias empleadas son múltiples: por un lado, se prolongan las aberturas verticales de los patios interiores hasta el vestíbulo, que queda así conectado con el exterior; por otro, se evocan los espacios generosos de los vestíbulos del Eixample, transformando los muebles tradicionales en un espacio esculturizado en el que se introducen diagonales y giros que dinamizan el recorrido. En otras ocasiones, en la trama de los ensanches tradicionales se presenta la oportunidad de abrir la manzana a la calle a la vez que se consolida una esquina. Es el caso de las *viviendas en Claudio Coello 121 de Madrid,* de Arenas Basabe Palacios (2020), en pleno barrio de Salamanca. Aquí la particularidad radicaba en que la fachada hacia el jardín es visible desde Juan Bravo y el cercano puente de Eduardo Dato. El reto urbano consistía en resolver dos fachadas de diferente carácter, ambas exteriores. El edificio ofrece en sus fachadas exteriores una organización tradicional tripartita, con estrictas aperturas, que se integra con su neutralidad en la secuencia de fachadas del ensanche, mientras que la fachada al jardín juega entre lo doméstico y lo urbano con paños de vidrio cubiertos con celosías de madera. La inclusión de un volumen residencial bajo de dos plantas, que cierra el patio ajardinado conectado a la calle, dota al conjunto de una escala más amable y humana.

Con un margen de libertad mayor, por la escala y situación —en la ciudad consolidada, limitando con la trama tradicional del Ensanche—, hay proyectos que establecen un diálogo a varias voces con el entorno, con un hábil tratamiento de llenos y vacíos espaciales que repercuten tanto en el confort de las viviendas como en la calidad urbana. Descomponer los volúmenes en varias alturas, adaptándolos así a las de los edificios colindantes y, al mismo tiempo, completar

la manzana para reconstruir la forma urbana inicial o generar espacios de tránsito y relación con los edificios existentes son algunas de las estrategias que permiten una mejor integración de los edificios en la ciudad. El *proyecto de 58 viviendas VPO en la Travessera de les Corts, Barcelona*, de Flexo Arquitectura (2005-2009) es un ejemplo paradigmático de cómo se puede enriquecer la trama abriendo y permeabilizando la manzana, trabajando a múltiples escalas, sin perder el carácter de este barrio barcelonés. En una situación urbana análoga se encuentran las *20 viviendas en el Águila-Alcatel, en el distrito de Arganzuela de Madrid*, de Javier Maroto y Álvaro Soto, Madrid (2012). Probablemente sea este emplazamiento, fuera del ensanche de Castro y frente a la playa de vías de Atocha, el que haya permitido tratar el chaflán con un grado de soltura mayor. La disposición de la planta en forma de "mano abierta" aumenta la superficie de fachada multiplicando el diálogo con el espacio público. En este caso se rompen los ritmos de las fachadas colindantes, creando una anomalía en el tejido a través de unos "dedos", semejantes y diferentes entre sí, que se levantan una altura de 4,30 metros hacia la calle creando una especie de marquesinas de protección y aumentando la dimensión de las aceras.

Otras experiencias en el ámbito de la ciudad consolidada contribuyen también a la construcción de la ciudad, afrontando retos de diferente naturaleza. Algunas de ellas reinterpretan la trama de los ensanches tradicionales en situaciones complejas, integrándose en el entorno y estableciendo continuidades que contribuyen a consolidarlo. Es el caso de las *72 viviendas en Marina del Prat Vermell*, Barcelona, de MIAS Architects + Coll-Leclerc Arquitectos (2018-2022), un proyecto que asume hasta las últimas consecuencias la forma triangular de la parcela, casi una manzana residual. La innovación consiste en la fragmentación del triángulo mediante unos cortes radicales que crean, en lugar del habitual patio interior, tres pasajes que atraviesan la manzana con una radical geometría que hace pensar en el impacto urbano de algunos proyectos del Expresionismo alemán. En otros casos el reto consiste en coser tramas de diferentes procedencias y aprovechar la oportunidad para generar nuevos puntos de interés urbano. La creación de espacios públicos capaces de dar estructura a los barrios y de dignificar entornos a menudo obsoletos y degradados es un recurso que en ocasiones ha resultado eficaz. Las *viviendas en el barrio de Las Roquetes de Sant Pere de Ribas en Barcelona*, de Clotet & Paricio (2007) afrontan ese reto al crear un espacio de conexión entre el asentamiento de autoconstrucción de los años sesenta con el ensanche más reciente. El espacio público se dignifica mediante la consolidación de sus límites, en parte ocupados por viviendas sociales y en parte por las nuevas dependencias. La fragmentación volumétrica refleja la escala de las construcciones de las viviendas autoconstruidas, insiste en mantener la riqueza de las transiciones entre el exterior y el interior mediante diferentes recursos, lo que contribuye a la creación de un paisaje urbano que se integra con el entorno sin renunciar a la diversidad. El proyecto de Cierto Estudio *La Comunitat Habitacional* resuelve la transición entre el tejido del Eixample y el 22@ mediante la creación de dos volúmenes, uno más alto que el otro (11 y 7 plantas), cuyos patios interiores privados permiten acceder a los edificios, mientras que un pasaje público entre la Gran Via y la calle Encants Nous conecta con los equipamientos del Mercat dels Encants y el nuevo parque de las Glòries.

Los proyectos mencionados desarrollan estrategias de diverso tipo que establecen continuidades con la ciudad consolidada, partiendo del legado que esta ofrece e intentando crear espacios de calidad. Estrategias como la apertura y permeabilización de las manzanas, la consolidación de las esquinas con respuestas más o menos experimentales, el *infilling*, la exploración de la porosidad y compacidad de la manzana, la diferenciación de fachadas urbanas, la ruptura de la gran escala, la creación de espacios de transición, la reinterpretación de la trama tradicional, etc., dan lugar a soluciones más o menos innovadoras, pero que nacen siempre de la atención a la especificidad de cada lugar (Fig. 2).

3.3 Mejoras urbanas en nuevos ensanches y paisajes residenciales periféricos

Hacia finales de los años setenta, el panorama urbanístico español experimentó una inflexión significativa, originada por la crítica a los modelos de edificación abierta (polígonos) junto a un renovado interés por los valores urbanos de los ensanches decimonónicos. Surgieron planes que recuperaban el protagonismo de la manzana, buscando hibridar elementos de la ciudad tradicional —calle, plaza, manzana cerrada— con innovaciones tipológicas modernas, a menudo mediante la manzana semiabierta y tipos edificatorios diversos (Sainz, 2006). Esta tendencia cristalizó en los años ochenta con los llamados "nuevos ensanches", que proponían la recuperación de la retícula ortogonal y la manzana con

bloque perimetral como alternativa a los polígonos predominantes entre 1950 y 1970.

Estos nuevos desarrollos residenciales ofrecieron un campo fértil para la experimentación, tanto en la configuración urbana como en las tipologías edificatorias. En Cataluña, ejemplos tempranos como las *Viviendas en Mollet* de MBM (1983-1987) buscaron conciliar la herencia tradicional con la innovación contemporánea (Rodríguez-Tarduchy, Bisbal y Ontiveros, 2011). Un exponente paradigmático fue, en el marco de los JJ. OO. de 1992, la *Villa Olímpica de Barcelona*, de nuevo de MBM (1985-1992), parte de una vasta regeneración urbana que transformó suelo industrial obsoleto en el sector del Poble Nou. Su estrategia prolongó y actualizó la trama de Cerdà mediante supermanzanas de volúmenes fragmentados, semiabiertas a patios interiores públicos. La participación de diversos arquitectos enriqueció el modelo, evitando la monotonía y reinterpretando la manzana tradicional, con referentes emblemáticos como la extensión de Ámsterdam Sur de H. P. Berlage. Esta búsqueda de permeabilidad continuó en el proyecto adyacente de Carlos Ferrater para las *tres manzanas anexas a la Villa Olímpica* (1989-92), con bloques perimetrales menos profundos que los de Cerdà. La exploración de alternativas a la ordenación residencial fue característica de los ochenta. El Plan Parcial de Pino Montano de Cruz y Ortiz (Sevilla, 1981) fue significativo, al basarse en la reinterpretación de la calle y la manzana (Rubert, 1985). En este desarrollo, destaca el edificio de *246 viviendas en la "Manzana D"* de Díaz Zulategui & Abascal (1995-96), con una compleja tipología de manzana cerrada, con aberturas en sus cuatro frentes, usando pasajes tradicionales sevillanos para organizar la transición público-privada hacia un patio-jardín central.

Donde mayor impacto tuvieron los "nuevos ensanches" residenciales fue en la ciudad de Madrid (López de Lucio, 2019; Monclús, 2020). El Plan General de Madrid de 1985, emblemático del "reformismo urbanístico" y del "urbanismo morfologista", marcó un punto de inflexión al buscar explícitamente la reformulación del modelo del ensanche decimonónico en las nuevas extensiones a gran escala (Sambricio, 2019). Sin embargo, aunque estas aproximaciones abrían la puerta a la experimentación, su generalización a menudo derivó en una excesiva simplificación. Críticos como José María Ezquiaga llegaron a hablar de un "nuevo dogma de diseño", donde la adopción esquemática y descontextualizada del bloque perimetral limitó la diversidad tipológica y la vitalidad urbana, confirmando los riesgos de aplicar literalmente modelos históricos (Ezquiaga, 2010). Paradójicamente, muchos "nuevos ensanches", aislados por grandes infraestructuras viarias, desarrollaron una condición insular análoga a la de los polígonos, lo que ha llevado a entenderlos como "polígonos de manzanas cerradas", con los consiguientes problemas de rigidez que se pretendía superar. La diferencia principal residía en los espacios resultantes: patios interiores introvertidos y privados en los nuevos ensanches, frente a los espacios intermedios a menudo descuidados y sobredimensionados de los polígonos. Aunque representaron una mejora respecto a estos, los nuevos desarrollos rara vez alcanzaron la riqueza urbana de los ensanches históricos, y su calidad urbana global es, a menudo, cuestionable. De todos modos, a pesar de las limitaciones —en general piezas aisladas rodeadas de infraestructuras que constituyen barreras urbanas—, es importante reconocer que los nuevos ensanches han logrado superar la visión convencional de los planes parciales en el desarrollo del planeamiento vigente. La experimentación morfológica y la búsqueda de una adecuada conexión o "cosido" con el tejido existente son estrategias clave con gran potencial para mejorar la calidad urbana.

El Ensanche del Este de Madrid (derivado del PGOU 1985) se apoyó en el polígono preexistente del Gran San Blas buscando continuidades. Dentro de este, *Valdebernardo Norte* (coordinado por J. M. Ezquiaga, 1989-2003) se considera un prototipo de "nuevo ensanche" madrileño. Su carácter experimental residió en delegar en la propia unidad residencial (5000 viviendas, 62,5 viv/ha) la organización de un gradiente de privacidad entre lo público y lo privado. En cambio, desarrollos posteriores como los PAU post-2000, de mayor escala, más periféricos y con menor densidad (20-34 viv/ha) resultaron en general menos convincentes en cuando a su calidad urbana (López de Lucio et al., 2016). En las experiencias recientes dentro de los nuevos ensanches madrileños, no todos los proyectos rechazan sistemáticamente el bloque abierto. De hecho, algunas intervenciones lo emplean deliberadamente para reforzar su función como elementos de transición urbana. Un ejemplo es el edificio de *77 viviendas Nuestra Señora de los Ángeles en Vallecas* de Canals Moneo Schütte (2023). Un estricto bloque exento, asentado sobre un tapiz verde, amplía el espacio público de la calle mediante soportales a la vez que materializa el paso de la antigua trama del barrio de Vallecas al nuevo desarrollo de mayor densidad. En esta ocasión, se trata de una intervención contenida que, mediante una serie de decisiones intencionadas,

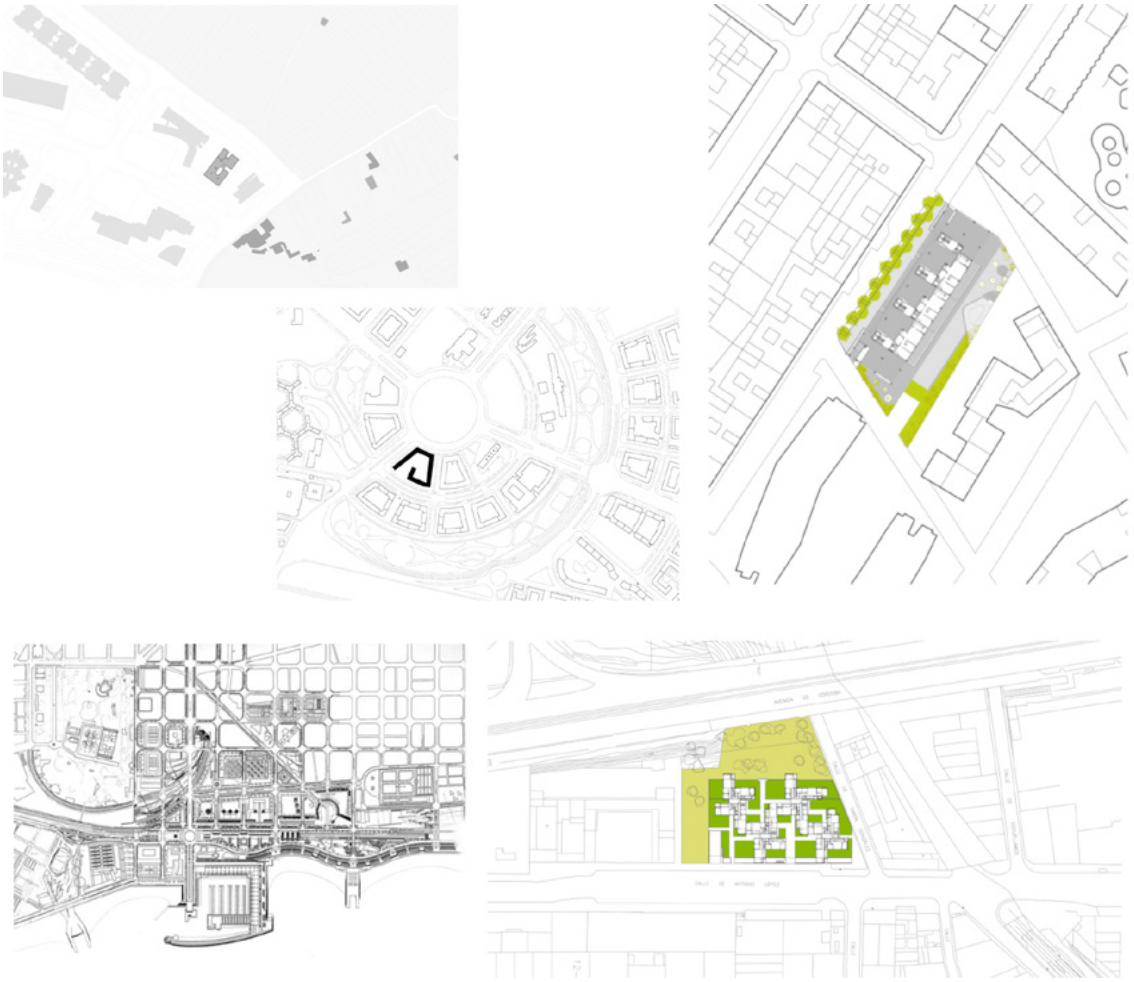


FIG. 3. Mejoras urbanas en nuevos ensanches y paisajes residenciales periféricos. De arriba abajo y de izquierda a derecha: Estudio RipollTizon,*19 viviendas sociales, Ibiza* (2022) ; *Burgos y Garrido, 170 viviendas en Sanchinarro, Madrid* (2003); Canals, Moneo, Schütte, *77 viviendas de protección pública Nuestra Señora de Los Ángeles, Vallecas,* Madrid (2023); MBM, *Villa Olímpica, Barcelona* (1985-1992), con las *3 manzanas anexas de Carlos Ferrater* (1989-92); *Alejandro Gómez, Begoña López, 144 viviendas Virgen de la Encina, Madrid* (2012)
Fuente: archivos de los respectivos estudios de arquitectura.

asume una condición de transición entre dos tipos de tejido explícita en el tratamiento de las fachadas: el edificio se abre mediante una logia hacia la ciudad existente y se resuelve con una retícula abstracta. En contraste, el PAU de Carabanchel recupera la trama ortogonal, pero dota al sistema viario de flexibilidad, al ajustarse a la topografía y a las estructuras previas. El resultado son manzanas de tamaños y orientaciones variables que favorecen la experimentación con diversas tipologías edificatorias. Un ejemplo relevante es el proyecto para *67 viviendas en Carabanchel sociales* de Aranguren & Gallegos (2003), que fragmenta la manzana convencional en cuatro volúmenes menores que "deslizan" sobre un basamento continuo, generando un patio interior permeable, dinámico y de escala doméstica.

A la exploración del potencial que encierra los espacios intermedios contribuyen las *150 viviendas sociales en Carabanchel* de TAAs, Javier García-Germán + Alia García-Germán (2007-2022), con una interesante configuración del espacio público y una innovadora morfología adaptada a la topografía.

A una escala mayor, en el PAU de Sanchinarro, encontramos ejemplos que también logran reinterpretar la manzana cerrada tradicional en entornos en los que suele prevalecer la banalidad. Tal es el caso de las *170 viviendas en Sanchinarro* de Burgos & Garrido (2003), que consigue un interesante equilibrio: si bien respeta la línea de edificación de sus vecinos —presentando una fachada a la plaza similar a las contiguas—, se

distingue y singulariza mediante un volumen helicoidal en espiral ascendente que se desarrolla buscando el soleamiento y definiendo con intención sus condiciones de contorno: al norte, abierto y despejado; al sur, algo más doméstico. En el monótono paisaje de bloques y manzanas su carácter híbrido ente ambos tipos da lugar a una secuencia de espacios colectivos abiertos y arbolados con diferentes grados de apertura hacia la calle. Algunos desarrollos residenciales buscan revitalizar espacios urbanos subutilizados, frecuentemente situados junto a grandes infraestructuras viarias periféricas y, en ocasiones, delimitados por el planeamiento como manzanas genéricas. Las *146 viviendas en Usera* de Paredes Pedrosa (2002-2006) se implantan en un entorno fragmentado. Mediante rampas, desniveles, un basamento común, espacios públicos que rompen la linealidad y ámbitos de menor escala, articulan el tejido y enriquecen la experiencia urbana. En un contexto similar de aislamiento urbano, el proyecto de *144 viviendas Virgen de la Encina* de Alejandro Gómez, Begoña López (2012), premio COAM 2013, equilibran individualidad y colectividad. En este caso se reinterpreta otro de los modelos de la modernidad en un desarrollo en altura: con un trazado similar a las tramas empleadas por el Team 10, una serie de unidades cruciformes se agrupan en forma de *clusters* o racimos conectadas en sus vértices que dan lugar a patios semiabiertos. El resultado es un híbrido entre bloque aislado y manzana cerrada que fomenta la privacidad y la interacción comunitaria.

Dentro del vasto catálogo de experimentación residencial reciente en la periferia de Barcelona, destaca el proyecto de *85 viviendas sociales en Cornellá "Modulus Matrix"* de Peris + Toral (2017-2020), reconocido con el Premio Internacional RIBA 2024. Un espacio comunitario central, que bebe de referentes históricos como el familisterio de Godin y la Cité Napoléon en París, funciona como "chimenea climática habitada" y "patio-plaza", centrando la atención en el potencial social y ambiental del espacio intermedio. En un contexto bien distinto como el paisaje heterogéneo y desordenado que se configura entre la zona residencial y el puerto deportivo de Ibiza, el estudio RipollTizon propone *19 viviendas sociales* (2022) inspiradas en la tradición residencial ibicenca, sensible al clima. El proyecto, premiado en diferentes convocatorias, desarrolla estrategias que consisten en la suma y apilado de módulos, generando un espacio interior permeable a través de porches y patios, espacios de sombra que se perciben como pabellones y entroncan con el modo de construir y habitar del lugar.

A menudo, la innovación y el éxito en estos proyectos residenciales dependen de la posibilidad del control integral del proceso, desde el planeamiento inicial y los proyectos urbanos hasta la urbanización, edificación y gestión. La mezcla de usos (comercial, productivo, equipamientos) y los espacios públicos de calidad son cruciales para enriquecer los resultados, aún difíciles de valorar en los proyectos más recientes. Algunas plantas bajas, cuyo tratamiento es esencial incluyen usos novedosos en España, como la vivienda. Desde una perspectiva comparada, este tipo de proyectos busca resolver problemas similares a los abordados en ejemplos internacionales como Lyon Confluence, cuyos objetivos eran: *"menos espacios demasiado abiertos, más espacios contenidos y mejor definidos; menos monofuncionalidad y más diversidad"* (Lucan, 2021, p. 420). La continua experimentación dentro de los marcos urbanos establecidos, prestando atención tanto a la forma como a la conexión y al espacio intermedio, sigue siendo vital para mejorar la calidad de los entornos residenciales contemporáneos (Fig. 3).

3.4 Proyectos residenciales en bordes urbanos

Durante las últimas décadas, a pesar de la generalización de los "nuevos ensanches", en las ciudades españolas —como también ocurre en otras ciudades europeas— se asiste a formas de crecimiento urbano más dispersas con escasa o nula integración en el entorno agrícola y natural. Además, la proliferación de vacíos y situaciones que generan bordes urbanos plantea otro tipo de problemas y oportunidades de hacer ciudad. En este contexto, la creciente sensibilidad ambiental y paisajística fomenta un tratamiento más sensible de estos vacíos y, especialmente, de los bordes urbanos, sobre todo en ecotonos como riberas y costas (Jover, García Rubio y Ávila, 2020; Bambó, Díez Medina y Monclús, 2024). Las infraestructuras y los espacios públicos frecuentemente actúan como catalizadores de intervenciones en estas áreas de transición. Sin embargo, es el desarrollo residencial el factor que resulta determinante —a veces con implicaciones favorables y otras desfavorables— en la delimitación final de estos bordes. En contraposición a la zonificación tradicional, que establece una separación nítida entre ciudad y naturaleza —a menudo materializada por infraestructuras viarias—, emergen proyectos y planes que apuestan

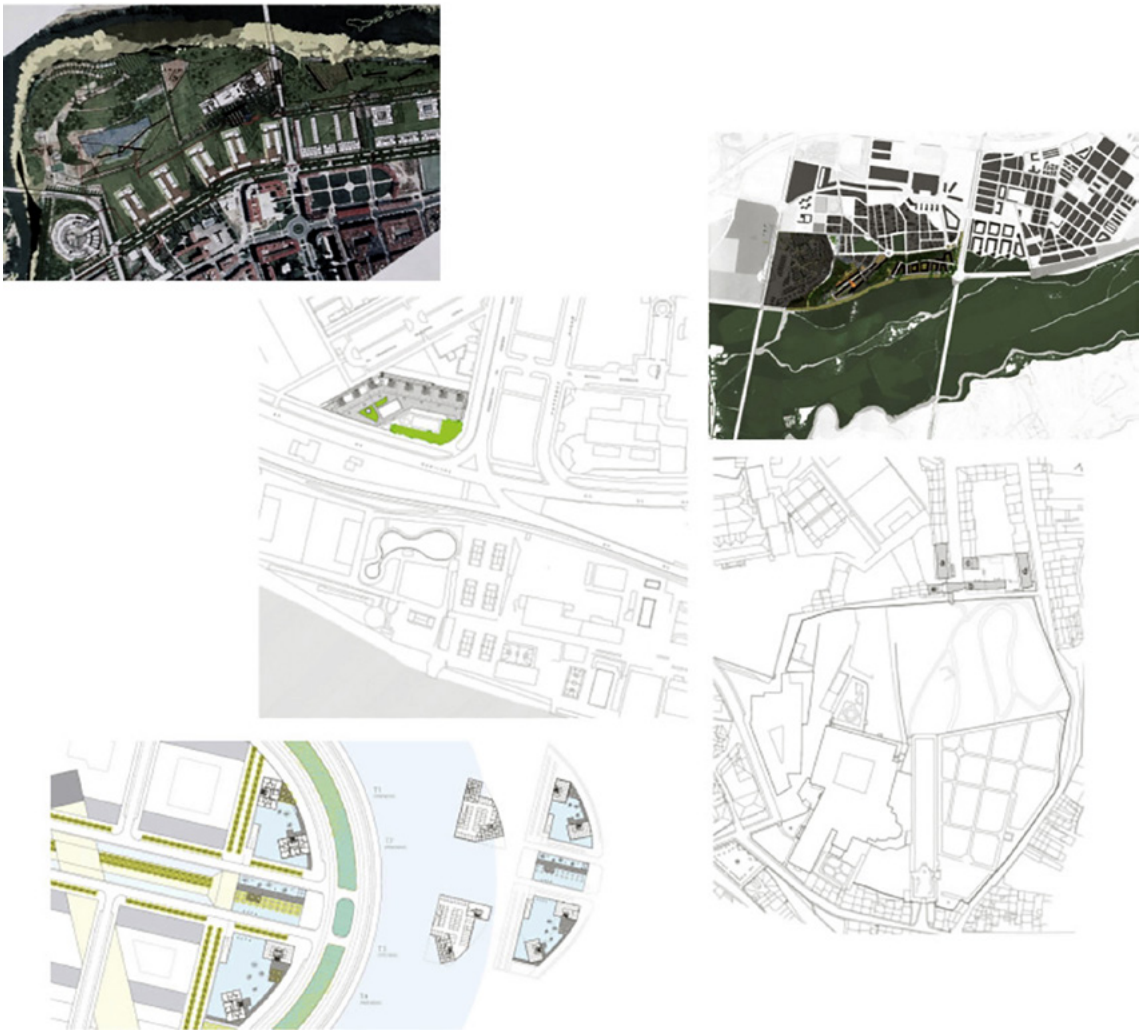


FIG. 4. Proyectos residenciales en bordes urbanos. De arriba abajo y de izquierda a derecha: ordenación residencial del Parque de la Ribera en Logroño, de Carnicer, Monclús, Oyón, Pagola & Pérez (2002) con edificios de Gonzalo, Torres & Landa (2003-10); Manuel de Solà-Morales (coord.), Plan de Mejora Urbana de Torre-sana, en Terrassa, con edificios de viviendas de Prats-Flores, Llinàs, Monteys-Lecea, Solà-Morales (2006-2007); Basilio Tobías, conjunto residencial Hydros (2008); Víctor López Cotelo, conjunto residencial en la Ruela da Caramoniña, Santiago de Compostela (2009); Ábalos y Herreros, torres de viviendas en el nuevo ensanche de Salburúa (2006)
Fuente: archivos de los respectivos estudios de arquitectura

por la permeabilidad y una transición controlada. En estas propuestas innovadoras, los frentes residenciales asumen un papel activo como articuladores entre diferentes ámbitos urbanos y periurbanos o entre la ciudad construida y su contexto natural.

Un ejemplo representativo de esta estrategia integradora es el *Plan de Mejora Urbana de Torre-sana, en Terrassa*, dentro del área metropolitana de Barcelona, proyectado por Manuel de Solà-Morales (2006-2007). Este proyecto urbano residencial propone una intervención compleja y coherente, donde la disposición de los edificios de vivienda se articula con precisión con los accesos, los equipamientos colectivos y el sistema de espacios públicos con una estrategia que otorga a estos un papel estructurante. A través de un planteamiento unitario, el plan apuesta por la diversidad tipológica, encargando los distintos bloques a equipos de arquitectos diferentes —Solà-Morales, Monteys-Lecea, Llinàs o Prats-Flores—, lo que da lugar a soluciones diversas y sensibles al contexto (Muxi, 2008). Las edificaciones se despliegan en un esquema en peine, abierto hacia el paisaje, lo que permite una transición amable entre ciudad y entorno natural, diluyendo los bordes urbanos. Esta tensión entre unidad y diversidad se resuelve a partir de un cuidadoso trabajo con las alineaciones

y la topografía existente, aprovechando los ligeros desniveles del terreno. Las barras edificadas definen y jerarquizan los espacios intersticiales, que se integran con el paisaje circundante. La importancia de la dimensión paisajística queda patente en esta actuación. Previamente al proyecto de Torre-sana, la *ordenación residencial del Parque de la Ribera en Logroño*, de Carnicer, Monclús, Oyón, Pagola & Pérez (2002), se desarrolló en esa misma línea, con un esquema de bloques en peine que se introducen en el parque mediante cinco piezas en "L" con espacios libres entre ellas que permiten la penetración de la zona verde. El haz y envés de la propuesta muestra la respuesta a la situación de borde: un frente longitudinal al Paseo del Prior se produce en continuidad con la fábrica urbana, mientras que las piezas articuladas de la fachada al parque se abren a él permitiendo que la penetración de los espacios verdes en la ciudad consolidada. La intervención unitaria que planteaba la ordenación se percibe como algo más fragmentada debido a los diferentes tratamientos con los que se resolvieron las piezas. El plan de ordenación para los bordes de Viladecans en el área metropolitana de Barcelona, con una pieza de *320 viviendas y un centro comercial* de Batlle i Roig (2003-2009), representa una notable intervención urbana integrada liderada por los autores. Frente a un crecimiento limitado por infraestructuras y el sistema de rieras, el proyecto aprovecha los vacíos urbanos generados por la expansión metropolitana. La estrategia central transforma la riera principal en un eje vertebrador verde, creando un sistema de parques que articula estos espacios y mejora la conectividad peatonal con la ciudad, contrarrestando la fragmentación típica de las periferias causada por la proliferación de infraestructuras viarias y ferroviarias. Se dispone una franja urbana continua y densa, con usos mixtos y fuerte cohesión formal, ubicada entre la autopista y la antigua carretera. El nuevo frente residencial, que además de las viviendas incluye un centro comercial, forma parte de un proyecto unitario, con diez torres que se elevan sobre un gran zócalo comercial de tres plantas. La estrategia paisajística determina la disposición de las viviendas, orientando las torres para priorizar las vistas hacia el nuevo parque y el parque agrícola del delta.

En un emplazamiento estratégico junto al Ebro, como parte del ambicioso proyecto de recuperación de las riberas fluviales en Zaragoza, se alza el *conjunto residencial Hydros*, proyectado por Basilio Tobías (2008). Concebido originalmente como la *Villa Expo*, el edificio fue destinado a alojamiento del personal de la Exposición Internacional de 2008, aunque desde su inicio se planteó su integración posterior en el tejido residencial, formando parte del renovado frente urbano hacia el río. Su rotunda volumetría responde tanto a su posición singular —en la confluencia del sistema viario que marcaba el límite rígido con el barrio del Actur— como a su cercanía con el recinto de la Expo y al papel que jugó durante el evento. Cumpliendo con las determinaciones urbanísticas del área, el proyecto se resuelve en dos cuerpos prismáticos que se adaptan a la compleja geometría de la parcela, contribuyendo a consolidar la trama urbana. La estrategia en este caso pasa por liberar espacio para una zona ajardinada que actúa como filtro verde entre la arquitectura y las calles circundantes. La solvencia de su encuentro con la ciudad y con el río muestra la capacidad del proyecto para responder a escalas diversas y articular distintas situaciones urbanas. Entre otras intervenciones singulares recientes donde también se han cuidado las transiciones entre la ciudad y el entorno natural, destaca el caso de Vitoria con su reconocido Anillo Verde. Un buen ejemplo es el *nuevo ensanche de Salburúa*, donde las torres de viviendas proyectadas por Ábalos & Herreros (2006) se conciben como cierre del borde urbano y articulación con el gran humedal del este. La estrategia del proyecto consiste en integrar dos trazas preexistentes: la vía parque de recorrido sinuoso, que delimita el humedal, y la diagonal del antiguo aeropuerto, que estructura el espacio perpendicularmente al casco histórico, directrices que, junto con las vistas hacia el paisaje, determinan la disposición final de las edificaciones. Además, se modifica el planeamiento del sector, proyectando cuatro torres más esbeltas en lugar de las dos definidas inicialmente, liberando así espacio en planta. El tratamiento paisajístico incluye una lámina de agua que refleja los edificios, funcionando como un "jardín líquido" que reproduce los efectos visuales del humedal y refuerza la relación entre arquitectura y paisaje en el límite urbano. Otro proyecto destacado por su sensibilidad arquitectónica y paisajística es el *conjunto residencial en Santiago de Compostela* de Víctor López Cotelo en la Ruela da Caramoniña (2009). De escala menor respecto a los proyectos antes mencionados, se ubica en un punto crítico del borde urbano, conectando el parque de Santo Domingo de Bonaval con una zona desestructurada y sin identidad clara. En este caso, estrategia proyectual busca articular ambos ámbitos mediante una solución que respeta el contexto histórico sin renunciar a un lenguaje contemporáneo. Las nuevas edificaciones, de carácter lineal, se integran con las construcciones adosadas preexistentes, manteniendo la escala y el espíritu del lugar.

Evitando crear una barrera frente al parque, los volúmenes se retranquean para preservar vistas lejanas y abrir el espacio hacia el entorno natural. Esta disposición de las viviendas transforma la calle en un auténtico espacio público, actuando como nexo entre el parque y el tejido urbano y logrando una transición armónica entre la ciudad consolidada y el entorno periurbano.

En todos estos proyectos residenciales —y en muchos otros no citados aquí—, la definición cualitativa de los límites urbanos depende en gran medida de un control estricto de los planes y proyectos urbanos en todas sus escalas. Además, y de forma creciente, esta definición requiere la aplicación de un ecourbanismo centrado en el paisaje y la articulación de la vivienda con proyectos paisajísticos a distintos niveles (Fig. 4).

4 EPÍLOGO. EL POTENCIAL DE LOS PROYECTOS DE VIVIENDA COLECTIVA EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD CONTEMPORÁNEA Y LA EXPERIENCIA ACUMULADA DE LA MODERNIDAD

Los ejemplos más sobresalientes de vivienda colectiva contemporánea, como los aquí comentados, demuestran el potencial de los proyectos residenciales para contribuir a la construcción de la ciudad contemporánea. Los proyectos aquí comentados muestran cómo, si se aplican las estrategias adecuadas, es posible generar mejoras cualitativas en entornos urbanos complejos, lo que implica una visión actualizada del concepto de "hacer ciudad". Estos avances se producen incluso en situaciones en las que dominan normativas urbanísticas rígidas y excesivamente zonificadoras.

Es evidente que, las condiciones actuales, propias de lo que Ascher llama la "Tercera Modernidad" (Ascher, 2004), conllevan nuevas problemáticas que obligan a una constante renovación de las estrategias proyectuales de la vivienda colectiva. La evolución experimentada en los procesos de crecimiento y construcción de la ciudad obliga hoy a pensar en "otra Modernidad" (Moneo, 2005). Por el contrario, puede considerarse, como propone Habermas, un "proyecto incompleto" y aún en desarrollo, cuya vigencia reside precisamente en su capacidad para integrar la experiencia acumulada, innovando y evitando la mera repetición de fórmulas pasadas (Habermas, 1985). Analizando estos proyectos, se comprueba que el ideario moderno no está en modo alguno agotado. En este marco, la imposición de la edificación abierta —una herencia fundamental del Movimiento Moderno— sigue hoy vigente, para bien y para mal. Si bien las ventajas siguen siendo evidentes, la concepción de la arquitectura, especialmente la residencial, como una colección de objetos autónomos resulta indudablemente problemática. La proliferación de infraestructuras de transporte y servicios ha contribuido a consolidar esta condición fragmentaria, en particular en las nuevas periferias y áreas periurbanas. En este contexto urbano, caracterizado por una dispersión cada vez mayor y una clara fragmentación territorial, esta condición "objetual" contribuye frecuentemente a la desvertebración de la ciudad (Mangin, 2004). Los nuevos desarrollos residenciales tienden, en general, a operar con una marcada autonomía formal y funcional, concibiéndose como enclaves aislados, en lugar de integrarse en un tejido urbano coherente o, en su caso, de intentar contribuir a crearlo.

Si bien la fragmentación urbana no es un fenómeno enteramente nuevo —sus raíces pueden rastrearse hasta el crecimiento acelerado de posguerra—, la escala y la velocidad que alcanza hoy intensifica el problema. Esta situación explica la renovada atención y la reinterpretación de conceptos y estrategias críticas —propias de los debates de los años cincuenta y setenta durante el periodo de revisión de la Modernidad— que promovían enfoques más sensibles al contexto, a los valores culturales y urbanos, adoptando una perspectiva más humanista, sin renunciar del todo a los principios esenciales del urbanismo moderno. Actualmente, como este artículo pone de manifiesto, algunos proyectos consiguen reinterpretar los paradigmas tradicionales de "construcción de la ciudad" basados en la continuidad, la cohesión y la integración, incluso en las periferias más desdibujadas. No obstante, otros ponen de manifiesto las dificultades de aplicar literalmente estas estrategias en las nuevas condiciones urbanas. Parece necesario, por tanto, explorar nuevas estrategias proyectuales que sepan reconocer y gestionar esa condición fragmentaria de la ciudad. Es evidente que la ciudad consolidada (centros históricos, ensanches o periferias interiores) ofrece condiciones más propicias para aplicar estrategias integradoras. En estos casos, algunas ideas que en su momento fueron periféricas o minoritarias han recobrado nueva relevancia en algunos proyectos recientes, como la renovada atención al "lugar" —en toda la complejidad que el concepto comporta—, la necesaria simbiosis entre arquitectura y urbanismo, el estudio atento y la interpretación de las preexistencias físicas y culturales, el diseño

cuidadoso de las formas de agrupación residencial y los espacios de transición (umbrales), la atención a los espacios intermedios o la incorporación de la participación ciudadana (hoy con el nuevo matiz del "diseño centrado en las personas"). La relectura inteligente de estos principios funciona bien en algunos proyectos aquí mencionados. Sin embargo, en las nuevas periferias dispersas (nuevos ensanches o paisajes periurbanos) no siempre resultan fáciles de aplicar. Con todo, no pocos proyectos insisten en recuperar formas urbanas consolidadas, tanto tradicionales como modernas, reinterpretándolas con un mayor o menor nivel de libertad. En estos contextos urbanos fragmentados, la dimensión paisajística a menudo adquiere un protagonismo crucial, no solo desde un punto de vista estético sino, de forma creciente, también ecológico. La mirada ecológica, que emergió en los años sesenta abogando por proyectar en diálogo con la naturaleza, se revela hoy como una herramienta esencial para para elaborar propuestas más integradas con su entorno, capaces de contrarrestar aquellos procesos de fragmentación que cada vez más se observan en las periferias de casi todas las ciudades. Así, una creciente sensibilidad ambiental y paisajística está presente de forma más o menos explícita en la mayoría de los proyectos de vivienda recientes.

Ante los ejemplos alentadores que aquí se han mencionado, la mayoría de los proyectos residenciales actuales fracasan en su contribución a la mejora de la calidad de nuestras ciudades y territorios. Este fenómeno no puede atribuirse solamente a la pobreza de la mayoría de los proyectos, sino que responde en gran medida a procesos urbanos difícilmente reversibles y a las lógicas sectoriales que condicionan su desarrollo. Tal contexto exige una reflexión global sobre el planeamiento urbano y las estrategias proyectuales, que permita avanzar hacia una mayor integración disciplinar capaz de adaptarse a dinámicas cambiantes mediante el desarrollo de proyectos urbanos y paisajísticos de calidad contrastada a múltiples escalas. La experiencia internacional acumulada desde mediados del siglo XX sigue siendo un recurso valioso tanto para el desarrollo cualificado de nuevas áreas urbanas como para la indispensable regeneración y reciclaje de la ciudad existente.

5 BIBLIOGRAFÍA

Ascher, F. (2004): *Los nuevos principios del urbanismo*. Madrid, España: Alianza Editorial.

Bambó, R., Díez-Medina, C. & Monclús, J. (Eds.). (2024): *Paisajes periurbanos*. *ZARCH*, 23.

Carpio-Pinedo, J. (2019): La manzana abierta de Portzamparc como tipología para el paisaje urbano contemporáneo. *PLANUR-E*, 14.

Cervero, N. & Salvo, S. (Eds.). (2023): *Perspectivas del hábitat*. *ZARCH*, 21.

Colquhoun, A. (2005): *La arquitectura moderna: Una historia desapasionada*. Barcelona, España: Gustavo Gili.

Díez-Medina, C. (2016): Sobre el concepto de urbanidad. Un rastreo por textos clásicos y recientes. En J. Monclús & R. Bambó (eds.), *Regeneración Urbana III* (pp. 56–68). Zaragoza, España: Prensas de la Universidad de Zaragoza.

Díez-Medina, C. & Monclús, J. (Eds.). (2017): *Visiones urbanas: De la cultura del plan al urbanismo paisajístico*. Madrid, España: Abada.

Díez-Medina, C. & Monclús, J. (2020): *Ciudad de bloques: Reflexiones retrospectivas y prospectivas sobre los polígonos de vivienda "modernos"*. Madrid, España: Abada.

Díez-Medina, C. & Monclús, J. (2025): Construcción de la ciudad y formas urbanas (1800–2030). En J. Calatrava, A. Pizza & S. Guerrero (eds.), *Historia crítica de la arquitectura española (siglos XIX y XX)*. Madrid, España: Asimétricas, UG, UPC (en prensa).

Drew, P. (1972): *Third Generation: The Changing Meaning of Architecture*. Londres, Reino Unido: Pall Mall Press.

Ezquiaga, J.M. (2010). Proyecto urbano en Valdespartera: estudio de alternativas y criterios de ordenación residencial. En De Miguel, R. (ed.) (2010). *Urbanismo y desarrollo sostenible en Zaragoza*. *Zaragoza*, España: Ecociudad Valdespartera Zaragoza, S.A.

Falagán, D.H. (2025): *Periferias y vivienda difusa*. Barcelona, España: Puente Editores.

Fernández-Galiano, L. (Ed.) (2024), *Viviendas. Housing. 50 Works in Spain*. Madrid, España: Ed. Arquitectura Viva.

Ferrer, J. & Cervero, N. (Eds.). (2015): *Centenarios de la Tercera Generación*. *ZARCH*, 10.

Gold, J.R. (1997): *The Experience of Modernism: Modern Architects and the Future City, 1928–53*. Londres, Reino Unido: E&F Spon.

Habermas, J. (1985 [1980]): La modernidad, un proyecto incompleto. En H. Foster (ed.), *La posmodernidad* (pp. 19-36). Barcelona, España: Kairós.

Jover, M., García Rubio, R. & Ávila Calzada, C. (Eds.). (2021): *Procesos urbanos, dinámicas del agua y cambio climático*. *ZARCH*, 15.

Komosa, S. (2010): *The Dutch Urban Block and the Public Realm: Models, Rules, Ideals*. Nijmegen, Países Bajos: Vantilt.

Lamíquiz, P., González, J., Pozueta, J. & Carvajal, A. (2020): Mientras discutíamos sobre la manzana y el bloque... Forma y efectos de la agrupación de vivienda colectiva característica de la burbuja inmobiliaria madrileña. En C. Llop, M. Cervera & F. Peremiquel (eds.), *IV Congreso ISUF-H: Metrópolis en recomposición: prospectivas proyectuales en el siglo XXI* (pp. 1–17). Barcelona, España: DUOT, UPC.

Lampugnani, V.M. (2014): ¿Ciudad o suburbio? Reflexiones sobre construir en la periferia. *ZARCH*, 3.

López De Lucio, R. (2013): *Vivienda colectiva, espacio público y ciudad: Evolución y crisis en el diseño de tejidos residenciales 1860–2010*. Buenos Aires, Argentina.

López De Lucio, R. (2019): La recuperación crítica del urbanismo tradicional en los "nuevos ensanches" derivados del Plan de Madrid. En C. Sambricio & P. Ramos

(eds.), *El Urbanismo de la Transición: El Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985* (pp. 259–262). Madrid, España: Ayuntamiento de Madrid.

López De Lucio, R. Et Al. (2016): *Madrid, 1900–2010: Guía de urbanismo y diseño urbano*. Madrid, España: Área de Gobierno de Desarrollo Urbano Sostenible.

Lucan, J. (2021): *Habiter: Ville et architecture*. Lausana, Suiza: EPFL Press.

Mangin, D. (2004): *La ville franchisée: Formes et structures de la ville contemporaine*. París, Francia: Éditions de la Villette.

Martí Arís, C. (1985): La manzana entendida como pequeña ciudad. *AV Monografías*, 2, 22–25.

Martí Arís, C. (1995): Ensanches en la periferia, el caso de Madrid. En R. López de Lucio & A. Hernández Aja (eds.), *Los nuevos ensanches de Madrid: La morfología residencial de la periferia reciente 1985–1993* (pp. 259–262). Madrid, España: Gerencia de Urbanismo de Madrid.

Melotto, B. & Pierini, S. (2012): *Housing Primer*. Milán, Italia: Maggioli Editore.

Monclús, J. & Díez-Medina, C. (2016a). Modernist housing estates in European cities of the Western and Eastern Blocs. *Planning Perspectives*, 31(4), 533–562. https://doi.org/10.1080/02665433.2015.1102642

Monclús, J. & Díez-Medina, C. (2016b). CIAM Urbanism Revisited. En A. Tostões & Z. Ferreira (eds.), *Reuse: The Modern Movement Towards the Future* (pp. 779–787). Lisboa, Portugal: Docomomo.

Monclús, J. & Díez-Medina, C. (2021): Rafael Moneo y Manuel de Solà-Morales: Un tándem arquitecturbanístico. En *V Congreso ISUF-H*. Costa Rica.

Monclús, J. (2020): De la 'ciudad de bloques' a la recuperación de la manzana. En C. Llop, M. Cervera & F. Peremiquel (eds.), *IV Congreso ISUF-H* (pp. 1–17). Barcelona, España: DUOT, UPC.

Monclús, J. & García-Pérez, S. (2025): Emergencia y desarrollo de los proyectos urbanos en las ciudades españolas: 1975–2025. *CyTET* (monográfico).

Monclús, J. (2025): *¿Qué hay de nuevo? Conversaciones con urbanistas contemporáneos*. Madrid, España: Asimétricas.

Moneo, R. (2007): Otra modernidad. En *Arquitectura y Ciudad: La tradición moderna entre la continuidad y la ruptura* (pp. 1–17). Madrid, España: Círculo de Bellas Artes.

Moneo, R. (2021): *L'ultimo Aldo Rossi*. Roma, Italia: MAXXI.

Montaner, J.M. (2015a). *La arquitectura de la vivienda colectiva: Políticas y proyectos en la ciudad contemporánea*. Barcelona, España: Reverté.

Montaner, J.M. (2015b). El legado de la vivienda colectiva moderna. *ZARCH*, 5.

Muxi, Z. (2008): Torre-sana, proceso abierto. *Quaderns d'arquitectura i urbanisme*, 257, 76–83.

Oliveras, J. (2018): La manzana abierta: Estrategias de esponjamiento. En C. Díez & J. Monclús (eds.), *Ciudades y formas urbanas* (pp. 1–17). Zaragoza, España: PUZ.

Panerai, P., Castex, J. & Depaule, J.C. (1986): *Formas urbanas: De la manzana al bloque*. Barcelona, España: GG.

Paquot, T. Et Al. (2003): La Charte d'Athènes, et après? *Urbanisme*, 330.

Pérez Igualada, J. (2005): *Manzanas, bloques y casas: Formas construidas y formas del suelo en la ciudad contemporánea*. Valencia, España: Universidad Politécnica de Valencia.

Pierini, S. (2017a). Vivienda experimental en Holanda. En C. Díez-Medina & J. Monclús (eds.), *Visiones urbanas* (pp. 126–133). Madrid, España: Abada.

Pierini, S. (2017b). Nuevos proyectos de vivienda en ciudades Latinoeuropeas. En C. Díez-Medina & J. Monclús (eds.), *Visiones urbanas* (pp. 134–141). Madrid, España: Abada.

Rodríguez-Tarduchy, M.J., Bisbal, I. & Ontiveros, E. (2011): *Forma y ciudad: En los límites de la arquitectura y el urbanismo*. Madrid, España: CINTER.

Rodríguez-Tarduchy, M.J. (2014): *Función y diseño: Una aproximación morfológica al diseño urbano*. Madrid, España: CINTER.

Rubert, M. (1985): Un polígono de manzanas. *UR: Urbanismo Revista*, 3, 11–23.

Sambricio, C. & Ramos, P. (Eds.). (2019): *El Urbanismo de la Transición: El Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985*. Madrid, España: Ayuntamiento de Madrid.

Sainz, V. (2006): *El proyecto urbano en España: Génesis y desarrollo de un urbanismo de los arquitectos*. Sevilla, España: Universidad de Sevilla.

Sonne, W. (2016): *Urbanität und Dichte im Städtebau des 20. Jahrhunderts*. Berlín, Alemania: DOM Publishers.

6 AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen a los estudios de arquitectura mencionados su disponibilidad y la ayuda para obtener las imágenes de los proyectos publicados. Este artículo se inscribe en diversos proyectos de investigación del grupo Paisajes Urbanos y Proyecto Contemporáneo (PUPC, https://pupc.unizar.es/), financiado por el Gobierno de Aragón.

328

Una mirada crítica a la cuestión de la vivienda social en España desde las redes internacionales del urbanismo: la visión de Edith Elmer Wood (1871-1945)

A critical view at the issue of social housing in Spain from international urban planning networks: the vision of Edith Elmer Wood (1871-1945)



María Cristina García-González (1)
Salvador Guerrero (2)

(1) Profesora Titular. Universidad Politécnica de Madrid
mariacristina.garcia@upm.es; https://orcid.org/0000-0001-5381-7055

(2) Profesor Titular. Universidad Politécnica de Madrid
salvador.guerrero@upm.es; https://orcid.org/0000-0001-6766-8695

Resumen

La *houser* norteamericana Edith Elmer Wood publicó unos estudios críticos pioneros sobre dos de las actuaciones de mayor calado en los ámbitos de la vivienda social y el urbanismo en España de principios del siglo XX: la ley de Casas Baratas y la Ciudad Lineal. No es coincidencia que ambas iniciativas lideraran la presencia española en los encuentros y los foros internacionales sobre estas cuestiones. Su análisis y su contextualización en el entorno de las redes transnacionales del urbanismo y de la vivienda social tejidas alrededor de la teoría de la ciudad-jardín y del municipalismo aportan una nueva perspectiva sobre el debate sobre quién debería asumir la responsabilidad de la vivienda para las clases más modestas. Sus investigaciones le llevaron a plantear el tema de la vivienda social como un proceso socioeconómico donde deben converger iniciativas públicas y privadas desde y para la comunidad. En definitiva, la vivienda no es una hoja en blanco.

Palabras clave

Edith Elmer Wood | Vivienda social | España

Abstract

The American houser Edith Elmer Wood wrote pioneering critical analyses from the USA about two housing and urban planning actions in Spain at the beginning of the 20th century: the Linear City and the Cheap Houses Law. It is no coincidence that both initiatives led the Spanish presence in international meetings on these issues. The analysis of the passages and their contextualization in the diffusion environment of international urban planning and housing networks, woven around the theory of the Garden City and municipalism, provide a perspective of the ongoing debate about who should assume responsibility for housing for the modest classes, whether governments or private initiative. His research has led him to approach the issue of social housing as a socioeconomic process where public and private initiatives must converge from and for the community. In short, housing is not a blank sheet.

Keywords

Edith Elmer Wood | *Social Housing* | *Spain*

ESTUDIOS / ARTICLES_E16
CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
VOL. LVII, Nº 225, OTOÑO 2025
PÁGS. 330-351
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.225.16
CC BY-NC-ND
RECIBIDO: 01.03.2025
REVISADO: 13.05.2025

1 INTRODUCCIÓN

Este artículo se centra en dos textos producidos por la *houser* norteamericana Edith Elmer Wood (1871-1945) que versan sobre los resultados más significativos aportados por dos iniciativas españolas que, a principios del siglo XX, pretendieron, sino solventar si ofrecer soluciones a la crisis de la vivienda social en España desde distintas perspectivas. Estos son: "The Spanish Linear City" (1921), artículo escrito para la revista profesional *Journal of the American Institute of Architects*, y el apéndice sobre España "The Spanish Housing Laws of 1911 and 1921" que incluyó en su monografía *Housing Progress in Western Europe* (1923). Son los primeros textos críticos foráneos sobre experiencias españolas en vivienda social y, por extensión, en el ámbito del urbanismo. Los promotores de las dos iniciativas analizadas por Edith Elmer Wood fueron, por una parte, una apuesta empresarial de carácter privado, la Compañía Madrileña de Urbanización (CMU), promotora de la Ciudad Lineal de Madrid, y, por otra parte, una entidad pública, el Servicio de Casas Baratas del Instituto de Reformas Sociales (IRS), dependiente de la Dirección General de Trabajo y, a partir de 1920, del Ministerio de Trabajo, como organismo responsable de la Ley de Casas Baratas de 1911 y de la nueva Ley de 1921. No es una coincidencia que ambas iniciativas se caracterizaran por buscar en la internacionalización las referencias que permitieran tanto el paso de los fundamentos teóricos a la aplicación práctica como la difusión de sus propuestas.

El análisis de ambos trabajos y su contextualización en el entorno de las redes internacionales del urbanismo y de la vivienda social de su tiempo, tejidas alrededor de la filosofía de la ciudad-jardín y del municipalismo, aporta una nueva visión crítica en un momento crucial de duda sobre quién debía asumir la responsabilidad de la crisis de la vivienda para las clases más modestas, si los gobiernos o la iniciativa privada. El grado de necesidad, tanto en cantidad como en calidad, inclinaba la balanza hacia los poderes públicos, sin embargo, se barruntaba que la iniciativa privada no podía quedar al margen. En este punto conviene destacar cómo el grueso de los planificadores norteamericanos estaba involucrado en el desarrollo del *zoning* en contraste con la poca atención a la vivienda social (Scott, 1971, p. 133).

Edith Elmer Wood (Fig. 1) fue una escritora y consultora gubernamental buena exponente del *self-help* norteamericano. En la presentación del folleto de la serie *Public Affair* dedicado a la vivienda en 1940, titulado *The homes the public build,* se describe a Wood como *"una de las autoridades americanas líderes de la vivienda durante más de 20 años"* (Wood y Ogg, 1940, p. 2). Ella fue la promotora de trasladar la crisis de la vivienda social desde el ámbito local a una conciencia nacional a través de una campaña estadística contra la infravivienda en Estados Unidos, lo que tuvo un significativo impacto en la formulación de la política de vivienda social del New Deal norteamericano. La dimensión del problema así lo requería: según sus análisis, en 1919 un tercio de la población norteamericana habitaba en infraviviendas insalubres y un décimo en una situación que no permitía ni la salud física y moral, ni la vida familiar (Wood, 1919, p. 7).

Y este es el aspecto más valorable de la aportación de Edith Elmer Wood al estudio de la vivienda social: cuantificar esa calidad y esa cantidad que la sociedad demandaba y traducirla al lenguaje económico, tal y como se refleja en el ilustrativo título de su artículo "The costs of bad housing" (Wood, 1937). Con su trabajo se propuso como fin último trasladar las conclusiones a leyes de nivel estatal; como herramienta utilizó



FIG. 1. Retratos de Edith Elmer Wood en su juventud y en su madurez
Fuente: Photos of Edith Elmer Wood. (n.d.). Avery Architectural and Fine Arts Library, Columbia University; Avery Drawings & Archives; Edith Elmer Wood papers, 1900-1943. Avery Drawings & Archives. Avery Architectural & Fine Arts Library. https://jstor.org/stable/community.35216770

la estadística y como método el estudio comparativo de las experiencias más avanzadas que tenían lugar en los países europeos tras la Primera Guerra Mundial. Para ello fue fundamental la difusión de las iniciativas tanto por parte de los promotores de las nuevas ideas o de las nuevas políticas, como de los receptores que buscaban modelos sobre los que apoyar sus acciones.

Las cinco cuestiones destacadas por Edith Elmer Wood a lo largo de su carrera y que aparecen reflejadas en los dos textos analizados son la necesidad de realizar una investigación estadística para saber cuál es el problema y acotarlo tanto a nivel cuantitativo como cualitativo, la propuesta del método comparativo para abordar las posibles soluciones, el problema específico de la disponibilidad de suelo y la unidad de medida de la cuestión de la vivienda. Todo ello con la finalidad de contestar a una pregunta: ¿Cómo podemos producir viviendas de bajo coste que satisfagan a los ciudadanos?

2 EDITH ELMER WOOD (1871-1945): ESE TERCIO DE LA NACIÓN

El primer hito en la cuestión de la vivienda social en Estados Unidos fue la obra *How the other half lives: Studies Among the Tenements of New York* (1888), del fotoperiodista Jacob Riis, que, en palabras de Edith Elmer Wood, enseñó a los americanos a saber cómo vivía *"la otra mitad"* (Wood, 1919, p. 29) La publicación generó tal conmoción que, a partir de entonces, se produjo una amalgama de propuestas formuladas por el fuerte y heterogéneo movimiento de reformadores sociales en el ámbito de la vivienda para el proletariado urbano, que reunía a trabajadores sociales, filántropos, economistas, abogados, etc. Una consecuencia directa fue la creación de la Tenement House Commission, cuyo resultado fue la Tenement House Law del Estado de Nueva York en 1901, bajo el liderazgo del reformador social Lawrence Veiller y del filántropo y abogado Robert W. De Forest, el que fuera responsable *de facto* de la Russell Sage Foundation (García-González y Guerrero, 2021).

Edith Elmer Wood realizó su primera incursión profesional en la política de vivienda social desde la perspectiva sanitaria a finales de 1913 a través de su trabajo como voluntaria en un *slum* de Washington D.C., como explicó ella misma en un artículo para la revista *The Survey*[1]. En el texto propuso la creación de un modelo de vivienda social para Washington que sirviera como referente a nivel nacional (Wood, 1913). Ella contribuyó a redactar un proyecto de ley para permitir que el distrito de Columbia emitiera préstamos a bajo interés a empresas de dividendos limitados con el fin de mejorar las viviendas sociales, la Borland-Pomerene Housing Loan Bill, y aunque el proyecto se modificó incluyendo propuestas de mejora como la creación de una Housing Comission con poder para construir y gestionar sus propias viviendas de renta baja, fue finalmente rechazado. Este *bill* o propuesta de ley supuso el comienzo de su labor como asesora y de apoyo gubernamental en la cuestión de la vivienda social, que convirtió en el eje de su vida.

En 1915, para afianzar su formación sobre el binomio vivienda y salud —se había graduado en el Smith College en 1890 como Bachelor of Laws— se enroló en la New York School of Philantropy (actualmente Columbia University School of Social Work), donde recibió el Master of Arts en 1917. Tras dos años de formación social, económica y de gobernanza en la Columbia University obtuvo el doctorado en Ciencias Políticas en 1919 con una tesis sobre vivienda de bajos ingresos

1_La revista *The Survey,* llamada *The Charities and the Commons* de 1905 a 1909, contaba con Robert W. De Forest como presidente. A partir de 1921 pasó a denominarse *The Survey Graphic*, publicado por la Survey Associates y contaba con Jane Addams, John M. Glen, Charles D. Norton, Jacob A. Riis, Paul U. Kellogg y Shelby Harrison, entre otros, como asesores. Todos tenían relación en mayor o menor medida con la Russell Sage Foundation.



FIG. 2. *Slum clearance* en La Haya. Un callejón del barrio de pescadores que están siendo trasladados a mejores viviendas; Alojamientos temporales en Ámsterdam
Fuente: Edith Elmer-Wood (1923): *Housing Progress in Western Europe*. Nueva York, E. P. Dutton & Company

publicada ese mismo año bajo el título *The Housing of the Unskilled Wage Earner: America's Next Problem*. Mantuvo una relación con la Columbia University a través de la impartición de cursos ocasionales sobre vivienda social entre 1926 y 1937.

Es importante señalar que la universidad fue un punto clave para la incorporación de la mujer al campo de la acción profesional en el ámbito de la vivienda social. A principios de 1917 Edith Elmer Wood convenció a la potente Association of Collegiate Alumnae, la agrupación de colegios universitarios femeninos de Estados Unidos, de que se incluyera a la vivienda social como uno de sus intereses. Desde estas coordenadas fue creado el Committe on Constructive Housing Legislation, del que Edith Elmer Wood fue nombrada presidenta; de hecho, en 1919 Wood presidía el Housing Department de la Women's Municipal League de Boston. Su primer cometido fue desarrollar una red nacional de apoyo entre las mujeres universitarias y en 1921 ya había cincuenta y dos grupos locales femeninos. En el entorno anglosajón este asociacionismo no era tan significativo, aunque existía, por ejemplo, como lo pone de manifiesto existencia de la Women Section dentro de la Garden Cities and Town Planning Association, creada en 1921 para que las mujeres presentaran los avances de sus investigaciones (*HB*, 1921, p. 17; Town and Country Planning Association, 2021). Como precedente, aunque con un sentido distinto, la Garden City Association (1899) incluyó en 1903 a la "Women's League" para escuchar las demandas de "viudas y madres" en la Inglaterra finisecular donde la reformadora social Octavia Hill y la incombustible Henrietta Barnett, promotora de la Hampstead Garden Suburb y de la Toynbee Hall, eran las dos figuras más destacadas.

Edith Elmer Wood basó parte de su trabajo en un estudio comparativo de la situación internacional. Y en esto último tuvo que ver su propio sustrato familiar, vinculado al estamento militar como hija, esposa y madre de militares, con estancias internacionales desde niña, lo que dio lugar a una formación peripatética y cosmopolita, y ya como adulta, desplazada por bases militares en USA, Europa y Asia, aunque siempre manteniendo su hogar en Nueva Jersey. En este punto, merece la pena destacar su estancia de cuatro años en Puerto Rico[2], que probablemente facilitó su contacto con lo español y supuso un giro decisivo en sus intereses con respecto de sus primeras producciones en el ámbito de la

2_Edith Elmer Wood lideró la creación de la Anti-Tuberculosis League en Puerto Rico en 1907, durante su estancia de cuatro años en la isla, hasta 1909. Durante ese tiempo publicó el artículo "Tuberculosis in Puerto Rico", en *The Charities and the Commons*, septiembre de 1908, n.º 5, pp. 666-669. Había llegado a la isla después de haber estado dos años viviendo en Europa: Inglaterra, Suiza, Italia y sur de Francia. Dos tragedias marcaron su vida: sufrió la pérdida de su primogénito, siendo un niño, en Yokohama en 1898 mientras vivía en China, Japón y Corea por dos años, y de su segundo hijo, que falleció en 1918, a los 21 años, en Francia, mientras luchaba contra Alemania en la Primera Guerra Mundial.

literatura de ficción, de cierta notoriedad, hacia los temas de la salubridad y de la vivienda social.

Y es que los viajes a través de las redes institucionalizadas o contactos personales, con la asistencia a encuentros, estudios o encargos profesionales, facilitaron múltiples conexiones y consolidaron relaciones cruciales tanto de forma directa como indirecta. Las ideas fluían en un doble sentido por esas redes interoceánicas (Rodgers, 2000), que se consolidaron después de la Primera Guerra Mundial. Un claro ejemplo fue, en el contexto de la ayuda norteamericana a la reconstrucción europea, el programa *Renaissance des Cités*, liderado por la Cruz Roja con George B. Ford como principal responsable en Francia, y la celebración de los congresos interaliados de París (1919) y Londres (1920). Por otra parte, los congresos de la International Federation for Housing and Town Planning (IFHTP) se convirtieron en uno de los más activos foros de debate del periodo de entreguerras al contar con expertos desde muy diversos frentes: responsables municipales, arquitectos, técnicos y sociólogos, entre otros. El objetivo de estos encuentros era el intercambio de información y de experiencias con vistas a su puesta en marcha en los respectivos países de origen de los asistentes. (Fig. 2)

La década de los años veinte comenzó con un hecho significativo en Estados Unidos. El censo de 1920 reveló que la población urbana superaba por primera vez a la población rural, lo que incidía en la importancia de la ciudad como foco de reflexión y, como tal y por extensión, de la vivienda social. En abril de 1921, una Comisión del Congreso norteamericano opinaba que, siguiendo la idiosincrasia del país, se debía confiar en la empresa privada para resolver la crisis de la vivienda (IRS, 1924, p. 9). No era unánime esta opinión y el debate social generado tuvo una notable presencia femenina a través del reformismo social. Y fue en esos momentos, en el contexto de la superación de los estragos de la Primera Guerra Mundial, cuando Edith Elmer Wood alcanzó su madurez intelectual y profesional. Como señaló Eugenie L. Birch (1978), Wood abordó el problema de los barrios marginales, los *slums*, no solo como un problema moral y local, sino como un problema económico a nivel gubernamental; no era solo un problema de abuso de los promotores, sino de todo el sistema de la industria de la producción de viviendas.

Para Edith Elmer Wood, el primer punto de atención para abordar el abaratamiento de la vivienda social era el estudio de sus costes, entendidos como un proceso económico dinámico y de amplias miras. Un ejemplo de sus posibilidades era cómo, en el contexto de la Gran Depresión, ese gran esfuerzo para demoler los barrios marginales y reemplazarlos con buenas viviendas de bajo alquiler justo tendría el efecto adicional de proporcionar puestos de trabajo en la producción y la gestión de los inmuebles, cumpliendo así con otra significativa emergencia nacional. (Wood, 1931, p. 60).

Edith Elmer Wood consideró las cuatro variables del coste de la vivienda: el valor del suelo, el valor del inmueble, la financiación y el beneficio del promotor, y añadió tres parámetros para analizar la vivienda pública: la densidad de ocupación por habitación —justo antes de la Primera Guerra Mundial, el 18% de las familias francesas vivían en una sola habitación (IRS, 1921, p. 8)—, la disponibilidad de viviendas y la proporción del gasto destinado al alquiler por cada familia inquilina, estimado en un 20% del gasto total por hogar. Para ello era importante conocer la distribución real del resto de los gastos. Así, Wood expuso cómo para las familias de bajos ingresos los gastos medios por hogar eran la comida, con un 40-55%; la renta de la vivienda, con un 10-20%; los combustibles y la electricidad, con un 6-8%; la ropa, con un 15% y los varios con un 12-15%; con una singularidad en la población afrodescendiente, que llegaba a dedicar el 30-35% de sus ingresos al gasto de alquiler de la vivienda, lo que incidía en el necesario tratamiento singular de este colectivo; en las familias de clase media variaban algo esos porcentajes: la comida un 35%, la renta un 20%, los combustibles y la electricidad un 8%, la ropa un 15%, los varios un 12% y los ahorros un 10% (Wood, 1931, pp. 54-55). Todo ello desde la perspectiva de la necesaria relación entre la vivienda y las distintas escalas de la Administración involucradas en el proceso, que en el caso norteamericano eran la ciudad, la región, el Estado y la nación. Y aquí se hace patente la necesaria relación con el urbanismo, no sólo a nivel legislativo, pues las políticas de vivienda digna, bajo el lema de vivienda y humanidad, no podían realizarse más que con la creación de barrios lo suficientemente grandes como para mantener características sociales propias.

Slums and Blighted Areas in the United States (1935), primera publicación de la serie *Housing Division Bulletin*, patrocinada por la Federal Emergency Administration of Public Works, fue la obra que encumbró a Edith Elmer Wood definitivamente. En ella, tras el análisis de quince grandes ciudades norteamericanas, concluyó que la emergencia a escala nacional requería la intervención del Gobierno Federal. Comenzó con la definición de

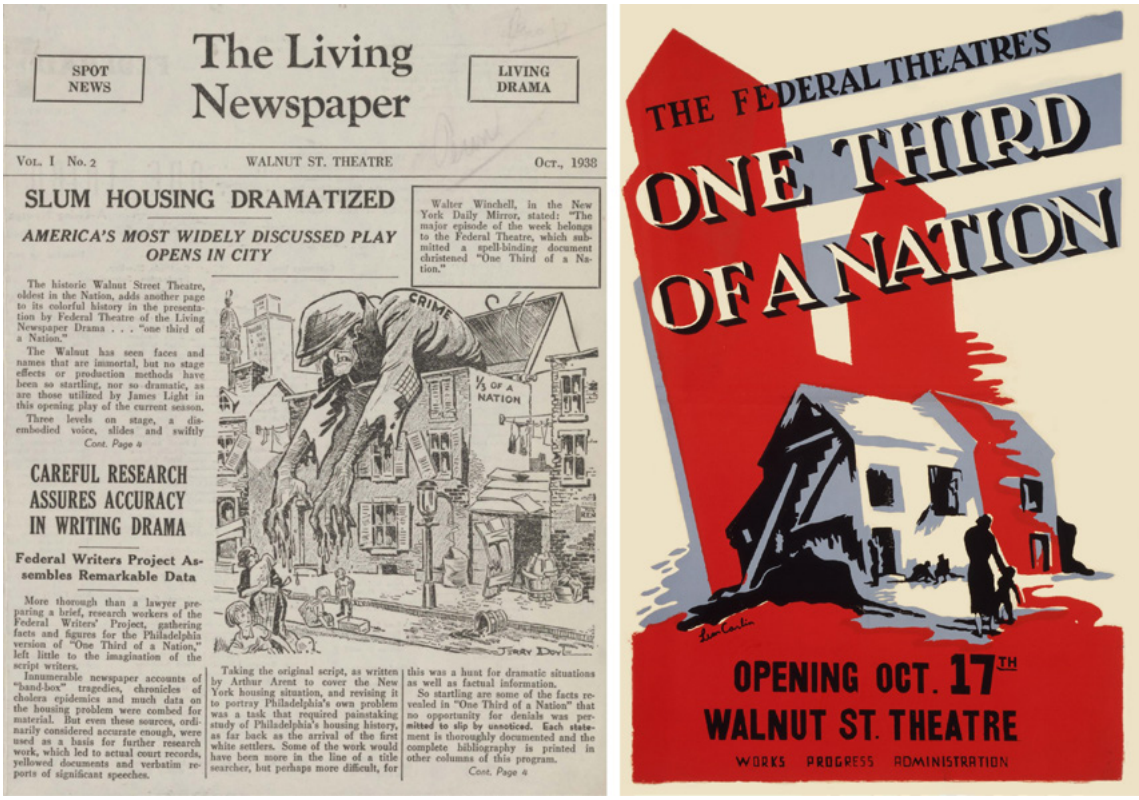


FIG. 3. *One Third of a Nation*, obra de teatro desarrollada por HYPERLINK "https://en.wikipedia.org/wiki/Works_Progress_Administration" Works Progress Administration, en el contexto del New Deal.
Fuente: Federal Theatre Project, U.S, James Light, and Arthur Arent. One Third of a Nation. 1934. https://www.loc.gov/item/musftpplaybills.200221272/

slum como una vivienda o edifico tan inadecuado y deteriorado como para afectar a la salud, a la seguridad y a la moralidad de sus habitantes. Una zona residencial arruinada, *blighted area*, es aquella que está en declive, que no ha llegado a la etapa de barrio marginal, lo que traducido al lenguaje actual correspondería a las áreas vulnerables. Termina defendiendo el "*trasplante de familias*":

> Y, finalmente, se aduce evidencia de que las naciones que han tenido experiencia en la limpieza de barrios marginales han encontrado que las familias trasplantadas desde los barrios a viviendas modernas han mostrado una mejoría satisfactoria en alrededor del 90 por ciento de los casos. (Wood, 1935, p. 121).

La consideración final se resume en un axioma: *"[...] o la democracia destruirá los barrios marginales o los barrios marginales destruirán la democracia"*, escribió Edith Elmer Wood.

Sobre la consideración de la vivienda en Estados Unidos en relación con Europa, se hace necesario un pequeño inciso, y es que el periodo de madurez de Wood (Birch, 1989), coincidió con los inicios profesionales del otro gran referente del movimiento a favor de la vivienda social en la década de 1930, Catherine Bauer (García-González y Guerrero, 2023). De hecho, Bauer sería la autora de la otra gran obra de referencia sobre la vivienda social europea generada en USA, titulada *Modern Housing* (1934). Ambas mantenían posturas diferentes, la de Wood formaba parte de un abordaje más social, y la de Bauer, más arquitectónico. De hecho, en la década de 1930, Wood trató de unir las dos facciones que amenazaban la oportunidad de obtener un programa público de vivienda social en Estados Unidos desde la dicotomía *slum clearance versus housing*. Por una parte, la posición de los perfiles de los trabajadores sociales, como la propia Edith Elmer Wood, Mary K. Simkhovitch y Helen L. Alfred, entre otros, quienes priorizaron la eliminación de la infravivienda para hacer

frente a una buena política de vivienda social, y, en distinta posición, Catherine Bauer y la Regional Planning Association of America,[3] más interesados en el aspecto de la modernidad arquitectónica y en la referencia de la ciudad-jardín, e inspirados en los avances pioneros de la cultura británica (Hoffman, 2000, p. 302).

El colofón a todos estos trabajos fue la aprobación de ambiciosas leyes federales mucho más próximas a la idealización que a la realidad, auspiciadas por los estragos de la crisis de 1929. En 1934 se creó la National Housing Act, con regulación de préstamos hipotecarios, y en 1937, con la aprobación de la Ley Wagner-Steagall, el Gobierno de los Estados Unidos asumió como tarea propia la construcción de viviendas sociales de calidad a bajo coste y la eliminación de los *slums*. Se basó en la concesión de ayudas desde el Gobierno estatal a las agencias locales de vivienda pública, Local Housing Agencies, para mejorar las viviendas de familias con bajos ingresos. Más adelante, en la Housing Act de 1949, el Estado declaró su intención de proporcionar condiciones ambientales decentes y agradables para cada hogar familiar estadounidense. Lo cierto es que la situación no pareció mejorar mucho, pues en "That One Third of a Nation" (Fig. 3) expresó cómo agentes con intereses económicos desde inmobiliarios a sindicatos convergían en la necesidad de apoyar o subsidiar la vivienda pública, e insistía en su premisa: democracia y *slums* eran incompatibles (Wood, 1940, p. 88).

2.1 Una perspectiva de la vivienda española desde Estados Unidos circa 1920: *Housing Betterment. A journal of Housing advance*

La revista neoyorquina *Housing Betterment*, *HB* (1912-1927) —*Housing* a partir de 1928— formaba parte de la nutrida biblioteca de Edith Elmer Wood y fue citada en su tesis doctoral como la única revista dedicada monográficamente a la vivienda en Estados Unidos. A partir de 1917 colaboró con ella no sólo en cuanto a asuntos domésticos, sino también con respecto a la búsqueda de referencias europeas. La revista era una publicación de la National Housing Association, iniciativa creada en 1910 que contaba con De Forest como presidente y con Veiller como secretario y editor. La asociación era responsable de las conferencias Housing Problems in America y de la publicación de panfletos divulgativos.

La primera referencia a España en la revista se produjo en 1920, cuando en sus notas internacionales se hizo eco de una iniciativa de las autoridades municipales de Sevilla "Portable houses for Spain" (*HB*, 1920, pp. 44-45), para construir 1000 viviendas portátiles de cuatro habitaciones "tipo americano" en tierra sin uso a lo largo del Guadalquivir. El municipio pedía la cooperación de profesionales u organizaciones para viviendas de clase trabajadora y renta moderada, teniendo la premisa de no poder utilizar madera, por su escasez, ni ladrillo, por su precio prohibitivo. No era la primera incursión española en la prefabricación (Fig. 4). En las notas bibliográficas del número, destaca la alusión a *La Cité Linéaire*, traducida por Benoit Lévy, y a Hilarión González del Castillo con *Project de Cité Lineaire Belge*, ambos publicados por la imprenta de la Ciudad Lineal.

En "Garden Cities in Spain" (*HB*, 1920, p. 107) su autora explica cómo se estaba desarrollando a modo de experimento la Ciudad Lineal de Madrid. Se describía como una especie de *belt-line* que circunvala comunidades existentes con unas líneas de transporte a cuyos lados se articula una franja de dos manzanas de viviendas en cada uno. La revista remitía al primer artículo de Arturo Soria publicado en *El Progreso* en 1882 y al artículo publicado en el número 3 de la revista *Civitas* en el que Cebrià de Montoliu describió la Ciudad Lineal madrileña (Montoliu, 1914, pp. 75-77). A ese artículo seguía un resumen de "La Ciudad Jardín y la Ciudad Lineal" (Montoliu, 1914, pp. 78-83) de Hilarión González del Castillo, como continuación de la previa conferencia de Henry Aldridge y William Thompson sobre la Ciudad Jardín celebrada en el Ateneo de Madrid en 1913, auspiciada por Gumersindo de Azcárate, el que fuera impulsor y primer presidente del IRS además de reconocido político vinculado a la Institución Libre de Enseñanza.

El artículo "Effort to control rents in Spain" (*HB*, 1920, pp.107-108) se hace eco de una ley que se preparaba para fijar un *tax on rents* con el fin de frenar la escalada de los precios de los alquileres, la mayoría destinados a los trabajadores de la industria. No se hace eco de la presión de las organizaciones obreras y de inquilinos,

3_Edith Elmer Wood fue la única mujer miembro de la Regional Planning Association of America hasta la incorporación de Bauer, nombrada secretaria ejecutiva de la asociación en 1931, y a pesar de su poderosa influencia, no tuvo un compromiso activo con la asociación.

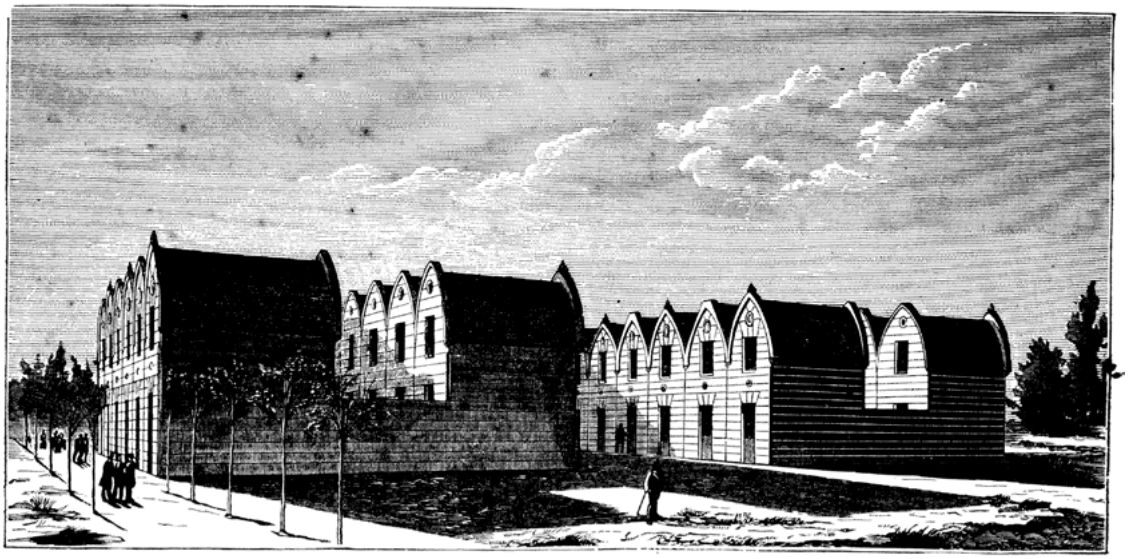


FIG. 4. Ejemplo del sistema Belmás de construcciones económicas desarrollado a finales del siglo XIX
Fuente: Mariano Belmás Estrada, "Construcciones económicas", *La Ilustración Gallega y Asturiana: revista decenal ilustrada*: n.º 9 (28/03/1881) pp.100-103

autentico motivo de la ley. Se trataba del decreto sobre Contratos de Arrendamientos de Fincas Urbanas del 21 de junio de 1920, denominado Decreto Bugallal, en principio con un periodo de vigencia hasta diciembre de 1922. En el artículo se especificaba que tenía como objetivo frenar la inflación de los precios de la vivienda mediante una reducción sistemática de los alquileres, una prórroga de todos los contratos de arrendamientos urbanos y una limitación de las causas de los desahucios. Los inquilinos, de acuerdo a la nueva ley, podían ser desahuciados sólo en el caso de impago. La situación derivaba de la inflación generada en España por el aumento de las exportaciones comerciales al exterior debido a su neutralidad en la Primera Guerra Mundial. La revista reflejaba cómo España, a pesar de su neutralidad, parecía estar sufriendo los mismos problemas de carencia de vivienda que los países en conflicto. Desde el ámbito del Derecho, José Subirá (1924), con su tesis doctoral leída en la Facultad de Derecho titulada *La crisis de la vivienda, sus males, causas y remedios*, reclamaba la concurrencia de fuerzas para ordenar la organización del trabajo con la crisis de los precios de los materiales tras la reconstrucción (Sambricio, 2018). Años más tarde, en un análisis sobre la política de control de rentas puesta en marcha por la mayoría de los países europeos, entre ellos España, (*HB*, 1927, pp. 301-302), se hizo eco de la propuesta que la Asociación de las Cámaras de la Propiedad había presentado al Ministerio de Trabajo en la que pedían no renovar la limitación de las rentas que estaban a punto de expirar, que *de facto* era una prórroga del Decreto Bugallal, y en caso de renovarlo, proponían un incremento en proporción inversa a la renta[4]. Lo cierto es que el Decreto Bugallal inició la política de control de rentas que se consagró con la Ley de Arrendamientos de 1946, ya en la España franquista.

Edith Elmer Wood era contraria a esta medida de fijación de rentas. Algunos estados norteamericanos habían desarrollado leyes de control de la renta, las cuales, a pesar de su aparente popularidad, ella las definía como *"la más radical interferencia en los derechos de la propiedad privada de entre cualquiera de las medidas adoptadas fuera de la Rusia Soviética."* (Wood, 1931, p. 95). Y recurre a un ilustrativo símil para explicarlo: es como la morfina, necesaria en caso de emergencia pero sin valor curativo, y de hecho agravante a la larga de las causas que producen el dolor.

En 1921, el mercado del alquiler en Madrid aparece desbordado por el incremento de la inmigración del campo. Según la revista, Madrid, Barcelona, Sevilla y Bilbao eran las ciudades españolas sometidas a más presión. *"El gobierno es autorizado a controlar la especulación, tasar la vivienda vacía y promover la construcción de nuevas viviendas mediante la exención de impuestos"* (*HB*, 1921, pp. 36-37), se apunta. Y es que en 1920,

4_Los porcentajes propuestos fueron 5% (3000 a 6000 pesetas), 50% (1500-3000 pesetas) y 150% (menos de 1500 pesetas)



FIG. 5. Estructura de ciudades españolas susceptibles de desarrollo urbanístico en base al Estatuto Municipal, donde se han coloreado las ciudades más pobladas Portada de uno de los folletos de la Conferencia Nacional de Edificación (1923) generadas por el Instituto de Reformas Sociales (IRS)
Fuente: Elaboración propia sobre cartografía de Gustavo Fernández Balbuena en Otto Czekelius, Ed. (1932): *Trazado de ciudades; IRS (1923): Memora de la Conferencia Nacional de la Edificación*

el 39,49 % de la población vivía en ciudades de más de 10 000 habitantes, 8 448 086 de un total de 21 388 551 habitantes. El número de ciudades en España se estructuraba de la siguiente manera: un total de 194 municipios de entre 10 001-20 000 habitantes, 40 de entre 20 001-30 000 h., 23 de entre 30 001-50 000 h., 18 de entre 50 000-100 000 h., 6 de entre 100 001-200 000 h.), 2 de entre 200 001-500 000 h. y 2 de más de 500 000 h. De entre todas ellas, unas 60 poblaciones tenían un crecimiento mayor del 20% entre 1910 y 1920 y más de 10 000 habitantes, lo que les obligaba a disponer de un proyecto de ensanche según establecía el Estatuto Municipal de 1924 (Fig. 5).

Finaliza el artículo con un ejemplo de buen hacer un tanto cuestionable: la promoción en Cuatro Caminos de "bloques de diez alturas, 40 comercios y 400 apartamentos." Se refiere a la promoción privada de la Compañía Urbanizadora Metropolitana, vinculada a la Compañía Metropolitano Alfonso XIII, de capital proveniente del Banco de Vizcaya y del rey Alfonso XIII y con el destacado papel del ingeniero de caminos Miguel Otamendi. Los edificios de Cuatro Caminos respondían a pura especulación vinculada al *"metro como agente poblador"*, cuyo primer ramal discurría entre el corazón de Madrid, la Puerta del Sol, y la zona norte del perímetro del Ensanche, todavía en construcción, del barrio de Cuatro Caminos. Es importante señalar que ese año entraba en vigor la nueva Ley de Casas Baratas, el 10 de diciembre de 1921, que sustituía a la de 1911, y en la bibliografía general del número de *HB* de julio de 1922 se remitía al artículo publicado en *Monthly Labor review* (1922, pp. 166-167) que sintetizaba las líneas principales de la nueva ley española.

En "The new Spanish Law" (*HB*, 1923, pp. 52-55) se vuelve a incidir en el inadecuado parque de viviendas madrileño, con un ratio de 43 habitantes por vivienda, frente a algunas ciudades europeas que tenían un ratio de 16 habitantes por vivienda. La situación era incluso peor que la de Suecia y Dinamarca, famosas por sus habitaciones-armario en la pared. La primera consecuencia era que la fiebre tifoidea y la viruela se sucedían en los barrios pobres, razón que, según la revista, había obligado al Estado a intervenir. Doce puntos son enumerados sobre la Ley de Casas Baratas, de los que destacaba la excepción de pago de impuestos hasta los 30 años, los préstamos a 2-3 % de interés, por un máximo del 50% del valor del suelo o financiación del 70% del valor de la obra acabada, contenido publicado en el artículo de *Monthly Labor review*. En "Housing in Spain" (*HB*, 1923, pp. 258-259), se presentan los panfletos publicados por el IRS traducidos al inglés: "What is a Low-priced House?"; "Assistance from the State in the Construccion of Low-priced Houses", "Functions of Municipal Goverment in the Housing Problem";



FIG. 6. En 1923 se publicó en Barcelona el primer número de la revista *El constructor. Revista mensual de vulgarización técnica*
Fuente: *El Constructor. Revista mensual de vulgarización técnica*

y las publicaciones de las conferencias de la International Garden Cities and Town Planning del año 1922 de Londres (en marzo) y de París (en octubre).

En "The Shortage in Spain" (*HB,* 1923, pp. 362-363) se precisan estadísticamente las intervenciones: en la década de 1910-1920 se construyeron 5490 viviendas para un incremento de población de 210 086 habitantes, lo que da una media de 52 personas por vivienda entre 1915 y 1920, frente a los 26 habitantes por vivienda entre 1910 y 1915. Además, el incremento de los costes de la mano de obra era un problema serio según la conferencia de industria de la construcción mantenida unos meses antes en Madrid. En este punto se refiere a la Conferencia Nacional de Edificación, promovida por el IRS, que tuvo lugar en Madrid del 28 de mayo al 4 de junio de 1923 y que pretendió abordar ontológicamente la cuestión de la industria de la construcción y de la vivienda con el fin de buscar una optimización de los recursos. Las actas publicadas reflejan el intento integrador de la iniciativa, con la concurrencia de todas las fuerzas implicadas en la producción de la vivienda.

En marzo de 1923 el arquitecto y concejal del Ayuntamiento de Madrid Luis Sainz de los Terreros había propuesto a las autoridades locales celebrar una asamblea sobre edificación. Se trataba de convocar a las diferentes entidades profesionales relacionadas con la edificación con la intención de estudiar los procedimientos adecuados para reducir la crisis del sector y, al mismo tiempo, resolver el problema de la escasez de viviendas: construcción de casas baratas y de lujo y urbanización del interior y del extrarradio.

La iniciativa fue aprobada. Esta idea de una asamblea municipal de la edificación coincidía con un proyecto muy parecido, aunque de mayor envergadura, que se estaba elaborando en el Ministerio de Trabajo desde un año antes y del que se encargaba el IRS. De la fusión de ambas iniciativas resultó la mencionada Conferencia Nacional de la Edificación. Antonio Ribas Fabra, por parte del IRS, y Joaquín Chapaprieta, ministro de Trabajo, Comercio e Industria, fueron los representantes políticos que reunieron a reformadores sociales, técnicos municipales, arquitectos y representantes de más de 130 entidades, entre las que se encontraban diputaciones, ayuntamientos, asociaciones de arquitectos —como la Sociedad Central de Arquitectos—, bancos y cajas de ahorros, cámaras de la propiedad y de industria y comercio, federaciones patronales y obreras, entidades ciudadanas, cooperativas o particulares. En total se contabilizaron unos 300 asistentes.

El IRS se encargó de la publicación de las actas y otros pormenores del encuentro en la *Memoria de la Conferencia*. Además, se adjuntó un dosier sobre el enfoque del problema de la vivienda social en países europeos, como Francia con el trabajo titulado "La crisis de la vivienda y el problema de la construcción", de Roger Picard, consejero de la Renaissance des Cités; Inglaterra con "El problema de la vivienda", de Henry R. Aldridge, secretario del Housing and Town Planning Council; Italia con "La edificación popular", de Angiolo Cabrini; y Portugal con "El problema de la vivienda", de Alvaro Neves. El resultado directo fue el proyecto de Ley de Fomento de la Edificación, frustrada por el golpe de Estado de Primo de Rivera, y antecesor y referente del Estatuto Municipal de 1924 (García-González y Guerrero, 2016). En el texto dedicado a la población y a la vivienda en Madrid, ésta se dividía en tres zonas: zona central, de transición y de aglomeración, en base a la proporción de habitantes por edificio. Esas zonas no se representaban gráficamente, sino a nivel estadístico por número de edificios en cada distrito.

Otras dos referencias a España en *HB* están también firmadas por Edith Elmer Wood. "How far a Little candle sheds its rays", que constituye una loa a la publicación del panfleto del IRS titulado "El problema de la vivienda en USA" (*HB*, 1925, p. 155), que versa sobre la Conferencia Nacional de la Vivienda, organizada por la National Housing Association en Filadelfia y que tuvo lugar del 5 al 7 de diciembre de 1923. En esta conferencia destacó el discurso "Uso de los fondos de la Caja Postal de Ahorros", de Edith Elmer Wood, en el

que insta al Gobierno a proporcionar créditos para la construcción de viviendas, no sólo prestando, sino que al ser el Estado custodio de una porción grande de los ahorros del país a través de la Caja Postal de Ahorros, el Gobierno debiera pagar a los imponentes el 2% de interés y prestar a los bancos de depósito, luego la propuesta planteaba que fueran préstamos hipotecarios con un periodo de amortización de veinticinco años, como ocurría en Bélgica (López-Valencia, 1923, pp. 35-36) (Fig. 6).

Paris s'etend (Wood, 1928, p. 252) es el título del libro de George Benoit-Lévy del que Wood nombra la Ciudad Lineal como referencia sobre las que denomina *school units* de Clarence Perry: *"[...] se tenderán a lo largo de una línea de tránsito rápido a la manera de la Ciudad Lineal de España"*, que también relaciona con los hexágonos canadienses de Noulan Cauchon. Finaliza con un comentario que nos da idea de los avances que estaban sucediéndose en esos momentos: no estamos ante la necesidad de un plan nacional, Wood barrunta un *World Plan* (Wood, 1928, p. 252).

Sin embargo, las más destacadas contribuciones de Edith Elmer Wood hacia España no se publicarían en esta revista. La primera fue publicada por la revista profesional de los arquitectos, *Journal of the American Institute of Architects*, y la segunda en el apéndice de su monográfico *Housing Progress in Western Europe*.

3 "THE SPANISH LINEAR CITY" (1921): REVERDECER MADRID

La primera participación internacional de la iniciativa de la Ciudad Lineal de Arturo Soria fue en el marco de la World's Columbian Exposition de Chicago celebrada en 1893, en la que Soria presentó su folleto *Ferrocarril tranvía de circunvalación de Madrid. Datos y noticias acerca de su construcción y explotación* (1892). El proyecto se basaba en el concepto americano del "ferrocarril poblador" y aludía a la relación del ferrocarril y el desarrollo urbano. Soria aclaraba que

> se trata de comprar y vender terrenos en busca del enorme beneficio que la urbanización produce [...] Cualquier parte de Madrid puede servir de ejemplo para demostrar que el plus-valor que adquieren los terrenos urbanizándolos es crecidísimo, exorbitante (Soria y Mata, 1894, p.16).

Lo cierto es que la relación entre el ferrocarril americano y el valor del suelo era conocida en España. Gumersindo de Azcárate, en su conferencia "Los Estados Unidos", dictada el 15 de febrero de 1892 en el Ateneo de Madrid, se hizo eco de cómo las compañías de ferrocarriles eran grandes propietarias de suelo en Estados Unidos con el apoyo del Estado. Apuntaba como dato ilustrativo que en 1883 había 216 millones de hectáreas de cultivo —sólo ocho propietarios eran dueños de más de siete millones—, y las compañías de ferrocarriles eran propietarias de unos ochenta millones. Toda tierra *nullius*, explicaba, se consideraba propiedad nacional y se hace del dominio de los particulares *"salvo la [tierra] que se concede a los ferrocarriles y a las escuelas"* (Azcárate, 1892, p. 40).

En el IV Congreso Científico y 1º Panamericano de Chile, de 1908-1909, el ingeniero Carlos Carvajal y Miranda, introductor de la Ciudad Lineal en Chile, presentó la idea de Soria con el folleto *Arquitectura racional de las futuras ciudades como solución práctica del problema de la habitación barata al alcance de todas las fortunas*. Sin embargo, habría que esperar hasta 1913, al Premier Congrès international de l'art de construire villes, exposition comparée des villes de Gante, para que la Ciudad Lineal empezara a reconocerse internacionalmente como la gran aportación española al urbanismo moderno. Hilarión González del Castillo, en representación de la CMU y de la Sociedad Cívica La Ciudad Jardín, presentó la Ciudad Lineal y despertó la admiración, entre otros, de George Benoit-Lévy, el cual tradujo al francés el folleto publicitario para fomentar su difusión internacional y la gráfica de la ciudad lineal que unía dos ciudades preexistentes que contenía el folleto sería reproducida internacionalmente (González-del-Castillo, 1914).

En la Exposition Internationale Urbaine de Lyon de 1914, dedicada al urbanismo y a la higiene y celebrada a las puertas de la Primera Guerra Mundial, la CMU precisaba la intencionalidad que había en su presencia internacional, *"la propaganda científica de nuestro sistema de urbanización y para ver si aparece otro mejor que el nuestro y en tal caso ensalzarlo y adoptarlo"* (La-Ciudad-Lineal, 1914). Y presentó un plano con planta y sección en colores. En la L'Union des Villes et l'Exposition de la Reconstruction Bruxelles del 26 al 28 de septiembre de 1919, González del Castillo envió su propuesta *Projet de cité linéaire belge: inspiré par la cité linéaire espagnole inventée par Mr. Arturo Soria y Mata: rapport présénté a l'exposition de la reconstruction a Bruxelles, y* la CMU remitió sus folletos publicitarios, dejando en el cónsul español la responsabilidad de exhibición del material enviado,

lamentándose de la imposibilidad de contar, por rotura, con la maqueta que representaba *"un trozo de ciudad"*; sin embargo, esta participación pasó desapercibida, como refleja su ausencia en la crónica publicada por la revista *Civitas* sobre el evento (*Civitas,* 1920).

En cuanto a los congresos de la International Federation for Housing and Town Planning (IFHTP), la CMU envió planos y perspectivas de la Ciudad Lineal a los de Gotemburgo de 1923 y Berlín de 1931, con la memoria presentada *La ciudad lineal, fórmula española de ciudad jardín como sistema de arquitectura de cuidades y de colonización de campos / Die Ciudad Lineal, die Spanische Formel der Gartenstadt als System der Architektur von Städten und der Kolonisierung des Landes*; y Arturo Soria Hernández, hijo del fundador, que había fallecido en 1920, participó en el congreso de Viena de 1926.

Todo este esfuerzo de difusión lo recogió la pionera revista de la CMU *La Ciudad Lineal* (1897-1931), primera dedicada al urbanismo —de entre una miscelánea de temas— a nivel internacional. Se anticipaba así al órgano de difusión de la Garden City Association, antecedente de la IFHTP, la revista *The Garden City* (1904), que pasó a denominarse *Garden City and Town Planning* (*GCTP*) en 1910[5]. En 1913 se había creado una Asociación Española de la Ciudad Jardín (*GCTP*, 1913, p. 55) de la mano de Cebrià de Montoliu[6], que en septiembre de 1912 había realizado un viaje de estudios a Inglaterra desde su papel de secretario general del Museo Social en Barcelona y como miembro del comité de la asociación. La revista inglesa había reproducido en "The Madrid Lineal City", el artículo que Montoliu había publicado en el número 3 de *Civitas* (*GCTP*, 1914). En 1915 se listaban las obras de Montoliu: de la Asociación Española de Ciudades Jardín, *Bulletin del Museo Social*, *Las modernas ciudades y sus problemas a luz de la Exposición de Construcción Cívica de Berlín, 1910 Barcelona*, s. a., y los folletos *Ciudades jardines y Ciudades lineales*, *La ciudad Lineal como Arquitectura Nueva de Ciudades* (*GCTP,* 1913, p. 309). El listado de publicaciones sobre urbanismo incluía también la revista *La Ciudad Lineal* desde 1921.

En el número de septiembre de 1921, en un apartado sobre publicaciones españolas que incluía el retrato de Arturo Soria y un sintético esquema de un fragmento de la Ciudad Lineal de Madrid y las referencias al trabajo de Hilarión González del Castillo y el *Buttlleti del Treball* de Montoliu, se referenció además la publicación del artículo de Edith Elmer Wood titulado "The Spanish Linear City" publicado en *GCTP* (1921, p. 222). Acababa de salir publicado en *The Journal of the American Institute of Architects*, revista en la que la cuestión de la vivienda social tenía su propio espacio entre una gran apertura temática que aglutinaba las vertientes profesionales vinculadas al arquitecto, y donde se sucedían referencias internacionales, principalmente europeas.

El artículo de Edith Elmer Wood comenzaba alabando el principal mérito de la Ciudad Lineal de Arturo Soria: haber sabido pasar de la teoría a su implantación en un suburbio de Madrid. Ese era su gran valor frente a iniciativas teóricas que podrían considerarse equivalentes, como la inglesa del Capitán J. W. Petavel de 1911 o la propuesta Roadtown y el continuo-edificado de Edgar Chambers de 1910. El segundo mérito para Wood era que antecedía a todo el movimiento de la ciudad-jardín anglosajona, más tarde, en su artículo "The Garden City Movement" (Wood, 1926) se hizo eco también de la otra experiencia pionera anterior a la ciudad-jardín de Howard, la obra *Die Stadt der Zukunft*, de Theodor Fritsch, publicada en 1896. La comparación era inevitable: las iniciativas parecían haber surgido paralelamente. Eso sí, las dos partían de la búsqueda de aire fresco para paliar las escandalosas ratios de mortalidad derivadas de los hacinamientos en las ciudades como consecuencia del flujo migratorio campo-ciudad que inundaban los estudios sobre salud pública e higiene, y proponían tomar recíprocamente los beneficios de ambos entornos, la ciudad y el campo (Fig. 7).

Para Edith Elmer Wood la Ciudad Lineal partía de la necesaria planificación del espacio de la comunidad. No era una operación de vivienda masiva, sino una comunidad donde convivían distintas clases sociales en viviendas aisladas, con jardín y huerta, lo que proveía de suministros. Sin embargo, para Wood esto suponía una contradicción. La insistencia en el tipo

5_A partir de 1940, su denominación pasó a ser *Town & Country Planning*.

6_Secretario de la Sociedad Cívica de la Ciudad Jardín de Barcelona y responsable de la revista *Civitas*, el otro epicentro de internacionalización de España, con su crónica sobre la exposición de Berlín de 1910 primero y la asistencia al Congreso de la International Garden Cities and Town Planning Association de 1914. Sin embargo, desencantado por la situación española, en 1920 decidió marcharse a Estados Unidos para intentar la puesta en marcha de la ciudad-jardín de Fairhope y fue sustituido por Nicolau Maria Rubió i Tudurí, arquitecto director de los parques públicos de Barcelona.



Shaded Path—Spanish Linear City, Madrid

The Spanish Linear City

By EDITH ELMER WOOD

THE linear city idea has cropped up, independently no doubt, and with local modifications, in various parts of the world. It was advocated in England by Captain J. W. Petavel in his "Coming Triumph of Christianity" in 1911. It figures in the prize-winning paper by Milo Hastings published in the June, 1919, number of THE JOURNAL of the American Institute of Architects. Mr. Hastings says he first published the essential idea in 1909. He calls attention to what it has in common with Edgar Chambless's continuous-house idea as set forth in Roadtown (1910).

It is the merest justice to point out that undoubted priority belongs to Don Arturo Soria y Mata (now deceased) of Madrid, who developed the idea in a series of articles in *El Progreso* of that city in 1882 and 1883. Moreover Señor Soria's idea did not remain in the realms of theory, but has been embodied in an actual suburb of Madrid. The stock company which was to carry out the project was incorporated in 1894. The dates leave no doubt of the priority in time of the Spanish linear city, both as to its announcement and its realization, as compared with the English garden city. Ebenezer Howard published his famous book in 1898, and First Garden City was incorporated in 1903.

Señor Hilarión González del Castillo, an enthusiastic champion of the linear city, claims for it also an essential superiority over the English garden city of Howard. To the present writer it does not seem that he has proved his case. It will be convenient to consider briefly:

1. The theoretical linear city of Señor Soria.
2. The actual Ciudad Lineal built by the Compañía Madrileña de Urbanización.
3. The theoretical city which Señor del Castillo is now advocating, which he calls the Linear Garden City.

The Theoretical Linear City of Señor Soria

It is most unlikely that Mr. Howard ever saw or heard of Señor Soria's articles before the publication of "Garden Cities of Tomorrow." Yet much in their mental approach and in their social philosophy is similar. Both authors were oppressed by the evils of city congestion, lack of

169

THE JOURNAL OF THE AMERICAN INSTITUTE OF ARCHITECTS

sunlight and fresh air, resulting in high death rates. Both saw in slum conditions a crime against childhood and against civilization. Both recognized that the streams of migration would nevertheless continue to flow from the country to the city unless some way was found of curing the loneliness, the barrenness, the monotony of country life. Both said in effect: It is necessary to bring the city to the country and the country to the city—to combine their advantages and get rid of their disadvantages.

Señor Soria pointed out that it was easier and cheaper to build a new city than to make over an old one. He made a strong plea for scientific town planning as against haphazard building. He said a house has a plan and the universe has a plan. A community needs one too. He maintained that transportation is the key problem of modern cities and that the quickest and most economical transportation for all its inhabitants would be furnished if a city were built on both sides of a single street through which passed a trolley line. A similar economy would be effected in water mains, sewers, telephone and electric light wires. He also suggested the possibility of heat from a central plant and pneumatic tubes for mail and parcel delivery.

He insisted that there should be no tenement houses or apartments, no attached or row houses in his city. Every dwelling was to be detached and stand in its own garden. He was not planning a workingman's suburb, but a community where all economic classes should be found—rich, poor, and those between—another point in common with Letchworth. Unlike Letchworth, the lots were to be sold, but with perpetual restrictions as to building line and the area of the lot that could be built on, which was not to exceed 20 per cent.

It is on this large amount of open space and on the insistence upon detached dwellings that Señor del Castillo based much of his early claim for the superiority of the Soria idea. But it will be readily seen that there is no essential connection between a linear city and detached houses or 80 per cent of lots unbuilt on, any more than between the English garden city idea and the precise formula of twelve families to the acre. It is clearly a question, in any particular development, of balancing economic conditions against the ideally desirable. How far shall we lower standards to let in the man at the bottom of the economic scale? Most of us will agree that detached houses are better than row houses. But it is morally certain that the cost of a house and lot at Ciudad Lineal puts them beyond the reach of the unskilled wage earner. And it is to be observed that Señor del Castillo himself has dropped his insistence on detached houses and 80 per cent of lots unbuilt on in his last project for a Belgian linear city.[1]

Señor Soria hardly conceived his linear city as an urban entity, for he imagined it indefinitely prolongable—from Cadiz to St. Petersburg, he said, or from Brussels to Pekin. He prophesied a day when Spain would be a network of linear cities, the triangular hinterland given over to farming, but the farmers living on the lines of urbanization.

The Ciudad Lineal of Madrid

The writings and speeches of Señor Soria inspired a few enthusiasts to incorporate the Compañía Madrileña de Urbanización, on March 3, 1894, as a stock company with an authorized capital of two and a half million pesetas

[1] Projet de Cité Linéaire Belge, 1919.

Section In Relief—Spanish Linear City, Madrid

170

FIG. 7. Páginas interiores del artículo de Edith Elmer Wood sobre la Ciudad Lineal de Madrid
Fuente: Edith Elmer Wood (1921): The Spanish Linear City. *The Journal of the American Institute of Architects, mayo, pp. 169-174*

de la vivienda unifamiliar aislada era uno de los puntos débiles de la propuesta madrileña; estaba claro que era una cuestión de balance entre las condiciones económicas y el ideal deseable, pues esa insistencia suponía dejar al margen a la población con menores recursos. Termina esta visión general de la propuesta con la reflexión de Soria del mecanismo de la triangulación del territorio en base a las ciudades lineales que unían dos puntos preexistentes que subyacía en la propuesta como una gran aportación española. Compartía así con la ciudad-jardín la búsqueda del equilibrio territorial. No se trataba, por tanto, del diseño de una nueva ciudad, como indicaba su nombre, sino una comunidad conectora y dependiente de una ciudad-nodo.

La formalización del paso desde la teoría a la práctica se hizo a través de la creación de la Compañía Madrileña de Urbanización (CMU) en 1894. La CMU era una sociedad anónima por acciones de subscripción, concebida como una sociedad cooperativa independiente. De entre los suscribientes de las primeras 500 acciones, número que Soria consideró el mínimo para la puesta en marcha de la compañía, se eligió una estructura directiva donde él conservó la presidencia. Sin embargo, para Edith Elmer Wood, el gran problema de la compañía era su concepción económica, que se debatía, de nuevo, entre dos opciones contradictorias. Si era una aventura empresarial, con beneficios asegurados del 10% como indicaba la propia CMU en su publicidad, o era una sociedad que pudiera ser declarada de utilidad pública, con privilegios de derechos de expropiación y préstamos a bajo interés por parte del Estado, pero que en este caso debería disponer de dividendos controlados, que en el caso inglés eran como máximo del 5 % y en el caso alemán del 4%, lo que les permitiría acceder a las ayudas oficiales, como sucedía con las experiencias internacionales equivalentes. Esto acarreaba enormes dificultades de gestión. Así, para hacerse con los terrenos del primer tramo fue necesario comprar más de cien propiedades diferentes, luego los beneficios previstos hacia los accionistas mermaron en poco tiempo. La crítica de Edith Elmer Wood parece bastante acertada, pues en 1914 tuvo su primera suspensión de pagos, de la que se hizo eco la revista *Civitas* en un preámbulo del artículo "La Ciudad Lineal de Madrid" (Montoliu, 1914, p. 74).

Además de la gestión económica, la hostilidad social —inercia y escepticismo— hacia la propuesta de Arturo Soria era patente, máxime entre los propietarios de suelo del Ensanche, que no estaba todavía ni mucho menos colmatado. A esto se sumaba una tercera circunstancia que abocaba la experiencia al fracaso, como era la línea de negocio

de la CMU. Es decir, la propia compañía asumía el suministro de agua, electricidad y construcción, y había servicios tanto sociales como industriales, destacando la imprenta que publicaba la revista y los panfletos publicitarios. Y Edith Elmer Wood cuestionó si tenía sentido que una compañía de viviendas, una *housing company*, fuera capaz de llevar a buen término toda esta serie de diversas formas de negocio. La cuestión es que este punto no era coyuntural, pues en el primer número de la revista *La Ciudad Lineal* y también en sus estatutos, se especificaban los ambiciosos objetivos de la sociedad, que eran la compra y la venta de terrenos alrededor de la vía de circunvalación, la construcción, la venta y la explotación de edificios, el abastecimiento de aguas, la compra y venta de materiales de ferrocarril, la fabricación y la venta de materiales de construcción y, por último, el establecimiento y la explotación de ciudades lineales y de cualquier industria que favorezca la urbanización; se sumaba a todo este programa, su esencia originaria: la construcción y la explotación del tranvía de circunvalación incluyendo las instalaciones de telefonía y electricidad.

En cuanto a la calidad final de la vivienda, uno de los hechos más sorprendentes para Edith Elmer Wood era la ausencia de alcantarillado, considerado inicialmente no necesario al disponer cada vivienda obligatoriamente de una fosa o pozo negro. A esto se sumaba la ausencia de baño y agua corriente en los modelos de casas más baratos. Tampoco se produjo un esfuerzo en la mejora técnica de la vivienda, quizás por la marcha del antiguo socio de Arturo Soria, el arquitecto Mariano Belmás, a diferencia de las experiencias ligadas a la ciudad-jardín, más allá de la imagen que transmitían muchas veces.

Sin embargo, sí hay un punto en el que la experiencia recibió un reconocimiento unánime: más de 80 000 árboles plantados generaron admiración,[7] máxime entre los que habían visitado *"los áridos desarboladas planicies de los alrededores de Madrid."* (Wood 1921, p. 171). A pesar de todos los problemas expresados, la experiencia fue para Wood *"el más bello suburbio en Madrid y una contribución real a la mejora de la salud y mejor vivienda en España"*. Y es que la premisa de Soria era *"reverdecer los áridos alrededores de Madrid"* (CMU, 1915). Sin embargo, a pesar de esa aparente mejora sobre la salud, la falta de estudios estadísticos y de cuantificaciones sobre ese beneficio, como ratios de mortalidad y morbilidad, limitaron el interés de Wood en la propuesta.

La Ciudad Jardín Lineal defendida por Hilarión González del Castillo constituye la parte final del trabajo de Edith Elmer Wood. Tuvo su exponente en la Ciudad Lineal belga, propuesta para el congreso celebrado en Bruselas en 1919. En ella se mantenía la idea principal del eje de transporte, pero añadía avenidas longitudinales en cada lado, cinco en total. Se producía así una zonificación lineal donde se localizaban las industrias en las franjas exteriores, la zona agrícola y bosque en la exterior, ya presentes en la Ciudad Lineal. En medio, un centro cívico para evitar la monotonía. Los números eran más ambiciosos que los de la Ciudad Lineal de Madrid: 60 000 habitantes, 10 km de largo y 2340 m de ancho. En este caso se volvía a complicar la idea económica de la propuesta: gestión privada comercial, pero con la confianza en que el Estado la dotase de derecho de expropiación.

A partir del artículo de Edith Elmer Wood sobre la Ciudad Lineal se produjeron numerosas referencias sobre la experiencia madrileña. En "An Essay in Heresy" (Adam, 1923) se expuso la limitación de la Ciudad Lineal de Madrid: el control de la franja, el tipo de vivienda (unifamiliar aislada) y la ausencia de industria y servicios, en lo que coincidía con el modelo de suburbio inglés y el desplazamiento que conllevaba como punto de arranque; el edulcorado "The Charm of Life in the Lineal City of Madrid" (Alberti, 1924), y ya en los años 30 "La Cité linéaire de Madrid" (Deschamps, 1930), en este caso con una primera imagen con el epígrafe "la conquista de un desierto", y "Les Cités Linéaires" (Bourdeix, 1932), nos dan una idea de las múltiples y diferentes aproximaciones a la iniciativa española.

Sin embargo, la historiografía sobre la Ciudad Lineal de Madrid tomó siempre como hito el trabajo llevado a cabo por George R. Collins para la revista *Journal of the Society of Architectural Historians*. Collins escribió dos artículos en los que el trabajo de Wood fue referenciado. El primero fue "La Ciudad Lineal" (Collins, 1959), y el segundo de ellos "Linear Planning Through the World". En él afirma que el artículo de Wood constituía *"la más realista aproximación en cualquier idioma publicado hasta el momento sobre el experimento realizado en Madrid"* (Collins, 1959, p. 77). Y de él tomarían

7_La Fiesta del Árbol fue uno de los principales eventos que tenían lugar en la Ciudad Lineal, de la que tomó cumplida nota la revista de la CMU; el Real Decreto de 5 de enero de 1915 declaró obligatoria la celebración anual de la Fiesta del Árbol en cada término municipal español.



FIG. 8. Viviendas adosadas promovidas por el London County Council, y las viviendas tipo ciudad-jardín de Garbatella y bloques de vivienda para obreros en Roma, promovidas por el *Istituto per le Case Popolari*, operativa de Construcción de Casas Baratas (1915). En el reverso del documento se especifican las condiciones de ayuda del Estado bajo la Ley de Casas Baratas de 1911
Fuente: Edith Elmer Wood (1923): *Housing Progress in Western Europe.* Nueva York, E. P. Dutton & Company

nota las otras referencias escritas a partir de 1959 desde España, con la sesión monográfica del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid del año 1959, y los textos de Pedro Navascués, Fernando de Terán, Carlos Sambricio, José Ramón Alonso Pereira o Miguel Ángel Maure, entre otros. A los que habría que sumar la visión de Constantin Doxiadis en *Ekística*, publicada en 1967.

4 "THE SPANISH HOUSING LAWS OF 1911 AND 1921" (1923): LAS POSIBILIDADES DE UN GRANITO DE ARENA CON EL MOVIMIENTO DE LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS

"What is a House? Constructive housing legislation and its lessons for the United States" es el primer texto de Edith Elmer Wood como experta en legislación sobre vivienda social escrito para la obra coral, producida en pleno periodo bélico, titulada *The Housing Problem in War and Peace* (Wood, 1918, pp. 69-108)[8]. En él avanzó la base del capítulo v de su tesis doctoral, con un estudio dedicado a analizar las principales iniciativas legislativas llevadas a cabo en distintos países europeos, que para Wood eran mucho más avanzadas que las de Estados Unidos. Cuatro acciones conforman el epítome de propuestas de financiación: acción directa del Estado y facilidades de pago; préstamo a bajo interés a sociedades cooperativas o filantrópicas; en tercer lugar, préstamos en condiciones favorables a individuos, opción muy limitada; y, en cuarto lugar, las exenciones de pago. El contexto de la reconstrucción después de la Primera Guerra Mundial, en el que se basó el estudio, aportaba los datos estadísticos recopilados sobre las diversas iniciativas, principalmente en Gran Bretaña, Bélgica y Alemania, aunque también pero en menor medida en una cantidad importante de países americanos y otros casos como Australia, Nueva Zelanda y Japón, entre los que incluyó a España, en este caso por la *"especie de ecléctica ley [Ley de Casas Baratas de 12 de junio de 1911]"*, que tomaba como referencia el modelo belga [Ley belga de 9 de agosto de 1889], con subvención al suelo, bajo ciertas condiciones, para los comités locales de vivienda, con las medidas de exención de impuestos e interés limitado a ciertas compañías de vivienda, aunque especifica la imposibilidad de comprobar su efectividad (Wood, 1918, p. 74). En su tesis doctoral extendió un poco más la valoración y expuso como novedoso el establecimiento de un límite al valor máximo de la vivienda y explicó que desconocía su éxito o fracaso, pero constata que *"el rey [Alfonso XIII] ha mostrado un considerable interés personal"* (Wood, 1919, pp. 194-195). Ésta fue la base de su texto dedicado a España en *Housing Progress in Western Europe* (1923).

El primer monográfico dedicado a la vivienda europea en Estados Unidos fue *Housing Progress in Western Europe*[9]. El papel de Europa era servir de referencia a la más atrasada actitud general norteamericana hacia la vivienda social. Wood describió las políticas públicas e iniciativas

8_Los otros autores fueron Charles Harris Whitaker, editor de la revista *JAPA*, el arquitecto Frederik L. Ackerman y Richard S. Childs, secretario del Comité de Industria de Nueva York. La obra fue citada en la revisión bibliográfica de la revista *Arquitectura*, 12/1918, n.º 8.

9_Precediendo a la publicación del libro, Edith Elmer Wood avanzó su contenido en una serie de artículos: (1923) Recent housing work in Western Europe. *The Architectural Record*, Volumen 53, nº 2, febrero, pp. 173-183; (1923): Recent Housing in the Netherlands. *Architectural Forum, Volumen 38,* nº 4, abril, pp. 171-178, y (1923): The Cités-Jadins of Lyons and Rheims. *The American City Magazine*, Volumen 28, marzo, pp. 228-234. Siguió (1926) Some Belgian Garden Suburbs, *The Architectural Forum*, pp. 69-84.

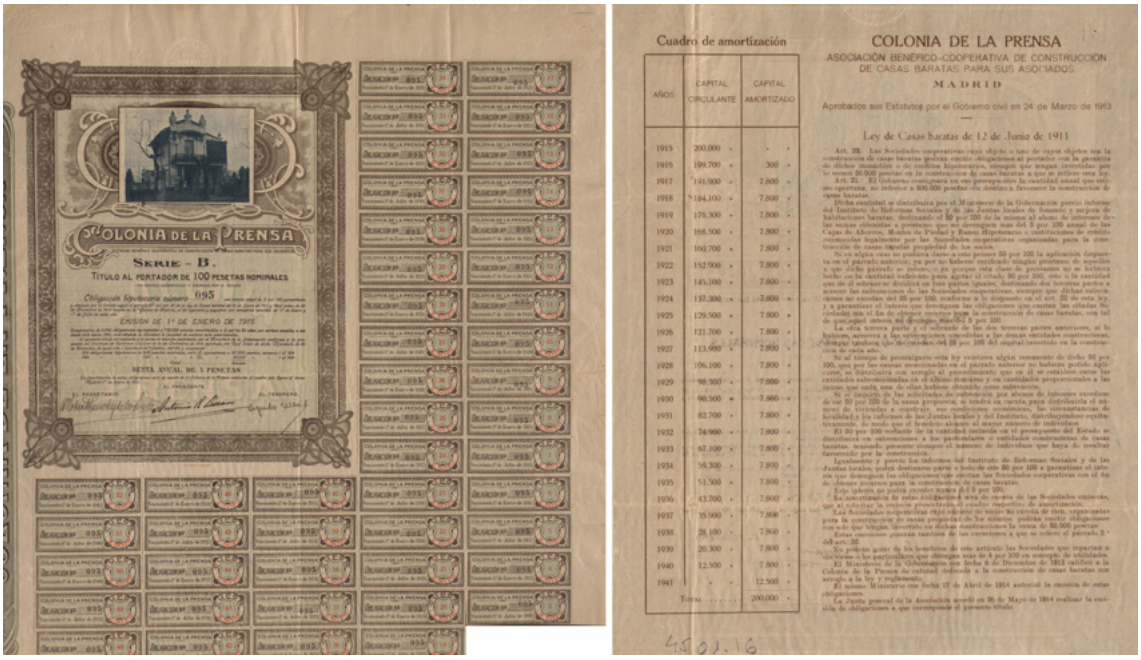


FIG. 9. Obligación hipotecaria de Colonia de la Prensa en Madrid. Se define como sociedad benéfico-cooperativa de Construcción de Casas Baratas para sus asociados (1915). En el reverso del documento se especifican las condiciones de ayuda del Estado bajo la Ley de Casas Baratas de 1911
Fuente: Archivo Histórico del Banco de España

privadas sobre vivienda social que tenían lugar en Inglaterra, Francia, Bélgica, a los que añadía Holanda e Italia, países que había visitado durante diez meses en el contexto de la reconstrucción tras la Primera Guerra Mundial. Como ejemplo del esfuerzo realizado, Bélgica, uno de los países más destrozados por la Gran Guerra, fue capaz de construir 80 000 viviendas por medio de la creación de la Office des Regions Devastees. En la obra, Wood se fijó especialmente en el caso inglés con las políticas del *homes fit for heroes*.

El libro quedaba organizaba en dos grandes bloques temáticos. De una parte, los textos dedicados a la iniciativa privada, sobre todo asociaciones y cooperativas, y, por otra parte, los dedicados a las políticas públicas tanto de control municipal como de acción legislativa del Estado, del que se exponían sucintamente las leyes relativas a la vivienda social aprobadas hasta el momento. Se pasaba de los *cottage* ingleses a las experiencias más gregarias con los bloques vivienda de los *Istitutos per le Case Popolare* italianos (Fig. 8).

El cuerpo principal del libro finalizaba con un capítulo dedicado al derecho al hogar, no *house* sino *home*. Se destacaba entre todos los posicionamientos sobre la vivienda social la unanimidad en declarar la vivienda de utilidad pública. Tres eran los principios que debían aglutinar las políticas: *Health, Effficiency and Contentment,* es decir, salud, eficiencia y satisfacción o bienestar.

Se constata la ausencia de las políticas de vivienda social de las naciones perdedoras de la Gran Guerra. Habría que esperar once años más para que Catherine Bauer, en su libro *Modern Housing* (1934), destacase las decisivas contribuciones de la Viena Roja, desarrolladas a partir de 1919, y de la República de Weimar, a partir de 1923, así como de las viviendas cooperativas nórdicas, que generaron un gran interés internacional a partir de su difusión en el congreso de la IFHTP celebrado en Gotemburgo en 1923. El caso ruso solo sería tratado por Bauer en una nueva edición de su libro que nunca llegó a publicar.

Este libro hubiera tenido una cierta continuidad con otra curiosa investigación que se quedó sin publicar, *Community Aids to Homemaking in certain European countries,* para la que Wood había realizado un viaje de estudio por siete países europeos en 1926: Inglaterra, Holanda, Bélgica, Noruega, Dinamarca, Suecia y Francia. El promotor del libro era The Institute for the Coordination

of Women's Interests, ligado al Smith College, que lo recoge en su anuario de actividades[10]. Investigó servicios como la cocina y los comedores comunitarios, las lavanderías cooperativas, las guarderías, especialmente aquellas relacionadas con la vivienda, como los denominados *co-operative quadrangles* o *co-operative housekeeping* de las iniciativas vinculadas al movimiento de la ciudad-jardín, como Letchworth, Welwyn y Hampstead Suburb, y el Centralbygningen en Copenhague, fundado en 1903 por Otto Fick. Sin embargo, el borrador fue rechazado finalmente por la editorial The Macmillan Company, donde ya había publicado su tesis doctoral y su libro *Recent trends in American Housing* (1931) (Hayden, 1981, p. 273).

Volviendo al libro, Edith Elmer Wood explicaba cómo se sintió en la obligación de escribir sobre España —para ello incluyó un anexo junto con el caso portugués, al que simplemente aludió como una copia de la situación española, y el caso suizo—. Le parecía que no era adecuado prescindir de España cuando en el título de la obra se refería a Europa, pero, a su vez, la ausencia de datos estadísticos no le permitía ir más allá de un somero análisis sobre las leyes de Casas Baratas de los años 1911 y 1921. Aunque el problema podría ser no tanto la inexistencia de datos, sobre todo a partir del trabajo de Federico López Valencia, como la estructura de esos datos y la difusión de los resultados a nivel internacional. Dicho en otras palabras, la Ciudad Lineal era una singularidad y la labor del IRS no destacaba *per se a priori*, sino por ser la única iniciativa española conocida por Edith Elmer Wood.

El texto, de corta extensión, se centraba en tres aspectos de las iniciativas legales. Por una parte, la descripción general del contenido de la ley de 1911, de la que apunta que *"fue una de las pocas en introducir subsidios, en principio, antes de la [I] Guerra Mundial. Cuánto fue utilizada, no puedo decirlo"*. Según se especifica en el documento base de la Ley de Casas Baratas de 10 de diciembre de 1921, se realizaron unas 3362 viviendas al amparo de la Ley de 1911.[11] Proporcionó a los comités locales de vivienda, en cierto modo, el modelo belga, exenciones fiscales, concesiones libres de tierras en determinadas condiciones por parte de los ayuntamientos o del Estado, un subsidio en forma de intereses garantizado sobre las obligaciones de las empresas de vivienda no comerciales y, ocasionalmente, una donación total. Casa barata se asimila, para Wood, a la experiencia francesa de *habitation à bon marché* (Castrillo-Romón, 2003). Edith Elmer Wood destacó una característica singular del caso español, como era que *"los beneficiarios no pueden pagar rentas superiores a un quinto de sus ingresos o realizar la compra de una casa cuyo valor, con terrenos y mejoras, es más de cinco veces su valor ingresos anuales."* (Wood, 1923, pp. 191-192). Este porcentaje del 20% de los ingresos de la renta familiar se ajusta al porcentaje de gasto en vivienda que Wood había considerado adecuado. Tras una pequeña descripción por capítulos de la ley de 1921, explica su gestión administrativa, la responsabilidad del IRS en cooperación con los comités locales de vivienda, denominados por la ley como Juntas Locales, no obligatorios por parte de las alcaldías. De hecho, al no ser de necesario cumplimiento, las Juntas Locales no pasaron de constituir un atractivo agente frustrado (Fig. 9).

A lo largo del tiempo, la promoción de la vivienda social en España se había movido, como en los países de su entorno, entre la filantropía y la beneficencia, pasando con el transcurso del tiempo a incorporar algunas medidas de carácter público, vinculadas sobre todo a aspectos sanitarios. Higienismo, reformismo y normalización de lo vernáculo son los principales aspectos que para Carlos Sambricio (2003, p. 30) constituyen los criterios de la base social y política sobre la que tuvieron lugar las escasas iniciativas que sobre vivienda social se sucedieron desde mediados del siglo XIX. La ley de Casa Baratas de 1911 pretendía beneficiar sobre todo al modo cooperativo, pero no tuvo éxito, ya que las pequeñas cooperativas sociales no podían competir en las subvenciones con las grandes. Un ejemplo fue La Constructora Benéfica, una iniciativa filantrópica de Concepción Arenal, promotora y autora intelectual de la propuesta, y de la condesa de Espoz y Mina, que inició sus trabajos en 1883. En 1889 La Constructora Benéfica había construido 86 viviendas de las que 26 habían pasado a ser propiedad de sus inquilinos en Madrid. Se mantuvo con éxito hasta el primer cuarto del siglo XX gracias al mecenazgo y a las ayudas del

10_En su archivo personal, depositado en la Columbia University, se conservan las notas del manuscrito *Aids to the Home-making in Certain European* Countries.

11_Vinculado a la política de difusión del IRS, en una postal sobre la vivienda en Madrid de 1930, se informaba que se habían construido 4638 casas en Madrid, 2873 en Bilbao, 2404 en Málaga, 1373 en Barcelona y luego Valencia, Murcia, La Coruña y Cádiz "con cifras insignificantes" al amparo de la Ley y de su Reglamento de 8 julio de 1922.

Estado, que participó a través de la ley de 9 de enero de 1877 de exención de impuestos y contribuciones para las asociaciones benéficas. (IRS, 1907, p. 19). Aunque se aprovechó en sus inicios de las ventajas de las leyes de Casas Baratas, estas acabaron por minar el objetivo de la sociedad al verse obligada a competir con promotores que manejaban presupuestos mayores y que orientaban su oferta a las emergentes clases medias con presupuestos superiores.

Las leyes fueron promovidas por la Sección de Casas Baratas del IRS del Ministerio de Trabajo, que entre 1922 y 1930 añadió las carteras de Industria y Comercio y tenía asignadas las acciones de reforma social en todas sus variables, entre ellas, las vinculados a la vivienda.

Por último, Edith Elmer Wood destacó la labor de Federico López Valencia y su *staff* por el esfuerzo de difusión realizado con la publicación de folletos para difundir la ley desde un posicionamiento educativo, y aludió a la reciente publicación de *El problema de la vivienda en Inglaterra*, al que calificó de *"estudio crítico de la vivienda en Inglaterra"*, con un prólogo laudatorio hacia la ciudad-jardín de Ebenezer Howard, el cual no aportaba contenido específico sobre España. Este esfuerzo en la difusión se producía en sus dos vertientes: hacia afuera, con publicaciones en francés e inglés para hacerse comprender en el ámbito internacional, y con la asistencia de su personal a congresos internacionales, de los cuales publicaban unos folletos de síntesis de las actas de los congresos a modo de resúmenes para consumo doméstico[12]. De hecho, bajo la dirección de Salvador Crespo, de las cuatro secciones del IRS: financiera, arquitectónica, legal y estadística y de publicidad, Federico López Valencia se ocupó de esta última, tal y como se explica en la sucinta descripción publicada con motivo de su adhesión al equipo de dirección de la IFHTP y de la participación de Salvador Crespo como miembro del comité director previo al congreso de Gotemburgo (*GCTP*, 1923, pp. 24-25) (Fig. 10).

El IRS envió a Londres a Federico López Valencia, que asistió del 16 al 18 de febrero de 1920 al encuentro de la International Garden Cities and Town Planning Association (a partir de 1922 denominada IFHTP). Sin embargo, de mayor trascendencia para España fue el Congreso Interaliado de Londres, celebrado del 3 al 11 de junio de ese mismo año. Organizado por el National Housing and Town Planning Council bajo el liderazgo de Henry R. Aldridge, contó con una nutrida presencia española formada por José López Sallaberry y José C. Obeso, Ricardo Bastida y Ramón de Belaustequigoitia, César Cort, Amós Salvador, Federico López Valencia y Salvador Crespo, entre otros. De él tomó Salvador Crespo las referencias para su reforma de la Ley de Casas Baratas de 1911 (García-González y Guerrero, 2018).

La bibliografía sobre España en el libro de Edith Elmer Wood incluye su artículo sobre la Ciudad Lineal y las publicaciones del Instituto de Reformas Sociales: *La Ley de Casas Baratas de 10 de diciembre de 1921 y su Reglamento de 8 de julio de 1922*, *¿Qué es una casa Barata?* (1922), *Auxilio del Estado para la construcción de Casas Baratas* (1922), *La Misión de los Ayuntamientos en el Problema del Vivienda* (1923) y el panfleto *The New Spanish Housing Law*, publicado en 1922 en inglés y en francés con la finalidad de ser presentado en el Congreso de Londres de la IFHTP, celebrado entre el 14 y el 16 de marzo de 1922 y que reunió a 160 delegados de muy distintos países, entre los que se encontraba España. Luis de Pontes y de la Granja, jefe de la Sección de Construcción del Servicio Especial de Casas Baratas, y Federico López Valencia, como responsable de la Sección de Publicidad y Estadística, representaron al IRS y también asistirían a la conferencia de París del 21 al 27 de octubre de ese mismo año.

Fue en Londres donde López Valencia coincidió con Edith Elmer Wood. En el congreso IFHTP de 1922 se dio la bienvenida a los participantes tanto españoles (Sección de Vivienda del Ministerio de Trabajo) como a la delegación norteamericana, especialmente a Edith Elmer Wood[13], como escritora de vivienda sobre *zoning*, *farm cities* y *single tax*, —en esto Wood coincidía con Soria y su apuesta georgista del impuesto único— y a Lawrence Veiller, muy eficiente en llevar el mensaje de la ciudad-jardín a Estados Unidos, que acababa de publicar su segunda edición

12_El primer documento del IRS publicado sobre la vivienda social fue *Las bases de preparación para un proyecto de Ley de Casas para Obreros. Casas Baratas* (1907).

13_Años más tarde, del 8 al 15 de julio de 1939, Edith Elmer Wood asistió a la conferencia de la IFHTP celebrada en Estocolmo como consultora PhD de la United States Housing Authority (USHA) de Nueva York. Allí iba a coincidir con Catherine Bauer, que asistía como consultora especial de la USHA-Washington, pero Bauer sufrió un accidente de coche en Inglaterra que le imposibilitó llegar a tiempo al encuentro. Por parte española, la presencia se restringió a César Cort, catedrático de Urbanología en la Escuela de Arquitectura de Madrid.

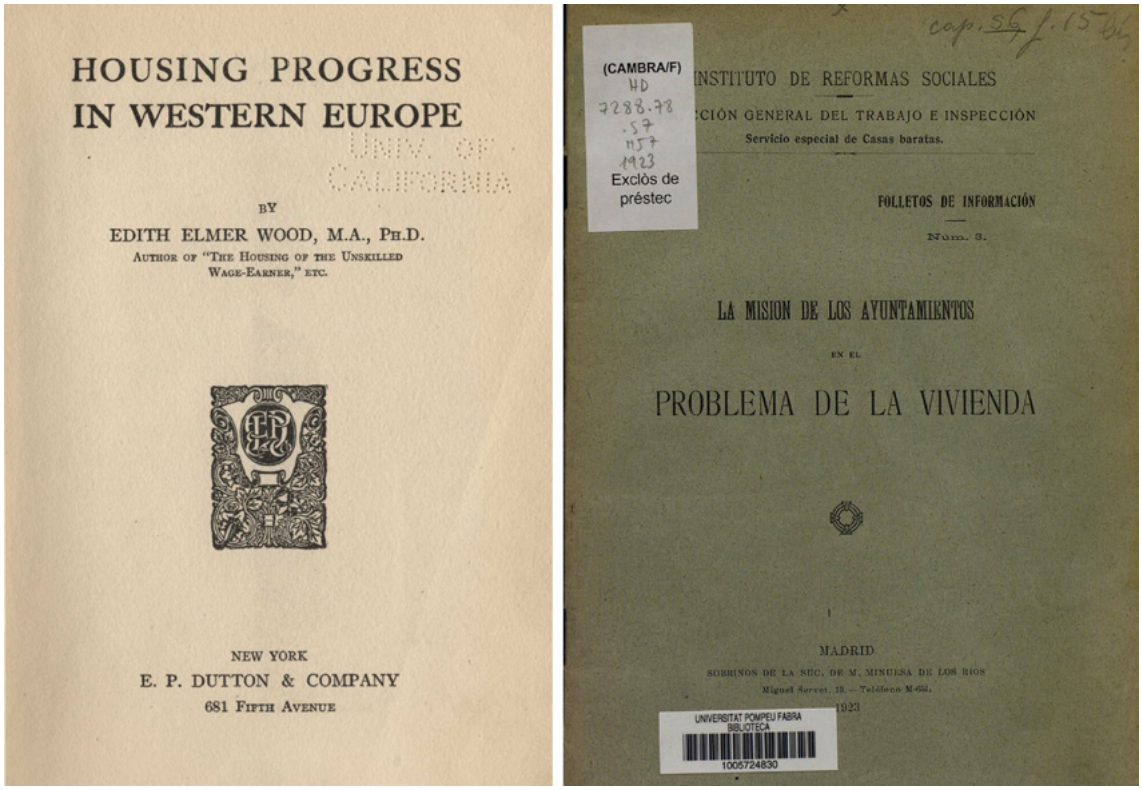


FIG. 10. Primera página de la publicación *Housing Progress in Western Europe* y su coetáneo el folleto informativo del IRS *La misión de los Ayuntamientos en el problema de la vivienda*
Fuente: Universidad de California y Universidad Pompeu Fabra

de *A Model Housing Law* de la mano de la Russell Sage Foundation (Veiller, 1920). Era entonces director de la National Housing Association, y para él tuvo Wood palabras de agradecimiento en su tesis doctoral. Veiller renunció pronto a su labor como reformador social entre críticas (Lubove, 1962), ya que abogaba, como medio de aliviar la crisis de vivienda social, por el refuerzo de las regulaciones en su obsesión por una legislación restrictiva más que por el establecimiento de programas de ayuda federal y por la calidad de la vivienda. Edith Elmer Wood propuso en su discurso un programa de acción estatal bajo tres lemas: comisiones de investigación, préstamos a largo plazo para los trabajadores y viviendas municipales *at cost* para la población de ingresos más bajos. Wood convirtió este viaje en una gira de trabajo de campo por buena parte de Europa para su libro. A partir de ese encuentro, López Valencia consideró *The Housing of the Unskilled Wage-Earner* (1919) de Edith Elmer Wood, como uno de los referentes internacionales, junto con *How England is Meeting the housing Shortage*, de Lawrence Veiller (1920), y *La crise du logement*, escrito por Henri Sellier (1922) (IRS, 1923, p. 209).

De la estancia de ambos en el congreso dio nota la publicación de los resúmenes en español de las actas de la conferencia por parte del IRS (p. 9), que publicó también los folletos de las conferencias de París (1922) y Gotemburgo (1923). Como dato curioso, las publicaciones sobre los congresos de Ámsterdam (1924), Nueva York (1925), Viena (1926) y Roma (1929) llevaban el nombre de López Valencia como adscrito al Ministerio de Trabajo, pues en 1924 la dictadura de Primo de Rivera cerró el IRS, aunque López Valencia seguiría al frente del Servicio Especial de Casas Baratas y Económicas, dependiendo ahora de la Dirección General de Trabajo en el Ministerio de Trabajo. En este punto es de destacar cómo Federico López Valencia se hizo eco del *zoning*, y supo ver el auténtico valor y las ventajas de la división en zonas respecto de la estabilización de los valores de las fincas urbanas, lo que justificaba el éxito de la herramienta en Estados Unidos, y de las relaciones entre los diversos fragmentos de la ciudad (IRS, 1924, p. 14).

Toda esta actividad tuvo como resultado que, tras su incorporación en 1923 al comité directivo, Salvador Crespo figura como uno de los vicepresidentes de la IFHTP en el congreso de

Ámsterdam de 1924, y Federico López Valencia como miembro del comité ejecutivo. Ya en 1931 Crespo sería el representante del Ministerio de Trabajo en la Asociación Internacional de Ciudades Lineales, creada por Benoit-Lévy en 1928. En el Congreso de Viena de la IFHTP en 1926 coincidirían Arturo Soria Hernández, en calidad de representante de la CMU, con su ponencia "The Land Problem in Spain in Relation to Town and Country Planning", donde desarrolló una exposición de los avances legislativos en España, entre ellos, la aprobación del Estatuto Municipal (1924), y Federico Lopez Valencia, que presentó la ponencia titulada "Cottage and Tenement in Spain".

Federico López Valencia participó también en el Congreso de París de 1928 con la ponencia "Housing of the Very Poor in Spain", y en el XII Congreso en Roma 1929, con "Planning Apartment Housing Schemes in Large Towns in Spain", en el que también participaría Salvador Crespo con el artículo titulado "Financing Working Class and Middle Class Housing" (Castrillo-Romón y Fernández-Maroto, 2022). Todo este trabajo en el ámbito de la IFHTP se completaba con la presencia de César Cort, como titular de la Cátedra de Urbanología de la Escuela de Arquitectura de Madrid, y de Fernando García Mercadal, enviado por la Sociedad Central de Arquitectos. A partir de la posguerra, sería José Fonseca quien retomara esa implicación a través de su colaboración con César Cort como presidente de la Federación de Urbanismo y de la Vivienda.

Un epítome de la valoración global de Edith Elmer Wood sobre la labor del IRS, sería, parafraseando el título de su referencia en *HB* (1925) *How far a little candle sheds its rays*. Sin embargo, los rayos tuvieron corto recorrido en parte por los avatares políticos que tuvieron como dramático final la Guerra Civil española. Los testimonios que quedan de esta singular iniciativa son las cooperativas de casa baratas que salpican muchas de las ciudades españolas.

5 CONCLUSIÓN. EL DERECHO A UN HOGAR: SALUD, EFICIENCIA Y SATISFACCIÓN (BIENESTAR)

Hace cien años Edith Elmer Wood hablaba de *health, efficiency* y *contentment* como características principales que debía tener la vivienda social, lo que parece un axioma perfectamente actualizable a la contemporaneidad. A lo largo de este trabajo se han desarrollado algunas de las cuestiones planteadas con la siguiente panoplia de ideas, donde se ponen en valor hechos y principios a partir de una premisa: la vivienda no es una hoja en blanco.

1 La primera cuestión que establece Edith Elmer Wood es la necesidad de ser conscientes de cuál es el problema. Para ello, opta a partir de un exhaustivo trabajo de campo por la estadística como la principal herramienta que permite visualizar la dimensión del problema, porque dependiendo de ello se podrá discernir quién debe asumir las responsabilidades. Esos estudios facilitaron una primera aproximación: en Estados Unidos la dimensión del problema, con la división en tercios de la población, hace que se abogase por la convergencia de la iniciativa pública y la privada, es decir, mercado libre bajo la intervención reguladora del Estado. Propone una estructura que involucra a las diferentes escalas de la Administración, desde el Gobierno Federal, el Estatal y el Local. Tema éste que parece reflejarse en la labor del IRS, aunque careciese del suficiente utillaje estadístico y del poder necesario para abordar el problema de la vivienda social a la escala requerida, dado que, por ejemplo, las Juntas Locales, para las que se preveía una amplia participación de las distintas administraciones, no eran obligatorias. El cómo canalizar la implicación del Estado a través de dar facilidades económicas como préstamos, exención de impuestos o ayudas a fondo perdido en base a parámetros como el gradiente de la renta o definir los estándares mínimos de vivienda es una cuestión que puede fijarse con el análisis de las posibilidades que ofrecen las políticas llevadas a cabo. Para ello hay dos condicionantes: el objeto y el contexto en el que se generan las iniciativas. La Ciudad Lineal fracasó al no centrar ni su objetivo ni sus destinatarios, es decir, beneficios económicos como primer fin, pero a la vez, bien social, lo que no parece muy compatible, y un ideal de extender la vivienda social a partir de un modelo único, como era la vivienda unifamiliar aislada, que no podía satisfacer a grandes masas de población.
2 Edith Elmer Wood parte de una premisa: la vivienda como un proceso socioeconómico que trasciende sus límites físicos y que no se circunscribe a la producción material, pues presenta una implicación social. Es un proceso económico en el que las consecuencias de un fracaso generan unos costes sociales que, traducidos en términos económicos, se convierten en descomunales. Para ello, basta

relacionar la implicación de las condiciones de la vivienda con la salud de la población. Esto hace que las políticas de vivienda social de los países europeos aboguen por la declaración de utilidad pública, posicionamiento que desarrolló Wood en su análisis crítico de la Ciudad Lineal. Parecía haber unanimidad en cuanto a cuantificar la necesidad de cobijo en el primer tercio del siglo XX como el 20% del esfuerzo económico por hogar, tanto en el contexto americano como en el europeo. Un punto singular del caso español, por otra parte, no ajeno a la filosofía de la ciudad-jardín, era la preferencia del régimen de tenencia de la propiedad que manifestaban las dos iniciativas españolas estudiadas, especialmente la Ciudad Lineal, y que se consagrará finalmente en España con el famoso lema franquista de los años 50 "queremos propietarios y no proletarios".

3 El método comparativo utilizado por Edith Elmer Wood, tanto en un sentido diacrónico como sincrónico, presenta a Europa como exportadora de iniciativas y a Estados Unidos como receptor. Los análisis estadísticos no han de referirse sólo a las acciones y a las políticas, sino que deben retratar algorítmicamente la solución habitacional propuesta y ejecutada, acompañados del utillaje legal bajo el que se genera y del contexto en el que se produce. Para poder acceder a esa información es necesaria la difusión de las iniciativas teniendo en cuenta los resultados de la aplicación práctica, no se trata sólo de ideas, sino de utilizar experiencias cuya validez se ha probado científicamente. La asistencia de profesionales técnicos y de políticos a congresos y encuentros internacionales para obtener información de otras experiencias o exponer las propias en una suerte de intercambio fue un primer paso en la difusión, pero no el único. Fueron las publicaciones y acciones derivadas de esos encuentros las que no sólo consolidaron su valía, sino que lograron producir avances —y también retrocesos— en la búsqueda de soluciones a los distintos problemas planteados. Estamos ante un flujo transnacional de información. En ambos casos, las experiencias españolas cumplieron este punto, pero obviaron un tema fundamental: el contexto en el que se generaban las políticas de las que tomaban su referencia: ni la actitud del Gobierno español era la del norteamericano en el apoyo del "ferrocarril poblador", ni la implicación del Gobierno en la vivienda pública tenía nada que ver con el volumen de las ayudas europeas de las que tomaron nota países en contexto de posguerra, ya fuera de reconstrucción, como el caso belga, o de compensación habitacional a su extenso cuerpo militar, como en el caso británico. Las medidas aplicadas sin analizar el contexto estaban abocadas al fracaso.

4 El valor del suelo es una de las variables económicas más importantes para Edith Elmer Wood, y se relaciona con la escala del barrio, de la ciudad y del territorio. Por una parte, se considera la propuesta de equilibrio territorial, a partir de la triangulación que proponía Arturo Soria; por otra, la escala local, representada en el caso del IRS por las posibilidades de las figuras de las Juntas Locales, encargadas, entre otras responsabilidades, de la disponibilidad de suelo por parte de las administraciones municipales. Por tanto, entran en consideración tres escalas, la nacional, la regional y la local, cada una con las administraciones pertinentes involucradas. Hay que sumar una más, la de la unidad familiar, el hogar, cuya agrupación forma la comunidad, estamos ante el *comunnity planning*.

5 La unidad de medida no era la vivienda como tal sino el barrio o la comunidad, en una aproximación antropológica y etnográfica. Esa entidad tiene como límites la generación de un sentido de pertenencia no hacia el lugar geográfico sino al grupo social. Esta es una de las cualidades que destacó Edith Elmer Wood de la Ciudad Lineal, su carácter de comunidad. Esto permite abordar el problema del traslado de la población, en el caso de los *slums* y *blighted areas*, por ejemplo, en base a ese concepto de comunidad. Las dotaciones y los servicios, tanto infraestructuras como actividades, permiten el desarrollo pleno del individuo en los hogares, asimilables a los espacios de privacidad de las familias. La cuestión pertinente sería preguntar sobre qué espacios pueden formar parte de los espacios comunales frente a los espacios privativos, como las experiencias a máximos de los *quadrangles* vinculados a la ciudad-jardín, con servicios como cocina y comedor comunes, y a mínimos de la Ciudad Lineal, donde a cada familia le correspondía una huerta y una casa en su parcela cercada.

6 BIBLIOGRAFÍA

Adam, M. (1923): *An Essay in Heresy. GCTP*, 13 (11), pp. 202-208.

Alberti, A. De. (1924): The Charm of Life in the Lineal City. *Garden Cities and Town-Planning*, 12, pp. 257-259.

Azcárate, G. De. (1892): *Los Estados Unidos. Conferencia en el Ateneo el 15 de febrero de 1892*. Madrid, Sucesores de Rivadeneyra.

Birch, E. L. (1975): *Edith Elmer Wood and the genesis of liberal Housing through 1910-1942*, Tesis doctoral, Nueva York, Columbia University.

Birch, E. L. (1978): Woman-Made America. The Case of Early Public Housing Policy. *Journal of the American Institute of Planners*, 44 (2), pp. 130-144, http://dx.doi.org/10 1080/01944367808976886

Bourdeix, M. P. (1932): Les Cités Linéaires. *Urbanisme*, 6-7, pp. 203-210.

Castrillo-Romón, M. (2003): Influencias europeas sobre la «Ley de Casas Baratas» de 1911: El referente de la «Loi des Habitations à Bon Marché» de 1894. *Cuadernos de Investigación Urbanística (Ciur)*, 36

Castrillo-Romón, M. & Fernández-Maroto, M. (2022): Rethinking urban extension and international influences, Spain and the International Housing and Town Planning Congresses during the 1920s. En Aa. Vv., *European Planning History in the 20th Century. A Continent of Urban Planning*, Routledge, pp. 62-71.

Civitas. (1920): Referencia a L'Exposition de la Reconstruction. Bruselas, 1919. Época II, 1, junio, pp. 9-13.

Cmu. (1915): *Memoria: 21.º ejercicio social: desde 1.º de enero a 31 de diciembre de 1914*. Madrid, Imprenta de la Ciudad Lineal.

Collins, G. R. (1959): The Ciudad Lineal of Madrid. *Journal of the Society of Architectural Historians*, 18 (2), pp. 38-53. https://doi.org/10 2307/987976

Collins, G. R. (1959): Linear Planning throughout the World. *Journal of the Society of Architectural Historians*, 18 (3), pp. 74-93. https://doi.org/10 2307/987932

Deschamps. (1930): La Cité linéaire de Madrid. *La Construcción Moderne*, pp. 285-289.

García-González, M. C. & Guerrero, S. (2016): El Estatuto Municipal de 1924 y la profesionalización del urbanismo en España: el caso de Ceuta. Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales, 48 (187), pp. 77–95. Recuperado a partir de https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76465

García-González, M. C. & Guerrero, S. (2018): Spain in the International Urban Networks around the First World War. *International Planning History Society Proceedings*, [S.l.], 18 (1), pp. 898-908 2018, ISSN 2468-6956. https://doi.org/10 7480/iphs.2018.1.2738

García-González, M. C. & Guerrero, S. (2021): La Russell Sage Foundation y Forest Hills Gardens: Un laboratorio urbanístico en Nueva York entre el determinismo social y la estandarización de la vivienda. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 53(207), 153–168. https://doi.org/10 37230/CyTET.2021 207.09

García-González, M. C. & Guerrero, S. (2023): Los viajes transnacionales de Catherine Bauer: de la política de vivienda a la planificación global. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 55(216), 285–308. https://doi.org/10 37230/CyTET.2023 216.2

Gcpt. (1913): A Spanish Association, 3 (2), p. 55.

Gcpt. (1913): Our reference Library, 3 (12), pp. 307-309.

Gcpt. (1914): The Madrid Lineal City, 4 (12), pp. 274-275.

Gcpt. (1921): A review of Spanish and Italian periodicals, 11 (9), p. 222.

Gcpt. (1922): A review of International technical periodicals. Italy and Spain, 12 (4), pp. 68-69.

Gcpt. (1923): International Garden Cities and Town Planning Federation, 13 (2), pp. 24-25.

González-Del-Castillo, H. (1914): Inglaterra, Alemania y España en el problema de la urbanización. *La Ciudad Lineal* (545), pp. 13-17.

Monthly Labor Review. (1922): Government Aid for the Building of Workmen's Houses in Spain, 14, mayo, pp. 166-167.

Hayden, D. (1981): *The Grand Domestic Revolution*. Cambridge, The MIT Press.

Hoffman, A. Von. (2000): A Study in Contradictions: The Origins and Legacy of the Housing Act of 1949. *Housing Policy Debate*, 11, pp. 299-326. https://doi.org/10 1080/10511482 2000.9521370

Hb. (1920): Portable houses for Spain. *HB*,9 (2), febrero, pp. 44-45.

Hb. (1920): Garden Cities in Spain. *HB* 9 (2), mayo, p. 108

Hb. (1920): Effort to control rents in Spain. *HB* 9 (2), mayo, p. 108

Hb. (1921): Women and housing. *HB* 10 (1), abril, p. 17.

Hb. (1921): The situation in Spain. *HB* 10 (1), abril, pp. 36-37.

Hb. (1923): Housing in Spain. The new Spanish Law. *HB* 12 (1), enero, pp. 52-55.

Hb. (1923): Housing in Spain. *HB* 12 (3), julio, pp. 258-259.

Hb. (1923): The Shortage in Spain. *HB* 12 (4), noviembre, pp. 362-363.

Hb. (1927): Rental Restriction in Europe. Spain. *HB* 16 (4), diciembre, pp. 301-302.

Housing. (1929): Housing in Spain. *Housing* 18 (4), diciembre, pp. 256-260.

Irs. (1907): *Preparación de las bases para un proyecto de Ley de Casas para obreros. Casas Bararas*: Madrid, Suc. Minuesa de los Ríos.

Irs. (1921): *Anteproyecto de reforma de la Ley de 12 de junio de 1911 relativa a construcción de Casas Baratas*. Madrid, Suc. Minuesa de los Ríos.

Irs. (1922): *The New Spanish Law 1921; Le nouvelle loi espagnole des haitations à bon marché*. Madrid, Suc. Minuesa de los Ríos.

Irs. (1924): *El problema de la vivienda en Estados Unidos*. Madrid, Góngora.

La Ciudad Lineal. (1914): Exposición Internacional Urbana de Lyon, *La Ciudad Lineal*, 545, p. 17.

López-Valencia, F. (1923): *El problema de vivienda en Inglaterra*. Madrid, Editorial Ibérica.

López-Valencia, F. (1928): *Les habitations á bon marché en Espagne. = Housing in Spain. Las casas baratas en España*. Madrid, Góngora.

López-Valencia, F. (1929): *El Problema de la Vivienda en España*. Madrid, Gráfica Universal.

Lubove, R. (1962): *The progressives and the Slums: Tenement House Reform in New York, 1890-1917*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press.

Montoliu, C. (1913): *Las modernas ciudades y sus problemas a la luz de la Exposición de la Construcción Cívica de Berlín*. Barcelona, Sociedad Cívica La Ciudad Jardín.

Montoliu, C. (1914): La ciudad Lineal. *Civitas,* 1 (3), septiembre. p. 74.

Montoliu, C. (1914): La ciudad Lineal Madrileña. *Civitas*, 1 (3), septiembre. pp. 75-77.

Montoliu, C. (1914): La Ciudad Jardín y la Ciudad Lineal. *Civitas*, 1 (3), septiembre. pp. 78-83.

Montoliu, C. (1915): L'activitat international en materia d'habitacio i construccio civica durant l'any 1913. Barcelona, L'institut De Ciencies.

Monthly Labor Review. (1922): Government Aid for the Building of Workmen's Houses in Spain. *Monthly Labor review,* 14 (5), mayo, pp. 166-167.
Rodgers, D. T. (2000): *Atlantic Crossings: Social Politics in a Progressive Age*. Cambridge, Harvard University Press.
Sambricio, C. (Ed.) (2003): *Un siglo de vivienda social (1903-2003)*. Madrid, Nerea.
Sambricio, C. (2018): 1923: ¿Fue la arquitectura rama de la ingeniería?. *Zarch,* nº 10, pp. 210-2023.
Scott, M. (1971): American City Planning. Berkeley, University of California Press.
Soria & Mata, A. (1894): Conferencia dada en el Ateneo Científico y literario de Madrid por D. Arturo Soria y Mata el día 14 de mayo de 1894 acerca de la nueva arquitectura de las ciudades. Madrid, Compañía Madrileña de Urbanización.
Subirá, J. (1924): *La crisis de la vivienda: sus causas, males y remedios*. Madrid, Alrededor del Mundo, S. A.
Town And Country Planning Association. (2021): The Forgotten Pioneers-Celebrating the Women of the Garden City Movement. Londres: Town and Country Planning Association.
Wood, E. E. (1913): Four Washington Alleys. *The Survey*, 31 (6), pp. 250-252.
Wood, E. E. (1918): "What Is a House? VI. Constructive Housing Legislation and its lessons for the United States. En AA. VV. *The Housing Problem in War and Peace*, Washington: The Journal of American Institute of Architects, pp. 69-78.
Wood, E. E. (1919): *The Housing of the Unskilled Wage Earner: America's Next Problem*. Nueva York, The Macmillan Company.
Wood, E. E. (1921): The Spanish Linear City. *The Journal of the American Institute of Architects*, mayo, pp. 169-174.
Wood, E. E. (1923): *Housing Progress in Western Europe*. Nueva York, E. P. Dutton & Company.
Wood, E. E. (1925): How far a little candle sheds its rays. *HB* 14 (2) mayo, p. 155.
Wood, E. E. (1926): The Garden City Movement. *HB,* 15 (4) diciembre, pp. 299-300.
Wood, E. E. (1928): Paris S'etend. *Housing* 17 (4) diciembre, p. 252.
Wood, E. E. (1931): *Recent trends in American Housing*. Nueva York, The Macmillan Company, 1931.
Wood, E. E. (1935): *Slums and Blighted Areas in the United States*. Washington, Public Works Administration.
Wood, E. E. (1937): The costs of bad housing, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 190 (1), pp. 145-150. https://doi.org/10 1177/000271623719000117
Wood, E. E. (1940): That "One Third of a Nation", *Survey Graphic*, 29 (2), febrero 1, pp. 82-88.
Wood, E. E. (1940): *Introduction to housing: Facts and principles*. Michigan, University of Michigan.
Wood, E. E., Murphy, J. J. & Ackerman, F. L. (1920): *The housing Famine and How to End it. A triangular debate*. Nueva York, E. P. Dutton and Company.
Wood, E. E. & Ogg, E. (1940): The homes the public build. *Public Affair Committee,* Nueva York.

7 LISTADO DE ACRÓNIMOS/SIGLAS

CMU	Compañía Madrileña de Urbanización
GCTP	*Garden Cities and Town Planning*
HB	*Housing Betterment*
IFHTP	International Federation for Housing and Town Planning
IRS	Instituto de Reformas Sociales

352

Nuevos paradigmas arquitectónicos en la vivienda pública en España: IBAVI e IMPSOL como casos de estudio

New architectural paradigms in public housing in Spain: IBAVI and IMPSOL as case studies

David Hernández-Falagán [1]

(1) Profesor agregado Serra Húnter y co-director de la Cátedra Barcelona de Estudios de Vivienda. Universitat Politècnica de Catalunya (UPC)
david.hernandez.falagan@upc.edu; https://orcid.org/0000-0002-9600-2304

Resumen

Los retos a los que se enfrenta la producción de vivienda pública en España en el siglo XXI están provocando reflexiones importantes sobre el cambio del paradigma en el diseño arquitectónico residencial. Frente a la estabilidad de los modelos tipológicos y constructivos desarrollados mayoritariamente a lo largo del siglo XX, la crisis económica, ecológica y social constatada tras el cambio de siglo ha derivado en nuevos planteamientos y políticas de vivienda que son especialmente visibles en determinados ámbitos locales y regionales. Este artículo analiza las condiciones de partida del problema de la vivienda contemporánea en España desde la perspectiva del diseño, localiza las áreas y agentes que mayor esfuerzo de innovación están llevando a cabo y disecciona las características paradigmáticas del diseño de los nuevos modelos residenciales.

Palabras clave

Innovación residencial | Políticas de vivienda | IBAVI | IMPSOL

Abstract

The challenges currently being experienced in the field of public housing production in Spain are prompting significant reflection on the paradigm shift that has occurred in residential architectural design.In contrast to the stability of the typological and construction models developed primarily during the 20th century, the economic, ecological and social crisis that emerged in the early 21st century has given rise to novel housing approaches and policies, particularly evident in certain local and regional areas. This article will analyse the starting conditions of the contemporary housing problem in Spain from the perspective of design, locate the areas and agents that are carrying out the greatest innovation efforts and dissect the paradigmatic characteristics of the design of the new residential models.

Keywords

Residential innovation | *Housing policies* | *IBAVI* | *IMPSOL*

ESTUDIOS / ARTICLES_E17
CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
VOL. LVII, Nº 225, OTOÑO 2025
PÁGS. 352-366
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.225.17
CC BY-NC-ND
RECIBIDO: 28.02.2025
REVISADO: 11.06.2025

1 INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

Durante el último tercio del siglo XX en España la vivienda colectiva —y en particular los diferentes programas de vivienda pública de interés social— experimentó una importante transformación. Tras una etapa de pleno desarrollismo y construcción masiva al final del período franquista, al inicio de la década de 1980 la producción de viviendas en España se situaba a la cabeza del contexto europeo. El parque de vivienda producido —promovido y financiado— pertenecía mayoritariamente al ámbito de la propiedad privada, obviando políticas de mantenimiento de un papel público destacado en la regulación del mercado residencial. Se producía gran cantidad de vivienda, pero no se mantenía un parque público de vivienda de alquiler, sino que las viviendas públicas construidas se ofrecían mayoritariamente en propiedad a cambio de una serie de condiciones de producción, de acceso y de venta (Guàrdia et al., 2022). Así se comenzaba a definir una oferta sobredimensionada de vivienda, que sin embargo se encontraba con déficits urbanos en las grandes ciudades por la falta de planificación estratégica y supramunicipal. Por ello buena parte de los recursos de los años 1990, con la transferencia de competencias a las entidades autonómicas y municipales, fueron destinados a correcciones en infraestructuras y planeamiento. Fue el momento de los planes urbanos de tercera generación, como fueron denominados por el urbanista Bernardo Secchi (Secchi, 1989), implicado junto a Giuseppe Campos Venuti —otro eminente urbanista italiano— en el Plan General de Madrid de 1985. La formulación de estos planes intentó corregir la desarticulación de las periferias desarrollistas con infraestructuras y equipamientos, sin dejar de atender a la recuperación de los cascos históricos y zonas marginales de las ciudades, en definitiva, reconociendo la nueva realidad urbana que se enfrentaría al cambio de siglo (García-Vázquez, 2004).

Aunque en 1964 y 1968 se habían aprobado reformas para revisar y regular la legislación sobre viviendas de protección oficial, con el cambio político en 1978 se aprobó por real decreto-ley una nueva regulación de las Viviendas de Protección Oficial (VPO). En este proceso de transformación la constitución de 1978 previó la transferencia a las comunidades autónomas de las competencias en materia de vivienda. Estas circunstancias regulatorias, unidas a una cultura heredada de fomento de la propiedad y a un modelo subvencionado de compra de vivienda, provocaron que la utilización del nuevo suelo urbano derivado del planeamiento (por nueva ocupación o por cambio del uso derivado de la terciarización urbana) diera lugar a una producción masiva de suelo residencial (especialmente tras la liberalizadora ley del suelo de 1998). Debido al contexto de crisis económica, los ayuntamientos democráticos aprovecharon las recalificaciones de suelo industrial a suelo residencial como instrumento de financiación. Todo ello derivará en un crecimiento exponencial del negocio inmobiliario, sin embargo alejado de las necesidades y posibilidades económicas universales de acceso a la vivienda. Como consecuencia se gestará una burbuja del negocio que explotará con la crisis financiera internacional de 2008 (Hernández-Falagán y Rosselló, 2024).

Las últimas décadas del siglo XX, tan esperanzadoras y optimistas a nivel político, económico y social por el final de la dictadura y el inicio de la transición, significaron sin embargo una etapa de dolorosa diagnosis de la situación de la vivienda, y el reconocimiento de las dificultades

de activación de nuevas políticas públicas capaces de incidir en el mercado para garantizar el derecho y el acceso a la vivienda para capas importantes de la población (Oyón et al., 2021; Hernández-Falagán y Montaner, 2019). La historia heredada de políticas erráticas de vivienda en España, la tendencia al régimen mayoritario de tenencia, el modelo imperfecto del estado del bienestar, la estructura administrativa de competencias atomizada, el marco legislativo en transformación, o las dinámicas liberales del mercado inmobiliario (unido a la afectación tardía de la crisis del petróleo de 1973) condicionaron de manera directa la producción de vivienda y suelo residencial al inicio del período democrático (Sanz Alarcón et al., 2018). Las propuestas habitacionales que se desarrollaron en las últimas décadas del siglo XX transitaban mayoritariamente los paisajes residenciales anunciados: fragmentos de extensión urbana desarrollados a través de planes parciales articulados con la ciudad existente; e intervenciones de diversa escala orientados a la recuperación de cascos consolidados (Montaner y Muxí, 2006; Cánovas et al., 2013; Cánovas et al., 2016; García Vázquez, 2015).

En definitiva, la producción de vivienda asequible en España se ha desarrollado mayoritariamente como respuesta no planificada a una necesidad sobrevenida (Centellas et al., 2009). En cierta manera la promoción residencial pública se ha instrumentalizado como un método paliativo para corregir desequilibrios ya manifiestos en relación a las dificultades de acceso a la vivienda de cada momento —la proliferación de diferentes formas de infravivienda en algunos momentos, la crisis social en otros, han sido los desencadenantes principales de las políticas de vivienda (Pacheco y Sales, 2011). Las respuestas legislativas y regulatorias han oscilado históricamente entre políticas intervencionistas y liberales (con una tendencia clara hacia estas últimas) en función de la coyuntura económica de cada momento, sin una estrategia mantenida de producción de un parque público de vivienda (por otra parte mínimo por la tendencia a la vivienda en propiedad) ni de incorporación de la vivienda como eje significativo del estado del bienestar (Hernández-Falagán, 2009). La producción de vivienda ha sido considerada parte fundamental del motor económico del país cuando ha sido necesario pero no como garantía social para las familias en las épocas de crisis. De esta manera se comprende la situación vulnerable del estado al inicio del siglo XXI, cuando la especulación inmobiliaria fruto de un mercado desregularizado y las directrices liberales del último período del siglo XX se enfrentaron a la crisis financiera y quiebra de la economía de 2008. En este contexto se inicia la reflexión de este artículo.

2 METODOLOGÍA Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

Esta investigación se ha llevado a cabo a través del estudio de diferentes fuentes primarias que se enumeran a continuación.

En primer lugar, con objeto de proporcionar una comprensión de las realizaciones arquitectónicas en el contexto legislativo, se han observado las figuras regulatorias relacionadas con la vivienda que se han aprobado en España desde el período de la transición democrática. Estos documentos originales han sido revisados a través de publicaciones oficiales y repositorios legislativos estatales. La revisión ha permitido identificar cinco grandes temas normativos: ordenación urbanística, arrendamientos urbanos, vivienda asequible o protegida, propiedad de la vivienda y requerimientos técnicos. En la Fig. 1 se ofrece la relación de los documentos originales consultados.

Considerando el estado actual de transferencia de competencias en materia de vivienda a las comunidades autónomas, la figura legislativa estatal con mayor capacidad transformadora es la Ley por el derecho a la vivienda de 2023, de reciente aplicación y todavía sin perspectiva histórica para reconocer su impacto real. Sin embargo, el aspecto legislativo más significativo en relación al período de estudio es el cambio de orientación de los planes estatales de vivienda a partir de la crisis de 2008. Es el caso de los planes de 2008 (para el período 2009-2012), de 2013 (para el período 2013-2016, prorrogado en 2017), de 2018 (para el período 2018-2021), y de 2022 (para el período 2022-2025). Mientras que hasta 2008 los planes materializaban una *"política de vivienda basada en el fomento de la producción de un volumen creciente de viviendas, la ocupación de nuevos suelos y la apuesta por la propiedad como forma esencial de acceso a la vivienda"*, a partir de esta fecha las políticas se reorientan hacia la rehabilitación y el fomento del alquiler como forma de tenencia (Forns, 2020; Rodríguez, 2010; Ortega-Moreno, 2021). Como veremos, ambos aspectos tendrán una importancia fundamental en el desarrollo de nuevos modelos tipológicos en vivienda pública.

En segundo lugar, con objeto de identificar los ámbitos geográficos, agentes y realizaciones arquitectónicas residenciales más significativas

FIGURA LEGISLATIVA	AÑO	TEMA REGULADO
Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial	1978	Vivienda asequible
Real Decreto 1707/1981, de 3 de agosto, por el que se modifica la ayuda económica personal para la adquisición y arrendamiento de viviendas de protección oficial.	1981	Vivienda asequible; Arrendamientos urbanos
Real Decreto 2455/1980, de 7 de noviembre, sobre financiación y seguimiento del programa 1981-83 de construcción de viviendas de protección oficial	1981	Vivienda asequible
Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre, sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda	1983	Vivienda asequible
Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre medidas de política económica	1985	Arrendamientos urbanos
Real Decreto 1494/1987, de 4 de diciembre, sobe medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda	1987	Vivienda asequible
Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo	1990	Ordenación urbana
Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda del Plan 1992-1995	1991	Vivienda asequible
Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos	1994	Arrendamientos urbanos
Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo para el período 1996-1999	1995	Vivienda asequible
Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios profesionales	1997	Ordenación urbana
Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones	1998	Ordenación urbana
Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 1998-2001	1998	Vivienda asequible
Ley 8/1999, de 6 de abril, de Reforma de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal	1999	Propiedad horizontal
Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005	2002	Vivienda asequible
Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda	2005	Vivienda asequible
Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación	2006	Requerimientos técnicos
Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo	2007	Ordenación urbana
Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012	2008	Vivienda asequible
Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016.	2013	Vivienda asequible; Arrendamientos urbanos
Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas	2013	Arrendamientos urbanos
Orden FOM/1635/2013, de 10 de septiembre, por la que se actualiza el Documento Básico DB-HE "Ahorro de Energía", del Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo	2013	Requerimientos técnicos
Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana	2015	Ordenación urbana
Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021	2018	Vivienda asequible
Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025	2022	Vivienda asequible
Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda	2023	Vivienda asequible; Arrendamientos urbanos

FIG. 1. Figuras legislativas
Fuente: Elaboración propia

del período analizado, se han observado los repositorios de proyectos de vivienda en España depositados para su participación en certámenes de arquitectura. Se han consultado específicamente los archivos digitales de tres de estos repositorios:

Los Premios FAD de Arquitectura e Interiorismo. Los convoca la asociación ArquinFAD, miembro del Fomento de las Artes y del Diseño (FAD), desde 1958.

Los Premios de Arquitectura Contemporánea de la Unión Europea Mies van der Rohe (EUmies Awards). Los convoca la Fundación Mies Van der Rohe desde 1988.

Los Premios de la Bienal Española de Arquitectura y Urbanismo (BEAU). Los convoca el Gobierno de España desde 1989.

Se ha considerado una fuente de información importante por su valor para identificar las propuestas arquitectónicas contemporáneas —significativas en términos cualitativos— completadas

en España en materia de vivienda colectiva en los últimos años (entre 2008 y 2024). Los tres certámenes escogidos aportan la selección de proyectos con criterios de objetividad, representatividad del territorio nacional y receptividad positiva de la participación de proyectos de vivienda colectiva, a la vez que evitan los criterios editoriales o curatoriales subjetivos de otro tipo de publicaciones o plataformas culturales. Se ha procedido al vaciado de datos e información gráfica correspondientes a los proyectos premiados en las diferentes categorías de estos certámenes. Finalmente, se han cruzado los datos de las tres selecciones para descubrir los proyectos que han contado con un reconocimiento más unánime. En la Fig. 2 se ofrece la relación de los proyectos que han recibido algún tipo de reconocimiento en al menos dos de los certámenes.

Entre los 24 proyectos relacionados el modelo de promoción pública es la situación dominante, y entre las entidades promotoras destacan dos: el Instituto Balear de la Vivienda (IBAVI) con 6 realizaciones, y el Instituto Metropolitano de Promoción de Suelo y Gestión Patrimonial del Área Metropolitana de Barcelona (IMPSOL) con 4 proyectos. Entre ambos organismos suman más del 40% de los proyectos que podemos considerar especialmente significativos de acuerdo con los criterios indicados. Si lo observamos geográficamente, la distribución es incluso más asimétrica. Solo 5 de los 24 proyectos

PROYECTO	ESTUDIO DE ARQUITECTURA	ENTIDAD PROMOTORA	FAD	EUMIES AWARDS	BEAU
40 viviendas de alquiler en Sant Feliu de Llobregat (2023)	MAIO	IMPSOL	•	•	
42 viviendas sociales en Son Servera (2023)	Peris+Toral	IBAVI	•	•	
136 viviendas sociales en Gavà (2022)	HArquitectes	IMPSOL	•	•	•
43 viviendas sociales en Ibiza (2022)	Peris+Toral	IBAVI	•		•
8 viviendas de alquiler protegido en Palma (2021)	Oliver, Moyá, Martín, Reina	IBAVI	•		•
54 viviendas sociales en el Bon Pastor, Barcelona (2021)	Peris+Toral, Jaime Pastor	IMHAB	•		•
46 viviendas sociales en Fabra & Coats, Barcelona (2020)	Roldán+ Berengué	IMHAB	•	•	•
85 viviendas sociales en Cornellà de Llobregat (2020)	Peris+Toral	IMPSOL	•	•	•
35 viviendas (bloque 6x6) en Girona (2020)	Bosch+ Capdeferro	Privada	•	•	•
5 viviendas sociales en Palma (2020)	Oliver, Moyá, Martín, Reina	IBAVI		•	•
79 viviendas protegidas en Sant Boi de Llobregat (2019)	Herreros, MIM-A	IMPSOL	•	•	•
Rehabilitación de viviendas en Vallirana 47, Barcelona (2018)	vora	Privada		•	•
Cooperativa de 28 viviendas La Borda (2018)	Lacol	Coop.		•	•
14 viviendas de protección pública en Sant Ferran (2017)	Oliver, Moyá, Martín, Reina	IBAVI	•	•	•
22 viviendas en calle Provença, Barcelona (2016)	MAIO	Privada	•	•	•
8 viviendas experimentales en Granada (2016)	Elisa Valero	Coop.	•		•
Viviendas de realojo en Pamplona (2013)	Pereda, Pérez	PCH	•		•
19 viviendas sociales en Sa Pobla (2012)	Ripoll, Tizón	IBAVI	•		•
57 viviendas universitarias en la ETSAV, Sant Cugat (2012)	DataAE, HArquitectes	UPC	•		•
32 viviendas protegidas en San Vicente del Raspeig (2012)	Alfredo Payá	IVV	•		•
127 viviendas protegidas en el Raval, Barcelona (2010)	Bru, Lacomba, Setoain	IMHAB	•	•	
146 viviendas sociales (Celosía) en Madrid (2009)	Blanca Lleó, MVRDV	EMVS	•	•	
80 viviendas de protección oficial en Salou (2009)	Toni Gironés	FIA	•		•
40 apartamentos tutelados para mayores en Benidorm (2008)	Javier García-Solera	IVV	•		•

FIG. 2. Listado de proyectos especialmente reconocidos
Fuente: Elaboración propia

se localizan fuera de las comunidades autónomas de Catalunya (representada con 13 proyectos) e Islas Baleares (representada con los 6 proyectos del IBAVI).

En tercer lugar, con objeto de conocer las particularidades de las entidades públicas promotoras que han sido identificadas como casos de estudio especialmente significativos, se han revisado los archivos y repositorios digitales de IBAVI e IMPSOL. En ellos se han observado los expedientes de los concursos, especialmente en relación con los requisitos de diseño y con la interpretación de la legislación vigente antes mencionada. Se ha contado también con fuentes bibliográficas (la mayoría autoeditadas) que permiten conocer la historia de ambas entidades y sus realizaciones más significativas. A continuación se relacionan los textos utilizados específicamente para este trabajo:

IBAVI

- Márquez Cecilia, F., Levene, R. C. (2023): *IBAVI, 2019-2023 : una investigación colectiva*. Madrid, España, El Croquis editorial. (Márquez Cecilia & Levene, 2023).
- Oliver, C., Martín, A., Moyá, J. (2018): *Life reusing Posidonia*. Palma, España, Institut Balear de l'Habitatge IBAVI. (Oliver, Martín y Moyá, 2018).

IMPSOL

- IMPSOL (1997): *Vivienda asequible : la propuesta del IMPSOL*. Barcelona, España, IMPSOL-AMB-COAC. (Impsol, 1997).
- Iglesias, A., Vendrell i Amat, J. (2003): *Habitatge protegit metropolità : 1995-2003*. Barcelona, España, AMB.
- Torra i Xicoy, R. M., Iglesias, A., Borrell Bru, J. M., Cervera, M. (2014): *Habitatge metropolità 2004-2014: projectes i obres Àrea Metropolitana de Barcelona*. Barcelona, España, AMB.
- Caparrós, A., Fernández, F., Ortega, Ll., Santacana, A. (2022): *Paisajes habitacionales*. Barcelona, España, AMB-IMPSOL.
- Poch, M. (2024): *Vivienda en el área metropolitana de Barcelona. IMPSOL 2015-2024*. Barcelona, España, AMB-IMPSOL.

3 CASO DE ESTUDIO 1: IBAVI

El contexto de trabajo del IBAVI está condicionado por la situación de una comunidad autónoma dependiente económicamente del turismo donde las políticas de vivienda habían sido escasas y destinadas principalmente a la vivienda en propiedad hasta la crisis de 2007 (Salom y Mas, 2010; Rullan, 1999; Vives-Miró y Rullan, 2017). Su Estatuto de Autonomía del mismo año especificó

> Que las administraciones públicas de las Illes Balears garantizarán el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos de las Illes Balears y que se regularán por ley las ayudas para promover este derecho, especialmente a favor de los jóvenes, de las personas sin medios, de las mujeres maltratadas, de las personas dependientes y de aquellas otras en cuyo caso las ayudas estén justificadas.

Se hace referencia a la regulación que se aprobará como Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears. En ella se proponen cambios significativos, como la protección permanente de la vivienda pública, además de interesantes criterios de calidad e innovación.

Otro antecedente especialmente singular para comprender el contexto es el desarrollo del proyecto Life Reusing Posidonia, una iniciativa del IBAVI, en colaboración con la DG de Medio Natural, Educación ambiental y Cambio Climático, financiada por la Unión Europea dentro del programa LIFE+2012, para la construcción de 14 viviendas protegidas en Formentera. Se trataba de desarrollar métodos de construcción innovadores en relación a los criterios ambientales, y que significó un referente a escala nacional por sus objetivos anticipados de eficiencia energética (siempre con la premisa de reducir la demanda con sistemas pasivos hasta evitar la necesidad del uso de climatización con sistemas activos). El proyecto permitió la monitorización y el retorno de un conocimiento que se aplicó en los concursos públicos de 2020 y 2021. En ellos se manifestaron unos criterios de valoración de propuestas muy ambiciosos en relación a las propuestas arquitectónicas, que se reproducen a continuación.

a Calidad arquitectónica del proyecto y de las intervenciones

1 La calidad espacial del edificio y de cada una de las dependencias y la adecuada ubicación de éstas.
2 Desarrollo del programa de necesidades y criterios generales previstos.
3 Equilibrio entre superficie construida y útil, con vistas a garantizar la viabilidad económica de la construcción proyectada.
4 Análisis de la relación entre los espacios privados y los públicos.
5 Integración paisajística en el entorno urbano.



FIG. 3. Planta de conjunto y tipologías del proyecto 14 viviendas de protección pública en Sant Ferran
Fuente: IBAVI, 2019-2023 : una investigación colectiva

6 Otros aspectos que el Jurado pueda considerar importantes.

b Adecuación funcional de la propuesta

1 La capacidad del edificio para garantizar un menor coste en su mantenimiento posterior y una mejor utilización y funcionamiento del edificio por la elección de materiales, acabados y el diseño de sistemas e instalaciones.
2 Adaptación de las tipologías de la vivienda a las nuevas necesidades y demandas sociales y adaptación a nuevos modelos y/o fórmulas familiares, teniendo en cuenta la coherencia entre su calidad y el coste de las mismas.
3 Flexibilidad de usos.
4 Se tendrá en cuenta la total accesibilidad de cualquier persona, sea cual sea su condición física, y el fomento de los mismos recorridos públicos para todas las personas.

c Sostenibilidad y criterios ambientales

1 Propuestas que superen los requisitos mínimos recogidos en las bases técnicas para dar respuesta a la emergencia climática.
2 Innovación y calidad de las propuestas desde la sostenibilidad (trazabilidad, reducción del consumo de agua y producción de residuos durante la ejecución de las obras y durante la vida útil del edificio, análisis de la toxicidad de los materiales, reducción de la huella ecológica, garantía de los derechos laborales en los procesos de extracción y tratamiento de los materiales a utilizar en las obras, autosuficiencia energética y confort mediante sistemas pasivos, iluminación y ventilación cruzada de cada estancia, etc.).

d) Velocidad de ejecución de las obras

1 Sencillez de proyecto y sistemas constructivos que garanticen mayor velocidad de ejecución de las obras para dar respuesta a la emergencia habitacional.
2 Se tendrá en cuenta la reducción de los plazos de ejecución de las obras.

Se apunta hacia viviendas que eliminan tipológicamente las jerarquías funcionales y dimensionales en busca de espacios versátiles y apropiables, garantizando la rotación de usuarios y la adaptación a diferentes modelos de habitar. Y se elevan extraordinariamente las exigencias de sostenibilidad. Podemos observar los resultados en cuatro de los ejemplos identificados anteriormente como piezas especialmente singulares.

14 viviendas de protección pública en Sant Ferran, Formentera (2017). Carles Oliver, Antonio Martín, Xim Moyà, Alfonso Reina, Maria Antonia Garcías (IBAVI)

Es un proyecto especialmente singular por su carácter exploratorio como proyecto piloto para el IBAVI, fundamentalmente desde la perspectiva de la sostenibilidad. Se propone una arquitectura emparentada con los modelos tradicionales, con accesos directos desde la calle y orientaciones favorables a las brisas marinas y

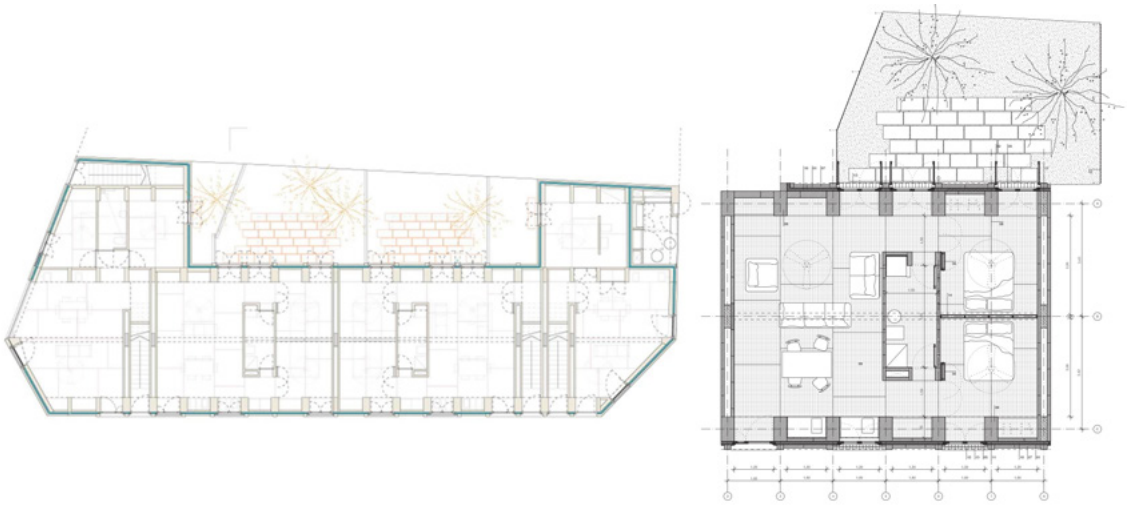


FIG. 4. Planta de conjunto y tipologías del proyecto 8 viviendas de alquiler protegido en Palma
Fuente: IBAVI, 2019-2023 : una investigación colectiva

la ventilación cruzada. Se plantea el uso de posidonia como material aislante compactada en palés reutilizados, haciendo una inversión monitorizada en recursos locales y mano de obra no altamente cualificada. Las tipologías resultantes concatenan las estancias de forma versátil en una doble crujía longitudinal.

8 viviendas de alquiler protegido en Palma (2021). Carles Oliver, Xim Moyà, Antonio Martín, Alfonso Reina (IBAVI), Miguel Nevado (estructura)

El proyecto opta por una construcción en piedra arenisca "mares", extraída en el mismo término municipal, por su condición vernacular, el bajo impacto ambiental de su uso, y su condición de elemento con capacidad de trabajo tensional a compresión. De esta manera se asegura un comportamiento térmico eficiente por la inercia térmica de la envolvente propuesta. Se define una pieza fundamentalmente lineal con dos bóvedas de cañón continuas que se soportan lateralmente mediante elementos contrafuertes de marés —que permiten alojar elementos de uso de los espacios, como las cocinas—, y pantallas intermedias que articulan la distribución. De nuevo, se articula una sencilla distribución con piezas contiguas.

43 viviendas sociales en Ibiza (2022). Peris + Toral Arquitectes

El proyecto se plantea con muros paralelos de carga ejecutados con bloques de tierra compacta de 20 cm de espesor. Los muros proporcionan unas condiciones de inercia térmica y aislamiento acústico adecuadas, a la vez que catalizan una distribución lineal de piezas rectangulares equivalentes de 4x3 metros. Estas piezas son colonizadas por las diferentes unidades de vivienda mediante una articulación dinámica de la apropiación, utilizando como divisiones los propios elementos estructurales y aprovechando las condiciones térmicas que proporcionan los patios. Las viviendas resultantes concatenan espacios equivalentes de distribución variable.

42 viviendas sociales en Son Servera (2023). Peris + Toral Arquitectes

El proyecto se ubica en el borde del municipo mallorquín de Son Cervera respetando con habilidad la escala de las edificaciones colindantes, a la vez que respondiendo a la topografía con un doble volumen escalonado. La construcción relaciona muros de carga cerámicos con fachadas de arenisca local en una construcción sencilla con presencia de madera en las celosías. Las dos piezas se articulan desplazándose longitudinalmente para liberar sendos patios en las esquina, privatizados con tapias y cualificados con vegetación y texturas locales. Una galería intermedia abierta ejerce de elemento de comunicación horizontal entre las unidades de vivienda. Estas gozan de ventilación cruzada en una articulación diagonal de la pieza principal que dispone en los extremos de dos ámbitos intermedios (uno de ellos un interesante jardín de invierno) y los accesos a sendos dormitorios en la tipología más repetida.

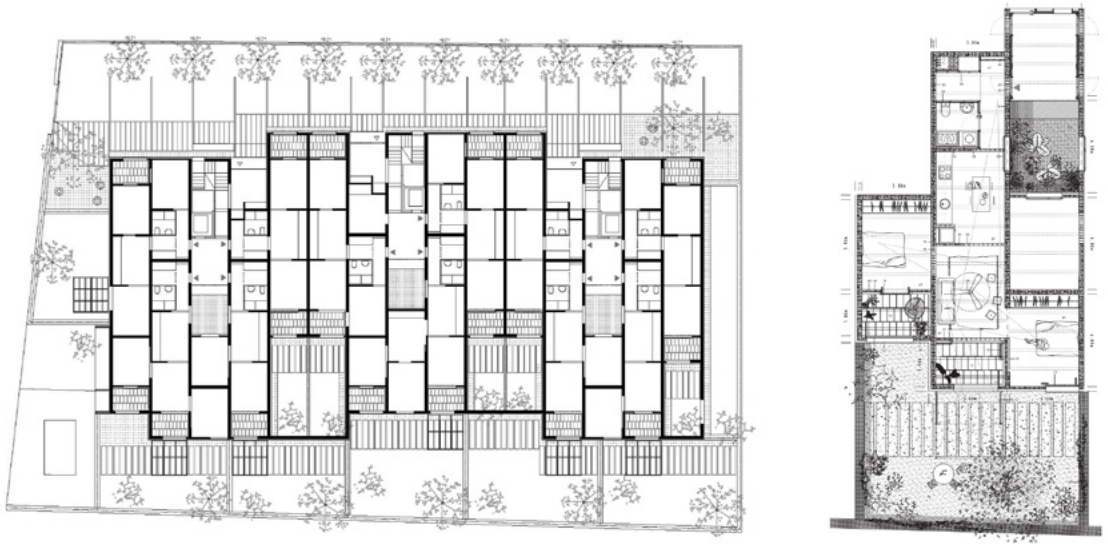


FIG. 5. Planta de conjunto y tipologías del proyecto 43 viviendas sociales en Ibiza
Fuente: IBAVI, 2019-2023 : una investigación colectiva

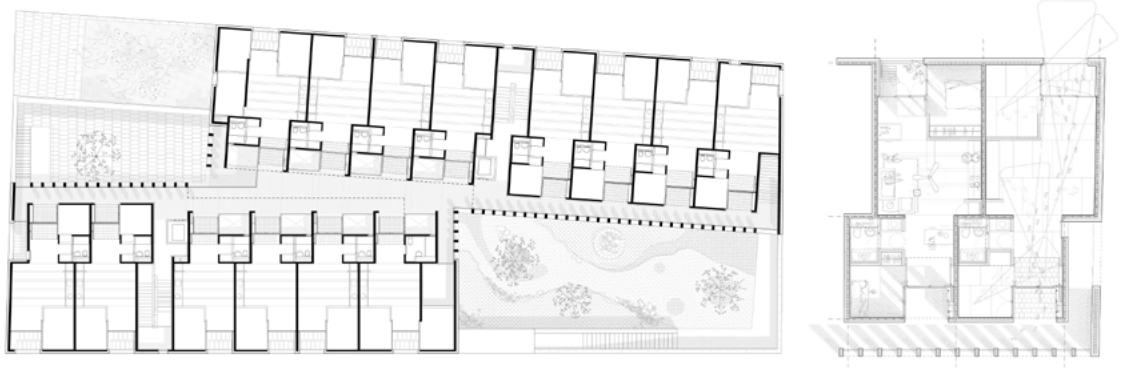


FIG. 6. Planta de conjunto y tipologías del proyecto 42 viviendas sociales en Son Servera
Fuente: IBAVI, 2019-2023 : una investigación colectiva

4 CASO DE ESTUDIO 2: IMPSOL

Las circunstancias del IMPSOL son aparentemente dispares de las del IBAVI aunque se detecta cierta convergencia en cuanto a la voluntad de innovación y de comprensión de la vivienda como servicio público. El IMPSOL es una entidad pública de carácter empresarial adscrita al Área Metropolitana de Barcelona (AMB). Se creó en 1985 como una entidad urbanística especial conforme a la legislación del momento, y desde entonces ha sido un actor clave en la promoción de viviendas de protección oficial en el AMB, especialmente por el crecimiento de la población que se dio en las últimas décadas del siglo XX (Ferrer, 2006). Frente al reto de ordenación de un ámbito metropolitano fragmentado en múltiples municipios en crecimiento simultáneo, el IMPSOL se ha situado como agente articulador en el que la vivienda asequible ha operado como herramienta de ordenación urbanística, reciclaje y cosido urbano, y como regulador social de los nuevos barrios (Font, 1997 y 2000; Vilanova, 1997).

Especialmente en el período más reciente, entre 2015 y 2024, ha impulsado proyectos que integran calidad arquitectónica, eficiencia energética, innovación tipológica e inclusividad, marcando un cambio en el modelo tradicional de vivienda social en la región. Al igual que en el IBAVI, el IMPSOL ha apostado también por la innovación constructiva, como demuestran

algunas de las promociones de mayor escala construidas con madera contralaminada (CLT), también en búsqueda de criterios objetivos de sostenibilidad y eficiencia en la edificación.

En el caso del IMPSOL, el marco de inflexión también puede rastrearse desde circunstancias regulatorias. En 2007, coincidiendo con el inicio de la crisis económica, se aprobó en Catalunya la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda (regulando lo previsto en el Estatuto de Autonomía de 2006). La ley es precisa definiendo una apuesta por

> la creación de un parque específico de viviendas asequibles que permita atender las necesidades de la población que necesita un alojamiento. Este parque debe ser suficiente para permitir la movilidad y la adaptación a las necesidades cambiantes de las personas, y especialmente integrado en cuanto al entorno físico así como bajo el punto de vista social.

Si bien en la anterior Ley de Barrios de 2004 (Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial) ya se ponía especial atención en las circunstancias sociales y particularmente en la equidad de género, la ley de 2007 fue muy precisa en identificar determinados requisitos exigibles a las viviendas:

> La innovación en la concepción y el diseño de la vivienda, que debe permitir la flexibilidad en la utilización de los elementos para facilitar el trabajo doméstico y para adecuarse a los nuevos roles de género, y que debe permitir también efectuar transformaciones dentro de la vivienda para adaptarla a las variaciones en la estructura familiar, en su caso. Dicha innovación, en términos de perfeccionamiento, debe facilitar la introducción de nuevas tecnologías.

Estas indicaciones fueron recogidas por el IMPSOL a través de los grupos de trabajo de los técnicos municipales, propiciando una modificación ostensible de los pliegos de condiciones técnicas de los concursos a partir de 2017 (Muxí, 2020). Los criterios para la valoración de las propuestas se indican a continuación:

a Contextualització i coherència del conjunt amb l'entorn existent

1 La capacitat de relacionar-se amb l'entorn.
2 La racionalitat i funcionalitat de la proposta.
3 La coherència, conceptualització, originalitat, resolució del conjunt.

b Qualitat d'agregació, funcionament i tipologia de l'edifici d'habitatges

1 La qualitat de la proposta arquitectònica.
2 La resolució, funcionalitat, flexibilitat i adequació de la planta baixa i la seva relació amb l'espai públic.
3 La racionalitat i funcionalitat de l'edifici i el seu rendiment de superfície útil vs. construïda.
4 La coherència, viabilitat estructural, constructiva i econòmica.
5 La facilitat de manteniment.

c Proposta d'habitatges

1 La qualitat espaial de la proposta d'habitatges.
2 La racionalitat, funcionalitat, adaptabilitat / flexibilitat i perspectiva de gènere de l'habitatge.
3 La coherència, racionalitat constructiva i facilitat de manteniment.
4 La originalitat i innovació.

d Estratègia d'estalvi energètic i cicle de vida

1 La capacitat del projecte de resoldre de forma passiva les estratègies d'estalvi energètic, d'autosuficiència i sostenibilitat.
2 La justificació tècnica i viabilitat de les estratègies d'estalvi energètic, d'autosuficiència i sostenibilitat.

Curiosamente, aunque se sigue mencionando una tipología genérica *("la tipología genérica es la de una vivienda con una pieza principal de comedor-estar, cocina (que puede ser segregada o no), 3 habitaciones de superficie no inferior a 8m², 1 cuarto de baño y cuando se pueda la previsión de un espacio adicional que puede ser baño o almacenamiento")*, se hace mención explícita a un replanteamiento tipológico:

> Se pretenden viviendas inclusivas y diseñadas teniendo en cuenta la perspectiva de género, y por tanto que rompan con las jerarquías espaciales, así como los repartos tradicionales de roles y poderes tradicionales. Igualmente, las viviendas preverán la incorporación de la diversidad de usos requeridos en las diferentes etapas de la vida de los ocupantes en la compleja sociedad actual, considerando las necesidades de las tareas de los cuidados.

Observemos también los resultados en cuatro ejemplos identificados anteriormente.



FIG. 7. Planta de conjunto y tipologías del proyecto 79 viviendas protegidas en Sant Boi de Llobregat
Fuente: Vivienda en el área metropolitana de Barcelona. IMPSOL 2015-2024

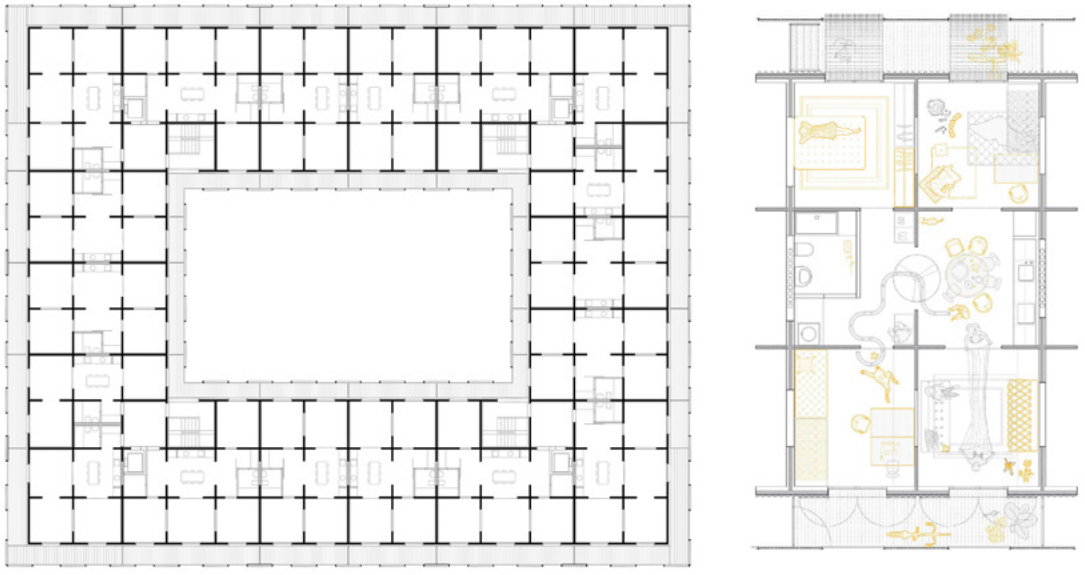


FIG. 8. Planta de conjunto y tipologías del proyecto 85 viviendas sociales en Cornellà de Llobregat
Fuente: Vivienda en el área metropolitana de Barcelona. IMPSOL 2015-2024

79 viviendas protegidas en Sant Boi de Llobregat (2019). Estudio Herreros, MIM-A

Se plantea un volumen compacto que pese a disponer 12 viviendas por planta tipo se resuelve con un único núcleo de comunicación vertical. Se formaliza así un volumen monolítico que sorprende por la porosidad interior lograda mediante la extracción del patio principal y las terrazas horizontales. Ello facilita un comportamiento climático especialmente eficiente, aunque apoyado por sistemas activos. Las viviendas se resuelven con una tipología relativamente convencional, que todavía incorpora pasillos y diferencia áreas de día y de noche.

85 viviendas sociales en Cornellà de Llobregat (2020). Peris + Toral Arquitectes

Probablemente uno de los edificios más significativos de la exploración arquitectónica residencial de los últimos años. El edificio reproduce un bloque de manzana cerrada en torno a un patio en un contexto urbano denso con el que no plantea un diálogo específico. Sin embargo resuelve la distribución de la planta con una trama regular de espacios equivalentes construida en madera (CLT) que permite distribuir 114 módulos de dimensiones generosas para formar 18 viviendas por planta articuladas en torno a 4 núcleos de comunicación. La tipología residencial se constituye como un grupo de

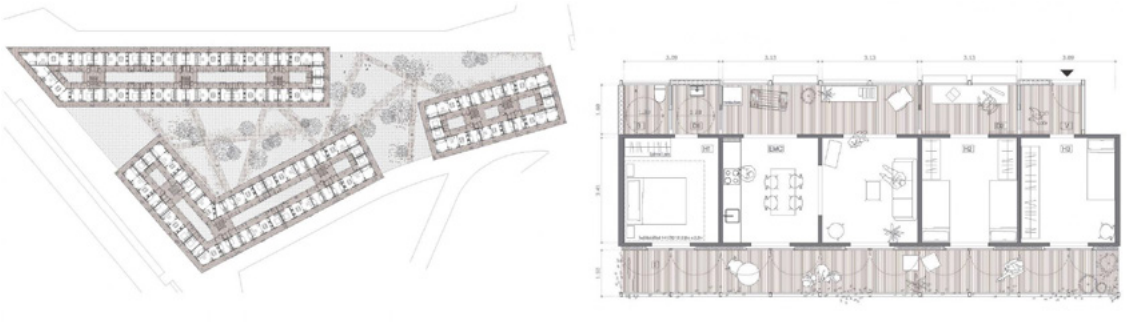


FIG. 9. Planta de conjunto y tipologías del proyecto 136 viviendas sociales en Gavà
Fuente: Vivienda en el área metropolitana de Barcelona. IMPSOL 2015-2024

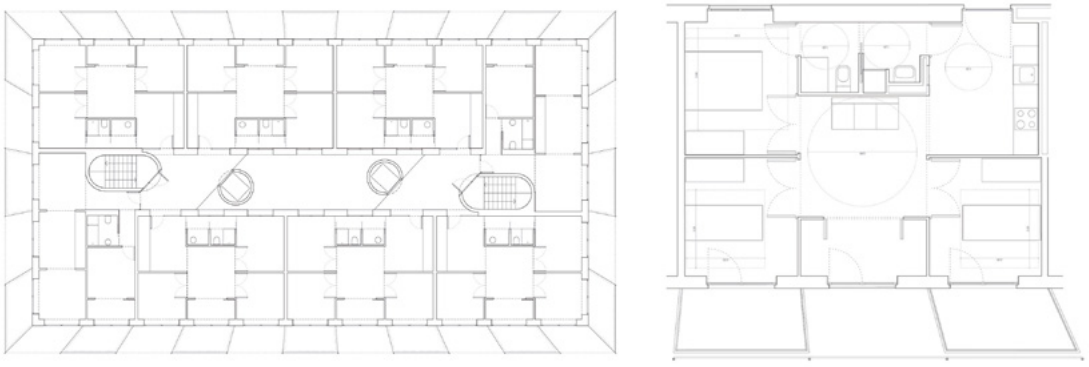


FIG. 10. Planta de conjunto y tipologías del proyecto 40 viviendas de alquiler en Sant Feliu de Llobregat
Fuente: Vivienda en el área metropolitana de Barcelona. IMPSOL 2015-2024

habitaciones comunicantes con los equipamientos técnicos ocupando las posiciones centrales y dotando de gran versatilidad a la ocupación de los módulos.

136 viviendas sociales en Gavà (2022). HArquitectes

Conjunto organizado en tres unidades en forma de anillos con patio lineal interior que se articulan con el borde de la localidad. Destaca un planteamiento estructural de pantallas de hormigón que se entrecruzan para formalizar tanto la envolvente como la distribución interior. Los espacios residenciales quedan configurados como alineaciones contiguas de habitaciones equivalentes comunicadas por una franja de terraza interior y por una galería exterior. Tanto las dimensiones de los módulos como la disposición generosa de los anillos de distribución favorece una apropiación versátil y flexible de los espacios.

40 viviendas de alquiler en Sant Feliu de Llobregat (2023). MAIO

El proyecto propone un bloque de cinco plantas, aislado, compacto, con patio interior que resuelve una distribución original de las viviendas con criterios geométricos sencillos e inteligentes. Se facilita una materialización preindustrializada que optimiza el comportamiento climático del edificio. Las terrazas y una estructura auxiliar determinan una franja de profundidad con espacios exteriores y protecciones solares en forma de cortinajes de exterior. Las viviendas se articulan de manera flexible en piezas concatenadas a tresbolillo, distribuidas en torno a un espacio central de uso versátil e indeterminado.

5 OBSERVACIONES Y CONCLUSIONES

Se hace evidente que tanto la evolución de las figuras regulatorias propias del ámbito de la vivienda como su aplicación generosa por parte de las instituciones públicas de vivienda

observadas han generado un espacio de oportunidad que se ha materializado en experiencias residenciales de gran interés arquitectónico. Si bien las condiciones de IBAVI e IMPSOL son diferentes en cuanto a escalas de trabajo o limitaciones propias de los territorios en los que actúan, son visibles determinadas similitudes en cuanto a su voluntad de innovación tanto en la escala social de producción de hábitat como en la materialización sostenible de piezas arquitectónicas de bajo impacto ambiental. Podemos resumir estas dos capas fundamentales de innovación.

5.1 Innovación tecnológica

Exploración de sistemas estructurales eficientes e innovadores

Vemos esta exploración por parte de todos casos de estudio. Hemos observado modelos estructurales conocidos, como entramados de hormigón armado utilizados como acabado final; sistemas ligeros de aplicación más reciente, como estructuras de CLT; estructuras murarias de bajo impacto ambiental, como las construidas con bloques de tierra compacta; o incluso recuperación de sistemas tradicionales de piedra para la consecución de eficiencia energética por inercia térmica.

Implementación de medidas creativas y pasivas de ahorro energético

Los casos de estudio (especialmente los de IBAVI) son paradigmáticos por la voluntad explícita de limitar el impacto ecológico de la edificación en todas sus dimensiones, actuando por encima de los requerimientos normativos. Buena parte del esfuerzo de diseño se destina a las estrategias constructivas y volumétricas que permitirán el comportamiento óptimo, desplazando el foco del trabajo proyectual hacia planteamientos más conscientes del conjunto del proceso arquitectónico (Oliver, 2019).

5.2 Innovación tipológica

Eliminación de jerarquías funcionales y dimensionales

Los proyectos eluden las tipologías tradicionales orientadas a modelos familiares nucleares para proporcionar espacios equivalentes y equipotenciales que son dimensionados de acuerdo a diferentes usos y ocupaciones posibles (Bezos-Alonso, 2018; Colmenares, 2017). Se establecen relaciones de igualdad frente a los equipamientos y servicios técnicos (cocinas y baños). En particular, las cocinas ocupan espacios centrales facilitando las tareas de cuidado y la visibilidad de las actividades reproductivas.

Desaparición de corredores y pasillos

La desaparición de los pasillos y la disposición de habitaciones concatenadas (algo que casi puede caracterizarse de tendencia a la vista de los proyectos), no parece que responda tan claramente a un retorno a los modelos italianos de enfilade (Evans, 1978), como tiende a justificarse por las inmediatas analogías formales, sino que más bien parece el recurso necesario para maximizar la superficie de las habitaciones sin perder eficiencia en la ocupación global de la edificabilidad disponible. Se manifiesta, en todo caso, el valor difuso de las tipologías cuando se diseñan desde la flexibilidad de ocupación (Hernández-Falagán, 2021 y 2025).

El valor de estos nuevos paradigmas en la edificación residencial es especialmente significativo por el impacto pedagógico que su divulgación está teniendo a través de múltiples medios arquitectónicos. Si bien las realizaciones de IBAVI o IMPSOL son hasta el momento exclusivamente significativas en los contextos geográficos donde estas instituciones operan, la metodología de esta observación permite destacar su reconocimiento por parte del conjunto del estado. Por eso podemos situar estos casos de estudio y los paradigmas que personifican como indicadores a seguir observando en las realizaciones residenciales del futuro inmediato.

6 BIBLIOGRAFÍA

Bezos-Alonso, J. L. (2018): El espacio equipotencial en la vivienda como estrategia para la adaptabilidad. *Materia Arquitectura*, 18, pp. 42-55.

Cánovas, A., Espegel, C., Delapuerta, J.M., Martínez-Arroyo, C., Pemjeam, R. (2013): *Vivienda colectiva en España. Siglo XX (1929–1992)*. Madrid, TC Cuadernos.

Cánovas, A., Espegel, C., Delapuerta, J.M., Martínez-Arroyo, C., Pemjeam, R. (2016): *Vivienda colectiva en España. 1992–2015*. Madrid, TC Cuadernos.

Caparrós, A., Fernández, F., Ortega, Ll., Santacana, A. (2022): *Paisajes habitacionales*. Barcelona, España, AMB-IMPSOL.

Centellas, M., Jordà, C., Landrove, S. (2009): *La vivienda moderna. Registro DOCOMOMO Ibérico. 1925–1965*. Madrid, Fundación Arquia.

Colmenares, S. (2017): La Planta de Equivalencias. Mat-rooming. *VLC arquitectura*. Research Journal, 4(2), pp. 55.

Evans, R. (1978): Figures, doors and passages. *Architectural Design*, 48, pp. 267-278.

Ferrer, A. (2006): Vivienda y vivienda social en el area metropolitana de Barcelona. Una vision retrospectiva. *Vivienda y sociedad. Nuevas demandas, nuevos instrumentos*, Editorial Milenio, Lleida, pp. 537-558.

Font, A. (1997): Anatomía de una metrópoli discontinua: la Barcelona metropolitana. *Papers. Regió metropolitana de Barcelona*, 26, pp. 9-19.

Font, A. (2000): Nous creixements residencials a l'àmbit metropolità: tendències I desafiaments. *Habitatge: innovació I projecte*, Barcelona, Escola Sert, pp. 15-28.

Forns, M. V. (2022): Derecho a la vivienda y emergencia habitacional en España: el rol de las Comunidades Autónomas. *Revista de Investigações Constitucionais*, 9(3), pp. 579-618.

García-Vázquez, C. (14-17 Julio de. (2004): Late capitalism and the crisis of planning [Comunicación en congreso]. *11th Conference of the International Planning History Society (IPHS)*, Universitat Politécnica de Catalunya, Barcelona, España.

García-Vázquez, C. (2015): La obsolescencia de las tipologías de vivienda de los polígonos residenciales construidos entre 1950 y 1976. Desajustes con la realidad sociocultural contemporánea. *Informes de la construcción* 67, pp. 1–7.

Guàrdia, M., Oyón, J.L.,Rosselló, M., Hernández-Falagán, D. (2022): Working-class suburban housing, homeownership and urban social movements during Francoism in Barcelona, 1939–1975. *Planning Perspectives,* 38, pp. 671–93.

Hernández-Falagán, D. (2025): *Periferias y vivienda difusa*. Barcelona, España, Puente Editores.

Hernández-Falagán, D., Rosselló, M. (2024): A Brief History of Social Housing in Spain: Residential Architecture and Housing Policies in the 19th and 20th Centuries. *Histories*, 4(3), pp. 326-345.

Hernández-Falagán, D. (2021): Review of Design of Collective Housing in the 21st Century. *Buildings* 11, pp.157.

Hernández-Falagán, D. (2019): *Innovación en vivienda asequible. Barcelona 2015-2018*. Barcelona, España, Ayuntamiento de Barcelona.

Hernández-Falagán, D., Montaner, J. M. (2019): Housing in Barcelona: New Agents for New Policies. *Footprint*, 13(1), pp. 153-160.

Iglesias, A., Vendrell-i Amat, J. (2003): *Habitatge protegit metropolità : 1995-2003*. Barcelona, España, AMB.

Impsol. (1997): *Vivienda asequible : la propuesta del IMPSOL*. Barcelona, España, IMPSOL-AMB-COAC.

Márquez-Cecilia, F., Levene, R. C. (2023): *IBAVI, 2019-2023 : una investigación colectiva*. Madrid, España, El Croquis editorial.

Montaner, J. M., Muxí, Z. (2006): *Habitar el presente. Vivienda en España: Sociedad, ciudad, tecnología y recursos*. Madrid, Ministerio de vivienda.

Muxí, Z. (2020): Aplicación de la perspectiva de género al urbanismo y la arquitectura: experiencias a escala regional y municipal en Cataluña. *Ciudad y territorio, estudios territoriales*, 52(203), pp. 57-70.

Secchi, B. (1989): *Un progetto per l'urbanistica*. Turín, Italia, Giulio Einaudi.

Oliver, C. (2019): La vida instrucciones de Reúso: Instituto Balear de la vivienda (IBAVI). *Summa+*, 170, pp. 86-89.

Oliver, C., martín, A., Moyà, J. (2018): *Life reusing Posidonia*. Palma, España, Institut Balear de l'Habitatge IBAVI.

Ortega-Moreno, I. (2021): Ley de Suelo de 2015: urbanismo sostenible y acceso a la vivienda. *Ciudad Y Territorio*. Estudios Territoriales, 53(207), pp. 5-22.

Oyón, J.L., Guàrdia, M., Rosselló, M., Hernández-Falagán, D., Roger, J. (2021): *La revolució de l'habitatge a les perifèries obreres i populars. Nou Barris. 1939–1980*. Barcelona, MUHBA.

Pacheco, P., Sales, L. (2011): El derecho a la vivienda: del reconocimiento constitucional a la realización efectiva. Los cambios del siglo XXI. *Derecho privado y Constitución*, (25), pp.349-398.

Poch, M. (2024): *Vivienda en el área metropolitana de Barcelona. IMPSOL 2015-2024*. Barcelona, España, AMB-IMPSOL.

Rodríguez, R. (2010): La política de vivienda en España en el contexto europeo: deudas y retos. *Revista Invi*, 25(69), pp.125-159.

Rullan, O. (1999): Crecimiento y política territorial en las Islas Baleares (1955-2000). *Estudios geográficos*, 60(236), pp. 403-442.

Sanz-Alarcón, J. P., Solano, M. (2018): *Estudio sobre la vivienda social del siglo XX en España*. Cartagena, Junda de Andalucía, Fundación DOCOMOMO Ibérico.

Salom, M. B., Mas, I. M. (2010): Una geohistoria de la turistización de las islas Baleares. *El periplo sustentable*, 18, pp. 69-118.

Torra-i-Xicoy, R. M., Iglesias, A., Borrell-Bru, J. M., Cervera, M. (2014): *Habitatge metropolità 2004-2014: projectes i obres Àrea Metropolitana de Barcelona*. Barcelona, España, AMB.

Vilanova, J. M. (1997): Las tramas residenciales en la Barcelona metropolitana. *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, estratègies, planejament*, 26, pp. 53-70.

Vives-Miró, S., Rullan, O. (2017): Desposesión de vivienda por turistización?: Revalorización y desplazamientos en el Centro Histórico de Palma (Mallorca). *Revista de Geografía Norte Grande*, (67), pp. 53-71.

7 AGRADECIMIENTOS

Trabajo desarrollado en el marco del proyecto de investigación "Cambio social y transformación urbana en la Barcelona obrera: las grandes transformaciones en el barrio, el urbanismo y la vivienda en el eje del Besós, 1920-1980", Proyecto PID2022-136744NA-C32 financiado por MCIN/AEl /10.13039/501100011033/ y por FEDER Una manera de hacer Europa.

368

Vivienda de baja altura y alta densidad: atributos e interrogantes de una alternativa tipológica

Low-Rise, High-Density Housing: Attributes and Challenges of a Typological Alternative

Guiomar Martín-Domínguez [1]
Sergio Martín-Blas [2]
Mariacristina D'Oria [3]

[1] Profesora Permanente Laboral. Universidad Politécnica de Madrid (UPM)
guiomar.martin@upm.es, https://orcid.org/0000-0003-0377-0257

[2] Profesor Contratado Doctor. Universidad Politécnica de Madrid (UPM)
sergio.martin@upm.es, https://orcid.org/0000-0001-7045-070X

[3] Investigadora R2 Doctora Junior. Universidad Politécnica de Madrid (UPM)
mariacristina.doria@upm.es, https://orcid.org/0009-0003-2414-1879

Resumen

Este artículo explora los modelos de vivienda de baja altura y alta densidad desde una doble perspectiva histórico-crítica y proyectual. Primero, rastrea los orígenes de la expresión, identificando sus atributos fundacionales y las contradicciones acumuladas a lo largo del tiempo, con una genealogía que abarca desde los años sesenta hasta hoy, incluyendo la tradición francesa del *habitat intermédiaire*. Luego, trata de verificar la vigencia del modelo mediante el análisis comparativo de seis casos europeos recientes (2003–2013). Tomando la densidad como parámetro clave y cruzándola con tres variables complementarias —independencia de accesos, articulación de espacios exteriores y adaptabilidad del sistema— se busca redefinir este concepto como una alternativa tipológica operativa, dotada de atributos específicos y reconocibles, capaz de contribuir a la innovación del proyecto contemporáneo de vivienda colectiva.

Palabras clave

Baja altura y alta densidad | Hábitat intermedio | Vivienda colectiva en Europa | Análisis comparativo de casos | Estudios tipológicos

Abstract

This article explores low-rise, high-density housing models through both a historical-critical lens and a design-led perspective. It first traces the origins of the term, identifying its foundational characteristics and the contradictions that have emerged throughout its evolution, outlining a genealogy that extends from the 1960s to the present, including the French tradition of habitat intermédiaire. *The model's current relevance is subsequently assessed through the comparative analysis of six recent European cases (2003–2013). Using density as a key relational parameter and intersecting it with three complementary variables—independent access, articulation of outdoor spaces, and system adaptability—the study aims to redefine this concept as an operative typological alternative, endowed with specific and recognizable attributes, and thus its potential innovation in contemporary collective housing design.*

Keywords

Low-rise, high-density | *Intermediate dwelling* | *Collective housing in Europe* | *Comparative case study analysis* | *Typological studies*

ESTUDIOS / ARTICLES_E18
CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
VOL. LVII, Nº 225, OTOÑO 2025
PÁGS. 368-392
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.225.18
CC BY-NC-ND
RECIBIDO: 05/05/2025
REVISADO: 27/05/2025

1 INTRODUCCIÓN

Durante varias décadas, la expresión *baja altura y alta densidad* —con su equivalente en inglés, *low-rise, high-density*— ha transitado discretamente por los márgenes del debate disciplinar en torno al proyecto urbano y de vivienda. Surgida en los años sesenta y consolidada en la década siguiente como una respuesta crítica tanto a la banalización de la ciudad de bloques como a la de la ciudad jardín, su progresiva marginación a partir de los ochenta respondió a transformaciones bien conocidas en las dinámicas urbanas dominantes y en el propio discurso arquitectónico. Sin embargo, en los últimos años, fenómenos académicos diversos, desde el redescubrimiento del *mat-building* y del *ruled-based design* hasta una renovada fascinación por la densidad e hibridación funcional, pasando por trabajos que han recuperado el tema de manera específica, han contribuido a que esta idea se infiltre de nuevo —con notable vitalidad e incluso bajo el formato de acrónimo (BAAD/LRHD)— en el léxico de proyectistas, críticos e investigadores.

La vieja fórmula parece así recuperar actualidad, respaldada por una confluencia de factores que siguen condicionando la reflexión sobre el habitar contemporáneo. Entre ellos, la asimilación de la ciudad compacta, densa y diversa como paradigma de sostenibilidad ambiental y social o la paradójica persistencia de un imaginario que continúa privilegiando la casa individual como espacio de apropiación y expresión personal frente al anonimato y la homogeneidad a los que tiende a asociarse la vivienda colectiva. En este contexto, el ideal de baja altura y alta densidad se ofrece de nuevo hoy como una forma de resistencia frente a los modelos habitacionales dominantes; una suerte de vía de escape tanto de la dispersión urbana que ha marcado el crecimiento de buena parte de la ciudad europea desde finales del siglo pasado —con densidades menguantes y una ocupación extensiva del territorio— como de las estrategias de verticalización que comprometen los valores patrimoniales y sociales ligados a las formas urbanas de centros históricos y periferias consolidadas.

Con todo, el potencial crítico de este concepto parece diluirse ante la ambigüedad semántica y el escaso rigor con que se suele manejar en la práctica profesional y el ámbito académico. Bajo una misma denominación se tienden a agrupar formas de vivienda muy diversas, desde sistemas de unidades unifamiliares adosadas o casas-patio, a agrupaciones colectivas de naturaleza dispar, algunas próximas y otras claramente ajenas a la lógica del bloque. A esta indefinición tipológica se suma una imprecisión no menor en torno a los rangos de densidad alcanzados, una cuestión que, si bien conviene abordar con cautela, demanda sin duda un esfuerzo analítico.

Este trabajo plantea por tanto la necesidad de definir los modelos de vivienda de baja altura y alta densidad en términos tipológicos, tanto a escala arquitectónica como urbana, a través de una serie de operaciones que permitan identificar, en primer lugar, sus atributos históricos originales. Fruto de este primer esfuerzo por clarificar la génesis y el alcance de la expresión en el ámbito del proyecto de vivienda moderno ha sido la identificación de una serie de casos que, reiterados en publicaciones clave de la segunda mitad del siglo XX, han terminado por configurar una suerte de canon de referencia, asentado más en una condición de densidad aparente que en criterios cuantificables objetivos. A partir de cálculos numéricos elementales se han reconocido en estos proyectos los saltos tipológicos producidos al sobrepasar determinados umbrales de densidad, así como las contradicciones que, de forma recurrente, han

acompañado la fascinación por este tipo de tejidos urbanos a lo largo de los años. Pero sobre todo, esta revisión ha permitido detectar un campo todavía escasamente explorado en la teoría del proyecto de vivienda: el de los tipos colectivos que aspiran a incorporar los beneficios de la casa individual —su cercanía al suelo y a la naturaleza, su escala humana, su facilidad de construcción y apropiación— sin renunciar a una dimensión colectiva que busca superar las convenciones de la vivienda moderna y sus formas de agrupación más recurrentes; una vía que en la Francia de los años setenta se denominó *habitat intermédiaire* y que hoy apenas pervive como categoría crítica fuera de ese contexto nacional.

Tomando como base esta perspectiva histórica, el trabajo se desplaza hacia el presente para comprobar la vigencia, el uso y aplicación en la práctica del modelo. Asumiendo la densidad como parámetro relacional clave, la segunda parte del artículo se propone indagar, a través del análisis comparado de seis casos europeos fechados en el siglo XXI, cómo determinados atributos tipológicos con implicaciones proyectuales específicas pueden favorecer nuevas formas de habitar, más sensibles a las inquietudes y demandas actuales, en las que el grado de independencia de los accesos, la articulación de espacios exteriores a distintas escalas, la adaptabilidad programática de las unidades o la integración contextual del sistema se tornan fundamentales.

En definitiva, a partir del análisis tanto histórico como presente esta investigación se propone definir un conjunto de atributos comunes que permitan considerar la baja altura y alta densidad no solo como una vaga etiqueta descriptiva, sino como una auténtica alternativa tipológica que contribuya a repensar y enriquecer el proyecto contemporáneo de vivienda colectiva y de ciudad.

2 ORÍGENES Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Fue a mediados de los sesenta cuando la expresión *low-rise high-density* comenzó a aparecer en publicaciones británicas de urbanismo y planificación territorial, aludiendo a conjuntos residenciales que, sin superar las dos o tres plantas, alcanzaban densidades superiores a las tradicionalmente asociadas a la vivienda unifamiliar (i.e. Errington, Collerton y Allot, 1964; Rees, 1965). El año 1966 supuso un momento decisivo en la consolidación conceptual de esta fórmula: varios proyectos comenzaron a agruparse bajo dicha denominación en revistas de amplio alcance como *Architectural Design* (Lerhman, 1966) *Interbuild* (Mills, 1966) o *Arena* (Rich, 1966). Los textos críticos que acompañaban a estas propuestas insistían en cómo los bloques de apartamentos modernos resultaban incapaces de satisfacer las necesidades de expresión individual de sus habitantes y en cuánto la casa unifamiliar seguía ofreciendo la forma de vida más deseable; sin embargo, al mismo tiempo, reconocían que las presiones demográficas hacían imprescindible abandonar las premisas de la ciudad jardín, por su ineficiente ocupación del suelo. Alguno de ellos se atrevía incluso a establecer un umbral mínimo de densidad para la nueva alternativa urbana —44 viviendas por hectárea[1]— y a defender que el límite superior vendría únicamente dado por criterios de protección del medioambiente (Rich, 1966, p. 242).

Esta aspiración de construir una ciudad distinta—hecha de casas, pero sin caer en la lógica dispersa del suburbio—se manifestó con especial fuerza en el concurso internacional PREVI en Lima, concebido precisamente por un inglés, Peter Land. Desde una cuidadosa lectura de la realidad social y tecnológica de la ciudad latinoamericana, Land logró convencer a los arquitectos más relevantes de su tiempo para ensayar propuestas tipológicas y constructivas radicales en torno a la idea de casa-patio progresiva; un tipo unifamiliar que podría devolver, justamente, esa posibilidad de expresión identitaria, crecimiento y cambio a cada familia, sin por ello descuidar la calidad urbana de los espacios compartidos a escala comunitaria. Fallado en 1969, el concurso PREVI acabaría convirtiéndose, con el tiempo, no solo en un referente esencial dentro de la historia de la baja altura y alta densidad —aunque en su origen la expresión no se usara como tal[2]—, sino también como un manifiesto

1_La medida original se daba en viviendas por acre (18) y en camas por acre (60-70).

2_Las bases originales del concurso solo demandaban una investigación "de técnicas en arquitectura y construcción, dentro del área general de la vivienda en baja altura, con densidad relativamente alta" (Gobierno del Perú y ONU, 1968, p. 6). Ni siquiera en el apartado dedicado a "Densidad y forma construida" se hacía referencia al concepto "baja altura y alta densidad" como categoría de proyecto. Cuando se publicaron los resultados a nivel regional. se utilizaron diversas expresiones, como "viviendas bajas de alta densidad" o de "poca altura y alta densidad" (Samper, 1972). La idea de que la expresión BAAD estuvo en el origen del concurso de PREVI es una construcción a posteriori del propio Land y otras figuras como Charles Correa o los autores de *¡El tiempo construye!*

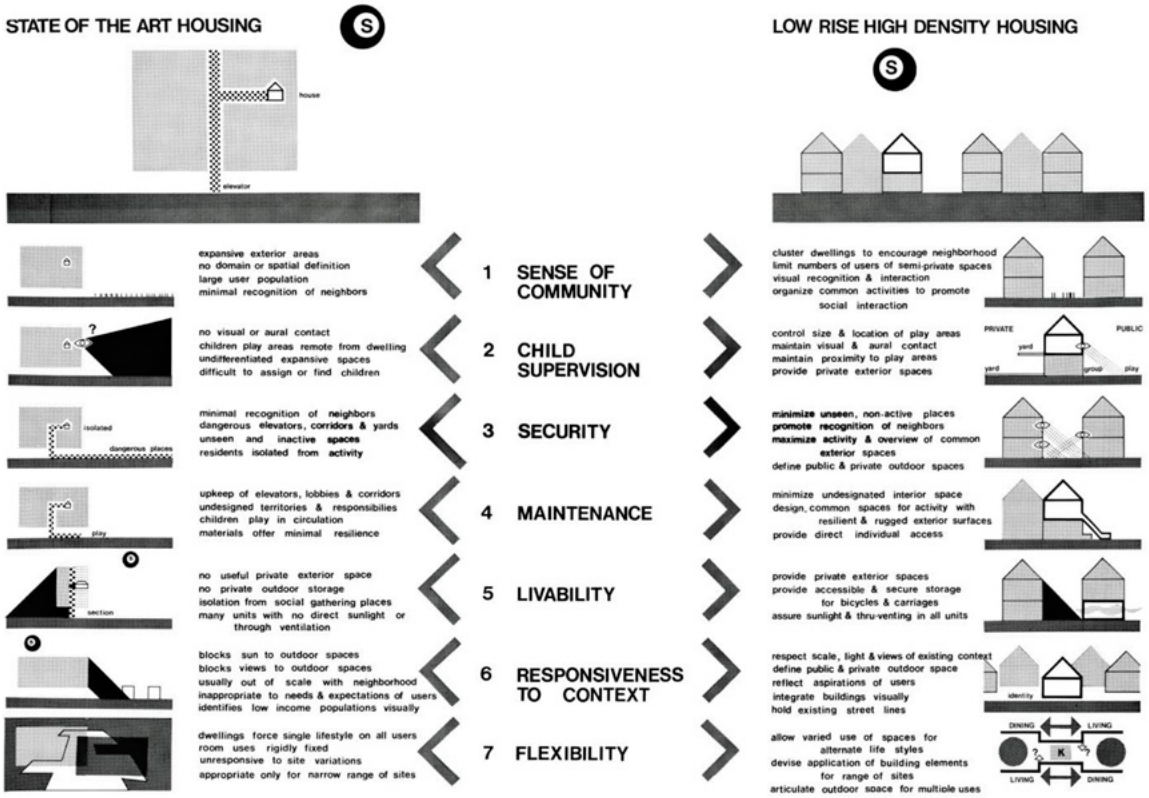


FIG. 1. UDC e IAUS: Low Rise High Density Prototype
Fuente: *Another chance for housing: low-rise alternatives.* MOMA, Nueva York, 1973

anticipado —*avant la lettre*— del concepto de *mat-building*.

En los años siguientes se multiplicaron los artículos, números monográficos e incluso informes oficiales sobre el tema, ya no solo en Reino Unido, sino también en Estados Unidos, Dinamarca, Alemania u Holanda, alcanzando su mayor difusión hacia mediados de los setenta[3]. En esta expansión fue clave la exposición inaugurada en el MOMA en 1973 cuyo texto introductorio, firmado por Kenneth Frampton bajo el título *Another chance for housing: low-rise alternatives*, revisaba siglo y medio de historia urbana para terminar censurando por igual la ciudad racionalista y la ciudad jardín, ambas convertidas en simples colecciones de objetos aislados e inconexos entre sí. En busca de alternativas a estos extremos, Frampton ensalzaba propuestas como las del complejo Bishopsfield en Harlow de Michael Neylan o el ya famoso Siedlung Halen de Atelier 5 en Berna. Este último, presentado como continuador de las propuestas no construidas de Le Corbusier para La Sainte Baume y Roq et Rob, fue entonces —y sigue siendo— el referente más citado de los modelos *low-rise high-density*, pese a que casi nunca se llegara a contrastar su densidad real.

El texto de Frampton concluía con los resultados de una investigación de la Urban Development Corporation de Nueva York (UCD) en colaboración con el Instituto de Arquitectura y Estudios Urbanos (IAUS), donde él mismo trabajaba. Titulado *Low Rise High Density Prototype*, el trabajo venía acompañado de elocuentes diagramas explicativos del modelo teórico propuesto (Fig. 1) que pretendía, mediante la superposición de unidades en vez de su simple yuxtaposición, llegar a densidades netas de entre 170

3_Destaca en Reino Unido, el estudio encargado por el Greater London Council al Edinburgh Research Unit (Gilmour, 1970) y el número monográfico de *Official Architecture & Planning* (vol. 34: 4 , 1971); en Alemania, el monográfico de *Baumeister* (vol.72: no.1, 1975) y el extenso artículo publicado en *Bauwelt* al año siguiente (Vierneisel, 1976) –curiosamente ambos sobre proyectos ingleses–; en Holanda, el reportaje de *Wonen-TA/BK* (Steemers & Klaren, 1976); finalmente, en Dinamarca, es llamativa la difusión del concepto, incluido en las bases de concursos experimentales –*Arkitekten,* febrero de 1972– y en hasta dos números monográficos de esa misma revista (vol. 78: 11 -12, 1976).

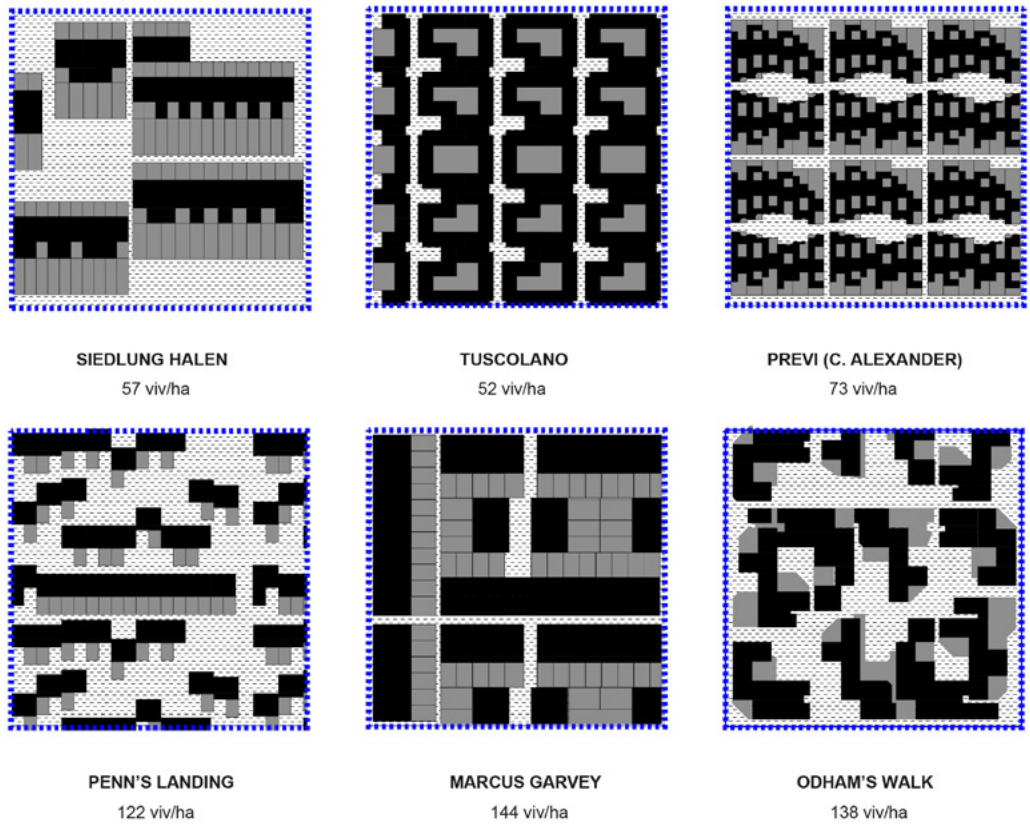


FIG. 2. Proyectos históricos canónicos del ideal baja altura y alta densidad / low-rise high-density; comparación de densidades "semi-brutas" potenciales, calculadas sobre una superficie de una hectárea, como un patrón de crecimiento abstracto (véase apartado de metodología)
Fuente: Elaboración propia

y 220 viviendas por hectárea, muy lejos de las apenas 40 previstas en PREVI y alcanzadas en Siedlung Halen[4]. La aplicación de este modelo se concretó en el Marcus Garvey Park Village, primer gran hito del *low-rise high-density* norteamericano, al que seguirían otros conjuntos como Penn's Landing Square, de Louis Sauer, con densidades algo menores –en torno a 120 viviendas por hectárea[5] —pero también con amplio reconocimiento internacional.

Las consecuencias de este debate son reconocibles hasta finales de los años setenta, tanto en su lugar de origen como en sus periferias, acompañadas de una laxitud cada vez mayor en el alcance del término. Proyectos tan distintos como el Towncenter housing en Runcorn, de James Stirling u Odham's Walk en Covent Garden, diseñado por el equipo del Greater London Council, se publicitaron en esos años bajo la misma etiqueta (Ryder, 1976; Waters, 1979). La secuencia histórica se podría concluir en 1980, con la publicación en Italia de un número monográfico de la revista *Edilizia Popolare* coordinado por Carlo Melograni y titulado, precisamente, *Case basse ad alta densità* (Melograni, 1980). Este volumen, además de prestar especial atención a los ganadores del concurso de Lima, incorporaba

4_Las bases de PREVI demandaban casas para 1500 familias en unas 40 ha de terreno (Gobierno del Perú & ONU, 1968, p. 8), es decir, una densidad de unas 37,5 viviendas por hectárea, aunque lo cierto es que la mayoría de las soluciones propuestas aumentaron significativamente esa cifra. Por su parte, la densidad neta de Siedlungen Halen fue de unas 39 viviendas por hectárea (calculada por los autores sobre la parcela completa). Nótese, que en la gráfica adjunta al final de este apartado (Fig 2) a ambos casos se les asigna una densidad "semi-bruta" para hacer posible la comparación (véase apartado metodológico para mayor aclaración).

5_Calculado de nuevo, por los autores, como densidad "semi-bruta" potencial, a ejes de viario exterior (y no de parcela).

al corpus ya establecido ejemplos locales de interés como el proyecto de ciudad horizontal de Diotallevi, Marescotti y Pagano o el barrio Tuscolano de Adalberto Libera: de nuevo ejemplos de casas patio formando un tapiz, con densidades que, en el segundo caso, apenas superaban las 50 viviendas por hectárea[6]. Si bien el dossier de Melograni ofrecía una atenta reflexión tipológica con el fin de evaluar la vigencia del modelo para la Europa del momento, lo cierto es que el interés disciplinar comenzaba ya a desplazarse hacia otras preocupaciones. Sería, de hecho, la última publicación consagrada íntegramente al tema antes de su eclipse internacional que duraría casi tres décadas.

3 VIGENCIA DEL MODELO BAAD/LRHD

Habrá que esperar hasta 2013 para que el término vuelva a figurar en el título de un trabajo monográfico, esta vez en formato expositivo, comisariado por la urbanista Karen Kubey para el Center for Architecture de Nueva York. La muestra *Low Rise High Density* se propuso *"trazar la compleja historia de la vivienda de baja altura y alta densidad ante la ausencia de estudios contemporáneos dedicados a esta valiosa, aunque poco investigada, tipología"* (Kubey, 2013). El proyecto aportó una revisión de especial valor, enriquecida por entrevistas, mesas redondas y la inclusión de ejemplos británicos y californianos poco conocidos. Sin embargo, el núcleo del discurso volvió a gravitar en torno a los referentes ya consagrados por Frampton —como Siedlung Halen y Marcus Garvey Park Village— sin llegar a categorizar sus diferencias en cuanto a sus atributos morfotipológicos.

Unos años antes, en 2008, la investigación promovida desde la Universidad Católica de Chile *¡El tiempo construye!* (García-Huidobro, Torres y Tugas, 2008) había rescatado la otra rama genealógica esencial de la baja altura y alta densidad: PREVI. Además de documentar gráficamente los procesos de transformación y apropiación de los tipos originales del concurso —en su mayoría ya irreconocibles—, el trabajo incorporó aportaciones teóricas de interés, entre ellas la del arquitecto indio Charles Correa, significativamente titulada *BAAD: Baja Altura Alta Densidad*. Esta fue la primera aparición del concepto en forma de acrónimo en el mundo hispanohablante, inaugurando su progresiva mitificación como ideal de proyecto en el marco del urbanismo informal y la autoconstrucción; un ideal profundamente arraigado en el entendimiento de la casa propia como símbolo de estabilidad y ascenso social que ha acompañado desde entonces a la circulación internacional del término.

A partir de estos dos trabajos, la fórmula BAAD/LRHD se ha integrado con rapidez en el vocabulario arquitectónico global, propiciando una proliferación de investigaciones de procedencia diversa que, aunque animadas por la voluntad de establecer criterios de diseño para la práctica contemporánea, rara vez concretan variables, umbrales o límites críticos para controlar y evaluar estos modelos (Vasilevska y Milorad, 2011; Del-Caz-Enjuto, García y González, 2014; Petkovic et al., 2024). La etiqueta ha adquirido tal entidad que un manual clásico para el estudio tipológico de la vivienda como *Floor Plan Manual Housing*, publicado por primera vez en 1994, incorporó en su quinta y ampliada edición (Heckmann, Schneider y Zapel, 2018) un capítulo específico dedicado a la baja altura y alta densidad. Los diez casos allí reunidos —encabezados, una vez más, por *Siedlung Halen*, aunque con incorporaciones relevantes como *Nexus World* de OMA o *Seijo Townhouse* de Sejima— se analizan con notable rigor gráfico. Sin embargo, sigue ausente una reflexión crítica articulada que ordene, relacione y distinga estos ejemplos en función de rasgos tipológicos precisos y sus implicaciones respectivas para el habitar contemporáneo.

El éxito de la etiqueta BAAD/LHRD explica también episodios menores, aunque ilustrativos, de la globalización del fenómeno, como la reedición de la tesis doctoral sobre Louis Sauer, defendida en 1988 por Antonino Saggio —alumno de Melograni— que, en 2014, al convertirse en libro, se subtituló oportunamente *The Architect of Low-rise High-density Housing* (Saggio, 2014). Deudor directo de este trabajo es otro italiano, Claudio Meninno, cuya investigación doctoral —original de 2009 y publicada en 2023— dedica igualmente un capítulo a las *Case basse ad alta densità*. Partiendo de la hipótesis de que determinadas configuraciones horizontales son capaces de cuestionar la fórmula densidad = gran altura, la mayor parte del estudio se centra, una vez más, en un análisis monográfico de la obra de Sauer (Meninno, 2023). En todo caso, los ejemplos citados en la sección introductoria —desde las

6_Esta densidad "semi-bruta" se refiere únicamente al tapiz de casas unifamiliares, sin tener en cuenta la pieza singular de tres alturas con corredor que se introduce en la trama.

Kingo Houses de Utzon al proyecto de Mansilla + Tuñón para Sarriguren— ofrecen otra prueba más de la elasticidad semántica del término, que suele obviar las notables disparidades tipológicas y las diferencias reales de densidad que estos casos presentan.

A esta imprecisión ha contribuido sin duda la confluencia del concepto con el llamado *mat-building revival*, activado tras la publicación de Sarkis, Allard y Hyde (2001) y desarrollado en paralelo a la difusión de las herramientas digitales de dibujo y proyecto. Este fenómeno, sustentado en una concepción de la arquitectura como sistema abierto —regido por reglas combinatorias y estrategias de crecimiento y adaptabilidad— parece haber encontrado una afinidad natural con una de las derivaciones clásicas del ideal BAAD: aquella orientada a la disolución del objeto moderno y sus agrupaciones tipológicas convencionales (bloques, torres o hileras) mediante la articulación de tejidos, entramados, mallas o matrices de carácter modular y combinatorio. Si bien en sus primeras formulaciones el interés por los *mats* se concentró en edificios de programa público —en sintonía con la lectura original de los Smithson— su aplicación no tardó en extenderse al ámbito residencial, dando lugar a expresiones como *mat-housing*. Este neologismo, atribuido a Brau-Pani (2016) ha permitido enriquecer el debate mediante la definición tentativa de criterios sistemáticos de análisis —relativos a la inserción urbana, geometría interna, tratamiento de espacios intermedios o convivencia de usos— además de ampliar significativamente el repertorio de ejemplos estudiados. El catálogo resultante —que abarca proyectos tan dispares como el Village Project de James Stirling, las Viviendas Mountain de BIG o el Rural Mat de Nijric— renuncia, en todo caso y una vez más, a la construcción de una categoría proyectual precisa en cuanto a sus atributos morfotipológicos.

El formato de atlas reaparece finalmente en la publicación más reciente dedicada al tema: *Suburban Alternatives: Survey of Low-Rise High-Density Housing Projects in the United States* (Camani y Luguet, 2024): un trabajo que supone un notable esfuerzo de sistematización analítica a distintas escalas, mediante rigurosos redibujados y cálculos de densidad. Sin embargo, en un territorio marcado por una condición suburbana que raramente supera las 15 viviendas por hectárea, los cincuenta ejemplos seleccionados revelan —salvo escasas excepciones, como el pequeño bloque proyectado por Georges Oistad en Seattle en 1969 (Camani y Luguet, 2024, p. 172)— una hegemonía absoluta del tipo unifamiliar. Se eluden así mecanismos de superposición y ensamblaje de piezas más complejos y, con ellos, la posibilidad de interrogarse sobre las implicaciones de una lógica de propiedad horizontal para estos modelos, tanto a nivel espacial como funcional, social, económico o de gestión.

Este último punto conduce al detonante principal de la siguiente parte de la investigación: los tipos colectivos parecen haber sido sistemáticamente relegados en el relato histórico y contemporáneo sobre la baja altura y alta densidad, disueltos entre agrupaciones unifamiliares y desatendidos tanto en sus retos tipológicos específicos como en su potencial para articular otras formas de convivencia. No sería, sin embargo, del todo justo afirmar que esta omisión ha sido total. En la Francia de los años setenta, fruto de un intenso periodo de exploración disciplinar y de la voluntad política de reorientar la producción pública de vivienda frente al "fracaso" de los *grands ensembles*, se acuñó una categoría crítica —el *habitat intermédiaire*— que logró dotar de una definición precisa, al menos a nivel normativo, a esas formas intermedias del habitar.

4 EL HÁBITAT INTERMEDIO: UNA TRAYECTORIA INCONCLUSA

El concepto de *habitat intermédiaire* fue definido oficialmente por primera vez en la circular emitida por la Direction de la Construction del Gobierno francés el 9 de agosto de 1974. Aunque el texto no imponía umbrales numéricos de densidad ni restricciones normativas estrictas, sí fijaba tres condiciones tipológicas concretas: una altura máxima de planta baja más tres niveles, acceso individual a cada vivienda desde el exterior y la presencia de un espacio exterior privativo no inferior al 25 % de la superficie útil interior de cada vivienda. En esencia, se trataba de trasladar a la vivienda colectiva algunos de los atributos fundamentales de la casa unifamiliar —independencia, proximidad al suelo y vida al aire libre— en un intento de responder a una demanda social cada vez más extendida de este ideal doméstico, sin por ello sacrificar una cierta economía de recursos ni los valores de urbanidad que exigía la producción pública de ciudad.

El simultáneo anhelo de "individualización de lo colectivo" y de "colectivización de lo individual" implícito en el concepto de hábitat intermedio —según la formulación de Christian Moley (1975)— había sido ya anticipado por Jacques Bardet en su propuesta para el concurso *Villages*

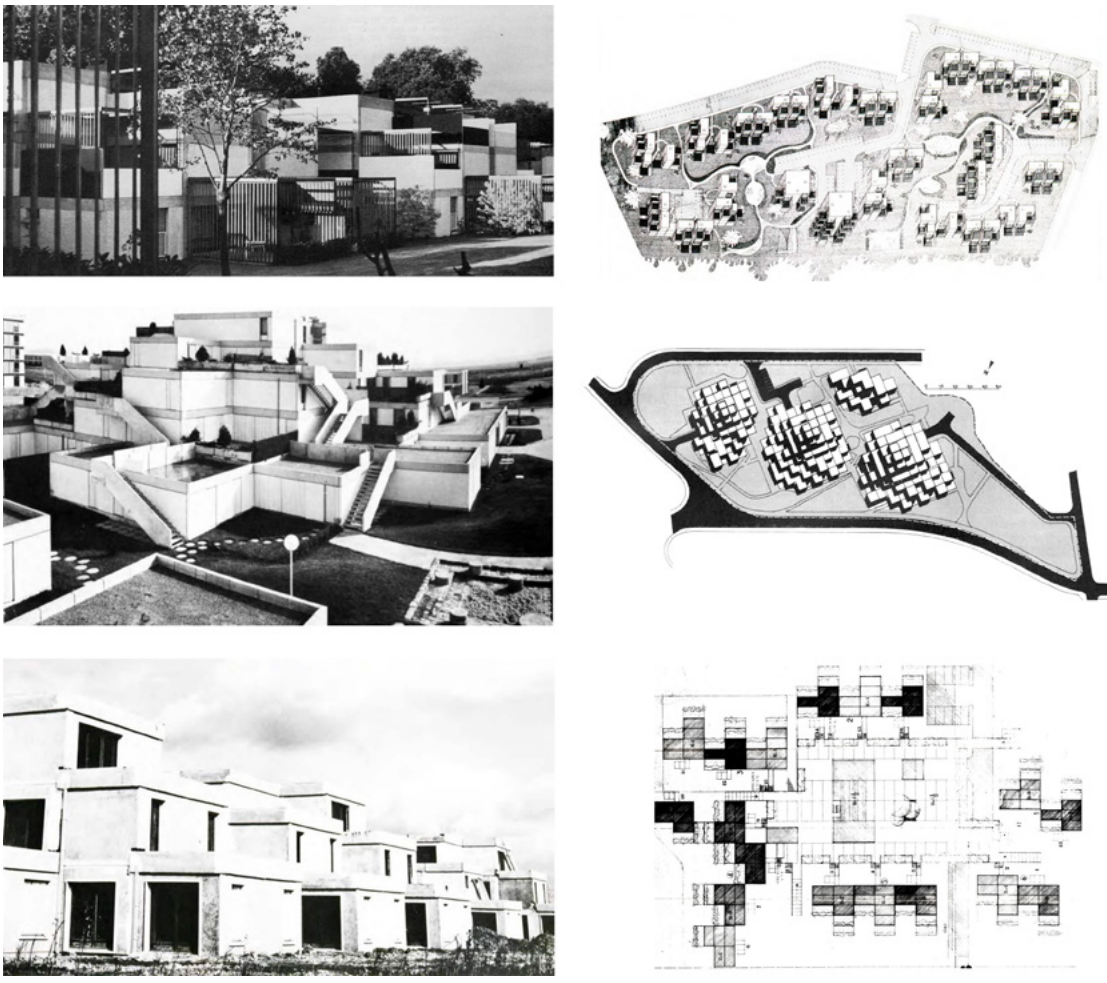


FIG. 3. Proyectos calificados como *habitat intérmediaire* por Christian Moley en 1975: La Nérac, 1968 (Jacques Bardet), Les Pyramides de Villepinte, 1971 (Andrault et Parat) y Les Courtilles, 1975 (Jean-Pierre Watel)
Fuente: Montaje de elaboración propia a partir de imágenes originales. Foto de La Nérac: *Les Cahiers del'IAURP* 36-37 (diciembre de 1974); planta de Les Courtilles: archives municipales de Villeneuve-d'Ascq; resto: *L'Architecture française*, 391 (junio de 1975)

Urbains de 1963, teóricamente dirigido a soluciones de vivienda unifamiliar, pero que Bardet prefirió tratar como "casas semi-individuales", superpuestas en altura y por tanto colectivas (Moley, 1975, p. 43). Materializado en 1968 en el complejo de La Nérac, la propuesta terminó alcanzando una densidad de unas 50 viviendas por hectárea mediante una secuencia de volúmenes escalonados con generosas terrazas pergoladas, alrededor de amplias áreas libres de uso colectivo. En la línea de Bardet, toda una generación de jóvenes arquitectos franceses reclamó en esos años la revisión urgente de los tipos heredados del urbanismo moderno, convencida de que solo mediante la descomposición y reconfiguración crítica de sus componentes básicos sería posible generar un entorno urbano más diverso en lo formal, lo funcional, lo ambiental y lo social, y más acorde por tanto con esa noción ampliada del "hábitat" que desde los primeros cincuenta venía nutriendo los debates del Team X (Fig. 3).

De las célebres *pyramides* o las *maisons gradins-jardins* de Andrault et Parat construidas por toda Francia hasta conjuntos menos conocidos como Les Courtilles de Jean-Pierre Watel o Pont de Bois de Atelier Josic, estos ensayos tipológicos fueron posibles gracias a una intensa política pública de concursos, de las Villes Nouvelles a los Modèles Innovation, los REX o los PAN. Con frecuencia dichos ensayos se apoyaron en mecanismos compositivos de tipo combinatorio, como respuesta natural a las aspiraciones de industrialización abierta prioritarias para el Estado. En todo caso, muchos de sus resultados fueron descritos en las revistas especializadas con una variedad terminológica tan rica como reveladora: "viviendas colectivas individualizadas",

"hábitat en terrazas", "hábitat semi-urbano", "alojamientos semi-colectivos", "casas individuales superpuestas", "inmuebles-villa", etc; una proliferación de términos que, lejos de ser anecdótica, da cuenta del carácter innovador y de la indefinición de un fenómeno aún en formación[7]. Si en el contexto anglosajón esta producción habría quedado fácilmente absorbida por el ideal de *low-rise high-density*, el caso francés encontró en la noción de lo intermedio un marco conceptual más sugerente, capaz de acoger soluciones diversas sin necesidad de poner el foco en la dupla altura-densidad.

De hecho, bajo esta misma categoría se agruparon también proyectos que, al margen de los límites de altura fijados por la normativa de 1974, terminaron rozando la escala megaestructural, muchos de ellos inspirados de manera más o menos explícita por el Hábitat de Montreal. Es el caso de las grandes pirámides de Evry —nuevamente de Andrault y Parat— o el zigurat estrellado de Jean Renaudi y Renée Gailhoustet en Ivry-sur-Seine. No obstante, los debates de retorno crítico a la ciudad que emanaban ya con fuerza desde Italia en esos años y que encontraron eco en Francia a través de figuras como Bernard Huet, pronto derivaron en severas críticas hacia muchas de estas arquitecturas —denunciadas como *"combinatorias proliferantes"* (Girard, 1974, p. 17)—, lo que contribuyó a enfriar el interés por el hábitat intermedio en todas sus vertientes, incluida aquella de menor escala y cercana al suelo, dejando en suspense su desarrollo durante las décadas siguientes.

Al igual que la fórmula BAAD/LHRD, el *habitat intermédiaire* experimentó a comienzos del siglo XXI una recuperación notable, impulsada por la búsqueda global de modelos urbanos más sostenibles y respaldada por organismos públicos nacionales como el Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA) o la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU), responsables de una extensa producción de estudios e informes oficiales (Belliot, 2006; Mialet, 2006; Urbitat, 2008; Allen, Bonetti y Werlen, 2010). Aunque varios de estos trabajos abordaron, explícitamente, la relación entre densidad y forma urbana —llegando incluso a clasificar sus variantes tipológicas asociadas y a diferenciar claramente entre tipos individuales y colectivos—, rara vez se detuvieron en un análisis arquitectónico específico que permitiese identificar propuestas de calidad singular, codificar y comparar sus mecanismos proyectuales y reflexionar sistemáticamente sobre sus aportaciones más relevantes a la teoría y la práctica del proyecto arquitectónico. En consecuencia, la innovación disciplinar del *habitat intermédiaire* contemporáneo ha quedado en buena medida difuminada entre una producción más genérica y previsible, fruto de las dinámicas propias del mercado.

Entre los trabajos académicos franceses que han abordado el tema desde una mirada más disciplinar destaca el de Christian Moley, cuya prolongada reflexión en torno al concepto —de manera directa o tangencial, incluso durante las décadas en que cayó en el olvido— le confiere una perspectiva genealógica singular (Moley, 1979; 1991; 2006). Igualmente relevante es la reciente investigación liderada por Anabela De-Araujo y Richard Klein (2020), que si bien con un propósito más amplio —*Répenser l'innovation*—, dedica un valioso esfuerzo a esclarecer los orígenes intelectuales del fenómeno, y a inventariar y documentar su desarrollo en regiones específicas del territorio francés, tanto con fines patrimoniales como pedagógicos. En ambos enfoques, sin embargo, sigue sin resolverse la articulación explícita entre el reto tipológico inherente al *habitat intermédiaire* y la incógnita de la densidad que subyace al ideal BAAD/LHRD; tampoco llegan a explorarse las resonancias de este cruce en la producción arquitectónica europea más reciente. Este vacío deja abierta, por tanto, la posibilidad de construir un aparato crítico de análisis a partir de casos contemporáneos, específicamente atento a las relaciones entre densidad —en su doble dimensión cuantitativa y cualitativa—, forma arquitectónica —a través de atributos tipológicos reconocibles— y nuevos modos de habitar.

5 ENSAYOS CONTEMPORÁNEOS EN EUROPA

El renovado interés por los modelos de baja altura y alta densidad en las investigaciones sobre vivienda, y más en general por la búsqueda de soluciones intermedias entre lo individual y lo colectivo, se ha manifestado en las últimas décadas en Europa en una serie de prácticas que merecen ser analizadas y contrastadas con los modelos históricos referidos hasta aquí, a los que se conectan implícita o explícitamente. Teniendo

7_Sobre la génesis y evolución del léxico asociado al *habitat intermédiaire*, así como sobre la permeabilidad que se produjo entre la cultura arquitectónica del momento, la esfera política y los promotores privados, véase De Araujo & Klein, 2020.

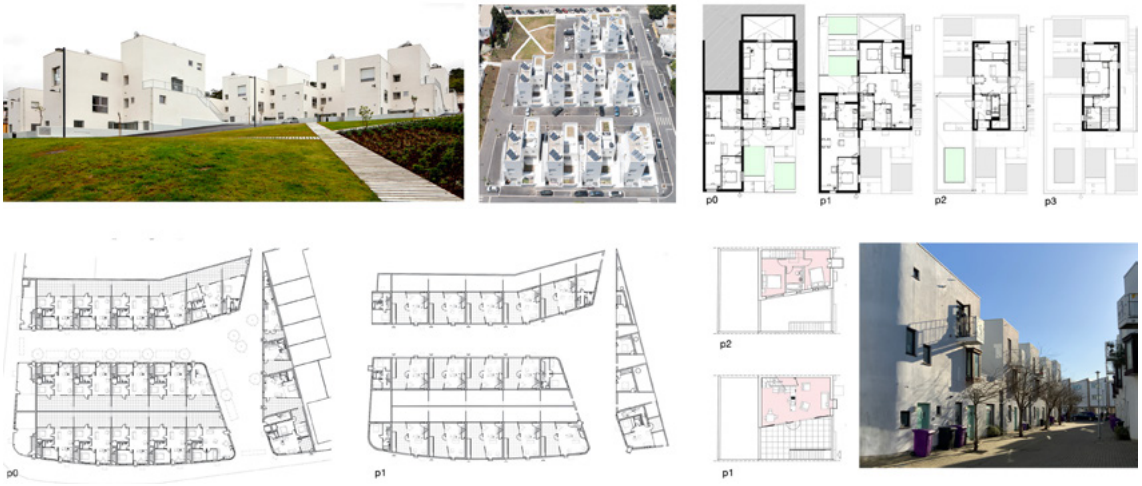


FIG. 4. Proyectos seleccionados para su análisis: Barrio Boavista (arriba) y Donnybrook Quarter (abajo)
Fuente: Montaje de elaboración propia a partir de fuentes diversas. Boavista: planos © ORANGEarquitectura; foto © José Campos; Donnybrook: planos © Peter Barber; foto © Guiomar Martín

en cuenta los interrogantes detectados, el análisis debe centrarse en aquellos casos que plantean una verdadera alternativa tipológica dentro del terreno de la vivienda colectiva, descartando aquellos otros, solo aparentemente afines, que tienden a reproducir las estructuras organizativas tanto de los bloques como de las hileras o tapices de casas simplemente adosadas.

El llamado "eco-barrio" en la "Zona de Alvenaria" del barrio de Boavista, en Lisboa, construido a partir de 2013 como resultado de un concurso de ideas de ese mismo año, es sin duda un buen punto de partida para esa selección. La convocatoria implicaba sustituir un conjunto de casas en hilera de los años cuarenta sobre un terreno en pendiente por edificios de vivienda social colectiva dispuestos en un máximo de cuatro niveles sin ascensor hasta alcanzar un total de 460 unidades[8]. Cada unidad debía contar con acceso independiente desde el nivel de calle, espacio exterior propio con tierra cultivable y posibilidades de crecimiento, lo que unido a la exigencia de bajo coste de mantenimiento y construcción de las áreas comunes y al fomento de la innovación tipológica favoreció la aparición de propuestas cercanas a los sistemas de hábitat intermedio franceses, como la de Fala Atelier o la ganadora y finalmente realizada de ORANGEarquitectura. Partiendo de este último proyecto, la selección de casos pasa inevitablemente por aquellos países que dieron origen a una parte significativa de las experiencias y reflexiones históricas, como Reino Unido y Francia.

En Reino Unido, el conjunto Donnybrook Quarter proyectado por Peter Barber Architects y construido en Londres entre 2003 y 2006 destaca por su difusión, reconocimiento, y por ser uno de los primeros —y pocos— en identificarse explícitamente con el modelo *low rise, high density* desde su concepción (Woodman, 2006). Su origen se encuentra, de nuevo, en un concurso de ideas sobre "innovación en vivienda" lanzado por la Asociación sin ánimo de lucro Circle 33, ahora integrada en Clarion, a través de The Architecture Foundation. Con un esquema de agregación aparentemente más sencillo y de menor altura que el de Lisboa (tres niveles), la solución insiste en las mismas condiciones de partida: acceso independiente (*front door*) desde el nivel de planta baja y espacio exterior privado de dimensiones generosas para cada una de las 40 viviendas del conjunto. La compacidad de la forma urbana resultante, insertada en un tejido consolidado con el que contrasta por sus volúmenes dentados con cubiertas planas y por su color blanco, y el tratamiento de sus fachadas con balcones y huecos de dimensiones y tamaños variables, explican la proliferación de analogías entre Donnybrook Quarter y la arquitectura mediterránea, desde la casba norteafricana a Nápoles y Marbella, aparecidas en prensa tras su realización, siempre con connotaciones positivas (Dyckhoff, 2006; Merrick, 2006; Rose, 2006).

A un imaginario semejante parece remitir el conjunto de 55 viviendas sociales La Sécherie, construido en 2008 en el barrio de Bottière-Chesnais de Nantes, que comparte con el caso de

8_La primera fase se completó en 2019; una segunda está actualmente en construcción.



FIG. 5. Proyectos seleccionados para su análisis: La Sécherie (arriba) y Bloemenbuurt Zuid (abajo)
Fuente: Montaje de elaboración propia a partir de fuentes diversas. Sécherie: planos © BOSKOP architectes; foto © Christophe Durand; Bloemenbuurt Zuid: fotomontaje y planos © FÜNDC

Boavista la adscripción al ambiguo concepto de "eco-barrio". Como en los dos casos anteriores, el origen está en un concurso de ideas con vocación innovadora y experimental convocado en 2004 por la entidad promotora (La Nantaise d'Habitations) con el fin de explorar nuevas formas del hábitat, en el que resultó ganadora la propuesta de BOSKOP architectes. El tema del concurso, "vivienda urbana densa e individualizada" se conectaba obviamente al concepto de *habitat intermédiaire,* conocido y codificado en la cultura arquitectónica y urbana francesa. La solución aplicada en La Sécherie reitera las condiciones tipológicas de ese modelo halladas también en los ejemplos anteriores, como la limitación de altura, en este caso a tres niveles, los accesos independientes desde el suelo incluso a las viviendas situadas en plantas altas, o los grandes espacios exteriores privados, ya sean jardines o azoteas. A ellas se suma una interesante exploración de la variedad y adaptabilidad de las viviendas, proyectadas en base a un sistema repetitivo de habitaciones entre las que se incluyen espacios "comodín" en planta baja que pueden asociarse, alternativamente, a varias unidades, sobre los que se disponen los accesos a las unidades de niveles superiores (Delhay, 2017).

Además de los tres casos mencionados, la selección no puede dejar de incluir proyectos en contextos de menor intensidad urbana y ciudades de menor tamaño, donde contrastar los valores relativos de altura y densidad. El proyecto no realizado del estudio de arquitectura español FÜNDC con el urbanista Andries Geerse para la renovación del barrio de Bloemenbuurt Zuid en una ciudad como Eindhoven, en los Países Bajos, representa bien esa oportunidad, y de paso da cuenta de los intercambios entre las culturas del proyecto de vivienda del sur y del norte de Europa. La propuesta surge en 2003 como encargo del Ayuntamiento de la ciudad y de la corporación de vivienda Domein, propietaria de las casas que se deciden demoler ese mismo año. El proyecto promueve un sentido de individualidad conocido en la tradición doméstica holandesa mediante accesos independientes a unidades yuxtapuestas y superpuestas en distintos niveles, muchas de ellas dúplex, y la disposición de amplios jardines y terrazas ajardinadas asociados a cada unidad o compartidos entre varias unidades —en el caso de las viviendas para ancianos—, que ofrecen además posibilidades de crecimiento. El recuerdo del barrio de 't Hool proyectado por Jaap Bakema y completado en la misma ciudad en 1972, con una extraordinaria variedad tipológica de casas, algunas de ellas crecederas, viene inevitablemente en mente, así como el lenguaje e imaginario de la arquitectura holandesa de los años noventa y dos mil, aparentemente ajenos a las referencias mediterráneas.

En un contexto entre suburbano y rural aún menos denso, el del antiguo pueblo de Markusevec que hoy forma parte de Zagreb, Croacia, se inserta el conjunto de 31 viviendas Rural Mat proyectado por njiric+ arhitekti en 2005 y realizado en 2008, resultado del encargo de un promotor privado. La propuesta parte, como en casos anteriores, de la necesidad de mantener la escala y las cualidades de la vivienda individual mediante



FIG. 6. Proyectos seleccionados para su análisis: Rural Mat (arriba) y Cuevas de Almanzora (abajo)
Fuente: Montaje de elaboración propia a partir de fuentes diversas. Rural Mat: planos © njiric+ arhitekti; foto © Domagoj Blazevic; Cuevas de Almanzora: fotomontaje y planos © Flexo arquitectura

un sistema colectivo de agrupación que alcance mayores densidades y consuma menos suelo. Sin embargo, frente a la relativa unidireccionalidad de los ejemplos de Lisboa, Londres, Nantes o Eindhoven, la solución se refiere en este caso explícitamente a la conocida idea del "tapiz" (*mat*) residencial, una superficie horizontal continua tejida en las dos direcciones del plano. La idea se desarrolla mediante un sistema de equivalencias entre llenos y vacíos, con módulos que combinan ocho unidades. Cada módulo presenta un zócalo que además de otros usos puntuales contiene viviendas en un solo nivel, con espacios exteriores privados y compartidos en planta baja, sobre el que se sitúan el resto de unidades dúplex, a las que se accede directamente desde el suelo mediante escaleras independientes. Estas últimas viviendas se disponen a modo de damero, alternadas con terrazas de uso privado que aprovechan la cubierta del zócalo, generando una gran variedad de espacios y vistas. La solución consigue responder a la escala rural del pueblo mediante la fragmentación de los volúmenes y su descomposición con distintas texturas y materiales, y mediante la deformación de la geometría del tapiz para adaptarse a los trazados del parcelario y viario existentes.

Finalmente, y también como inserción de un nuevo tejido en la trama de un núcleo urbano de pequeño tamaño, se selecciona un último proyecto en España: la propuesta no realizada de Flexo Arquitectura para la construcción de cuarenta viviendas sociales en Cuevas de Almanzora, en la provincia de Almería, elaborada en el año 2006. El origen del proyecto vuelve a ser un concurso de ideas con vocación innovadora o experimental, en este caso la convocatoria para jóvenes arquitectos j5 de la Empresa Pública del Suelo de Andalucía (EPSA). Frente a la proliferación de soluciones de vivienda unifamiliar con patio formando hileras o tapices que domina la promoción pública en áreas rurales en esa región, el concurso propició la aparición de alternativas de vivienda colectiva, como la de Flexo o la del estudio Lapanadería, en las que se procuraba al mismo tiempo mantener las condiciones de libertad e independencia de la vivienda unifamiliar. Las unidades se agrupan y se agregan tanto horizontal como verticalmente en sus propuestas, manejando cuidadosamente las relaciones entre lo privado y lo colectivo para que todas ellas tengan acceso independiente y un espacio exterior propio. En el caso de Flexo, ese espacio se configura como un patio para los dúplex dispuestos en los dos primeros niveles, mientras las unidades que se sitúan a modo de ático en el tercer nivel, al que se accede mediante escaleras exteriores, disfrutan de las azoteas. Como en el caso de Zagreb, el proyecto persigue la configuración de un tejido bidireccional continuo mediante el uso de una geometría modular en la que se igualan llenos y vacíos, estructura basada en la geometría del cuadrado que recuerda, por otro lado, al ejemplo de Nantes. Finalmente, en este último caso

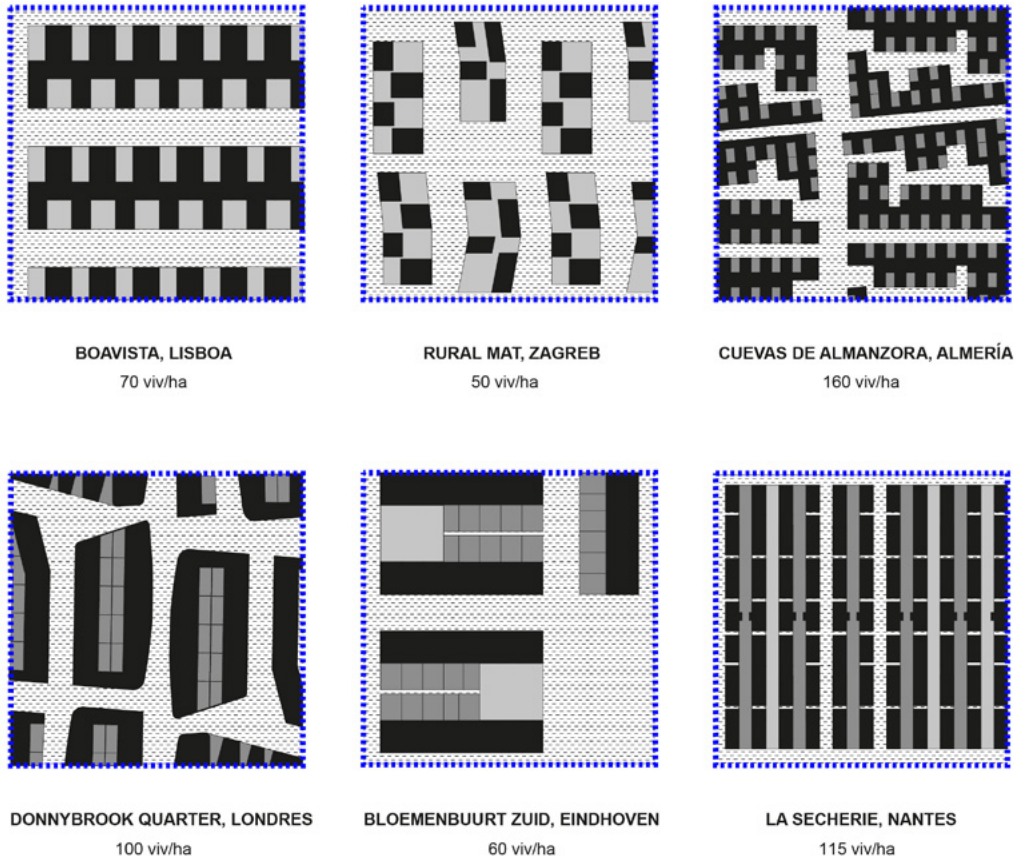


FIG. 7. Proyectos contemporáneos seleccionados para su análisis; comparación de densidades "semi-brutas" potenciales, calculadas sobre una superficie de 1 hectárea, como un patrón de crecimiento abstracto
Fuente: Elaboración propia

ibérico vuelve a aparecer la memoria de los modelos urbanos mediterráneos y de los sistemas espaciales complejos que precisamente en la ciudad de Almería cuentan con un interesante precedente en el grupo de viviendas para el barrio de El Puche proyectado por Antonio Vallejo Acevedo y realizado entre 1973 y 1979.

A pesar de lo reducido de la muestra, esta selección de seis casos en seis ciudades europeas (Figs. 4-7), todos ellos desarrollados entre 2003 y 2008 salvo el de Lisboa, comenzado en 2013, representa bien tanto los principios y premisas compartidos como la diversidad de contextos y soluciones presentes en los proyectos contemporáneos de vivienda de baja altura y alta densidad. Si la adscripción al concepto es casi siempre implícita, los argumentos y objetivos declarados en las propuestas coinciden sistemáticamente con los de aquel, y aún más directamente con los del llamado *habitat intermédiaire* formulado en Francia a partir de los años setenta. La selección incluye una variedad de configuraciones urbanas —desde las más lineales y cercanas a las hileras hasta las que se desplazan hacia la idea de "tapiz" residencial—, de formas de agregación —de las más complejas y trabadas en planta y en sección a las más sencillas basadas en superposiciones y yuxtaposiciones simples—, de sistemas de control geométrico-espacial —entre los basados en la repetición de un mismo módulo-habitación y los que manejan la división y variación de elementos— y también de contextos y situaciones, entre las más claramente urbanas y los entornos rurales.

A partir de esta selección se trata de desarrollar un análisis basado en parámetros urbanos (fundamentalmente la densidad) y atributos arquitectónicos que permita avanzar en la definición de la baja altura y alta densidad como alternativa tipológica dentro del proyecto de vivienda colectiva, dando respuesta, aún tan solo parcial, a algunos de los interrogantes que han dificultado históricamente esa posibilidad: ¿cómo es de alta la "alta densidad" de estos modelos? ¿Cómo condiciona esa "alta densidad" a los atributos que promueven la individualidad de las viviendas? ¿Es compatible la individualidad con una

condición sistemática y adaptable que permita variar las configuraciones iniciales? ¿Es posible extender esa adaptabilidad a la escala urbana, a la capacidad de amoldarse y responder a contextos urbanos existentes?

6 MÉTODO DE ANÁLISIS: LA DENSIDAD Y OTROS ATRIBUTOS

La primera de las preguntas planteadas, referida a la densidad de los proyectos, bastaría por sí sola para justificar este trabajo de investigación, ya que se trata de un concepto problemático, sometido a una extraordinaria disparidad de criterios tanto en su definición como en su valoración. El único consenso entre la mayor parte de los autores que han afrontado la cuestión es que la densidad no puede considerarse de forma aislada, ni analizarse únicamente desde el punto de vista cuantitativo. Factores como la diversidad de usos, la proximidad entre los edificios o la configuración del espacio libre influyen decisivamente en lo que se ha denominado "densidad percibida", la que determina en última instancia la intensidad y vitalidad de un entorno urbano más allá de los datos numéricos (Bordas-Astudillo, 1999; APUR, 2003). A este consenso cabe sumar la tendencia general en las últimas décadas a considerar la densidad como un atributo positivo, a vincular los tejidos urbanos densos a un menor consumo de suelo y en general al modelo de la ciudad compacta. Este modelo no solo vertebra las recomendaciones de organismos internacionales (OCDE, 2012; Naciones-Unidas, 2017), sino que impregna también el discurso disciplinar, desde la planificación territorial hasta el proyecto de vivienda. Muestra de ello son publicaciones de gran influencia entre estudiantes y jóvenes profesionales como la famosa serie *Densidad* (2006-2010) de la editorial española A+T.

Sin embargo, una vez superadas las salvedades y consideraciones más generales sobre la densidad, cualquier intento de definición cuantitativa de umbrales y valores de referencia se enfrentan a una llamativa oscilación. A modo de prueba basta comparar dos de las fuentes más reiteradas en las reflexiones sobre la ciudad contemporánea. Por un lado, en su conocida obra de 1961 Jane Jacobs criticaba las llamadas "densidades intermedias", que identificaba con valores por debajo de las 250 viviendas por hectárea, asumiendo que las densidades urbanas "viables" se sitúan entre esa cifra y las 500 viviendas por hectárea (Jacobs, 2011, pp. 246-252). Casi cuarenta años más tarde, en 1999, un influyente documento elaborado para el gobierno británico por la comisión dirigida por Richard Rogers prescribía un incremento en las densidades de las 20-25 viviendas por hectárea, consideradas demasiado bajas, hacia valores "moderados" de 35-40 viviendas por hectárea. La cifra de 75 viviendas por hectárea se manejaba en el mismo documento para elaborar una serie de escenarios de densidad "intra-urbana" (*inner-urban density*), entre los que aparece una opción compacta cercana a la idea de *low rise high density*, que se presenta como la más virtuosa (Urban Task Force, 1999, p. 33). Es inevitable recordar que en España ese mismo valor fue el fijado como máximo para los nuevos planes parciales por la Ley del Suelo estatal de 1975, convertido en referencia persistente y trasladado a otros marcos legales y normativos (Ministerio de la Vivienda, 1975, art. 75)[9]. Reconociendo el riesgo de realizar cualquier generalización es posible asumir, de manera provisional, que hablar hoy de alta densidad en Europa tiene más que ver con cifras entre las 70 y las 100 viviendas por hectárea que con las 250 de las que hablaba Jacobs en los años sesenta para Nueva York.

Por otro lado, y sin enredarse en la pertinencia de las fórmulas y los valores empleados, cabe advertir que, aceptando las "viviendas por hectárea" como unidad imprecisa pero válida, este tipo de densidades brutas no son totalmente comparables con las calculadas para cada proyecto en esta investigación. Aparte de incluirse las densidades netas reales de cada caso en sus fichas analíticas correspondientes —extraídas tomando el perímetro de sus parcelas, sin viario— se propone para ese cálculo comparativo una operación de abstracción: la transformación de todas las propuestas en patrones virtualmente repetibles, es decir, su reducción a "muestras" que contengan todas las partes de los sistemas urbanos —incluyendo espacios libres y circulación— que representan (Fig. 7).

Interesa aquí evidentemente el valor de generalidad y la comparación entre casos más que las contingencias de los terrenos y perímetros sobre los que trabajan. La densidad obtenida a partir de las muestras no es por tanto ni exclusiva sobre el terreno edificable, lo que correspondería a una densidad neta, ni es una densidad bruta, al no incluir la parte de terrenos dedicados a usos no residenciales. Esta condición intermedia se señala mediante la denominación

9_En el mismo artículo en el que se fijaba el máximo de 75 viviendas por hectárea se establecía un máximo autorizable por Consejo de Ministros de hasta 100 viviendas por hectárea.

de densidad “semi-bruta”. El paso de una densidad bruta a una “semi-bruta” supondría estimar un porcentaje de suelo de uso no residencial. Si ese porcentaje fuera del 15% del total, por ejemplo, se podría determinar que una densidad bruta de 70 viviendas por hectárea corresponde a una “semi-bruta” aproximada de 82. Una operación similar podría realizarse para traducir esta cifra a densidades netas, que solo consideran los límites reales de parcela residencial. En realidad, los datos generales y concretos se pueden comparar siempre que se tengan en cuenta estas diferencias.

Finalmente, al aplicar el cálculo de densidades semi-brutas a los seis casos seleccionados se obtiene un rango amplio de valores: desde el máximo de 160 viviendas por hectárea del proyecto almeriense y los valores claramente elevados de La Sécherie y Donnybrook, con 115 y 100 viviendas por hectárea respectivamente, hasta los valores mínimos de 60 y 50 viviendas por hectárea de los casos de Eindhoven y Zagreb. El proyecto de Boavista en Lisboa ocupa una posición intermedia, en torno a las 70 viviendas por hectárea, una densidad que a pesar de todo puede seguir considerándose alta en términos absolutos. En todo caso, esta primera operación de cálculo no se considera relevante en sí misma, sino en relación con los atributos tipológicos que caracterizan los proyectos de baja altura y alta densidad. Por ello el método de análisis se desplaza hacia el contraste sistemático entre las densidades y esos atributos para cada uno de los seis casos, empezando por aquellos ya formulados en el desarrollo del concepto de hábitat intermedio en Francia: independencia de accesos y espacio exterior privado. A estos dos se suma un tercero también vinculado con frecuencia al modelo, el de la adaptabilidad, asociado no solo a la diversidad de tipos, las posibilidades de cambio y apropiación a través del crecimiento y la reconfiguración de unidades, sino también a la posibilidad de que los sistemas y patrones abstractos se adapten a trazas y contextos preexistentes.

7 DENSIDAD-INDEPENDENCIA (FIG. 8)

Antes de abordar los casos en profundidad, cabría suponer que una mayor densidad implica inevitablemente una pérdida de independencia en los accesos de cada vivienda, tanto en términos de privacidad respecto a los vecinos como en su vínculo directo con la calle. Esta hipótesis parece cumplirse en el caso de Nantes, donde la disposición en bandas alternas de edificación y espacio libre —de 4 y 5 m de ancho respectivamente— se complementa con pasajes peatonales perpendiculares, de menos de 1,5 metros de ancho y longitud variable, que combinan tramos descubiertos con otros protegidos puntualmente por las unidades que montan sobre ellos. A lo largo de estos corredores se disponen los accesos a entre tres y diez viviendas, a través de jardines privados para los dúplex inferiores y mediante escaleras exteriores para los superiores; piezas que se traban en sección sin superar nunca las tres plantas de altura. Alcanzar la citada densidad “semibruta” de 115 viviendas por hectárea supone por tanto asumir la colectivización de los accesos como una condición estructural, pero también como un gesto innovador: resuelto al aire libre mediante cuidadas transiciones escalares, el sistema de accesos evoca una dimensión urbana domesticada, propia de la tradición mediterránea. La intimidad de la esfera privada se confía tanto en los frentes de los jardines como en los tramos de escalera al crecimiento de vegetación trepadora, que actuaría como filtro visual respecto a las zonas de paso. En la misma línea, las escaleras se sitúan preferentemente frente a las franjas de espacio colectivo, minimizando las interferencias sobre los jardines privados.

La hipótesis anterior sobre la relación densidad-independencia parece en cambio desmentirse en otro caso de densidad similar (100 viviendas por hectárea) pero en el que se garantiza la total independencia y privacidad de los accesos a cada unidad. De las cuarenta viviendas que componen Donnybrook Quarter, todas —salvo una pequeña torre de remate al norte, que apila cuatro plantas de apartamentos servidos por una escalera interior— disponen de entradas individuales desde el espacio público. La configuración en hileras deja un tercio de ellas abiertas a una vía rodada preexistente, donde con el tiempo se han instalado verjas bajas que conforman estrechos antejardines, integrándose entre las *terraced houses* inglesas que rodean la intervención. El resto de unidades se abren hacia la calle peatonal en forma de T que atraviesa la parcela, un espacio de acceso público pero de escala y carácter claramente colectivo. La mitad de estas puertas da paso a los jardines laterales de los dúplex tipo atelier de la hilera norte y al interior las viviendas *simplex* que completan el resto de la planta baja. La otra mitad conduce, a través de escaleras excavadas en el volumen edificado —no exentas como en La Sécherie, aunque sí descubiertas—, a las terrazas del primer piso, concebidas al mismo tiempo como espacio de acceso y estancia para los dúplex superiores.

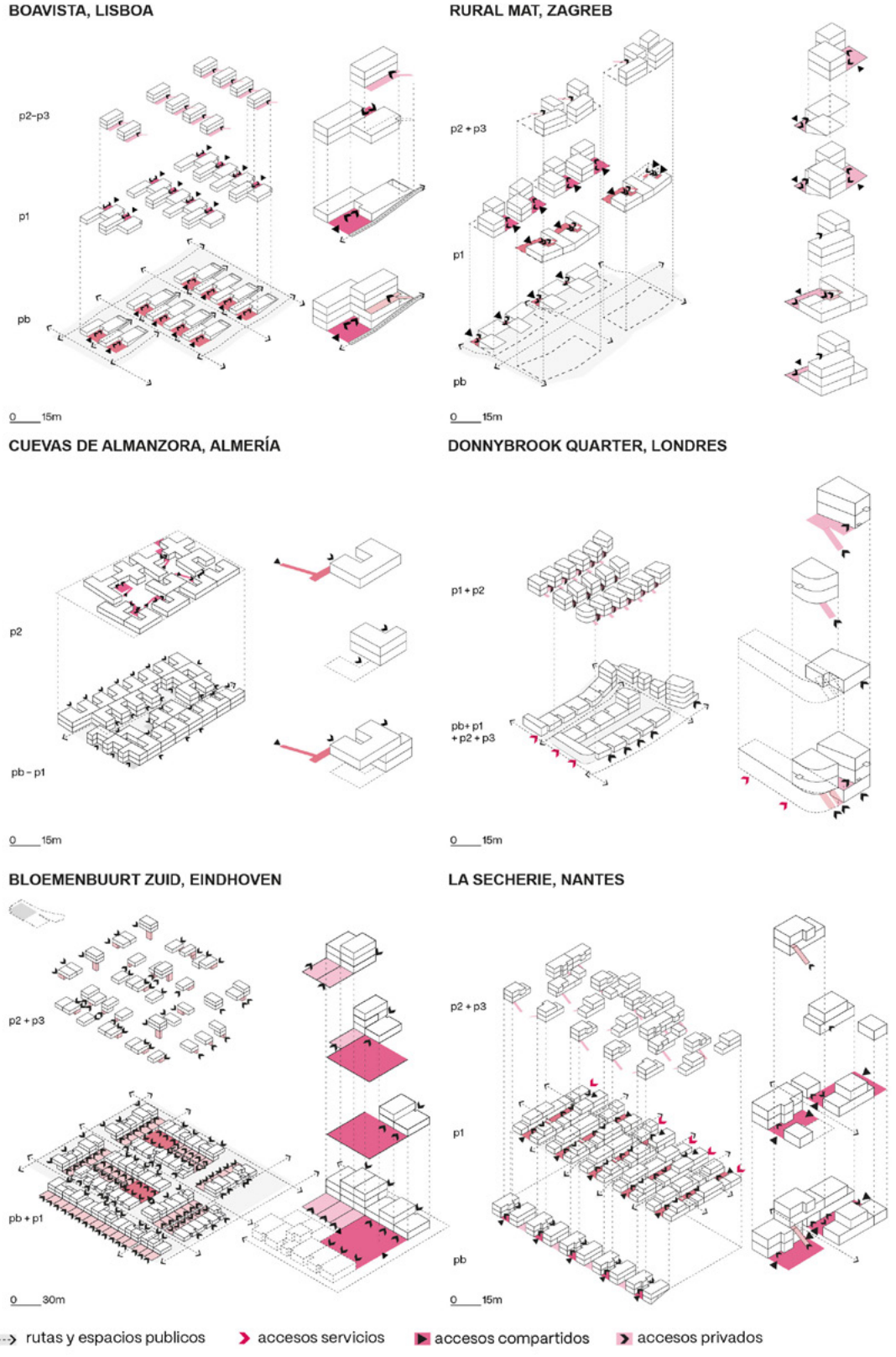


FIG. 8. Esquemas de análisis sobre la independencia de accesos en los seis casos europeos contemporáneos, con leyenda en el borde inferior. Esquemas axonométricos por niveles del conjunto y de los módulos básicos de la agregación a mayor escala, en columna a la derecha. Se indican las rutas de acceso en el espacio público, los puntos de acceso compartidos y privados a cada unidad y los espacios de tránsito exteriores sombreados en color
Fuente: Elaboración propia

Este esfuerzo por asegurar un acceso desde planta baja para cada unidad de vivienda se mantiene también en proyectos de menor densidad, como el de Eindhoven, con sistemas aún más amplios de viarios y áreas verdes colectivas, que explican la disminución de su densidad hasta las 60 viviendas por hectárea. Aunque aquí se sigue una lógica de hilera similar a la del proyecto londinense, la mayor diversidad tipológica da lugar a una también mayor variedad de soluciones para preservar la independencia de los accesos. Desde portezuelas en jardines privados a vestíbulos compartidos entre dos o tres viviendas—en este caso ya interiores, por razones climáticas— que además de duplicar los accesos desde el jardín, incluyen escaleras privadas para las viviendas superiores de primera o incluso segunda planta, en sintonía con la ya citada tradición doméstica holandesa. En ocasiones, estas zonas de acceso colectivo integran también plazas de aparcamiento bajo el volumen edificado. La presencia del coche remite al imaginario suburbano de la casa unifamiliar adosada al que el barrio parece adscribirse, mientras que el sistema de accesos compartidos parece querer resistirse a la pérdida de una dimensión comunitaria y de su densidad asociada, algo que, en el caso de las agrupaciones de viviendas para mayores que contempla el proyecto, se hace todavía más evidente.

Una lógica similar se repite en Zagreb, con 50 viviendas por hectárea, donde cada grupo de tres o cuatro viviendas —uno o dos *simplex* abajo, dos *dúplex* arriba— comparte una única entrada desde la calle. Esta última conduce a un patio delantero, a veces más permeable y otras totalmente cerrado respecto al exterior, que además de albergar plazas de aparcamiento, organiza los recorridos hasta cada unidad por medio de espacios intermedios compartidos, a los que se abren puertas y escaleras, bien interiores o exteriores, agrupadas dos a dos. La lógica de la hilera se sustituye aquí por la de *cluster*, tapiz bidireccional que lleva implícita la concentración de accesos, aunque solo para grupos muy reducidos de vecinos.

Una situación también intermedia en el grado de colectivización de los accesos se da en Boavista, cuya densidad "semi-bruta" se sitúa a medio camino entre los casos anteriores: en torno a las 70 viviendas por hectárea. Esta cifra parece resultado de una tensión entre dos fuerzas contrapuestas: por un lado, la amplitud del viario, que incorpora aparcamiento en batería a ambos lados y tiende a reducirla; y por otro, la fuerte compacidad de la edificación, que tendería a aumentarla, al aprovechar la pendiente del terreno para incorporar un cuarto nivel al sistema propuesto de piezas desfasadas en planta y sección. Además de reducir la apariencia de altura, esta pendiente permite que el acceso al dúplex más elevado se realice desde la calle superior mediante un único tramo de escaleras, concebido como cuerpo anexo al edificio, al aire libre y totalmente privado. Por su parte, la condición bidireccional de las hileras, resuelta mediante volúmenes al tresbolillo, propicia la agrupación del resto de accesos en parejas, a través de amplios antejardines encajados entre los prismas desplazados y separados únicamente de la calle por un murete bajo que integra los buzones. La compacidad del conjunto da lugar así a un grado mínimo pero refinado de colectividad: umbrales compartidos solo entre dos familias, donde la proximidad genera ocasiones de encuentro y negociación, favoreciendo una apropiación más intensa del espacio compartido.

8 DENSIDAD-ESPACIOS EXTERIORES (FIG. 9)

Aunque una alta densidad limitada en altura podría también parecer, *a priori*, incompatible con una dotación generosa de espacios exteriores, los casos analizados invitan a matizar esa suposición. Lejos de sacrificar la habitabilidad al aire libre, todos los proyectos superan con holgura el umbral del 25 % de superficie exterior privativa respecto a la interior útil fijado en la normativa francesa de 1974 para el hábitat intermedio. Esta cifra se incrementa aún más al incluir en el cálculo los espacios compartidos de pequeña escala, cuya morfología y grado de privacidad los acerca, de facto, a los espacios estrictamente individuales. Las proporciones de los espacios abiertos de cada vivienda respecto a su espacio interior oscilan desde una media del 30 % en Almería hasta un 85 % en Eindhoven, con valores intermedios en Zagreb (35 %), Londres y Nantes (en torno al 40 %) o Lisboa (50 %). En términos absolutos, esto supone entre 20 m² y 75 m² de espacio al aire libre por vivienda; unas cifras que revelan hasta qué punto compacidad y porosidad no son términos excluyentes en estos modelos, sino partes complementarias de una misma lógica espacial basada en la equivalencia operativa entre llenos y vacíos.

La disposición de los espacios exteriores oscila entre dos polos complementarios, con matices diversos según el caso. En algunos proyectos, como el de Nantes o Zagreb, los jardines a ras de suelo actúan como antesala a las viviendas; en otros, como en Eindhoven y Londres, el

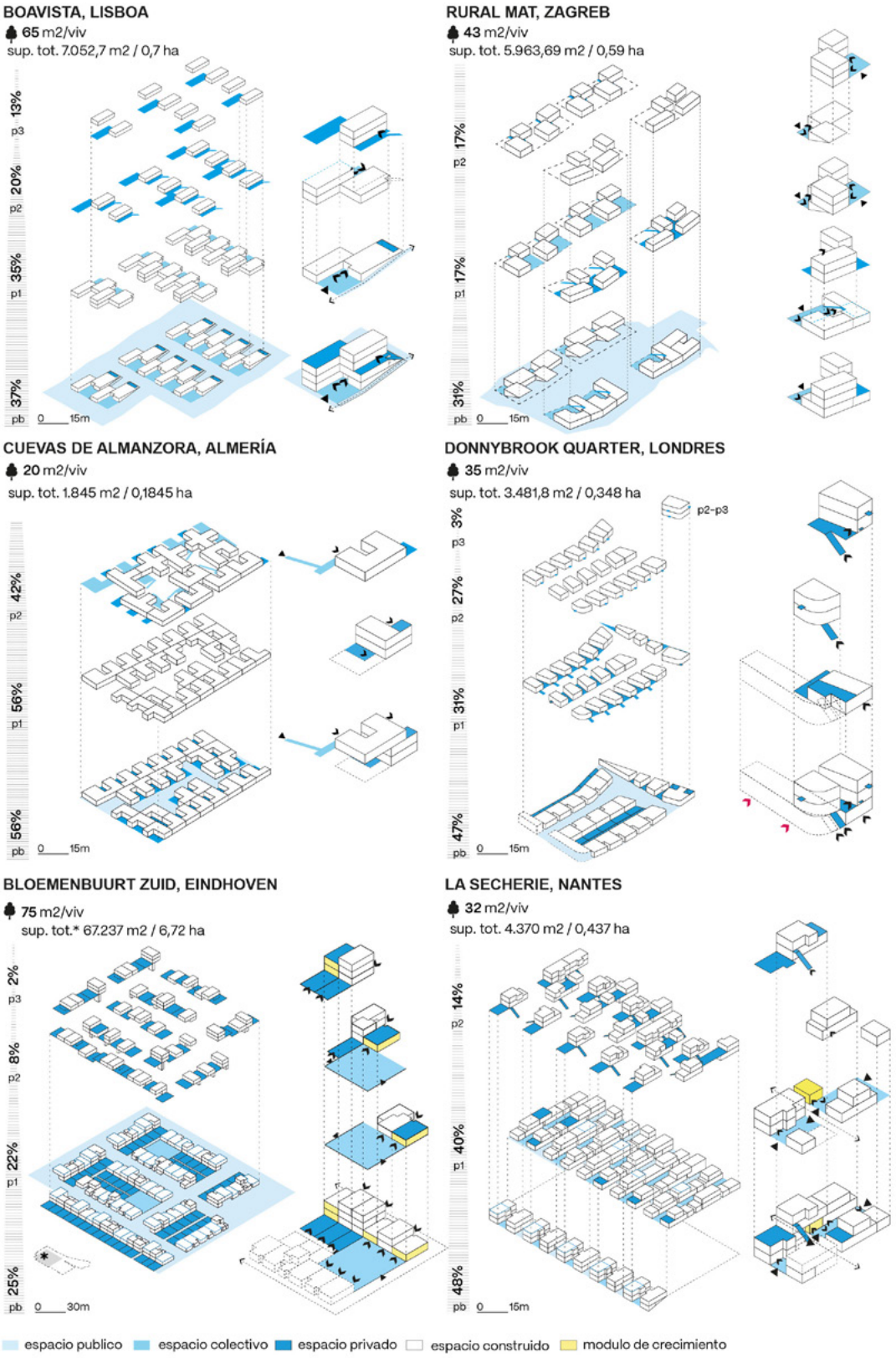


FIG. 9. Esquemas de análisis sobre los espacios exteriores de uso privado y colectivo en los seis casos europeos contemporáneos, con leyenda de colores en el borde inferior. Para cada caso se indica, en una columna a la izquierda, el porcentaje de ocupación de la edificación en cada planta. El valor numérico bajo cada título indica la media de superficie exterior de uso privado o compartido por vivienda en cada proyecto
Fuente: Elaboración propia

verde funciona como pieza de remate; también es posible combinar ambas situaciones, como ocurre en Boavista, donde aparte de los antejardines compartidos se introducen patios ingleses privativos que prolongan el salón de las unidades semienterradas; finalmente en Cuevas de Almanzora, la célula tipológica base —un dúplex en L— es capaz de reorientarse y operar indistintamente como umbral de acceso o como extensión posterior de la vivienda. También las terrazas en altura revelan una riqueza de mediaciones entre estos dos polos: a veces funcionan como puntos de acceso y tránsito obligado —como en Donnybrook—; otras, como fondos de saco más recogidos —como en Eindhoven y Nantes—; y de nuevo, hay ocasiones como el caso de Zagreb donde ambas condiciones coexisten en un mismo esquema, enriqueciendo el tejido con variaciones sensibles que responden a las lógicas de agrupamiento y no solo al módulo individual.

En todas estas configuraciones, resulta innegable que el incremento de la densidad trae consigo una creciente dificultad para preservar la privacidad de las estancias exteriores. A medida que el volumen edificado se compacta, los jardines, patios y terrazas de uso privativo tienden a quedar más constreñidos, lo que obliga a adoptar estrategias tipológicas específicas. En Cuevas de Almanzora, por ejemplo, la disposición del dúplex en planta baja, si bien dificulta el acceso a las unidades superiores, logra distanciar la mirada del vecino superior sobre el patio de cota cero. En Donnybrook, la solución pasa por minimizar las aperturas hacia los jardines traseros y privilegiar las vistas hacia la calle peatonal mediante ventanales y balcones. Este gesto, presente también aunque con más limitaciones en La Sécherie, se complementa con otra táctica recurrente en todas las soluciones tipo-hilera (también por tanto en Eindhoven): cambiar la direccionalidad de la secuencia interior-exterior al producirse la superposición entre unidades, de modo que terrazas y jardines individuales no vuelquen directamente uno sobre otro, sino que se dispongan en perpendicular, reduciendo los ejes de visión directa.

En lo que respecta a los espacios compartidos de escala reducida —aquellos que median entre dos, tres o cuatro unidades— resulta revelador que estos aparezcan tanto en entornos de densidad media-alta, por ejemplo en los de Lisboa o Nantes, como en contextos de carácter más suburbano o rural, como los de Eindhoven o Zagreb. Su presencia no parece responder tanto a condicionantes de densidad, sino más bien a una decisión de proyecto: el deseo de ensayar otras formas de proximidad social, a medio camino entre la privacidad estricta del hogar y la escala algo mayor de las áreas comunitarias. Así funcionan por ejemplo los patios colectivos de La Sécherie, a los que pueden volcar hasta cuatro unidades de convivencia, según la ocupación de la llamada habitación “plus”, y en donde uno se imagina fácilmente actividades cotidianas de conversación, juego y cuidado mutuo entre vecinos.

Finalmente, en paralelo a la densidad, resulta pertinente cruzar los porcentajes de ocupación con la estructuración de los espacios exteriores: no solo en planta baja —donde la propia elección del tipo edificatorio, junto a la configuración del sistema circulatorio, rodado o peatonal, se tornan esenciales—, sino también en plantas superiores, donde el aprovechamiento de las azoteas tiende a producir escalonamientos sucesivos y la consiguiente reducción de la huella edificada, a veces de forma gradual y otras de manera más brusca, como se puede comprobar en los diagramas adjuntos (Fig. 5). Esta morfología escalonada, en sus diversas variantes, constituye uno de los rasgos tipológicos más reconocibles del modelo, en claro contraste con aquellas agrupaciones más convencionales que optan por la simple extrusión vertical de la edificación, resolviendo la demanda de espacio exterior mediante terrazas entrantes o balcones volados, necesariamente de menor dimensión. Entre los ejemplos estudiados, las mayores tasas de ocupación en planta baja corresponden al caso de Almería (56 %), seguido por La Sécherie y Donnybrook (en torno al 48 %), Boavista (37 %) y Rural Mat (31 %). Como era de esperar, esta jerarquía casi replica la escala de densidades observada, salvo por un caso anómalo: Eindhoven, que se desmarca con una ocupación sorprendentemente baja, próxima al 25 %: una cifra que, según Jane Jacobs, sería insuficiente para sostener la intensidad de relaciones y usos que hacen posible la vida urbana (Jacobs, 2011, pp. 249-250).

9 DENSIDAD-ADAPTABILIDAD (FIG. 10)

Como se ha avanzado en el apartado metodológico, la adaptabilidad es un atributo complejo, que admite diversas interpretaciones. Por un lado, que los conjuntos se adapten de forma dinámica a los cambios en las formas de vida y en las demandas de los habitantes puede conseguirse incluyendo en ellos una gran variedad de tipos y formas de vivienda, u ofreciendo la posibilidad de reconfigurar las viviendas al añadir

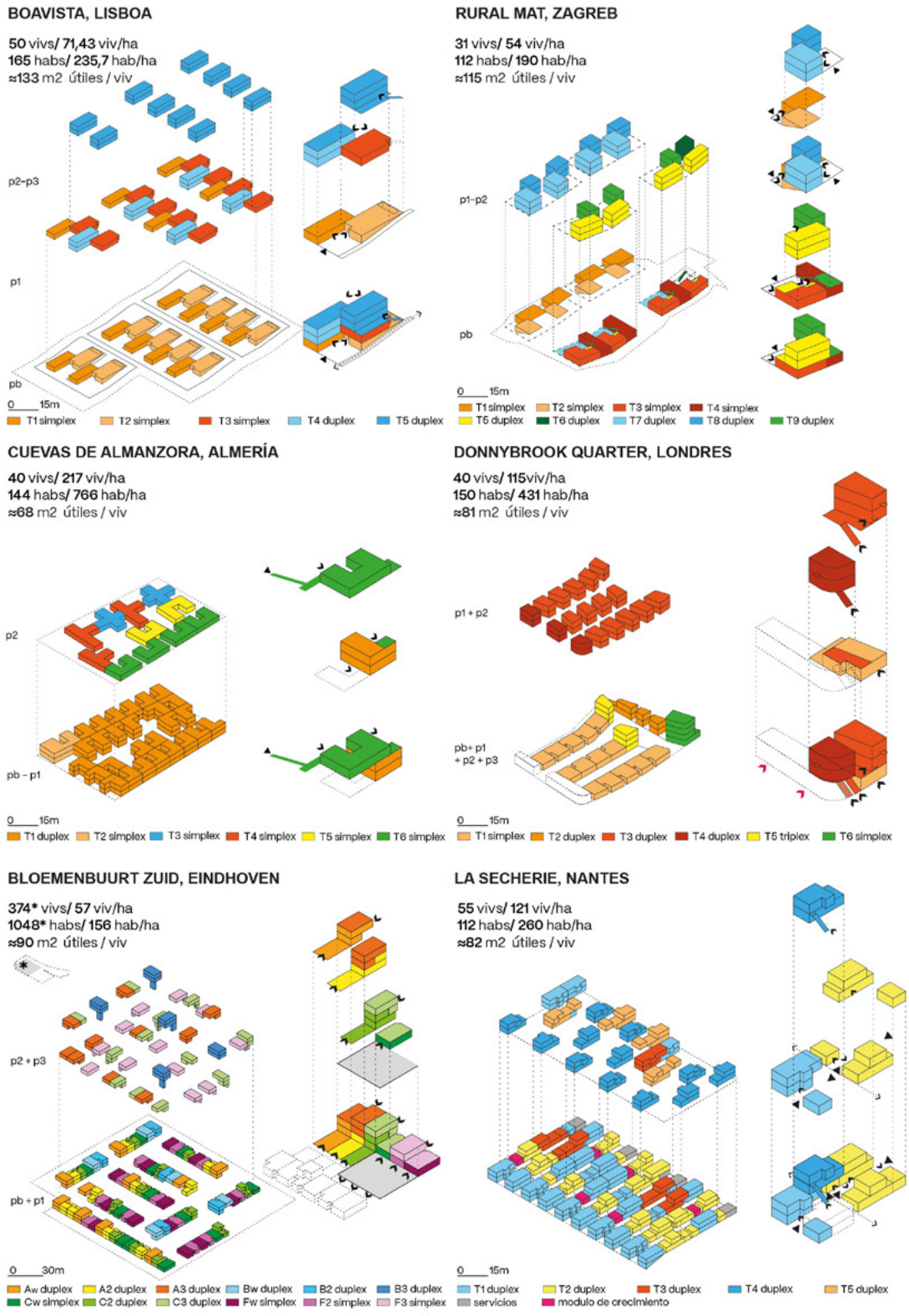


FIG. 10. Esquemas de análisis sobre la adaptabilidad de los seis casos europeos contemporáneos, con leyenda de colores en cada diagrama. Se representan los distintos de tipos de vivienda en cada conjunto y las formas básicas de agregación a mayor escala, con indicación de los accesos. Para cada caso se indican el número total de viviendas y la densidad neta en viviendas por hectárea (calculada sobre la parcela real), una estimación del número de habitantes y la densidad en habitantes por hectárea y la superficie media de las viviendas
Fuente: Elaboración propia

nuevos volúmenes construidos o al cambiar internamente los límites entre ellas.

Dentro de la selección de casos es significativo que los de menor densidad, los casos de Eindhoven y Zagreb, sean los que desplieguen con más énfasis la primera de estas estrategias. En ellos aparecen desde configuraciones en L cercanas a la casa-patio de una sola planta hasta disposiciones más compactas y distintas formas de dúplex. Se diría que las densidades más bajas, entre las 50 y las 60 viviendas por hectárea, favorecen la posibilidad de desplegar una gran variedad de tipos y formas, como lo hacen los tejidos de ciudad jardín. En el extremo opuesto, los proyectos más densos presentan estructuras espaciales notablemente más sistemáticas. En el caso de La Sécherie en Nantes, con 115 viviendas por hectárea, esa condición sistemática, repetitiva, se lleva al extremo, alcanzando al mismo tiempo, y precisamente por ello, uno de los grados más altos de adaptabilidad, probablemente más interesante que el del resto de ejemplos. El proyecto se construye a partir de un único módulo-habitación e incluye las ya mencionadas habitaciones "plus", espacios-comodín que se pueden unir alternativamente a varias unidades y permiten reconfigurar las viviendas; algo solo posible, por cierto, por el régimen de alquiler social que rige la promoción. Al emplear la habitación como elemento base para el proyecto, en lugar de la unidad de vivienda, el proyecto cuestiona por otro lado la forma de cálculo más habitual de la densidad.

En cuanto al crecimiento como posibilidad de adaptación, los proyectos más densos ofrecen, como ya se ha dicho, espacios exteriores más acotados o delimitados por volúmenes construidos, que parecen más fácilmente susceptibles de ser ocupados por nuevos volúmenes, con la excepción, de nuevo, del proyecto de Nantes. Esta condición es singularmente clara en el proyecto más denso, el de Cuevas de Almanzora que, con sus 160 viviendas por hectárea, es el único en el que aparecen patios completamente delimitados por los que se iluminan y ventilan los espacios interiores. La misma configuración impide crecer sobre el espacio exterior sin afectar a la habitabilidad de las unidades. Por contraste, el caso de Londres demuestra que al moderar la densidad hacia el entorno de las 100 viviendas por hectárea es posible disponer espacios fácilmente apropiables, que se podrían ocupar con nuevas construcciones, como los de las terrazas privadas a nivel de planta primera. Ese crecimiento exigiría una reconfiguración de los huecos de las unidades altas para no perder habitabilidad, a costa de la privacidad de los jardines de planta baja. La semejanza del esquema con la célebre Quinta Monroy, un proyecto de vivienda crecedera de 2001-2004 elaborado por Alejandro Aravena y Elemental para Iquique, en Chile, es significativa en ese sentido.

Por último, el concepto de adaptabilidad se extiende a los procesos de proyecto al comprobar la capacidad de los distintos sistemas de agregación para responder a las contingencias del contexto en el que se insertan. Este aspecto es clave para superar la condición abstracta y paradójicamente anti-urbana atribuida históricamente a los modelos de vivienda de baja altura y alta densidad, enfatizando al contrario su potencial para establecer continuidades con tejidos urbanos existentes e incluso actuar a modo de cosido o relleno (*infill*) en áreas intersticiales. Esta vocación de respuesta a las contingencias de un entorno urbano concreto es patente en casos como los de Almería, Londres y Zagreb, pero un análisis más general de los sistemas permite destacar al menos dos aspectos relevantes.

Primero, los proyectos basados en la agregación de unidades espaciales menores, como el de Nantes o el de Almería, que son precisamente los más densos con valores claramente por encima de las 100 viviendas por hectárea, son los que por motivos obvios se pueden adaptar con más facilidad a una variedad de dimensiones y geometrías sin perder su condición sistemática. Segundo, las propuestas que tienden a integrar espacios construidos y libres en patrones bidireccionales, a modo de "alfombra" residencial, como el de Zagreb o, de nuevo, el de Almería, con densidades contrapuestas de 50 y 160 viviendas por hectárea, serían más fácilmente deformables y permitirían responder de forma más directa a situaciones de borde complejas, sin necesidad de introducir cambios de dirección o singularidades. Por el contrario, el caso de Londres demuestra que las propuestas que se acercan a las configuraciones unidireccionales a modo de hilera basadas en la agregación de unidades de vivienda completas exigen un esfuerzo extraordinario de adaptación y un gran número de singularidades para responder a las contingencias de un contexto urbano complejo.

La adaptabilidad del sistema en su doble sentido interior y exterior emerge por tanto en este análisis como un factor decisivo a la hora de establecer no solo referencias y criterios de densidad, sino las pautas tipológicas necesarias para que la vivienda de baja altura y alta densidad supere algunas de sus limitaciones y contradicciones históricas.

10 CONCLUSIONES

La revisión crítica del modelo habitacional de baja altura y alta densidad, desde sus formulaciones iniciales en los años sesenta hasta sus ensayos más recientes en Europa, permite corroborar su vigencia como alternativa tipológica operativa para el proyecto contemporáneo de vivienda colectiva. El análisis comparado de casos actuales demuestra que densidades "semi-brutas" iguales o superiores a las 100 viviendas por hectárea —como las alcanzadas en Almería (160), Nantes (115) o Londres (100)— no resultan incompatibles con atributos habitualmente ajenos al imaginario colectivo de la propiedad horizontal como la cercanía al plano del suelo, la autonomía de los accesos o la posibilidad de contar con espacios exteriores generosos vinculados a cada unidad. Lejos de ser contradictoria, esta articulación entre compacidad y porosidad del espacio doméstico recupera, en realidad, una aspiración ya formulada con claridad por la tradición francesa del *habitat intermédiaire*: reconciliar los valores del habitar individual con un modelo de ciudad más eficiente y atento a los recursos económicos y ambientales, así como a las formas de convivencia colectiva.

Ahora bien, esta recuperación no implica una repetición literal de los referentes históricos, sino más bien y sobre todo una relectura crítica orientada a su adaptación a condiciones urbanas más complejas. A diferencia de casos emblemáticos del pasado como Siedlung Halen o PREVI —ambos de carácter unifamiliar— e incluso de propuestas colectivas desarrolladas en los concursos franceses de los setenta, donde también predominaba una lógica abstracta —pensada para colonizar amplios terrenos sin apenas exigencias en sus condiciones de borde— los ejemplos contemporáneos tienden a proponerse como respuestas situadas, mucho más específicas respecto a sus contextos y a los terrenos sobre los que se asientan. Mientras casos como el de Boavista, por su escala y grado de abstracción, escapan parcialmente a esta lógica contextual, otros como el de La Sécherie revelan, bajo su aparente neutralidad, una sintonía de gran interés con las particularidades del lugar. En este marco, parece evidente que el futuro éxito del modelo dependerá en gran medida de su capacidad para operar en áreas consolidadas, donde las demandas de regeneración urbana exigen sistemas flexibles, capaces de deformarse, romperse y absorber excepciones —tal y como demuestra Donnybrook— y donde las escalas más reducidas de intervención llevan a modular también el tamaño y carácter de los entornos comunitarios, favoreciendo la definición de espacios más íntimos, compartidos entre menos vecinos y cuidadosamente configurados a nivel espacial y ambiental, como se evidencia en Zagreb.

Lo anterior no quita que siga resultando pertinente analizar y valorar todas estas propuestas como sistemas abstractos que, más allá de su capacidad de adaptación, llevan implícitos ciertos límites genéricos de densidad en relación con sus propios atributos tipológicos. El análisis ha demostrado hasta qué punto estos sistemas permiten operar con densidades muy diversas sin dejar de compartir rasgos comunes, pero también cómo cada salto de densidad introduce retos específicos que reclaman respuestas proyectuales cada vez más exigentes. Así, mientras los casos que se han mantenido en rangos propios del tipo unifamiliar —entre 40 y 70 viviendas por hectárea— han conseguido no caer en la fragmentación y urbanidad inconexa del suburbio mediante el cultivo, con amplios márgenes de libertad, de una diversidad morfológica y programática —Eindhoven sería el caso más claro, incluso con funciones no residenciales—, los que han alcanzado rangos de densidad muy superiores —cercanos a las del histórico Marcus Garvey Village, aunque sin llegar a superarlo— se han visto obligados a ensayar imbricaciones funcionales y espaciales especialmente sofisticadas, capaces de atender con precisión a cada transición escalar, como en el caso de Nantes. En estos últimos, el reto pasa por sostener la identidad y apropiabilidad doméstica sin comprometer la habitabilidad ni diluir la dimensión urbana del conjunto.

En el mismo sentido no podemos olvidar que una de las ventajas más significativas del modelo es precisamente la aparición natural de espacios de negociación para que las operaciones de apropiación y crecimiento del sistema edificado no comprometan la dimensión urbana, inevitablemente pública, de la vivienda. A diferencia de la vivienda unifamiliar aislada, en la que estas operaciones pueden producirse sin apenas restricciones, las tipologías estudiadas exigen condiciones de convivencia espacial reguladas por geometrías y materialidades compartidas. El éxito de esta negociación solo puede garantizarse si se ofrecen espacios bien cualificados, estructurados y modulados a sucesivas escalas para que los beneficios de la vida compartida compensen la supuesta pérdida de libertad individual.

Finalmente, más allá de sus cualidades morfotipológicas, el modelo de baja altura y alta densidad se perfila como una tentativa fundamental para repensar el proyecto de vivienda colectiva desde la reconciliación —siempre pendiente— entre individuo y sociedad; una tensión que la modernidad no logró resolver del todo y que hoy sigue presentando importantes conflictos, acaso en la dirección contraria: con un énfasis excesivo en los derechos del individuo frente al valor de lo común. Pese a las evidentes ambigüedades y las lagunas normativas y de gestión que obstaculizan la consolidación del modelo, este trabajo avanza hacia una definición de sus atributos como base para su consideración no solo como categoría analítica, sino como instrumento proyectual válido y necesario frente a los desafíos actuales del habitar urbano, empezando por la necesidad de recuperar las dimensiones colectivas y públicas de la vivienda.

11 BIBLIOGRAFÍA

Allen, B., Bonetti, M. & Werlen, J. (2010): *Entre individuel et collectif: L'habitat intermédiaire*. París, PUCA.

APUR (2003): *Densités vécues et formes urbaines: Étude de quatre quartiers parisiens*. París, Atelier parisien d'urbanisme.

Belliot, M. (2006): *Habitat, formes urbaines: Densités comparées et tendances d'évolution en France*. París, FNAU.

Bordas-Astudillo, F. (1999): Densité perçue et forme architecturale. *Villes en parallèle*, 28–29, pp. 140–161.

Brau-Pani, G. (2016): *How to analyze and evaluate mat-housing*. Barcelona, Arquilecturas.

Camani, F. & Luguet, M. (2024): *Suburban Alternatives - Survey of Low-Rise High-Density Housing Projects in the United States*. París, Building books.

De-Araujo, A. B. & Klein, R. (2020): *Repenser l'innovation. Connaître et gérer le legs du logement social, expérimental et innovant de la décennie 1968-1978 [Rapport de recherche]*. ArchiXX-2020-ARA, 2020.

Del-Caz, M. R., García, L. & González, S. (2014): Asentamientos de baja altura y alta densidad como respuesta a los problemas habitacionales de poblaciones con bajos ingresos. En M. Camino y G. Sáinz (Eds.), *Hábitat social, digno, sostenible y seguro en Manta, Manabí* (pp. 89-103). Valladolid, Universidad de Valladolid.

Delhay, S. (2017). Nantes: Résidence la Sécherie. En *Comprendre: Une visite de 15 opérations de logements denses remarquables* (pp. 60-71). Marsella, Conseil d'architecture d'urbanisme et de l'environnement des Bouches-du-Rhône.

Dyckhoff, T. (24 de enero, 2006): The Cockneys' Own Kasbah. *Times*, P. 24.

Errington, N., Collerton, L. y Allott, B. (1964): High Density Low-Rise Housing for Washington. *Official Architecture and Planning*, 27(10), pp. 1185–1186.

García-Huidobro, F., Torres, D. y Tugas, N. (2008): *¡El tiempo construye! = Time builds!* Barcelona, Gustavo Gili.

Gilmour, A. (1970): *Low rise high density housing study*. Edimburgo, University of Edinburgh.

Girard, E. (1974): Enfin libres et soumis. *Architecture d'Aujourd'hui*, 174, pp. 10–17.

Gobierno Del Peru & Onu (1968): *Un concurso internacional para el diseño de un proyecto piloto de vivienda de bajo costo en Lima, Perú*.

Heckmann, O., Schneider, F. y Zapel, E. (2018): *Floor plan manual housing*. Basilea, Birkhäuser.

Jacobs, J. (2011; orig. 1961): *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Madrid, Capital Swing.

Kubey, K. (2013, diciembre 16): Low Rise High Density. Notes from a 2013 exhibition about housing at the Center for Architecture. *The Architectural League online journal*.

Lehrman, J. (1966): Housing: Low level, high density. *Architectural Design*, 36(2), pp. 80–85.

Naciones Unidas (2017): *Aplicación coordinada del programa de Hábitat*. Informe del Secretario General, E/2017/61. Naciones Unidas. Consejo Económico y Social.

Melograni, C. (1980, noviembre-diciembre): Case basse ad alta densità. *Edilizia Popolare*, 157.

Meninno, C. (2023): *Architetture per l'abitare: Densità / qualità*. EUT Universidad de Trieste.

Merrick, J. (25 de enero, 2006): Neapolitan London. Independent, 42.

Mialet, F. (2006): *Le renouveau de l'habitat intermédiaire*. París, PUCA.

Ministerio de la Vivienda (1976): Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. BOE núm. 144, de 16 de junio de 1976. Gobierno de España.

Millard, D. (1970, noviembre-diciembre): High density, low rise: The current situation in housing. *Yorkshire Architect*, pp. 345–348.

Mills, S. (1966, enero): Experiments in low-rise and high-density living. *Interbuild*, pp. 15–18.

Moley, C. (1975): L'habitat intermédiaire. Individualisation du collectif ou collectivisation de l'individuel? *L'Architecture française*, 391, pp. 42–59.

Moley, C. (1979): *L'innovation architecturale dans la production du logement social - Bilan des opérations du Plan-Constuction 1972-1978*. París, Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie.

Moley, C. (1991): *L'Immeuble en formation: Genèse de l'habitat collectif et avatars intermédiaires*. Liège, Pierre Mardaga.

Moley, C. (2006): *Les abords du chez-soi en quête d'espaces intermédiaires*. París, Villette.

Ocde (2014): *Compact City Policies: A Comparative Assessment*. París, OCDE Publishing.

Open Competition On Building Systems And Housing Construction Systems For High-Density, Low-Rise Housing. (1972, febrero). *Arkitekten (Copenhagen)*, pp. 86–111.

Petkovic, N., Stoiljkovic, B., Krstić, H. y Petrovic, V. (2024): Low-rise high-density housing – possibilities of implementation in local context, case of Niš, Serbia. *Contemporary Theory and Practice in Construction*, 16, pp. 289–297.

Rees, G. V. (1965): Project for low rise high density housing, Prestatyn, Flintshire. *Town Planning Institute Journal*, 51(3), pp. 109–112.

Rich, P. (1966, marzo): Notes on low rise, high density housing. *Arena*, pp. 242–244.

Rose, S. (6 de febrero, 2006): Marbella On The Thames. *Guardian*, pp. 19–20.
Ryder, S. L. (1976): Town centre housing, Runcorn: Greener Pastures. *Progressive Architecture*, 57(3), pp. 42–47.
Saggio, A. (2014): *Louis Sauer, The Architect of Low-rise High-density Housing*. Raleigh, Ed. Lulu.com.
Samper, G. (1972): Agrupaciones de vivienda. Viviendas bajas de alta densidad. *Escala*, 52–53, s.p.
Sarkis, H., Allard, P. y Hyde, T. (2001): *Case: Le Corbusier's Venice Hospital and the mat building revival*. Munich, Prestel.
Special issue: High Density Low Rise Housing (1971): *Official Architecture and Planning*, 34(4), 272–304.
Special issue: High-density low-rise housing: 1. (1976): *Arkitekten (Copenhagen)*, 78(11), pp. 221–238.
Special issue: High-density low-rise housing: 2. (1976): *Arkitekten (Copenhagen)*, 78(12), pp. 245–262.
Steemers, T. y Klaren, M. (1976): Housing in a new guise -high density, low-rise, more family houses, more conviviality. *Wonen-TA/BK*, 4, pp. 5–32.
Urban Task Force, The. (1999): *Towards an Urban Renaissance*. Londres, Routledge.
Urbitat (2008): *Habitats intermédiaires en Centre-Est*. París, USH & PUCA.
Vasilevska, L: (25 de noviembre, 2011). *Low-Rise High Density Housing - Recommendation And Key Principles In The Process Of Urban And Architectural Design* [Comunicación En Congreso]. *Ide Aplication Of Innovative Techniques In Engineering*, Nis, Serbia.
Vierneisel, C. (1976): Housing in England - historical development and present standards, illustrated by nine examples of high density low rise housing in London. *Bauwelt*, 67(3), pp. 84–96.
Waters, B. (1979): Covent Garden's dense growth. *Building*, 236(7087 -19-), pp. 60–64.
Woodman, E. (2006). Streets ahead; Architects: Peter Barber Architects. *Building design*, 1710, pp. 12–15.

12 AGRADECIMIENTOS

Acción financiada por la Comunidad de Madrid en el marco del Convenio entre la Comunidad de Madrid y la Universidad Politécnica de Madrid para la concesión de una subvención directa para el fomento y promoción de la investigación y la transferencia de tecnología 2023-2026, Línea de actuación A, Doctores Emergentes. «Vivienda de baja altura y alta densidad. Orígenes y periferias de un fenómeno histórico global (BAAD-HIS)».

394

El Planeamiento Colaborativo: una mesa de negociación para procesos urbanos

Collaborative Planning: a negotiating board for urban processes

Enrique Arenas-Laorga (1)
Luis Basabe-Montalvo (2)
Luis Palacios-Labrador (3)

(1) Profesor de proyectos arquitectónicos en el IE University, Madrid. Socio del estudio de arquitectura y urbanismo Arenas Basabe Palacios
enrique@arenasbasabepalacios.com

(2) Profesor de proyectos arquitectónicos en la ETSAM, Universidad Politécnica de Madrid (UPM). Socio del estudio de arquitectura y urbanismo Arenas Basabe Palacios
luisbasabe@arenasbasabepalacios.com

(3) Profesor de proyectos arquitectónicos en la ETSAM, Universidad Politécnica de Madrid (UPM). Socio del estudio de arquitectura y urbanismo Arenas Basabe Palacios
luispalacios@arenasbasabepalacios.com, https://orcid.org/0009-0005-0823-9029

Resumen

El planeamiento colaborativo promueve la participación de diversos actores en las decisiones urbanísticas a través de procesos de negociación más inclusivos. Dentro de este contexto, la presente investigación se centra en el modelo vienés como ejemplo innovador de estrategias urbanas centroeuropeas. En Viena, la oficina Arenas Basabe Palacios ha participado en procesos colaborativos durante los últimos quince años. A partir de estas experiencias, se desarrolla una taxonomía del planeamiento colaborativo, ilustrando su aplicación como alternativa a los modelos convencionales de planificación. Dado el creciente interés del tema en España, es necesario entender el sistema de planificación actual para, dentro de los márgenes que ofrece el proceso de tramitación ordinaria, incorporar valores colaborativos en la metodología y herramientas, promoviendo una producción más democrática de nuestras ciudades.

Palabras clave

Planeamiento colaborativo | Urbanismo participativo | Viena | Multiplayer city

Abstract

Collaborative planning promotes the participation of diverse stakeholders in urban planning decisions through more inclusive negotiation processes. Within this context, this research focuses on the Viennese model as an innovative example of Central European urban strategies. In Vienna, the office Arenas Basabe Palacios has been involved in collaborative processes for the last fifteen years. Based on these experiences, a taxonomy of collaborative planning is developed, illustrating its application as an alternative to conventional planning models. Given the growing interest in Spain, it is necessary to understand the current planning system in order to incorporate collaborative values in the methodology and tools, promoting a more democratic production of our cities.

Keywords

Collaborative planning | *Participatory urbanism* | *Vienna* | *Multiplayer city*

ESTUDIOS / ARTICLES_E19
CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
VOL. LVII, Nº 225, OTOÑO 2025
PÁGS. 394-417
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.225.19
CC BY-NC-ND
RECIBIDO: 15.04.2025
REVISADO: 03.06.2025

1 INTRODUCCIÓN: MÁS ALLÁ DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los primeros debates en torno al urbanismo del Movimiento Moderno, entendido como estructura impositiva, surgieron a mediados del siglo XX en el entorno de los CIAM[1], cuando los miembros del Team X comenzaron a cuestionar la dimensión humana de los mismos.[2] Su crítica se centraba en la naturaleza abstracta, tecnocrática y de gran escala del planeamiento moderno, y en su incapacidad para afrontar las urgencias reales de la sociedad (Heuvel, 2006). La resistencia generada frente a las políticas urbanas impositivas (*top-down*) desencadenó una serie de movimientos sociales que, unidos a las protestas de mayo del 68, desautorizaron a las organizaciones políticas de la época. Se consiguieron frenar proyectos urbanos de gran escala a partir de movilizaciones vecinales[3], afianzando nuevas aproximaciones *bottom-up*, donde la ciudad comenzó a entenderse desde el ámbito social[4]. Desde entonces, se ha producido una progresiva concienciación en torno a la complejidad de los procesos urbanos.

En la actualidad, la comprensión de la ciudad responde a una aproximación más holística, en la que el medio se presenta como un sistema complejo autoorganizado, que va más allá de la dicotomía *top-down* o *bottom-up*. Las ciudades están moldeadas por la interconexión de subsistemas espaciales, sociales, económicos, políticos, ambientales y culturales, que se encuentran bajo la influencia de procesos formales e informales. Son los agentes urbanos quienes activan estos subsistemas, generando, evolucionando, o simplemente siguiendo las fuerzas directrices de los mismos (Tan, 2014).

Estos planteamientos teóricos tuvieron incidencia en algunas de las políticas urbanas, especialmente en las enfocadas a la regeneración de la ciudad en Europa y Estados Unidos. Las teorías y resultados de las primeras experiencias fueron trasladados a las estrategias y programas impulsados por la Unión Europea, que se han ido incorporando paulatinamente a las políticas públicas de los países miembros.

Tal como destaca el Consejo Europeo de Urbanistas con la aprobación de la *Carta Europea de la Democracia Participativa en procesos urbanísticos* en octubre de 2015, este enfoque invita a todos los actores, incluidos políticos y ciudadanos, a participar en los procesos de planificación, considerando que *"todas las decisiones políticas tienen un impacto directo o indirecto sobre la ordenación del territorio"*. Resaltan también la importancia de asegurar que los procesos de planificación sean justos y respetuosos con la diversidad de opiniones y necesidades específicas.

1_CIAM: *Congrès International d'Architecture Moderne* (1928-1959).

2_El Team X, grupo de arquitectos formado por Jaap Bakema, George Candilis, Giancarlo de Carlo, Aldo van Eyck, Alison y Peter Smithson, entre otros.

3_Un ejemplo es la lucha contra los proyectos del 'urban-renewal', como el caso de Jane Jacobs y el 'Greenwich Village' (1961-1968).

4_Las aproximaciones 'bottom-up' trasladan sistemas de organización de pequeña escala a una escala mayor, arquitectónica o infraestructural.

En este contexto de apertura, se produce la irrupción del planeamiento colaborativo, que se basa en una premisa central: transformar la toma de decisiones sobre la ciudad en un proceso inclusivo, sostenible y democrático. El ejercicio de apertura y democratización consiste en transformar en agentes activos a aquellas fuerzas que tradicionalmente han quedado excluidas de los procesos formales de producción de la ciudad. En este sentido, el urbanismo colaborativo propone una negociación entre todos los actores urbanos, donde la ciudad no es vista solo como un objeto de intervención de los poderes públicos, sino como el resultado de la interacción y negociación entre diferentes agentes, incluidos los ciudadanos.

Aunque no es posible identificar a un autor concreto que haya acuñado el término *collaborative planning*, éste parece deber su origen a los debates críticos sobre la planificación neoliberal de finales del siglo XX. Autores estadounidenses como Fischer y Forester lo acercan al *argumentative planning* y *deliberative planning*, mientras que en Europa popularizó el concepto la urbanista Patsy Healey.[5]

El proceso colaborativo se convierte en una labor de mediación entre las administraciones públicas, el promotor privado, representantes de cooperativas y pequeños inversores, todos ellos con voz y voto. La moderación de la negociación es llevada a cabo por un grupo director, formado por arquitectos-urbanistas y apoyado por un equipo multidisciplinar de técnicos expertos en movilidad, energía, sociología, paisajismo, patrimonio, etc. Los representantes de todos los agentes mencionados forman parte de una mesa de negociación donde las diferentes temáticas que afectan al urbanismo (densidad, escala, usos, etc.) son tratadas de forma común, con decisiones consensuadas por todos los actores.

> El urbanismo colaborativo es acorde con características de la sociedad contemporánea, tales como la necesidad de involucrar múltiples partes interesadas en los procesos de gobernanza, la creación de un entorno creativo para la economía cambiante y la disolución de viejas divisiones entre el estado y el mercado (Brand y Gaffikin, 2007).

El planeamiento colaborativo se presenta así como una herramienta eficaz para planificar una ciudad democráticamente legitimada, en la que tanto el ente público como la ciudadanía encuentran un rol eficaz e integrado en los procesos de promoción que incluyen actores privados. Esta práctica cooperativa del urbanismo representa una alternativa a los modelos convencionales de planificación de la ciudad actual, que requiere abordar una realidad cada vez más compleja y cambiante.

Aunque el término *urbanismo colaborativo* se utiliza a menudo como sinónimo de los procesos de participación ciudadana, existe una diferencia clave entre ambos conceptos. En el planeamiento colaborativo, la ciudadanía no es el único agente dentro de la mesa de negociación; es un participante más dentro de un proceso complejo y plural que involucra a diversos actores. Así, el urbanismo colaborativo no solo busca que los ciudadanos tengan voz, sino que también permite que todos los actores urbanos, tanto públicos como privados, puedan aportar y negociar de manera equitativa. *"El planeamiento colaborativo avanza y se difunde como un método"* (Innes y Booher, 2003), destacando la importancia de mantener discusiones sobre los valores que guían estos procesos.

A diferencia del planeamiento participativo (*advocacy planning*[6]), que en sus orígenes (años 60 en EEUU) relegaba las opiniones de expertos y técnicos a favor de objetivos políticos de inclusión social, participación y empoderamiento del ciudadano a través de reuniones públicas, talleres y comités, el urbanismo colaborativo lleva la participación a un nivel superior. El enfoque participativo, aunque valioso en su momento, puede llevar a una planificación defensiva y de pura mediación, donde los planificadores actúen únicamente como mediadores entre los distintos agentes, buscando resolver conflictos para lograr beneficios mutuos. Sin embargo, este proceso no siempre llevaba a una verdadera colaboración o a la integración efectiva de todos los intereses involucrados.

El urbanismo colaborativo se diferencia del participativo, precisamente en que no se limita

5_Se considera a la profesora Patsy Healey como una especialista en la teoría y práctica del planeamiento estratégico de regeneración urbana. Su libro *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies (1997)* supuso un hito en teoría de planeamiento espacial, social y político.

6_Paul Davidoff, influyente teórico estadounidense de planeamiento urbano, conceptualizó *advocacy planning* para defender que un proceso de planificación debe estar basado en la equidad y justicia social, donde todos los intereses de la ciudadanía deben ser atendidos y representados.

a la mediación entre partes, sino que establece un nivel más alto de colaboración entre los diferentes agentes. Estos actores, al trabajar cara a cara desde el principio del proceso, tienen la oportunidad de llegar a un acuerdo consensuado antes de que surjan disputas, lo cual permite una toma de decisiones más integrada y eficaz. De este modo, el planeamiento colaborativo no solo busca dar voz a los ciudadanos, sino que también promueve un equilibrio entre todos los agentes involucrados, creando un proceso de co-creación que responde de manera conjunta a los intereses y necesidades de cada uno. Este enfoque fomenta un urbanismo más inclusivo, democrático y, sobre todo, refuerza la capacidad de cooperar entre muy distintas perspectivas.

2 EL URBANISMO ESPAÑOL RECIENTE Y LA GRAN PARADOJA ENTRE DESREGULACIÓN DEL SOPORTE Y LA RIGIDEZ TIPOLÓGICA

El urbanismo español de las últimas décadas se ha articulado en torno a una paradoja estructural: mientras el soporte territorial —el planeamiento, la normativa urbanística, la clasificación masiva de suelo urbanizable— ha sido objeto de un proceso progresivo de desregulación, las formas resultantes de ciudad —en su tejido, en sus modos de habitar, en las soluciones constructivas y tipológicas— han tendido, sin embargo, a una notable rigidez. Esta rigidez no se explica únicamente por la lógica reproductiva del mercado inmobiliario, sino también por ciertas derivas disciplinares que, en reacción a los excesos del urbanismo de bloques abiertos del desarrollismo, promovieron en los años 80 y 90 una revalorización acrítica de la manzana cerrada como fórmula universal de orden urbano, ejemplificada tanto en el discurso de figuras como Bohigas (1986) o Solà-Morales (1992), como en la implantación sistemática del modelo en planes urbanos de ciudades como Barcelona, Madrid o Vitoria.

Este fenómeno, lejos de generar complejidad o adaptabilidad, ha dado lugar a soluciones estandarizadas, espacialmente homogéneas y funcionalmente inflexibles. La combinación de un marco expansivo pensado para facilitar operaciones más que para gobernar procesos, con una producción formal autorreferencial y poco receptiva a la transformación, ha contribuido a consolidar un urbanismo que responde mal a las condiciones sociales, ecológicas y económicas contemporáneas (Leal, 1986).

2.1 Urbanismo expansivo y desregulación encubierta

Esta tensión entre la sobreabundancia normativa y la ausencia de control cualitativo marcó el desarrollo urbano durante el llamado boom inmobiliario (1997–2008), generando un entorno urbano fragmentado, morfológicamente rígido y territorialmente insostenible. La Ley del Suelo de 1998, impulsada por el gobierno central, consagró un marco legal que entendía el suelo como un recurso abundante y liberalizable. Al declarar urbanizable todo el suelo no expresamente protegido, la norma fomentó una expansión masiva del perímetro urbanizable, trasladando la responsabilidad de ordenar el crecimiento a los municipios. El planeamiento general (PGOU) se convirtió así en un instrumento de valorización del suelo más que en una herramienta de proyecto urbano. Lejos de garantizar un desarrollo equilibrado, se consolidó un sistema donde los intereses inmobiliarios —articulados a través de convenios urbanísticos, recalificaciones y externalización de la promoción— pasaron a condicionar las decisiones públicas.

Este marco normativo encontró eco en una cultura político-administrativa que priorizaba los ingresos fiscales derivados de la urbanización (vía licencias y plusvalías) como fuente de financiación municipal. La lógica expansiva fue alentada también por la facilidad crediticia y el creciente proceso de financiarización del sector inmobiliario, dando lugar a una forma de "urbanismo por acumulación", más atento a la generación de activos financieros que a la calidad del entorno construido. El resultado fue un urbanismo de gran escala, repetitivo y desvinculado de las dinámicas reales de la demanda o de la diversidad social.

En este contexto, la figura del PGOU cristalizó una doble rigidez: por un lado, en su concepción normativa, acumulativa y poco estratégica; por otro, en su inercia temporal, con vigencias que exceden con creces los ciclos políticos y económicos. Las herramientas administrativas y jurídicas disponibles no fueron capaces de adaptarse con agilidad a contextos cambiantes, lo que generó desarrollos urbanos proyectados en un momento de euforia financiera, pero ejecutados años después en condiciones radicalmente distintas. El desfase entre planificación y realidad afectó tanto a la eficiencia funcional como a la legitimidad institucional del modelo (Ezquiaga, 1999).

2.2 La crisis habitacional y bloqueo del planeamiento

El colapso del ciclo inmobiliario tras 2008 no supuso una reformulación estructural del modelo, sino una fase de hibernación. A pesar de las consecuencias devastadoras de la crisis —desempleo masivo, desahucios, parálisis del parque público—, las lógicas institucionales y normativas apenas se alteraron. La reactivación del sector en la década posterior ha reeditado muchas de las dinámicas anteriores, aunque en un contexto demográfico, económico y territorial profundamente transformado.

Hoy, la emergencia habitacional se manifiesta de forma paradójica: existe una demanda creciente de vivienda asequible en entornos urbanos consolidados, mientras gran parte del suelo clasificado como urbanizable permanece vacante o se desarrolla de forma inadecuada. Este bloqueo no responde únicamente a factores económicos o financieros, sino a un modelo de planificación urbanística inadaptado a las nuevas condiciones. La persistencia de PGOU obsoletos, la complejidad administrativa de su revisión y la escasa voluntad política para promover transformaciones estructurales mantienen un urbanismo reactivo y poco operativo.

El desfase entre las herramientas de planeamiento y las necesidades actuales genera una inercia institucional que desincentiva la innovación. Modificar el planeamiento vigente implica largos procesos de tramitación, múltiples informes sectoriales y un elevado coste político. A ello se suma una creciente desconfianza ciudadana hacia los procesos urbanísticos, alimentada por la opacidad, la lentitud y la escasa vinculación con las demandas reales de la población. Esta crisis de legitimidad limita la capacidad de las administraciones para impulsar un urbanismo transformador y participativo.

En este contexto, lo urgente —responder a la presión de la demanda de vivienda en las grandes ciudades— se impone sobre lo importante: reformular las bases del modelo urbanístico. La respuesta institucional tiende a operar por modificación puntual o excepcionalidad, reproduciendo esquemas ya conocidos (expansión periférica, grandes promociones, monocultivo tipológico) en lugar de explorar alternativas más densas, mixtas, inclusivas y ecológicamente sostenibles. El resultado es un urbanismo que reitera soluciones heredadas, más por inercia institucional que por adecuación a los retos actuales, y que posterga la posibilidad de ensayar formas más densas, mixtas, inclusivas o sostenibles (Sabaté, 2006).

2.3 Modelos urbanos resultantes: rigidez, fragmentación y desafección

La expansión urbanística del ciclo 1997-2008 dejó una huella morfológica duradera en las periferias metropolitanas, donde predominan tres grandes formatos: los grandes desarrollos de vivienda colectiva en altura, organizados en supermanzanas o manzanas cerradas (como en los PAU madrileños), las llamadas "urbas" con bloques de baja densidad y ciertos equipamientos comunitarios, pero encerrados en entornos vallados, y las urbanizaciones extensivas de vivienda unifamiliar, que siguen patrones de baja densidad y dispersión. Todos estos modelos, aunque formalmente distintos, comparten una lógica funcional y espacial basada en la segmentación, la especialización, una movilidad *garage-to-garage* y la dificultad de adaptarse a dinámicas sociales complejas.

Los PAU ejemplifican una forma de urbanismo tecnocrático, con zonificación estricta, infraestructuras sobredimensionadas y una distribución monofuncional de los usos. El resultado son entornos homogéneos, con escasa mezcla social, débil estructura comunitaria y una relación débil con el paisaje y el espacio público. La vivienda colectiva no garantiza, por sí sola, urbanidad: muchas de estas operaciones reproducen una lógica de "urbanismo de objeto" donde la forma arquitectónica se disocia del tejido urbano real.

En el otro extremo, las urbanizaciones de unifamiliares —aunque raramente cerradas en sentido estricto, salvo en casos excepcionales— reproducen patrones de introversión, privatización y dependencia del transporte motorizado. A menudo, estos desarrollos responden a modelos de promoción fragmentada, con baja coordinación pública y escasa planificación de lo común. El resultado es una urbanización desestructurada, de bajo rendimiento territorial, y poco preparada para responder a los retos ambientales, sociales y económicos contemporáneos.

Lo que estas formas comparten es su dificultad para generar espacios de comunidad, diversidad y adaptabilidad. La ciudad resultante es rígida en lo normativo, inerte en lo administrativo y débil en lo colectivo. Frente a ello, la necesidad de repensar los instrumentos y formatos del

planeamiento se impone no solo como un imperativo técnico, sino como una condición de posibilidad para recuperar legitimidad pública y construir un entorno habitable en el sentido más amplio.

Desde esta perspectiva, el papel de los planificadores contemporáneos no puede limitarse a una crítica nostálgica ni a una operación técnica. Es necesario imaginar un urbanismo procesual, abierto a la incertidumbre, que sustituya la lógica del producto acabado por la del soporte activo, capaz de articular diversidad, conflicto y cooperación. En este marco, se insertan las experiencias de la oficina Arenas Basabe Palacios[7] de planeamiento colaborativo, no como excepción, sino como tentativa concreta de renovar las formas de pensar, proyectar y gobernar la ciudad de hoy y, en la medida de lo posible, de mañana.

3 EL MODELO VIENÉS: UNA ESTRATEGIA ALTERNATIVA DE PLANIFICACIÓN URBANA

La tradición vienesa en materia de vivienda y urbanismo se enraíza en una historia política singular. Tras la Primera Guerra Mundial, el Ayuntamiento de Viena —bajo dominio socialdemócrata— impulsó uno de los programas de vivienda pública más ambiciosos de Europa: más de 60 000 viviendas fueron construidas entre 1923 y 1934 bajo el paradigma de la *Viena Roja*, articulando innovación arquitectónica, servicios públicos y un urbanismo orientado al bienestar colectivo. Aunque interrumpido por el autoritarismo posterior, este legado marcó profundamente el imaginario urbano de la ciudad, consolidando una fuerte presencia pública en la producción de vivienda.

Durante los años 70, esta tradición se reactiva bajo nuevas formas, en paralelo a los debates internacionales sobre participación y derecho a la ciudad. Surgen entonces iniciativas colaborativas y modelos de coproducción urbana que, en muchos casos, nacen fuera de las estructuras administrativas tradicionales. Arquitectos como Otokar Uhl o colectivos como las comunidades BROT proponen formas de autogestión habitacional que desafían la lógica dominante, no sólo en cuanto a diseño o propiedad, sino también en lo relativo a los procesos de decisión.

Estas experiencias pioneras encontraron continuidad en proyectos de los 90 como la Sargfabrik, impulsada por BKK-3, que supo conjugar participación, innovación arquitectónica y gestión colectiva en un modelo replicado y profesionalizado en las décadas siguientes.

Desde finales de los años 90, y de forma más decidida a partir de 2010, estas formas de colaboración institucional y cívica se integran progresivamente en las políticas urbanas de Viena. Un punto de inflexión lo marca la formulación del Plan Estratégico STEP 2005, que identifica trece áreas prioritarias de transformación —mayoritariamente antiguos suelos industriales e infraestructurales— como base para un modelo de ciudad más compacto, mixto y sostenible. Esta estrategia se consolida con el STEP 2025, que refuerza los principios de ciudad de distancias cortas, eficiencia energética y diversidad funcional.

Uno de los motores clave de esta orientación es el crecimiento demográfico sostenido de la ciudad, que durante más de una década ha sumado en torno a 20 000 nuevos habitantes al año. Para responder a esta presión, se han reconvertido progresivamente grandes enclaves como Nordbahnhof, Sonnwendviertel o Matznerviertel, apostando por un planeamiento concebido no como producto cerrado, sino como proceso abierto, capaz de incorporar ajustes sucesivos e integrar múltiples voces.

La entrada del Partido Verde en el gobierno municipal en 2010 refuerza esta lógica mediante la promoción de metodologías colaborativas y mecanismos de participación estructurada. Bajo el liderazgo de la Concejalía de Urbanismo, se consolidan herramientas como concursos abiertos con criterios de co-diseño, talleres interdisciplinares, apoyo a cooperativas de vivienda y nuevas formas de gobernanza urbana orientadas a la corresponsabilidad.

En este proceso, el papel de actores vinculados al mundo académico ha sido fundamental: Robert Temel, desde la investigación y la práctica

7_Arenas Basabe Palacios es una oficina de arquitectura y urbanismo con sede en Madrid. Sus socios, Enrique Arenas, Luis Basabe y Luis Palacios, trabajan juntos desde 2006. Desde entonces han sido premiados en más de una veintena de concursos internacionales, destacando seis premios en el concurso para jóvenes arquitectos EUROPAN. En su crecimiento, han desarrollado en Centroeuropa una intensa actividad en el diseño de tejidos urbanos con un valor añadido ecológico y social. Actualmente, diseñan un nuevo barrio de 40 hectáreas en Bratislava (Eslovaquia), basando su metodología en herramientas de planeamiento colaborativo.

institucional, ha sistematizado estos enfoques colaborativos en el marco de la planificación municipal (Temel, 2015), mientras que Bernd Steger, cuya tesis doctoral versa sobre Otokar Uhl (Steger, 2009), recupera y actualiza las raíces ideológicas y metodológicas de esta forma de producir ciudad a través de su participación en la Concejalía de Urbanismo de Viena.

Dentro de este ecosistema, el modelo cooperativo adquiere un nuevo protagonismo, no sólo como forma de producción de vivienda social, sino también como instrumento de organización cívica. Empresas como Sozialbau AG, herederas de las *gemeinnützige Wohnbaugenossenschaften*, gestionan hoy decenas de miles de viviendas de alquiler, consolidándose como agentes estructurales del modelo vienés.

La experiencia acumulada ha derivado en marcos operativos más sofisticados, en los que la diversidad de saberes —técnicos, sociales, económicos— converge en esquemas de decisión iterativos y mutuamente enriquecidos. Como señala Temel (2015, p. 9), este enfoque permitió alcanzar *"un conocimiento común más elaborado, que sirvió de base para la planificación espacial de la ciudad"*.

4 TAXONOMÍA DE LOS PROCESOS COLABORATIVOS: OBJETIVOS, ESCALAS, AGENTES, PRINCIPIOS Y METODOLOGÍA.

> No existen respuestas estándar para la especificación del diseño institucional de los sistemas de gobernanza para una práctica democrática inclusiva y participativa (Healey, 1997, p. 294).

Esta afirmación subraya la diversidad inherente de los procesos de planeamiento colaborativo, que no se ajustan a respuestas universales. Cada proceso depende de factores como la localización, los tiempos o los actores involucrados, lo que da lugar a una amplia gama de enfoques. Healey señala que, en lugar de respuestas estándar, se pueden identificar criterios de calidad que giran en torno a temas como los derechos y deberes, los recursos, los principios de política y la distribución de competencias, los cuales son fundamentales para garantizar la eficacia y equidad de estos procesos.

Aunque la práctica del planeamiento colaborativo puede tomar muchas formas según las circunstancias, es posible reconocer una serie de valores comunes en todas sus aplicaciones, tales como el desarrollo sostenible y equitativo, el fortalecimiento de la democracia representativa, la resolución de conflictos y la reflexión de la diversidad social en la política pluralista.

Conscientes de la diversidad de aplicaciones de los procesos colaborativos en el ámbito de la arquitectura y el urbanismo, desde la oficina Arenas Basabe Palacios comparten su experiencia en Viena, donde han participado en diversos procesos de planeamiento colaborativo desde 2010 hasta 2025. La taxonomía que se expone a continuación será específica del modelo vienés, su aprendizaje y puesta en práctica, sirviendo de base para ilustrar cómo este enfoque puede aplicarse en contextos concretos y a la vez, cómo sus valores fundamentales pueden ser coherentes e independientes de la diversidad de procesos.

4.1 Objetivos del planeamiento colaborativo.

> Los procesos colaborativos suponen un intento de desarrollar aún más la planificación urbana: en primer lugar, haciendo obsoleta la re-planificación masiva que a menudo es necesaria con otros procesos; segundo, a través de un mejor manejo de la complejidad de la planificación; y tercero, a través de una mejor garantía de calidad (Temel, 2015, p. 11).

En este sentido, el planeamiento colaborativo se orienta a cumplir diversos objetivos clave que lo distinguen de los métodos tradicionales de planificación urbana. Estos objetivos incluyen:

4.1.1 Legitimación y Control Democrático

Un aspecto clave del modelo colaborativo es la capacidad de involucrar al ente público en el proceso de manera activa. En el caso de Viena, el Ayuntamiento juega un rol flexible y relevante, mucho más allá de la mera supervisión, garantizando que las decisiones se alineen con los intereses públicos. La participación activa de diferentes actores sociales en la toma de decisiones permite defender dichas decisiones frente a cambios políticos o a críticas de los grupos involucrados.

4.1.2 Control de Calidad en la Producción Urbana

A través de procesos cooperativos e interdisciplinarios, se garantiza una superior calidad en

las intervenciones urbanas en comparación con los métodos convencionales, ya que su evaluación se analiza desde múltiples perspectivas y disciplinas, se dispone de más datos y parámetros por el mayor número de expertos específicos implicados, y los grupos de control se muestran más exigentes ya que tienen diferentes intereses —a veces incluso opuestos—, validando los resultados de un proceso de planificación holístico, consensuado y sobre todo, más transparente.

4.1.3 Viabilidad y Coordinación de Recursos en Proyectos Complejos

La colaboración entre diferentes actores permite gestionar mejor los recursos disponibles, optimizando su uso y asegurando que el proyecto se mantenga dentro de los límites acordados.

4.1.4 Producción de Viviendas Asequibles *(Leistbares Wohnen)*

Este concepto hace frente a la creciente demanda de viviendas sin comprometer la calidad del entorno urbano. Se busca que los desarrollos habitacionales sean accesibles a distintos sectores de la población, contribuyendo a una mayor inclusión social en el entorno urbano.

4.1.5 Agilidad y Flexibilidad en la Toma de Decisiones

Gracias a la interacción constante entre los distintos agentes, los proyectos se desarrollan con mayor rapidez y adaptabilidad, lo que permite reaccionar ante cambios inesperados o desafíos durante la ejecución del proyecto.

4.2 Escalas y Niveles de Definición

En las últimas dos décadas, la ciudad de Viena ha implementado los procesos de planeamiento colaborativo para abordar proyectos de recalificación de suelos industriales y su transformación en nuevos barrios residenciales, complejos urbanos de mayor escala y espacios híbridos.

La participación de Arenas Basabe Palacios en cuatro de estos proyectos ofrece una visión clara de las distintas escalas y niveles de definición que se pueden abordar a través del urbanismo colaborativo, haciendo de este un instrumento útil para gestionar diversos alcances de planificación urbana, desde el concepto inicial hasta la definición detallada de las calidades del proyecto.

Los cuatro ejemplos que se exponen a continuación tienen en común un contexto similar en la periferia vienesa ya que todos, por su escala urbana, pueden entenderse como un nuevo fragmento de ciudad, pero a su vez deben vincularse con los tejidos colindantes y conectarse con la ciudad consolidada. Además, los cuatro se llevan a cabo en un corto período de tiempo (2011-2016), en pleno auge de los procesos colaborativos como herramienta de planeamiento para la densificación de Viena.

4.2.1 Conceptos y Cantidades – NEU LEOPOLDAU (2012-2013)

Área: 13,5 ha. Edificabilidad máxima: 240 000 m^2. Coeficiente de edificabilidad: 1,8.

El proceso en Neu Leopoldau tuvo lugar en una antigua zona industrial de Viena que se recalificaría para albergar un nuevo barrio residencial. En esta etapa, el planeamiento colaborativo no solo implicaba definir los conceptos esenciales sobre la organización del espacio libre, la configuración urbana, la movilidad y los usos del suelo, sino también los parámetros cuantitativos necesarios para dar forma al proyecto.

A través de estos parámetros, como la edificabilidad máxima y uso del suelo y volúmenes construidos, se establecieron las bases para el futuro desarrollo del *Masterplan*[8]. En este tipo de procesos, la definición en términos de conceptos y cantidades es clave, pues permite tener un marco de referencia claro que guíe la posterior elaboración de diseños detallados.

4.2.2 Conjuntos de Reglas – VERTEILERKREIS FAVORITEN (2013)

Área: 4,5 ha. Edificabilidad máxima: 90 000 m^2. Coeficiente de edificabilidad: 2

El proyecto *Verteilerkreis Favoriten* supone la transformación de una gran rotonda de tráfico, que conecta diversos modos de transporte público (autobús, tranvía y metro), en un nuevo

8_En los procesos vieneses, el *Masterplan* describe el desarrollo urbano en detalle: la localización y tamaño de las diferentes unidades de inversión, la definición de los espacios libres, las secciones de calle concretas, etc. Sin embargo, el documento legal (plan de desarrollo o *Widmung*) que aprueba el Ayuntamiento de Viena es mucho más simplificado, describiendo solo la red general de movilidad, los espacios verdes obligatorios y los tamaños máximos.

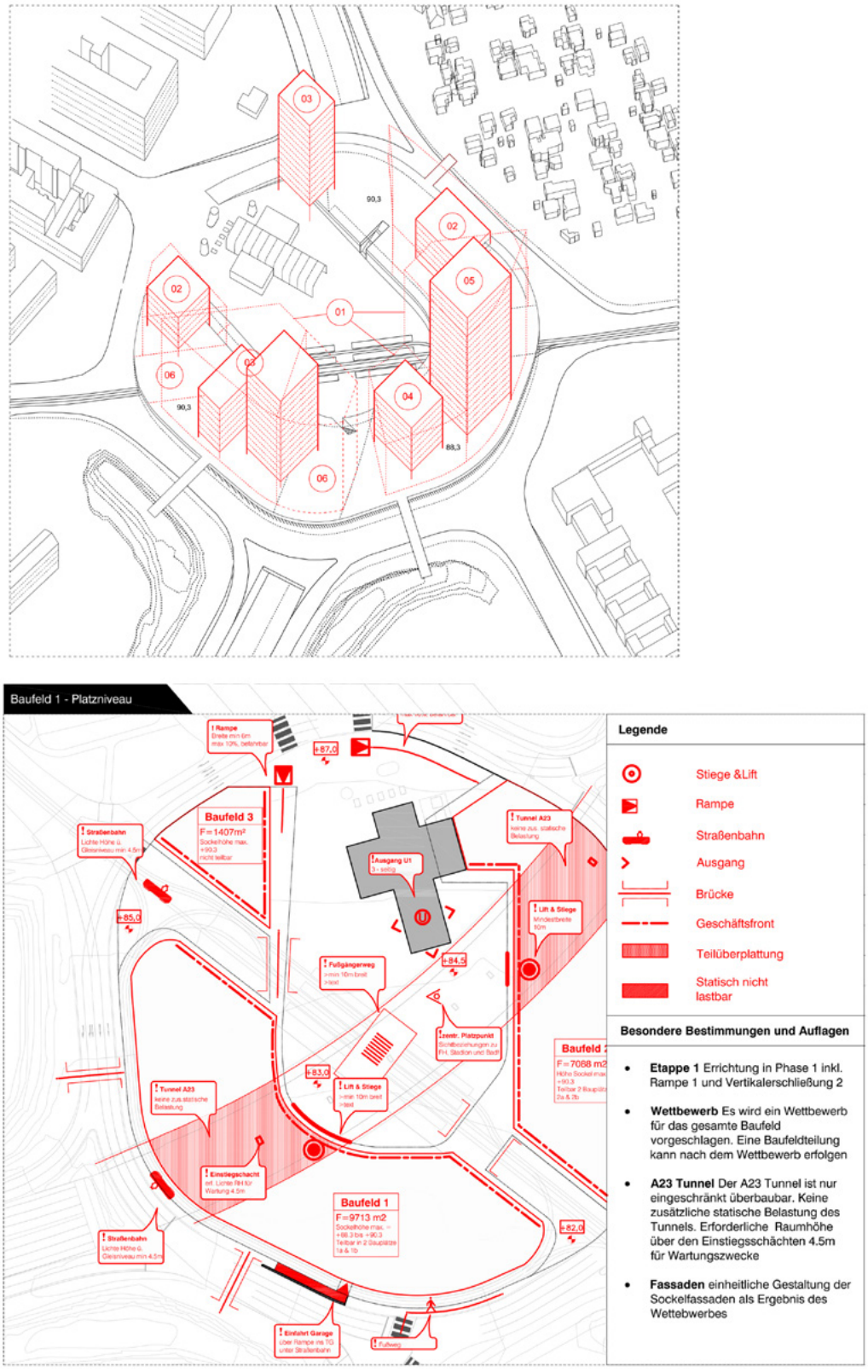


FIG. 1. Planeamiento colaborativo para definir un conjunto de reglas. *Verteilerkreis Favoriten*, Viena, 2013. Axonometría con volúmenes capaces máximos y escenario construido (izq.). Elementos fijos de movilidad -túnel, entrada a metro, salidas de emergencia, líneas de tranvía, etc. a ser respetados por la futura edificación
Fuente: Elaboración propia

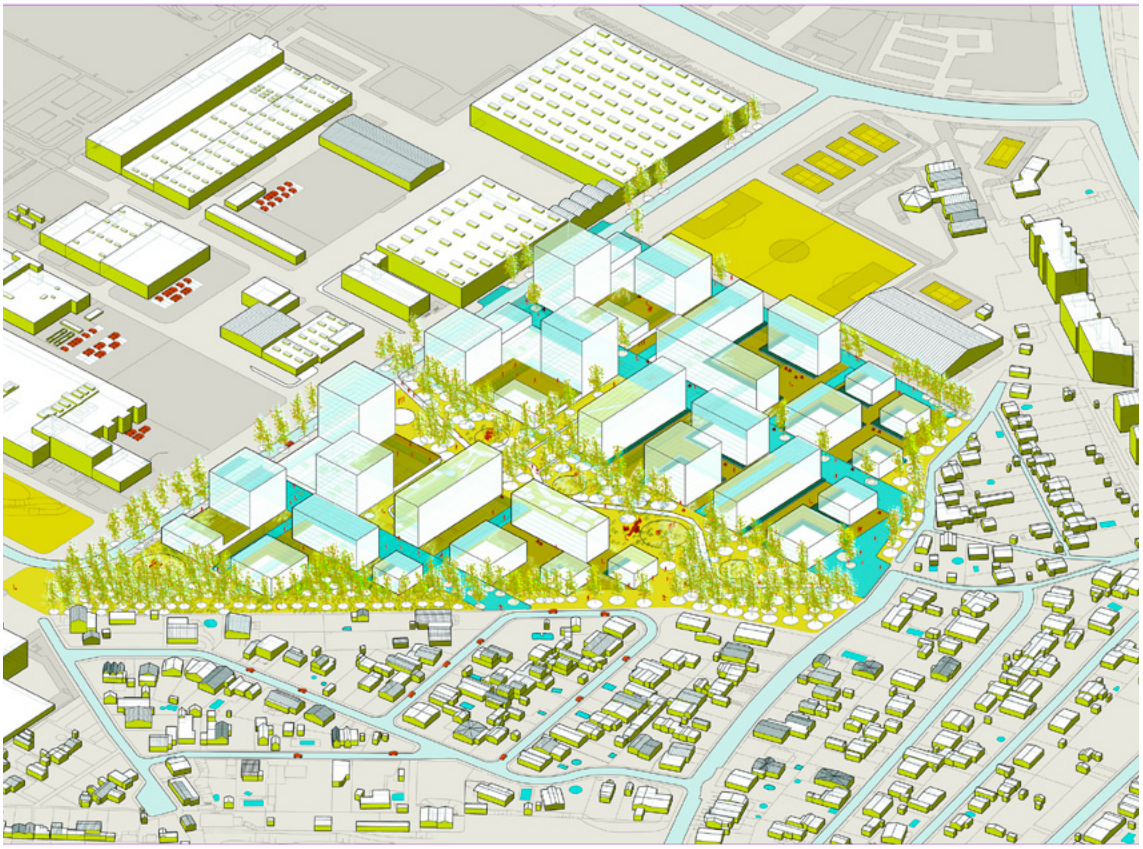


FIG. 2. Vista aérea de una hipótesis construida en el *Masterplan Siemensäcker*, definido a través de un proceso de planeamiento colaborativo en Viena, 2016
Fuente: Elaboración propia

nodo de intercambio de velocidades[9]. Además de su importancia como punto de conectividad, la zona será un entorno de usos mixtos que combinará residencias, oficinas, dotaciones y comercios.

En este caso, el proceso colaborativo tuvo como objetivo la definición de un conjunto de reglas y parámetros esenciales, tales como los límites de construcción, usos permitidos y criterios de movilidad, que servirán de base para un futuro concurso de arquitectura. Este tipo de planeamiento establece las condiciones para la elaboración de un diseño más detallado que, por su localización sensible, requiere de una garantía en la calidad de la arquitectura resultante.

4.2.3 Masterplan – SIEMENSÄCKER (2014-2016)

Área: 8,5 ha. Edificabilidad máxima: 120 000 m^2. Coeficiente de edificabilidad: 1,4.

El proyecto *Siemensäcker* es un ejemplo de cómo el planeamiento colaborativo puede abarcar desde una fase conceptual hasta la definición precisa de un *Masterplan*. Este proyecto surgió de las dos propuestas premiadas en Europan 12 en Viena[10] y tenía como objetivo la creación de un nuevo barrio residencial con aproximadamente mil doscientas viviendas en una antigua propiedad de la empresa Siemens, que fue vendida al Ayuntamiento de Viena.

9_Como estrategia para minimizar al presencia del automóvil en el centro de la ciudad, en sus bordes urbanos se proponen intercambiadores o nodos de cambio de velocidad, donde los ciudadanos pueden dejar sus coches privados en grandes aparcamientos y hacer uso del transporte público (autobús, metro y tranvía).

10_El primer premio del concurso Europan 12 en Viena fue para la oficina eslovaca SLLA y el segundo premio (*Runner-up*) para la estudio español Arenas Basabe Palacios. El jurado determinó que ambas propuestas eran complementarias, se enriquecían mutuamente y aconsejaba involucrar a los dos equipos en el proceso de planeamiento colaborativo.

Para ello, se requería la elaboración de dos tipos de documentos fundamentales: el Plan de Zonificación, que definía los parámetros urbanísticos específicos para la zona[11], y el *Masterplan*, que abarcaba una serie de cualidades urbanas más allá de las normas, pero esenciales para lograr una visión integral y sostenible del barrio. La complejidad de este proceso colaborativo radicó en la necesidad de incluir elementos que no necesariamente estaban contemplados en la normativa, pero que eran cruciales para la creación de un entorno resiliente y de alta calidad.

El resultado que muestra la axonometría de la imagen es el planeamiento de *Siemensäcker*, donde queda reflejada la estructura del nuevo barrio, a modo de ábaco urbano, con un gran parque lineal en el centro, calles peatonales paralelas y pequeñas plazas transversales, que junto con un gran aparcamiento colectivo subterráneo, ofrecen un hábitat eminentemente peatonal, libre de la presencia del coche en más de ocho hectáreas de desarrollo urbano.

4.2.4 Definición Total – WILDGARTEN (2011-2015)

Área: 11 ha. Edificabilidad máxima: 110 000 m^2. Coeficiente de edificabilidad: 1.

El proceso de planeamiento colaborativo en *Wildgarten* es un ejemplo de la definición total de un tejido urbano completo. En este proyecto, ganador del concurso Europan 10 en Viena[12], se desarrolló un plan para un nuevo barrio con una capacidad para aproximadamente mil cien viviendas. La propuesta no solo incluía la elaboración del *Masterplan*, sino también la creación de un conjunto de documentos normativos y cualitativos que definieran con precisión todos los aspectos del proyecto, desde el planeamiento oficial hasta las cualidades urbanas más detalladas.

Para Arenas Basabe Palacios, *Wildgarten* se ha convertido en el proceso de mayor implicación, al estar involucrados durante quince años: primero, desde la idea de concurso y su evolución (2009-2010); segundo en la elaboración del planeamiento colaborativo hasta su aprobación en el Ayuntamiento de Viena (2011-2015), tercero en la interpretación del *Masterplan* con el diseño de once bloques de viviendas y su dirección de obra (2018-2022); finalmente, formando parte de un gremio de expertos que ha controlado la calidad del diseño de la edificación y espacios libres hasta la conclusión total del barrio (2024).

Estos casos de estudio permiten comprender cómo la aplicación del planeamiento colaborativo puede adaptarse a diferentes escalas y niveles de definición, desde el establecimiento de conceptos y cantidades hasta la creación de un plan urbano integral. Cada uno de estos proyectos se desarrolló de acuerdo con el contexto y los objetivos específicos, demostrando la flexibilidad y la capacidad del planeamiento colaborativo para abordar una amplia variedad de necesidades urbanísticas.

4.3 Agentes: Multiplayer City

No son solo los técnicos quienes construyen la ciudad. En los proyectos analizados se concibe la producción urbana como un ejercicio abierto e inclusivo, en el cual es fundamental la participación de todos los actores relevantes. Tanto las instituciones públicas como los posibles promotores y representantes de la ciudadanía han sido involucrados en distintas fases de los procesos colaborativos, aportando sus propios intereses, necesidades y requisitos, en multitud de ocasiones contrarios entre sí.

> La práctica del planeamiento colaborativo se caracteriza por una reconfiguración de conflictos como tensiones creativas. Aprovechar el potencial de esta energía de fricción requiere poner sobre la mesa diferentes puntos de vista y argumentos... Aclarar lo que está en juego y llegar a una mejor comprensión de la naturaleza de un conflicto. (Elander, 2003, p. 16).

En este contexto, la definición de los nuevos planes urbanos se lleva a cabo mediante una mesa de negociación compuesta por un equipo multidisciplinar, organizado en cuatro grupos:

11_Cabe destacar que, en el contexto vienés, la redacción de los planes de Zonificación y ordenación de la edificación (*Flächenwidmungs- und Bebauungsplan*) es competencia exclusiva de los propios técnicos municipales. Por lo tanto, el resultado de los trabajos de planificación realizados por estudios de arquitectura/urbanismo es un documento que sirve como fundamento para la redacción de dicho plan por parte del Ayuntamiento. En este sentido, la implicación en el proceso de los técnicos municipales encargados de la futura redacción del plan tiene un gran valor.

12_La propuesta *Garten>Höf* de la oficina Arenas Basabe Palacios, resultó ganadora en 2009 el concurso Europan 10 en Viena. En su evolución, cambiaría su nombre a *GartenStadt*, más tarde *The Commons* y finalmente *Wildgarten*.

4.3.1 El equipo de coordinación

Se designa una oficina encargada de la gestión, coordinación y mediación en la negociación. Para facilitar y acompañar el proceso de planeamiento cooperativo, es habitual contar con una organización local, integrada y adaptada al contexto.

4.3.2 El equipo de planificadores

La selección de la figura de arquitecto urbanista como director del equipo técnico se determina a través de un concurso, que busca más que una propuesta definida, un marco de actuación, flexible y abierto a la negociación. El equipo multidisciplinar que lo acompaña cuenta con un nutrido grupo de expertos: en movilidad urbana, paisaje y ecología, energía e infraestructuras, etc.

4.3.3 El grupo de resonancia[13]

Este grupo está compuesto por representantes de la Magistratsabteilung 21 (MA 21)[14] del Ayuntamiento de Viena y de los propietarios del suelo. Su objetivo es asegurar que el proceso de planificación se ajuste a los diferentes objetivos y marcos normativos de la empresa propietaria y del municipio.

4.3.4 El grupo extendido de resonancia

Este grupo incluye a diversas autoridades administrativas y políticas vienesas, junto con los consejeros delegados de diversas promotoras de vivienda. Este grupo está particularmente abierto a representantes de los *Baugruppen* (proyectos de *co-living* y *co-housing*), un agente cada vez más importante en el mercado inmobiliario de Viena. También participan representantes de asociaciones vecinales. La composición del grupo es variable a lo largo de los procesos, según los temas tratados en cada fase. Su función principal es emitir *feedback* crítico y dotar a las decisiones del equipo técnico de legitimidad y autoridad.

Con esta estructura y marco de negociación, la práctica del planeamiento colaborativo requiere algo más que una mediación exhaustiva; exige crear espacios de diálogo no confrontativos, donde se puedan articular sistemas de valores, fomentar una convicción estratégica compartida, replantear los conflictos de forma menos antagónica y transformar el discurso de una negociación competitiva de intereses fijos a una modalidad de definición de problemas negociados y construcción de consensos (Brand y Graffikin, 2007).

4.4 Principios

El planeamiento colaborativo, aunque ofrece multitud de valores frente a los modelos convencionales de planificación urbana, no garantiza por sí solo el éxito del proceso ni tampoco el de su producto final. De hecho, el uso de reglas de consenso puede generar resultados menos ambiciosos o innovadores: los pactos entre agentes pueden llevar a soluciones mediocres que busquen minimizar conflictos en lugar de alcanzar la mejor opción posible. Desde la experiencia de Arenas Basabe Palacios en múltiples procesos colaborativos, se pueden destilar cinco principios a modo de guía, como herramientas que fomenten buenas prácticas en la aplicación del planeamiento colaborativo:

4.4.1 Progressive planner

"En los procesos colaborativos, el rol de los arquitectos cambia. Ahora se espera que actúen como facilitadores, intermediarios y mediadores de conocimiento" (Healey, 1997, p. 309), como *consejeros* (Wissink, 1995) y *amigos críticos* (Forester, 1996). Estos autores sugieren la conveniencia de contar con un facilitador o mediador experto, especialmente en grupos complejos o de tamaño significativo, para facilitar la construcción del consenso.

No obstante, el planificador colaborativo no es simplemente un aliado leal de los sin voz y los marginados, sino alguien que crea plataformas donde se pueda llevar a cabo un discurso interactivo y no hostil entre iguales. El *progressive planner* ya no define un producto finalista, rígido a los cambios, pero sí un proceso orientado. La clave está en comprender el desarrollo urbano como un proceso continuo, y no como la formulación de visiones definitivas.

13_*Echogruppe* en el original, que se podría traducir libremente como *equipo de resonancia*, *equipo de seguimiento* o *equipo de control*. Mientras que las dos últimas son más frecuentes en los procesos de planeamiento colaborativo vieneses (cfr. TEMEL, 2015), se opta por usar la primera, que respeta los matices intencionados del término original.

14_Magistratsabteilung 21, también denominada MA21, es el departamento del Ayuntamiento de Viena dedicado a la aprobación de planes urbanísticos.

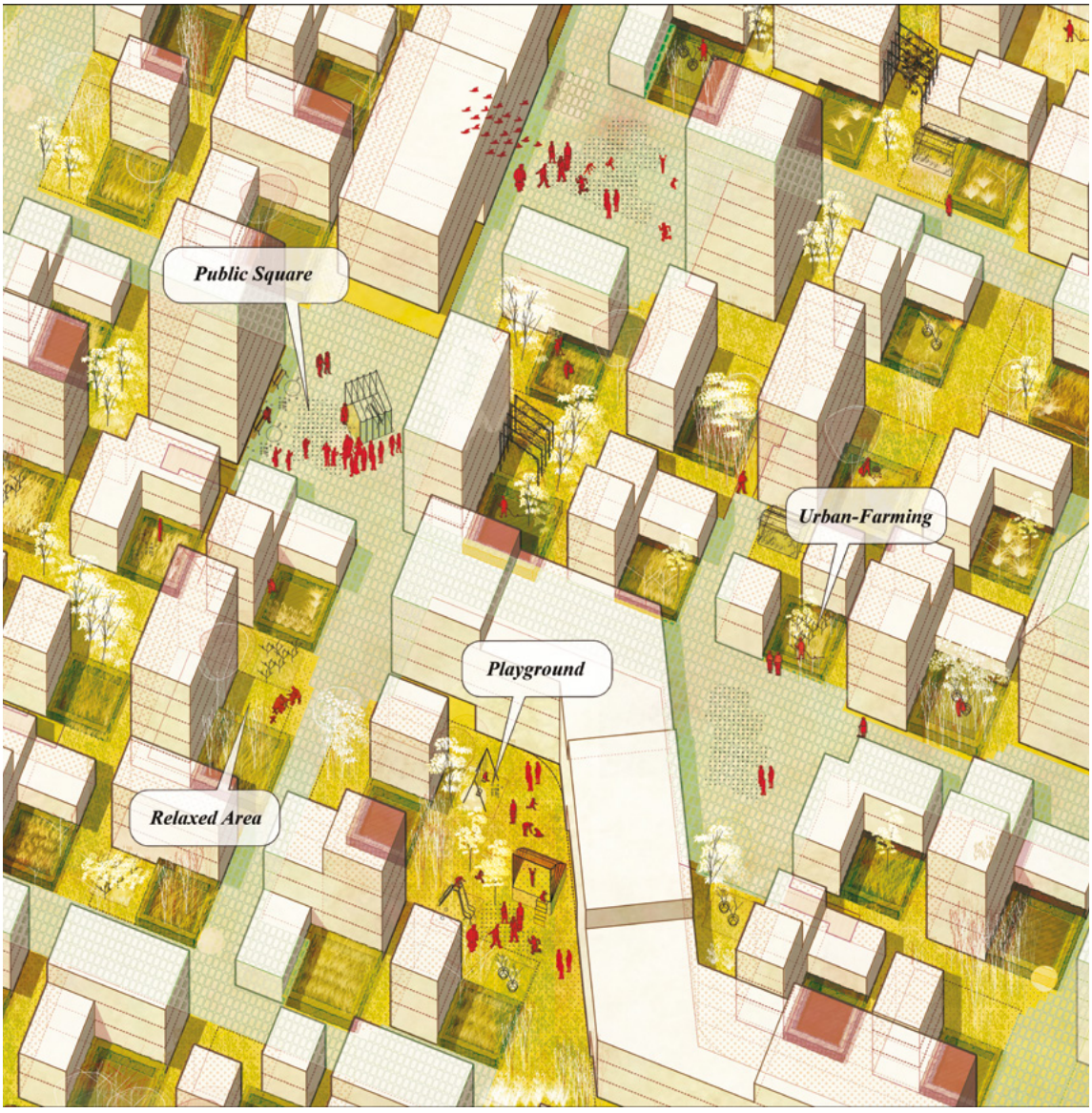


FIG. 3. Planeamiento colaborativo para definición total. Cualidades del espacio libre de Wildgarten, Viena, 2015
Fuente: Elaboración propia

4.4.2 Soporte flexible

La redefinición del rol del arquitecto no implica que su función sea exclusivamente la de mediador entre agentes y por tanto, que ya no deba diseñar nada. Por el contrario, los proyectos expuestos muestran un planeamiento entendido como la creación de soportes infraestructurales, no solo para los edificios, sino también para los diversos procesos que constituyen la ciudad.

La labor del arquitecto consiste en diseñar **soportes flexibles,** capaces de definir un marco para el desarrollo del proceso de producción de la ciudad. Estos *tableros de juego* pueden proporcionar un entorno espacial e infraestructural controlado, pero no excluyen la toma de decisiones posteriores ni la intervención de agentes de escalas menores. Esto permite mantener amplios grados de libertad y diversidad.

Es esencial definir una estructura que brinde soporte al proceso de transformación, controlando sus límites y gestionando sus múltiples vectores. La clave para su funcionamiento adecuado radica en que esta estructura no esté sobreplanificada, sino que permita diferentes escalas de intervención en la ciudad, habilitando una gran diversidad de agentes para participar en la producción del espacio urbano.

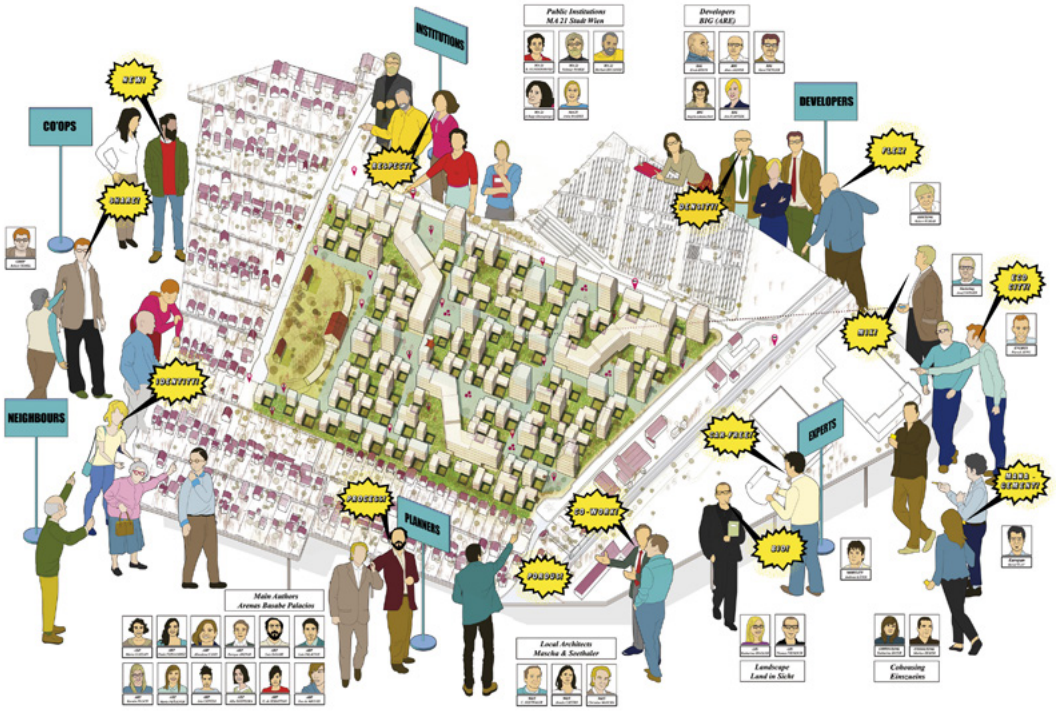


FIG. 4. Mesa de negociación entre actores para el diseño del nuevo barrio *Wildgarten*, Viena, 2011-2015. En este proceso participaron representantes de la ciudadanía del distrito de Meidling, de asociaciones de vivienda (*co-living o Baugruppen*), del promotor del suelo (ARE, Austrian Real Estate) y del Ayuntamiento de Viena (MA21), junto con un equipo multidisciplinar de técnicos expertos en arquitectura, urbanismo, paisajismo, cooperativas, movilidad, energía, gestión y sociología
Fuente: Elaboración propia

Estos *soportes* proporcionan la base estructural sobre la cual se desarrollan las demás capas, asegurando coherencia espacial y sostenibilidad territorial, pero también generando amplios espacios de flexibilidad que permitan el desarrollo a lo largo del tiempo.

Como ejemplo, la imagen adjunta muestra cómo el soporte, en el contexto de la periferia vienesa, puede ser una matriz de jardines, que reescriben el producto de mercado del suburbio —*el jardín*— como objeto que, en vez de fragmentar y dividir el paisaje, lo ordena a una escala superior para ser interpretado a menor escala. Como si fuera un tablero de juego, diversos agentes pueden construir cierta edificabilidad en torno a esos jardines, no dentro. Convierten así las parcelas convencionales y sus límites en "parcelas extrovertidas", concepto que reflexiona sobre la relación entre el espacio público y privado del suburbio.[15]

4.4.3 Open Syntax

El diseño de los soportes proporcionaba un marco adecuado para el desarrollo de un proceso urbano complejo; permiten la diversidad y libertad dentro de un entorno urbano relativamente controlado. No obstante, es necesario contar con una sintaxis asociada que describa la producción del tejido urbano sin imponer una forma predefinida. En otras palabras, debe proporcionar un conjunto de reglas y herramientas para el uso de los soportes, garantizando tanto la calidad de las intervenciones arquitectónicas, infraestructurales y paisajísticas, como la correcta relación entre ellas.

En el contexto vienés, es necesario crear tres capas normativas que permitan una planificación flexible e iterativa:

15_Este concepto quedó reflejado en la propuesta 'Garten>Hof' de Arenas Basabe Palacios, ganadora del primer premio del concurso internacional Europan 10 (2009), y supuso la base teórica y estructural del posterior planeamiento colaborativo (2011-2015) y construcción del barrio Wildgarten en Viena (2016-2014).

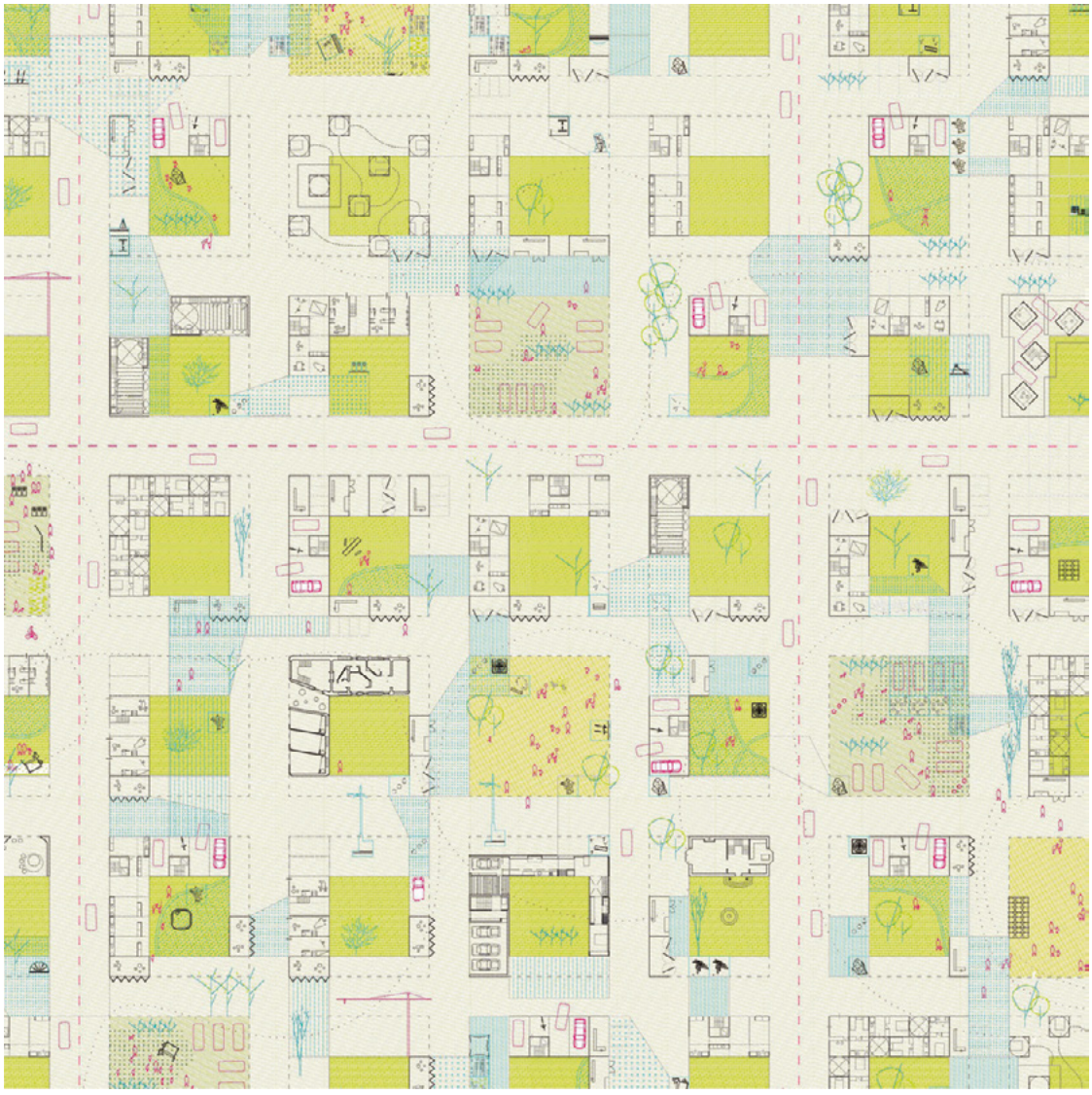


FIG. 5. Matriz de jardines como soporte urbano. Propuesta Garten>Höf, ganadora Europan 10, Viena, 2009
Fuente: Elaboración propia

a) Planeamiento oficial (*Widmung*): documento legal que define lo estrictamente necesario: tipos, cantidades y tamaños máximos, así como la red de movilidad y los espacios verdes obligatorios.

La imagen adjunta refleja el resultado de la *Widmung*, donde las líneas rojas representan las áreas de movimiento de la edificación, los números muestran los anchos de calle mínima, los símbolos destacan los tipos de calle de mantenimiento público, así como la combinación de números y letras definen los diferentes tipos de edificación según su altura máxima. El plan de desarrollo permite construir dentro del área de movimiento, pero su geometría en L induce a que toda hipótesis construida esté orientada hacia el sur. La aparente indiferenciación viaria se debe a que la presencia del automóvil queda restringida al perímetro del nuevo barrio, fomentando un espacio libre eminentemente peatonal, donde la jerarquía viene definida por sus cualidades, no impuesta por su espacialidad.

b) *Masterplan*: define los principales parámetros para la organización espacial, unidades de inversión y las lógicas de agrupación de los distintos usos del suelo, abordándolos tanto desde la morfología como desde la estructura relacional que los vincula. Debe ser un documento flexible, que defina un marco tipológico diverso, con infraestructura sostenible, espacios

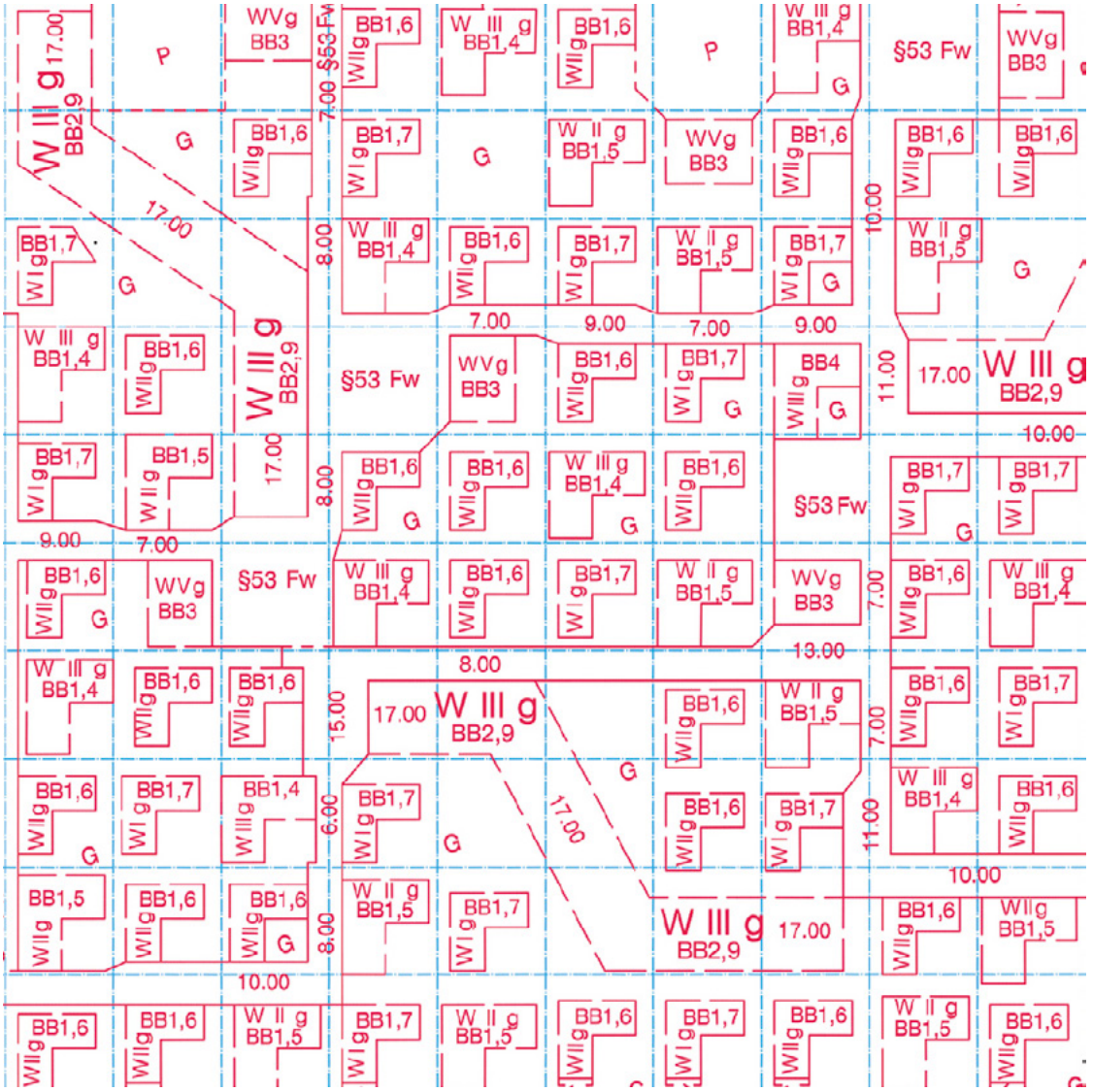


FIG. 6. *Widmung*, planeamiento oficial del proyecto *Wildgarten*, Viena, aprobado en septiembre de 2015
Fuente: Elaboración propia

públicos multifuncionales y paisajismo adaptativo, que puedan interpretar los diferentes arquitectos en las fases de diseño más detalladas.

c) Catálogo de cualidades (*Qualitätenkatalog*): Libro que ofrece instrucciones y recomendaciones sobre la movilidad, el espacio libre, los materiales de construcción y la ecología, garantizando la calidad del entorno construido.

4.4.4 Urban Software

El soporte construido, por sí solo, no garantiza el éxito del hábitat. Representa el *hardware* de la ciudad, pero necesita ser activado por su *software* correspondiente. Junto con el soporte flexible y la sintaxis de código abierto, un elemento esencial en el plan urbano es una estructura de gestión transparente.

Desde el principio, han de preverse las distintas estructuras de gestión que sirvan como motor para el proceso de aceptación y planificación, activando los espacios del *Masterplan* como lo haría un *software*. Este proceso incluye:

a) Implicación de agentes locales (políticos, sociales, de la administración) en diferentes momentos del proceso, garantizando transparencia y legitimidad en la toma de decisiones.

b) Modelo de gobernanza flexible, adaptable a cambios sociales, económicos y ambientales, permitiendo la evolución continua del territorio.

c) Estrategias de financiación sostenible mediante alianzas público-privadas y esquemas de economía circular, optimizando la eficiencia de la inversión y el retorno social.

d) Mecanismos de monitoreo y evaluación basados en indicadores de sostenibilidad, resiliencia y calidad de vida, asegurando el cumplimiento de los objetivos ambientales y sociales.

En paralelo a la redacción oficial del planeamiento, aparecen modelos de implementación en el que los diferentes inversores forman una sola empresa de desarrollo (*Entwicklungsgesellschaft*). Este marco único garantiza las cualidades del proyecto mediante dos estructuras de gestión: una defensiva, que controla la calidad del desarrollo, y otra más proactiva, que programa el espacio urbano y potencia los procesos sociales en el barrio:

a) Un consejo de control de calidad (*Qualitätssicherungsgremium*), donde arquitectos, planificadores, el municipio, el promotor, los políticos y los representantes de los ciudadanos pueden supervisar los proyectos de construcción y los espacios libres, muchos de ellos adjudicados a través de concursos.

b) Una oficina central de coordinación, que dinamiza la vida social del área mediante la implementación de eventos participativos e informativos en el lugar y gestiona de forma específica el espacio libre.

La gestión incluye también información pública para la ciudadanía. Los vecinos del entorno pueden expresar sus inquietudes en talleres informativos, modificando los diseños urbanos iniciales con sus aportaciones.

4.4.5 Diversidad de escalas, tipos, inversiones y relaciones

La diversidad de los resultados construidos surge desde las raíces de los propios procesos, generados por diferentes agentes. Para representarlos a todos, los proyectos ofrecen una variedad de arquitecturas de diversos tamaños. Las instituciones y los grandes promotores pueden abordar la construcción de los grandes bloques, mientras que las cooperativas, los pequeños inversores e incluso los particulares pueden encontrar en la gradación de escalas su inversión adecuada, hasta intervenciones mínimas.

En los procesos vieneses descritos, la diversidad tipológica se lleva al límite para permitir inversiones y escalas comunitarias muy diversas. Los tamaños de los edificios van desde pequeñas estructuras, cercanas a la escala de una casa familiar, hasta grandes bloques altamente eficientes. Cada escala y tipo asume un rol diferente dentro del tejido, haciendo que los resultados construidos sean más que la suma de sus partes.

El resultado de este proceso común es un tejido diverso, complejo y abierto a diferentes escalas de inversión. Esta condición multi-escalar se extiende a la naturaleza y diseño de los espacios libres, así como al contenido social de los nuevos barrios (habitantes, asociaciones, comunidades, etc.). De este modo, la calidad urbana no depende de la calidad de las piezas de arquitectura, sino que se garantiza por las relaciones entre estas y por otros parámetros urbanísticos básicos. En este contexto, cualquier expresión de arquitectura puede encontrar su lugar en el barrio y enriquecerlo.

La búsqueda de una mezcla social y democrática adecuada no se realiza solo en los usuarios, sino también se garantiza desde la multiplicidad de productores de la ciudad. La diversidad debe ser inducida desde el origen, a través de un marco de inversión flexible y libre de restricciones, capaz de liberar los potenciales creativos de los diferentes agentes, propiciando una ciudad en la que convivan en armonía.

4.5 Metodología

El modelo de planeamiento colaborativo desarrollado en Viena se basa en un enfoque iterativo y multidisciplinario que permite integrar múltiples perspectivas y agentes en el proceso de toma de decisiones urbanísticas. Esta metodología se estructura en tres grandes fases: **pre-negociación, negociación y post-negociación,** asegurando así la viabilidad y sostenibilidad de las propuestas urbanas.

4.5.1 Pre-negociación: preparación del proceso

Antes de iniciar la discusión formal sobre el desarrollo urbano, se establecen las condiciones necesarias para un proceso transparente, estructurado y participativo. Esta fase incluye:

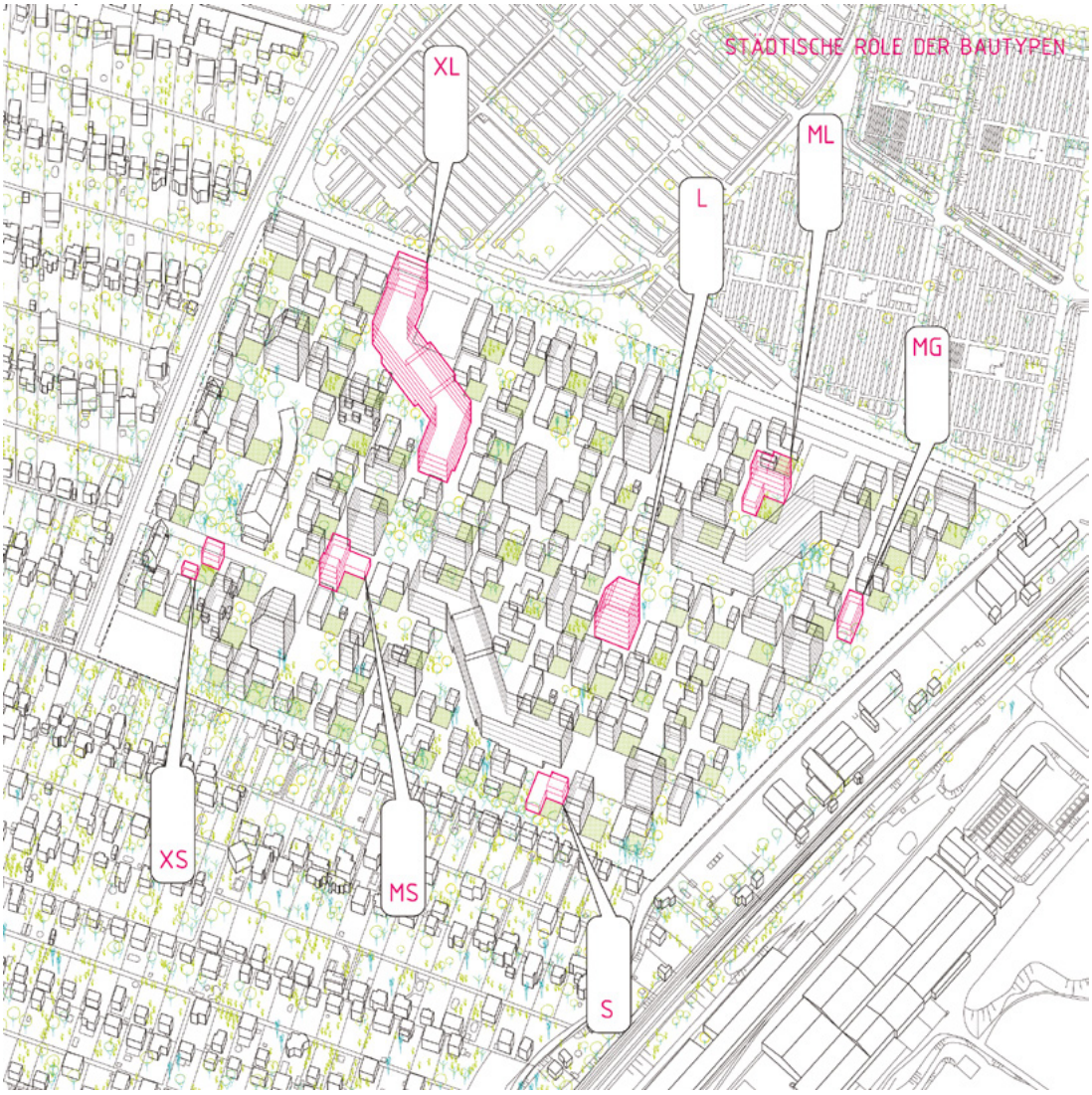


FIG. 7. Diversidad de escalas de inversión/edificación: XS, S, M, L, XL. *Wildgarten*, Viena, 2015
Fuente: Elaboración propia

a) Preparación del contexto y equipo: Se define el equipo técnico responsable, compuesto por arquitectos, urbanistas, ingenieros y otros especialistas. Además, se identifican los posibles agentes implicados en el proceso y se establece un marco inicial de trabajo.

b) Identificación de representantes: Se seleccionan actores clave como organizaciones vecinales, asociaciones sectoriales y grupos locales, asegurando que la diversidad de intereses esté representada.

c) Definición del marco operativo: Se acuerdan reglas, objetivos, procedimientos, roles y responsabilidades, además de un calendario y logística del proceso. Estos elementos son validados por la mesa de negociación.

d) Recopilación de información: Se reúnen datos relevantes, estudios previos y análisis urbanos para proporcionar una base objetiva sobre la cual trabajar.

4.5.2 Negociación: desarrollo del proceso colaborativo

Esta fase constituye el núcleo del planeamiento colaborativo y se centra en la generación, discusión y selección de propuestas mediante un sistema de ***workshops* iterativos**. Para ello se cuenta con un equipo multidisciplinar compuesto por

expertos en paisajismo, movilidad, sociología, participación ciudadana, sostenibilidad, energía, gestión del agua, etc. que aportan sus conocimientos específicos a través de talleres temáticos. Su estructura sigue los siguientes hitos:

a) Identificación de intereses y generación de opciones: Se emplean diversas dinámicas para explorar un amplio abanico de alternativas, asegurando que todas las partes tengan voz en el proceso.

b) Desarrollo del documento base: Se establece un documento de trabajo que registre el estado de las discusiones y evolucione con cada sesión.

c) Presentación y crítica de avances: Se exponen los resultados del trabajo previo y se realiza una evaluación colectiva.

d) Trabajo temático: Se abordan aspectos clave como paisaje, movilidad, usos del suelo, infraestructura y vivienda.

e) Trabajo proyectual transversal: Se conforman equipos multidisciplinares para desarrollar escenarios alternativos y soluciones integradas. Aquí, la construcción de maquetas juega un papel esencial para visualizar y comparar propuestas de manera tangible y facilitar el debate.

f) Presentación de resultados y *feedback*: Se exponen los avances ante el grupo de control y se reciben sugerencias para la siguiente fase.

g) Definición de tareas: Se asignan responsabilidades y se establecen los objetivos para el siguiente *workshop*.

h) Toma de decisiones y validación: Se acuerdan progresivamente soluciones y compromisos, que son ratificados por los representantes de la mesa de negociación.

4.5.3 Post-negociación: implementación y seguimiento

Una vez alcanzados los acuerdos y definido el plan urbano, comienza la fase de implementación, que incluye:

a) Aprobaciones institucionales: Se gestionan los trámites legales y administrativos necesarios para que el proyecto pueda llevarse a cabo.

b) Monitorización y ajustes: Se establece un sistema de seguimiento para evaluar la implementación y detectar posibles modificaciones en función de cambios en las circunstancias. Si es necesario, se renegocian ciertos aspectos para garantizar la viabilidad del plan.

c) Reuniones de control: Se programan encuentros semanales entre los responsables técnicos y los representantes de la propiedad para sincronizar las decisiones clave y maximizar la eficiencia del proceso de diseño.

Este modelo metodológico se distingue por su carácter flexible y adaptativo, integrando de manera progresiva los distintos puntos de vista hasta alcanzar una solución urbana equilibrada, sostenible y viable. La iteración y el diálogo continuo entre expertos, administraciones y actores locales garantizan que el planeamiento colaborativo en Viena no solo sea un ejercicio de diseño urbano, sino un mecanismo eficaz para gestionar la complejidad de las ciudades contemporáneas.

5 ¿PUEDE EL PLANEAMIENTO COLABORATIVO APLICARSE EN ESPAÑA?

Para responder a esta pregunta, es importante reconocer también los desafíos del planeamiento colaborativo, que presenta diversas limitaciones que pueden dificultar su aplicación efectiva, especialmente en el contexto español.

La gestión de un proceso colaborativo supone un reto logístico significativo, ya que coordinar a numerosos agentes consume recursos y tiempo, lo que se traduce en un aumento de costes y posibles ajustes en los proyectos, que deben asumir los agentes implicados. También existe un riesgo de desigualdad en la capacidad de negociación, ya que los actores más poderosos pueden imponer sus intereses sobre agentes con menos recursos o rechazar su participación cuando pueden recurrir a canales más eficaces y discretos.

Además, aunque el planeamiento colaborativo se fundamenta en valores de cohesión, solidaridad e inclusión, estos principios parecen contradecirse con una realidad cada vez más individualista, fragmentada y competitiva. En este sentido, puede entenderse también como un espacio de resistencia a las dinámicas neoliberales, un intento por re-legitimar visiones alternativas al modelo de desarrollo imperante.

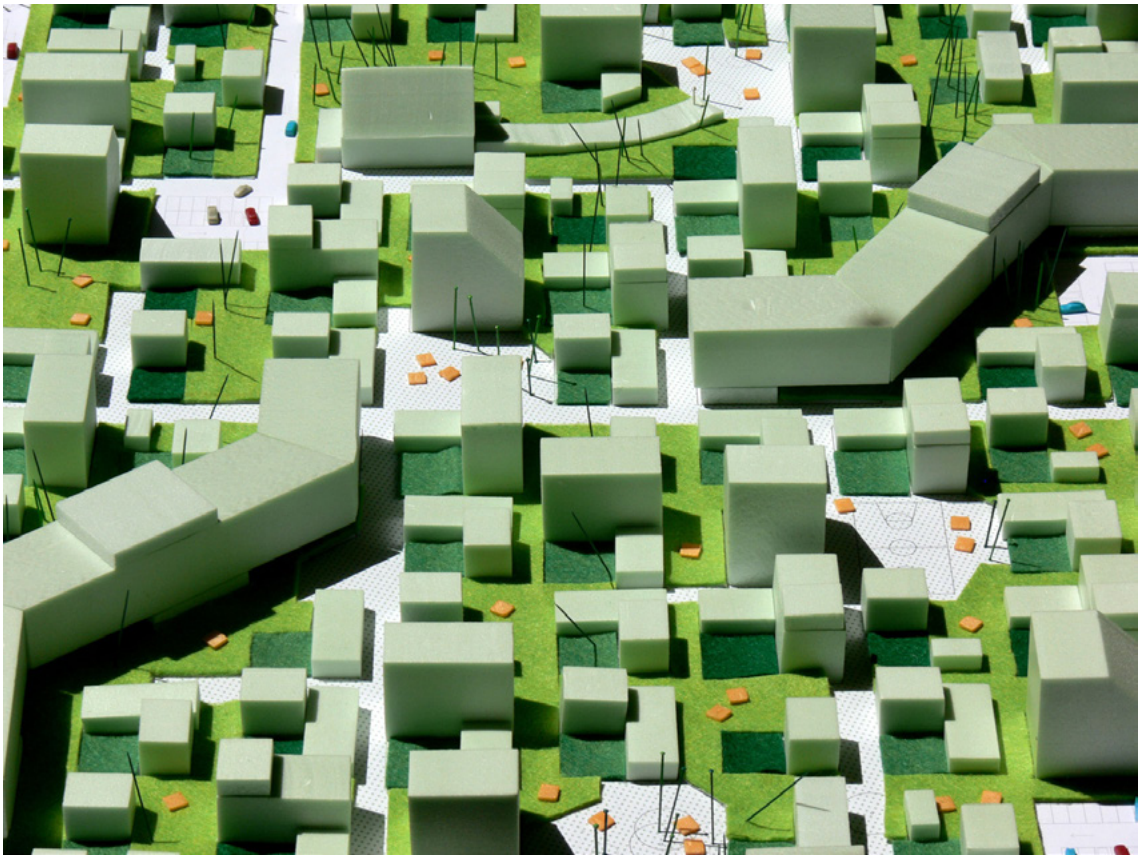


FIG. 8. Maqueta de trabajo para fomentar el debate y co-diseño entre agentes en los talleres. Viena, 2013
Fuente: Elaboración propia

Pero no significa que el promotor renuncie a la rentabilidad; las experiencias vienesas refuerzan la conclusión de que aunque sea un proceso más complejo y costoso, suele ofrecer resultados más rentables para todos los implicados en el desarrollo.

El planeamiento colaborativo es un reto que presenta desafíos a todos los participantes, pero aporta tan significativos beneficios que su aplicación está plenamente justificada. En primer lugar, los distintos agentes no permanecen como meros críticos externos, sino que se incorporan de manera activa y constructiva en el proceso, favoreciendo la búsqueda de soluciones conjuntas. Además, al generar un abanico más amplio de alternativas a partir de la interacción entre las partes implicadas, el resultado final tiende a reflejar mejor los intereses comunes de todos los actores involucrados. Esta forma de planificación también tiene mayores probabilidades de éxito, ya que aquellos que podrían bloquear o ralentizar su desarrollo participan desde el inicio y sienten el proyecto como propio. Finalmente, el planeamiento colaborativo contribuye a la creación de *capital social*, fortaleciendo las capacidades, el conocimiento y las relaciones entre los distintos agentes. Este aprendizaje colectivo no solo mejora el proceso de planificación en sí mismo, sino que deja un impacto positivo en la comunidad más allá del plan urbanístico concreto.

5.1 Un modelo con interés incipiente en España

Conscientes tanto de sus fortalezas como de sus limitaciones, entendemos que el planeamiento colaborativo no es un fin en sí mismo, sino una herramienta cuyo éxito depende de un diseño de soportes adecuado y una gestión eficaz del proceso. Más allá de su utilidad práctica, se trata de un enfoque basado en valores, donde el proceso de toma de decisiones no solo es deseable, sino un componente esencial de cualquier sociedad democrática. Además, diversos estudios han demostrado que el planeamiento colaborativo es



FIG. 9. Fotografía aérea de la construcción de *Wildgarten* (2022). Actualmente la obra ha finalizado y el barrio está habitado. El proyecto ha recibido el premio Holcim Bronze Award (2014), el premio COAM 2022 (Cat. Luis Moreno Mansilla), el premio INMO-MAT 2023 (Cat.: Mejor Desarrollo Urbano), el premio Nueva Bauhaus CSCAE 2023, finalista en los Premios de la Casa de la Arquitectura 2025 (Cat.: Adaptabilidad) y premio ASPRIMA 2025 (Cat.: Regeneración Urbana Internacional)
Fuente: fotografía de Kurt Hoerbst

más efectivo que otros modelos a la hora de resolver conflictos[16], encontrar puntos de consenso entre distintos agentes y generar beneficios duraderos en sus relaciones y en el conocimiento compartido.

> El inicio de un planeamiento colaborativo puede transformar el entorno y crear las condiciones necesarias para el éxito mejorando las relaciones entre agentes y entendiendo problemas, que de otra forma, serían intratables (Caton Campbell, 2003).

Por ello, el interés por esta forma más democrática de producir ciudad está creciendo en España, tanto desde el ámbito público como privado. Sin embargo, su implementación requiere una comprensión profunda del sistema de planificación actual.

Desde un enfoque pragmático, la aplicación del planeamiento colaborativo en España debe partir del análisis del marco normativo vigente. Es necesario estudiar el proceso legislativo de planificación, sus etapas, los actores involucrados y los tiempos administrativos para poder cruzar ese modelo convencional con enfoques alternativos, como el modelo vienés. Esto permitiría introducir valores colaborativos en la metodología y las herramientas de trabajo, siempre dentro de los márgenes que ofrece el sistema de tramitación ordinario.

5.2 Un cambio a medio plazo: la importancia de la formación

Si bien es posible incorporar elementos del planeamiento colaborativo en los procesos

16_Ver los estudios *Making Collaboration Work* de Wondolleck y Yaffee (2000), *Democracy in Practice* de Beierle y Cayford (2002) y *Resolving Environmental Disputes through Collaborative Planning* de Frame (2003) en el contexto americano.

actuales, transformar de manera más profunda la forma en que planificamos nuestras ciudades requerirá un esfuerzo sostenido en múltiples esferas, comenzando por la educación.

Los arquitectos y urbanistas, a menudo limitados por la complejidad burocrática, deben liderar este cambio desde el ámbito académico. La naturaleza de los procesos colaborativos exige un enfoque pedagógico claro: trabajar en equipos multidisciplinares y abrir la planificación a actores ajenos al urbanismo exige hacer accesibles los conceptos urbanos para todos los participantes.

El urbanismo es, por definición, una disciplina en la que intervienen múltiples agentes, y esta realidad se está trasladando también al ámbito de la arquitectura. La figura del arquitecto como *autor* se está diluyendo en favor de un enfoque más colectivo y multidisciplinar. Integrar el planeamiento colaborativo en la formación académica permite que los estudiantes se familiaricen con la realidad profesional y comprendan la importancia de los procesos abiertos e inclusivos.

El ***workshop-based urbanism*** —un modelo de planificación basado en talleres de trabajo colectivo— representa una estructura multi-agente orientada a la experimentación y el desarrollo de procesos urbanos colaborativos. En ese marco, estrategias docentes como el *role-playing*, donde los alumnos pueden representar a diversos agentes, fomentan las dinámicas de cooperación, para que entiendan la producción de la urbanidad contemporánea como una negociación indefinida: *open-ended*.

El verdadero cambio vendrá cuando las nuevas generaciones de arquitectos y urbanistas, formados en estas dinámicas, asuman roles de liderazgo en administraciones públicas, promotoras, fondos de inversión y cargos políticos. Con la preparación, herramientas y visión necesarias, podrán abordar la complejidad de la ciudad contemporánea desde un enfoque global, más flexible, inclusivo y democrático.

6 BIBLIOGRAFÍA

Aavv. (2005): *STEP 2005: Stadtentwicklungsplan Wien*. Viena, Austria, Magistratsabteilung 18 Stadt Wien.

Aavv. (2014): *STEP 2025: Stadtentwicklungsplan Wien*. Viena, Austria, Magistratsabteilung 18 Stadt Wien.

Arenas, E., Basabe, L., Palacios, L. (2016): Supports for a collaborative urbanism. En: Farini, E. (ed.) *The territory inhabited. Resilient cities* (pp. 68-75). Madrid, España, Editorial UFV.

Arenas, E., Basabe, L., Palacios, L. (2017): Wildgarten Quartier in Wien. Ten Vectors for a Democratic and Sustainable Urban Development in Southwest Vienna. *PLANUM. The Journal of Urbanism*, num. 35 Special Issue, pp. 37-46.

Beierle, T. & Cayford, J. (2002): *Democracy in Practice: Public Participation in Environmental Decisions*. Washington, D.C., Estados Unidos, Resources for the Future.

Bohigas, O. (1986): *Reconstrucción de Barcelona*. Madrid, España, Servicio de Publicaciones, Secretaría General Técnica, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

Brand, R. & Gaffikin, F. (2007): Collaborative Planning in an uncollaborative world. *Planning Theory*, Vol. 6 (3), pp. 282-313.

Caton-Campbell, M . (2003): Intractability in Environmental Disputes: Exploring a Complex Construct. *Journal of Planning Literature*. Vol. 17 (3), pp. 361-370.

Davidoff, P. (1965): Advocacy and Pluralism in Planning. *Journal of the American Institute of Planners*. Vol. 31(4), pp. 331–337.

Elander, I. (14-16 agosto, 2003). *Between Efficiency and Democracy – Partnership in Urban Governance*. Nordic Symposium Local Planning in Change: New Possibilities and Roles, Lillehammer, Norway, recurso online: http://www.ks.no/upload/4342/p_elander.doc.

Europan Austria (2013a). Europan 12. Bases del emplazamiento Vienna-Siemensäcker. En: Aavv.(2013): *Europan Austria*. Viena, Austria, recurso online: http://archive.europan.at/111.html.

Ezquiaga, J. M. (1999): *Madrid: la ciudad contada. Planes e ideas para la metrópoli contemporánea*. Madrid, España, Editorial Nerea.

Förster, W. & Menking, W. (2016): *Das Wiener Modell. Wohnbau für die Stadt des 21. Jahrhunderts*. Viena, Austria, Jovis Verlag.

Forester, J . (1996): Beyond Dialogue to Transformative Learning: How Deliberative Rituals Encourage Political Judgment in Community Planning Processes. En: Esquith, S. (ed.) *Political Dialogue: Theories and Practices* (pp. 295–333). Amsterdam/Atlanta, GA: Rodopi.

Forester, J . (2000): *The Deliberative Practitioner: Encouraging participatory planning processes*. Cambridge/Londres, Reino Unido, The MIT Press.

Frame, T.M., Gunton, T.I. & Day, J.C. (2003): Resolving Environmental Disputes through Collaborative Planning. *Journal of Environmental Planning and Management*.

Gunton, T.I. & Day, J.C. (2003): The theory and practice of collaborative planning in resource and environmental management. *Environments*. Vol. 31 (2), pp. 5-20.

Healey, P . (1997): *Collaborative Planning – Shaping Places in Fragmented Societies*. Houndmills y Londres, Reino Unido, Macmillan.

Heuvel-van-den, D. & Risselada, M. (2006): *Team 10:1953-1981, In search of a Utopia of the present*. Rotterdam, Países Bajos, NAI Publishers.

Innes, J. & Booher, D. (2003): *The Impact of Collaborative Planning on Governance Capacity*. Institute of Urban & Regional Development, IURD Working Paper Series, Paper WP-2003–03, recurso online: http://repositories.cdlib.org/iurd/wps/WP-2003–03.

Leal-Maldonado, J. (1986): El urbanismo y las ciencias sociales. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales,* Vol. 67, pp. 31–34.

Moreno, C . (2017): Urbanismo Colaborativo. *Ci[ur] Cuadernos de investigación urbanística*, nº 115, pp. 3-95.

Sabaté, J. (ed.) (2006): *Urbanismo en transición: instrumentos de planeamiento y formas urbanas.* Barcelona, España, Edicions UPC.

Solà-morales, M. (1992): *Diez lecciones sobre la ciudad.* Barcelona, España, Editorial Gustavo Gili.

Steger, B. (2005): *Vom Bauen: zu Leben und Werk von Ottokar Uhl.* Tesis doctoral, Technische Universität Wien. Disponible en: https://resolver.obvsg.at/urn:nbn:at:at-ubtuw:1-21657

Tan, E. (2014): *Negotiation and Design for the Self-Organizing City: Gaming as a method for Urban Design*. Delft, Países Bajos, TU Delft.

Temel, R. et al. (2015): *Grundlagen für kooperative Planungsverfahren*. Viena, Austria, Stadtentwicklung Wien MA21.

Temel, R., Korab, R., Neisen, A. & Wiltschko, G. (2015): *Grundlagen für kooperative Planungsverfahren.* Werkstattbericht Nr. 149. Wien, Magistratsabteilung 21 – Stadtteilplanung und Flächennutzung. Disponible en: https://resolver.obvsg.at/urn:nbn:at:AT-WBR-627479

Vlay, B. & Strak, A. (2019): *Der Wildgarten. Wohnen außergewöhnlich gestalten*. Viena, Austria, Stadt Wien MA21.

Wissink, B. (septiembre, 1995): *Advocacy and Counsel in Dutch Regional Planning – An Inescapable Tension*, AESOP Congress, Glasgow.

Wondolleck, J.M. & Yaffee, S.L. (2000): *Making Collaboration Work: Lessons from Innovations in Natural Resource Management.* Washington D.C., Estados Unidos, Island Press.

7 LISTADO DE ACRÓNIMOS/SIGLAS

PAU	Programas de Actuación Urbanizadora
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
STEP05	Stadtentwicklungspläne (plan de desarrollo de Viena redactado en 2005).
STEP25	Stadtentwicklungspläne (plan de desarrollo de Viena, redactado en 2014).
MA21	Magistratsabteilung 21 (departamento del Ayuntamiento de Viena dedicado a la aprobación de planes urbanísticos).

418

Patrimonio habitado: rehabilitación de casas de vecinos mediante procesos cooperativos y salvaguardia ecológica y social de entornos patrimoniales

Inhabited heritage: rehabilitation of courtyards with cooperative processes and ecological and social safeguarding of areas of heritage value

Gaia Redaelli (1)
Jacinta Ortiz-Miranda (2)
Carlos Anaya-Sahuco (3)

(1) Arquitecta PhD, Universidad de Sevilla (US) y PAX-Patios de la Axerquía.
gredaelli@us.es; https://orcid.org/0000-0002-0666-3660

(2) Arquitecta, PAX-Patios de la Axerquía.
jacinta@patiosaxerquia.eu

(3) Arquitecto y Antropólogo Social y Cultural, PAX-Patios de la Axerquía
carlos@patiosaxerquia.eu; https://orcid.org/0009-0000-7749-0800

Resumen

La tendencia a la despoblación no solo afecta a los entornos rurales de 'la España vaciada', sino también a los cascos históricos, en una ciudad que paradójicamente sigue expandiéndose mientras sus zonas patrimoniales sufren procesos de pérdida de población, gentrificación y turistificación. Ante este desafío, la "comunidad patrimonial" tiene un papel en la regeneración urbana para rehabitar lugares sensibles, una forma de resiliencia frente a su homogeneización. Las casas de vecinos recuperadas mediante procesos cooperativos surgen como una alternativa habitacional sostenible en el caso de Córdoba y, en sus dimensiones material e inmaterial, adquieren la categoría de células ecosociales de la ciudad mediterránea. El articulo analiza prácticas de economía social en la regeneración urbana en el marco de la Faro Convention Network del Consejo de Europa, que buscan preservar el patrimonio habitado a través de la "comunidad patrimonial", frente a la turistificación y la despoblación, centrándose en el caso de la estrategia PAX-Patios de la Axerquía en Córdoba, como laboratorio patrimonial.

Palabras clave

Gentrificación | Turistificación | Regeneración urbana | Innovación social | Comunidad patrimonial | Patios

Abstract

The depopulation trend not only affects spanish emptying rural areas but also its historic centers, in cities that paradoxically continue to expand while their heritage areas suffer gentrification and touristification. Facing this challenge, the "heritage community" is actively involved in urban regeneration to reuse sensibles areas, as a way to be resilient to avoid its homogenization. The rehabilitation of casas de vecinos with cooperative processes emerges as a sustainable residential alternative in Córdoba, as both tangible and intangible heritage, as ecosocial cell of the mediterranean city. The paper examines social economy practices in urban regeneration within the framework of the Faro Convention Network of the Council of Europe, aiming to preserve inhabited heritage through the engagement of the "heritage community," facing touristification and depopulation. It then focuses on the PAX-Patios de la Axerquía strategy in Córdoba as a heritage laboratory.

Keywords

Gentrification | *Touristification* | *Urban regeneration* | *Social innovation* | *Heritage community* | *Courtyards*

ESTUDIOS / ARTICLES_E20
CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
VOL. LVII, Nº 225, OTOÑO 2025
PÁGS. 418-437
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.225.20
CC BY-NC-ND
RECIBIDO: 28.02.2025
REVISADO: 11.06.2025

1 INTRODUCCIÓN

En el ámbito de las "cuestiones urbanas" más relevantes en la actualidad, los cascos históricos de ciudades patrimoniales enfrentan desafíos significativos derivados de la incidencia de dinámicas globales frente a prácticas locales que determinan la transformación del tejido social y funcional de sus espacios públicos y de su tejido residencial. Estos cambios responden a múltiples factores, entre los que destacan la especulación inmobiliaria, la presión turística y las dinámicas demográficas vinculadas al envejecimiento poblacional. Como resultado, se observa una paulatina despoblación de estas áreas, un incremento de la terciarización y una alteración de los usos y formas de convivencia, con repercusiones directas sobre la habitabilidad y la cohesión comunitaria. Las ciudades —avisa Bernardo Secchi (2013, p. 6)—

> deberán enfrentarse, en el futuro próximo, a problemas similares que, en su conjunto, constituyen la nueva cuestión urbana. Las desigualdades sociales y sus evidentes consecuencias de injusticia espacial, junto a las consecuencias del cambio climático y a los problemas de movilidad como parte de los derechos a la ciudadanía, representan uno de sus aspectos más relevantes.

Fenómenos como la gentrificación, con el reemplazo de la población residente por sectores de mayor capacidad adquisitiva, han generado un proceso de exclusión socioespacial en numerosos centros históricos[1]. Definida en los años 60 por la socióloga Ruth Glass, es uno de los fenómenos más determinantes en la transformación de la ciudad actual (Glass, 1964). Algo marginal a mitad del siglo pasado, se ha ido expandiendo de forma sistemática y extremadamente rápida, siendo a todos los efectos una *"estrategia urbana global"* (Smith, 2002). Independientemente de que su origen se deba a políticas públicas, al mercado inmobiliario y especulativo o a ambas cosas juntas, el resultado es un incremento de desigualdades sociales y de segregación urbana (Indovina y Nel.lo, 2017). Esta dinámica se ve agravada cuando, además de la sustitución de la población, se produce un cambio de uso, desplazando el destino residencial en favor del aprovechamiento turístico. Este fenómeno, conocido como turistificación, ha reconfigurado el funcionamiento de zonas patrimoniales, priorizando el consumo comercial en detrimento del arraigo local, la diversidad de funciones urbanas y, en definitiva, su habitabilidad (Calle, 2019). Afecta a la vivienda, al espacio público y a los servicios y comercios de nuestras urbes que van modulándose para dar respuesta a una población temporal cuyas necesidades son, en muchos casos, incompatibles con la de la comunidad residente. El riesgo es la museificación y homogeneización de áreas de alto valor patrimonial, mediante un fenómeno vinculado a la especulación sobre la vivienda: si durante la burbuja inmobiliaria ésta se centraba en la ciudad en expansión mediante el consumo y transformación indiscriminada de suelo, hoy la especulación incide de forma virulenta en la ciudad consolidada, en las casas de sus habitantes.

Dos factores han ido contribuyendo de forma determinante a la decadencia de la estructura urbana y social de los centros históricos. Por

1_Sobre la noción de gentrificación – que por su amplitud no es posible agotar en este artículo–, se sugiere la lectura de los textos de Smith (2002), Lees, Slater y Wyly (2010), Lees, Shin y López Morales (2016). Sobre estas dinámicas en el sur Mediterráneo, véase Observatorio Metropolitano de Madrid (2015), Annunziata (2017) o la tesis doctoral de Sorando (2014).

un lado, la metropolitanización ha significado un fenómeno centrífugo de expansión de la ciudad y pérdida paulatina de población de su centro; por otro lado, la globalización ha acentuado los intereses de vectores económicos especulativos que, desde la explosión de la burbuja inmobiliaria, han ido centrando la atención en las áreas patrimoniales por su traslación al mercado de una industria turística cada vez más agresiva (Nel.lo, 2024). El paulatino abandono de las áreas patrimoniales, con una deficiente dotación de servicios públicos (sanitarios, educativos, comerciales de proximidad, etc), la decadencia de la propia arquitectura histórica (facilitada por la falta de financiación de un sistema bancario que, con frecuencia, contribuye a estas dinámicas) y un aumento de la población vulnerable, han encontrado como perfecto aliado el capital agresivo de la economía globalizada, que interviene comprando numerosas viviendas para despojarlas de su uso y destinarlas al turismo (Sorando, 2014). De este modo, la globalización y la mercantilización de la ciudad han intensificado la dicotomía entre las economías orientadas al turismo y las estructuras socioculturales locales. Con el afán de redefinir la noción de ciudad, Saskia Sassen (2000) abría a la necesidad de recolocar la relación entre estados nacionales y dimensión urbana, contenedores diferentes que buscan nuevos equilibrios. Porque aun siendo un fenómeno por su propia naturaleza sin límites, la globalización tiene como campo de acción el nivel local, la propia ciudad. Así

> la globalización conlleva un cambio dramático en los tipos de relaciones y actividades económicas y sociales que se llevan a cabo en estos contenedores, un re-clasificación de actividades entre los diferentes contenedores y una creciente porosidad de los contenedores nacionales, de modo que una turbulencia en el extenso océano global puede zarandear a las ciudades de forma cada vez más directa (Smith, 2015).

Este contraste afecta en el caso de los cascos históricos tanto al patrimonio material, representado en la arquitectura y la estructura urbana, como al patrimonio inmaterial, constituido por las redes de vecindad, las prácticas culturales y las relaciones sociales que históricamente han definido la vida en estos espacios. En este sentido, garantizar un "derecho a la ciudad" que preserve la identidad y el carácter social de zonas patrimoniales resulta fundamental para evitar la pérdida de diversidad urbana. Según David Harvey (2012), este derecho no solo supone el acceso equitativo a los recursos urbanos, como ya había señalado Henry Lefebvre (1978), sino la posibilidad de reinventar colectivamente la ciudad en función de las necesidades y aspiraciones de sus habitantes: es

> mucho más que un derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que esta almacena o protege; es un derecho a cambiar y reinventar las ciudades de acuerdo a nuestros deseos. Es, además, un derecho más colectivo que individual, ya que la reinvención de la ciudad depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso urbanizador.

Frente a estos desafíos, en un contexto de fuerte impacto de la crisis en las ciudades europeas y concienciación y protesta ciudadana sobre sus efectos directos, es preciso abrir caminos de innovación tanto en la gobernanza y en el formato de vivienda, como en su entorno. Organismos internacionales desde el principio de este nuevo siglo han subrayado la necesidad de identificar estrategias para una gestión más inclusiva y sostenible del patrimonio urbano, buscando las alianzas oportunas que, desde lo local, permitan formas de resiliencias frente a riesgos globales. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, a través del Objetivo de Desarrollo Sostenible 11, enfatiza la importancia de ciudades sostenibles y comunidades resilientes que integren la conservación del patrimonio con la mejora de la calidad de vida. Asimismo, en sus "Recomendaciones sobre el Patrimonio Urbano Histórico" (2011), UNESCO establece un enfoque integral que considera tanto la dimensión arquitectónica como la interacción entre el paisaje urbano y la comunidad local, en cuanto paisaje humano que le da vida. La Agenda Urbana Europea, desde 2016, tiene como principal objetivo mejorar la calidad de vida en las urbes estrechando la colaboración entre las instituciones europeas, los gobiernos nacionales y locales, así como la sociedad civil. Por su parte, la *New European Bauhuas* (NEB) es una iniciativa de la Comisión Europea que, lanzada en 2020 en el marco del Pacto Verde Europeo, busca incentivar prácticas para fomentar entornos más sostenibles, bellos e inclusivos[2].

2_Se remite a Unesco, "Convención para la salvaguardia del Patrimonio cultural Inmaterial", 2003 y "Recomendación sobre el paisaje urbano histórico", 2011, además de la lectura de los contenidos de la Agenda 2030 y, en especial, el Objetivo de Desarrollo Sostenible n. 11. Para la New European Bauhaus se remite a los documentos relativos de la Comisión europea disponibles en https://new-european-bauhaus.europa.eu/index_en?prefLang=es (consulta de 26.05.2025)

Sin embargo, las políticas institucionales solo en muy escasos casos van tomando medidas para la salvaguardia de los ámbitos patrimoniales, asumiendo —en su casi totalidad— que el libre mercado es la herramienta "natural" para la reconversión de los centros históricos. En este marco y por la complejidad del tema —que abarca cuestiones macro ligadas al envejecimiento poblacional, al modelo de movilidad y de servicios públicos—, se hace necesario por un lado observar, analizar e intervenir en estas zonas en relación a su ámbito metropolitano y policéntrico (González-Vara, 2015), desdibujando también los límites entre ciudad y campo, y, por otro lado, incorporar a la ciudadanía en las tomas de decisión acerca de un "deseo" colectivo del que nos habla Harvey, siendo además ese parque residencial en su mayoría de propiedad privada. El análisis de algunas de las experiencias de gestión urbana, impulsadas desde la ciudadanía han demostrado ser claves para experimentar en el territorio mecanismos innovadores de puesta en valor del patrimonio residencial y la reactivación de los centros históricos. No se trata solo de los movimientos de contestación —desde Venecia a Barcelona, desde Málaga a Berlín— sobre el acceso a la vivienda, sino de procesos autogestionados que experimentan una forma de gobernanza innovadora para garantizar el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad en un atlas de la anti-gentrificación que va buscando dinámicas de rehabilitación urbana e innovación social (Redaelli, 2018). La teoría del *commoning*[3], desarrollada por Elinor Ostrom, plantea la importancia de la acción colectiva en la gestión de los bienes comunes, relacionados en especial con la ecología, la tierra, el agua, que sin duda son prioritarios en un contexto de cambio climático. ¿Podemos considerar también el patrimonio urbano como un bien común, como elemento *finito*? ¿Es posible seguir interviniendo de forma extractiva en zonas patrimoniales, mercantilizadas por la industria turística que deriva la vivienda a otros usos con consecuencias sobre la habitabilidad de la ciudad? En este marco, la rehabilitación de los cascos históricos no debe concebirse únicamente desde una perspectiva arquitectónica, sino como un proceso de recuperación ecosocial que garantice el equilibrio entre actividad económica, función residencial, dimensión ecológica y cohesión comunitaria. Un proceso que reconoce el patrimonio habitado como bien común, cuya salvaguardia corresponde a todos los agentes, desde la administración pública a la sociedad civil, aunando esfuerzos frente a la incidencia de la economía globalizada en el territorio urbano local (Subirats, Rendueles, 2016).

Se analizan a continuación las implicaciones de la gentrificación y la turistificación en ámbitos históricos para explorar, sobre todo, estrategias *bottom-up* que buscan mitigar su impacto a través de la implicación de la comunidad como protagonista de su hábitat. Se abordan modelos de regeneración urbana basados en la acción ciudadana, la gobernanza colaborativa y el fomento de la vivienda asequible. A través del estudio de casos internacionales, centrados en las iniciativas que forman parte de la *Faro Convention Network* del Consejo de Europa[4], se examinan experiencias que han logrado preservar la identidad de ciudades históricas mediante procesos sostenibles de rehabilitación y gestión en búsqueda de su habitabilidad, centrando la atención en la experiencia PAX-Patios de la Axerquía que se está implementando en la ciudad de Córdoba, como laboratorio patrimonial.

2 CASOS DE ESTUDIO EN EL MARCO DE LA FARO CONVENTION NETWORK

Si la fricción entre economía global y cultura local se manifiesta prioritariamente en la escala urbana, verdadero banco de experimentación de los fenómenos actuales, *"la ciudad se convierte, hoy, en el principal laboratorio en el que se buscan, se diseñan, se experimentan y se ponen a prueba soluciones locales a problemas globales"* (Bauman, 2008). La creciente presión sobre el patrimonio urbano, especialmente en ciudades con alto valor histórico y cultural, requiere de estrategias innovadoras de gestión y rehabilitación que combinen la acción pública con la economía social y solidaria, estableciendo una gobernanza más horizontal e inclusiva en mecanismos

3_Elinor Ostrom (Los Ángeles, 1933-2012) es una de las máxima expertas en bienes comunes. Sus estudios en el campo de los *commons* le han hecho merecedora del Premio Nobel a la Economía en 2009.

4_La Faro Convention Network es una red de iniciativas paneuropeas que implementan los principios de la Convención de Faro y el valor social del patrimonio. La red reúne a prácticas que comparten experiencias y enlazan estrategias al amparo de la Dirección General de Democracia y Dignidad humana del Consejo de Europa, que incide en el valor social del patrimonio como hilo de construcción de una identidad de Europa y de su vecindario. Se remite a la publicación Consejo de Europa (2021) así como a la web https://www.coe.int/en/web/culture-and-heritage/faro-active-members (consulta del 26.05.25)

decisionales multinivel que aúnen esfuerzo de administración y ciudadanía (Anaya, 2020; Redaelli, 2019).

En el XX aniversario desde su aprobación en la ciudad portuguesa de Faro, el "Convenio marco sobre el valor del patrimonio cultural para la sociedad" del Consejo de Europa —la "Convención de Faro" (2005)—, introduce el concepto de "comunidad patrimonial", destacando el papel de la ciudadanía en la salvaguarda y transmisión de los valores históricos y culturales. En su artículo dos, el Convenio define una comunidad patrimonial como aquella que *"está compuesta por personas que valoran aspectos específicos de un patrimonio cultural que desean conservar y transmitir a futuras generaciones, en el marco de la actuación de los poderes públicos"*[5]. Significativamente adscrita a la Dirección General de la Democracia —División de Cultura y Patrimonio Cultural— la Convención busca reconocer que los derechos relacionados con el patrimonio cultural son parte integral del derecho a participar en la vida cultural (i), fomentar la participación activa de las comunidades en la identificación, protección y valorización del patrimonio cultural (ii), así como promover una visión del patrimonio cultural como recurso para el desarrollo sostenible, la cohesión social y la democracia (iii).

Las estrategias basadas en enfoques *bottom-up*, es decir, aquellas que parten de la iniciativa ciudadana y de estructuras locales, aun siendo experimentales, han demostrado ser eficaces en generar una cultura urbana de la revitalización de los cascos históricos sin comprometer su habitabilidad ni su función social. Resultan, por tanto, de interés para abrir camino a acciones de la administración junto a la ciudadanía, como agente de cambio de su propio *hábitat* (Rivera-Dosman et al., 2023). La economía social y el cooperativismo ligado a la vivienda son un camino creciente en nuestro país, según experiencias ya transitadas. Iniciativas de gran interés se han desarrollado en aplicación de la economía social a la vivienda. Ejemplo de ello es el cooperativismo del norte de Europa y, sobre todo, de Uruguay que, si bien se ha desarrollado sobre todo en la construcción de edificios de nueva planta, está paulatinamente experimentando el papel de la economía social en la reactivación de Ciudad vieja en Montevideo[6]. Estos modelos de co-gestión y co-diseño permiten recuperar espacios patrimoniales de forma sostenible, equilibrando la conservación con el bienestar comunitario y se ofrecen como banco de experimentación para abrir políticas públicas, en especial en el ámbito de la vivienda en relación con la comunidad y la habitabilidad de la urbe. Porque *"la ciudad de la segunda mitad del siglo XX, a través de la política de la vivienda, así como del espacio público, ha sido incapaz de proponer una nueva y adecuada versión de las dimensiones de lo colectivo"* (Secchi, 2013, p. 52)

Se analizan a continuación algunas prácticas de interés, todas ellas reconocidas por el Consejo de Europa y miembros de la *Faro Convention Network* y, en varios casos, Premio Europeo del Patrimonio / Premio Europa Nostra, el galardón más prestigioso de ámbito europeo relativo al patrimonio. Los casos de *Hôtel du Nord* en Marsella y la *Mihai Eminescu Trust* en Transilvania comparten acciones experimentales estrechamente relacionadas, entre otros, con la preservación del patrimonio y la habitabilidad de espacios urbanos en especial a través de mecanismos que permiten la derivación de la economía turística a la escala local. A través del concepto de "comunidad de hospitalidad" se busca recuperar la visión del turismo como factor de "hospedaje", de carácter inclusivo, más que extractivo, como modelo de gobernanza democrática para las interacciones entre anfitrión y huésped (Wanner, Shearer y Volic, 2025). Por un lado, en Marsella la

5_Convenio marco del Consejo de Europa sobre el valor del patrimonio cultural para la sociedad, Convención de Faro (STCE nº199) Faro, 27/10/2005, en vigor desde 01/06/2011. España firmó el convenio el 12 de diciembre de 2018 y lo ratificó el 8 de marzo de 2022, publicado en el Boletín Oficial del Estado (BOE) el 17 de junio de 2022

6_El proceso de rehabilitación socio habitacional en el centro histórico de Montevideo puede situarse a partir de la década del 90 en el marco de tres ejes o componentes fundamentales: (i) Colectivos barriales, ocupantes o inquilinos, demandando un espacio habitable en el centro de la ciudad y conformados como Cooperativas de Vivienda (el sistema cooperativo de vivienda de Uruguay fue consagrado en la Ley nº 13728 de 1968). (ii) Políticas Públicas y voluntad política de impulsar en proceso de rehabilitación urbana (la Intendencia de Montevideo a partir de 1990 crea la cartera de Tierras y Fincas y apoya financieramente las obras de rehabilitación por cooperativas). (iii) Equipos Técnicos Interdisciplinarios con capacidad de asesorar a los grupos cooperativos en procesos de rehabilitación sobre edificios históricos (la Ley 13728 crea los Institutos de Asistencia Técnica IAT que hasta ese momento no habían intervenido en obras de rehabilitación). Estos tres factores son determinantes para la conformación de varias iniciativas entre las que destacan las cooperativas COVICIVI I (1992) y COVICIVI II (2000) por el impacto en la rehabilitación física y social del barrio y germen del desarrollo del cooperativismo en el centro histórico, gracias a la intensa participación del arquitecto Raúl Vallés y a la estrategia más reciente de la "cooperativa difusa". (Del Castillo, Vallés Barreto, 2015)



FIG. 1. Las Catacumbas del Rione Sanitá (Nápoles), marquesina del Puerto Viejo (Marsella), Casa patio en Viscri.
Fuente: Gaia Redaelli

iniciativa abre al concepto de patrimonio más allá del centro histórico incorporando ámbitos periféricos que forman parte de la ciudad y de su ciudadanía y busca a través del cooperativismo de hospedaje generar economía local para sectores vulnerables. Por otro lado, la experiencia de Viscri se articula en la red de pueblos de Transilvania, en cuanto comunidad activa que define de forma compartida los límites de la incidencia turística para fortalecer la comunidad.

La cooperativa *La Paranza* actúa en Nápoles a partir de la puesta en valor de equipamientos de carácter patrimonial como acciones transversales hasta abarcar todo el barrio y generar empleo local como alternativa, desde el patrimonio, a la exclusión social. Estas iniciativas se ponen en relación más detenidamente con la estrategia PAX-Patios de la Axerquía, que facilita la creación de una "comunidad patrimonial" entre varios agentes y promueve la regeneración urbana a través de la innovación social para rehabitar las casas de vecinos en clave antituristificación en Córdoba, en el sur de España. Ciudades y, sobre todo, Comunidades que buscan densificar y preservar la urbe con prácticas de innovación social para actualizar formas de convivencia con impacto en la sostenibilidad social, urbana y ecológica de su entorno a partir de su carácter patrimonial (Fig. 1).

2.1 Marsella: *Hôtel du Nord* y el turismo colaborativo en un territorio patrimonial

En 2013 Marsella (Francia) significó un gran atractivo turístico debido a su designación como Capital Europea de la Cultura. Este reconocimiento trajo consigo una gran transformación urbana, que desarrolló una importante inversión en infraestructura y equipamientos culturales, como el Museo de las Civilizaciones de Europa y del Mediterráneo (MuCEM), o la transformación del espacio público con la marquesina de Norman Foster en el Puerto Viejo, como hito. Como segunda derivada, se incentivó un proceso de turistificación que desplazó a parte de la población de sus barrios históricos y condicionó, en general, la vida comunitaria de la ciudad así como su valor patrimonial según una visión y una narrativa estereotipada, encaminada a su mercantilización.

En respuesta a esta situación, un grupo de habitantes de los barrios periféricos de la ciudad impulsó la creación de la cooperativa *Hôtel du Nord*, un modelo de economía colaborativa que promueve el turismo sostenible y el redescubrimiento del patrimonio desde una perspectiva local, y desbordando el ámbito de interés del centro histórico a la ciudad en su totalidad, abordando además su relación con el territorio y el concepto de patrimonio de forma holística. Esta cooperativa, integrada por más de setenta residentes de la periferia de Marsella, ofrece alojamiento en casas particulares, permitiendo a los visitantes experimentar la ciudad desde la cotidianidad de sus habitantes, siendo una alternativa real —desde la economía colaborativa en la vivienda—, al desenlace especulativo ligado en su amplia mayoría a fondos de inversión, como el fenómeno Airbnb.

Sin embargo, su propuesta va más allá de una simple red de hospedaje. *Hôtel du Nord* ha desarrollado una extensa programación de paseos patrimoniales, guiados por los propios residentes, que permiten conocer la historia, los oficios

y la vida en barrios menos transitados por los circuitos turísticos convencionales. Desde visitas a los tradicionales fabricantes de jabón de Marsella hasta recorridos por las colinas que rodean la ciudad, la cooperativa fomenta un modelo de turismo cultural sostenible y responsable que diversifica la economía local y refuerza el sentido de pertenencia de la comunidad.

A raíz de esta experiencia experimental, se ha generado la iniciativa a nivel nacional *Oiseaux de Passage,* una plataforma de comunidades locales que fortalecen la dimensión cultural del hospedaje y aprovechan de la economía turística para generar bienestar local, evitando la especulación. Su ámbito de actuación es prioritariamente hasta el momento la geografía francesa, pero se están generando en otros países europeos acuerdos de colaboración entre la plataforma y comunidades de hospitalidad.[7]

Ambos proyectos —entre los primeros a formar parte de la *Faro Convention Network*— demuestran cómo el turismo puede gestionarse de manera descentralizada y sostenible, evitando la concentración de beneficios en grandes operadores turísticos y redistribuyendo el impacto económico en las comunidades locales, también a partir de la vivienda como una forma de compartir la experiencia del habitar/hospedar. Una forma de incorporar la dimensión territorial del concepto de patrimonio, descargar del exceso de turismo los cascos históricos y, sobre todo, incorporar barrios vulnerables. Además, ha permitido revalorizar espacios patrimoniales olvidados sin provocar procesos de desplazamiento residencial, consolidando una gobernanza urbana participativa y resiliente, cuyos caminos experimentales buscan ahora consolidarse en dinámicas compartidas con la administración y escalarse con otras comunidades.

2.2 Nápoles: Cooperativa La Paranza y la reactivación del Rione Sanità

En Nápoles (Italia), la cooperativa La Paranza constituye un ejemplo paradigmático de cómo la recuperación del patrimonio puede ser un motor de regeneración social y económica. El barrio Rione Sanità, en pleno centro de una ciudad UNESCO, históricamente asociado a problemas de marginación, desempleo y criminalidad, cuenta con un importante patrimonio arquitectónico y arqueológico, en gran parte abandonado y sin uso. Hace dos décadas, un sacerdote local identificó un conjunto de edificios y monumentos de propiedad eclesiástica en desuso, incluyendo las Catacumbas de San Gennaro, una de las estructuras subterráneas más impresionantes de la ciudad.

La obtención del derecho de usufructo sobre estos espacios de parte de la Iglesia permitió el desarrollo de un proyecto de restauración gestionado por la comunidad local. La cooperativa La Paranza se organizó para transformar este enclave en un polo de atracción cultural, generando empleo estable para jóvenes del barrio y fortaleciendo la economía social, en colaboración con entidades locales. Actualmente, la cooperativa gestiona cientos de miles de visitas anuales, promoviendo un turismo cultural que reinvierte sus beneficios en el territorio. La restauración y sucesiva gestión de las catacumbas que tejen el subsuelo de la ciudad partenopea significan descubrir un patrimonio de indudable valor cultural y, a la vez, fortalecer su reconocimiento en cuanto identidad local. Este extraordinario proceso de *commoning,* se amplía ahora con la concesión administrativa del cementerio de las Fontanelle, que recientemente la cooperativa ha obtenido en concurso público del Ayuntamiento de Nápoles. Se trata de un lugar con fuerte carácter identitario, toda vez que además de ser un espacio único —una verdadera catedral excavada en Capodimonte— es un lugar sagrado para los napolitanos. Su reactivación se plantea ahora en un proceso múltiple: reabrir el espacio a la ciudadanía, conectarlo a través de una secuencia de espacios públicos renovados al Rione Sanitá, reafirmar su papel en la memoria de la ciudadanía, en un proceso que incluye a la comunidad en la reapropiación de este bien común. Porque además de la transformación física de los lugares, La Paranza aporta innovación por su labor multinivel, que ha ido más allá del ámbito histórico y patrimonial, integrando actividades formativas, deportivas y culturales que han reforzado la cohesión social del barrio.

El éxito de esta iniciativa radica en su capacidad para construir redes dentro y fuera de Nápoles, permitiendo que jóvenes con escasas oportunidades educativas accedan a formación en gestión del patrimonio, innovación social y

7_Para más información sobre estas iniciativas, se invita a la consulta de Wanner P., Shearer H., Volic I. (2025) en el que se analiza en detalle la experiencia de la cooperativa en Marsella en referencia también a la de Viscri. También información en http://hoteldunord.coop/ y https://lesoiseauxdepassage.coop/

economía cooperativa, a través del intercambio con investigadores, activistas y profesionales del sector. Su reconocimiento con el Premio Europeo del Patrimonio / Premio Europa Nostra en 2022 y, más recientemente, su incorporación a la red de la *Faro Convention Network* (2024) valoran la sostenibilidad económica de acciones *bottom-up* autogestionadas por la sociedad civil en un entorno tan difícil por su dimensión social y tan extraordinario por su dimensión patrimonial, reconocido por UNESCO.

2.3 Viscri: Conservación del patrimonio rural y desarrollo comunitario

El caso de Viscri, pequeña aldea de 430 habitantes en Rumanía, tiene un camino distendido y, sin duda, de gran interés para lo que significa la repoblación —con mecanismos *bottom-up* y con integración de la población romaní—, de los pueblos rurales de Transilvania. Esta red de aldeas con iglesias fortificadas es reconocida en 1999 como Patrimonio Mundial por la UNESCO. Abandonadas paulatinamente por la emigración de sus habitantes en búsqueda de trabajo, Viscri y los pueblos de su territorio son una red extraordinaria en el campo rumano, que une tipologías rurales —conformadas por patios alargados y viviendas que aúnan habitar y trabajo del campo— con estructuras urbanas, organizadas alrededor de las iglesias fortificadas. Gracias al poderoso trabajo como facilitadora de la *Mihai Emisescu Trust* (MET), una fundación nacida con el apoyo de la corona inglesa —si bien luego independizada—, desde hace dos décadas las aldeas se van repoblando, incluyendo en su base acciones de cohesión social e implementando los principios de Faro en el fortalecimiento de una "comunidad patrimonial" que es la protagonista del rescate de su hábitat. La sostenibilidad y la inclusividad de la acción de MET ha ido alcanzando objetivos que no solo pueden medirse en el número de casas rehabilitadas y rehabitadas, sino en la estructura económica y social que, fortaleciéndose gracias a mecanismos decisionales *bottom-up*, ha podido establecer equilibradas reglas de convivencia, así como "acuerdos sociales" para un reparto ecuánime de los recursos. Un parlamento ciudadano informal establece de común acuerdo las reglas para equilibrar la incidencia de los 50 000 turistas al año que recibe y aprovechar este recurso sin comprometer la cotidianidad de la vida comunitaria.

Así, en una real aplicación del "commoning" de Ostrom, la misión de MET es *"devolver la vida a las comunidades locales de Rumanía preservando el patrimonio cultural y natural y al mismo tiempo fomentando la integración multicultural y las economías locales"* y, gracias a un enfoque integrado al desarrollo sostenible, *"involucra y empodera a los actores locales, contribuyendo tanto a la preservación de la autenticidad del patrimonio como a su armonización con las necesidades de la comunidad"*[8]. En 2024 el Premio Europeo del Patrimonio / Premio Europa Nostra no solo ha reconocido la rehabilitación de la Iglesia fortificada sajona Alma Vii en la categoría "Conservation and Adaptive Reuse", realizada con procesos comunitarios que desde el principio han permitido una reactivación de un bien de alto valor, sino ha otorgado a MET el Gran Premio en cuanto mejor iniciativa europea del año. Su activa participación como buena práctica en la *Faro Convention Network* es un ejemplo en cuanto a implementación de gobernanza multinivel que conlleva un real impacto en el territorio y en la repoblación de estas aldeas, siendo uno de los motivos por el que Rumania ha finalmente suscrito la Convención de Faro este mismo año.

3 LA ESTRATEGIA PAX–PATIOS DE LA AXERQUÍA: REHABILITACIÓN URBANA E INNOVACIÓN SOCIAL EN ÁMBITOS PATRIMONIALES

3.1 El patio como célula ecosocial de la ciudad mediterránea

Córdoba (España), ciudad del mundo con más reconocimientos por parte de la Unesco, abarca cuatro inscripciones en la lista de Patrimonio Mundial: en 1984, la Mezquita-Catedral fue declarada Patrimonio de la Humanidad; en 1994, la protección se extendió a gran parte de su casco histórico; en 2012, la Fiesta de los Patios de Córdoba fue incluida en la Lista Representativa del Patrimonio Inmaterial; y en 2018, la ciudad califal de Madinat al-Zahra se incorporó al listado de sitios de valor universal excepcional. Pese a su extraordinaria herencia patrimonial, el centro histórico de Córdoba ha ido perdiendo población en el perverso mecanismo centrífugo de la burbuja inmobiliaria, y se enfrenta hoy a procesos de transformación urbana, la combinación

8_Se remite a la página de la institución https://www.mihaieminescutrust.ro, así como a la consulta de Wanner P., Shearer H., Volic I. (2025)

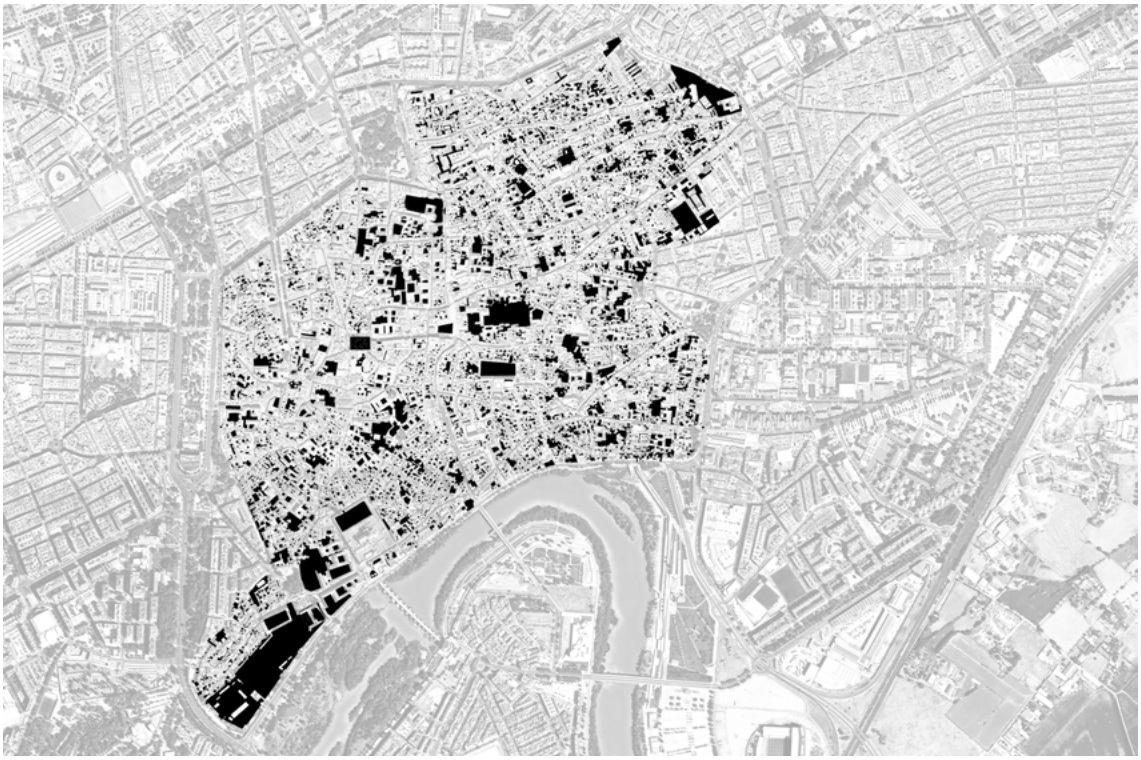


FIG. 2. La porosidad de la ciudad de Córdoba donde se evidencia la continuidad entre patios y espacio público
Fuente: PAX

de una presión turística en aumento, el encarecimiento del suelo y el envejecimiento poblacional. La progresiva despoblación, causada en gran medida por la especulación inmobiliaria y la dificultad de acceso a servicios básicos, ha convertido sus viviendas tradicionales, como casas de vecinos y casas-patio, en objetivos de inversión privada ligada a la industria turística que pone en riesgo la identidad del casco histórico, desplazando a sus habitantes originales y desvirtuando su función residencial al tiempo que su sostenibilidad ecológica y social (Anaya, 2020).

En este contexto, en 2018 surge PAX–Patios de la Axerquía, una iniciativa impulsada por profesionales del ámbito de la Arquitectura y de la Antropología que promueve acciones de innovación social aplicadas a la regeneración urbana en entornos patrimoniales, centrándose en Córdoba como laboratorio patrimonial[9]. La estrategia se propone como facilitadora de procesos y tiene como principal finalidad consolidar una cultura urbana de la rehabilitación así como rehabitar las casas-patio y casas de vecinos plurifamiliares a través de procesos cooperativos, promoviendo modelos alternativos de vivienda que garanticen la permanencia de la comunidad local. Su estrategia se fundamenta en tres pilares: rehabilitación del tejido urbano y de las viviendas tradicionales con valor patrimonial, asegurando su conservación y adaptación a las necesidades contemporáneas y facilitando así la ciudad de los 15 minutos desde su patrimonio habitado (i); fomento de la revegetación y sostenibilidad ambiental, utilizando el patio como regulador térmico natural aprovechando la porosidad de la ciudad islámica (ii); gobernanza innovadora del espacio urbano para recuperar sus viviendas, empoderando a la ciudadanía en la toma de decisiones sobre su entorno, en cuanto propietaria y, al mismo tiempo, posible destinataria de las viviendas vacías del casco histórico y utilizando la cooperativa como herramienta horizontal que actualiza una forma de convivencia (iii) (Redaelli, 2020).

Para ello se enfoca en tres líneas de trabajo. Por un lado, se fomenta la ecología urbana y transición energética (i), en la que se apuesta por la

9_ La asociación PAX es cofundada por Gaia Redaelli, arquitecta PhD, Jacinta Ortiz, arquitecta, y Carlos Anaya, arquitecto y antropólogo social y cultural. Actualmente forman parte del equipo Elsa Franceschetto, antropóloga, y Paula León, arquitecta. Para consultar sus estatutos y para mayor información: www.patiosaxerquia.eu (consulta del 07.06.25)

densificación sostenible del casco histórico, priorizando el reuso de viviendas vacías y la optimización de la eficiencia energética a través de soluciones arquitectónicas pasivas inspiradas en la tradición mediterránea. La recuperación de los patios como espacios de regulación térmica y social contribuye a mitigar el impacto del cambio climático en entornos urbanos con altas temperaturas, como Córdoba (Fig. 2). Por otro lado, el patrimonio material e inmaterial se entienden complementarios (ii), al buscar frenar los procesos de especulación inmobiliaria mediante la adquisición o cesión de uso de viviendas abandonadas o en estado de infravivienda, con el fin de rehabilitarlas para uso residencial. Este modelo no solo garantiza la conservación del patrimonio arquitectónico, sino que también refuerza la identidad cultural del barrio y fomenta la cohesión social entre sus habitantes. Por último, se promueve la economía social y solidaria aplicada a la vivienda histórica (iii), en la búsqueda de un barrio cooperativo, donde la gestión del patrimonio y los servicios urbanos sean impulsados por la ciudadanía. Este modelo facilita el acceso a la vivienda mediante cooperativas en cesión de uso, no solo como sistema económico y jurídico para una vivienda compartida, como en otros casos ya experimentados del territorio español, sino como medio para actualizar la convivencia de una tipología que viene de la historia, con una única propiedad y varias unidades alojadas, a través de una herramienta horizontal y democrática como la cooperativa en cesión de uso. Cada casa de vecinos se recupera a través de una cooperativa de habitantes que, por consiguiente, tiene capacidad decisional propia en un sistema puntiforme que garantiza la diversidad dentro de la comunidad local. Además, genera micro-empleo local y fomenta actividades económicas sostenibles como la rehabilitación de viviendas con características constructivas como el adobe o la cal, la producción artesanal y la prestación de servicios comunitarios, entre ellos, los ligados a la gestión de la movilidad o de la energía como ecosistema para formalizar en futuro su estatus de barrio cooperativo.

3.2 El impacto de la estrategia a nivel local e internacional

Desde su fundación, PAX ha establecido alianzas estratégicas con la administración pública, la universidad, la sociedad civil y asociaciones vecinales, y grupos ciudadanos para consolidar una red de apoyo mutuo para la rehabilitación del patrimonio urbano entendido, al igual que Ostrom, como *bien común* (Redaelli, 2022). De acuerdo a sus estatutos, la asociación tiene como *"objeto genérico y principal, la puesta en valor de la ciudad consolidada en sus diferentes dimensiones, promoviendo estrategias de rehabilitación urbana y de vivienda mediante procesos de innovación social a través del empoderamiento ciudadano"*. Para implementar este objetivo genérico, su acción se articula en varios ejes complementarios: creación, incentivando la rehabilitación de patios en desusos con la comunidad patrimonial (i); investigación, actuando en colaboración con academia e institutos en el marco de la investigación aplicada (ii); formación, incluyendo en práctica a jóvenes de varias disciplinas —la arquitectura, la antropología, la economía, la restauración...— en su acciones (iii); difusión, siendo un elemento clave involucrar a la administración y, sobre todo, la ciudadanía en compartir un modelo de cultura urbana, a través de la colaboración con asociaciones vecinales y grupos ciudadanos (iv).

Su impacto se ha materializado en diversos ámbitos, tanto a nivel local como internacional, comenzando por la consolidación de un ecosistema colaborativo[10] donde ha establecido alianzas estratégicas con asociaciones vecinales, colectivos ciudadanos, administraciones públicas y universidades. En las diferentes líneas de su acción, a nivel académico forma parte de proyectos de investigación, demostrando el creciente interés que la academia otorga a estos tipos de iniciativas de transferencia que surgen desde los territorios. Entre otros, colabora con el *Cyprus Institute*, el Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, la Universidad de Córdoba y la Universidad de Sevilla en estudios antropológicos sobre la transformación urbana y en investigaciones sobre el papel climático de los patios en la regulación térmica. Es caso de estudio en el proyecto de investigación "LAPat: Laboratorio Abierto del Patrimonio Cultural de Andalucía" coordinado por el Instituto Andaluz del

10_A partir de la iniciativa PAX, que busca generar un ecosistema de varias iniciativas, se han ido configurando de forma complementaria otras acciones en el barrio, entre ellas la creación de una cooperativa de artesanos de la madera que han colaborado en la realización de muebles del primer patio PAX Astronautas y la primera cooperativa de comunidad energética de Córdoba, creada de forma colectiva bajo el nombre La Chispa en mayo de 2025 para suplir a la imposibilidad de instalar placas fotovoltaicas en el centro histórico de la ciudad. Especial mención merece el centro social Luciana Centeno que, partir de la iniciativa de personas ligadas a asociaciones vecinales, consigue la concesión administrativa de un edificio público en plena Axerquía, siendo un equipamiento autogestionado de referencia de la ciudad.



FIG. 3. Mapa urbano de la relación entre morfología y tipología de la casa-patio
Fuente: PAX

Patrimonio Histórico de la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico de la Junta de Andalucía, que se centra en el análisis y desarrollo de metodologías participativas relacionadas con varios ámbitos de la gestión patrimonial[11]. Su equipo ha participado activamente en el proyecto de investigación "La guía para la acción de un recurso patrimonial en los ODS" (GARPODS), coordinado por Universidad de Córdoba y financiado por la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda de la Junta de Andalucía en la línea dedicada a "Rehabilitación de los centros históricos, tanto de los edificios y centros históricos como del patrimonio industrial, considerando la reutilización y nuevos usos, poniendo en valor la dimensión de habitabilidad y convivencia, analizando el impacto de la actividad turística, y elaborando propuestas que contrarresten la gentrificación"[12].

La asociación desarrolla acciones de difusión, entre otros, con la *World Monument Fund*, la

11_LaPat, incentivado en el marco del Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación (PAIDI 2020). Convocatoria a concurrencia competitiva de Ayudas a la I+D+i para Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento. Cofinanciación entre la Unión Europea, programa operativo Feder I+D+i y la Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad. Junta de Andalucía (2019-2023). IP: Gema Carrera. Se focaliza en primer plano el patrimonio cultural inmaterial, pero incluye también el patrimonio mueble e inmueble de ámbito edificatorio o territorial (espacios públicos) de las ciudades históricas o de los espacios rurales, forestales, marítimo pesqueros o industriales así como los paisajes culturales que son inherentes a estos "usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas" (UNESCO, 2003), como en el caso de la reactivación del casco histórico en su valor patrimonial material e inmaterial de Córdoba a través de la estrategia PAX.

12_GARPODS financiado en convocatoria 2022 para la concesión de ayudas, en régimen de concurrencia competitiva, a Universidades Públicas Andaluzas para el desarrollo de proyectos de investigación en las materias competencia de la Secretaría General de Vivienda. IP: M. Ángeles Jordano. La investigación ha concluido con la organización de un congreso internacional celebrado en la Universidad de Córdoba en febrero de 2024 y ha publicado tres guías de autoevaluación de recursos patrimoniales en línea con los ODS de la Agenda 2030, una dedicada a la autoevaluación de los habitantes de las casas-patio, para buscar la sostenibilidad de su participación a la Fiesta de los patios que recibe a más de un millón de turistas cada año.

principal iniciativa sin ánimo de lucro, con sede en Nueva York que vela por la recuperación del patrimonio a nivel mundial, con la que colabora desde 2020[13] y con el apoyo del Ayuntamiento de Córdoba en el ámbito cultural y de economía colaborativa, como en el caso del encuentro anual dedicado a la Convención de Faro y en el marco del Festival de la *New European Bauhaus*. En el ámbito de la creación, y para conocer el contexto existente a nivel local, PAX lleva a cabo, en colaboración con las asociaciones vecinales, el *mapa urbano* de las viviendas vacías de carácter patrimonial de la Axerquía, así como el *mapa social* de los agentes que se sensibilizan y reconocen el valor social del patrimonio, y organiza *local labs* de personas interesadas, con grupos con diferentes deseos o necesidades de convivencia, siendo posibles impulsores de la recuperación de casas-patio, a través de modelos habitacionales colaborativos que garantizan el acceso asequible a la vivienda (Fig. 3). Su integración en la *Faro Convention Network* del Consejo de Europa desde el inicio ha permitido que la estrategia se relacione con otras experiencias con desafíos similares, estableciendo sinergias y favoreciendo el intercambio de buenas prácticas.

En 2022, PAX recibió el Premio Europeo del Patrimonio/Premio Europa Nostra, en la categoría de Participación y Sensibilización Ciudadana y, recientemente en 2024, ha resultado finalista de la Bienal Iberoamericana de Arquitectura y Urbanismo —dedicada a Clima— en la categoría Nuevas Reglas. Gracias a estos reconocimientos, al igual que el de buena práctica de Eurocities en "Culture Heritage in Action", se ha posicionado como una alternativa real al modelo de urbanismo especulativo, ofreciendo soluciones habitacionales sostenibles que integran gestión comunitaria, economía circular y resiliencia urbana, que interpreten el valor social del patrimonio en la contemporaneidad.

3.3 Primera casa de vecinos rehabilitada para la cooperativa PAX Astronautas

La casa de vecinos de la calle Montero 12, situada en pleno barrio de la Axerquía, representa un hito en la regeneración urbana de la estrategia en Córdoba, constituyéndose como el proyecto piloto. Este inmueble del siglo XVIII, que albergó a 18 familias en condiciones de hacinamiento y con una infraestructura deficiente, había sido un referente de la "Fiesta de los Patios" y una pieza clave en la candidatura a Patrimonio Cultural Inmaterial de la UNESCO. Sin embargo, el impacto de la especulación inmobiliaria, la expulsión de la población local y la proliferación de alojamientos turísticos habían propiciado su progresivo abandono, reflejando la crisis de habitabilidad que afecta al casco histórico. En 2018, la última residente del inmueble, Magdalena, decidió vender la propiedad, y gracias al compromiso de sus herederas, que optaron por una iniciativa social en lugar de una oferta de inversores turísticos, fue posible la adquisición del inmueble por parte de la primera cooperativa en cesión de uso que, bajo el nombre PAX Astronautas, está integrada por seis hogares que apostaron por este modelo de vivienda colaborativa para vivir en una casa de vecinos (Fig. 4 y 5).

La actuación llevada a cabo por el colectivo ha implicado un proceso de co-creación, co-diseño y co-implementación, estructurado en diferentes etapas: desde la consolidación del grupo cooperativo hasta la financiación a través de banca ética, la ejecución de la rehabilitación con criterios sostenibles y la implementación de un modelo de autogestión comunitaria. La intervención del inmueble ha respetado la estructura arquitectónica original y el uso de materiales tradicionales como el adobe y la cal. También se han diseñado estrategias pasivas de climatización que han convertido el patio en un elemento clave para la regulación térmica del edificio, reduciendo hasta 10°C la temperatura en los meses estivales gracias a la ventilación cruzada, la retención de humedad y el control del soleamiento, complementadas con un sistema de aerotermia y suelo radiante[14].

La recuperación de esta casa-patio no solo ha significado la rehabilitación de un bien patrimonial, sino la consolidación de un modelo de vivienda accesible y sostenible que ha servido de referencia para nuevos grupos cooperativos, permitiendo la posible expansión del modelo. Esta experiencia ha despertado el interés de distintos sectores de la población, desde jóvenes y parejas sin hijos, que encuentran en la vida comunitaria una forma de optimizar recursos y

13_Redaelli, G. (2020). *La asociación PAX consigue la nominación de la WMF para los patios de la Axerquía*, en PH, n.101, Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, Junta de Andalucía

14_Para detalle del proyecto de arquitectura se pueden consultar las revistas *Casabella* n. 939, Electa, Milano, noviembre 2022, pp. 22-29 y *Arquitectura Viva*, Madrid, 2024 versión online https://arquitecturaviva.com/obras/pax-patios-de-la-axerquia



FIG. 4. Imagen histórica de la casa de Montero 12, primera casa rehabilitada por la iniciativa
Fuente: PAX



FIG. 5. Imagen de la casa y los cooperativistas antes de la intervención
Fuente: PAX

mejorar su calidad de vida, hasta personas mayores, principalmente mujeres, que ven en este sistema una alternativa a la residencia o la dependencia familiar, garantizando su autonomía en un entorno de apoyo mutuo.

A través de este proceso, PAX pretende contribuir a la creación de una "comunidad patrimonial", alineada con los principios de la Convención de Faro, en clave antiturististificación mientras que el Premio Europeo del Patrimonio / Premio Europa Nostra 2022 reafirma la apuesta de densificar la ciudad histórica y revegetar la casa de vecinos como célula ecosocial de la ciudad mediterránea:

> el proyecto PAX-Patios de la Axerquía es digno de elogio por abordar la despoblación y la vida sostenible y centrarse en la acción climática. Al renovar estos espacios interiores a menudo olvidados de estos edificios residenciales, el proyecto ha demostrado cómo la reactivación de una forma de vida puede ofrecer soluciones para hacer frente, por ejemplo, a las altas temperaturas de forma rentable y climáticamente neutra. Es un ejemplo de cómo la revitalización del patrimonio cultural puede ser importante para abordar los desafíos contemporáneos[15].

3.4 Los beneficios sociales y ecológicos de la casa patio en Córdoba

En 2015 la Comisión Europea definió las *Soluciones Basadas en la Naturaleza (Nature Based Solutions,* NBS en inglés) como aquellas

> que están inspiradas y apoyadas en la naturaleza, que son efectivas a un bajo coste y que proveen al mismo tiempo de beneficios medioambientales, sociales y económicos además de ayudar a construir resiliencia. Estas soluciones aportan más naturaleza y más diversa, y ayudan a renaturalizar las ciudades, los paisajes, las líneas de costa, a través de soluciones localmente adaptadas y eficientes por los recursos empleados y por la sistematización de las intervenciones[16].

Las NBS se basan no solo en la superposición a la realidad urbana de elementos naturales, sino más bien en redescubrir dentro del contexto artificial aquellas soluciones que hacen emerger las huellas naturales preexistentes. La porosidad de los patios cordobeses no solo son la ocasión para revegetar la ciudad gracias a su estructura histórica, sino enlazan este sistema verde puntiforme con la riqueza del sistema de pozos presentes en cada casa de vecinos que reciben hoy todavía agua de las vaguadas naturales que discurren desde la Sierra Morena al Guadalquivir. Significa redescubrir, en síntesis, la huella hidrológica y natural que el tiempo, el modelo urbano y el modelo de movilidad insostenibles —basados en el crecimiento y expansión de la urbe con un evidente consumo de territorio— así como la agresividad de las infraestructuras urbanas han ido borrando. Algo que ha terminado influyendo no solo en la habitabilidad de nuestras ciudades, sino en su conexión con el paisaje natural en el que se insertan, rompiendo en muchos casos la continuidad de los sistemas ecológicos urbano/naturaleza. Así, el concepto de NBS se intenta aplicar a aquellas zonas ya comprometidas con el medioambiente de los bordes urbanos o áreas degradadas, aquellas que derivan de la actividad especulativa o expansiva de la ciudad y, mientras que la ciudad histórica, la ciudad patrimonial y en especial la mediterránea —como demuestra la experiencia de Córdoba— proporciona ya de por sí soluciones basadas en la naturaleza. Porque la porosidad de la estructura urbana de Córdoba enlaza con la

15_Fallo del jurado del Premio europeo del Patrimonio / Premio Europa Nostra 2022. En Europa Nostra (2022) y https://europeanheritageawards-archive.eu/laureates-1978-2022/detail/pax-patios-de-la-axerquia (consulta del 07.06.2025)

16_La Comisión Europea en su manual publicado para implementar las aplicaciones de las NBS, identifica 12 categorías de retos sociales reflejados en los ODS para 2030: Resiliencia climática, Gestión del agua, Desastres naturales y climáticos, Gestión de los espacios verdes, Conservación de la Biodiversidad, Calidad del aire, Regeneración del lugar, Conocimiento y construcción de capacidad social para la transformación urbana sostenible, Participación en la planificación y la gobernanza, Justicia social y cohesión social, Salud y bienestar, Nuevas oportunidades económicas y Green Jobs. Su implementación se articula en cuatro maneras diferentes: Las innovaciones ecológicas buscan el fortalecimiento de espacios naturales verdes o azules, o verde/azules, así como potenciar los existen y la restauración de ecosistemas. Las innovaciones sociales significan la apuesta para fomentar políticas públicas y de gobernanza con la ciudadanía, cultura y marcos económicos, que no solo abran mecanismos de corresponsabilidad. Las innovaciones tecnológicas incluyen innovaciones que facilitan mejoras de los ecosistemas a través de producto, proceso e infraestructura. Por último, las innovaciones del sistema son aquellas que ponen a sistemas las anteriores para mejorar la resiliencia de los ecosistemas en el sentido más holístico, integrando soluciones multinivel basadas en la naturaleza que requieren innovación ecológica y tecnológica, y el fortalecimiento de gobernanzas innovadoras fundamentales para afrontar los retos del futuro.
https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/research-area/environment/nature-based-solutions_en



FIG. 6, 7, 8 Y 9. Imagen de la casa tras la intervención.
Fuente: Sergio Flores

de su territorio geográfico, pero también su territorio humano: parafraseando Secchi, busca la *"construcción de condiciones de "porosidad" de los tejidos urbanos en los cuales se puedan dar y se puedan facilitar procesos de "percolación" recíproca de grupos sociales"* (Secchi, 2013. p. 48).

Si los beneficios de vivir en una casa patio y rehabitar la ciudad patrimonial existente mediante procesos de innovación social es una forma de paliar los fenómenos de la pérdida de identidad de estos entornos, la componente ecológica de la ciudad histórica se muestra de igual relevancia ante los retos que presenta la emergencia climática, en tres aspectos principales. La ciudad de proximidad, la ciudad de los 15', no solo permite densificar la urbe y su cohesión social, sino reduce el consumo de suelo y facilita la accesibilidad peatonal a servicios desincentivando el uso del trasporte privado motorizado (i). Su revegetación es clave para entender la ciudad mediterránea en su porosidad y promover la creación de espacios verdes, aun siendo privativos, y la permeabilidad del suelo para aumentar su índice biótico y evitar la isla de calor (ii). Todo ello, con la necesaria coparticipación de la ciudadanía, cuya interacción con el espacio vegetado del patio es fundamental para el buen uso y el fortalecimiento del mismo. Para demostrar estos temas, en su faceta de investigación, PAX recientemente ha abierto el camino para la evaluación sistemática de los beneficios ecológicos y sociales que significa habitar los patios de la Axerquía, entendiendo que la demostración de la estrategia también se basa en la medición de su impacto. Tras una primera aproximación en el marco de una colaboración con la

Universidad de Sevilla[17], el estudio social y climático de los patios cordobeses ha ido incorporando el análisis de la aportación de la vegetación como elemento determinante en el funcionamiento pasivo de los patios, así como el papel de sus habitantes en la interacción con el medio, enfocado al bienestar de las personas y a la resiliencia frente al cambio climático. Con este objetivo, desde finales de 2022 PAX es socia del proyecto Horizonte 2020 IN-HABIT *(Inclusive Health and Wellbeing in Medium and Small Size Cities)*, que tiene como objetivo fomentar la salud y el bienestar inclusivos en cuatro ciudades pequeñas y medianas periféricas europeas. En el caso de Córdoba, el proyecto analiza su relación con la Cultura y el Patrimonio, y se centra principalmente en el barrio desfavorecido de viviendas públicas de Las Palmeras, en el extrarradio al oeste de la ciudad califal, pero analiza —desde la incorporación de la asociación— el vínculo con la ciudad histórica y sus patios, con atención especial al barrio de la Axerquía, como ejemplo de ecosistema vivo y sostenible, formado por una riqueza de patrimonio cultural material e inmaterial del que extraer aprendizajes innovadores y extrapolables a otros contextos. En línea con la Agenda 2030 y con las indicaciones de la Comisión Europea acerca de las *Nature Based Solutions* —gracias a la conexión entre conocimientos de arquitectura y urbanística junto a la componente agronómica y vegetal, así como a la suma de una entidad académica y una organización de la sociedad civil activa en el territorio que tiene la investigación y la transferencia del conocimiento a la sociedad entre sus fines—, se pretende observar, medir y demostrar cómo la ciudad histórica, y en concreto la de origen islámica, a través de su porosidad y su proximidad, es capaz de promover el bienestar y la salud inclusivos.

Entre las líneas de trabajo, se está realizando el seguimiento y medición de las condiciones de confort en 24 casas-patio del ámbito de la Axerquía, clasificadas en distintas tipologías que responden a la presencia y tipo de vegetación (enraizada o no), así como el grado de permeabilidad del suelo. Con este fin, se monitorizan en tiempo real datos de humedad, temperatura, CO2 y radiación PAR a distintas cotas, así como de consumo de agua en el riego de vegetación. Se analiza así el patio como elemento unitario, que mejora la salud y bienestar de sus usuarios, y la red de patios y vacíos del casco antiguo como parte de su sistema verde urbano, evaluando su contribución al tejido de la ciudad histórica a través de indicadores de sostenibilidad sociales y ambientales ampliamente reconocidos en la literatura científica y que incluyen el índice biótico, la proximidad de espacios verdes y la conectividad de los corredores ecológicos, entre otros parámetros. Los primeros resultados de medición que se obtuvieron, sin estar aún concluida la puesta en funcionamiento del sistema completo de monitorización, arrojan diferencias de 6-7ºC en las horas centrales del día entre un patio no permeable y sin vegetación enraizada (42,2 ºC) y un patio con un alto grado de permeabilidad, mayor del 70%, y presencia de vegetación arbórea y arbustiva (36,6ºC). Con estos datos, y los recogidos en paralelo durante dos años con sus habitantes a través de *focus groups* y encuestas a la ciudadanía en el conjunto del casco histórico y de la ciudad, se pretende entender mediante estrategias cuantitativas y cualitativas el nivel de bienestar de sus habitantes —físico y percibido— según el tipo de patio para una vez más, comprender qué rasgos y prácticas de la ciudad mediterránea pueden resultar determinantes en la salud y calidad de vida[18].

Con el horizonte puesto en la ciudad al 2050, la información cualitativa y cuantitativa recogida en los 24 patios monitorizados, escalada y transferida al conjunto de la ciudad, proporcionará escenarios muy diferentes de la urbe del futuro. Córdoba es así un laboratorio de la ciudad mediterránea que puede y debe apostar por la revegetación de su tejido urbano patrimonial para garantizar bienestar y salud de sus habitantes, y, hacia el futuro, buscar ser un "jardín habitado", extraordinaria respuesta, desde el patrimonio urbano, al cambio climático y sus consecuencias ecosociales.

17_En colaboración con PAX, investigadores de la Universidad de Sevilla entre julio y agosto de 2017 y de 2019 han monitorizado en la Axerquía las condiciones bioclimáticas en tres patios para detectar su valor ecológico gracias a su arquitectura y geometría, así como la incidencia de la sombra gracias al uso de toldos (Diz-Mellado et al., 2023)

18_El proyecto de investigación InHabit, formado por 22 socios europeos y coordinado por Mª del Mar Delgado-Serrano de la Universidad de Córdoba, se centra en el estudio de cuatro ciudades: Córdoba (España), Riga (Letonia), Lucca (Italia) y Nitra (Eslovaquia). En cada ciudad, el proyecto moviliza recursos infravalorados existentes (cultura, alimentos, vínculos entre humanos y animales y medio ambiente) para aumentar la salud y el bienestar inclusivos, con un enfoque en género, diversidad, equidad e inclusión. La investigación combina innovaciones tecnológicas, digitales, basadas en la naturaleza, culturales y sociales en espacios públicos urbanos seleccionados. Esta investigación es financiada por IN-HABIT project ("Inclusive Health and Wellbeing in Medium and Small Size Cities" - https://www.in-habit-h2020.eu) como parte del Programa Horizon 2020 (Grant Agreement No.: 869227).

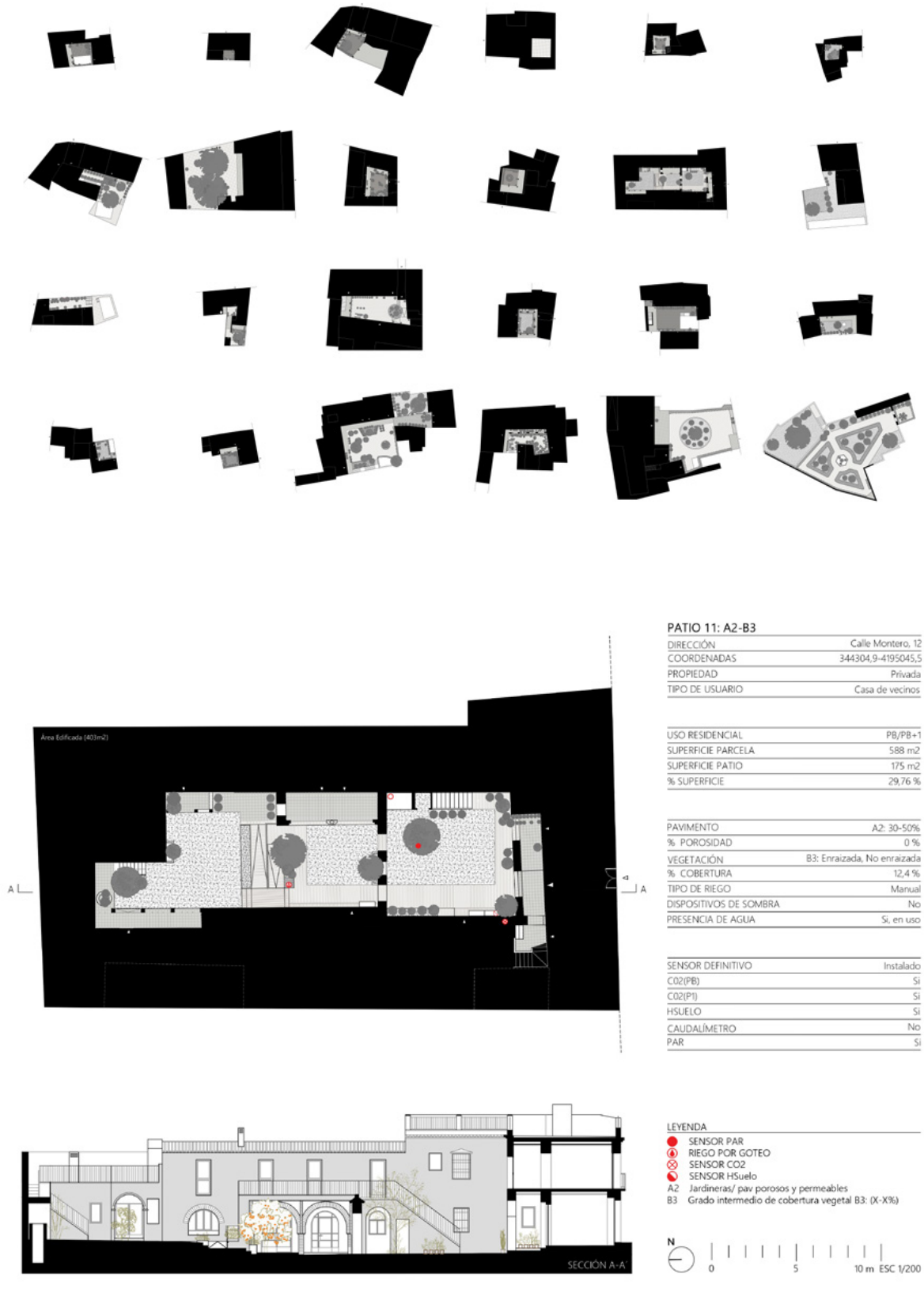


FIG. 10. Mapas de 24 patios analizados y ficha de sensores en el patio calle Montero 12
Fuente: PAX

4 CONCLUSIONES

La regeneración urbana de los cascos históricos en ciudades patrimoniales implica desafíos complejos derivados de fenómenos globales que, como la gentrificación y la turistificación, han acelerado la transformación del tejido social y funcional de estos espacios. En este contexto, estrategias como PAX-Patios de la Axerquía se presentan como herramientas innovadoras para frenar la degradación urbana y recuperar la función residencial y social de los barrios a través de modelos de gobernanza participativa, economía social y nuevos modelos de vivienda. La recuperación de las casas-patio y casas de vecinos, más allá de su valor arquitectónico, ha evidenciado su potencial como infraestructura ecosocial, contribuyendo a la regulación térmica, la eficiencia energética y la cohesión comunitaria. Los modelos basados en la cogestión del espacio urbano y la autogestión habitacional, como los promovidos por las entidades en el marco de la *Faro Convention Network* buscan consolidar un ecosistema de cooperación entre sociedad civil, administraciones públicas y universidades, como una visión alternativa lógica y ética a la especulación patrimonial.

La consolidación de redes de colaboración es clave para la replicabilidad del modelo, integrándolo en proyectos de escala europea e identificando casos similares. La experiencia de Córdoba demuestra cómo los patios históricos pueden servir como una estrategia de adaptación climática y social, capaz de reducir la temperatura en verano, optimizar el uso de recursos naturales y fomentar espacios de interacción vecinal, resultando además el proceso cooperativo una fórmula para actualizar la dimensión social, económica y ecológica de la ciudad histórica. La transferencia de esta iniciativa a escala internacional, con sinergias establecidas con experiencias de regeneración urbana en Nápoles, Marsella y Viscri, subraya la importancia de una visión integral del patrimonio, que combine su preservación con su función como elemento dinamizador del territorio y garante del derecho a la vivienda y, al mismo tiempo, el derecho a la ciudad. En este sentido, los modelos de vivienda cooperativa en cesión de uso han demostrado ser una alternativa viable a la mercantilización del suelo, asegurando el acceso a la vivienda y fomentando estructuras habitacionales sostenibles y comunitarias en la actualización de un modelo social que viene de la historia.

Por otro lado, el papel de la tecnología, la digitalización y la innovación social en la planificación urbana debe consolidarse como un eje transversal en las estrategias de regeneración, facilitando la implementación de herramientas de monitorización, diseño participativo y gestión eficiente de los recursos. Igualmente importante será apostar por modelos de vivienda que sean capaces de asimilar la historia, el valor social del patrimonio y los retos de una sociedad cambiante —en un contexto marcado por la emergencia habitacional y climática—, donde el ilimitado consumo de suelo y la ciudad en continua expansión deben formar parte del pasado, mientras que la ciudad existente debe ser cuidada para evitar la pérdida de su identidad y valores: un patrimonio habitado como bien común.

5 BIBLIOGRAFÍA

Anaya, C. (2019): Esto no es un patio. Un acercamiento a la complejidad de y en los patios de Córdoba [Trabajo Final de Máster, Universidad Nacional de Educación a Distancia]. E-Spacio UNED. https://hdl.handle.net/20.500.14468/15186

Anaya, C. (2020): Innovación social y regeneración urbana. La experiencia PAX Patios de la Axerquía en la consolidación de una comunidad patrimonial. *Valor social*. Fundación Finanzas Éticas, Barcelona. https://valorsocial.info/innovacion-social-y-regeneracion-urbana-la-experiencia-pax-patios-de-la-axerquia-en-la-consolidacion-de-una-comunidad-patrimonial/

Consejo de Europa. (2021): *People, Places, Stories. Faro Convention inspired experiences*. Strasbourg, Francia, Universitat Jaime I

Consejo de Europa. (2020): *The Faro Convention: the way forward with heritage*. Strasbourg, Francia, Council of Europe. https://edoc.coe.int/en/cultural-heritage/8757-the-faro-convention-the-way-forward-with-heritage.html

Calle-Vaquero, M. (2019): Turistificación de centros urbanos: clarificando el debate. *Boletín de la asociación de geógrafos españoles*, 83 (2829), pp.1-40. https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/2829

Del-Castillo, A., Vallés-Barreto, R. (2015): *Cooperativas de viviendas en Uruguay: medio siglo de experiencias*. Montevideo, Uruguay, Udelar FADU

Delgado-Serrano, M., Redaelli, G., Cruz, C. (en impresión). The role of patios in creating equitable and sustainable cities. En *Equitable and Sustainable Cities – Economics and Disruptive Technologies*. Tokio. Japón. United Nations University.

Diz-Mellado, E. López-Cabeza, V.P., Roa-Fernández, J., Rivera-Gómez, C., Galan-Marin, C. (2023): Energy-saving and termal comfort potential of vernacular urban block porosity shading. *Sustainable Cities and Society*, 89. 104325. https://doi.org/10.1016/j.scs.2022.104325

Europa Nostra. (2022): *European Heritage Awards / Europa Nostra Awrads. Laureates 2022*. The Hague, Holanda, Europa Nostra

González-Varas, I. (2015): La conservación-transformación de los conjuntos históricos. Una revisión desde la visión

metropolitana. *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales* 184. Madrid. España.

Guerrero, J.J., Cáceres, F., Giménez, F., Moreira, J. M. (2016): *Servicios de regulación climática aportados por la vegetación urbana a la ciudad de Córdoba*. Sevilla, España, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del territorio, Junta de Andalucía

Harvey, D. (2020): *La ciudad rebelde. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid, España, Akal

Indovina, F. & Nel.lo, O. (2017): Gentrification: disaster, necessity, opportunity? Notes for a critical use of the concept. En Albet, A. Benach, N. (ed.). *Gentrification as a Global Strategy. Neil Smith and beyond*. New York, USA, Routledge

Lee, L., Bang, S.H., López-Morales, E. (2016): *Planetary Gentrification*. Cambridge, Polity

Lefebvre, H. (1978): El Derecho a la Ciudad. Barcelona: Península.

Nel.lo, O. (2024): Los centros históricos en Europa y America Latina. Transformaciones, retos y políticas. *Cuadernos* n.37. Mérida, México, Universidad autónoma de Yucatan

Observatorio Metropolitano de Madrid. (2015): *El mercado contra la ciudad. Globalización, gentrificación y políticas urbanas*. Madrid, España, Traficantes de Sueños

Ostrom, E. (2000): *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Ciudad de México, Universidad Autónoma de México.

Redaelli, G. (2022): Patrimonio como bien común. La cultura del espacio público. En Loren-Méndez M. (ed.), *Arquitectura, Ciudad y Patrimonio*. Madrid, España, Abada Editores.

Redaelli, G. (2020): De la especulación a la cultura de la rehabilitación. La estrategia PAX-Patios de la Axerquía como medida antigentrificación en entornos patrimoniales. *Kult-ur, 7* (13), 91-116. Universitat Jaume I. https://doi.org/10.6035/Kult-ur.2020.7.13.3

Redaelli, G. (2019): PAX—Patios de la Axerquía Urban Regeneration and Social Innovation in a Heritage Context. *Built Heritage, 3* (1), 91-104. Shanghai, China, Tongji University. https://doi.org/10.1186/BF03545738

Redaelli, G. (2018): Atlas de la A-Gentrificación. Políticas y medidas para la sostenibilidad social en las transformaciones urbanas en ciudades europeas. *Papers, Regió Metropolitana de Barcelona. 60*, pp. 58-71. Barcelona, España, Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona. https://raco.cat/index.php/PapersIERMB/article/view/339250

Rivera-Dosman, J.C., García-Vázquez, C,, Redaelli, G, Rey-Pérez, J. (2023): Sustainable Historic Urban Landscape: Valuation Tools. En: Castillo Ossa, L.F., Isaza, G., Cardona, Ó., Castrillón, O.D., Corchado Rodríguez, J.M., De la Prieta Pintado, F. (eds) *Trends in Sustainable Smart Cities and Territories* . SSCT 2023. Lecture Notes in Networks and Systems, vol 732. Springer, Cham. DOI: 10.1007/978-3-031-36957-5_31

Rojas-Fernández, J., Rivera-Gómez, C., Roa-Fernández, J., Galán-Marín, C. (2017): Correlations between GIS-Based Urban Building Densification Analysis and Climate Guidelines for Mediterranean Courtyards. *Sustainability, 9*. DOI: 10.3390/su9122255.

Secchi. B. (2013): *La cittá dei ricchi e la cittá dei poveri*. Roma, Italia, Laterza.

Sennet, R. (2014): *L'espai public*. Barcelona, España, Arcadia.

Smith, N. (2002): New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy. *Antipode, 34*(3), 434–457. DOI:10.1111/1467-8330.00249

Sorando, D. (2014): *Espacios en conflicto. Un análisis relacional del campo social en los centros estigmatizados*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid. Madrid. https://hdl.handle.net/20.500.14352/25859

Synnes, K., Artopoulos, G., Smaniotto-Costa, C., Menezes, M., Redaelli, G. (2019): CyberParks Songs and Stories - Enriching Public Spaces with Localized Culture Heritage Material such as Digitized Songs and Stories. En Smaniotto Costa, C. & Suklje-Erjavec, I. (Eds.), *Cyberpark's - the interface between People, Places and Technology* (pp. 224-236). Springer.

Subirats, J., Rendueles, C. (2016): *Los (bienes) comunes. ¿Oportunidad o espejismo?*. Barcelona, España, Icaria Editorial

Wanner, P., Shearer, H., Volic, I. (2025): Communities of hospitality as a democratic governance model for host-guest interactions. En Matteucci, X., Moretti, S. (eds). *The future of Cultural Tourism*. Bristol, Chanel View Publications

6 AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen a las personas colaboradoras de la Asociación PAX-Patios de la Axerquía su contribución —Elsa Franceschetto, Paula León y Ángel Molina—, así como a la *comunidad patrimonial* de Córdoba y todas las personas y entidades del ecosistema que comparten sus principios, entre los que se encuentran los miembros de la primera cooperativa, PAX Astronautas. Un agradecimiento también a los investigadores del proyecto IN-HABIT, en especial a Mª del Mar Delgado Serrano, José Luís Quero, Marta Baena, Catalina Cruz, Mélina Granet, Cristina Renteria, y Francisco Javier Martínez (Universidad de Córdoba), junto a Jacqueline Ghysbrecht. IN-HABIT ("Inclusive Health and Wellbeing in Medium and Small Size Cities" - https://www.inhabit-h2020.eu) es financiado como parte del Programa Horizon 2020 (Grant Agreement No.: 869227).

438

El barrio de vivienda social Forte Quezzi de Génova (Italia): evolución, debate y encuesta ciudadana

The Forte Quezzi social housing neighbourhood in Genoa (Italy): evolution, debate and citizens survey

Federico Camerin [1]
Francesco Gastaldi [2]

[1] Investigador Ramón y Cajal. Universidad de Valladolid
federico.camerin@uva.es; https://orcid.org/0000-0002-8659-3761

[2] Profesor titular. Università Iuav di Venezia
gastaldi@iuav.it; https://orcid.org/0000-0002-4657-4195

Resumen

Esta investigación examina las tendencias aparentemente espontáneas de mejora que han experimentado en las dos últimas décadas el barrio de viviendas sociales denominado *Biscione* ("Serpiente"), oficialmente llamado "Forte Quezzi INA-Casa", localizado en el barrio de Forte Quezzi, en la periferia norte de la ciudad italiana de Génova. Diseñado por un equipo dirigido por el arquitecto Luigi Carlo Daneri entre 1956 y 1958 y construido entre 1960 y 1968, consta de 850 viviendas en cinco bloques lineales con capacidad para alojar a 4500 personas. Los principales resultados del trabajo muestran la evolución de las características del Biscione desde mediados del siglo pasado hasta la actualidad, así como el debate cultural en el campo de la arquitectura y urbanismo en el mismo periodo y la percepción que los residentes tienen actualmente sobre su entorno.

Palabras clave

Reconstrucción post-1945 | Especulación | Movimiento Moderno | Habitabilidad urbana

Abstract

This research examines the apparently spontaneous trends of improvement that the social housing neighbourhood Biscione ('Snake'), officially called 'Forte Quezzi INA-Casa', located in the Forte Quezzi neighbourhood on the northern outskirts of the Italian city of Genoa, has undergone over the last two decades. Designed by a team led by the architect Luigi Carlo Daneri between 1956 and 1958 and built between 1960 and 1968, it consists of 850 dwellings in five linear blocks with a capacity to accommodate 4500 people. The main results of the work show the evolution of the Biscione's characteristics from the mid-20th century to the present day, the cultural debate in the field of architecture and urban planning during this period, and the residents' current perception of their neighbourhood.

Keywords

Post-1945 Reconstruction | *Speculation* | *Modern Movement* | *Urban habitability*

ESTUDIOS / ARTICLES_E21
CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
VOL. LVII, Nº 225, OTOÑO 2025
PÁGS. 438-461
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.225.21
CC BY-NC-ND
RECIBIDO: 29.09.2024
REVISADO: 19.05.2025

1 INTRODUCCIÓN

El barrio de vivienda social de Forte Quezzi de Génova (Italia), llamado también *Biscione* (Serpiente) por la forma de serpiente asumida por los cinco edificios que lo compone, fue un modelo pionero de vivienda masiva intensiva inspirado en los principios y dogmas del Movimiento Moderno para resolver los principales problemas de vivienda en la segunda posguerra en Italia. Este barrio, diseñado para ser un enclave funcionalmente autónomo, fue realizado en un área periférica de la ciudad (en las colinas a norte del centro urbano), fue estigmatizado por sus problemas sociales a partir de la trágica inundación que sufrió la ciudad en 1970 y que afectó al barrio con la parcial demolición de uno de los cinco edificios. Esta situación fue similar a las de otros barrios de vivienda social construidos en la segunda mitad del siglo XX en Italia, por ejemplo, el Corviale en Roma (Calzado-López, 2022), el Vele de Scampia en Nápoles (De-Vidovich, 2021) y el Zen en Palermo (Mazzola, 2022), y en otros países (Glendinning, 2021). Tal y como ha sucedido en estos casos, el Biscione sufrió un fenómeno de marginación social y urbana desde la década de 1970 y 1980, al tiempo que se situaba al centro de varias polémicas. Éstas se fundamentaban sobre preocupaciones arquitectónicas y urbanísticas acerca de la relación con el paisaje urbano, los aspectos geomorfológicos del terreno, y la falta de los equipamientos y servicios necesarios para crear el "efecto ciudad" ya que las autoridades públicas intervinieron escasamente para actuar las previsiones urbanísticas del proyecto aprobado en 1958. Sin embargo, la percepción sobre la imagen urbana segregada física y socialmente vinculada al estigma, inseguridad y desconfianza vecinal del Biscione ha cambiado gradualmente, y de forma inesperada, a partir de finales de la década de 1990. Todo eso ha sucedido sin apoyarse en instrumentos de ordenación urbana, políticas o intervenciones de regeneración urbana que fuesen resultado de una visión estratégica de las intervenciones teniendo en cuenta el papel del barrio en el conjunto de la ciudad y las intenciones colectivas de sus residentes. Frente a una situación en que siguen presentándose problemáticas de habitabilidad urbana, espacio público descuidado y altos niveles de déficit de espacios públicos, y equipamientos, el cambio de percepción sobre el Biscione, pasado de barrio estigmatizado a lugar donde supuestamente se puede vivir dignamente en la periferia de la ciudad, ha sido escasamente relatado por la prensa y la literatura científica. Lo poco tratado sobre el tema de la aparente mejora de la calidad de vida y la satisfacción residencial tan sólo hace referencia a la mera descripción de los aspectos positivos del barrio desde el punto de vista arquitectónico y urbanístico ya señalados por parte de la literatura especializada entre finales de la década de 1950 y comienzos de 1980 (véanse párrafo 5 "El Biscione a debate: ¿es un horror o un proyecto espectacular?").

Esta descripción no resulta suficiente para aclarar las razones por las cuales se ha generado este cambio de percepción, ya que no ha sido abordado a través de ningún análisis de tipo socioeconómico que aclarase los factores clave que desencadenasen la mejora de la calidad de vida en el barrio y una positiva satisfacción residencial. De hecho, ni las entidades públicas encargadas de la gestión de las viviendas del Biscione —INA-Casa hasta 1962, GESCAL desde 1963 a 1973 y ARTE desde 1974 hasta hoy—, ni el Ayuntamiento de Génova —encargado de la potestad en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda—, han realizado ningún informe sobre el estado del barrio y su evolución a lo largo del tiempo que cuantifique datos esenciales como la cuantía de equipamientos realizados y previstos con respeto al

proyecto original o la evolución de la población residente. El escaso estudio de la zona de ubicación del Biscione, en el Distrito III Bassa Val Bisagno, fue también subrayado en el congreso nacional "*Il futuro dei quartieri genovesi tra vecchie e nuove diseguaglianze*" (El futuro de los barrios de Génova entre antiguas y nuevas desigualdades) de noviembre de 2018, en que Capozzi (2019) relata la dificultad de realizar un análisis sociológico y urbanístico de la zona.

Es a partir de estas premisas que surgen las siguientes preguntas: ¿Cómo se han manifestado las percepciones y narraciones del deterioro en el Biscione desde su construcción? ¿Cuáles han sido los factores y cuál ha sido la relación entre ellos para que fuese posible un cambio de rumbo en la percepción del barrio? ¿Qué papel han desempeñado los residentes a la hora de influir en dicha mutación? ¿Qué papel han desempeñado la arquitectura, el urbanismo, el arte, la cultura y las políticas públicas en general en el cambio de percepción? ¿Cuáles son las demandas actuales de la población residente?

Para responder a estas preguntas, resulta fundamental investigar la evolución del Biscione a lo largo de las décadas, así como las críticas negativas y los elogios de la prensa especializada desde la época de su construcción. Entender los conceptos e ideas aplicados en los edificios de este barrio de vivienda social es tan importante como comprender si hubo movimientos populares que pidieran mejoras o impidieran nuevas olas de urbanización. El objetivo de esta investigación es, por tanto, ofrecer una visión general y un análisis crítico e interpretativo de las características del Biscione, además de poner en evidencia los factores que han contribuido al declive y a la siguiente mejora espontánea de la zona que ha resultado en el cambio de percepción del barrio. El artículo consta de los siguientes apartados. La sección 2 explica la metodología llevada a cabo y los materiales utilizados para realizar la investigación. La sección 3 destaca las principales dinámicas relacionadas con el Plan Nacional de Producción de Vivienda Social "INA-Casa" llevado a cabo posteriormente a la Segunda Guerra Mundial en combinación con las necesidades urgentes relacionadas con el periodo de la Reconstrucción en la ciudad de Génova. La sección 4 pone en evidencia las características arquitectónicas y urbanísticas más relevantes del Biscione y su evolución en el tiempo. En el apartado 5 se reseñan las posturas intelectuales contrapuestas sobre los aspectos positivos y negativos del Biscione, mientras que en el apartado 6 se destacan los factores que han obstaculizado la formación de un barrio de vivienda social propiamente autónomo y dotado de los servicios necesarios según las indicaciones del proyecto aprobado en 1958. Como resultado del trabajo de campo realizado en el barrio, la sección 7 se dedica a reportar los resultados de las entrevistas para detectar los factores desencadenantes de la mejora progresiva y espontánea del barrio de vivienda social, la percepción actual de los residentes sobre su barrio y las mejoras a aportar en el futuro. Finalmente, la sección 8 extrae las conclusiones, presentando las limitaciones del estudio y las futuras líneas de investigación.

2 METODOLOGÍA

La metodología de la investigación se llevó a cabo desde el enfoque cualitativo, ya que emplea métodos interpretativos como un conjunto de herramientas destinadas a comprender a los fenómenos de manera contextual, reflejando cómo los individuos encuentran significado en sus propias experiencias y cómo interpretan dichas experiencias al entorno social (Ravitch y Carl, 2020). El nivel y carácter es descriptivo y utiliza los métodos de análisis, inducción y la hermenéutica; haciendo uso de las técnicas de análisis documentario, observación y entrevistas semiestructuradas. El rigor científico usado se basa en la validez interpretativa teniendo en cuenta el criterio de la triangulación, que se aplica a través del uso de al menos dos métodos, usualmente cualitativo y cuantitativo, con la finalidad de poder contrastar diferentes fuentes para que la información recolectada o interpretada y sea menos susceptible al error (Morse, 1991).

Por lo que merece al análisis documentario se realizó una recopilación de datos primarios y secundarios con la finalidad de reconstruir el proceso de evolución histórica del Biscione, desde su construcción hasta la actualidad y de entender tendencias, pautas y cambios experimentados en el caso de estudio. En primer lugar, se procedió con la interpretación de fuentes secundarias examinadas en el Archivo histórico del Ayuntamiento de Génova (*Archivio Storico del Comune di Genova*) y en el archivo del Distrito III Bassa Val Bisagno, en que se encuentra el caso de estudio. En ambos archivos se encontraron y analizaron los documentos de planificación urbana, investigaciones parlamentarias, y artículos de prensa local y medios de comunicación publicados sobre el Biscione y su evolución

a partir de la implementación del plan INA-Casa hasta la actualidad. También, se realizó una consulta de toda la documentación del proyecto del Biscione, que resulta conservada en el archivo histórico del *Istituto nazionale delle assicurazioni - INA Assitalia* en Roma. En segundo lugar, se realizó una revisión sistemática de la literatura científica publicada sobre el Biscione y el plan INA-Casa a través del portal de búsqueda de la Bibliotéca Politécnica Arquitectura (*Biblioteca Politecnica Architettura*) de la *Università degli Studi di Genova*.

Por lo que merece a la observación y entrevistas semiestructuradas, dada la falta de documentación e interpretación sobre todos los hechos que han afectado al Biscione, entrevistas específicas con la población residente y el diálogo informal con los portavoces del Ayuntamiento de Génova han ayudado a comprender las dinámicas aparentemente ocultas que han desencadenado el cambio de percepción de un barrio descuidado, sin identidad y con graves problemas sociales y de degradación. Con la finalidad de avanzar dicho conocimiento, se realizaron varias visitas de campo entre 2022 y 2024. Un factor relevante que contribuyó a la novedad de este trabajo y a la formulación de la encuesta con los habitantes del barrio ha sido la experiencia de larga duración de los autores, comenzada con la participación en los eventos "Pic-nic en el Biscione" y "*Programma Cara Casa Genova*" llevados a cabo respectivamente en 2004 y 2023. En base a dicha experiencia, se desarrolló un cuestionario *ad hoc* para someter a los habitantes locales. Esta experiencia consistió en la aplicación de una encuesta de caracterización, percepción y satisfacción basada en entrevistas semiestructuradas *in situ* con los habitantes del barrio (10 por cada edificio, para un total de 50 personas entrevistadas[1]) sobre tres ejes: se dedicaron 10 preguntas sobre los factores que según los entrevistados han sido clave en el cambio de percepción del barrio, 12 sobre la percepción general de los residentes sobre las características y dinámicas actuales que afectan al barrio y otras 10 cuestiones sobre los retos a los que se enfrenta el Biscione para seguir mejorando su carácter de barrio (en términos de equipamientos, servicios, mantenimiento e intervenciones deseadas con respeto a las previsiones iniciales del proyecto de 1958).

La selección de 50 entrevistados, 10 por cada edificio, corresponde con un porcentaje bajo de los residentes del Biscione, un 2,5%, pero tuvo en cuenta varios criterios de elección que justificaran su representatividad para las finalidades de las entrevistas. En concreto, la elección de cada persona tenía que responder a las siguientes pautas: pertenecer a un núcleo familiar distinto que actualmente vive en un piso distinto (de forma que no coincidieran personas que vivieran en un mismo alojamiento), ser mayor de edad, llevar viviendo en el barrio desde al menos 10 años consecutivos y, por cada edificio, se planteó escoger una dimensión de género paritaria, es decir, 5 personas de sexo femenino y 5 masculino. El perfil de las personas finalmente entrevistadas garantizaba una discreta heterogeneidad para capturar la diversidad de experiencias y percepciones dentro del barrio ya que su edad variaba de los 29 hasta los 84 años (dividida en las franjas 29-45, 46-65 y más de 65 años), con hasta 4 personas que llevan toda su vida residiendo en el Biscione.

Las entrevistas se llevaron a cabo en junio de 2024, por teléfono, gracias a la intermediación de la junta de propietarios de cada uno de los cinco edificios del Biscione. Las juntas fueron encargadas con la tarea de seleccionar los participantes en base a los criterios anteriormente descritos, poniendo dichas entrevistas en el orden del día en una de sus reuniones. Gracias a esta intermediación, en cada edificio se expuso un aviso para realizar las entrevistas hasta llegar a un número máximo de 10 personas por edificio, que se logró. Además, las juntas se encargaron de proporcionar los cuestionarios a las personas seleccionadas para las entrevistas, con una serie de preguntas a las que debían responder "Sí" (S), "No" (N) o "No lo sé" (NS). Cada cuestionario se cumplimentó mediante una entrevista telefónica con cada una de las personas encuestadas, de duración variable entre 20 y 30 minutos, con algunas de ellas que han excedido la simple respuesta a las preguntas a través de un breve intercambio con los autores/los entrevistados

1_La información relativa a las personas entrevistadas está clasificada en base al Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos).

para profundizar ciertos aspectos relativos a las preguntas.[2]

Aunque los entrevistados proporcionaron una enorme información sobre el caso de estudio, entre las limitaciones del método de la entrevista se puede destacar la necesidad de poner en marcha una muestra más amplia de personas encuestadas y entrevistadas en el Biscione y en la ciudad de Génova con la finalidad de encontrar otros aspectos relacionados con los objetivos de la investigación. Además, si bien los residentes encuestados tienen una distribución estratificada por sexo y edad, carece de técnicas de muestreo aleatorio. Esta situación podría haber implicado un sesgo de selección y, por lo tanto, los resultados que se extraen de esta encuesta se tienen que tomar con cautela.

3 LA RECONSTRUCCIÓN POSTERIOR A LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL: UN PERIODO CATALIZADOR PARA LA VIVIENDA COLECTIVA EN ITALIA

Después de la Segunda Guerra Mundial, Europa se encontró ante una grave crisis de vivienda, intensificada por el rápido crecimiento de la población urbana. En Italia, esta situación se agravó por un notable movimiento migratorio del sur hacia el norte, lo que puso una presión adicional sobre la ya limitada oferta de viviendas. Para abordar esta crisis, Italia implementó un ambicioso plan económico de inspiración keynesiana conocido como "INA-Casa"[3], financiado por el *Istituto Nazionale d'Assicurazione* (INA). El plan se desarrolló en dos fases, abarcando de 1949 a 1963, con una inversión pública significativa que alcanzó los 936 000 millones de liras italianas[4]. Este plan se basó en la idea que el Estado fuera el programador económico del sector de la vivienda para el desarrollo económico italiano siguiendo el lema del partido democristiano *"no todos proletarios, sino todos propietarios"* (Pombeni, 1979, p. 149).

El principal objetivo del plan INA-Casa era estimular la economía mediante la creación de empleo a través de la construcción masiva de viviendas sociales, lo que proporcionó 500 nuevas viviendas a la semana durante el primer septenio, un número que aumentó hasta 700 nuevas viviendas en el segundo septenio, para un total de 20 000 obras de urbanización y 355 000 viviendas que dieron trabajo a 41 000 personas al año en el sector de la construcción (Anguissola-Beretta, 1963, p. 7). El diseño arquitectónico de las viviendas construidas bajo el plan INA-Casa fue guiado por una serie de dosieres que ofrecían recomendaciones y directrices para asegurar una calidad uniforme y codificar el diseño de viviendas, edificios y barrios. El intento fue dotar todas las intervenciones de una cierta calidad tecnológica, arquitectónica y urbana, evitando al mismo tiempo una homologación excesiva de las realizaciones del plan (INA-Casa, 1949; INA-Casa, 1950), pero sin ninguna relación con la aplicación de la Ley italiana de urbanismo nº1150 de 17 de agosto de 1942 (Astengo, 1951). Además, la implementación del plan INA-Casa se vio afectada por las distorsiones de la fase de Reconstrucción que siguió a la Segunda Guerra Mundial. En este periodo, que se extendió hasta mediados de la década de 1960 (Campos-Venuti, 1994), los barrios INA-Casa se utilizaron como medio para nuevas oleadas de urbanización masiva con escasa dotación de los servicios y equipamientos públicos adecuados para crear entornos verdaderamente habitables e integrado con su contexto, creando así condiciones de vida precarias para sus residentes (Indovina, 1972). En este periodo, los actores principales del mercado inmobiliario italiano, es decir, constructores, contratistas, empresarios, terratenientes y empresas inmobiliarias, impulsaron unas pautas de desarrollo urbano especulativo en todas las principales ciudades italianas, influyendo fuertemente en el proceso de toma de decisiones nacional y local. No obstante, la literatura especializada afirma que el plan INA-Casa proporcionó mejores barrios de vivienda social que las sucesivas experiencias de intervenciones estatales en el ámbito de la vivienda social (Acocella, 1980, pp. 30-33, 77-113, 183-197). Los principales resultados de este periodo de desarrollo urbano fueron el desplazamiento de las clases de renta baja fuera de los centros históricos, el aumento vertiginoso

2_A todo eso, cabe mencionar que tuvieron lugar entrevistas informales con algunos trabajadores de las cuatro tiendas comerciales del barrio, todas ellas localizadas en la planta baja del edificio D, los cuales confirmaron la percepción de los residentes sobre los tres ejes.

3_INA-Casa fue lanzado por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social encabezado por Amintore Fafani en 1949 sobre la base de tres reglamentos: la Ley nº 43 de 28 de febrero de 1949; el Reglamento del Decreto Presidencial nº 340 de 22 de junio de 1949, y el Reglamento del Decreto Presidencial nº 436 de 4 de julio de 1949 (Istituto Luigi Sturzo, 2002)

4_Cifra correspondiente a 12 689 346 010,63 € (precio calculado por parte de los autores teniendo en cuenta la inflación).

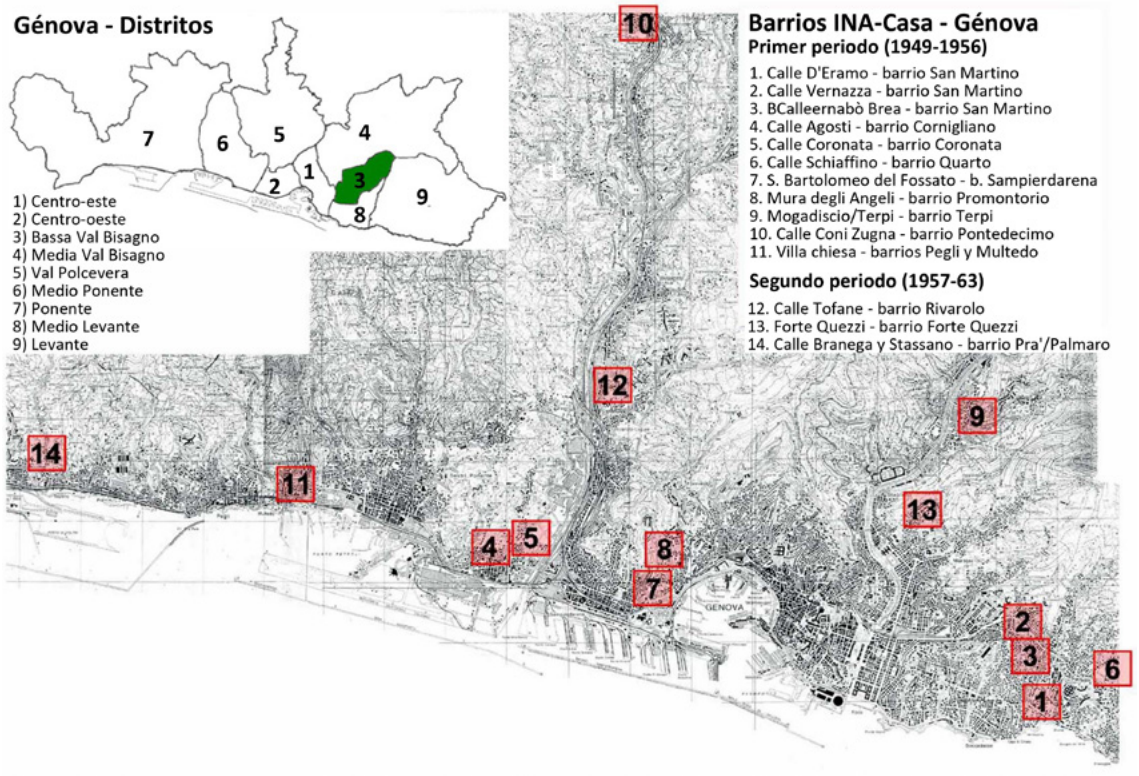


FIG. 1. Localización de los barrios del programa INA-Casa en Génova
Fuente: Federico Camerin (2025)

del alquiler urbano de las zonas centrales para la clase media emergente y la creciente terciarización de la ciudad (Di-Biagi, 2001). La creciente brecha económica entre el sur y el norte de Italia también contribuyó a un masivo desplazamiento de personas hacia el triángulo industrial noroccidental delimitado por las ciudades de Génova, Milán y Turín, alojándose normalmente en nuevas unidades de barrio INA-Casa (Ascoli, 1979). Los barrios periféricos de vivienda social se enfrentaron así a la llegada de millones de personas procedentes tanto del campo como del sur del país, actuando como detonante de la urbanización extensiva en torno a estos barrios (Cervellati, 1976).

Durante el "milagro económico" italiano de la segunda posguerra (Manfredi-Costa, 1968), Génova fue un pilar industrial de la economía italiana que atrajo a muchos inmigrantes y que experimentó una rápida metropolización, aunque acompañada de una creciente marginación social y precariedad en las condiciones de vivienda. Para comprender mejor esta situación, es relevante destacar que, según una investigación sobre la vivienda realizada por el sociólogo Luciano Cavalli para el Ayuntamiento de Génova (Cavalli, 1957; 1964), a principios de la década de 1950 unas 5600 personas vivían en pisos inadecuados y descuidados, a veces compartidos por varias familias y otras 1391 personas vivían en chabolas, ruinas, sótanos y edificios bombardeados dentro del centro histórico (Cavalli, 1964, p. 68).

A medida que Génova se desarrollaba y modernizaba, alcanzando un máximo histórico de 848 121 habitantes a finales de 1965, también se intensificaban las dinámicas de exclusión social, dejando a muchos residentes en condiciones vulnerables. En este contexto, el intento de superar la precariedad social existente se basó en la construcción de nuevos barrios de vivienda social basados en el plan INA-Casa que afectaron significativamente a las comunidades y estructura social de la ciudad. Por ejemplo, en 1966, la aprobación del plan de detalle (*piano particolareggiato d'esecuzione* en italiano) de Via Madre di Dio llevó a la destrucción de todo un barrio céntrico para dar paso a un centro de negocios. Como consecuencia, esta operación de renovación urbana expulsó a la población existente, cuya franja menos adinerada fue parcialmente realojada en las nuevas intervenciones de vivienda social (Cavalli, 1964, pp. 70-72), aportando soluciones reales para alojar a las

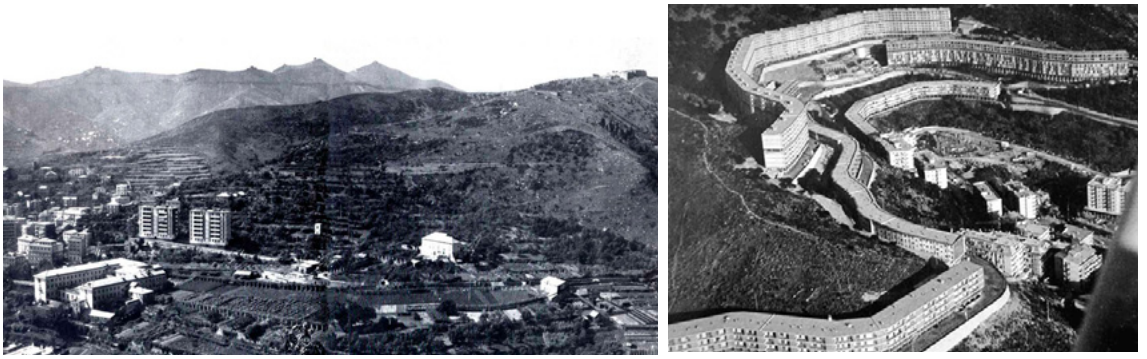


FIG. 2. A la izquierda, el área del Biscione sin construir. A la derecha, una vista aérea del Biscione
Fuente: Archivo histórico del Distrito III Bassa Val Bisagno

clases con bajos ingresos y a los inmigrantes provenientes del campo y del sur de Italia, catalizando así el crecimiento de la ciudad hacia zonas no edificadas. En total, se construyeron 13 complejos de vivienda social bajo el plan INA-Casa (Vergano, 2015, pp. 31-70), destacando entre ellos el barrio de Forte Quezzi (1956-68) como uno de los proyectos más importantes y extensos (Fig. 1).

4 EL CASO DE ESTUDIO DEL BISCIONE: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS Y EVOLUCIÓN EN EL TIEMPO

El Biscione se extiende a lo largo de 329 864 m² en el barrio de Forte Quezzi de Génova, dentro del Distrito III Bassa Val Bisagno, a una altitud de entre 150 y 185 m sobre el nivel del mar, y a seis kilómetros del centro urbano. En comparación con la primera fase de INA-Casa, los proyectos desarrollados en el segundo septenio se basaban en los dictámenes modernistas y se ejecutaron a una escala mayor (Zeier-Pilat, 2014). Este enfoque se aplicó al Biscione, que consta de cinco edificios largos y lineales de hormigón sobre pilotes que "serpentean" a lo largo de las colinas verdes del valle del río Bisagno, dominando la ciudad desde la periferia norte (Figs. 2 y 3). El arquitecto racionalista Luigi Carlo Daneri, con la ayuda de Eugenio Fuselli, ingeniero y arquitecto-urbanista (Bilancioni, 1994), coordinó un equipo de 35 personas entre arquitectos e ingenieros para concebir y ejecutar el proyecto, que se enmarcó en la segunda fase del plan INA-Casa: se diseñó entre 1956 y 1957 y se construyó entre 1960 y 1968, por un coste total de 4,5 mil millones de liras[5].

Los recursos financieros limitados del programa INA-Casa restringieron la capacidad para expropiar y adquirir terrenos, además de construir viviendas. Por esta razón el barrio se ubicó en la colina Forte Quezzi, una periferia no construida, yerma, áspera y expuesta al viento Tramontana del norte. Debido a estos fuertes vientos, sólo se construyó el sector sur de la zona y, gracias a ello, el Biscione disfrutó de una mejor localización en términos de higiene, vistas panorámicas e iluminación natural a lo largo del día, favoreciendo el ahorro energético. Las condiciones geomorfológicas inadecuadas del terreno se consideró la causa principal del derrumbe parcial del Edificio C, tras la catastrófica inundación que se produjo entre el 7 y 8 de octubre de 1970 (Sin autor, 1970). Ya en junio de 1963, se había producido un corrimiento de tierra, y el siguiente mes se declaró que toda la zona estaba sujeta a corrimientos de tierras. Aunque en 1964 se confirmó la inestabilidad geológica de toda la superficie de la colina, durante este año se comenzaron a construir los edificios A y D que, aunque nunca habían recibido permiso de construcción, sí contaron con la cédula de habitabilidad y la licencia de primera ocupación (Serra, Tagliacozzo y Ventriglia, 1972).

El primer anteproyecto proponía un barrio autosuficiente para albergar a 7852 personas con bajos ingresos[6] distribuidas en 1506 pisos con dos

5_Cifra correspondiente a 52 384 223,27 € (precio calculado teniendo en cuenta la inflación).

6_Según el entrevistado 3 (más de 65 años), "las viviendas públicas asignadas por orden de clasificación empezaron a construirse en 1959. A finales de 1967 se anunció la asignación y la gente empezó a vivir en el Biscione a partir de 1968. El edificio A estaba destinado a trabajadores de correos, policías y funcionarios, mientras que los otros edificios eran para los trabajadores de las industrias y de todas las actividades relacionadas con el puerto de Génova de propiedad del Estado".

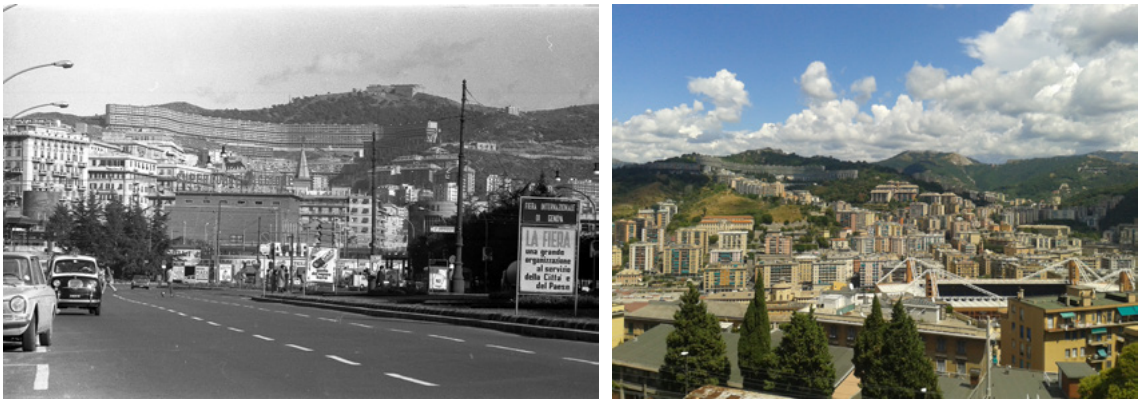


FIG. 3. A la izquierda, vista del Biscione desde el centro urbano en 1970. A la derecha, vista del Biscione desde el barrio de Marassi en 2023
Fuente: Archivo histórico del Ayuntamiento de Génova (izquierda) y fotografía por Francesco Gastaldi (derecha)

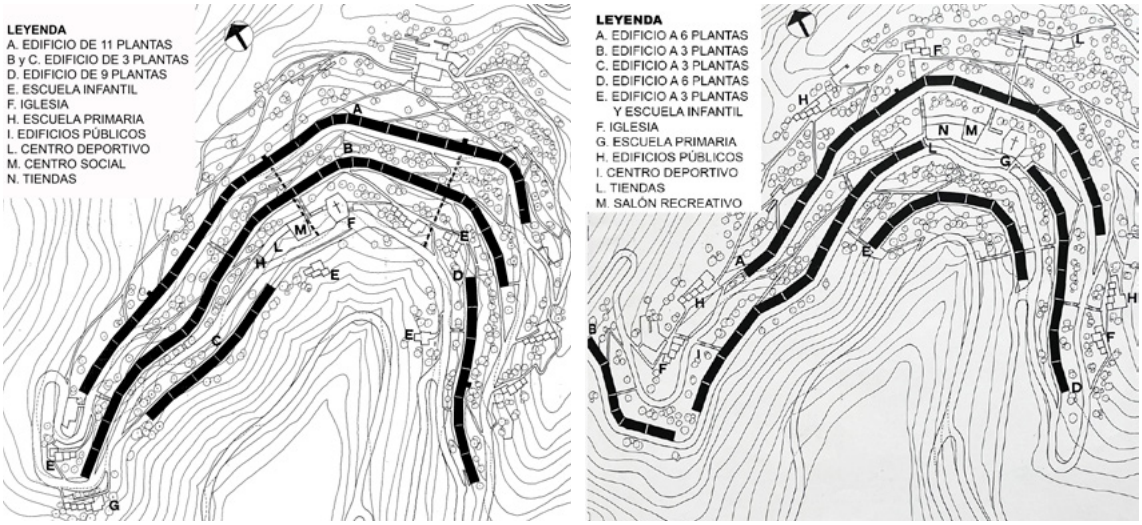


FIG. 4. A la izquierda, la planimetría del anteproyecto rechazado y, a la derecha, la planimetría del proyecto aprobado
Fuente: Archivo histórico del Ayuntamiento de Génova (reelaboración de las planimetrías por Federico Camerin, 2025)

edificios principales de 9 y 11 plantas (Fig. 4). No obstante, el *Consiglio Superiore delle Belle Arti* ("Consejo Superior de Bellas Artes") pidió en agosto de 1956 que se redujera el impacto del nuevo barrio por razones geológicas, medioambientales y paisajísticas, obligando a una reducción del 40% de su capacidad residencial, cifrando este número finalmente en 4500 habitantes (Dillon, 1962, pp. 67-68) (Fig. 4).

Cada uno de los cinco edificios disponían de una *rue intérieure* (pasillo interior), inspirada en la *Unité d'Habitation* de Marsella de 1947-52. Este pasillo atravesaba los edificios de lado a lado, formando una inmensa terraza continua que constituía un moderno paseo arquitectónico destinado a proporcionar un lugar de encuentro, paseo, ventilación y disfrute panorámico. La terraza más extensa de los cinco edificios ocupaba 5263 m² y estaba situada entre las plantas tercera y cuarta del edificio A (Fig. 5).

El Biscione se concibió como un barrio funcional y autosuficiente dotado de adecuados servicios públicos, civiles y sociales para garantizar todos los equipamientos necesarios: varias escuelas, una iglesia, edificios públicos dedicados a actividades recreativas, extraescolares y gimnásticas (como cine, auditorio, laboratorios, instalaciones deportivas, una farmacia y una clínica médica especializada), comercios y un parque público (con bancos, pistas de petancas y juegos para niños). Sin embargo, como se afirmó en las investigaciones parlamentarias

EDIFICIO (AÑO DE INAUGURACIÓN)	PLANTAS	LONGITUD (M)	SUPERFICIE CONSTRUIDA (M2)	VOLUMEN (M3)	NÚMERO DE ESTANCIAS (EN 1968)	NÚMERO DE VIVIENDAS
A (1968)	III + III	540	6196	163 658	2010	384
B (1968)	III	170	1860	41 730	306	54
C (1962)	III	384	4000	54 400	733	144
D (1968)	IV + II	264	2765	70 809	964	178
E (1964)	III	245	2597	35 968	471	90
Total			**17 418**	**366 565**	**4484**	**850**

FIG. 5. Datos sobre los edificios del Biscione
Fuente: Elaboración por Federico Camerin (2025) a partir de datos facilitados por el Distrito III Bassa Val Bisagno (2023)

EQUIPAMIENTOS Y SERVICIOS COLECTIVOS	SUPERFICIE			RATIO (m²c/HAB)			
	USOS (m²c Y % TOTAL)		TOTAL (m²c)	USOS (% USO Y % TOTAL)			ESTÁNDAR MÍNIMO SEGÚN LEGISLACIÓN REGIONAL
Espacios colectivos dentro de los edificios	Portico (6684 & 61,03)		10 952	Portico (3,34)		5,48	/
	Calle interior (4268 y 38.97)			Calle interior (2,13)			
Espacios públicos (exteriores)	Calles exteriores: 7120 (49,29)		14 445	3,56		7,22	/
	Aparcamientos: (7325 y 50,71)	Públicos (4735 & 64,65)		Aparcamientos (3,66)	Públicos (2,36)		2,50
		Privados (2590 & 35,35)			Privados (1,30)		
Escuela primaria	Escuela (1340 & 100)		1340	0,67			4,50
Instalaciones de interés común	Escuela infantíl (1743 y 81,48)		2139	Escuela infantíl (0,87)		1,07	2,00
	Iglesia (281 y 13,13)			Iglesia (0,14)			
	Centro de la tercera edad (115 y 5,39)			Centro de la tercera edad (0,06)			

FIG. 6. Datos sobre la presencia de equipamientos y servicios públicos para los 2000 residentes del Biscione
Fuente: Elaboración por Federico Camerin (2025) a partir de datos facilitados por el Ayuntamiento III Bassa Val Bisagno (2023)

(Camera dei Deputati, 1969, pp. 2558), sólo se construyeron unos pocos equipamientos solamente tras la finalización del proyecto en 1968. Según la entrevistada 18 (mayor de 65 años), la "farmacia se abrió en 1970 tras las crecientes protestas de los residentes". El centro de la tercera edad se construyó en 1980 para sustituir el sector parcialmente derrumbado del edificio C (Sin autor, 1980). Finalmente, la iglesia y la escuela primaria se inauguraron respectivamente en 1997 y 2000 en el lugar previsto por Daneri, pero con un estilo arquitectónico diferente.

En la Fig. 6 se resume la cuantía de equipamientos y servicios existentes en la actualidad, incluidos los espacios comunes de los propios edificios, comparándolos con los estándares urbanísticos recogidos por el artículo 34 "Normas espaciales y funcionales de los asentamientos" de la Ley Regional de Ordenación Territorial de 1997 (Regione Liguria, 1997, p. 35-37)[7]. La normativa solamente consideraba entre sus estándares la cantidad de aparcamientos públicos y privados, dejando a un lado tanto los espacios colectivos dentro de los edificios como las calles exteriores. No obstante, los 3,66 m²/hab de este concepto supera la dotación mínima prevista de 2,50 m²/hab. Otras superficies, como la destinada a escuela primaria (0,67 m²/hab) o la dotación de instalaciones de interés común (1,06 m²/hab) quedaron muy por debajo de los estándares marcados por la legislación regional del momento (respectivamente 4,50 m²/hab y 2,00 m²/hab). Si se tuviera en cuenta que la población para la cual el barrio estaba destinada originalmente era de 7852 personas, el déficit de equipamientos y servicios colectivos sería aún más notable.

En cuanto a la gestión, cuando el plan INA-Casa finalizó en 1962, la entidad estatal GESCAL

7_La normativa regional se conforma al Decreto Ministerial 1444 de 2 de abril de 1968, el cual establece la dotación mínima de estándares urbanísticos.

(*Gestione case per i lavoratori,* o *Administración de viviendas para los trabajadores*) asumió la responsabilidad. Entre 1963 y 1973, GESCAL implementó un nuevo plan decenal para la producción de viviendas públicas y gestionó el patrimonio habitacional generado durante el plan INA-Casa. Después de la experiencia de GESCAL, desde 1974 hasta la actualidad, el *Istituto Autonomo per le Case Popolari della provincia di Genova* (Instituto Autónomo para las Viviendas Sociales de la provincia de Génova), hoy conocido como *Agenzia Regionale Territoriale per l'Edilizia della Provincia di Genova* (Agencia Territorial Regional para la Construcción de la Provincia de Génova), ha sido la entidad pública encargada de gestionar las 250 viviendas públicas en la región (Bobbio et al., 2004).

En términos de población, según los datos proporcionados por el Distrito III Bassa Val Bisagno, a principios de 2023, en el Biscione vivían 2000 habitantes, de los cuales 1945 (97,3%) eran residentes italianos y 55, eran no italianos (2,7%, incluido niños y mayores de 65 años). Entre los italianos, la población se divide en 250 niños (<14 años; 12,5% del total de residentes), 650 mayores de 65 años (32,5%), y 1045 el resto (52,2%). En el barrio vive una población envejecida ya que la edad media de los residentes de Forte Quezzi es de 52 años, mientras que en el conjunto de la ciudad es de 43 años. El tamaño medio de los hogares se situaba en 2,35 personas y se divide de la siguiente manera: 300 hogares unipersonales (36,8%), 200 con 2 habitantes (23,5%), 170 con 3 residentes (20,0%), 95 con 4 residentes (11,2%) y 85 hogares con más de 4 residentes (10,0%). Del total de 850 pisos, 830 estaban ocupados (97,65%) y 20 vacíos (2,35%). Además, según la información proveniente de ARTE[8], aproximadamente el 70% del total de 850 pisos eran de propiedad privada (600) ya que desde 1968 la gran mayoría de inquilinos procedió a la compra de su vivienda en base a una serie de medidas nacionales y locales. En el edificio más grande, el A, 52 pisos sobre 384 (13,5%) siguen siendo propiedad de la agencia pública ARTE.

5 EL BISCIONE A DEBATE: ¿ES UN HORROR O UN PROYECTO ESPECTACULAR?

Desde finales de la década de 1950, el Biscione atrajo el interés de la prensa italiana especializada en el campo de la arquitectura y del urbanismo. Revistas de prestigio como *Casabella* y *Urbanistica* destacaron sus principales características, considerado un icono del progreso y la modernidad. No obstante también reconocieron la falta de coordinación con el instrumento de ordenación local, el Plan General de Ordenación Urbana (*Piano Regolatore Generale*, PRG), aprobado definitivamente en 1959, debido a que el barrio de viviendas sociales fue declarado proyecto de interés general (Christen, 1958; Bernasconi, 1968). En 1959, los números 41 y 44 de la revista *L'Architettura. Cronache storia* presentaron dos posturas contrapuestas sobre la calidad del proyecto. Por un lado, el historiador de la arquitectura Renato Bonelli criticó de forma contundente el proyecto aprobado en cuanto

> no crea ni constituye por sí mismo un entorno urbano, y no se convertirá en un barrio agradable y acogedor, en el que resulte placentero sentarse o transitar. Destaca la carencia de un centro para la vida urbana, que por su ubicación y dotación debería constituirse como lugar de encuentro y descanso para los habitantes [...]. Además, los cinco edificios, separados por tres carreteras que marcan su ubicación en tres distintos niveles, desfiguran los valores del paisaje y su conservación. Este aspecto remarca la falta de un adecuado planeamiento por parte de Daneri en término de protección medioambiental y fruición paisajística que se debería haber planteado a través de actuaciones sobre la vegetación y la morfología del suelo (Bonelli, 1959, p. 762)

Además, Bonelli consideró la localización del Biscione inadecuada por su difícil accesibilidad, la excesiva densidad de población prevista y la insuficiente red de infraestructuras para conectar el barrio con el centro urbano.

Por el otro lado, el principal responsable del proyecto, Daneri, remarcaba que todas las críticas recibidas estaban relacionadas con

> el desconocimiento por parte de Bonelli de las bases del proyecto, las condiciones particulares y medioambientales de la zona, las limitaciones a las que debían someterse las posibilidades de uso de la zona, los hábitos y preferencias locales en materia de vivienda (Daneri, 1959, p. 76).

Una década después, Fuselli respondió a las críticas de Bonelli sobre la integración de los cinco edificios en el paisaje. El ingeniero valoraba el estudio realizado por los proyectistas sobre

8_Según los datos proporcionados por parte de la entidad ARTE durante una entrevista en septiembre de 2023.

la percepción paisajística del barrio centrándose especialmente en el papel que jugaba en ello el edificio A:

> La preocupación por la incidencia de estos cinco pilares en el paisaje estaba más que justificada, pero afortunadamente todos los edificios se curvan naturalmente en los pliegues de la cuenca y de los relieves y desde cualquier lado que se los mire, por el efecto de escorzo, parecen mucho más cortos de lo que son en realidad: en comparación, el edificio de la fortificación militar Ratti, situado en el fondo de Génova a poca distancia de Quezzi, parece mucho más largo, aunque sea más corto que estas viviendas, porque es un cuerpo enteramente rectilíneo (Fuselli, 1968, p. 1193).

Tras la inauguración del Biscione en 1968, Italia Nostra incluyó el barrio de Forte Quezzi en la exposición "Los horrores de Italia" (*Orrori d'Italia*) en la *Triennale di Milano* (Rosadini, 2003, p. 72). El arquitecto y crítico de arte Bruno Zevi, quien consideraba a Daneri como el único italiano fiel a Le Corbusier (Zevi, 1979), resumía la polémica desatada sobre el Biscione identificando dos tipos de rechazos al proyecto (Zevi, 1978b, p. 33). El primero, de carácter psicológico, estaba relacionado con la preocupación de que un edificio de 600 metros de largo podría oprimir la individualidad de sus habitantes, forzándolos a una vida colectivizada, lo cual reflejaría un experimento social según la concepción de la máquina de habitar según Le Corbusier. El segundo rechazo, de carácter estético, se centraba en la forma ondulada del bloque que acompañaba a la topografía de la colina para realizar unas viviendas más bajas y en hilera.

A pesar de ello, Zevi defendió la calidad del diseño serpentino de las viviendas y la habilidad del arquitecto para integrar los edificios en el territorio (Zevi, 1978a). Señaló que una menor separación entre los cinco bloques habría requerido una mayor superficie, lo que implicaría talar árboles y reducir el área verde. Además, colocar los edificios en dos o tres hileras habría interrumpido las vistas panorámicas al mar y a la ciudad para al menos la mitad de las viviendas. Según Zevi, esto habría dado al conjunto del Biscione un aspecto suburbano indeseado, caracterizado por la pérdida de la narrativa unificada que ofrece el diseño serpentino, que permite tanto diferenciar los pisos como fomentar una forma de vida comunitaria (Zevi, 1978b, p. 34).

De manera similar, Tentori (1968, p. 109) destacó que los edificios de Forte Quezzi se integran bien en el perfil de las colinas, encajando de manera armoniosa en el contexto orográfico y natural. Resaltó la importancia de las *"molduras y curvas libres hechas para ser percibidas desde una gran distancia, a escala geográfica"*. El cuidado que Daneri prestó a las perspectivas paisajísticas es característico de sus proyectos:

> La atención a estos valores de perspectiva sobre la escala del paisaje llevó a menudo a Daneri a verificaciones gráficas de gran interés, como el documento relatado para comprobar la legibilidad de Forte Quezzi desde la Piazza della Vittoria[9], realizado basándose en una relación con la naturaleza que no era pictórica o formal sino constructiva (Patrone, 1982, p. 37).

Otros arquitectos italianos también elogiaron las ideas de Daneri. Mientras el arquitecto e historiador Leonardo Benevolo (1990, p. 790) afirmaba que Forte Quezzi es el mejor ejemplo del barrio de viviendas sociales posterior a la Segunda Guerra Mundial junto con el proyecto Bernabò Brea (Génova) también de Daneri. Sin embargo, Benevolo no acompañó esta afirmación con un análisis profundo. Manfredo Tafuri (1986, p. 61) iba más allá al afirmar que el barrio de Forte Quezzi es *"espectacular"* porque *"cuanto menor es el esfuerzo por hacer miméticas las viviendas, mayor es el valor atribuido a su inserción en la naturaleza"* (Tafuri, 1986, p. 45).

Además del debate sobre el Biscione, surgieron comparaciones entre el barrio de Forte Quezzi y varios ejemplos internacionales, como el Plan Obús en Argel de Le Corbusier de 1930 o la Unidad Habitacional del arquitecto brasileño Affonso Eduardo Reidy de 1950-52 en Pedregulho (Río de Janeiro)[10].

Por un lado, el Plan Obús comparte similitudes con Forte Quezzi por el intento instalar edificios con forma de serpiente en alturas inaccesibles de la ciudad portuaria en las colinas de Fort-l'Empereur (Tentori, 1968, p. 108; Patrone, 1982, p. 30). Por otro lado, algunos consideraron que Daneri intentó replicar las ideas de Reidy, creando un barrio similar en forma de serpiente

9_Una de las plazas más grandes y céntricas de Génova, situada a dos pasos de la estación de tren de "Génova-Brignole".

10_Otras comparaciones tienen que ver con el barrio Nockebyhov (Estocolmo) proyectado por los arquitectos suecos Sven Backström y Leif Reinius (Zevi, 1978b).

(Patrone, 1982, p. 32). Sin embargo, reflexiones más recientes reivindican la inexacta comparación con estos proyectos, ya que *"se cree que el proyecto dirigido por Daneri estuvo fuertemente determinado por razones contextuales, que excluyen por tanto cualquier posible inspiración que no fuera meramente alusiva"* (Sirtori, 2013, p. 95).

Más recientemente, tuvo lugar un acercamiento positivo por parte de los intelectuales y expertos en temas de arquitectura y urbanismo sobre las características del Biscione. Este se produjo a finales de la década de 1990, cuando un creciente número de publicaciones profundizó sobre las características positivas del barrio de Forte Quezzi. Esta se produjo en base a una revisión de la literatura existente sobre tres cuestiones. Primero, la obra de Daneri (Dell'Aira, 1999, p. 10-11; Sirtori, 2013, pp. 94-97; Boeri, 2024, pp. 94-119), segundo, el periodo de la Reconstrucción, especialmente la década de 1960 (Vergano, 2013, pp. 65-69; Giontoni, 2017, pp. 127-131; Baccani, Besio y Porcile, 2022, pp. 35-38) y, tercero, las publicaciones realizadas entre finales de la década de 1950 y comienzos de la de 1980 (Franco, 2001; Paone, 2009, pp. 11-56; Bucci y Lucchini, 2010; Mugnai, 2016; Porcile, 2018; Bonini, Canepa y Scelsi, 2022).

A esto se añade que en la última década se han multiplicado las visitas guiadas gratuitas de un día de duración en el barrio, que consisten en exploraciones urbanas para dar a conocer el Biscione, ya que se considera como un valioso ejemplo de la arquitectura del Movimiento Moderno (Docomomo Italia, 2015; Comune di Genova, 2021; OAGE, 2023). De hecho, los valores arquitectónicos de los edificios A y C están catalogados en el reciente "Censo de la arquitectura italiana desde 1945 hasta nuestros días" (Direzione Generale Creatività Contemporanea, 2022) por distintas cuestiones[11]. Según el entrevistado 33 (46-65 años),

> en los últimos años he visto venir al Biscione a muchos estudiantes de arquitectura, incluso extranjeros, con sus profesores, así como a estudiosos y fotógrafos. A menudo se organizan visitas guiadas aquí y en otros barrios de vivienda social genoveses. Asumo estas experiencias como fundamentales para aquellos que quieren experimentar la forma en que vivimos nuestras vidas. Al final, todos somos ciudadanos genoveses.

6 ¿NO SE CONSTRUYÓ TODO? HACIA UNA GUETIZACIÓN DEL BISCIONE

Si bien la opinión de los críticos en el campo de la arquitectura y urbanismo italiano sobre el Biscione fue generalmente positiva, hubo tres factores que impidieron al barrio ser un entorno habitable, tal como sugería el proyecto dirigido por Daneri: primero, la condición de aislamiento con el resto de la ciudad debido a una difícil conexión a través de los medios de transportes públicos, segundo, la falta de vida social y, tercero, la débil presencia de actividades comerciales en la planta baja de los edificios. Todo eso generó una paulatina percepción general de gueto que contribuyó a una lenta disminución de residentes, pasando de 3800 en 1971 a 2700 en 1991 y la propagación de problemas sociales, especialmente drogas y delitos menores, con numerosos incidentes de coches robados e incendiados (Sin autor, 1994).

Las razones de estos factores radican en que el gasto público para el Biscione (4,5 mil millones de liras[12]) fue invertido solamente para la expropiación de los terrenos y las obras de construcción, inviabilizando todos los equipamientos y servicios públicos previstos. Por ejemplo, en cuanto a la accesibilidad y uso de los espacios libres y a pesar de la inserción del Biscione en un amplio entorno verde en la parte a norte del barrio, la falta de dotaciones aptas para su uso recreativo (por ejemplo, senderos caminables y aptos para el paseo en bicicleta) contribuyó a marginar un potencial parque urbano. Actualmente esta situación persiste, "aunque a todos nos gusta pasear por un entorno salvaje donde se respira aire puro" (entrevistado 29, entre 29-45 años). La falta de una adecuada inversión pública se hizo notar también en la realización de los equipamientos. Frente a un presupuesto

11_Son los siguientes: primero, el edificio se cita en al menos tres estudios histórico-sistemáticos sobre arquitectura contemporánea de ámbito nacional y/o internacional; segundo, el edificio se ilustra en al menos dos revistas de arquitectura de ámbito nacional y/o internacional; tercero, el edificio desempeña un papel significativo en la evolución de la tipología constructiva correspondiente, ofrece una interpretación progresista del mismo o experimenta con innovaciones distributivas y funcionales; cuarto, el edificio introduce y experimenta con innovaciones significativas en el uso de materiales o la aplicación de tecnologías de construcción; quinto, el edificio está diseñado por una figura profesional destacada del panorama arquitectónico nacional y/o internacional; finalmente, el edificio destaca por su particular valor cualitativo dentro del contexto urbano en el que se ubica.

12_Cifra correspondiente a 61 006 471,20 € (precio calculado teniendo en cuenta la inflación).

inicial de 240 millones de liras[13] previsto para dotar el barrio de los equipamientos y servicios prestablecidos, durante la década de 1970 se preveía gastar solamente 80 millones de liras[14], resultando así en unos equipamientos inadecuados en relación con las necesidades locales. Los residentes rechazaron la implementación de dicho presupuesto para evitar el riesgo de materializarse equipamientos y servicios infradimensionados, de ahí que ninguno de ellos fue construido (Istituto Autonomo per le Case Popolari della provincia di Genova, 1981, p. 2).

Por otro lado, la demolición parcial del edificio C tras las inundaciones de 1970 desvió buena parte de la inversión pública para reconstruir el área afectada, finalizándose en 1980 con una inversión de aproximadamente 700 millones de liras[15] (Sin autor, 1980). Además, la riada sembró la preocupación entre las familias instaladas en Forte Quezzi por su seguridad y llevó al paulatino abandono de las viviendas: cinco de ellas, correspondientes a los cívicos nº95, 97, 107, 109 y 111, fueron ocupadas ilegalmente entre junio de 1973 y comienzos de 1980 (Sin Autor, 1980).

La inexistencia del sistema de transporte público que conectase el Biscione con el centro urbano a través de líneas de autobuses hasta 1979 fue otra cuestión que ayudó a la degradación del barrio. Los entrevistados 28, 34 y 49 (respectivamente dos mujeres y un hombre, todos mayores de 65 años) afirmaron que sus padres participaron en las protestas contra el Ayuntamiento que terminaron logrando esa conexión gracias a las que "desde el Biscione podemos estar en el centro de la ciudad en 15 minutos" (entrevistada 34). Actualmente el barrio además está conectado con el resto de la ciudad mediante la línea de autobús 356 que lo une con la estación intermodal Brignole del centro urbano y la línea 383 que hace lo propio con el resto del distrito Bassa Val Bisagno.

La insuficiente presencia del tejido comercial de vecindario para que la población pudiera satisfacer sus necesidades en el barrio estaba ligada a los problemas de gestión que sufrían las viviendas populares gestionadas por el Estado. Cuando el plan INA-Casa finalizó en 1962, entró en acción la entidad pública GESCAL, pero dos fueron los principales problemas a la hora de garantizar la presencia de los comercios en el Biscione. Según una encuesta del Istituto Autonomo per le Case Popolari della provincia di Genova (1981, p. 1), GESCAL no tenía las competencias necesarias y suficientes para subvencionar la instalación de nuevos equipamientos comerciales (especialmente el cine y las superficies de venta). Además, la opción elegida por los proyectistas del Biscione de prever tiendas de comercio de barrio en las plantas bajas no favoreció que grandes sistemas de distribución comercial se ubicaran en el barrio, debido a que no se alcanzaba el umbral mínimo de usuarios. Siempre según se relata en la misma fuente, las actividades comerciales que debían instalarse en las plantas bajas de todos los edificios nunca llegaron a realizarse completamente ya que la gran mayoría acabaron convirtiéndose en almacenes y en hogares cerrados, algunos de ellos de propiedad de ARTE (Istituto Autonomo per le Case Popolari della provincia di Genova, 1981, p. 1). Como afirma el entrevistado 7 (mayor de 65 años), "el edificio A albergaba en la década de 1970 dos tiendas de ultramarinos, dos fruterías, una lechería y una carnicería, pero luego dicho locales se vendieron a agentes inmobiliarios privados. Ahora ya no hay ninguna, la lechería cerró hace 15 años, en 2008". Hoy, en cambio, el edificio D es "el único edificio del barrio en que se encuentran los únicos cuatro locales que constituyen el comercio de vecindario, es decir, un bar que incluye estanco y copistería, una pizzería para llevar, una tienda de ultramarinos, y una farmacia municipal" (entrevistada 40, entre 45-65 años).

Tampoco ayudó, tal y como señalaba Fuselli (1968, p. 1194), la falta de control público sobre la especulación edilicia en la ciudad en la época de la Reconstrucción. Esta se concretó en una intensa expansión de la urbanización por parcelas particulares y de propietario único desde la parte baja de la colina que interrumpía la presencia de áreas verdes en la parte sur del barrio e imposibilitaba la realización de ciertos equipamientos y servicios previstos. En su lugar, se construyeron grandes edificios de dudosa habitabilidad debido a los reducidísimos espacios entre ellos (Gabrielli, 1971, pp. 11-15). A modo de ejemplo, en 1968, la sociedad inmobiliaria local San Fernando inició los movimientos de tierra para la construcción de cinco nuevos edificios localizados al sur del Biscione y retiró 92 000 m^3 de tierra sin dejar rastro de los planos de construcción del muro de contención. Tras la riada de 1970, se pretendió reanudar las obras, pero la protesta de los vecinos del Biscione por el peligro de nuevas construcciones en una ladera

13_Cifra correspondiente a 3 253 678,46 € (precio calculado teniendo en cuenta la inflación).

14_Cifra correspondiente a 1 084 559,49 € (precio calculado teniendo en cuenta la inflación).

15_Cifra correspondiente a 9 489 895,52 € (precio calculado teniendo en cuenta la inflación).

frágil y la necesidad de espacios verdes impidieron llevar a cabo las obras (Sin autor, 1972).

7 ¿UN "DESAPERCIBIDO" PROCESO DE REGENERACIÓN ESPONTÁNEA?

En este apartado se expone la valoración de la encuesta con los 50 residentes, divididas en tres secciones principales con la finalidad de esclarecer su percepción sobre, primero, los factores que han influenciado la mejora del cambio de percepción del Biscione desde finales del siglo pasado (sección 7.1), segundo, su impresión sobre la actualidad del barrio (sección 7.2) y, tercero, su opinión sobre los retos futuros para garantizar una mejor calidad de vida (sección 7.3).

7.1 Percepción de los residentes sobre los posibles factores que han influenciado el cambio de percepción

En la búsqueda de los factores principales que han contribuido a desencadenar un cambio positivo en el Biscione, los autores han formulado 10 preguntas (Fig. 7) sobre la influencia que tuvieron las grandes transformaciones urbanísticas llevadas a cabo en la ciudad a caballo entre las décadas de 1990 y 2000 (la época de los mega-eventos[16]) (pregunta 1), las dinámicas poblacionales (pregunta 2), así como sobre los aspectos considerados como positivos y negativos en la revisión de la literatura existente (calidad del alojamiento, presencia de equipamientos y servicios de vario tipo, vista panorámica, conexión con el centro urbano, etc.; preguntas 3-10), los cuales influyen en la decisión de vivir/seguir viviendo en el Biscione:

1 ¿Cree que los tres mega-eventos de 1992, 2001 y 2004 han tenido un impacto positivo en el barrio de Forte Quezzi?
2 ¿Cree que el cambio intergeneracional desde la construcción del barrio es un factor relevante en el cambio de percepción del Biscione?
3 ¿Es la calidad de su piso un factor relevante en el cambio de percepción del Biscione?
4 ¿Es la presencia de espacios públicos un factor relevante en el cambio de percepción del Biscione?
5 ¿Es la presencia de espacios verdes un factor relevante en el cambio de percepción del Biscione?
6 ¿Es la vista panorámica desde la colina hasta el centro de la ciudad un factor relevante en el cambio de percepción del Biscione?
7 ¿Es el sistema de transporte público que conecta su barrio con el centro de la ciudad un factor relevante en el cambio de percepción del Biscione?
8 ¿Es la presencia de equipamientos y servicios públicos es un factor relevante en el cambio de percepción del Biscione?
9 ¿Es la identidad local un factor relevante en el cambio de percepción del Biscione?
10 ¿Es la proximidad social un factor relevante en el cambio de percepción del Biscione?

De las valoraciones del cuestionario, surgieron consideraciones que han ido más allá de las 10 preguntas y que han consentido detectar más detalladamente las dinámicas que han influenciado la mejora de la vida a nivel de barrio.

La totalidad de los encuestados afirman que los cambios más sensibles han sido independientes de las acciones de regeneración encauzadas en el marco de los mega-eventos que han tenido lugar en la parte central de Génova entre 1992 y 2004 (Fig. 7). Las mejoras urbanas vinculadas a estos acontecimientos desencadenaron la transformación urbana del centro histórico de la ciudad, contribuyendo a su gentrificación (Semi, 2015, p. 149-153). De hecho, entre 1991 y 2006, los valores de compraventa de los edificios residenciales del centro histórico aumentaron de 810 €/m² a 1600 €/m², un incremento del 97,53% (Gastaldi y Camerin, 2015, p. 134). El fenómeno de gentrificación, estudiado sobre todo hasta 2007 (Gastaldi y Camerin, 2015), ha sido escasamente evaluado por los académicos o las investigaciones después de la crisis inmobiliaria de 2008, aunque se reconoce que desde 2012 los precios de la vivienda han caído drásticamente. Según el portal inmobiliario Idealista, desde enero de 2012 a marzo de 2024, el precio medio de venta de viviendas en el barrio de Forte Quezzi[17] bajó de 2395 €/m² a 1316 €/m² siguiendo en este mismo arco temporal la

16_Génova albergó tres mega-eventos en la transición del siglo XX al XXI: la Exposición Universal de 1992, la cumbre del G8 de 2001 y la Capital Europea de la Cultura de 2004 (Gastaldi & Camerin, 2018).

17_https://www.idealista.it/sala-stampa/report-prezzo-immobile/vendita/liguria/genova-provincia/genova/bassa-val-bisagno/storico/

FACTORES	PREGUNTAS	1 (%)		2 (%)		3 (%)		4(%)		5 (%)		6 /%)		7		8		9		10	
Respuestas	Sí	0	0	0	0	48	96	46	92	50	100	2	4	50	100	0	0	40	80	42	84
	No	50	100	50	100	2	4	2	4	0	0	44	88	0	0	46	92	7	14	6	12
	No lo sé	0	0	0	0	0	0	2	4	0	0	4	8	0	0	4	8	3	6	2	4

Fig. 7. Datos de la entrevista a la población local
Fuente: Elaboración propia (2025)

tendencia del conjunto de la ciudad[18] (de 2523 €/m² a 1423 €/m²) y del centro de la ciudad[19] (de 2997 €/m² a 1912 €/m²). Según el entrevistado 20 (29-45 años), el alquiler de una vivienda en Biscione

> es bastante más barato que en el centro de la ciudad, y prefiero vivir aquí con respeto a cualquier otro barrio genovés, ya que puedo disfrutar de un entorno más sano, pero bien comunicado con el centro de la ciudad sin gastar demasiado en mi alquiler. Aquí somos una comunidad, estamos cómodos y nos conocemos todos, los momentos más difíciles ya han pasado, ahora todo está más tranquilo.

Además, no se relevan cambios importantes en la distribución territorial de la renta desde el censo nacional de 2011[20]: en Forte Quezzi, la renta per cápita de 2011 era de 21 349 €, mientras que la del conjunto de la ciudad alcanzaba los 23 649 € (Acerbo et al., 2013, p. 31) En 2020, 2021 y 2022, los valores experimentan un aumento. En Forte Quezzi las rentas per cápita eran de respectivamente 19 969 €, 20 461 € y 21 180 € (correspondiendo a un +2,4% entre 2020 y 2021 y +3,5% entre 2021 y 2022) y en toda Génova eran de 23 765 €, 25 011 € y 25 749 € (correspondiendo a un +5,1% entre 2020 y 2021 y +2,9% entre 2021 y 2022).

Estas tendencias demuestran que un posible cambio social en Forte Quezzi relacionado con la expulsión de la población desde el centro histórico hacia la periferia es bastante improbable debido a que la población de menos recursos que vivía en el centro histórico, sobre todo los inmigrantes extranjeros, se ha redistribuido del centro a otras partes de la ciudad (Gastaldi, 2013). Además, según la percepción de los residentes, los mega-eventos no desempeñaron ningún papel significativo en la mejora del barrio, ya que "todas las transformaciones se concentraron en el centro histórico, dejando de lado los barrios de viviendas sociales como el Biscione y no tuvieron ninguna repercusión positiva para nuestro entorno, ni siquiera en la mejora de los espacios públicos" (entrevistada 4, 46-65 años).

En cambio, un factor que sí los vecinos reconocen que contribuyó a una mejora gradual en la percepción del Biscione fue el proyecto "*Ripensare i quartieri 2002-2009*"[21] (Repensar los barrios 2002-2009). Este fue promovido por la asociación cultural local "*plug_in laboratorio di architettura e arti multimediali*" en los barrios desfavorecidos del primer cinturón alrededor del centro urbano de Génova. La iniciativa fue financiada por la asociación cultural, sin gasto ni involucración por parte del Ayuntamiento. Su finalidad era aplicar el concepto de "arte comunitario" (Kay, 2000) para redefinir la imagen negativa asociada a los barrios de vivienda social mediante la proyección y exposición de vídeos y fotografías, mejorando así la percepción de sus habitantes y del resto de la ciudad. La idea detrás el proyecto era coser los sectores de la ciudad que no dialogaban entre sí, presentando los planos originales de los proyectos de viviendas sociales con especial atención a los equipamientos y funciones previstas que finalmente no se realizaron. Las actividades llevadas a cabo en Forte Quezzi tuvieron lugar entre 2002 y 2004 y finalizaron con el acto festivo "Pic-nic en el Biscione" en junio de 2004. La interacción entre artistas y comunidad local se tradujo en una exposición fotográfica y el cortometraje "Un día en el Biscione"[22]. Sobre este proyecto un 30% de

18_ https://www.idealista.it/sala-stampa/report-prezzo-immobile/vendita/liguria/genova-provincia/genova/storico/

19_ https://www.idealista.it/sala-stampa/report-prezzo-immobile/vendita/liguria/genova-provincia/genova/centro-est/storico/

20_El 2011 es la fecha en que se proveen los datos de renta a nivel de sección censal por parte del censo estatal, pero dicha información desde 2012 hasta 2019 no está disponible en abierto según el Centro de estudios (*Centro studi*) del Ayuntamiento de Génova (entrevista en fecha 23 de abril de 2024). El Centro de estudios ha proporcionado los datos de 2020, 2021 y 2022.

21_ https://www.plugin-lab.it/index.php/biscione-genova-2002-2004/

22_ https://www.youtube.com/watch?v=kHOpCw35V-0

los entrevistados señalan que "Repensar los barrios" no fue un conjunto de actividades e intervenciones promovidas desde arriba hacia abajo, sino fue el resultado de la acción, de la capacidad expresiva y propositiva de los propios habitantes guiados por la asociación cultural que contribuyó a la reapropiación del territorio, a la construcción de una identidad colectiva y al fomento de la proximidad social.

Otro elemento desencadenante fue el cambio intergeneracional de los residentes y su forma de vivir en el barrio. Una de las entrevistadas (más de 65 años) señala así que

> en 1968, las familias tenían muchos hijos. Conocí familias con hasta 6 hijos cuando comencé a vivir aquí con mis padres. Con el tiempo, la mayoría de las familias compraron el piso[23] y se convirtieron en propietarias, siendo pocas las que permanecieron como inquilinas y acabaron mudándose. Al morir los propietarios, ya ancianos, la gran mayoría de los pisos fueron o entregados a sus hijos o vendidos a terceros y estas dos dinámicas generaron un cambio en la población original. Mucha gente se quedó y algunos volvieron a lo largo de los años, incluso los hijos y nietos de los habitantes primordiales.

Más allá del cambio de inquilinos, los entrevistados destacan un cambio en los hábitos de los nuevos vecinos. Frente a una falta objetiva de equipamientos y servicios públicos (el 92% de los entrevistados reconoce que no constituye un punto de fuerza del barrio[24]), los hábitos introducidos por los nuevos residentes

> produjeron nuevas interacciones entre ellos, lo que desembocó en el uso de los espacios públicos y verdes como lugar de encuentro donde realizar actividades lúdicas auto-organizadas o a beneficio de la colectividad, como la limpieza de los espacios verdes como actividad educativa para los adolescentes. A eso hay que añadir que los nuevos vecinos procedieron a remodelar su vivienda con fondos propios (entrevistado 34, 46-65 años).

Como resultado de este cambio, "destaca el fortalecimiento del sentido de pertenencia al barrio y una mayor cohesión social, que constituyeron un elemento clave para la paulatina desaparición de los problemas sociales presentes en el barrio hasta mediados de la década de 1990" (entrevistada 50, mayor de 65 años).

Por otro lado, una reciente intervención de rehabilitación en los propios edificios también parece haber contribuido a crear espacios más habitables en el interior de las viviendas según los residentes entrevistados. En el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en base al Decreto Ley nº 24 de 2020 (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2020), todos los propietarios del Edificio A solicitaron el "Superbonus" de la convocatoria 2022 (Softability Ingegneria e Servizi, 2021). Se trata de una medida financiada por el Estado para la renovación energética y sísmica de los edificios residenciales, incluidas las viviendas sociales, que reembolsa el gasto total de la intervención: actualmente se están realizando obras por valor de 50 millones de € que acabarán a finales de 2024 (Galiano, 2023). En las entrevistas, se destacó varias veces que la ayuda se pidió por parte de la junta de los propietarios del edificio, "fruto de un gran esfuerzo colectivo, sin ayuda alguna del Ayuntamiento" (entrevistado 2, 18 y 34, respectivamente mujer, 29-45 años, hombre, mayor de 65 años y mujer, 46-65 años).

Por último, los residentes destacaron que el periodo de la pandemia de COVID-19 fue fundamental para el redescubrimiento del valor de vivir en su barrio. Las restricciones sociales relacionadas con la alta transmisión de la enfermedad por coronavirus, el distanciamiento social y las restricciones de movimiento implicaron que los residentes del Biscione se encontraran en una situación en la que podían disfrutar de más libertad que los habitantes del centro de la ciudad gracias a su proximidad a zonas verdes accesibles. Un 84% de los entrevistados señalaron que siempre existe una «relativa proximidad tanto a la ciudad como al campo» y el hecho de que los edificios de Biscione estén situados a distintos niveles, según el entrevistado 16 (29-45 años), los hace "bastante agradables para vivir, con más luz, aire y vistas panorámicas que las viviendas situadas en zonas a una altura inferior con una densidad similar".

23_Los alquileres más caros del edificio A en 1968 oscilaban entre las 12 500 liras mensuales de los pisos de cinco habitaciones, las 14 500 liras de los de seis habitaciones y las 17 500 liras de los de siete habitaciones (cifras correspondientes, respectivamente, a 145, 169 y 203 euros en la actualidad, conversión obtenida teniendo en cuenta la inflación), mientras que el alquiler para el resto de las viviendas más pequeñas era más bajo (Fuselli, 1968: 1194).

24_Si bien nunca hubo un movimiento social de gran envergadura oficialmente constituido a nivel de barrio, "sí hubo reuniones vecinales para organizar protestas puntuales reivindicando los equipamientos y servicios nunca realizados y esta trayectoria siguió con los nuevos residentes" (entrevistado 1, mayor de 65 años).

PERCEPCIÓN	PREGUNTAS	1 (%)		2 (%)		3 (%)		4(%)		5 (%)		6 (%)		7 (%)		8 (%)		9 (%)		10 (%)		11 (%)		12 (%)	
Respuestas	Sí	50	100	50	100	15	30	2	4	44	88	2	4	0	0	0	0	44	88	46	92	42	84	42	84
	No	0	0	0	0	32	64	48	96	2	4	44	88	50	100	49	98	6	12	0	0	8	16	0	0
	No lo sé	0	0	0	0	3	6	0	0	4	8	4	8	0	0	1	2	0	0	4	8	0	0	8	16

FIG. 8. Datos de la entrevista a la población local
Fuente: Elaboración propia (2025)

7.2 Percepción actual de los residentes

Para sondear la opinión general de los habitantes sobre el Biscione en la actualidad, la segunda parte del cuestionario involucró 12 preguntas sobre la satisfacción en relación con las características arquitectónicas, urbanísticas, funcionales y sociales del barrio (preguntas 1-6), así como la intervención pública (preguntas 7-9), además de la percepción de los residentes sobre la llegada de personas no residentes en el Biscione para visitarlo (preguntas 10-12) (Fig. 8):

1 ¿Está contento de vivir en el Biscione?
2 ¿Su piso satisface sus necesidades básicas?
3 ¿Su edificio y su barrio satisfacen sus necesidades básicas?
4 ¿Su barrio satisface sus necesidades desde un punto de vista comercial y cultural?
5 ¿Percibe un fuerte sentimiento de identidad y comunidad en el Biscione?
6 ¿Percibe algún conflicto social en el barrio?
7 ¿Percibe suficiente cuidado de los espacios públicos en el barrio por parte del Ayuntamiento?
8 ¿Interviene suficientemente el Ayuntamiento para resolver los problemas del barrio?
9 ¿Cree que el sistema de transporte público es suficientemente bueno para conectar el Biscione con el centro de la ciudad?
10 ¿Cree que la gente que viene de otros barrios genoveses visita el Biscione?
11 ¿Cree que la gente que viene de otros municipios italianos visita el Biscione?
12 ¿Cree que la gente que viene de otros países visita el Biscione?

Del resultado de este se obtuvo que la totalidad de los residentes tienen una alta satisfacción de la vida en el barrio y de la calidad de sus viviendas. A la contra señalan mayoritariamente (96%) su insatisfacción por la falta de vitalidad de tejido comercial y cultural a causa de la prácticamente inexistente presencia de dichas actividades en la planta baja los edificios. Esto intensifica el desplazamiento hacia el centro de la ciudad de los vecinos. En relación a esto, uno de ellos (entrevistado 49, 46-65 años) señala que

> La relación calidad-precio de mi piso es mejor que la de la gran mayoría de los alojamientos del centro urbano, además aquí se puede vivir en un ambiente más tranquilo, con una vista a la ciudad increíble y la presencia de amplios espacios verdes. Sin embargo, la falta de equipamientos públicos y de unas actividades de vecindario es más que lamentable. La gran mayoría de las veces me bajo en autobús al centro para la compra, aunque intento fomentar la vida de barrio yendo a la tienda de ultramarinos y al bar.

La población residente también se siente orgullosa de vivir en Forte Quezzi (88%); valorando tanto la gente como su arquitectura, historia, paisaje, además del sentido de pertenencia e identidad. Las características positivas que destacan las entrevistas son las relaciones amables entre vecinos, la seguridad, la tranquilidad, los aspectos estéticos del barrio y su conexión con el centro de la ciudad a través del sistema de autobuses urbanos. Afirmaciones como "con respeto a la década de 1990, ahora ya no hay delincuencia en el barrio y la relación entre vecinos es cordial: en el Biscione vivimos tranquilos" (entrevistado 1, 46-65 años) dan buena muestra de ello.

Las encuestas también visibilizan que los habitantes perciben como nulo el cuidado del Ayuntamiento a los espacios públicos:

> Es así desde hace una vida, las áreas verdes, por ejemplo, no tienen la dotación suficiente para ser más caminable y más adecuados para crear espacios de juego y de relaciones sociales adecuados. Cada año un grupo de vecinos se ocupa de cuidar los senderos e incluso limpiar las zonas alrededor de los contenedores de basura. Además, habría que mejorar el asfalto de la carretera (entrevistada 15, más de 65 años).

Otros vecinos se refieren explícitamente a la falta de intervenciones por parte de las instituciones públicas para la mejora del barrio y de sus viviendas señalando que

> Nosotros, los habitantes del edificio A, hemos obtenido la financiación para la renovación

> energética y sísmica solamente porque hemos trabajado juntos pidiendo las ayudas gracias a la contratación de unos expertos externos, sin ayuda alguna por parte del Ayuntamiento (entrevistado 41, 29-45 años).

También resulta que los entrevistados perciben que mucha gente visita el barrio, tanto genoveses como de otros municipios y extranjeros. Sin embargo, las motivaciones de estas visitas son diferentes, ya que los genoveses visitan el barrio para disfrutar de sus vistas hacia el mar y una mejor calidad de aire y cantidad de espacios verdes como apunta el entrevistado 17 (46-65 años)

> Si bien la parte a sur del Biscione ha sido urbanizada de forma intensiva desde la segunda posguerra, aquí se encuentra una mejor calidad del aire debido al viento favorable y a la gran cantidad de espacios verdes. En verano se sufre relativamente menos calor con respeto al centro urbano.

Esta decisión está relacionada con la escasa calidad ambiental de la ciudad, ya que según Legambiente, en 2023, la concentración media anual de dióxido de nitrógeno en Génova es superior a 40 µg/mc (Laurenti y Trentin, 2023, p. 89-90) frente a los 10 ug/mc fijados por la OMS y los 20 ug/mc establecidos por la Comisión Europea (2022) que deben alcanzarse en 2030. Se registran otras visitas relacionadas con las exploraciones urbanas promovidas por parte de distintas asociaciones a lo largo de la última década como atestigua una vecina (entrevistada 36, 29-45 años) señalando que «Muchos genoveses están descubriendo un entorno distinto a lo que pensaban encontrarse y, tal vez, vuelven a nuestro barrio por razones de ocio relacionado con los espacios verdes o por qué interesado a temas de arquitectura e urbanismo». Por su parte, la visita por parte de personas provenientes de otros municipios italianos y desde el extranjero, tienen como motivación principal los estudios del caso del Biscione por parte de distintas escuelas de arquitectura y, en menor parte, con las visitas guiadas urbanas. De hecho, varios entrevistados han confirmado que han visto a estudiantes italianos y extranjeros "principalmente franceses" (entrevistado 43, 29-45 años).

7.3 Retos futuros

En cuanto a los retos para el futuro (Fig. 9), los residentes reclaman al Ayuntamiento algún tipo de acción para acabar finalmente el proyecto dirigido por Daneri proporcionando una mayor calidad al Biscione, favoreciendo la satisfacción de las necesidades cotidianas dentro del barrio. Las preguntas realizadas de esta parte del cuestionario han sido las siguientes:

1 ¿Cree que el Ayuntamiento debería promover una política específica, un plan o intervenciones específicas para la mejora del barrio?
2 ¿Cree que los edificios de Biscione deberían ser catalogados como patrimonio?
3 ¿Cree que los edificios de Biscione necesitan una mejora de la eficiencia energética?
4 ¿Cree que el barrio necesita más equipamientos públicos?
5 ¿Cree que las autoridades públicas deberían poner limitaciones paisajísticas (p.e., para delimitar una nueva unidad de paisaje)?
6 ¿Cree que Biscione necesita una mejora en la accesibilidad al centro urbano a través del transporte público?
7 ¿Cree que Biscione necesita una mejora en la accesibilidad a los alrededores de Génova a través del transporte público?
8 ¿Cree que Biscione necesita más aparcamientos públicos para vehículos privados?
9 ¿Cree que Biscione necesita más eventos sociales, también a través de las artes, para el desarrollo comunitario del barrio?
10 ¿Cree que la implementación de algunas de las actuaciones mencionadas en las preguntas anteriores podría repercutirse en futuros incrementos de precios de la vivienda con el consiguiente riesgo desplazamiento de los residentes actuales?

En cuanto a la catalogación de los cinco edificios, más de la mitad de los entrevistados se declaran en contra (54%). No ven sentido protegerlos porque, independientemente de la forma de protección, sería más complicado en términos de tramitación burocrática realizar una mejora energética similar a la del edificio A ya que implica modificaciones en la fachada y cubierta del

RETOS	PREGUNTAS	1 (%)		2 (%)		3 (%)		4(%)		5 (%)		6 (%)		7 (%)		8 (%)		9 (%)		10 (%)	
Respuestas	Sí	50	100	12	24	50	100	50	100	48	96	35	70	38	76	4	8	46	92	4	8
	No	0	0	27	54	0	0	0	0	0	0	15	30	12	24	46	92	0	0	34	68
	No lo sé	0	0	11	22	0	0	0	0	2	4	0	0	0	0	0	0	4	8	12	24

FIG. 9. Datos de la entrevista a la población local
Fuente: Elaboración propia (2025)



FIG. 10. Dos vistas que ponen de manifiesto la diferencia entre la fachada en rehabilitación del edificio A en comparación con aquella del edificio C
Fuente: Fotografías por Francesco Gastaldi (2024)

edificio difícilmente compatibles con las diferentes opciones propuestas. En este sentido, todas las personas entrevistadas están de acuerdo con implementar obras de mejora de la eficiencia energética de las viviendas (Fig. 10), así como la realización de los equipamientos públicos promeditos en el proyecto aprobado a finales de la década de 1950: "El barrio fue pensado como un entorno urbano autosuficiente ... y estamos pagando las consecuencias de una ejecución irrespetuosa de unos estándares de vida acorde a un verdadero barrio urbano" (entrevistada 21, mayor de 65 años).

Afirmaciones como "Si bien los espacios verdes no están amenazados por ninguna idea de urbanizar el área ya que el área está declarada como zona inundable, se trata de corredores verdes que desempeñan funciones de conexión biológica y territorial que no están protegidos" (entrevistado 13, 46-65 años) refleja que hay una opinión favorable (96%) sobre la posibilidad de crear algún tipo de protección paisajística para las zonas verdes colindantes a los cinco edificios del Biscione. Entre las opciones viables señalan la creación de una unidad de paisaje que incluya las zonas verdes del pinar de Forte Quezzi, que en la actualidad no resulta identificada como recurso paisajístico.

En términos de movilidad, la mayoría de los entrevistados aboga por una mejora de la conexión del barrio con el centro urbano y otros municipios de Génova (respectivamente 70 % y 76%), a través de nuevas líneas de transporte y mayor frecuencia. Sin embargo, no se releva la necesidad de aportar nuevas plazas de aparcamiento para coches, ya que las existentes se consideran más que suficientes para los residentes y muchos de ellos se mueven en moto. Precisamente, aprovechando de la gran disponibilidad de aparcamientos, a partir de abril de 2024 el Biscione es el primer barrio genovés en que se experimenta un proyecto piloto para fomentar el uso del coche eléctrico compartido entre los residentes, los cuales pueden encontrar decenas de automóviles para alquilar a una tarifa reducida como incentivo para utilizar el nuevo servicio (Comune di Genova, 2024).

Entre las acciones a implementar para el desarrollo comunitario del barrio, el 92% de los residentes abogan por introducir algún tipo intervención que tengan que ver con la cultura, tomando como ejemplo el proyecto de arte comunitario "Repensar los barrios" comentado previamente. A este le pedirían que involucrase más tipologías de actividades como aquellas escénicas, para que todas las actividades que tengan lugar tengan un impacto social en términos de desarrollo personal, cohesión social, empoderamiento personal y comunitario, sobre todo para las personas mayores.

Por su parte, la mayoría de los entrevistados (78%) no cree que la implementación de las mejoras mencionadas en esta parte de cuestionario conlleve a un proceso de gentrificación, ya que no existen las condiciones básicas para que este proceso sea posible en un área periférica de la ciudad. Si bien la prensa recientemente ha puesto énfasis en que en el centro histórico denota

una cierta tendencia a la turistificación con la proliferación de la oferta Airbnb como en otras ciudades italianas (Semi, 2023), un verdadero proceso de gentrificación aún está por estudiar.

Entre las principales demandas que muchos de los entrevistados han puesto en evidencia, destacan:

- Replantear y remodelar las instalaciones escolares creando una mejor sinergia entre la escuela infantil y la escuela primaria;
- Equipar el pinar de Forte Quezzi y las zonas verdes existentes con servicios e instalaciones que favorezcan el uso por parte los residentes. Entre las reivindicaciones, los residentes abogan por tres actividades específicas: la dedicación de un espacio para instaurar unos jardines sociales, la limpieza adecuada de las zonas verdes públicas y la sustitución de varios árboles enfermos;
- Implantar un centro médico especializado, con un puesto de primeros auxilios, y la ampliación de la farmacia municipal existente;
- Formalizar nuevas actividades comerciales y terciarias en las plantas bajas de los cinco edificios, integrándolas con las existentes;
- Equipar la zona para facilitar su accesibilidad y los desplazamientos debido al desnivel del terreno, incluyendo la mejora y mantenimiento de calzadas y aceras.

8 CONCLUSIONES

En la historia del urbanismo y arquitectura contemporánea italiana, el barrio de vivienda social de Forte Quezzi es sin duda uno de los logros más sustanciales y significativos en términos de vivienda social moderna en el país. Esto es traducción flagrante de una concepción revolucionaria planteada por Daneri y su equipo. Su idea y desarrollo puso en evidencia muchas cuestiones que remiten al debate crítico sobre el Movimiento Moderno y su proceso de difusión internacional. Mientras que la idea de Daneri buscaba un manifiesto ideológico para desarrollar un modelo de sociedad integrada, las líneas serpenteantes del Biscione produjeron resultados contradictorios en términos socio-económico debido a que el proyecto permanece inacabado en cuanto a equipamientos y servicios públicos. En general, el interés suscitado por el Biscione en el campo de la arquitectura y del urbanismo se centra principalmente en las dimensiones arquitectónicas y paisajísticas, pero sin incluir un análisis más profundo de las implicaciones sociales y urbanísticas del proyecto. Aunque Bonelli mencionó la densidad poblacional y la falta de infraestructura adecuada, en la prensa especializada no hubo un debate sobre estos aspectos.

La falta de implementación del proyecto inicial desató serios problemas sociales que perduraron hasta el comienzo de la década de 2000. El estudio cuantitativo y cualitativo realizado en esta investigación ha permitido entender las características del Biscione y su evolución temporal, el debate cultural llevado a cabo desde finales de la década de 1950 hasta hoy y la percepción que los vecinos tienen sobre su entorno. Gracias a ello se ha podido profundizar en la relación entre el ser humano y el medio, facilitando la identificación de los factores que han estado afectando al bienestar de la comunidad (como la inundación del 1970) y a desencadenar su mejora, que no son detectados con las herramientas tradicionales del planeamiento. Si bien hoy en día la población residente está en general satisfecha de vivir en el barrio, desde su inauguración en 1968, se percibió una grave ausencia por parte de las autoridades para cumplir el proyecto inicial. Esto ocasionó unas condiciones básicas de vida difíciles que provocaron un desarraigo de los habitantes con sus espacios residenciales, falta de confianza en las autoridades, pérdida de valores y otra serie de patologías que todavía perduran (como la falta de equipamientos públicos) y que hicieron del Biscione un barrio periférico de carácter estrictamente residencial.

La investigación llevada a cabo constituye una herramienta de medición y diagnóstico barrial partiendo del conocimiento de la percepción de los habitantes con la finalidad de mejorar el entendimiento del contexto para los diversos agentes urbanos implicados en la ordenación territorial y en la elaboración de las políticas públicas. Si bien existen en la literatura múltiples escalas para la realización de encuestas sobre la percepción residencial de un barrio, el cuestionario dividido en tres ejes ha sido fruto de una atenta reflexión derivada del trabajo de campo realizado por los autores a lo largo de dos décadas.

En la percepción positiva actual del barrio, las características arquitectónicas y urbanísticas del Biscione se han destacado de manera constante en la literatura especializada, despertado el interés y curiosidad de la gente por visitarlo. Resulta sorprenderte que la regeneración espontánea, aparentemente impulsada por un proyecto cultural y artístico a principios de la década de 2000, aún no haya sido objeto de un análisis profundo por parte de académicos y autoridades públicas. Estas aún recurren al debate iniciado hace más de medio

siglo para discutir las fortalezas y debilidades del barrio. El desconocimiento de los cambios sociales que han ocurrido en la zona plantea muchas preguntas sobre la posible reconfiguración de la identidad del Biscione, especialmente si se compara con las primeras décadas de funcionamiento del barrio y con otros barrios de vivienda social de la propia ciudad.

Una de las principales limitaciones de este estudio es la falta información sobre la evolución de la propiedad de los pisos, desde la ocupación total por arrendatarios hasta la posterior venta entre particulares, lo que ha traído consigo un cambio en el perfil socioeconómico de los residentes. La falta de investigación por parte de las entidades que han gestionado el barrio, así como la ausencia de una política de mejora de las viviendas, impiden realizar una evaluación más precisa de los cambios socio-económicos acaecidos desde finales de la década de 1960 hasta la actualidad. No obstante, el Distrito III Bassa Val Bisagno ha proporcionado datos actualizados sobre los actuales residentes y el estado actual de la propiedad de las viviendas, lo que resulta útil para comprender la situación actual del barrio.

Entre las futuras líneas de investigación que este estudio puede inspirar, se encuentra la creación un inventario actualizado de la evolución de todos los barrios de vivienda social, incluyendo los del plan INA-Casa, construidos en el municipio de Génova. Este inventario debería intentar combinar análisis cuantitativo al cualitativo, además de poner en evidencia ejemplos de políticas de mejora de las viviendas que pueden implementarse o comparaciones con otros barrios similares en Italia y en el extranjero que han tenido un mejor desarrollo. La comparación de la situación arquitectónica, urbanística y composición socio-económica de estos barrios podría aportar nuevos conocimientos y establecer un sistema que podría ser fundamental para formular políticas urbanas innovadoras destinadas a mejorar las condiciones de sus habitantes.

9 BIBLIOGRAFÍA

Acerbo, P. Molettieri, E., Profumo, G. & Verdona, M. (2013): *La distribuzione del reddito nel territorio genovese - anno 2011*. http://statistica.comune.genova.it/pubblicazioni/download/redditi/redditi%202011.pdf

Anguissola-Beretta, L. (1963): *I 14 anni del piano Ina Casa*. Roma, Italia, Staderini

Ascoli, U. (1979): *Movimenti migratori in Italia*. Bolonia, Italia, Il Mulino

Astengo, G. (1951): Nuovi quartieri in Italia. *Urbanistica*, 7, 9-12

Baccani, J., Besio, B. & Porcile G.L. (2022): L'architettura a Genova negli anni sessanta. En J. Baccani, B. Besio & G.L. Porcile (Eds.), *Genova sessanta. Arti visive, architettura e società* (pp. 28-49). Cinisello Balsamo, Italia, SilvanaEditore

Bernasconi, G. A. (1968): Cronache di architettura italiana. Il quartiere di Forte Quezzi, Genova. *Casabella*, 325, 58-63

Bilancioni, G. (1994): *Eugenio Fuselli: Poesia e urbanistica*. Bolonia, Italia, Pendragon

Bobbio, R., Franco, G., Giudice, G. & Castagnino, P. (2004): *Un secolo di storia al servizio dell'edilizia sociale*. Génova, Italia, ARTE

Boeri, E. (2024): *Luigi Carlo Daneri 1900-1972. Abitare il paesaggio*. Cinisello Balsamo, Italia, Silvana

Bonelli, R. (1959): Quartiere residenziale al Forte Quezzi in Genova. *L'architettura, cronache e storia*, 41, 762-764

Bonini, V., Canepa, E. & Scelsi, V. (2022): *Guide di Architettura Contemporanea Genovese. Quartiere residenziale Forte Quezzi*. Génova, Italia, SAGEP

Bristol, K.G. (1991): The Pruitt-Igoe Myth. *Journal of Architectural Education*, 44(3), 163-171

Bucci, F. & Lucchini, M. (2010): La casa per tutti: la Stadtkrone di Genova. *Casabella*, 793, 50-61

Calzado-López, R. (2022): Governing Corviale. *Contesti. Città, Territori, Progetti*, (2), 153-172

Campos-Venuti, G. (1994): Cincuenta años: tres generaciones urbanísticas. En G. Campos Venuti & F. Oliva (Eds.), *Cincuenta años de urbanística en Italia 1942-1992* (pp. 20-27). Madrid, España, Universidad Carlos III-Boletín Oficial del Estado

Capozzi, C. (2019): Focus Bassa e Media Val Bisagno. En S. Poli & S. Tringali (Eds.), *Dopo la città divisa Il futuro dei quartieri genovesi tra vecchie e nuove diseguaglianze* (pp. 141-158). Génova, Italia, Genova University Press

Cavalli, L. (1957): *Inchiesta sugli abituri*. Génova, Italia, Ufficio studi sociali del Comune di Genova

Cavalli, L. (1964): *Gli immigrati meridionali e la società ligure*. Milán, Italia, FrancoAngeli

Cervellati, P. L. (1976): Rendita urbana e trasformazione del territorio. En V. Castronovo (Ed.), *L'Italia contemporanea 1945-1975* (pp. 337-378). Turín, Italia, Einaudi

Christen, A. (1958): I nuovi quartieri coordinati a Genova ed il paesaggio ligure. *Urbanistica*, 89-99

Comune di Genova. (2021): *Maledetti Architetti*. https://smart.comune.genova.it/comunicati-stampa-articoli/maledetti-architetti

Daneri, L.C. (1959): Luigi Carlo Daneri difende il quartiere INA-Casa di Forte di Quezzi, Genova. *L'architettura, croniche e storia*, 44, 76

De-Vidovich, L. (2021): 'After Gomorrah': Building a Mindful view of the Peripheral with the Northern Outskirts of Naples as an Example. *Poliarchie/Polyarchies*, 4(2): 144-161. https://doi.org/10.13137/2611-2914/33381

Dell'Aira, P.V. (1999): Architettura e città nella Genova di Daneri: riflessioni sugli interventi residenziali di Forte Quezzi e della Foce del Bisagno. *Edilizia popolare*, 263, 4-15.

Di-Biagi, P. (Ed.) (2001): *La grande ricostruzione: Il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni cinquanta*. Roma, Italia, Donzelli

Dillon, Armando. (1962): *Lo spazio e il verde*. Génova, Italia, Istituto Internazionale di Studi Liguri.

Direzione Generale Creatività Contemporanea. (2022): *Quartiere Forte Quezzi*. https://atlantearchitetturacontemporanea.cultura.gov.it/ina-casa-forte-quezzi/

Docomomo Italia. (2015): *Comunità Italia. Architettura, citta e paesaggio dal dopoguerra al Duemila*. https://www.docomomoitalia.it/docomomo-alla-mostra-della-triennale-comunita-italia/

Fornara, F., Bonaiuto, M., & Bonnes, M. (2010): Cross-validation of abbreviated perceived residential environment quality (PREQ) and neighborhood attachment (NA) indicators. *Environment and Behavior*, 42(2), 171-196. https://doi.org/10.1177/0013916508330998

Franco, G. (2001): Quartiere INA Casa a Forte Quezzi. Genova, 1956-57. Luigi Carlo Daneri. *Giornale Do.co.Mo.mo Italia*, 9, 20

Franco, G. (2022): *La città da conservare. Il patrimonio edilizio del secondo Novecento. Il piano INA-Casa, valori architettonici e tecniche di ripristino*. https://i2.res.24o.it/pdf2010/Editrice/ILSOLE24ORE/QUOTIDIANO_CONDOMINIO/Online/_Oggetti_Correlati/Documenti/2022/05/21/zFRANCOSLIDE%20.pdf?uuid=b0fede6e-d8cd-11ec-ba8c-3cfd35fe8568

Fuselli E. (1959): Conferma di Eugenio Fuselli. *L'architettura, croniche e storia*, 44, 76

Fuselli, E. (1968): La casa più lunga. *Rotary Club di Genova. Bollettino*, 2, 1191-1194

Gabrielli, B. (1971): L'impasse urbanistico genovese. *Controspazio*, 1-2, 2-17

Gastaldi, F. (2013): Immigrazione straniera a Genova: dalla concentrazione nel centro storico a nuove geografie insediative. *Monti Migranti*, 2, 73-89

Gastaldi, F. & Camerin, F. (2015): El proceso de gentrificación en Génova a partir de las trasformaciones urbanas de 1992. *Revista De Urbanismo*, 33, 132-154. https://doi.org/10.5354/0717-5051.2015.36549

Gastaldi, F. & Camerin, F. (2018): Transformaciones urbanas y grandes eventos en Italia y España a partir de 1992. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 50(196), 201-216

Giontoni, B. (2017): *Genova tra la Ricostruzione e gli anni Sessanta*. Génova, Italia, Erga

Glendinning, M. (2021): *Mass Housing. Modern Architecture and State Power – a Global History*. Londres, Reino Unido, Bloomsbury

INA-Casa. (1949): *Piano incremento occupazione operaia. Case per lavoratori. Suggerimenti, Norme e schemi per l'elaborazione e presentazione dei progetti.* Fascicolo 1. Roma, Italia, Istituto Poligrafico dello Stato

INA-Casa. (1950): *Suggerimenti, esempi e norme per la progettazione urbanistica. Progetti tipo*. Fascicolo 2. Roma, Italia, Istituto Poligrafico dello Stato

Indovina, F. (1972): *Lo spreco edilizio*. Padua, Italia, Marsilio

Istituto Autonomo per le Case Popolari della provincia di Genova. (1981): *Progetto per la costruzione del tratto crollato della casa "C" di Via Fea – Forte Quezzi ad uso scolastico-sociale. 12 Novembre 1981*. Genoa, Italia, Comune di Genova

Istituto Luigi Sturzo. (2002): *Fanfani e la casa: gli anni Cinquanta e il modello italiano di welfare state. Il piano Ina-casa*, Soveria Mannelli, Italia, Rubettino

Laurenti, M. & Trentin, M. (Eds.) (2023). *Ecosistema Urbano 2023 | Rapporto sulle performance ambientali delle città*. https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/2023/10/Ecosistema-Urbano-2023.pdf

Kay, A. (2000): Art and community development: the role the arts have in regenerating communities. *Community Development Journal*, 35(4), 414-424. https://doi.org/10.1093/cdj/35.4.414

Manfredi Costa, G. (1968): Política económica y desarrollo de la economía italiana desde 1945 a 1967. *Revista de economía política*, 49, 161-202

Mazzola, E. (2022): Implementing the lesson of early 20th century traditional buildings for a real sustainability. The examples of Corviale (Rome) and ZEN (Palermo) districts. En *Proceedings HERITAGE 2022 - International Conference on Vernacular Heritage: Culture, People and Sustainability* (pp. 879-887). Valencia, España, UPV. https://doi.org/10.4995/HERITAGE2022.2022.15633

Morse, J. M. (1991): Approaches to Qualitative & Quantitative Methodological Triangulation. *Nursing Research*, 40, 120-123. https://doi.org/10.1097/00006199-199103000-00014

Mugnai, F. (2016): Un margine per Genova. Il quartiere residenziale di Forte Quezzi di Luigi Carlo Daneri. *Firenze Architettura*, 20(1), 44-49. https://dx.doi.org/10.13128/FiAr-18582

OAGE. (2023): *Programma Cara Casa Genova*. https://ordinearchitetti.ge.it/programma-cara-casa-genova-2023-2/

Paone, F. (2009): *Controcanti. Architettura e città in Italia 1962-1974*. Venecia, Italia, Marsilio

Patrone, P.D. (1982): *Daneri*. Génova, Italia, Sagep

Pombeni, P. (1979): *Il gruppo dossettiano e la fondazione della democrazia italiana (1943-1948)*. Bolonia, Italia, Il Mulino

Porcile, G.L. (2018): Il quartiere INA-CASA Forte Quezzi come progetto di paesaggio. En M. Spesso, G.L. Porcile & D. Servente (Eds.), *Italia 45/00 Storia/Progetto, discipline in dialogo* (pp. 129-148). Milán, Italia, FrancoAngeli

Ravitch, S., & Carl, N. M. (2016): *Qualitative Research: Bridging the Conceptual, Theoretical, and Methodological*. Thousand Oaks, EE. UU., Sage Publications

Rosadini, F. (2003): *Luigi Carlo Daneri. Razionalista a Genova*. Roma, Italia, Testo&Immagine

Semi, G. (2015): *Gentrification Tutte le città come Disneyland?*. Bolonia, Italia, Il Mulino

Semi, G. (2023): *Breve manuale per una gentrificazione carina*. Sesto San Giovanni, Italia, Mimesis

Serra, I., Tagliacozzo, C. & Ventriglia U. (1972): *Relazione conclusiva della commissione nominata il 16.02.71. Frana di Via Fea in Genova-Forte Quezzi*. Roma, Italia, GESCAL

Scotini, M. (Ed.) (2004): *Empowerment. Cantiere Italia*, Cinisello Balsamo, Italia, Silvana

Sirtori, W. (2013): *L'architettura di Luigi Carlo Daneri. Una vicenda razionalista italiana*. Milán, Italia, Libraccio

Softability Ingegneria e Servizi. (2021): *Condominio via Modigliani da 1 a 49 Genova. Intervento di manutenzione straordinaria alle facciate, ed al lastrico solare di copertura*. Génova, Italia, Softability

Tafuri, M. (1986): *Storia dell'architettura italiana 1944-1985*. Turín, Italia, Einaudi

Tentori, F. (1968): Daneri a Genova: architettura e inserimento ambientale. *Comunità* 152, 99-109

Vergano, A. (2015): *La costruzione della periferia. La città pubblica a Genova. 1950-1980*. Roma, Italia, Gangemi

Zeier-Pilat, S. (2014): *Reconstructing Italy. The Ina-Casa Neighborhoods of the Postwar Era*. Nueva York, EE. UU., Routledge

Zevi, B. (1978a): Scandalo a Forte Quezzi. Verme di 600 metri, o cento blocchetti?. En B. Zevi (Ed.), *Cronache di*

architettura. Vol. 2 n. 176 (pp. 455-457). Roma-Bari, Italia, Laterza

Zevi B. (1978b): Elogio delle case a serpentina. En B. Zevi (Ed.), *Cronache di architettura. Vol. 5 n. 197* (pp. 33-35). Roma-Bari, Italia, Laterza

Zevi B. (1979): Luigi Carlo Daneri. Unico italiano fedele a Le Corbusier. En B. Zevi (Ed.), *Cronache di Architettura. Vol. 8 n. 941* (pp. 499-501). Roma-Bari, Italia, Laterza

10 REFERENCIAS NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIA

Camera dei Deputati (1969): Farmacia nel quartiere Forte Quezzi di Genova (4-06599). Roma, Italia, Camera dei Deputati. https://legislature.camera.it/deputati/legislatureprecedenti/leg05/deputatoiniziativalegislativa.asp?tipo=RSI&deputato=d920

Comisión Europea (2022): Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2ae4a0cc-55f8-11ed-92ed-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_3&format=PDF

Decreto del Presidente de la República 340/1949, de 22 de junio, Norme integrative e complementari per l'attuazione della legge 28 febbraio 1949, n. 43, concernente provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia agevolando la costruzione di case per lavoratori. GU Serie Generale, 150, de 4 de julio de 1949. https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1949/07/04/049U0340/sg

Decreto del Presidente de la República 436/1949, de 4 de julio, Regolamento per l'esecuzione della legge 28 febbraio 1949, n. 43, riguardante provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori. GU Serie Generale, 169, de 26 de julio de 1949. https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1949/07/26/049U0436/sg

Ley 1150/1942, de 17 de agosto, Legge urbanistica. *Gazzetta Ufficiale*, 244, de 16 de octubre de 1942. https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1942-08-17;1150

Ley 43/1949, de 28 de febrero, Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori. *GU Serie Generale*, 54, de 7 de marzo 1949. https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1949/03/07/049U0043/sg

Regione Liguria (1997): Legge urbanistica regionale 4 settembre 1997 n. 36 e s.m.. https://www.regione.liguria.it/component/publiccompetitions/document/41529:lr-36-del-1997-urbanistica.html?Itemid=13923

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2020): Decreto-Legge 19 maggio 2020, n. 34 Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonchè di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2020-05-19;34

Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos). DOUE, 119, de 4 de mayo de 2016. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2016-80807

11 REFERENCIAS A OTROS RECURSOS/ FUENTES DOCUMENTALES

Comune di Genova (3 de abril de 2024): Mobilità elettrica e condivisa: al Biscione nasce il primo car sharing condominiale di Genova. https://smart.comune.genova.it/articoli/mobilità-elettrica-e-condivisa-al-biscione-nasce-il-primo-car-sharing-condominiale-di

DS, F. (24 de marzo de 2024): Genova will never be Venice. *Wall:out*. https://walloutmagazine.com/gentrificazione-genova-will-never-be-venice/

Galiano, V. (21 de febrero de 2023): Sismabonus e Superbonus: così il Biscione si è rifatto il look (gratis). *Il Secolo XIX*. https://www.ilsecoloxix.it/genova/2023/02/21/news/genova_sismabonus_superbonus_biscione_gratis-12653539/

Nieddu, E. (18 de enero de 2024): Genova per loro. *Il Post*. https://www.ilpost.it/2024/01/18/nieddu-genova-per-loro/

Sin Autor (8 de octubre de 1970): Biscione: verso un processo per il tragico crollo. *Il Secolo XIX*, 12

Sin Autor (3 de octubre de 1972): Si attende dai tecnici la decisione finale se si potrà costruire o no al Biscione. *Il Secolo XIX*, 14

Sin Autor (1 de febrero de 1980): Il Biscione non sarà più un ghetto. *Il Lavoro*, 8

Sin Autor (1994, 10 April). Biscione, striscia la rabbia, *Il Secolo XIX*, 10

12 LISTADO DE ACRÓNIMOS/SIGLAS

ARTE	Agenzia Regionale Territoriale per l'Edilizia della Provincia di Genova
Gescal	Gestione case per i lavoratori
INA	Istituto Nazionale d'Assicurazione
OAGE	Ordine degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori di Genova
PRG	Piano Regolatore Generale

13 AGRADECIMIENTOS

Este artículo es fruto de una investigación llevada a cabo en parte iguales por parte de los autores. La contribución de cada autor según la taxonomía CRediT es la siguiente [Federico Camerin (FC): 50%; Francesco Gastaldi (FG): 50%]: Conceptualización: FC; Curación de datos: FG Análisis formal: FC; Adquisición de fondos: FG Investigación: FC; Metodología: FC; Administración del proyecto: FG Recursos: FG; Software: FG Supervisión: FC; Validación: FG; Visualización: FC; Redacción – borrador original: FC; FG; Redacción – revisión y edición: FC; FG.

462

El *Coliving*, un nuevo fenómeno de alojamiento y su encaje en el ordenamiento jurídico español

Coliving, a new phenomenon of accommodation and its fit into the Spanish legal system

Antonio Ñudi-Tornero (1)

(1) Socio Andersen
antonio.nudi@es.andersen.com

Resumen

Las implicaciones sociales y económicas del flex living y, en concreto, del coliving, su impacto en el mercado inmobiliario y, en general, en la economía, exigen soluciones normativas para una regulación adecuada. En este artículo se analiza el encaje del coliving en el ordenamiento jurídico español, comparándolo con otras figuras de alojamiento alternativas como las viviendas de uso turístico, las residencias de estudiantes y los hoteles. Se hace referencia a las diferentes normativas urbanísticas en España que han regulado por primera vez estos modelos de alojamiento y el impacto que ello tiene en los usos urbanísticos existentes, con la idea de proporcionar un contexto en el que poder adoptar decisiones regulatorias que desarrollen esta figura con garantías y seguridad jurídica.

Palabras clave

Coliving | Flex living | Regulación | Usos urbanísticos

Abstract

The social and economic implications of flex living, and specifically coliving, its impact on the real estate market and, in general, on the economy, require regulatory solutions for proper regulation. This article analyzes the integration of coliving into the Spanish legal system, comparing it with other alternative accommodation models such as tourist rental properties, student residences, and hotels. It references the different urban planning regulations in Spain that have regulated these accommodation models for the first time and the impact this has on existing urban uses, with the aim of providing a context in which regulatory decisions can be made to develop this model with guarantees and legal certainty.

Keywords

Coliving | *Flex living* | *Regulation* | *Urban uses*

Imagen de portada: Julio González (1956). Junta provincial de Protección de Menores. Planta Alta. Internado Patronato de Menores. Consultable en: https://jgonzalez.archivosarquitectos.com/es/original/project/1

ESTUDIOS / ARTICLES_E22
CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
VOL. LVII, Nº 225, OTOÑO 2025
PÁGS. 462-476
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.225.22
CC BY-NC-ND
RECIBIDO: 23.04.2025
REVISADO: 02.06.2025

1 INTRODUCCIÓN

El modo de alojarse, de divertirse, de relacionarse y de trabajar, de vivir, en definitiva, está en una profunda revisión. Nuevas formas de habitar y de convivir surgen como respuesta a las necesidades de una sociedad en constante cambio.

El orden jurídico no puede estar alejado de esa realidad social y una de las mayores responsabilidades de nuestros gobernantes es adaptar las normas lo más rápido posible a esos cambios. Analizar las tendencias y acertar en el modo en que deben ser reguladas es todo un reto.

Nos encontramos en un momento de la historia en que los cambios se producen cada vez más rápidos y son más disruptivos.

Las redes sociales que hoy forman parte de nuestra rutina constituyen una parte importante de nuestro canal de comunicación y de obtención de información. Linkedin (creada en 2003) Facebook (2004), Youtube (2005), Twitter (2006), Whatsapp (2009) Instagram (2010), Telegram (2013), Tik tok (2016), no existían hace unos pocos años.

El acceso generalizado a Internet y, sobre todo, la capacidad de canalizar prácticamente todas nuestras acciones rutinarias a través de un pequeño aparato móvil, un smartphone en el que caben cientos de aplicaciones y de información, han terminado por demostrarnos que estamos cambiando nuestros hábitos y nos vemos obligados a una permanente adaptación y actualización.

La irrupción de la Covid-19 aceleró algunos procesos de ese cambio en el que ya estábamos inmersos y puso de manifiesto la capacidad de adaptación de las personas, compañías y países.

Uno de esos disruptivos procesos, directamente relacionado con las importantes e inusuales medidas globales de confinamiento, fue el teletrabajo. En muy poco tiempo las empresas de todo el mundo se adaptaron extraordinariamente a esta realidad, realizando un enorme esfuerzo para adaptar sus modelos de trabajo a esta fórmula a distancia que solo algunas compañías venían ya experimentando.

Hoy vivimos esta realidad con una mayor naturalidad y hemos integrado a nuestra cultura laboral y a algunas de las empresas más globales un importante grupo de trabajadores que desarrollan esta forma de trabajar de manera más intensa. Los conocemos como nómadas digitales, un grupo en crecimiento que valora la flexibilidad y la movilidad, buscando lugares en los que la calidad de vida y la oferta de ocio satisfagan sus necesidades. El lugar de trabajo ha dejado de ser, en muchas ocasiones, el lugar en el que debe vivirse y las ciudades compiten por atraer y retener el talento. Y como consecuencia de la escasez de vivienda y el aumento de los precios para el acceso a la misma, una forma de atraer compañías que aporten un valor añadido a la riqueza de países y ciudades es ofrecer, a la vez, soluciones de alojamiento que incentiven a las compañías y a los trabajadores a decantarse por una u otra ubicación.

Está demostrado que en los entornos laborales la interrelación del talento, aprendizaje y ocio fomenta la creatividad y la productividad, formando un círculo virtuoso que marca y marcará aún más en el futuro, el horizonte de nuestras ciudades.

En este contexto aparece a principios de este siglo el fenómeno del *coliving* que tiene su origen en Estados Unidos y en países del norte de

Europa, donde se ha desarrollado como una respuesta a la evolución de las dinámicas sociales y laborales. Este modelo de alojamiento, que combina elementos del alquiler residencial tradicional y del hospedaje, se caracteriza por ofrecer espacios compartidos y servicios adicionales que fomentan la creación de comunidades.

El *coliving* se ha popularizado en nuestro país en los últimos años debido a factores como el aumento de los precios de la vivienda, la movilidad laboral y la búsqueda de un estilo de vida más comunitario y sostenible. Este modelo de alojamiento no solo ofrece una solución a la escasez de viviendas asequibles, sino que también promueve la interacción social y el apoyo mutuo entre los residentes o *colivers*.

Todos los lugares donde se ha desarrollado con más intensidad este fenómeno como Nueva York, San Francisco y Los Ángeles, en Estados Unidos; Londres, Berlín y Ámsterdam en Europa; y Singapur, Hong Kong y Tokio en Asia, tienen en común un aumento de los costes de acceso a la vivienda, la falta de suelo y espacio y la escalada en la densidad poblacional.

Unido a ello, existe un especial interés de los usuarios en la búsqueda de algo más que un alojamiento, siendo la creación de una comunidad de intereses afines, la flexibilidad y los servicios que adicionalmente se ofrecen, un importante elemento para la creación de estos espacios, que cuanto mejor estructurados están, más garantías de éxito presentan.

2 CONTEXTO SOCIAL Y DEMOGRÁFICO

Es importante analizar datos demográficos para poder vislumbrar no solo la realidad en la que nos encontramos sino para detectar tendencias que nos puedan arrojar luz sobre la necesidad o no de fomentar este tipo de espacios.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través de su Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DESA), específicamente a través de su División de Población, se encarga de recopilar, analizar y difundir información sobre las tendencias demográficas a nivel mundial, incluyendo el crecimiento urbano.

A continuación, se presentan algunos datos globales clave basados en los informes más recientes:

1 **Crecimiento Urbano Global**:

- Se espera que la población urbana mundial aumente significativamente, pasando de 4200 millones en 2018 a 6700 millones en 2050.
- Esto representa un incremento del 60% en la población urbana global.

2 **Distribución Regional**:

- **Asia y África**: estas dos regiones serán responsables de casi el 90% del incremento de la población urbana. Se proyecta que Asia añadirá 1.200 millones de habitantes urbanos y África 950 millones.
- **América Latina y el Caribe**: aunque el crecimiento será más moderado en comparación con Asia y África, se espera un aumento considerable en la población urbana.
- **Europa y América del Norte**: estas regiones experimentarán un crecimiento urbano más lento, pero seguirán viendo un aumento en la población urbana.

3 **Ciudades Megalópolis**:

- En 2018 había 33 megaciudades (ciudades con más de 10 millones de habitantes). Para 2030, se espera que este número aumente a 43.
- Las megaciudades seguirán concentrando una gran parte de la población urbana, pero también se espera un crecimiento significativo en ciudades medianas y pequeñas.

4 **Proporción de la Población Urbana**:

- En 2018, el 55% de la población mundial vivía en áreas urbanas. Para 2050, se espera que esta proporción aumente al 68%.

5 **Desafíos y Oportunidades**:

- El rápido crecimiento urbano presenta desafíos significativos, como la necesidad de infraestructura adecuada, servicios básicos, vivienda y empleo.
- Sin embargo, también ofrece oportunidades para el desarrollo económico, la innovación y la mejora de la calidad de vida si se gestionan adecuadamente.

3 LA DEMANDA DE VIVIENDA EN ESPAÑA

Analizamos, a continuación, la situación de nuestro país y podemos comprobar cómo el problema de la vivienda en España se ha convertido en uno de los principales desafíos de nuestra sociedad. Los resultados del barómetro mensual del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) sitúan a la vivienda, en enero 2025, y por segundo mes consecutivo, como el principal problema para los españoles, por delante de la inflación o la inmigración. 35 de cada 100 españoles ven la vivienda como el principal problema.

No parece haber debate en cuanto a la necesidad de aumentar la oferta de vivienda y, especialmente, la destinada a aquellos sectores de la población que mayores dificultades encuentran para el acceso a la misma. La creación de vivienda social y asequible, en venta y sobre todo en alquiler, ya sea promovida tanto por las administraciones públicas o por el sector privado, es quizás el mayor desafío al que nos enfrentamos y una de las principales palancas para reducir la desconexión entre oferta y demanda, en general.

Según la encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística (INE), el porcentaje de hogares que viven en alquiler alcanzó el 20,4% frente al 18,7% del año 2023, siendo el porcentaje de hogares extranjeros muy superior al de los nacionales en esta modalidad. Los españoles que viven en alquiler no llegan al 15%.

Este problema de acceso a la vivienda, que afecta a multitud de ciudadanos y especialmente a sectores de la población como los jóvenes o mayores, se ha agudizado en las últimas décadas debido a una serie de factores económicos, sociales y políticos.

¿Cuáles podrían ser las causas?

1 Aumento de los Precios de la Vivienda

Uno de los factores más destacados es el aumento constante de los precios de la vivienda, tanto en compra como en alquiler. Este incremento ha sido especialmente pronunciado en las grandes ciudades como Madrid y Barcelona, donde la demanda supera con creces la oferta disponible.

La escasez de oferta y la subida de mano de obra y materiales se muestran como los principales factores de incremento de precios.

El Informe Sectorial del primer Trimestre 2025 de la Asociación de Promotores Inmobiliarios de Madrid (ASPRIMA), afirma que la evolución interanual de precios ha oscilado entre subidas del 6%, según los datos del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (MIVAU) y el 8,2%, según los datos del INE, ambos referidos al tercer Trimestre de 2024.

Con respecto a la tasa de esfuerzo, es decir, el porcentaje salarial medio que debe destinarse al acceso a la vivienda, se sitúa en el 33,2% a nivel nacional y al 40,9% en la Comunidad de Madrid, siendo la comunidad autónoma donde más subieron los precios en 2024 después de Baleares.

2 Creación de nuevos hogares vs. viviendas construidas

Relacionado con lo anterior, los indicadores de necesidad de vivienda se miden ahora en función de la creación de nuevos hogares y no tanto como la cifra desagregada de aumento de población. Así se refleja claramente en la Fig. 1.

En la Comunidad de Madrid, frente a una demanda estimada de 57 000 viviendas/año la producción apenas rebasa las 18 000, y ese desfase acumulado acrecienta el problema.

3 Escasez de vivienda social o asequible, principalmente en régimen de alquiler

La falta de vivienda social y asequible es otro problema crítico. En comparación con otros países europeos, España tiene un porcentaje muy bajo de viviendas destinadas a alquiler social. Esto deja a muchas personas en situación de vulnerabilidad, especialmente a aquellos con ingresos bajos o en riesgo de exclusión social. La escasez de vivienda social también agrava la situación de los jóvenes, que encuentran grandes dificultades para emanciparse y formar sus propios hogares.

4 Desigualdad Territorial

Existe una gran desigualdad territorial en el acceso a la vivienda. Mientras que, en algunas regiones, especialmente en Comunidades Autónomas con menor impulso económico y en áreas rurales, los precios son más asequibles, en las zonas urbanas de regiones con mayor capacidad de atracción de inversión económica y turística, los precios se disparan. Esta desigualdad territorial también se refleja en la calidad de las viviendas disponibles, con muchas propiedades en mal estado en las zonas menos favorecidas. La brecha entre las regiones más caras y más baratas se sigue acentuando.

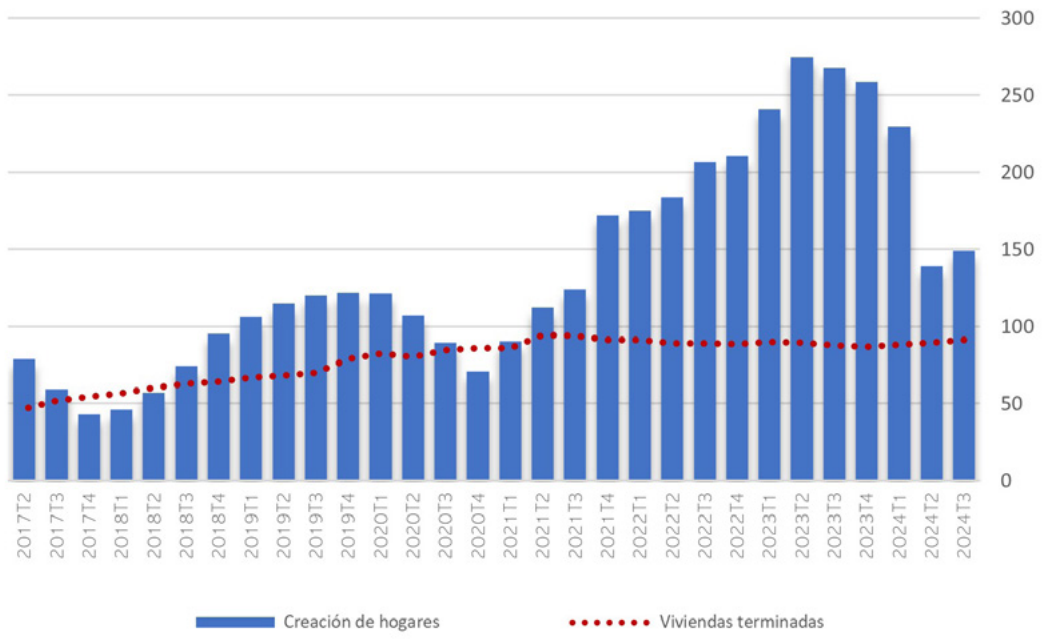


FIG. 1. Creación neta de hogares Vs Certificaciones de final de obra. Dato anual
Fuente: ASPRIMA a partir de datos del INE y MITMA

5 Impacto de la Crisis Económica

La crisis económica de 2008 tuvo un impacto devastador en el mercado inmobiliario español. Se paró por completo el desarrollo y transformación de suelo y con ello la producción de la materia prima para la construcción de viviendas. Debido a que estos procesos son muy largos y aunque la economía ha venido recuperándose de manera determinante con empresas privadas realizando grandes inversiones en el desarrollo de suelo, el mercado de la vivienda no ha vuelto a los niveles anteriores a la crisis y, por tanto, no hemos recuperado el gap negativo creado durante esos años.

6 Políticas públicas insuficientes

Las políticas públicas en materia de vivienda han sido insuficientes para abordar el problema de manera efectiva. Aunque algunas administraciones con competencias en materia de vivienda han realizado importantes esfuerzos en crear entornos favorables a la creación de vivienda asequible mediante fórmulas de colaboración público-privada que cuenten con financiación suficiente o mediante novedosas normativas que permitan nuevas fórmulas de alojamiento, la realidad es que la administración, por la falta de recursos públicos o por falta de iniciativas novedosas y más arriesgadas, no es capaz de abordar por sí sola el problema. Además, la burocracia y la falta de coordinación entre las distintas administraciones han dificultado la implementación de soluciones efectivas.

Por consiguiente, y a modo de resumen, el problema de la vivienda en España es un desafío complejo que no tiene una única vía de solución sino que requiere una respuesta multifacética, integral y coordinada. Es necesario implementar políticas públicas más efectivas, aumentar la oferta de vivienda social, asentar y permitir fórmulas imaginativas de colaboración público-privada para alcanzar una mayor y más variada oferta y evolucionar creando entornos regulatorios seguros que permitan y fomenten nuevas fórmulas de habitar, flexibles y adaptables en cada momento a la realidad social.

4 UNA NUEVA REALIDAD. EL *COLIVING* Y SU ENCAJE EN EL RÉGIMEN DE USOS URBANÍSTICOS

Los usos urbanísticos se refieren a las diferentes formas en que se puede utilizar el suelo y las edificaciones en un área determinada, de acuerdo con la normativa urbanística vigente. Estos usos

se clasifican generalmente en categorías como residencial, comercial, industrial, terciario, entre otros.

La legislación autonómica normalmente establece las bases generales para la ordenación del territorio y deja en manos del planeamiento municipal la definición concreta de los usos del suelo. Por lo tanto, en los instrumentos de planificación municipales es donde se especifican los tipos y categorías de uso del suelo dentro del marco normativo autonómico. Una normativa clara y homogénea es fundamental para garantizar un desarrollo urbano ordenado y sostenible, y para asegurar que las diferentes actividades se realicen de manera compatible y armónica.

Las Leyes urbanísticas y de ordenación territorial autonómicas, por tanto, podrían establecer unas categorías generales y definir esos usos para que exista una armonización de los mismos dentro del ámbito regional de su competencia, siendo, obviamente, la potestad municipal de planeamiento la que determine, a través de sus planes generales, el modelo de ciudad que quiere. Sin embargo, dicha armonización no suele suceder y nos encontrarnos dentro de una misma Comunidad Autónoma con diferentes tipologías, categorías y nomenclatura de usos urbanísticos, con diferentes definiciones, en función del municipio en el que nos encontremos.

Cuando nos enfrentamos a actividades o usos novedosos surgen conflictos a la hora de determinar en qué tipo o categoría de uso se ajusta esta nueva tipología y, por tanto, en qué suelo o edificación podemos implantarlo. Si a ello unimos que los Planes Generales habitualmente suele ser excesivamente pormenorizados, resulta complicado su encaje.

Y todo ello se acentúa más en momentos en que la transformación social se produce con gran velocidad y el nuevo uso no encuentra acomodo en una norma que, a marchas forzadas, intenta incorporarla a su ordenamiento. Cuando lo hace, vemos como el modelo ha ido evolucionando y lo vuelve a dejar atrás.

Prueba de ello, es que no ha pasado tanto tiempo desde que empezamos a observar —año 2015— las primeras experiencias en EE. UU. El modelo ha ido evolucionando rápidamente, se ha desarrollado e implantado a nivel mundial y se ha ido profesionalizando sin tener, a veces, un marco regulatorio que lo amparara.

No es fácil dar una única definición de *coliving*, en general, pero sí podemos hablar de una serie de características que se dan habitualmente para acercarnos a esta figura que, ya adelanto, se sitúa entre el uso residencial y el terciario de hospedaje.

El *coliving* se define como una modalidad de alojamiento que, en la mayoría de los casos, se oferta en régimen de arrendamiento, donde los usuarios mantienen el uso privativo de determinados elementos del inmueble (habitaciones y baños) y comparten espacios comunes (cocinas, salones, gimnasios, etc.). Este modelo se distingue por su carácter temporal y por la búsqueda de afinidad entre los usuarios, creando un entorno de comunidad. Además, el *coliving* se caracteriza por ofrecer una serie de servicios adicionales que pueden incluir limpieza, mantenimiento, actividades recreativas y educativas, y servicios de bienestar. Estos servicios no solo mejoran la calidad de vida de los residentes, sino que también fomentan la interacción y la colaboración entre ellos, creando un sentido de comunidad y pertenencia. El *coliving* también puede adaptarse a diferentes necesidades y preferencias, ofreciendo desde espacios más económicos y básicos hasta opciones más lujosas y exclusivas. Esta flexibilidad permite que sea una opción atractiva para una amplia variedad de perfiles de usuarios, desde jóvenes profesionales y estudiantes hasta personas mayores.

Presenta, por tanto. características híbridas que lo sitúan entre el uso residencial y el uso terciario.

- **Uso Residencial**: el *coliving* podría considerarse un uso residencial, desde la perspectiva de que la intención del usuario es su utilización como alojamiento con carácter habitual, mientras las circunstancias por las que accede a este tipo de alojamiento no cambien. Esa habitualidad, por tanto, no está reñida con el carácter temporal de su uso. Sin embargo, encaja difícilmente en el uso residencial, tal y como hasta ahora lo venimos entendiendo, porque el espacio privativo no cumple normalmente con el programa mínimo de vivienda, en el concepto arquitectónico y normativo de vivienda, pero es complementado con generosos espacios de uso compartido.
- **Uso Terciario**: el *coliving* también comparte características con el uso terciario en la categoría de hospedaje y, más concretamente en la modalidad de hotel-apartamento, en lo que respecta al producto inmobiliario y,

especialmente, en lo que respecta a la prestación de servicios adicionales (limpieza, manutención, etc.) y que los espacios están amueblados. No obstante, su finalidad principal no es turística, lo que lo distingue, por ejemplo, de los alojamientos turísticos, y no están abiertos a un público general.

5 COMPARACIÓN CON OTRAS FIGURAS DE ALOJAMIENTO

Viviendas de Uso Turístico

Las viviendas de uso turístico se caracterizan por ofrecer alojamiento temporal a turistas, generalmente por períodos cortos. A diferencia del *coliving* y, en general del *flex living* —concepto que engloba otras fórmulas de alojamiento flexible—, su finalidad principal es turística, y están sujetas a una normativa específica que regula aspectos como la duración de la estancia y los requisitos de habitabilidad. Además, el auge de las viviendas de uso turístico ha generado debates sobre su impacto en el mercado de alquiler residencial, la gentrificación y la sostenibilidad urbana. Estos aspectos también deben ser considerados al analizar el *coliving*, ya que su proliferación podría tener efectos similares en ciertas áreas urbanas. Sin embargo, el *coliving* se diferencia de las viviendas de uso turístico en varios aspectos clave. En primer lugar, el *coliving* se enfoca en la creación de comunidades a largo plazo, mientras que las viviendas de uso turístico están diseñadas para estancias cortas y transitorias. En segundo lugar, el *coliving* ofrece una gama más amplia de servicios y actividades que fomentan la interacción y la colaboración entre los residentes, lo que no es común en las viviendas de uso turístico. Finalmente, el *coliving* puede adaptarse a diferentes perfiles de usuarios y necesidades, ofreciendo opciones de alojamiento más flexibles y personalizadas que las viviendas de uso turístico.

Residencias de Estudiantes

Aunque cada vez existen más líneas grises de separación entre ambas tipologías de alojamiento y encontramos más similitudes, ya que comparten con el *coliving* la prestación de servicios adicionales y la creación de un entorno comunitario, las residencias de estudiantes están específicamente destinadas a un grupo demográfico particular y suelen estar vinculadas a instituciones educativas y con una duración limitada al periodo educativo. Es cierto que, en cuanto a los servicios ofrecidos, las residencias de estudiantes han evolucionado para adaptarse a las nuevas demandas de los jóvenes, incorporando espacios de *coworking*, actividades recreativas y programas de bienestar, más propios de los modelos de *coliving*, aunque mantienen una estructura más rígida y menos flexible, con reglas y horarios establecidos por las instituciones educativas, a las que se hayan vinculadas. El *coliving*, por otro lado, ofrece una mayor flexibilidad y autonomía a los residentes, permitiéndoles personalizar su experiencia de alojamiento según sus necesidades y preferencias. Además, el usuario objetivo del *coliving* tiene un abanico más amplio de perfiles, incluyendo a jóvenes profesionales, emprendedores y personas mayores, mientras que las residencias de estudiantes están limitadas a la población estudiantil, aunque pueden existir combinaciones de ambos perfiles en programas educativos ofertados a profesionales ya consolidados o de mayor edad. En cuanto al uso del suelo, es muy clara la vinculación de las residencias de estudiantes con el uso dotacional, aunque pueda darse también en el residencial comunitario, mientras que el encaje del *coliving* en el uso dotacional requiere un plus probatorio de su componente asistencial, con lo que solo podrá darse en casos más limitados.

Hoteles

Aunque el *coliving* comparte algunas similitudes con los hoteles en lo que a los servicios ofertados se refiere, su finalidad principal no es turística y tiene un especial interés en el establecimiento de una comunidad de intereses afines. Sin embargo, existen diferencias significativas entre los hoteles y el *coliving*. Los hoteles están diseñados principalmente para estancias cortas y transitorias, mientras que el *coliving* se enfoca en la creación de comunidades a medio y largo plazo. Es cierto que los hoteles han comenzado a explorar el concepto de *"hotel residencial o de media estancia"*, que combina elementos del *coliving* con la oferta hotelera tradicional pero los hoteles suelen ofrecer una experiencia más estandarizada y menos personalizada, mientras que el *coliving* permite a los residentes personalizar su experiencia de alojamiento y facilita la participación de éstos en actividades y servicios que fomentan la interacción y la colaboración entre ellos.

6 EL *COLIVING* EN EL CONTEXTO JURÍDICO ESPAÑOL

6.1 Normativa urbanística

Actualmente, no existe un marco regulatorio específico que establezca o regule el régimen legal del *coliving* en España. Algunas legislaciones autonómicas y normas urbanísticas municipales ya han dado ese primer paso o están en proceso de hacerlo. Haremos un breve análisis de algunas de las más relevantes:

Madrid

La modificación de las Normas Urbanísticas de Plan General de Ordenación Urbana de Madrid que entraron en vigor en noviembre de 2023 introdujo como una de las novedades más relevantes, la regulación de los modelos residenciales emergentes que se plantean en la actualidad como nuevas formas de alojamiento, tales como el *coliving* (*modalidad habitacional consistente en disponer unidades de alojamiento independientes integradas por dormitorio y baño, que comparten entre sí el resto de los espacios de estancia, cocina y lavandería, que pueden complementarse con otros servicios adicionales de ocio dentro del interior del complejo y que no necesariamente implica vínculo entre los usuarios*) y el *cohousing* como una variante de la vivienda colectiva tradicional en la que predomina una mayor superficie de zonas comunitarias para la convivencia vecinal sobre las zonas privativas de cada vivienda.

Para llevar a cabo esta novedosa regulación, modifica el Capítulo 7.3 referido al Uso Residencial, rompiendo un importante paradigma: **no todo el residencial es vivienda.** Y añadido a ello, el uso residencial puede incluir, además del alojamiento, un elenco de servicios.

Es cierto que las Normas Urbanísticas ya recogían una figura muy residual, el residencial comunitario, pero ahora se crea una categoría con sustantividad propia, para dividir el uso residencial en ***Residencial Vivienda*** y en ***Residencial Residencia***, que a su vez distingue dos subcategorías, ***Residencia comunitaria*** (ya existente y que exige que existan vínculos religiosos, sociales o similares entre los inquilinos) y ***Residencia compartida***, que es lo que conocemos como *coliving*.

Establece unas normas que limitan su implantación en un edificio o parcela residencial ya que únicamente podrán implantarse en situación de edificio exclusivo, entendemos que con el fin de evitar la coexistencia con otros usos con los que podría entrar en cierta conflictividad como el residencial colectivo tradicional o, incluso, el terciario de hospedaje.

Las unidades de alojamiento estarán integradas por dormitorio y baño y, en ningún caso, podrán situarse en plantas inferiores a la baja ni tendrán su piso por debajo del terreno en contacto con ellas. En cuanto a las superficies mínimas de las unidades de alojamiento, se admiten 15 m^2 por cada unidad de alojamiento privativa para uso individual y 10 m^2 por persona cuando se comparte, frente a la superficie mínima de 40 m^2 que se prevé para las nuevas viviendas. Por lo que se refiere a los espacios comunes, se establece una superficie mínima de 25 m^2 para el conjunto de estancia comedor, cocina y zona de lavado y secado de ropa, así como cualesquiera otras zonas de ocio y trabajo, dimensión que se aumentará en 5 m^2 por cada unidad de alojamiento privativo adicional. Una reciente interpretación municipal ha determinado que las unidades privativas no pueden integrar una cocina ya que ello iría en contra del espíritu de comunidad del que pretende impregnarse el modelo y que la implantación del residencial compartido en edificio residencial existente requiere un cambio de uso.

De otro lado, en lo que respecta al *cohousing* se introducen dos tipos en la categoría de vivienda colectiva: tipo 1, en el que las viviendas completan su programa de forma independiente y tipo 2, en el que las viviendas completan su programa mediante un espacio privativo y otro comunitario de estancia y reposo al servicio de los residentes del edificio, en el que se integra precisamente esta modalidad, permitiéndose reducir la superficie mínima de la vivienda de 40 m^2 a 30 m^2, siempre que tal minoración de superficie se destine a ampliar los espacios comunes del edificio. Al igual que en las residencias compartidas, las unidades de alojamiento no podrán situarse en plantas inferiores a la baja, si bien en este caso no se exige su implantación en situación de edificio exclusivo.

Por último, es importante señalar que dichas normas son objeto de interpretación constante por los servicios municipales, en ocasiones mediante respuestas que se vienen planteando por los particulares que presentan casuísticas no reguladas por la norma de manera clara. No

siempre las diferentes áreas municipales vienen interpretando de la misma forma las normas, por lo que estos documentos resultan útiles para entender el contenido de las normas en estos períodos temporales en los que aún no tenemos criterios jurisprudenciales que hayan podido realizar dicha interpretación.

Sirvan como ejemplo, algunas cuestiones de interés que fueron objeto de consulta y resueltas por los servicios técnicos municipales y que pueden condicionar de manera importante cualquier proyecto de implantación de un *coliving*, publicadas en junio de 2024:

1 En un edificio residencial existente, ¿es posible la implantación de la categoría de residencia compartida si no se transforma todo el edificio?

El artículo 7.3.11.5 de las NNUU establece que las residencias compartidas solo podrán implantase en edificio exclusivo. Por ello, en consecuencia, sería necesario el cambio de uso de la totalidad del edificio si se pretendiese su implantación en un edificio existente.

2 ¿Se puede compartir baño entre dos dormitorios en las residencias compartidas?

Por razones de privacidad, las unidades de alojamiento, aunque puedan alojar a más de una persona, se configuran en la norma como unidades independientes y autónomas, lo que descarta que el baño pueda ser compartido por varias unidades de alojamiento.

3 ¿Pueden tener las unidades de alojamiento privativas espacios adicionales con finalidades distintas a las de dormitorio y baño?

Que las unidades de alojamiento de las residencias compartidas dispusieran de otras zonas distintas al dormitorio y el baño, como pudieran ser zonas de estancia y cocina, distorsionaría su propia naturaleza, dando lugar a unidades de alojamiento con composición similar a la de las viviendas, más propio de una promoción de vivienda colectiva tipo 2, aunque sin cumplir las condiciones normativas de las mismas.

Por lo tanto, para evitar resultados contrarios al objetivo de la MPG de integración de los nuevos modelos residenciales en las adecuadas condiciones de habitabilidad, confort y salubridad, se considera que las unidades de alojamiento privativas de las residencias compartida solo estarán integradas por dormitorio y baño, con las dimensiones mínimas contempladas en el artículo 7.3.11.3 de las NNUU.

Otras cuestiones que han suscitado también interpretaciones por la Comisión de Seguimiento del Plan General de Madrid se refieren a la posibilidad de implantar edificios de residencial compartido en edificios existentes que tengan algún grado de protección.

Ello sucede porque en su momento, cuando se introdujeron las modificaciones en el Capítulo 7.3, no se pensó en el impacto que pudiera tener esta nueva configuración de los edificios residenciales con las normas que regulan la protección de los edificios (Capítulo 4).

Para el caso de edificios catalogados con nivel de protección estructural el artículo 4.3.8.5.c) el PGOUM97 establece que "*no se podrá subdividir en unidades con superficie útil menor de 60 m², admitiéndose para cada planta del edificio en cuestión la existencia de una unidad de superficie inferior*".

A este respecto, el artículo 4.3.8.6 PGOUM indica que para la implantación en edificio exclusivo del uso terciario hospedaje en edificios protegidos con nivel 1 o 2, "*será precisa la tramitación previa de un plan especial de protección, donde deberá quedar debidamente acreditada la restauración de todos los elementos protegidos, el mantenimiento de las características constructivas y formales del inmueble, y la compatibilidad del nuevo uso propuesto con la conservación de los valores derivados de su tipología original, siendo preceptivo para ello el informe favorable de la CPPHAN*".

Sin embargo, el artículo 4.3 PGOUM omite cualquier referencia a la posibilidad de subdividir el edificio en unidades menores para poder implantar una residencia compartida. Este es el vacío al que nos referimos y, ante el cual, la Comisión de Seguimiento del Plan General informó que se necesita una modificación del Plan General para establecer que la implantación del uso residencial compartido en edificios con nivel de protección estructural requieran de la tramitación previa de un Plan Especial.

Está modificación de Plan General se encuentra ahora en tramitación y aprobada inicialmente por acuerdo del 12 de diciembre de 2024 por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, y publicado en el Boletín de la Comunidad de Madrid el

7 de enero de 2025 ("Plan Reside"), introduce un apartado e) al artículo 4.3.8.5 PGOUM, que prevé la posibilidad de que los edificios catalogados con nivel de protección estructural puedan subdividirse en unidades de alojamiento menores a 60 metros cuadrados mediante la tramitación de un plan especial de protección. Concretamente recoge lo siguiente:

> Los edificios catalogados en grado integral y en grado estructural podrán subdividirse en unidades menores a las establecidas en los subapartados b) y c) 6 anteriores, mediante la tramitación de un plan especial de protección en el que se identifiquen los valores del edificio y garantice la conservación de los mismos.

Valencia

A nivel autonómico resulta interesante mencionar la Ley autonómica 3/2023, de 13 de abril, de viviendas colaborativas de la Comunitat Valenciana que tienen como objetivo fomentar el desarrollo de proyectos con espacios comunes que propicien la creación de comunidad de intereses, en un régimen cooperativo o asociativo. Comparte características con el *coliving*, principalmente en el objetivo de crear comunidad, pero se separa en el sentido de estar hablando de viviendas, no ser gestionadas por un operador sino por los propietarios, y por tener como principal objetivo la asequibilidad en cuanto al precio.

Por otro lado, la ciudad de Valencia se encuentra en estos momentos en un proceso de revisión de sus Normas Urbanísticas mediante una Modificación de la Ordenación pormenorizada.

En la actualidad, el artículo 7.4 del Plan General regula el *uso residencial comunitario* describiéndolo como

> edificios destinados al alejamiento permanente de colectivos que nos constituyen unidades familiares, tales como: residencias de estudiantes, de ancianos, comunidades cívicas, comunidades religiosas, internos en instituciones penitenciarias, etc

Por primera vez, el documento en revisión incorpora las figuras de *coliving, cohousing* y *flex living* en su artículo 10.7.

La normativa valenciana distingue entre el uso en residencial o en terciario de estas modalidades en función de que la puesta al usuario sea el mero alojamiento, para que sea considerado residencial, o incluya servicios propios del sector hotelero, considerando en tal caso como un uso terciario. Y además introduce una limitación temporal en el sentido de que el alquiler por más de 10 días no es turístico.

Cataluña

Por otro lado, si hablamos de normativa a nivel Comunidad Autónoma, Cataluña fue la primera región que ha regulado una modalidad de *"alojamientos de espacios comunes complementarios"* en su Decreto Ley 50/2020, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para estimular la promoción de vivienda con protección oficial y de nuevas modalidades de alojamiento en régimen de alquiler.

Como vemos, ha optado por la inclusión de estos modelos en su regulación jurídica como soluciones de emergencia ante la falta de oferta para un sector de la población que presenta grandes dificultades para el acceso a la vivienda, y no como una opción entre diferentes alternativas aspiracionales.

Aunque el *coliving* puede contribuir a ello, no creo acertado enfocar su regulación desde esta óptica exclusivamente y olvidar el objetivo aspiracional y de oportunidad que persiguen la mayoría de los residentes de estos modelos.

6.2 Normativa de arrendamientos urbanos

En el contexto español actual, resulta necesario resaltar las siguientes normas que afectan al arrendamiento de alojamientos:

- **Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU)**: regula los contratos de arrendamiento de vivienda y de uso distinto al de vivienda.
- **Código Civil**: proporciona el marco general para los contratos de arrendamiento.
- **Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre que regula el procedimiento de Registro Único de Arrendamientos y se crea la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos**: normativa nacional que traspone la normativa comunitaria para alojamientos que se ofrecen a través de plataformas.
- **Normativa sectorial sobre alojamientos turísticos**: regula los requisitos y condiciones para los alojamientos turísticos.

La Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU) y el Código Civil proporcionan el marco general para los contratos de arrendamiento, incluyendo aquellos que podrían aplicarse al *coliving*. La normativa sectorial sobre alojamientos

turísticos también puede ofrecer algunas directrices relevantes, especialmente en lo que respecta a los requisitos de habitabilidad y los derechos de los inquilinos.

Sin embargo, es evidente que se necesita una normativa específica que aborde las particularidades del *coliving*, incluyendo aspectos como la duración de los contratos, los servicios adicionales, y las obligaciones de los operadores y los usuarios. Esta normativa específica debería ser desarrollada en colaboración con los diferentes actores del sector, incluyendo operadores de *coliving*, inquilinos, y autoridades locales y regionales, para asegurar que se aborden todas las necesidades y preocupaciones relevantes.

Como hemos apuntado ya, las características clave del coliving y, en general de lo que venimos ya denominando como *flex living*, son i) explotados en régimen de alquiler con los espacios amueblados; ii) con uso temporal en cuanto al plazo contractual; iii) explotados por un tercero profesional que realiza una actividad económica; iv) que constituye durante ese plazo temporal la residencia habitual del arrendatario; v) que se crea una comunidad de intereses afines; vi) que incluyen servicios y no un mero alojamiento.

Resulta importante detenernos en analizar si existen unos plazos mínimos de arrendamiento de los espacios de *coliving o flex living*, y para ello es importante distinguir en lo que entendemos por **residencia habitual o residencia permanente**, aunque muchas veces se utilicen ambos términos como si fueran la misma cosa. Ser considerado como residencia habitual puede tener también consecuencias desde el punto de vista fiscal, de empadronamiento y exigencia de servicios, de obligaciones en cuanto a los plazos de contrato, etc.

A modo de ejemplo, el Decreto 84/2020, de 7 de octubre, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se regula el procedimiento de asignación y el uso de viviendas construidas al amparo de concesión demanial en suelos de redes supramunicipales establece en su artículo 3.2 que se considera que la vivienda es destinada a domicilio habitual y permanente siempre que no permanezca desocupada más de tres meses seguidos al año.

La Ley 1/1999 de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid determina como infracción muy grave "*d) La utilización de los establecimientos de alojamiento turístico como residencia permanente, o cualquier otra finalidad distinta del uso turístico*".

Habitual es aquello que se hace, padece o posee con continuación o por hábito mientras que permanente es aquello que permanece, que tiene una duración firme, constante con vocación de estabilidad, de inmutabilidad.

El Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLS2015) en su artículo art. 2.3 define lo que considera Residencia habitual, señalando que es la que constituya el domicilio de la persona que la ocupa durante un período superior a 183 días al año y las normas fiscales se pronuncian en igual sentido.

El INE entiende por residencia habitual el lugar donde una persona normalmente pasa los periodos diarios de descanso, sin tener en cuenta las ausencias temporales por viajes de ocio, vacaciones, visitas a familiares y amigos, negocios, tratamiento médico o peregrinación religiosa. No obstante, se ha de puntualizar que solo se considerarán residentes habituales en una circunscripción territorial:

- Aquellos que, según la definición anterior, hubieran residido habitualmente en la misma por un periodo continuado de al menos doce meses.
- Aquellos que, según la definición anterior, hubieran establecido su residencia habitual en la misma hace menos de doce meses pero tuvieran intención de permanecer en ella al menos un año.

Según la jurisprudencia, las notas que definen la temporalidad son las siguientes:

1. En primer lugar, "temporalidad" debe entenderse de una manera amplia y flexible.
2. Existencia de un plazo concertado para habitar transitoriamente y por razones diversas la vivienda.
3. Cuando claramente la ocupación del inmueble responda a exigencias circunstanciales, esporádicas o accidentales determinantes del contrato, y no a la necesidad de habitarlo permanentemente.
4. No tener vocación de permanencia o de satisfacer la necesidad de vivienda del arrendatario.
5. Limitación temporal u ocasional de los periodos de ocupación, verificados de manera más o menos discontinua.

6 Indicar en el contrato cual es el domicilio habitual del arrendatario puede ser entendido como una prueba de que el arredramiento del *flex living* no es permanente.
7 Arrendar la vivienda completamente amueblada (nota que puede ser común a unos y otros arrendamientos pero que se predica generalmente de los de temporada, siendo uno más de los exponentes para presumir que no se está en presencia de un arrendamiento de vivienda habitual).

La LAU establece que los alquileres de vivienda que no tengan especificado contractualmente el plazo, tendrán una duración mínima de 1 año.

La LAU no está regulando esta limitación temporal para el *coliving* por dos razones fundamentales. La primera, que no hablamos de vivienda en el sentido técnico de la palabra (aunque la LAU habla en su artículo 2.1 de *edificación habitable*) y, la segunda, que el usuario o destinatario no busca satisfacer la necesidad permanente de vivienda.

Es importante añadir que cuando se redactó la LAU no se estaba pensando en estos nuevos modelos de habitar los edificios, lo que podría sugerir su aplicación más o menos forzada, pero tampoco las posteriores modificaciones han incluido referencia alguna a estos modelos, como sí dejó claro en su artículo 5 al dejar excluidos de su régimen las viviendas de uso turístico:

> la cesión temporal de uso de la totalidad de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, comercializada o promocionada en canales de oferta turística o por cualquier otro medio de comercialización o promoción, y realizada con finalidad lucrativa, cuando está sometida a un régimen específico, derivado de una normativa sectorial turística.

En cualquier caso, soy de la opinión, de que cuando el objeto de arrendamiento no es una vivienda en el sentido técnico de la palabra, las normas arrendaticias que se le deben aplicar, a lo sumo, son las que en la LAU se refieren al uso distinto de vivienda y, por supuesto, las generales del Código Civil.

Una cuestión que genera una gran controversia es el plazo de duración de los contratos de *coliving o flex living*, en general. ¿Opera la libertad de pactos sin límites o existen prórrogas forzosas como ocurre con la vivienda (hasta cinco años en el caso de que el arrendador sea persona física y siete años si es persona jurídica[1])?

Es importante destacar que el usuario de un *flex living* precisamente lo que busca es la flexibilidad, también en cuanto al plazo contractual. No necesita una protección legal en este sentido porque ello le alejaría de su objetivo, como quizás sí pueda serlo el arrendatario de una vivienda para uso permanente.

Por tanto, las características del objeto del arrendamiento, el objetivo del usuario, la consideración del alojamiento como un servicio y, como no, porque la LAU no establece plazos mínimos para los arrendamientos de uso distinto de vivienda, nos llevan a concluir que impera la libertad de pactos en cuanto a los plazos de arrendamiento.

6.3 Relaciones jurídicas de los intervinientes y tipos contractuales

Otro de los aspectos que resulta imprescindible analizar y que diferencia los modelos de *flex living* y del *coliving* del arrendamiento tradicional, es el modo en que se articulan las relaciones entre los sujetos intervinientes, ya que habitualmente es una relación a tres. La entrada de la figura del gestor, empresa explotadora del negocio, que viene incluso exigida legalmente en la mayoría de las normativas, se configura como una figura intermedia entre propietario y usuario.

El contrato de arrendamiento de habitación o, en algunos casos, el contrato de arrendamiento sujeto a la Ley de Arrendamientos Urbanos, regularán parte de las relaciones de los intervienes, aunque por las características que antes apuntábamos deberá existir otro nexo contractual entre propietario y empresa gestora en las que se pueden dar diferentes fórmulas, desde el arrendamiento común hasta figuras de *management* u otras fórmulas mixtas y más sofisticadas en las que se pueda compartir el riesgo de la explotación.

Además, en el caso de proyectos que puedan dar cabida a soluciones de determinados segmentos de la población que pudieran ser implantados en suelos dotacionales, podrán surgir relaciones

1_Artículo 9 de la LAU en la modificación introducida por el Real Decreto-Ley 7/2019, de 1 marzo.

contractuales entre las empresas gestoras y entidades públicas o privadas.

Por tanto, el diseño jurídico de la operación deberá ser abordado de manera particular y con total libertad de pactos, conforme a lo establecido en el artículo 1255 del Código Civil articulada sobre un contrato de arrendamiento o subarrendamiento de habitación o unidad de alojamiento y servicios, donde es recomendable establecer, al menos:

- objeto del contrato
- duración y causas de finalización del contrato
- uso
- precio y servicios que incluye[2]
- garantías
- normas de régimen interno

6.4 Flex living, coliving y otras fórmulas contractuales afines

Flex living y arrendamiento de vivienda

Dos son las principales diferencias de los modelos de coliving y los de arrendamiento de vivienda.

Por un lado, el objeto arrendado, ya que los espacios privativos no cumplen normalmente el programa mínimo de vivienda. Y, por otro lado, el destino, ya que el usuario de un coliving no busca satisfacer la necesidad de alojamiento con carácter de permanencia, aunque sí habitual.

Si hablamos de flex living, en general, quizás nos encontremos con un objeto similar en ocasiones, ya que cabe perfectamente el arrendamiento de vivienda, pero igualmente sería diferente en cuanto al destino del alquiler, que no constituye la necesidad permanente de vivienda, lo que encajaría mejor en el contrato de temporada.

Por ello, entendemos que en ningún caso deben ser aplicadas para los proyectos de flex living las normas de la Ley de Arrendamientos Urbanos vigente (en adelante LAU) para uso de vivienda.

Coliving y contrato de habitación

Si hablamos de coliving, podemos asegurar que el contrato de habitación es el tipo de contrato que más encaja y en el que impera la libertad de pactos, según lo dispuesto en los artículos 1542 a 1582 del Código Civil. Su objeto y destino se asemejan pero como hemos dicho el componente de servicios que van más allá del mero alojamiento, la importancia y calidad de los espacios comunes y la creación de comunidad de intereses afines que se dan en el *coliving* y no en el arrendamiento de habitación, marcan la diferencia entre ambos.

Mayores diferencias hay en el *flex living*, cuando este se refiere a una vivienda, por la diferencia esencial en el objeto.

Coliving y contrato de hospedaje

El contrato de hospedaje es un contrato atípico y de naturaleza compleja, de tracto sucesivo en el que se combina el arrendamiento de cosas (espacio), arrendamiento de servicios, que tiene una duración temporal.

En lo que respecta a los servicios ofertados junto al alojamiento, la temporalidad y la similitud del objeto —un espacio privativo junto con espacios comunes en el mismo edificio—, existe una identidad entre el contrato de hospedaje de la industria hotelera y el *coliving*, es decir, en el objeto, si bien en cuanto a la finalidad de la estancia se diferencia, ya que el *coliving* persigue la habitualidad en la estancia mientras que el modelo hotelero tiene una motivación fundamentalmente turística (incluida el turismo de negocios) o vacacional.

7 CONCLUSIONES

El *coliving* representa una nueva fórmula de alojamiento que responde a las necesidades de una sociedad en constante cambio. Su encaje en el ordenamiento jurídico español requiere una adaptación flexible a las normativas existentes, considerando sus características híbridas entre el uso residencial y el uso terciario. Comparado con otras figuras de alojamiento, el *coliving* se distingue por su carácter aspiracional y comunitario con prestación de servicios adicionales con diferente alcance, lo que lo convierte en una opción atractiva para diversos perfiles de usuarios.

2_La consulta vinculante de la Agencia Tributaria V2607-22, de 22 de diciembre del 2022 analiza la aplicación del IVA a la explotación bajo la modalidad de *coliving*, considerando que este tipo de arrendamiento puede también quedar sujeto y no exento de IVA en la medida en que, además de la correspondiente habitación o apartamento, se ofrezcan conjuntamente otros servicios adicionales que puedan ser asimilables a los de la industria hotelera.

Se encuadra dentro de lo que conocemos como *flex living,* en el que se incluyen otras fórmulas más enfocadas a la creación de comunidad como el *cohousing* o el *cosenior* o *senior living,* o con una menor interacción comunitaria como las residencias de estudiantes o los alquileres temporales flexibles.

Fórmulas todas ellas que han ganado protagonismo debido a los cambios sociales y a una limitada oferta de vivienda en España, unido a unos fundamentos de mercado favorables.

Factores como el fuerte crecimiento demográfico (la población aumentó en medio millón de habitantes al año en promedio entre 2022 y 2024), el aumento de los estudiantes internacionales atraídos por la calidad de la oferta educativa (incremento del 40% frente al periodo prepandemia) y el envejecimiento poblacional (los mayores de 65 años superarán el 25% de la población española a partir de 2030) respaldarán la expansión de este segmento a medio y largo plazo (fuente CAIXABANK RESEARCH).

La edad media de emancipación en España se sitúa en torno a los 29 años, según datos de INE, una de las más altas de Europa. Además, el número de personas por hogar ha disminuido en las últimas décadas, pasando de 3,2 personas por hogar en 1991 a 2,5 en 2020. Se espera que esta tendencia continúe en los próximos años, hasta llegar a un ratio aún menores, con un aumento en el número de hogares unipersonales y una mayor demanda de soluciones de alojamiento flexibles y asequibles.

Además, el *coliving* puede ofrecer una solución a la escasez de viviendas asequibles, al proporcionar opciones de alojamiento más económicas y flexibles que las viviendas tradicionales. Esto puede ser especialmente beneficioso en áreas urbanas con precios altos donde el *coliving* puede ayudar a aliviar la presión sobre el mercado de alquiler y ofrecer alternativas accesibles para diferentes perfiles de usuarios.

Resulta indudable la contribución del *coliving* al desarrollo económico local, por ser un herramienta idónea para proporcionar alojamiento a los empleados de empresas que pretenden implantarse en una ciudad o ampliar su actividad con nuevas líneas de actividad.

Esa capacidad de atraer talento con profesionales y emprendedores que buscan un entorno de vida y trabajo flexible y colaborativo, esa una de las razones de su extraordinario desarrollo.

Para garantizar ese desarrollo resulta necesaria una regulación adecuada. Es fundamental establecer un marco normativo específico que proporcione seguridad jurídica a los operadores y proteja los derechos de los usuarios, permitiendo una convivencia armoniosa con las formas tradicionales de alojamiento y defendiendo la libre competencia. Este marco normativo debe incluir aspectos como la definición clara del *coliving*, los requisitos de habitabilidad, las obligaciones de los operadores, los derechos de los usuarios y las medidas de control y supervisión y un amplio margen de compatibilidad con otros usos a los que complementa.

Resultaría, además, una gran oportunidad de colaboración entre el sector público y privado para promover el desarrollo sostenible del *coliving* y asegurar que se integre de manera efectiva en el tejido urbano.

478

Hacia una parametrización del *Cohousing*: definición y aplicación al caso de Madrid

Towards a parameterization of Cohousing: definition and application to the case of Madrid

Anaïs García-Pérez [1]
Luis Moya-González [2]

[1] Doctora Arquitecta.
anaisgpe@gmail.com; https://orcid.org/0000-0002-0362-6311

[2] Doctor arquitecto. Catedrático Emérito Universidad Politécnica de Madrid (UPM).
lmoyago@gmail.com; https://orcid.org/0000-0001-9363-0033

Resumen

Ante el creciente número de casos de *cohousing* en Madrid, y tras realizar un estudio de ejemplos europeos, se propone una parametrización de este tipo de vivienda colectiva colaborativa. Esta parametrización nace a raíz de un análisis comparativo de casos europeos previo y se aplica directamente a todos los casos activos en la Comunidad de Madrid. Pretende servir a futuras investigaciones, a modo de consenso, sobre los aspectos a concretar y analizar, así como de punto de partida para ampliar, completar o modelar dichos parámetros. Esta parametrización ayuda a contextualizar las diferencias y similitudes entre los distintos desarrollos. También facilita la identificación de las tendencias u opciones mayoritarias.

Palabras clave

Cohousing | Vivienda colectiva | Vivienda colaborativa | Parámetros

Abstract

After carrying out a study of European examples, and observing the growing number of cohousing cases in Madrid, a parameterization of this type of collaborative collective housing is proposed. This parameterization arises from the previous comparative analysis of European cases and is directly applied to all active cases in the Community of Madrid. It is intended to serve future research as a consensus on the aspects to be specified and analyzed, as well as a starting point to expand, complete or model these parameters. This parameterization helps to contextualize the differences and similarities between the different developments. It also facilitates the identification of trends or majority options.

Keywords

Cohousing | *Collective housing* | *Collaborative housing* | *Parameters*

ESTUDIOS / ARTICLES_E23
CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
VOL. LVII, Nº 225, OTOÑO 2025
PÁGS. 478-497
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.225.23
CC BY-NC-ND
RECIBIDO: 23.02.2025
REVISADO: 04.06.2025

1 INTRODUCCIÓN

Para hablar de *cohousing* nos remontamos a Dinamarca, a mediados de los años 70 del siglo pasado, es en ese momento y en ese lugar donde nacen las primeras comunidades que se desarrollan bajo los principios del *cohousing*.

Desde los inicios del *cohousing* hasta hoy han sido varios los autores que han ido acotando el término, partiendo de la primera definición realizada McCamant y Durrett en sus investigaciones durante los años 1970 y 1980. Lo definen como una forma de vivienda colectiva que puede variar en tamaño, ubicación, tipo de propiedad, diseño y prioridades, pero que tiene cuatro características comunes (MCcamant y Durrett, 1988): ser un proceso participativo, tener un diseño comunitario intencionado, contar con extensas instalaciones comunes y que la gestión de la comunidad la realicen los residentes. Más adelante Vestbro (Vestbro, 2000) clasifica los *Cohousing* en 5 tipos, e intensifica en su definición el sentido de comunidad y ayuda con las tareas domésticas. Para algunos autores como Martin Field (Field, 2004), el *Cohousing* va más allá de un desarrollo de viviendas, y amplía su impacto considerando el *cohousing* un estilo particular de desarrollo de barrio. Por otro lado, Matthieu Lietaert (Lietaert, 2010) aporta a la definición de *cohousing* el contexto en el que se desarrolla: un contexto urbano o semiurbano.

Como recordó Meltzer (Meltzer 2005), el concepto de *cohousing* no es nuevo, tiene sus raíces en las sociedades occidentales utópicas, feministas y preindustriales, donde las pequeñas comunidades solían vivir y mantenerse compartiendo recursos, propiedades y aspiraciones.

En la actualidad con frecuencia al hablar de *cohousing* se hace referencia a realidades o ideas de muy diversa índole. Por ello, es necesario establecer de forma clara qué se entiende y qué no, bajo dicho concepto. Definimos *Cohousing* como un tipo de vivienda colectiva que se compone de viviendas privadas y amplios espacios comunes donde se realizan actividades comunitarias entre los vecinos de manera habitual. Normalmente en régimen de propiedad y gestionado por los propios copropietarios. Tiene un fuerte componente social tanto en su uso como en el diseño de sus espacios. No tienen fines especulativos (García, 2022)

El *cohousing* aparece a raíz de un desencuentro entre oferta y demanda de tipología de vivienda, en una sociedad cada vez más urbana donde la vivienda no solo es poco accesible económicamente sino también poco flexible para los modelos de hogares existentes.

El *cohousing* llega a Madrid a partir del año 2000, con un desarrollo situado en Torremocha del Jarama que no nace como *cohousing*, pero que, por sus características de gestión, diseño y programa concuerdan con este modelo. Es decir, se construye un desarrollo de *cohousing* sin saber qué es *cohousing*. No es necesario ponerle nombre para desarrollarlo, sin embargo, gracias a características propias de este tipo de vivienda colectiva se puede llevar a cabo el proyecto.

En Madrid durante los últimos años el interés por el *cohousing* viene reflejado por el incremento de desarrollos, algunos de los cuales sí se han podido llevar a cabo, y otros, han tenido que abandonar ante la falta de oportunidades.

Este interés en el *cohousing* está propiciado por dos factores principalmente, el primero y principal es el problema de acceso a la vivienda; durante las últimas décadas el problema de acceso a la vivienda sigue siendo una realidad en

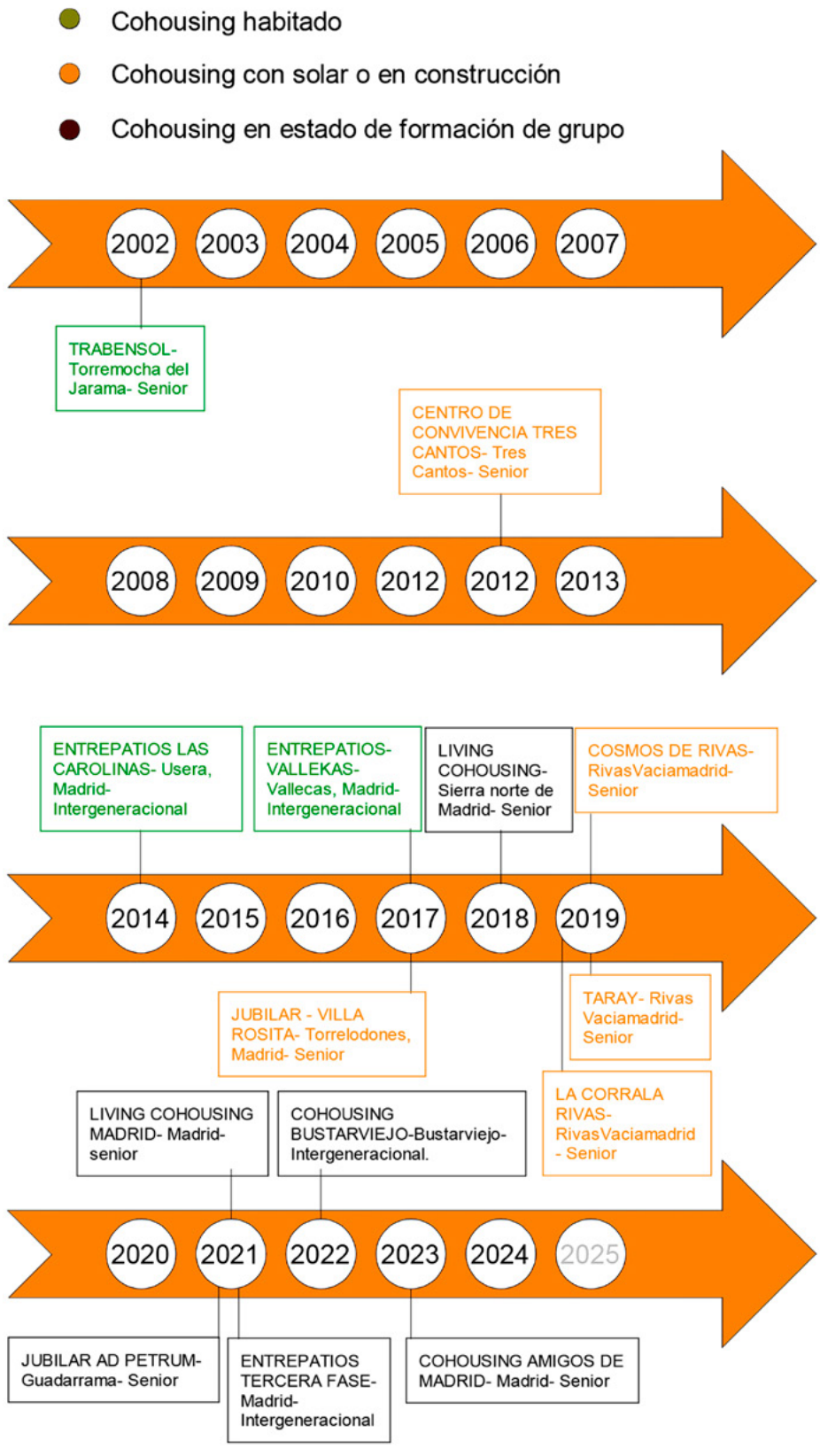


FIG. 1. Esquema temporal de casos de *cohousing* en Madrid
Fuente: Elaboración propia

la ciudad de Madrid, el segundo factor sería el cambio de la sociedad tanto en modelos de consumo como en formas de vida y de habitar (Pérez y Moya, 2018)

En la actualidad hay 14 casos de *cohousing* en la Comunidad de Madrid, de los cuales 12 surgen en la última década (desde 2014). Actualmente solo tres están habitados, si bien 2 están cerca de poder habitarse y otros tres con suelo adjudicado (Fig. 1).

A pesar de ser un movimiento en auge, aunque minoritario, desde nuestra investigación observamos que carece de un consenso en la parametrización del mismo, por ello proponemos una serie de parámetros que ayuden a la caracterización de cada desarrollo, así como al estudio y posterior comparación de casos que facilite y unifique futuras investigaciones.

2 OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

El presente texto forma parte de una investigación más amplia que estudia el *Cohousing* desde sus orígenes hasta nuestros días. Para ello se realizó un recorrido histórico y una revisión bibliográfica de las distintas definiciones que se le han ido dando a lo largo de su corta historia.

El objetivo fundamental de esta parte de la investigación es el de comenzar la definición de unos parámetros de estudio de los desarrollos de *cohousing*, con el fin de sistematizar el análisis de casos y facilitar con ello el estudio comparativo.

Para este trabajo de indagación y definición de parámetros se utiliza una metodología mixta que combina estudios empíricos con el marco teórico que incluye la estrategia del estudio de casos.

La aplicación de esta parametrización a los Casos de Madrid se realiza tras localizar y analizar cada uno de los presentes en la Comunidad.

La metodología de la investigación ha tenido los siguientes hitos:

- Recopilación de información del origen de los proyectos, así como documentación gráfica de los mismos.
- Visitas técnicas a las actuaciones objeto de estudio, siempre que ha sido posible, para recoger todos los datos básicos para la definición de los espacios de referencia en cada ciudad analizada a partir de los criterios de partida.
- Recogida de material informativo y documental en los organismos gestores, que permita un mayor acercamiento a los proyectos desarrollados, así como a los datos estadísticos, las problemáticas existentes y los resultados obtenidos en las áreas seleccionadas.
- Entrevistas a usuarios o asociaciones de los casos de estudio.
- Recopilación de información de manera presencial en sesiones informativas en la fase de creación de los grupos de *cohousing*.

3 PARAMETRIZACIÓN DEL *COHOUSING*

Los parámetros que se definen a continuación nacen a partir de un estudio de casos europeos, y posteriormente se aplican como metodología comparativa en el estudio de casos de la Comunidad de Madrid.

Tras el estudio de ejemplos europeos acabamos detectando una serie de preguntas que son recurrentes y cuyas respuestas ayudan a agrupar los distintos desarrollos. Estas cuestiones, cuya respuesta da nombre a los parámetros, son a la vez sencillas y necesarias y responden a preguntas directas y concisas cuyas posibilidades de réplica están acotadas, lo cual facilita el ejercicio comparativo (Fig. 2).



FIG. 2. Parámetros e iconos de los parámetros
Fuente: Elaboración propia

– Localización: hace referencia a su ubicación exacta y a su clasificación según las subcategorías definidas para la investigación.
– Usuarios: distingue entre tipos de residentes según sus edades y modelos de hogar.
– Tenencia: alude al tipo de propiedad del proyecto.
– Normativa: definición de la normativa a la que está sujeto el desarrollo.
– Financiación y gestión: se detalla el tipo de financiación que tiene el proyecto, así como el modelo de gestión por el que ha optado.
– Programa: hace referencia al tipo de diseño que tiene el desarrollo, su tamaño tanto en número de alojamientos como en número de usuarios.
– Arquitectura: se describe el componente arquitectónico del proyecto, tanto su sistema constructivo como sus instalaciones desde el punto de vista del aprovechamiento y el consumo.

Cada uno de estos parámetros tiene sus subcategorías que emergen según avanza el número de casos analizado. De esta manera se va construyendo una matriz de parámetros y subcategorías, u opciones de los mismos, que pretende enriquecerse según se vayan examinando o añadiendo casos de estudio.

3.1 Localización

¿Dónde se ubica el desarrollo?

La categorización del lugar del que hablamos proporciona el primer parámetro: localización. Podemos decir que el *cohousing* tiene su más amplio sentido en localizaciones urbanas (Lietaert, 2010), sin que esto signifique que no puedan ubicarse en entornos más rurales o periféricos. Sin embargo, creemos que su propia naturaleza lo sitúa en entornos poblados y con un alto nivel urbano.

Dentro de estas localizaciones urbanas, y trasladándolas al caso de Madrid, distinguimos

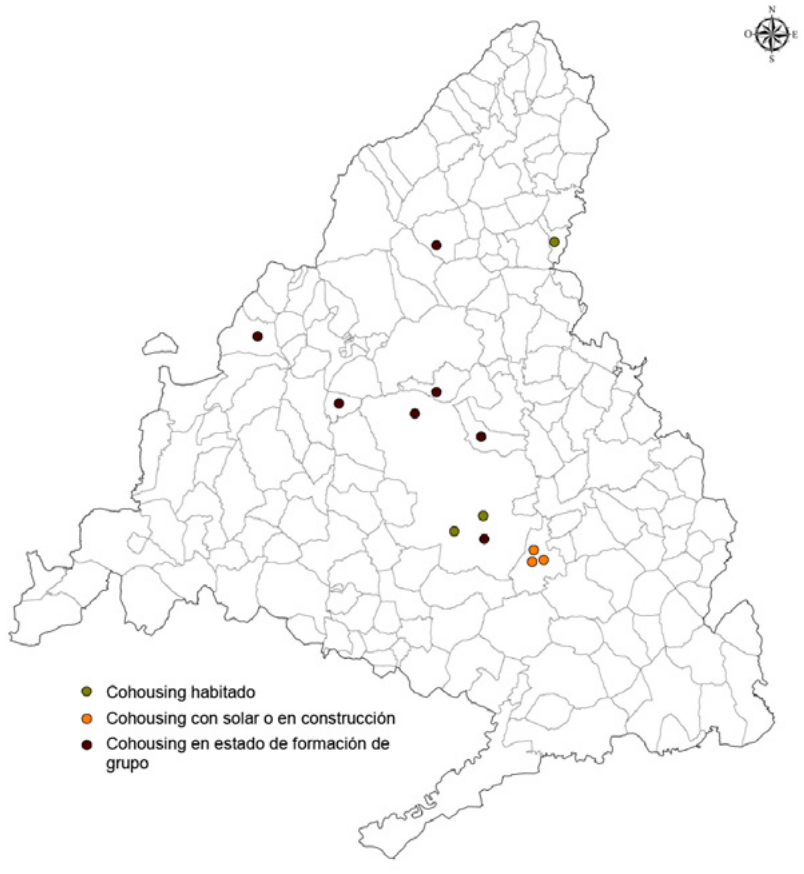


FIG. 3. Mapa de localización de casos de cohousing en Madrid
Fuente: Elaboración propia

cuatro ubicaciones diferentes que podemos ver representadas en la Fig. 3:

– Centro y ensanche: Serían aquellos *cohousing* localizados en el interior de la M30.

Actualmente no hay ninguno construido ni en desarrollo. La realidad de esta ubicación es que hay poco suelo disponible y a un elevado precio.

– M30-M40: Serían aquellos localizados entren la M30 y la M40.

Actualmente están Entrepatios Las Carolinas y Entrepatios Vallekas habitados, y Entrepatios tercera fase en formación. En esta ubicación las posibilidades de conseguir suelo son menores tanto por la disponibilidad del mismo como por su coste.

– Periferias: Se trataría de los *cohousing* situados más allá de la M40, e incluiría los pueblos anexionados a Madrid. Serían los casos de Cohabita Rivas, el Centro de convivencia Tres Cantos, o Jubilar Ad Petrum.
– Otros núcleos urbanos: Hace referencia a los *cohousing* ubicados en otros núcleos urbanos de la Comunidad de Madrid. Tal es el caso de Trabensol, *cohousing* Bustarviejo, Jubilar Villa Rosita o *Living cohousing* sierra norte.

3.2 Usuarios

¿Quién reside allí?

Aparece así el parámetro de usuario, tan pertinente y necesario en un tipo de vivienda colectiva colaborativa, donde los propios usuarios son los protagonistas del proceso y gestión del desarrollo.

Los usuarios del *cohousing* son el principio y el fin de este tipo de vivienda colectiva. El principio ya que es de ellos de quienes nace la idea y la iniciativa de este tipo de vida comunitaria o colaborativa, y el fin ya que es para ellos y con ellos con los que se diseña y se lleva a cabo el proyecto.

Estos usuarios son gente que por una razón más ideológica o por otra más práctica, encuentran en este tipo de vivienda colectiva comunitaria la respuesta a sus necesidades. Estas necesidades pueden ser de índole social: integración, apoyo, comunidad, pertenencia; económica: difícil acceso a financiaciones o a una vivienda en general; búsqueda de ahorro en consumos, o de mercado: no encuentran alternativas de viviendas que se ajusten a sus necesidades en el mercado actual.

Según el tipo de usuarios que resida en el *cohousing*, para los casos que nos ocupan, diferenciamos tres tipos de desarrollos:

– Senior: son aquellos desarrollos de *cohousing* especialmente pensados y diseñados para la tercera edad. En ellos se pretende propiciar un tipo de envejecimiento activo y acompañado. Algunos de estos desarrollos pueden contemplar la existencia de servicios de asistencia sanitaria dentro de los mismos.

Las principales razones por las que los futuros residentes se interesan en este tipo de vivienda son la compañía, la vida activa y la posible necesidad de asistencia. Otras razones tienen que ver con la accesibilidad y adaptabilidad de los espacios, ya que algunas de las viviendas que habitan los futuros residentes no son accesibles o bien, sus espacios no están pensados para las nuevas necesidades que van apareciendo según vamos cumpliendo años.

Se podría diferenciar entre *cohousing* senior y *cohousing* senior asistida. Esta clasificación se hace más necesaria en el caso que nos ocupa, Madrid, debido a que los requisitos sanitarios y administrativos para la asistencia residencial condicionan los proyectos.

El *cohousing* senior es el que más representación tiene actualmente en proyectos en Madrid, con diez casos en total, uno de ellos habitado, dos a punto de terminar su construcción, tres con suelo adjudicado y cuatro en proceso de consolidación de grupo.

– Intergeneracional o mixto: son aquellos desarrollos de *cohousing* que están pensados para que convivan diferentes generaciones, no están especialmente enfocados en unas edades determinadas sino en toda la población. Son especialmente interesantes las sinergias que pueden surgir entre unas generaciones y otras, entre unas necesidades y otras, siendo a veces la atención de las necesidades de unos, la solución de las necesidades de otros.

Las principales razones por las que los usuarios se interesan en este tipo de *cohousing* son de índole económica o por el tipo de vida comunitaria.

Actualmente son algunos los grupos de *cohousing* intergeneracional activos, si bien no son los más numerosos. Nos encontramos con dos casos habitados y dos en proceso.

– Jóvenes: son aquellos desarrollos de *cohousing* especialmente dirigidos a un sector de la población cuyo principal problema es el acceso a la vivienda**.** Se trata de desarrollos pensados para jóvenes, que normalmente se utilizan de manera transitoria cubriendo sus necesidades y aportando soluciones a sus casuísticas, propias de la edad.

Las principales razones por las que los futuros residentes se implican en este tipo de vivienda colaborativa son el acceso a la emancipación y la vida en comunidad.

Este tipo de *cohousing* actualmente no tiene representación, se trata más de una posible alternativa a futuro, que de una alternativa real. Englobaría promociones de *cohousing* destinadas a una ocupación transitoria.

3.3 Tenencia

¿De quién es el desarrollo?

Aparece así el parámetro que se refiere a la propiedad: tenencia. Este aspecto plantea la cuestión: ¿Qué tipo de bien es el *cohousing*? Poco reflejado en la bibliografía sobre el tema, se podría plantear como un híbrido entre el bien común, considera a la comunidad beneficiada y no al grueso de la población, y el bien privado (Garay y García, 2018)

Las distintas fórmulas de tenencia, que encontramos en los casos madrileños, se pueden clasificar en tres tipos:

– Propiedad
– Derecho de superficie
– Alquiler

PROPIEDAD

En el régimen de propiedad, tanto el suelo como el edificio, son propiedad de los usuarios. Se puede optar por una propiedad común perteneciente a toda la comunidad de manera indivisible o por una propiedad fraccionada mediante la división horizontal que determina qué superficie tanto de vivienda como de espacios comunes pertenece a cada uno de los usuarios.

Una característica importante de este régimen es que es hereditario. Si bien es un aspecto que puede ser decisivo para muchos usuarios, hay que especificar que, entendiendo el *cohousing* como un bien de uso, en los estatutos de la comunidad, es conveniente especificar las condiciones para optar a la venta de una propiedad perteneciente al desarrollo en cuestión.

En la mayoría de los casos en los que se opta por un régimen de propiedad, ésta recae sobre la cooperativa u organización comunitaria. De esta manera es más sencillo controlar tanto la sucesión de los usuarios, que suele estar determinada en los estatutos y depender de una decisión comunitaria, como la posible especulación con la propiedad.

DERECHO DE SUPERFICIE

Tanto en el caso de la administración pública como de la empresa privada se puede realizar la cesión de terrenos por un tiempo limitado en régimen de derecho de superficie (Real Decreto Ley de 2/2008, artículos 40 y 41) de tal manera que pueda construirse y ser propietario de dicha construcción durante un tiempo determinado, o bien esta misma fórmula sobre construcciones o edificaciones ya realizadas y que ahora mismo carezcan de uso.

Este derecho de superficie puede constituirse a título oneroso o gratuito. En el primero de los casos, la construcción del proyecto en caso de cederse un solar o la rehabilitación y adecuación de la edificación en caso de cederse una construcción, puede ser el canon de adjudicación. De tal manera que, al concluir el periodo estipulado de cesión, las construcciones o las mejoras de las mismas revertirían directamente en la administración pública o en el propietario privado.

El derecho de superficie es susceptible de ser trasmitido y de gravamen, además si la edificación lo permite, se puede constituir en régimen de propiedad horizontal, y podrá ser trasmitido durante el plazo del mismo sin necesidad de consentimiento del propietario del suelo. Este aspecto es importante por la seguridad de permanencia que aporta al residente, de manera que su inversión en la construcción le garantiza una vivienda. Va ligado estrechamente al plazo estipulado para estos derechos, ya que, si el plazo es demasiado corto, la inversión o el interés por esta fórmula puede no interesar al futuro usuario. Así mismo un plazo demasiado elevado puede no ser del interés del propietario, por lo que estipular un plazo adecuado

según el fin de la cesión es fundamental para certificar el éxito del modelo.

Otro aspecto importante del derecho de superficie es que se extingue si no se edifica de conformidad con la ordenación territorial y urbanística en el plazo previsto. Esto, por un lado, garantiza al propietario que se va a construir y/o rehabilitar lo cedido, pero, por otro lado, hace necesaria la correcta elección de los solares, que puedan albergar este tipo de viviendas, y se puedan desarrollar este tipo de proyectos en cuanto a su disposición forma y ocupación, así como, las posibles edificaciones que puedan ser objeto de cesión, y tengan el uso característico de residencial colectivo, *cohousing*, permitido.

El hecho de contar con solares determinados para este tipo de desarrollos, previo a la formación del grupo de residentes, da lugar a conocer con exactitud la ubicación del futuro desarrollo lo cual ayudaría a la formación del grupo, ya que, como nos han comentado en varias de las entrevistas realizadas, hay una parte de la gente interesada que lo está por un solar o una zona determinada y que abandonan si finalmente el terreno que se consigue está ubicado en otra zona, barrio o distrito de la ciudad. Por otro lado, en cuanto hay un solar asignado al proyecto el interés por el mismo va en aumento.

El derecho de superficie no es algo nuevo, encontramos antecedentes de esta figura en el derecho romano que llamaba superficies al derecho de conservar por largo tiempo, aunque limitado, un edificio que hubiese construido el superficiario, sobre un terreno ajeno. Surge y se desarrolla, para facilitar una solución a la crisis de viviendas existente en la ciudad romana. Se trataba de reducir el costo, y se lograba al sustituir la adquisición de la propiedad del suelo que suponía el pago de su valor, por la adquisición de un derecho sobre el suelo, que seguía siendo de propiedad ajena, a cambio del pago de un canon periódico.

Ya entonces se utilizaba esta fórmula para solucionar el problema de la vivienda, por lo que es factible estudiarlo para los nuevos modelos de desarrollos residenciales que se van abriendo camino, entre los que se encuentra el *cohousing*. Esta fórmula puede aplicarse tanto a solares o inmuebles de titularidad pública como de titularidad privada.

ALQUILER

El alquiler se define como dar o dejar algo a alguien por un tiempo determinado a cambio del pago de una cantidad convenida. Lo que supone una relación económica entre un propietario y un inquilino.

En Madrid actualmente existe un programa de cesión de suelo para construcción de viviendas en régimen de alquiler asequible. En este programa podría tener cabida algún desarrollo de *cohousing* en régimen de alquiler. De esta manera se implementaría esta fórmula de tenencia para este tipo de desarrollos.

Los objetivos estratégicos de este programa en Madrid son, por un lado, contribuir a moderar el esfuerzo económico familiar necesario para el acceso al mercado de alquiler residencial mediante una renta asequible a un gran porcentaje de población afectada por el incremento del mercado de los alquileres, pero que no puede acceder a la vivienda de protección pública por razón de renta u otras circunstancias; y por otro lado, incorporar la colaboración público-privada a las iniciativas municipales en materia de suelo, aumentando así la oferta de vivienda asequible y generando nueva actividad en el sector inmobiliario.

Las opciones que han tenido hasta la fecha los desarrollos de *cohousing* en Madrid se podrían resumir en una sola: adquirir el terreno en propiedad. Es decir, desarrollos de *cohousing* en suelo privado. Encontramos 5 casos, de propiedad de la cooperativa de vivienda, los tres habitados, Trabensol, Entrepatios Las Carolinas, Entrepatios Vallekas, y en proceso muy avanzado de construcción Centro de convivencia Tres Cantos y Jubilar Villa Rosita.

El derecho de superficie, está comenzando a implementarse para algunos tipos de desarrollos de *cohousing*; es el caso de cohabita Rivas con tres desarrollos en proceso, aunque todavía no hay ninguno habitado, Taray, Cosmos de Rivas y La Corrala de Rivas.

Por último, el alquiler clásico, que actualmente no tiene ninguna iniciativa en marcha.

3.4 Normativa

¿Bajo qué requisitos?

Se define así el parámetro de normativa, es decir las normas por las que se tiene que regir el proyecto de *cohousing*.

Actualmente los planteamientos de proyectos de *cohousing* se vienen desarrollando dentro del marco legal y la planificación actual, adaptando estos nuevos modelos a normativas y planificaciones anteriores que no los tenían en cuenta. En los últimos años tanto en España como en la Comunidad de Madrid se han implementado medidas y propuesto alternativas para abordar este problema.

Durante los últimos años se ha procedido a la revisión y modificación puntual de las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 (PGOU). El PGOU como instrumento fundamental de planificación urbana que establece las directrices para el desarrollo urbanístico de la ciudad, debe ser revisado periódicamente con el fin de ir adecuando la normativa a la realidad existente. Si bien la modificación de esta figura. de planeamiento no es fácil, ya que en ella participan muchos agentes y tanto las consultas como la redacción del propio plan y su aprobación se dilatan en el tiempo, sí que se considera fundamental desde el punto de vista de esta investigación, ya que puede avanzar en estrategias que tengan en cuenta la modalidad de vivienda estudiada y, de alguna manera, determinar su futuro y posibilidades de desarrollo.

Bajo este parámetro se pretende analizar si la ubicación del desarrollo goza de alguna normativa específica para este tipo de vivienda colectiva desde tres aspectos normativos: normativa de vivienda en cuanto a definición, clases de vivienda y programa; normativa sobre espacios comunes; y normativa sobre usos permitidos y compatibles.

El primer paso sería el de determinar a qué normativa se ha adscrito el desarrollo para llevarse a cabo. Las opciones serían: normativa general residencial o normativa específica.

Una vez determinado el uso al que se adscribe, pasaríamos a analizar si hay una definición o categorización para este tipo de desarrollos la cual les haga disponer de algún artículo específico que las distinga de otro tipo de desarrollos similares.

Asímismo, se pretende analizar si hay espacios dentro de otros usos donde se puedan asentar este tipo de desarrollos. Por lo tanto, tendríamos una categorización de normativa general, donde estos desarrollos se incluyen dentro de la categoría general de vivienda colectiva y otro de normativa específica, si tienen alguna salvedad o excepción sobre la regla.

En los casos de Madrid, dos de los ocho construidos o con suelo adjudicado, disfrutan de algún tipo de normativa específica, lo cual ha facilitado la consecución de los proyectos.

3.5 Gestión y financiación

¿Cómo?

Cómo se lleva a cabo el desarrollo desde el punto de vista de la gestión y de la financiación.

GESTIÓN

La forma de gestión más habitual en los desarrollos de *cohousing* en Madrid es la cooperativa, se trata de una cooperativa algo distinta, en la que se intensifica el proceso participativo.

La cooperativa de viviendas es la forma, dentro de las existentes, que han encontrado los modelos de *cohousing* para desarrollarse, tratando de unificar los valores de tenencia, desarrollo de la actividad y participación. Esta cooperativa no solo funciona durante la construcción del proyecto, sino que continúa sin disolverse una vez terminado el mismo para seguir con la gestión de los espacios comunes y la vida en comunidad.

La mayoría de los desarrollos de *cohousing* tienen estipulado un procedimiento o unos requisitos para la entrada de nuevos residentes que quedan plasmados dentro de su reglamento interno. En este reglamento también se acuerda qué ocurre cuando un usuario abandona el *cohousing*, ya sea por fallecimiento o porque se muda. Este procedimiento está estrechamente ligado al tipo de tenencia.

A esta gestión mediante la figura de la cooperativa de viviendas, se une que en la mayoría de los casos la propiedad se adquiere mediante el modelo de cesión de uso, una de sus características es la de trabajar con un patrimonio común e indivisible sobre el que los cooperativistas no cuentan con ningún derecho de propiedad individual y por lo tanto no se puede obtener lucro de ella. En la cesión de uso de larga duración contemplada en las experiencias de cooperativa de viviendas, las personas pueden habitar en una vivienda de manera permanente, mejorando así las condiciones más inestables de un alquiler, sin embargo, ésta no les pertenece, sino que la titularidad de la misma es colectiva, es decir, la propiedad es de la figura jurídica de la

cooperativa formada por todos los miembros de la comunidad.

Este mantenimiento de la propiedad y la gestión del proyecto a lo largo del tiempo tienen como objetivo principalmente asegurar la importancia del valor de uso de la vivienda frente a su valor de cambio, dando prioridad a la vivienda como derecho sobre su valor comercial en el mercado. De esta manera se consigue sacar a la vivienda del mercado especulativo e intentar asegurar que, con el paso del tiempo, no pierda su asequibilidad.

Se trata de una fórmula que hace hincapié en lo común, apostando por una organización que confíe en la comunidad. La propiedad colectiva, donde no existe distinción entre lo que es de uno y lo que es de otro, sino lo que es de todos, actúa como unión entre los usuarios que perdura en el tiempo.

FINANCIACIÓN

La financiación de este tipo de desarrollos depende de muchos factores, es importante tanto el usuario que accede a ellos como el tipo de gestión en el que se desarrolla. Uno de los pilares que sostiene a un gran número de desarrollos de *cohousing* en Madrid es la financiación mediante Banca Ética.

Con el modelo de gestión de derecho de uso, el procedimiento de financiación del proyecto es mediante una entrada inicial, y cuotas mensuales "asequibles" a modo de alquiler.

En el caso de los desarrollos de *cohousing* senior, la financiación no suele ser un problema debido a que, en el caso de España y el de Madrid, normalmente las personas que se interesan en este tipo de *cohousing* suelen tener o bien una renta que les permita sufragar los gastos, o bien una vivienda en propiedad que pueden utilizar para financiar su cuota del proyecto.

En cuanto al *cohousing* para jóvenes, este punto, suele ser un factor clave, y también un problema en muchos casos, debido a la precariedad laboral ya sea en términos de nómina y/o de temporalidad.

Si analizamos la financiación en el *cohousing* intergeneracional, obtenemos una mezcla de los dos puntos anteriores con una casuística singular, en la que por un lado los usuarios senior de la promoción aportan la parte de seguridad económica al proyecto, mientras que los usuarios jóvenes aportan la capacidad de alargar el plazo del préstamo.

En los casos de Madrid la mayoría de los desarrollos habitados o en proceso avanzado, cinco casos de ocho, se han gestionado mediante le cooperativa de viviendas y cesión de uso. Los tres restantes se están gestionando mediante la figura de Cooperativa de bienes y consumo. Esto es posible ya que la Ley de la Comunidad de Madrid se actualizó en febrero de 2023 (Ley 2/2023, de 24 de febrero, de Cooperativas de la Comunidad de Madrid). En ella se modifican las cooperativas de consumidores y usuarios, categoría encuadrada dentro de las cooperativas de consumo de bienes y servicios (art. 113); en esta modificación es destacable la creación de nuevas subcategorías o variantes junto a las tradicionales cooperativas de escolares. Así, se reconocen legalmente las cooperativas de consumidores de aparcamientos en suelos propios o de concesión administrativa, y las cooperativas de viviendas en cesión de uso, en las que la sociedad retiene la propiedad de las viviendas, facilitando a los socios el uso y disfrute de las mismas en régimen de arrendamiento o mediante cualquier título admitido en derecho.

En cuanto a financiación, todos aquellos desarrollos que la han necesitado, la han realizado mediante Banca Ética, una iniciativa surgida como alternativa a la banca tradicional, cuyo principal objetivo es dar un nuevo enfoque a las prácticas y los servicios que se prestan desde las entidades financieras basadas en sus beneficios para la sociedad. Lo que quiere decir que se interesa por financiar proyectos de interés social. Los proyectos avalados por las corporaciones deben apuntar hacia temas como la creación de empleo, la ayuda a la inversión socio-laboral, la reducción de la desigualdad o el interés social, entre otros.

3.6 Programa

¿Qué? ¿Qué alberga el desarrollo?

Como respuesta directa a estas cuestiones aparece el parámetro programa.

El diseño del *cohousing* se podría decir que no tiene unos patrones específicos, sino que se orienta siempre en función de las necesidades de los usuarios, aunque en la mayoría de las ocasiones la normativa y características del solar determinaran, en gran medida, las posibilidades.

Para definir este parámetro vamos a centrarnos en tres puntos fundamentales que corresponden a diferentes escalas:

- Escala urbana-integración: hace referencia a la relación del proyecto con el entorno urbano en el que se ubica.
- Escala intermedia-comunidad: hace referencia a los espacios comunes de los desarrollos.
- Escala doméstica-vivienda: hace referencia a la vivienda en sí. La unidad privada para cada hogar. Entendemos la vivienda como el espacio físico que es habitado y hogar el conjunto de personas que habitan la vivienda.

Los proyectos de *cohousing* actualmente son, en términos arquitectónicos, experimentos que permiten ir dando forma a nuevos modelos que rompen con lo establecido dentro de los tipos de vivienda colectiva. El país que más trayectoria tiene en este tipo de vivienda colectiva es Suecia, con casi 100 años de experiencia en el sector de las viviendas colaborativas, y su evolución a lo largo de este tiempo ha sido muy notable, pasando por diversas fases (Mccamant y Durrett, 1988). Los proyectos de principios del siglo XX estaban pensados únicamente para compartir servicios, el servicio doméstico principalmente, ahorrándose de esta manera el espacio reservado para ellos en cada vivienda; a partir de los años 40, y hasta los 70, los proyectos defendían la igualdad de la mujer mediante procesos de compartir las tareas de cuidados de la familia o las tareas domésticas.

Si nos centramos en el *cohousing* senior en Suecia, las personas mayores cuentan con apoyos institucionales disponiendo de ayudas para la adaptación de viviendas y espacios comunes a las correspondientes necesidades funcionales de este grupo poblacional. En los proyectos más actuales de *cohousing*, empresas públicas de vivienda colaboran en la construcción de las viviendas con un alto grado de participación de los futuros habitantes que colaboran en el proceso de diseño y posterior gestión muy activamente.

A día de hoy no existen unas pautas sobre la manera de crear este tipo de proyectos, ya que parte de la metodología es la participación de los futuros residentes, los resultados de cada proceso se van moldeando según sus intervinientes, su manera de compartir y de entender la comunidad.

ESCALA URBANA-INTEGRACIÓN

Los espacios comunes de un desarrollo de *cohousing* se deben caracterizar por su amplitud. Pueden ser interiores o exteriores y sus dimensiones deben posibilitar su uso por parte de toda la comunidad. Es recomendable que su ubicación dentro del desarrollo sea central, ya que ello da lugar a mayores posibilidades de encuentro entre los vecinos.

Los espacios pueden ser solo para el uso de los residentes o abrirse al barrio, creando así sinergias entre los habitantes del barrio y los usuarios del edificio. Cuando estos espacios tienen un uso público, es decir, que se puede acceder a ellos sin ser residente en la comunidad, adquieren una doble función, la comunitaria intrínseca y la de transición y conexión del proyecto con el barrio. Sirven de unión entre la escala urbana y la intermedia, entre el barrio y los residentes que integran la comunidad.

Otro aspecto importante de los espacios comunes es que deben ser flexibles, debido a que están en constante revisión por parte de los usuarios, ya que las necesidades funcionales de los mismos pueden variar en el tiempo. El colectivo decidirá, en su caso y en su momento el cambio de usos y la adaptabilidad del espacio al mismo.

No todos los desarrollos de *cohousing* tienen este tipo de espacios de uso tanto por parte de los residentes como por parte de los no residentes. Sin embargo, son espacios que pueden resultar interesantes también de cara a la clasificación de uso del desarrollo y a tener una mezcla de usos dentro del propio solar, como hemos apuntado en el apartado anterior.

Los usos más frecuentes para este tipo de espacios de integración suelen ser los destinados a servicios como, por ejemplo, zonas de trabajo, guarderías o espacios deportivos.

ESCALA INTERMEDIA-COMUNIDAD

El diseño de los espacios comunes interiores depende en gran medida del tipo de modelo de *cohousing* que tengamos; nos referimos a la diferenciación entre los modelos tipo disperso como el danés o los modelos más compactos que se desarrollan en altura como el sueco (Gresleri, 2015).

Entre los espacios comunes podemos diferenciar los construidos y los libres o abiertos. Ambos deben ser accesibles y formar parte del núcleo de la convivencia.

En el caso de los desarrollos dispersos se utilizan los espacios centrales como focos principales de la vida en comunidad y se ubica un edificio

común que esté a una distancia similar de cada uno de los edificios de viviendas que componen el conjunto, o en su caso, de cada una de las viviendas.

También se pueden distribuir pequeños edificios comunes ya sea en la zona central o por grupos, con diferentes usos en distintos puntos, dando lugar a trayectos de encuentro que comunican los propios espacios comunes.

Los recorridos entre unas viviendas y otras, así como entre las viviendas y el edificio común pasan a ser paseos, no simples recorridos, ya que tienen identidad y características que propician el encuentro y la conexión entre los residentes (Bouma y Voorbij, 2009). No se trata de zonas residuales sino de zonas principales; serían los espacios comunes libres.

En el caso de los desarrollos en altura los espacios comunes construidos se suelen situar en planta baja, si bien cada vez son más frecuentes los espacios en plantas intermedias y sobre todo en la cubierta de los edificios.

Los trayectos que definen las comunicaciones entre estos espacios comunes o entre las viviendas y los espacios comunes, en este tipo de desarrollos están mucho más determinados por la morfología del proyecto y es el diseño de los mismos junto con la disposición de los distintos espacios lo que dará lugar a una mayor o menor interacción entre los residentes.

La idea de crear estos lugares colectivos es para compartir espacios y para ganar servicios. Su diseño en estos modelos de *cohousing* es trascendental ya que dichos lugares son los que van a determinar las relaciones sociales que en ellos van a tener lugar, y por tanto van a definir las relaciones de la comunidad que vive el proyecto (Widener, 2010).

Los usos que pueden recoger estos espacios compartidos son muy variados y dependerán de las necesidades reales de los residentes del colectivo que hayan definido en el proceso de diseño colaborativo. El diseño flexible de estos espacios facilitará el cambio de uso de los mismos si así lo requiere la comunidad o la evolución de la misma.

Los usos más comunes suelen ser: cocinas, comedores, aparcamientos de bicicletas, espacios para el reciclaje o biblioteca, pero también se pueden ubicar usos más específicos como: salas de ensayo, invernadero, sala de cine, taller de manualidades, duchas o saunas o tiendas.

Los espacios comunes que aparecen en los desarrollos de *cohousing* los podríamos dividir en espacios comunes sociales y espacios comunes no sociales. Los primeros muestran una característica fundamental del *cohousing*, la de realizar actividades en común. Dentro de estos espacios podemos distinguir los puramente sociales, como comedores y cocinas comunes, de los que prestan algún servicio como gimnasios, salas de estudio o guarderías.

Los espacios no sociales son espacios como los aparcamientos de bicicletas o la lavandería que cumplen una función más de complementar al espacio de la vivienda que función social.

ESCALA DOMÉSTICA-VIVIENDA

Todos los desarrollos de *cohousing* cuentan con unidades privadas para cada hogar, que reducen su superficie en favor de los espacios comunes, sin que ello signifique no tener la suficiente independencia y condiciones habitacionales.

Respecto al tamaño de las viviendas podemos afirmar que durante este tiempo la experiencia danesa se ha beneficiado del efecto prueba y error. Como consecuencia de ello las viviendas son ahora mucho más pequeñas que hace 30 años, mientras que las áreas comunes han aumentado considerablemente sus dimensiones, a raíz del aprendizaje de diferentes experimentos de *cohousing*.

El resultado del diseño de la vivienda es una vivienda pequeña que aprovecha al máximo el espacio. En general la variedad de tipo de viviendas dentro de un mismo proyecto no es mucha, depende mayormente de los usuarios a los que va destinada. Así en los proyectos senior, solemos encontrar una o dos tipologías de viviendas ya que los tipos de hogar suelen ser de una o dos personas. En los proyectos destinados a jóvenes la variedad es algo mayor pero tampoco excesivamente, ya que los tipos de hogares también suelen responder a una o dos personas. Es en los proyectos intergeneracionales donde encontramos mayor número de tipos de vivienda, dado que la variedad de tipos de hogares como sus dinámicas habitacionales son mayores.

El hecho de conocer el tipo de hogar que va a ser destinatario de la vivienda permite diseñarla de una manera más personalizada y eficiente, concretando con rigurosidad los espacios

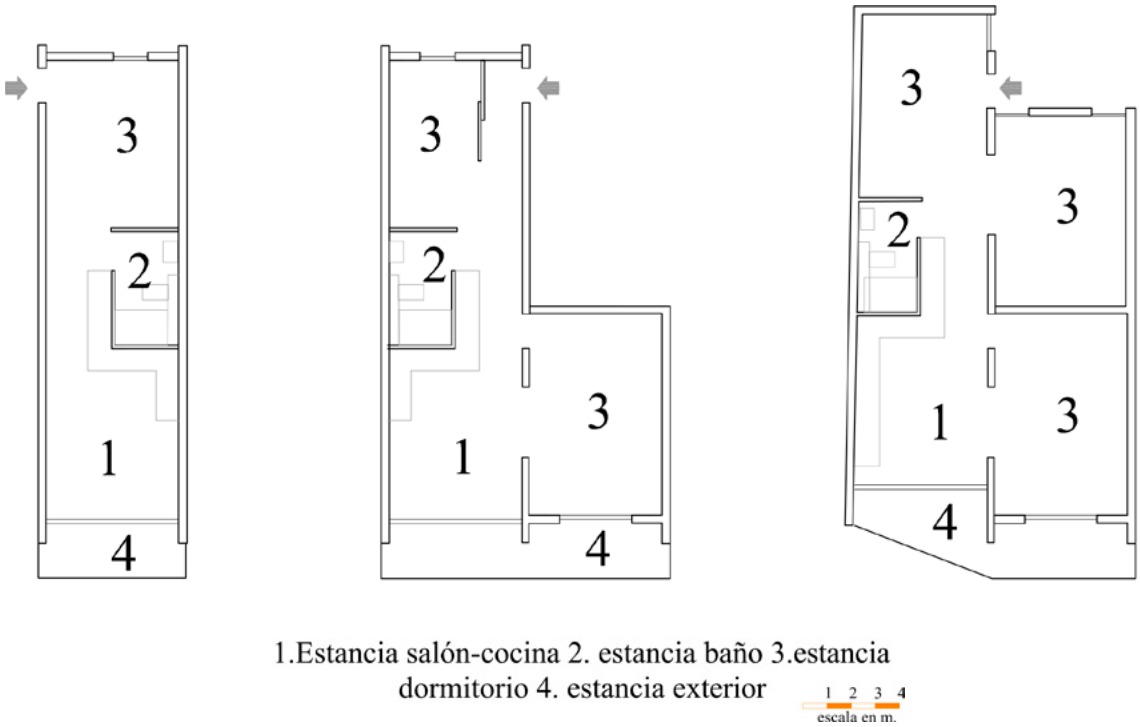


FIG. 4. Esquema de tipologías según estancias/usuarios
Fuente: Elaboración propia

necesarios y asegurándose un uso maximizado del espacio sin estancias innecesarias o poco útiles.

Todas las unidades disponen del conjunto de espacios y equipamientos necesario para poder ser habitadas y tener plena vida privada, con estancias diferenciadas por usos que garantizan el bienestar de los usuarios.

Los tipos de viviendas que nos encontramos en los casos de Madrid analizados según los futuros usuarios son (Fig. 4):

– Tipología de un dormitorio/dos estancias. Consta de salón/cocina, comedor, dormitorio, espacio de almacenamiento y baño. Es imprescindible en el caso de *cohousing* senior, y recomendable en el resto de *cohousing*, que el baño sea adaptado.

Este tipo se presenta sobre todo en la *cohousing* senior y de jóvenes. En el caso de la *cohousing* intergeneracional, suele tener representación este tipo, no siendo el más abundante.

– Tipología de dos o tres dormitorios, tres o cuatro estancias. Consta de salón/cocina, comedor, dormitorios, espacio de almacenamiento y baño. Es imprescindible en el caso de *cohousing* senior, y recomendable en el resto de *cohousing*, que el baño sea adaptado. Una opción de aprovechamiento del espacio de la vivienda es la de dividir el baño, al estilo francés, teniendo dos estancias diferenciadas una para el inodoro y otra para la ducha y el lavabo, flexibilizando de esta manera el uso de los espacios. En la mayoría de los casos la cocina se une al salón generando así un espacio más amplio comunitario dentro de la vivienda. Estos tipos suelen aparecer con mayor frecuencia en el *cohousing* intergeneracional para albergar hogares formados por más de dos personas.

Las tipologías según usuarios varían principalmente en el tamaño de las mismas, son frecuentes las distribuciones flexibles, más compartimentadas en el caso de los desarrollos intergeneracionales ya que suelen acoger modelos de hogar más numerosos.

El programa trata de analizar si los proyectos cuentan con todas las escalas definidas para posteriormente incidir en los usos de los espacios sociales, comunitarios y en los tipos de las unidades privadas, las viviendas.

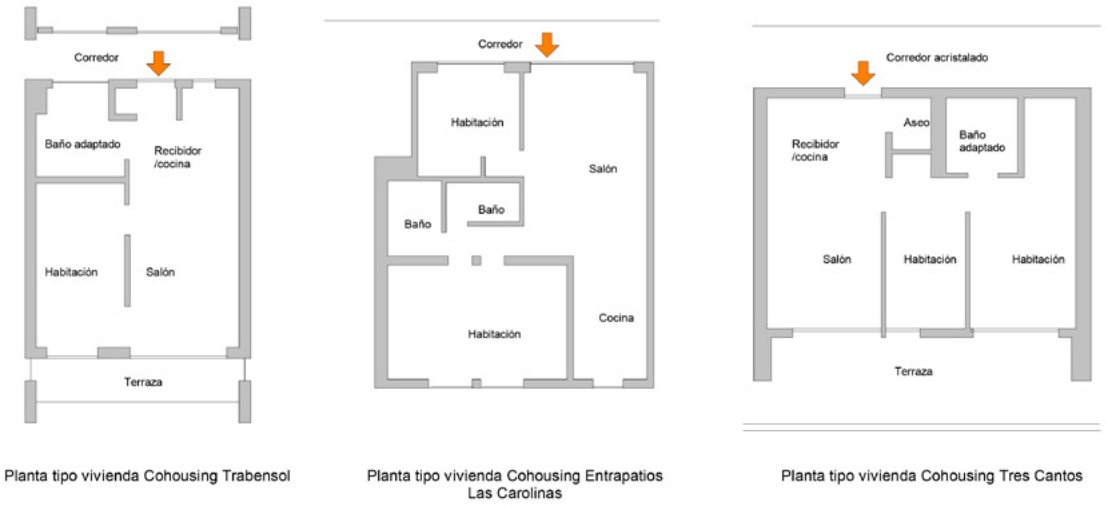


FIG. 5. Esquemas de plantas tipo en cohousing Trabensol, Entrepatios Las Carolinas y Tres Cantos
Fuente: Elaboración propia

En los casos de Madrid, la escala de integración se plantea en todos los proyectos si bien hasta el momento es solo uno de los habitados, Trabensol, el que abre sus espacios comunitarios a usuarios no residentes.

La escala intermedia se da en todos los desarrollos madrileños, destacando los espacios dedicados a comidas comunitarias como los más demandados, comida en caso de los senior y cenas en el caso de los intergeneracionales.

El tamaño de los *cohousing* en Madrid está directamente relacionado con el parámetro usuarios, los *cohousing* senior albergan más número de unidades habitacionales y de menor tamaño que los *cohousing* intergeneracionales. Además podemos afirmar que los *cohousing* senior tienden a una semi-estandarización de las viviendas, siendo por lo general todas idénticas dentro del mismo desarrollo e incluso muy parecidas en proyectos diferentes.

Es reseñable destacar que dos de los proyectos habitados, Trabensol y Entrepatios Las Carolinas, y al menos uno de los que está en construcción, Centro de Convivencia Tres Cantos, tienen una tipología similar a la corrala, cuenta con corredores acristalados que dan acceso a las viviendas. Sin duda este espacio comunitario y distributivo facilita el encuentro entre vecinos (Fig. 5).

3.7 Arquitectura

¿Cómo se construye?

Con esta pregunta emerge el parámetro arquitectura.

Cuando hablamos del parámetro de arquitectura en *cohousing* hablamos de cómo se construyen los proyectos de *cohousing*, pero también de cómo se proyectan, cómo se piensan desde el inicio y qué aspectos se tienen en cuenta a la hora de desarrollarlos. Se analiza su tipología, el sistema constructivo, su ubicación y orientación, su comportamiento energético y su control de ejecución.

En lo que a construcción se refiere el *cohousing* tiene objetivos congruentes con su forma de vida comunitaria y en general, aboga por una construcción lo más sostenible posible e intenta tener un alto grado de suficiencia energética. Estos retos se reflejan en el sistema constructivo, el estudio de las orientaciones y de soleamiento de los proyectos, así como en el uso de energías renovables.

TIPOLOGÍA

La tipología del *cohousing* está estrechamente relacionada con el tipo de desarrollo de *cohousing* en cuanto a morfología. Podemos distinguir dos tipos bien diferenciadas, las cuales tienen sus subcategorías.

– Tipología unifamiliar; puede ser dispersa o agrupada en modelos pareados o adosados. Esta tipología está representada sobre todo en modelos dispersos como el danés, y suele darse más en una localización semiurbana o rural.
– Tipología multifamiliar: que dividimos en horizontal, cuando su desarrollo es mayor en superficie que en altura y en vertical, cuando su desarrollo es mayor en altura que en superficie. Esta tipología es más abundante en los modelos compactos y de altura. Se localiza principalmente en zonas urbanas o metropolitanas.

SISTEMA CONSTRUCTIVO

Definimos sistema constructivo como un conjunto de elementos, materiales, técnicas, herramientas, procedimientos y equipos, que sirven para ejecutar una edificación.

El primer elemento determinante del sistema es la estructura, que sustentará y dará forma al edificio. La estructura puede realizarse mediante acero, hormigón, ladrillo o madera.

Un dato significativo es que los desarrollos de *cohousing* están volviendo a utilizar la madera como elemento estructural de los edificios.

Este sistema no es exclusivo para los desarrollos de *cohousing*, aunque se adecúa a su utilización debido al concepto sostenible, natural y circular. Siendo un dato significativo en este tipo de desarrollos, no es excluyente, se utilizan también sistemas constructivos con estructura de hormigón y/o acero.

Otro aspecto importante dentro de los elementos constructivos es la atención prestada a los aislamientos térmicos, las carpinterías exteriores, solución y eliminación de puentes térmicos, hermeticidad de las viviendas y ventilación mecánica mediante recuperadores de calor.

Si nos fijamos en el modo de llevar a cabo la construcción, la industrialización y la prefabricación son dos aspectos que se están implementando en algunos de los proyectos de *cohousing*, que apuestan por mejorar la eficiencia y la productividad constructiva, al estandarizar componentes en entornos controlados, disminuyente el tiempo de obra in situ. Esta prefabricación conduce a un mayor control y aprovechamiento de los materiales, reduciendo desperdicios y optimizando recursos. En este tipo de construcción suele implementarse también mediante modelos de información del proyecto que permite diseñar, planificar, gestionar y coordinar las diferentes fases del proyecto de manera más eficiente.

UBICACIÓN Y ORIENTACION

Todo proyecto tiene en cuenta la ubicación de la edificación dentro de la parcela y las orientaciones de sus estancias. En el caso de los proyectos de *cohousing* que se vienen desarrollando se presta especial atención a estos dos aspectos, ya que van a determinar el comportamiento energético pasivo del edificio.

Los desarrollos de *cohousing* construidos en Madrid han estudiado con detalle su ubicación dentro de la parcela con el fin de obtener la mejor orientación posible para mejorar su comportamiento energético y su iluminación. Además de estudios solares para determinar la mejor ubicación del edificio dentro de la parcela teniendo en cuenta sus horas de sol para su iluminación y su calentamiento, también se estudia la ventilación de las viviendas, intentando dotarlas de doble fachada para favorecer la ventilación cruzada y su confort térmico.

La ubicación de las zonas comunes exteriores se diseña para que puedan ser utilizadas la mayor parte del año, aunque en la mayoría de los casos suele tener prioridad la ubicación de lo construido frente al espacio libre. Siempre prestando atención a las limitaciones de cada parcela en particular en cuanto a normativa urbanística, posición, retranqueos, ocupación, alturas y edificabilidad principalmente. Esta normativa determinará y limitará en muchos casos la posición de la construcción. Sin embargo, la composición morfológica del edificio es un factor que puede ayudar a paliar los efectos contradictorios, en lo que a comportamiento energético se refiere, de las restricciones normativas.

ENERGÍAS RENOVABLES

La incorporación de energías renovables en los edificios de *cohousing* es una estrategia común que busca principalmente reducir el consumo de energía y ser lo más autosuficiente posible.

La implementación de energías renovables ofrece una serie de beneficios, incluyendo la reducción de las facturas de energía, la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero y una mayor independencia energética para los usuarios. Esto tiene un mayor impacto si se tienen en cuenta factores como el analizado

	USUARIOS	LOCALIZACIÓN	TENENCIA	NORMATIVA
Trabensol	Senior	Torremocha del Jarama Municipio de la Comunidad de Madrid	Cooperativa Derecho de Uso	Plan especial Uso dotacional
Entrepatios Las Carolinas	Intergeneracional	M30-M40	Cooperativa Derecho de Uso	PGOU 1997
Entrepatios Vallekas	Intergeneracional	M30-M40	Propiedad Cooperativa Derecho de Uso	PGOU 1997
Jubilar Villa Rosita	Senior	Torrelodones Otros Municipios	Cooperativa Derecho de Uso	Plan especial de la Comunidad de Madrid
Centro de convivencia Tres Cantos	Senior	Tres Cantos Periferia	Propiedad cooperativa	PGOU Tres Cantos
Cosmos de Rivas	Senior	Rivas Vaciamadrid Periferia	Cooperativa Derecho de superficie	PGOU Rivas
La corrala de Rivas	Senior	Rivas Vaciamadrid Periferia	Cooperativa Derecho de superficie	PGOU Rivas
Taray de Rivas	Senior	Rivas Vaciamadrid Periferia	Cooperativa Derecho de superficie	PGOU Rivas

FIG. 6. Tabla comparativa de parámetros Usurarios, localización, tenencia y normativa de los casos de *cohousing* de la Comunidad de Madrid, construidos, en construcción o con suelo adjudicado
Fuente: Elaboración propia

anteriormente, de orientación y ubicación del edificio.

Es un denominador común dentro de los desarrollos de *cohousing* en Madrid, la búsqueda de la eficiencia energética con un diseño pasivo de los edificios, así como la dotación de energías renovables para la producción de energía. Algunos de los sistemas utilizados son:

- Aerotermia como fuente de energía renovable que aprovecha la energía almacenada en forma de calor en el aire que nos rodea y que nos permite cubrir la demanda de calefacción, agua caliente sanitaria y refrigeración en las viviendas y zonas comunes.
- Energía solar fotovoltaica: La instalación de paneles solares principalmente en las cubiertas de los edificios permite la generación de electricidad a partir de la radiación solar. Esta electricidad se puede utilizar para abastecer las necesidades energéticas de los usuarios, como la iluminación y la climatización.
- Energía solar térmica: Los sistemas de energía solar térmica utilizan la radiación solar para calentar agua, esto se utiliza tanto para el agua calienta sanitaria como para la calefacción.
- Geotermia aprovechando el calor de la tierra, mediante un intercambiador y una bomba de calor se absorbe el calor del terreno que se libera en el interior de los espacios, en verano realiza el proceso inverso.
- Almacenamiento de energía: el uso de la energía solar para ser más efectivo requiere de almacenamiento de energía, mediante baterías que permitan utilizar la energía generada durante el día durante las horas que no hay sol o bien en días nublados.

También se está comenzando a implementar el almacenamiento de agua mediante aljibes o bien la reutilización de agua en cisternas.

DETALLES Y CONTROL DE EJECUCIÓN

Los proyectos de *cohousing* suelen tener una alta dedicación en su elaboración, así como en su control de ejecución. Esto es básico, no solo por satisfacer las necesidades de los futuros usuarios sino para poder garantizar, lo que normalmente se persigue, que es una optimización de consumos energéticos. Para ello el rigor en la documentación proyectual, así como en ejecución del mismo son factores fundamentales.

En este tipo de proyectos en los que se persigue un buen comportamiento térmico del edificio en su conjunto, es fundamental la correcta ejecución de cada uno de los pasos, así como la coordinación constante de cada una de las disciplinas involucradas en la construcción. Esto es debido a que el edificio se proyecta analizando

	GESTIÓN Y FINANCIACIÓN	PROGRAMA	ARQUITECTURA	ESTADO
Trabensol	Cooperativa de viviendas Banca Ética	Viviendas de 2 estancias	Orientación Energía renovable	Habitado desde 2013
Entrepatios Las Carolinas	Cooperativa de viviendas Banca Ética	Viviendas de 2,3 y 4 estancias	Estructura de Madera Aprovechamiento del agua	Habitado desde 2019
Entrepatios Vallekas	Cooperativa de viviendas Banca Ética	Viviendas de 2 y 3 estancias	Energías renovables Sostenibilidad	Habitado desde 2023
Jubilar Villa Rosita	Cooperativa de viviendas Banca Ética	Viviendas de 3 estancias	Energías renovables Sostenibilidad	En construcción
Centro de convivencia Tres Cantos	Cooperativa de viviendas Sin financiación	Viviendas de 2/3 estancias	Geotermia	En construcción
Cosmos de Rivas	Cooperativa de bienes y consumo En proceso	Viviendas de 3 estancias	En proceso	Con suelo adjudicado
La corrala de Rivas	Cooperativa de bienes y consumo En proceso	Viviendas de 2 o 3 estancias	En proceso	Con suelo adjudicado
Taray de Rivas	Cooperativa de bienes y consumo En proceso	Viviendas de 3 estancias	En proceso	Con suelo adjudicado

FIG. 7. Tabla comparativa de parámetros gestión y financiación, programa y arquitectura de los casos de *cohousing* de la Comunidad de Madrid, construidos, en construcción o con suelo adjudicado 2024
Fuente: Elaboración propia

conjuntamente el comportamiento de su envolvente junto con las instalaciones calculadas; la alteración de alguno de los componentes del edificio determinará un comportamiento diferente al estudiado en fase de proyecto, que en muchos casos dará lugar a un re-estudio del proyecto con el fin de obtener el mismo comportamiento y confort.

Por otro lado, los mismos materiales prescritos ejecutados de manera incorrecta alterarán el resultado final del proyecto, por ello es de vital importancia un alto grado de control de ejecución de obra. No se trata de algo exclusivo de este tipo de proyectos de *cohousing*, aunque sí podría ser determinante de cara a conseguir certificaciones, ayudas o facilidades de financiación.

En el caso de Madrid el 75% de los desarrollos tienen una tipología multifamiliar vertical, la mayoría de las localizaciones son urbanas por lo que es más viable desarrollar proyectos en altura. Cuanto más alejado se encuentra el desarrollo del área metropolitana es cuando aparecen tipologías más horizontales.

Todos los proyectos han mostrado especial interés en una construcción eficiente energéticamente y han implementado energías renovables. También se han preocupado de la orientación y soleamiento de los edificios, si bien en muchas ocasiones, las posibilidades morfológicas en este sentido vienen determinadas por la normativa del solar.

Se presentan las tablas comparativas de los distintos parámetros aplicados a los casos de Madrid analizados, donde se han seleccionado aquellos que por su estado del proceso, pueden responder a todos los parámetros planteados, es decir aquellos que están habitados, en construcción o con suelo adjudicado (Figs. 6 y 7).

4 CONCLUSIONES

Tras proponer, definir y aplicar a los casos madrileños los parámetros anteriormente descritos, creemos que esta parametrización permite realizar estudios comparativos entre las distintas iniciativas, y ayudan a contextualizar las diferencias y similitudes entre ellas. También facilita la identificación de las tendencias u opciones mayoritarias.

La aplicación de estos parámetros mediante tablas comparativas posibilita la abstracción de

las respuestas a los distintos parámetros, obligando así a una respuesta más concisa que revierta en una mayor facilidad para el análisis y la futura comparativa.

Si bien es cierto que algunos parámetros son más sencillos a la hora de sintetizarlos, como pueden ser el de localización, usuarios, o gestión y financiación, otros pueden resultar más arduos como el de normativa y/o arquitectura. Es posible que según se vayan materializando más casos las opciones de todos los parámetros evolucionen hacia una mayor acotación.

Si analizamos la comparativa de los casos madrileños podemos concluir que hay una mayoría de casos que responden a usuarios senior y que son este tipo de *cohousing* senior los que, hasta la fecha, han contado con mayores facilidades en cuanto a suelo, normativa o gestión. Estas facilidades parecen desembocar en un acortamiento del proceso para llevar a cabo el desarrollo, así como en incentivar el interés en este tipo de usuarios.

Finalmente podríamos concluir que pese a las carencias y dificultades que tiene una propuesta de parametrización sobre un proceso incipiente y todavía vivo, con esta investigación se pretende aportar un instrumento más para el análisis de casos.

Esperamos que esta parametrización pueda servir como punto de partida para generar un marco comparativo de casos de estudio que permita discernir características propias o comunes de los desarrollos de *cohousing* entre sí, así como con otros proyectos de vivienda colectiva.

5 BIBLIOGRAFÍA

Bouma, J. T., Voorbij, A. I. M. & Poelman, W. A. (2009): The influence of changes in the physical and technical design on social interactions in a cohousing community. *Lifecycle Design of Buildings, Systems and Materials, 100*.

Field, M. A. (2004): *Thinking about cohousing: The creation of intentional neighbourhoods*. London, UK: Diggers & Dreamers.

Garay, M. A. V., García, A. D. R. & García, O. C. (2018): Cohousing: Una alternativa comunitaria a la propiedad privada. *Cuadernos Latinoamericanos de Administración*, *14*(27).

García pérez, A, (2025): Cohousing en Madrid. Análisis urbanístico, parámetros de estudio y criterios de intervención. (Tesis de doctorado, Universidad Politécnica de Madrid) https://doi.org/10.20868/UPM.thesis.84765

Gresleri, J. & Ceccarelli, P. (2015): *: Cohousing esperienze internazionali di abitare condiviso*. plug_in.

Lietaert, M. (2010): Cohousing's relevance to degrowth theories. *Journal of cleaner production*, 18(6), 576-580.

McCamant, K., Durrett, C. & Hertzman, E. (1997): Cohousing: A contemporary approach to housing ourselves.

Meltzer, G. S. (2005): *Sustainable community*. Trafford Publishing.

Pérez, A. G. & Moya, L. (2018): El cohousing como una alternativa a las nuevas dinámicas de habitar en la ciudad de Madrid. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 50 (195).

Vestbro, D. U. (2000): From collective housing to cohousing—a summary of research. *Journal of architectural and planning research*, 164-178.

Widener, M. N. (2010): Cohousing: joining affordable, sustainable and collaboratively-governed, single family neighborhoods. *Sustainable and Collaboratively-Governed, Single Family Neighborhoods (March 18, 2010)*, *39*.

6 REFERENCIAS NORMATIVAS Y JURÍDICAS

Ayuntamiento de Madrid (2023): *Compendio de Normas urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid*. https://transparencia.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDCUrbanismo/PGOUM/CompendioNNUU/Compendio%202023/1%20Compendio%202023.pdf

Acuerdo de 8 de noviembre de 2023, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba definitivamente la modificación de las normas urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de 1997 del término municipal de Madrid. *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid,* 271, de 14 de noviembre de 2023, 118. https://transparencia.madrid.es/portales/transparencia/es/Transparencia-por-sectores/Urbanismo/Planeamiento-urbanistico/Modificacion-de-las-normas-urbanisticas-del-Plan-General-de-Ordenacion-Urbana-de-1997/?vgnextoid=77a19ddc757aa810VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnextchannel=eae9508929a56510VgnVCM1000008a4a900aRCRD

Ley 2/2023, de 24 de febrero, de Cooperativas de la Comunidad de Madrid. *Boletín Oficial del Estado*, 137, de 9 de junio de 2023, 82163 a 82248. https://www.boe.es/eli/es-md/l/2023/02/24/2/con

Ley 20/1990, de 19 de diciembre, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas. *Boletín Oficial del Estado,*304, de 20 de diciembre de 1990, 37970 a 37977. https://www.boe.es/eli/es/l/1990/12/19/20

Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo. *Boletín Oficial del Estado,* 154, de 26 de junio de 2008, 28482 a 28504. https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2008/06/20/2

7 REFERENCIAS A OTROS RECURSOS/ FUENTES DOCUMENTALES

Cohabita Rivas, 2023 [consultas 12-07-2023 y 22-12-2023]. https://emv.rivasciudad.es/cohabitarivas/

Cohousing Cosmos de Rivas. Alternativa de vida para mayores, año 2023 [consultas 12-11-2023 y 15-01-2024]. https://cohousingcosmosderivas.org/

CohousingBustarviejo, 2023 [consulta 12-06-2023] https://www.cohousingbustarviejo.com/nuestro-proyecto/
Entrepatios, 2019 [consulta 3-05-2019]. http://www.entrepatios.org
Entrepatios Vallekas, 2023 [consulta 20-12-2023]. https://www.entrepatios.org/vallecas/
Trabensol, 2017 [consulta 4-05-2019]. http://www.trabensol.org
Viviendas colaborativas. Jubilar Villa Rosita, [consulta5-01-2024]. https://villarosita.es/

498

Evolución del Cohousing en Europa (2017-2024): un análisis bibliográfico y de casos

Evolution of Co-Housing in Europe (2017-2024): a bibliography and case study

Diego Ruiz-Vernacci (1)
María-Elena Lacilla-Larrodé (2)
Isabel Rodríguez-Tejedo (3)

(1) Escuela de Arquitectura. Universidad de Navarra
druizve@unav.es; https://orcid.org/0009-0005-7510-4044

(2) Escuela de Arquitectura. Universidad de Navarra
mlacilla@unav.es; https://orcid.org/0000-0002-1459-962X

(3) Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Navarra
isabelrt@unav.es; https://orcid.org/0000-0002-5433-8328

Resumen

Este estudio analiza la evolución del CoHousing (CH) en Europa durante el período 2017-2024, ampliando y actualizando el trabajo de Lang, Carriou y Czischke (2020). Para ello, se ha realizado una revisión sistemática de literatura académica, revisando y actualizando los criterios de inclusión y exclusión, y complementando con un análisis de los casos extraídos. La categorización temática resultante ha permitido identificar nuevas categorías emergentes, como "necesidad" o "tecnología", y permite identificar las áreas más destacadas, como "CH senior" o "estilo de vida alternativo". Adicionalmente, el estudio incorpora un análisis de redes de co-ocurrencia, que revela cómo las áreas de investigación sobre cohousing se han interconectado en los últimos años, revelando la centralidad de conceptos como "estilo de vida alternativo". Finalmente, el análisis de casos muestra una notable diversidad de enfoques y nos permite observar cierta divergencia entre los temas de la investigación académica y la práctica del cohousing.

Palabras clave

Co-housing | Vivienda colaborativa | Análisis de redes | Casos de estudio | Revisión sistemática

Abstract

This study analyzes the evolution of CoHousing (CH) in Europe during the period 2017-2024, expanding and updating the work of Lang, Carriou & Czischke (2020). To achieve this, we carried out a systematic review of the academic literature, revising and updating the inclusion and exclusion criteria, and complementing it with an analysis of the cases identified in the reviewed articles. The resulting thematic categorization has allowed the identification of new emerging categories, such as "necessity" or "technology", and highlights key areas such as "senior CH" or "alternative lifestyle". Additionally, the study incorporates a co-occurrence network analysis, which reveals the interconnections between the research themes, highlighting the centrality of concepts like "alternative lifestyle". Finally, the case analysis shows a remarkable diversity of approaches and allows us to observe a certain divergence between the topics addressed in academic research and the practical implementation of cohousing.

Keywords

Co-housing | *Collaborative living* | *Network analysis* | *Study cases* | *Systematic review*

ESTUDIOS / ARTICLES_E24
CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
VOL. LVII, Nº 225, OTOÑO 2025
PÁGS. 498-517
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.225.24
CC BY-NC-ND
RECIBIDO:28.02.2025
REVISADO: 16.06.2025

1 INTRODUCCIÓN

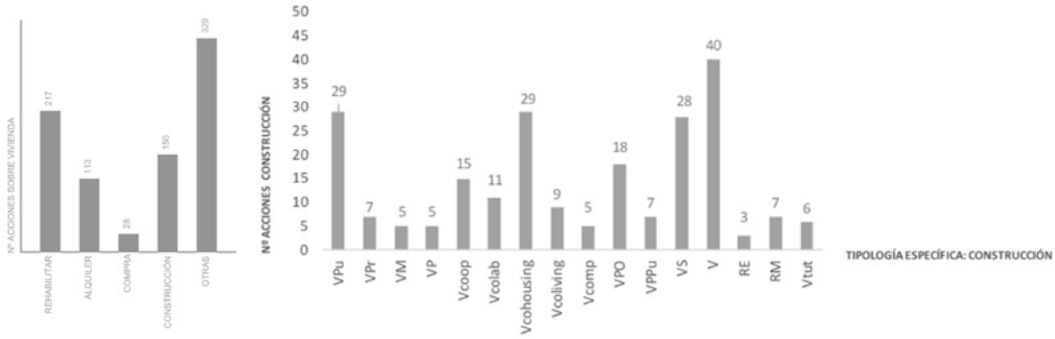
La vivienda colaborativa (cohousing) es una situación en la que los propios residentes se organizan para su desarrollo y más adelante para relacionarse en la vida diaria. O como lo describiría Beck (2019):

> un co-housing comprende varias viviendas independientes en combinación con espacios e instalaciones compartidas, que compaginan vivir juntos, equilibrando lo privado y lo comunal. En Dinamarca grupos se han auto-organizado y han emprendido co-housing desde los 1970 en diferentes tipos y formas.

La diferencia con un coliving, es que, en este, un tercero comprende que hay una necesidad o un deseo de las personas de vivir con más cercanía y de compartir ciertos aspectos de la vida. En consecuencia, desarrolla un edificio donde esto pueda darse, lo pone a la venta y residentes atraídos por esta modalidad deciden comprarlo. Estos residentes deciden hasta donde quieren involucrarse con las opciones que tienen disponibles. En el cohousing, las propias personas que quieren relacionarse entre ellas particularmente, se organizan para desarrollar estas viviendas, según sus condiciones y entonces poder vivir de manera que esta comunidad sea posible. Se puede marcar la diferencia entre cohousing y coliving en este matiz de qué viene antes. El que los residentes se reúnan para desarrollar el edificio o que el edificio se desarrolle y unos residentes se reúnan en él. Una forma es intencional y la otra es accidental. Aunque la segunda tiende por sus características a atraer personas afines, no es una condición necesaria. Para un análisis más profundo de estos términos, sus orígenes y sus diferencias, Medar y Curcic (2021). La discusión podría llegar cuando el cohousing lleva en marcha ya un tiempo y un residente vende su vivienda a otra persona ajena a él, aquí la dirección del cohousing llevaría a cabo un proceso de selección. Habrá que ver con el tiempo qué ocurre con el cohousing con mucho recorrido donde no queden ya integrantes originarios, si se puede identificar una cultura que persiste en la elección de nuevos residentes o si esa cultura va evolucionando o si se acaba desnaturalizando y acaba moviéndose hacia un coliving.

Si bien el cohousing es un concepto que ha ido evolucionando, merece la pena reflexionar sobre el interés que suscita en nuestro país este modelo de habitabilidad como alternativa válida al reto de acceso a la vivienda al que se enfrenta actualmente. Para ello, dicho interés se valora poniendo el foco en los Proyectos Piloto de Plan de Acción Local que se llevaron a cabo en el marco de la Convocatoria de concesión de ayudas para la elaboración de proyectos piloto de Planes de Acción local de la Agenda Urbana Española (BOE la Orden TMA/957/2021, de 7 de septiembre). En total se presentaron 233 solicitudes de las que, de conformidad con la Resolución definitiva publicada en la sede electrónica del MITMA el 13 de diciembre, resultaron adjudicatarias 121 propuestas de Planes de Acción que, por su calidad, singularidad y capacidad ejemplarizante, se han convertido en Proyectos Piloto transferibles a otros muchos lugares de España (MITMA, 2022), además entre los seleccionados se encuentran municipios de muy diferentes tamaños de población y cubren ampliamente todo el territorio nacional, tres motivos por los que se considera relevante apoyarnos en estos planes para identificar el interés actual en nuestro país por este modelo de vivienda que es el cohousing.

Finalmente se redactaron 117 Planes de Acción Local en el marco de dicha convocatoria. Todos los Planes de Acción presentados en el marco de la convocatoria responden, como no puede ser



Abreviaturas: VPu-Vivienda Pública; VPr-Vivienda Privada; VM-Vivienda Municipal; VP-Vivienda Protegida; Vcoop-Vivienda cooperativa; Vcolab-Vivienda colaborativa; Vcohousing-Vivienda cohousing; Vcoliving-Vivienda coliving; Vcomp-Vivienda compartida; VPO-Vivienda de protección oficial; VPPu-Vivienda de protección pública; VS-Vivienda social; V-Vivienda; RE-Residencia de estudiantes; RM-Residencia de mayores; Vtut-Viviendas tuteladas.

FIG. 1. Acciones de los Proyectos Piloto de Planes de Acción Local relacionados con vivienda

Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en los Proyectos Piloto de Planes de Acción Local

de otra manera, a la metodología propuesta por la Agenda Urbana Española (Hernández-Partal, 2023), y se ordenaron en 7 grupos según su población (Grupo 1 menos de 5000; Grupo 2 entre 5000 y 20 000; Grupo 3 entre 20 000 y 50 000; Grupo 4 entre 50 000 y 100 000; Grupo 5 entre 100 000 y 300 000; Grupo 6 más de 300 000; Grupo 7 agrupaciones y diputaciones). Cada uno de ellos identificó acciones para sus municipios, alcanzando un total de 10 540 acciones que responden todas ellas a los 10 objetivos estratégicos de la AUE (Agenda Urbana Española).

Se detecta que 43 de los 107 Planes de Acción Local piloto estudiados (se desecha el Grupo 7 por corresponder a agrupaciones y diputaciones), un 40,19 %, incorporan este modelo de vivienda relacionado con el cohousing y colving. Estos resultados, destacan una tendencia significativa hacia la adopción de soluciones habitacionales innovadoras en un número relevante de municipios. Este hecho, demuestra que, junto a las soluciones tradicionales de acceso a la vivienda, aparecen nuevas alternativas como son el cohousing y el coliving tal como muestran los gráficos siguientes.

Ahora bien, estas acciones suponen propuestas que esperan ser implementadas a corto, medio o largo plazo en los distintos municipios, pero cuyo reto será en gran medida el de la capacidad de cada municipio para superar los retos financieros y legislativos que actualmente limitan su desarrollo. Por ello, se justifica esta mirada a Europa en cuanto a la evolución del modelo de cohousing y sus opciones de implementación según distintas tendencias y conceptos renovados.

Para ello, este artículo tiene un doble objetivo. En primer lugar, ofrece una revisión sistemática de la literatura sobre el CH en Europa, basándose en la metodología de Lang et al. (2020). En este estudio se pretende (i) extender la información hasta el año 2024, (ii) analizar cómo ha evolucionado la literatura académica en este ámbito, resaltando las nuevas tendencias y áreas predominantes de estudio y valorando hacia dónde se dirige el CH. En segundo lugar, ofrece una visión de los casos analizados en la literatura sobre el tema, presentando algunos como ilustración.

2 METODOLOGÍA

Este estudio se basa en el propio de Lang et al. (2020) quienes analizaron la investigación disponible sobre el CH en Europa para el periodo 1990-2017. Su objetivo principal era crear un campo de estudio de la vivienda colaborativa bajo el término paraguas de CH. Esto lo vieron necesario dado el creciente número de artículos y de proyectos de este tipo y que no había un marco teórico fijo bajo el que se organizasen todos. El presente trabajo se une a este, adoptando su estructura de estudio del CH y mostrando la evolución desde su establecimiento. En este artículo se replica el método del artículo de Lang et al. (2020), y se actualizan las clasificaciones

que en él se encuentran con los avances los últimos años desde que la clasificación se estableciera.

La metodología del artículo se desarrolla en los dos puntos siguientes siguiendo estas dos directrices: criterios de inclusión/exclusión y categorización de los artículos por temas. Esta metodología replica y amplía la vista en el artículo de Lang et al. (2020). Se muestran en tablas los puntos de cada una de estas directrices y se indican los que han sido desarrollados por Lang et al. (2020) y los ampliados en esta revisión.

2.1 Criterios para la inclusión / exclusión de artículos

Lang, Carriou y Czischke (2020) utilizaron en su estudio una recopilación manual a partir de

	Criterios de inclusión	Criterios de exclusión (Frecuentes)
Características comunitarias	Intencionalidad: "Antes de mudarse, los residentes tienen la intención de equilibrar la privacidad de su vivienda independiente con la creación de una comunidad en la que participarán" (Fromm 2012, 364)	Comunidad de residentes tiene falta de intencionalidad
	Menos restrictivo que co-housing, por ejemplo, como poco "[...] un modelo de buen vecindario dentro de un vecindario mayor" (Fromm 2012, 365)	Comunidades con intencionalidad (ej., ambiental, socio-políticas...) sin una dimension explícitamente residencial
	Factor social: "[...] este tipo residencial incluye una fuerte dimensión social" (Fromm 2012, 364)	Comunidad de residentes sin proyecto completado y todavia no reside en él, o comunidades que han abandonado el proyecto o el aspecto colaborativo dentro de él
Características vivienda	Espectro de tipos de vivienda y de diferentes tenencias "[...] desde comunidades de viviendas de una planta aislada, a aquellas en desarrollos mucho mayores y en altura [...]" (Fromm 2012, 364)	Proyectos de vivienda donde las unidades individuales, privadas no existan (Vestbro 2010, 21)
	Factor de diseño: "[...] unidades de viviendas autónomas y la provisión de espacios comunes compartidos [...]" (Fromm 2012, 364)	
Proceso de desarrollo y de propiedad	Iniciado por residentes y/o otras partes externas	Los residentes no participan nada o casi nada en el desarrollo del proceso y/o durante la gestión, como en el master-plan y en la vivienda llevada por un desarrollador
	Modelos de propiedad y alquiler	Cooperativas de vivienda tradicionales y sociales sin liderazgo de los residentes
	Modelos de cesión de uso y cooperativas	
	"[...] variedad de desarrollos y tipos de tenencia, desde aquellos instigados por un grupo de residentes futuros los cuales pueden adquirir unidades individuales a aquellos creados para alquiler por desarrolladores sin ánimo de lucro [...]" (Fromm 2012, 364)	La autopromoción de vivienda individual no está integrada en un esquema de vivienda colaborativa.
Tipo de artículo	Empírico	Reporte corto
	Conceptual	Caso de estudio corto
	Revisión bibliográfica	Comentario
	Artículo aceptado	Revisión de libro
	In print	Artículo no disponible electrónicamente o por otros medios
	Journal online	Editoriales sin contribución al debate conceptual (Special issue)
Foco geográfico	El artículo tiene dimensión europea	El artículo está enfocado a Estados Unidos
		Canadá u otros países no europeos con características propias.
	Inglés, Alemán y francés en texto completo	Abstract en inglés pero texto completo en español o italiano
	Texto completo en inglés o español	Abstract en inglés pero texto completo en otros idiomas
Interdisciplinariedad	Artículos de disciplinas potencialmente relevantes en vivienda	Diferente significado disciplinario en términos de búsqueda (ej.: "comunidad", "colaborativo", "co-housing", "co-desarrollo" en biología o medicina) o "Baugruppen" (en ingeniería)
		CH es solo un aspecto marginal en el artículo
Fecha de publicación Peer-review	1990 (incluído) hasta Octubre 2017 (incluído)	Publicado online después del periodo de revisión (Noviembre 2017 y en adelante)
	Desde noviembre de 2017 hasta Noviembre 2024	Publicado online después del periodo de revisión (Dieciembre 2024 y en adelante)
Criterio de inclusión	El artículo tuvo un proceso peer-review documentado	Peer-review no documentado
		Peer-review solo editorial

FIG. 2. Criterios de inclusión y exclusión
Fuente: Elaboración propia a partir de la actualización de los criterios propuestos por Lang et al. (2020). Los criterios modificados se resaltan en granate

Google Scholar y otros buscadores. Para este estudio, se procedió a una búsqueda en el sistema PoP (Publish or Perish) utilizando palabras clave, en este caso: "cohousing", "co-housing", "cooperative housing"; en los campos de títulos, resúmenes y palabras clave.

A partir de la lista inicial se eliminaron los artículos que no fueron objeto de una revisión por pares, estaban duplicados o fueron escritos en idiomas distintos al inglés o castellano. Posteriormente se aplicaron los criterios de inclusión y exclusión expuestos en la Fig. 2. La tabla recoge los criterios originalmente utilizados por Lang et al. (2020) y además introduce dos criterios de inclusión y tres de exclusión adicionales, marcados en color granate oscuro. Dos de ellos corresponden con el idioma utilizado en la publicación (a diferencia del artículo de Lang et al. (2020) en este estudio excluimos estudios publicados en francés o alemán e incluimos estudios publicados en castellano). Tras la revisión del corpus original encontramos la necesidad de establecer como criterio de inclusión los modelos de cesión de uso y cooperativas (no contemplados anteriormente de manera explícita, pero sí recogidos en las categorías establecidas por Lang et al. (2020)) y excluir artículos enfocados en Canadá u otros países no europeos con características propias. Tras la aplicación de estos criterios se obtuvo un conjunto de 68 artículos que fueron analizados en detalle y constituyen el corpus de nuestra investigación.

2.2 Categorización temática

Este artículo replica en gran medida la categorización de Lang et al. (2020), quienes utilizaron la base de principios ampliamente reconocidos para la codificación temática en investigación cualitativa por Braun y Clarke (2006) y Weed (2008). Para ello, cada coautor identificó tres temas relevantes en cada artículo de estudio. Estas asignaciones fueron revisadas de forma conjunta, lo que permitió sintetizar 57 temas. A través de un proceso iterativo, agruparon estos temas en clases más amplias, denominados temas de segundo orden, que a su vez fueron agrupados en 5 áreas temáticas principales (*Socio-demográfico, Colaboración, Motivaciones, Efectos* y *Contexto*). Además, nuestra categorización incluyó inicialmente la categoría *Otros*, para dar cabida a aspectos que necesitaban ciertos matices o que directamente no eran cubiertos por las categorías originales, y que posteriormente se utilizó para refinar la categorización original.

Por ejemplo, se observó que en algunos casos las categorías originales actuaban como "categorías paraguas", agrupando un número excesivo de artículos debido a su amplitud. Por ello, se propusieron desdoblamientos en ciertas categorías para mejorar la precisión de la clasificación. Por ejemplo, se observó que la categoría *Salud y edad* engloba realidades demasiado diversas, lo que llevó a desdoblarla en dos. La categoría *Envejecimiento y salud* engloba artículos que destacan el papel del *CH* en sectores que atienden al envejecimiento y las ventajas que ofrece en este contexto; mientras que *Salud y bienestar* abarca los artículos que discuten los efectos del *CH* en términos de salud mental, física y emocional, independientemente de la edad.

La revisión de los artículos también sugirió la necesidad de matizar alguna de las categorías existentes. Por ejemplo, el concepto de *Estigmatización,* un término recurrente en varios de los artículos analizados, inicialmente se había agrupado bajo *Exclusividad*. Sin embargo, se evidenció que esta categorización podría no ser la más adecuada, ya que escondería el carácter negativo del fenómeno descrito y se procedió a renombrar esta categoría. En otras categorías, como *Socialización* y *Estilo de vida alternativo*, se concretó el significado originalmente vago o general. Por otro lado, el tema de primer orden *Utopía* planteó el problema opuesto: su aplicación parecía demasiado restringida por lo que se redefinió para centrarse en los aspectos más idealistas y propositivos del cohousing. También se identificaron algunas categorías de la clasificación original que podrían generar confusión o solapamiento debido a su formulación demasiado general. Por ejemplo, *Sentimiento de comunidad* y *Sentirse como en casa* son categorías difíciles de diferenciar. Sin embargo, se han mantenido y se ha intentado encontrar los matices de confort individual o colectivo según el caso.

Finalmente, se observó que la clasificación original no cubría adecuadamente toda la riqueza temática del estudio del CH en los últimos años. Primero, se constató que, además de las motivaciones que motivan al CH identificadas por el artículo de Lang et al. (2020) no cubrían todo el espectro actual. Los artículos escritos hasta 2017 identificaron motivaciones relacionadas con inquietudes personales e idealismos, pero en la literatura a partir de 2017 aparece otra razón clave para optar por el CH: la necesidad. Quizá la precarización del mercado inmobiliario, el encarecimiento del alquiler y la dificultad de acceso a una vivienda llevan a considerar el CH como una alternativa viable y atractiva. Para dar cabida a

Área temática	Tema de segundo orden	Temas de primer orden (lista por año de emergencia alfabético)	Definición	Emergido (1990-2017-2024)	Número de artículos (1990-2017)	Número de artículos relativo a su longevidad (1990-2017)	Número de artículos (2017-2024)	Número de casos
1 Perspectiva sociodemográfica					**64**	**29,1**	**30**	
1	Socio económico	1 Clase media	CH refleja los intereses socioeconómicos de las clases medias	1992	5	1,4	1	1
		2 Clase trabajadora	CH que involucra a personas de clase trabajadora	1992	6	1,7	1	0
		3 Clase baja	CH dirigido a personas con bajos ingresos	1993	3	0,9	0	3
2	Demográfico	1 Género	CH desde una perspectiva de género	1997	7	2,5	0	2
		2 Senior	CH creado para y/o gestionado por personas mayores	2002	25	11,7	22	8
		3 Jóvenes y familias	Los jóvenes y las familias participan y viven en CH	2004	10	5,4	1	2
		4 Intergeneracional	CH para grupos residentes de diferentes edades	2007	8	5,6	5	36
2 Colaboración					**221**	**82,4**	**84**	
1	Gobierno	1 Participación ciudadana	CH como institucionalizado e invitado a la participación	1991	21	5,7	3	13
		2 Colaboración con partes interesadas externas	Los residentes forman colaboraciones con individuos u organizaciones externas que intervienen en el proyecto	1991	35	9,4	8	7
		3 Raíces	CH como un mecanismo social de abajo hacia arriba	1991	9	2,4	1	10
		4 Gobierno arriba a abajo	El papel del poder jerárquico en CH	1992	11	3,1	7	3
		5 Municipios	Como un actor particular en CH	1994	8	2,4	1	6
		6 Organización propia de los residentes	CH iniciado, planificado, gestionado y/o gobernado por los residentes	2006	27	17,2	13	12
2	Continuidad del individual al colectivo	1 Agencia colectiva	CH donde ocurre una acción coordinada	1991	16	4,3	3	0
		2 Autonomía personal	Como espacio privado, libertad individual y capacidad individual en CH	2000	14	5,8	6	7
		3 Sentimiento de comunidad	Experiencias y sentimientos de pertenencia conjunta	1992	24	6,7	15	24
		4 Compartir	Espacios, tareas, valores, instalaciones, etc.	2000	23	9,5	17	12
		5 Solidaridad	En su significado esencial, así como normas de solidaridad y ayuda mutua	2000	19	7,8	2	2
		6 Socialización	Bajo nivel de intencionalidad de hacer comunidad en	2002	9	4,2	6	0
		7 Sentirse como en casa	Normas y valores de pertenencia y apego entre los residentes de CH	2008	5	3,9	2	3
3 Perspectiva motivacional					**68**	**38,1**	**41**	
		1 Expresión política	CH como una forma de expresar resistencia o lucha política	1999	8	3,1	0	5
		2 Estilo de vida alternativo	Residentes de CH que buscan opciones de vivienda personalizadas y no convencionales	2000	18	7,4	31	24
		3 Estilo de vida radical	Tipo de vivienda radical, como okupaciones, viviendas "light", viajeros, nómadas, móviles; no solo radical en su	2002	12	5,6	2	8
		4 Conciencia ambiental	Residentes de CH que quieren reducir su impacto ambiental	2004	11	5,9	1	2
		5 Post-capitalismo	Transiciones hacia un futuro ecológica y socialmente	2004	6	3,2	0	1
		6 Utopía	CH impulsado por la insatisfacción con el status quo y el deseo de algo mejor	2007	7	4,9	6	5
		7 Decrecimiento	CH como parte de un movimiento que aboga por la reducción de la producción y el consumo	2010	2	2,0	0	3
		8 Post-modernismo	Superación de las relaciones sociales tradicionales y la separación de funciones en la vivienda y la ciudad	2012	3	4,2	0	0
		9 Nostalgia	Anhelo de un pasado 'mejor'	2013	1	1,8	0	1
		10 Necesidad	CH como la única alternativa de vivienda al alcance de los usuarios	2023			1	0
4 Efectos					**86**	**61,5**	**57**	
		1 Aprendizaje	CH como una oportunidad para el aprendizaje colectivo e individual	1993	3	0,9	0	0
		2 Asequibilidad / Accesibilidad	CH que lleva a una mejor asequibilidad de la vivienda	1999	15	5,8	8	5
		3 Riesgos económicos	CH como un modelo de vivienda ineficiente gestionable y económicamente	2004	4	2,2	3	0
		4 Sostenibilidad	CH vinculado a diferentes tipos de sostenibilidad (por ejemplo, ambiental, social, económica)	2004	22	11,8	6	7
		5 Exclusividad	CH que conduce a arreglos de vida auto-selectivos (por ejemplo, espacialmente, por clase, por habilidades)	2007	7	4,9	2	0
		6 Inclusión social	CH como comunidades inclusivas (en términos de grupos desfavorecidos, diferentes grupos de edad, etc.)	2007	9	6,3	12	10
		7 Comunidad	CH que lleva a una organización democrática y no jerárquica de la vivienda más allá del estado y del	2008	12	9,3	2	11
		8 (Des)comodificación	Comercialización de CH o CH como salvaguarda contra la mercantilización	2011	3	3,5	3	4
		9 Diseño arquitectónico	CH que conduce a innovaciones arquitectónicas	2012	7	9,8	9	6
		10 Innovación social	CH como nuevas formas de colaboración entre actores (incluyendo el estado, el mercado privado, consultores	2013	4	7,0	12	6
5 Contextos					**144**	**65,8**	**97**	
1	Contextos socio-políticos	1 Crisis socio-económica	CH como respuesta a la escasez de vivienda causada por problemas económicos generales	1999	12	4,7	2	4
		2 Espacios autónomos	CH como lugares concretos de resistencia y alternativas al capitalismo de mercado liberal	2007	5	3,5	5	2
		3 Ciudad post-Fordista	CH como respuestas a transformaciones en el trabajo y la vida social	2009	2	1,8	1	1
2	Constextos espaciales	1 Vecindad	CH en el contexto de barrios (urbanos)	1994	11	3,3	5	13
		2 Rural	CH como un fenómeno rural	2004	8	4,3	2	8
		3 Urbano	CH como un fenómeno urbano o periurbano	2009	4	3,5	4	8
3	Contextos de vivienda	1 Vivienda social	Relación entre CH y la vivienda social	1991	7	1,9	4	10
		2 Sectores y políticas de vivienda	Papel del mercado de la vivienda en general y de las políticas de vivienda en los desarrollos de CH	1998	12	4,4	10	3
		3 Vivienda informal	CH se superpone con el sector de la vivienda informal	1999	3	1,2	2	2
		4 Mercado privado de vivienda	CH como arreglos híbridos entre la sociedad civil y la vivienda del mercado privado	2004	5	2,7	2	6
		5 Vivienda en propiedad	La propiedad de la vivienda como un elemento de los movimientos de CH	2006	6	3,8	5	18
4	Sectores relacionados a la vivienda y campos de normativas	1 Sector terciario	CH como una esfera institucional independiente además de las instituciones del mercado y el estado	1991	13	3,5	0	7
		2 Desarrollo urbano	Modelos de CH como catalizadores en el desarrollo urbano	1991	17	4,6	12	6
		3 Arquitectura	Un campo profesional, incluyendo arquitectos convencionales y alternativos, educación arquitectónica	1997	12	4,2	17	8
		4 Envejecimiento y salud	CH en el contexto de problemas de salud relacionados con residentes mayores y el cuidado de ancianos	2002	18	8,4	7	4
		5 Salud y bienestar	CH enfocado en beneficiar la salud mental y física de los residentes sin importar la edad	2020			8	0
		6 Trabajo social	Vínculo entre las intervenciones sociales en la vivienda y CH	2007	1	0,7	3	3
		7 Planeamiento y uso del suelo	CH como una nueva planificación, así como regulaciones de planificación existentes que dificultan	2011	8	9,3	5	1
		8 Tecnología	CH como lugar en el que se desarrollan tecnologías para satisfacer las necesidades de sus residentes	2024			3	0

FIG. 3. Categorización y análisis de temas presentes en el estudio del CH
Fuente: Elaboración propia a partir de la actualización de la categorización propuesta por Lang et al. (2020) y los resultados (2017-2024). Los temas modificados se resaltan en granate

esta nueva perspectiva, por tanto, se añadió el tema de primer orden *Necesidad*. La segunda categoría emergente es *Tecnología*, ubicada dentro del área temática de *Contextos y* el área temática de *Sectores relacionados con la vivienda y normativas*. Este nuevo tema de primer orden abarca las soluciones tecnológicas que optimizan el funcionamiento del CH, incluyendo herramientas para la gobernanza, la gestión de espacios comunes y la interacción entre residentes[1].

En conclusión, la clasificación propuesta por Lang et al. (2020) representa un esfuerzo significativo por desarrollar un sistema completo y riguroso. Sin embargo, con el paso del tiempo y la evolución del uso del CH, se ha evidenciado la necesidad de afinar algunas categorías e incluir otras nuevas. Estas variaciones permiten refinar y mejorar la tipología, haciéndola más precisa. Como resultado, el número de categorías se amplía de 57 a 60, con la incorporación de dos nuevos temas de primer orden (*Necesidad* y *Tecnología*) y la división de uno preexistente (*Salud y envejecimiento*), que ahora se desglosa en *Envejecimiento y salud* y *Salud y bienestar*. La Fig. 3 presenta la categorización final, detallando además la definición precisa utilizada para cada tema de primer orden.

3 ANÁLISIS DE LA REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA

La Fig. 3 presenta los resultados sintéticos de la revisión sistemática de la literatura y, para facilitar el análisis conjunto, los resultados de la recopilación de casos.

Las primeras columnas indican las áreas temáticas y los temas de primer y segundo orden. La columna "Emergido (1990-2017-2024)" indica el año en que el tema aparece en la literatura, mientras que las dos columnas "Número de artículos" recogen la cantidad de artículos identificados para cada tema en los dos períodos (1990 a 2017 y 2018 a 2024 respectivamente). Dado que el tiempo considerado en ambas revisiones de la literatura es dispar, como lo es también el año en el que se empieza a recoger en la literatura un cierto tema de segundo orden, se calcula también un indicador (Número de artículos relativos al número de años desde que emerge) que nos permita comparar la cantidad de artículos que mencionan un tema en los dos períodos, teniendo en cuenta el tiempo que cada tema ha estado presente en la literatura.

Para lograrlo, se toma el número total de artículos que mencionan un tema durante el primer periodo y se ajusta en función de cuántos años ha estado en discusión dentro de ese periodo. De esta manera, un tema que apareció en 1995 tiene más años de presencia en la literatura que uno que surgió en 2010, y esta diferencia se tiene en cuenta al comparar su evolución con el segundo periodo. Además, dado que el segundo periodo tiene una duración fija de 7 años, se aplica un ajuste proporcional para que ambos periodos sean comparables. Esto permite analizar si la relevancia de un tema ha crecido, disminuido o se ha mantenido estable con el tiempo.

Como ejemplo, en el área temática 4 de *Efectos*, si se compara el número de casos relativos al aprendizaje, que son 3, y se observa que esta categoría emerge en 1993; y se compara con los artículos que hablan de Innovación social, que son 4, siendo esta una categoría que emerge en 2013. Podrían parecer categorías similares por número de casos, pero si tenemos en cuenta que para una categoría se ha publicado durante 24 años y la otra ha necesitado solo 4 años, la diferencia es mayor. Con el objetivo de comparar los artículos de 1990-2017 y los que les siguen hasta 2024, se sopesa el impacto desde que emergen y se compara con una categoría que haya estado 7 años en funcionamiento (que son todas las del estudio 2017-2024, menos las nuevas). Hecho todo esto, el resultado sería que el coeficiente de casos estudiados desde 1990-2017 de *Aprendizaje* es 0,9; el de *Innovación social* es de 7 y desde 2017 a 2024 se han dado 0 de *Aprendizaje* y 10 de *Innovación social*. Con todo esto se concluye que, *Aprendizaje* es una categoría que surgió muy pronto y no ha tenido mucha relevancia, hasta el punto de desaparecer; e *Innovación social* por el contrario es una categoría más reciente que está al alza.

Finalmente, la última columna muestra la relevancia de las categorías dentro de los casos de estudio. Es decir, los casos de estudio que se han extraído de los artículos analizados se han catalogado según las categorías definidas previamente. De esta forma, se observa la evolución no sólo del concepto del CH a través de la

1_También se identificó una tendencia vinculada al Internet of Things (IoT), presente principalmente en estudios sobre CH en Estados Unidos, los cuales quedaron fuera de este análisis. Esto sugiere que, si la aplicación del IoT al CH se expande en Europa, podrían abrirse nuevas oportunidades para la optimización energética, la automatización de tareas y el análisis de datos generados por estas tecnologías.

bibliografía sino también de su implementación a través de casos de estudio.

A continuación, se describen los primeros hallazgos para cada una de las cinco áreas temáticas.

Socio-demográfico

Se observa que esta área ha perdido relevancia o quizá se está abordando desde otras perspectivas. Vemos que las categorías abarcadas en esta área surgieron pronto, quizás como propuestas para facilitar el acceso a la vivienda a colectivos de bajos recursos a través del CH. Sin embargo, parece que esta idea no ha prosperado, ya que solo tiene una presencia testimonial en los últimos años. De hecho, los escasos artículos recientes sobre el tema son críticos con el CH por no atender a estas clases sociales (Arbel, 2022; Sirvent-Pérez y Luengo-Angulo, 2024). Sin embargo, es posible que aunque el CH ya no se perciba como una opción orientada a aspectos socio-económicos, es probable que se aborde desde puntos de vista más específicos desde otras áreas temáticas.

Desde el punto de vista demográfico, los artículos que exploran el CH *senior* siguen en alza presentes aproximadamente en 1 de cada 3 artículos revisados. También el aspecto *Intergeneracionales* sigue siendo relevante —aunque dentro de los artículos *senior* suele trabajarse la idea de que el modelo intergeneracional es beneficioso, aunque no siempre sea viable—. Entre los artículos de CH senior destaca el estudio de qué tipo de personalidad es la que comienza un CH senior (Monton et al., 2022); y estudios enfocados en la comparación con las residencias y la evolución del CH (Tortosa-Chuliá et al., 2022; Vivas-Tesón, 2024). Por último, los temas *Jóvenes y familias* y *Género* han tenido un desarrollo muy limitado en los últimos años.

Colaboración

La colaboración como área temática se divide en dos temas de segundo orden: *Gobierno* y *Continuidad del individual al colectivo*. En cuanto al tema de *Gobierno*, sólo una categoría ha crecido: el *gobierno de arriba a abajo*, es decir aquél basado en una estructura jerárquica (De-Jorge-Huertas, 2019). En contraste, las categorías de *participación ciudadana*, *colaboración con partes interesadas* (artículos que analizan la labor de las diferentes fases del proyecto (Arrigoitia y Tummers, 2019), de la parte legal y financiera (Schelisch et al. 2019) y del punto de vista del arquitecto como conciliador en el CH (Mertens et al. 2024) y *organización propia de los residentes,* aunque han disminuido respecto del periodo anterior, siguen siendo muy importantes en la discusión del CH. Por otro lado, temas como *raíces* o *municipios* han perdido relevancia en comparación con otros temas.

En cuanto a la continuidad del individual al colectivo, la tendencia es opuesta: varias categorías han crecido en presencia en comparación con el periodo anterior. Destacan por ejemplo el *sentimiento de comunidad*, *compartir, autonomía personal* y *socialización*. Artículos que se encuentran en estas categorías sobre *sentimiento de comunidad* en el que se muestra el CH como un "tercer lugar" entre espacio público y privado donde encontrarse (Markiewicz, 2020), o como la comunidad es intermediaria en la transición a la vejez (Izuhara et al. 2024); en cómo se comparte el espacio (Babos et al., 2020; Alfirević y Simonović-Alfirević 2020; Felstead y Thwaites, 2023) y por último un estudio que muestra la comparación entre la capacidad de *socialización* de residentes de CH y de vivienda tradicional (Schetsche et al., 2021). Sin embargo, otras dentro del mismo tema de segundo orden, como *agencia colectiva* y *sentirse en casa* disminuyen. Por último, un tema que tuvo un mayor impacto, como *solidaridad,* ha visto reducida su presencia en estudios más recientes.

Motivaciones

En esta área destaca la categoría de *estilo de vida alternativo,* que abarca la mayor cantidad de temas de primer orden (Lenel et al., 2020). Esta área se perfila como una categoría paraguas que puede englobar muchos artículos.

Su relevancia en la investigación hasta 2017 podría explicarse tanto por su amplitud como por una evolución del CH, de tal modo que los residentes no sólo se acercan a este modelo por ideología o preocupaciones específicas, sino con la intención positiva de organizarse con personas afines para crear un entorno que responda a sus necesidades particulares. También hay que tener en cuenta que las demás categorías, que parecen haber perdido relevancia por la ausencia de artículos recientes, como *conciencia ambiental*, *expresión política*, *estilo de vida radical*, *decrecimiento*, podrían haber sido asimiladas como principios subyacentes dentro del CH. Estas características, por otra parte, se pueden encontrar en *modos de vida radical* de un aspecto mucho más nómada que dificultan el que se organicen para formar un asentamiento formal que requiere de

años de desarrollo (Bergan et al., 2020). En este sentido, más que ser factores diferenciadores, estos elementos podrían asumirse como parte de la base común sobre la que se construye el modelo, mientras que el rasgo distintivo radicaría en la capacidad de adaptarlo a circunstancias individuales.

Otra categoría presente en esta área es *utopía,* que etiqueta a aquellos artículos que han querido introducir el CH como una solución innovadora en países donde el CH no es un modelo ampliamente conocido. La principal novedad en esta área es la categoría *necesidad* que, aunque sólo se identifica con un artículo (Grundström y Lazoroska, 2023), se ha considerado lo suficientemente significativo como para establecer una nueva categoría. Sin embargo, en muchos otros artículos hay motivaciones que están influenciadas por la necesidad para recurrir al CH. Por ejemplo, en la siguiente área temática, *efectos*, entre los que destacan *asequibilidad* e *inclusión social,* se puede entender que, si están en alza estos aspectos, puede desencadenar que los residentes opten al CH por *necesidad*.

Efectos

Los *efectos* que han cobrado mayor relevancia son *asequibilidad, inclusión social, innovación social* y *riesgos económicos*. Estos temas tenían menor peso en la anterior investigación, pero han ganado protagonismo quizá, como se mencionaba en el apartado anterior, basado en la *necesidad* como motivo para acceder al CH. *Asequibilidad* y *sostenibilidad,* en ocasiones se ven entrelazadas, por intentar lograrse a la vez o por buscar una sostenibilidad social a través de la vivienda asequible (Wang et al. 2020; Regodon et al., 2021; Abreu-Cordeiro et al., 2023). La *innovación social* es fruto del nuevo escenario que proporciona el CH frente a la vivienda tradicional (García-Pérez y Moya-González, 2018; Hacke et al., 2019; De-Jorge-Huertas, 2020). Otra categoría que sigue siendo fundamental es el *diseño arquitectónico*. Como se observa en el estudio, el deseo de los residentes de involucrarse en el desarrollo del proyecto y adaptar el CH a sus necesidades específicas tiene un impacto directo en la configuración de los espacios residenciales (De-Jorge-Huertas y De-Jorge-Moreno, 2024; Ledent, 2022). El CH parece convertirse en un campo de pruebas ideal para identificar qué espacios compartidos pueden volverse esenciales en la vivienda colectiva y cómo estos pueden influir en el valor de las promociones inmobiliarias privadas. El estudio de estas particularidades también logra diferenciar cuales son las particularidades culturales de implantación de cada CH (García-Perez, 2019; Belčič y Eloy, 2023).

Por otro lado, la *(des)comodificación* y la *sostenibilidad* mantienen una presencia similar o ligeramente menor, posiblemente porque estos aspectos se consideran implícitos en el modelo de CH. En la siguiente sección en la que se muestre el estudio de los casos se verá cómo la (des)comodificación supone un fuerte argumento en formar las cooperativas, sobre todo en el aspecto en el que se vinculan con la administración.

Finalmente, los temas de *exclusividad* y *riesgos económicos* —aunque este último haya tenido más importancia esta vez— aparecen con menor frecuencia, no porque hayan dejado de ser relevantes, sino porque suelen abordarse en las conclusiones o como comentarios secundarios. Quizá esto se deba a que en muchos casos los artículos promueven el CH o aún no han tenido suficiente recorrido como para manifestar estos aspectos (Jacobsen y Larsen, 2018; Arbell, 2021; Campillo-Almajano y Llorca-Ponce, 2022; Schaff et al., 2023; Jeske et al., 2024). Sin embargo, ya aparecen artículos que advierten del peligro de la estigmatización del CH.

Contexto

El área temática de *contexto* es la que ha experimentado mayor desarrollo, y es aquí donde se concentran el mayor número de artículos en este periodo.

Entre los contextos socio políticos destacan los *espacios autónomos* (Nasution y Napitupulu, 2019), mientras que la *crisis socio-económica* ha perdido relevancia (por su relevancia cultural es preciso destacar el artículo de Markiewicz (2024) en el que muestra como el CH ha podido servir para albergar refugiados de la guerra en Ucrania). En los *contextos espaciales* los temas de segundo orden se mantienen estables, aunque la *vecindad* cobra más importancia.

Se observa un avance significativo en cuanto a los *contextos de vivienda*, especialmente en *sectores y políticas de vivienda,* que empiezan a estar cada vez más incorporadas e interesadas en el CH (para el CH senior en España ver Tortosa-Chuliá y Sundström, 2022). Un reflejo de esta tendencia se encuentra en el artículo que usa esta misma categorización para centrarse en las figuras legales vinculadas al CH. Otras categorías que también han ganado peso son: *vivienda social*, *informal* y en *propiedad*. Esto sugiere que quizás se ha comenzado a analizar con

mayor detalle el régimen en el que se forma el CH.

Los *sectores relacionados a la vivienda y campos de normativas*, pueden enlazarse con los colaboradores externos del área de gobierno, porque son las terceras partes que se vinculan al CH. Un cambio importante en esta área es el desdoble de la categoría *envejecimiento y bienestar* en dos categorías: *salud y envejecimiento* y *salud y bienestar*. Ambas han tenido gran impacto, reflejando el creciente interés en los aspectos positivos del CH sobre la salud de los residentes (Carrere et al., 2020; Álvarez, 2024). Sin embargo, se mantiene el foco en el envejecimiento que sigue mostrando que el CH es beneficioso para su mejor evolución (Pfaff y Trentham, 2022; Bigonnesse et al., 2022; Riccò et al., 2024). Además, se ha incorporado una nueva categoría: tecnología. Este sector tiene el potencial de contribuir al desarrollo del CH a través de innovaciones que optimicen su funcionamiento y gestión (Angioni y Musso, 2020; Kronovet, et al., 2024). En general, todos los temas en esta área han demostrado un notable avance, lo que sugiere que hay más campos que se interesan por el CH y empiezan a investigarlo.

Tras analizar la evolución y distribución temática en la literatura, se explora en el siguiente apartado cómo estos temas se interrelacionan, ofreciendo una comprensión más profunda de las dinámicas temáticas en este campo de estudio.

3.1 Análisis de redes en la revisión bibliográfica

El análisis de redes aplicado a la literatura sobre cohousing permite identificar cómo los distintos temas se relacionan entre sí. Este enfoque se basa en el análisis de co-ocurrencia de contenido *(content co-occurrence analysis)*, una metodología utilizada en estudios bibliométricos para explorar relaciones temáticas dentro de un corpus de literatura (Klarin, 2024).

A través de la co-ocurrencia de categorías en los artículos revisados, se construyó una red (Fig. 1) en la que cada nodo representa un aspecto del cohousing —con el color indicando el área temática— y cada conexión indica la presencia conjunta de dos categorías en un mismo estudio. Para facilitar la identificación de aspectos relevantes sólo se presentan conexiones “fuertes”

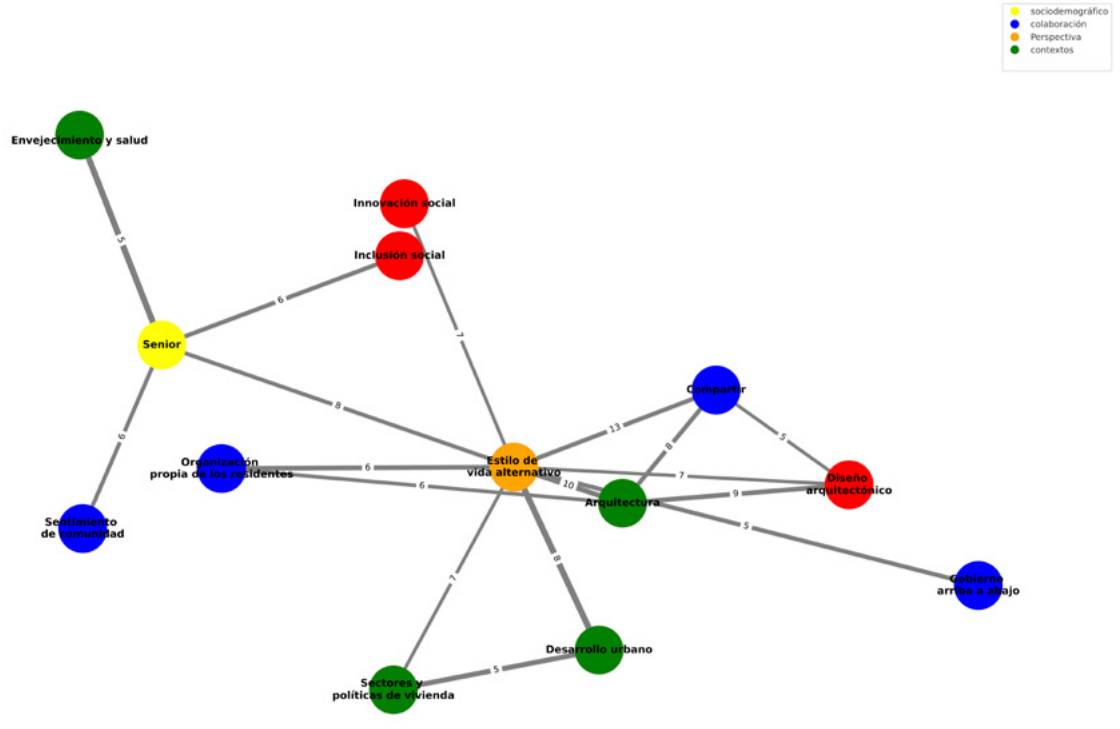


FIG. 4. Red de co-ocurrencia de temas en la literatura sobre cohousing
Fuente: Elaboración propia

(con niveles de co-ocurrencia por encima de dos desviaciones estándar sobre la media).

La red resultante muestra la interconexión entre los temas centrales del CH analizados en este artículo, que sugiere cierta heterogeneidad en términos de conexión. El análisis de cercanía arroja un coeficiente de variación del 39%, indicando cierta variabilidad en la conectividad entre categorías. *Estilo de vida alternativo* se revela como un nodo muy importante (centralidad: 0,64), con una fuerte interconexión con otras categorías (intermediación: 0,59) y con una posición estratégica para facilitar conexiones en la red (cercanía: 0,69). El elevado nivel de intermediación de esta categoría (0,68) refleja su papel como puente entre enfoques diversos del CH. Aunque en mucha menor medida, los temas *senior* y *arquitectura* también presentan cierta relevancia (centralidad: 0,29), pero se diferencian por su capacidad de actuar como puentes. S*enior* tiene un valor de intermediación de 0,33, mientras que *Arquitectura* tiene un papel más periférico. Por otro lado, conceptos que tienen cierta relevancia en el análisis temático (como *intergeneracional)*, muestran niveles de correlación relativamente bajos con otros temas y por tanto no aparecen en la red y otros, como *auto-organización de residentes* y *sentido de comunidad,* están presentes en la red, pero no actúan como ejes centrales ni puentes en la red.

Estos resultados sugieren que la investigación sobre CH se caracteriza por una interconexión temática en sus elementos centrales, aunque también existen líneas de estudio más especializadas que no están ampliamente vinculadas con otras perspectivas.

4 ANÁLISIS DE CASOS

La última columna de la Fig. 3 presenta la distribución de casos entre las distintas categorías. Se estudiaron un total de 83 casos mencionados en los artículos, y se excluyeron aquellos que no llegaron a ponerse en marcha, se disolvieron, están en proceso de construcción o aún no están en funcionamiento. Tras aplicar estos criterios de exclusión, se categorizaron 52 casos. Los casos en general aparecen en más categorías que los artículos (6,79 de media). Esto se debe a que, en general, un caso suele reflejar una amplia variedad de aspectos, mientras que un artículo suele centrarse en unos pocos.

A continuación, se describen los hallazgos atendiendo a las áreas temáticas de primer orden, esta vez enfocados en los casos.

Socio-demográfico

En esta área, en contraste con lo sucedido con los artículos, sí encontramos varios casos, en particular, los proyectos dirigidos a *clases bajas* suelen desarrollarse en colaboración con la administración pública para proveer vivienda social. Un ejemplo es el *Ecoquartier Viry*, en Paris, un proyecto de gran envergadura para 3518 personas y promueve la inclusión no sólo económica, sino también en términos de accesibilidad física y diversidad generacional. Otro caso relevante es el colectivo *Sostre Civic* que entre sus cooperativas cuenta con Ponent o Valentín, cuyos criterios de admisión incluyen requisitos de VPO.

También se ha identificado un caso catalogado como *clase media:* el primer cohousing senior en Polonia, Departamento Senior de Varsovia (*Wzorcowe Mieszkanie Seniora*), que, debido a sus requerimientos de desarrollo no es asequible para todos.

En cuanto al enfoque demográfico, aparecen casos en categorías que no han sido ampliamente exploradas por la literatura reciente, como *género*. Es el caso de Older Women's Co Housing (OWCH) en Londres y *La Maison des Babayagas de Montreuil*, Francia. El caso de OWCH es particularmente interesante porque ilustra algunas dificultades a las que se enfrenta el CH: el proyecto comenzó a organizarse en 1998 y no se completó hasta 2016. Sin embargo, lograron una estrategia sostenible al construir 17 viviendas en propiedad para sus miembros y 8 adicionales para alquilar, lo que les permitió generar ingresos para su gestión y fomentar la intergeneracionalidad dentro de su comunidad, compuesta exclusivamente por mujeres mayores.

También se han encontrado casos de *jóvenes y familias*, aunque suelen ser iniciativas más experimentales impulsadas por jóvenes con la intención de generar un cambio social, como la comunidad LILAC. Sin embargo, el modelo predominante es el *intergeneracional*, lo que resulta sorprendente dada la presencia significativa de CH senior en la literatura. Esta aparente discrepancia puede explicarse por el consenso emergente de que los CH senior se enriquecen con la intergeneracionalidad. Algunos ejemplos incluyen *Humanitas Denver* en Países Bajos o *Wig* en Dinamarca, ambos con el fin de fomentar la

cooperación entre generaciones. En particular, Humanitas Deventer ofrece alojamiento gratuito a jóvenes a cambio de que pasen tiempo con los residentes mayores y los asistan en diversas tareas.

En general, parece que el modelo intergeneracional se impone porque la heterogeneidad de pensamiento y edades hace más asequible la tarea de desarrollar el CH, desde la financiación de la construcción, hasta la vida comunitaria.

Colaboración

La colaboración, tanto en lo referente al gobierno como la transición de la persona al colectivo, está muy representada en los casos. Aunque en los artículos este aspecto recibe menos atención, los casos sugieren que no sólo es importante, sino que adopta múltiples formas.

Los temas que destacan son la *participación ciudadana,* la *autoorganización de los residentes*, el *sentimiento de comunidad* y el *compartir*, todos ellos elementos clave en la identidad del CH. En contraste con los artículos, los casos muestran menos interés por *organización jerárquica,* mientras que la *autonomía personal* aparece con frecuencia. Esto no es sorprendente, ya que en los CH senior es común que se busque fomentar la independencia de los residentes como parte de su estructura de convivencia.

Casos como Trabensol, en Torremocha del Jarama, muestran esta mezcla, en la que un grupo de mayores se unieron para desarrollar una alternativa a las residencias de ancianos, se organizaron y han construído una comunidad donde poder hacerse mayores juntos. Otro caso representativo es *Svanholm,* en Dinamarca, donde los residentes se organizaron para crear una solución residencial que enfatiza la vida en comunidad y el aporte colectivo.

Motivaciones

La motivación central de los casos es el estilo de *vida alternativo*, entendido como la posibilidad de, en lugar de adaptarse a una vivienda tradicional, organizarse con otras personas para diseñar una solución habitacional acorde a las necesidades del grupo.

Ejemplos de este enfoque incluyen *Cohousing K20* que establece unas "reglas del juego" y ofrece distintos tamaños para que los residentes puedan personalizar sus viviendas; y *3x Grün*, que también permite personalizar la vivienda, y destaca por el uso de madera como alternativa sostenible en su construcción.

Por otro lado, existen motivaciones más idealistas que siguen siendo centrales en algunos CH como *expresión política*, *tipo de vida radica*l, *decrecimiento*, *y utopía*. Un ejemplo es *Hallenwohnen*, un modelo de vivienda radical en el que varias familias comparten un mismo espacio con una delimitación de la privacidad muy difusa. Su particularidad radica en que este modelo, basado en la customización de cápsulas dentro de una gran sala compartida, tiene un reconocimiento legal.

Por último, la nueva categoría *necesidad* no se han identificado casos cuya motivación central sea la falta de alternativas habitacionales. Sin embargo, podría argumentarse que casos como *Sostre Cívic* y otras agrupaciones similares podrían encajar en esta categoría, ya que un número significativo de casos centran su motivación en "evitar la especulación".

Efectos

En el área de efectos, se observa una coincidencia entre las categorías más mencionadas en los artículos y el número de casos en los que se manifiestan. *Inclusión social, asequibilidad e innovación social* destacan tanto en la literatura como en los casos analizados. La categoría con mayor presencia en casos en comparación con la menor presencia que tiene entre los artículos es *comunidad*. El resto cuentan con representación considerable, *diseño arquitectónico*, *(des)comodificación* y *sostenibilidad*.

Un ejemplo que agrupa varios de estos efectos es LILAC (Low Impact Living Affordable Community, Comunidad asequible de vivienda de bajo impacto), una iniciativa que pretende lograr menos emisiones, usar materiales de bajo impacto y de energía verde mientras potencia vivir en comunidad y construir vivienda asequible.

Por otro lado, hay categorías sin representación en los casos, como *exclusividad* y *riesgos económicos*, ambas con connotaciones negativas. Esto tiene sentido porque los casos suelen documentar proyectos exitosos. Tampoco *aprendizaje*, aparece en casos ni artículos, sugiriendo una categoría a la que no se le está prestando atención.

Contexto

En esta área también encontramos una gran presencia de casos. Dentro de los *contextos*

sociopolíticos se observan menos casos, posiblemente porque su valoración es compleja. Sin embargo, existen CH que nacieron en contextos de *crisis económicas*, como La Redolta, que ocupa un edificio de obra nueva sin terminar por la crisis de 2007. También se identifican algunos casos de *espacios autónomos* o *post-fordistas*, definidos por su vocación idealista.

Todos los CH tienen un contexto espacial, pero sólo algo más de la mitad lo incorporan claramente a su desarrollo. Entre ellos predominan los que priman la *vecindad,* como el *Alfa Residenze project* en Praga que crea una relación con el vecindario aportando nuevas vías dentro de su parcela.

Con igual presencia aparecen los contextos *Rural,* como el ya descrito Pomali, y *Urbano,* como el *Neubau Steinstrasse* de Berlín, que construyó viviendas en el centro de Berlín muy por debajo del precio de mercado.

En los contextos de vivienda destacan dos. Primero, *vivienda en propiedad*, un modelo común en el CH, ya que los corporativistas suelen invertir para comprar su propia casa. La segunda es *vivienda social,* que aparece cuando el modelo se hibrida y una administración pública o los propios corporativistas destinan fondos para poder construir vivienda social en el CH. También se encuentran casos vinculados al *mercado privado de vivienda*, como *Wagnis 3*, que establece un proceso más estructurado para organizar las necesidades del grupo antes de acceder al CH. Otras categorías, *sectores y políticas de vivienda* y la *vivienda informal,* han sido menos habituales entre los casos. El tema de *sectores relacionados a la vivienda y campos normativos* es el que más variedad tiene y más artículos ha generado, pero no tiene tanto impacto en los casos. Llama la atención que *sector terciario,* que en los artículos no había tenido relevancia, aquí sí la tenga. Esto se debe a que algunos CH están siendo diseñados más para los residentes y no por ellos, como ocurre con Residencial Santa Clara, que incluso se autodenomina “residencial para mayores en régimen de cooperativa”.

Hay varios casos de *desarrollo urbano* y *arquitectura* en los que se ha aprovechado la oportunidad de hacer CH para afectar a estos campos. Sin embargo, las categorías de *envejecimiento y salud* y *salud y bienestar* no cuentan con muchos casos específicos, ya que más que ser una motivación inicial, suelen ser una consecuencia de la vida en comunidad. Un ejemplo es el caso del CH AflorEM, un CH que inicialmente se proyectó para el cuidado de personas con esclerosis múltiple, pero que quedó paralizado debido a la falta de socios suficientes para llevarlo adelante. Otras categorías, como *trabajo social*; *planeamiento y uso del suelo* y *tecnología,* no cuentan con muchos ejemplos propios.

4.1 Estudios de Caso en Europa

Se detallan a continuación aquellos casos de estudio que se consideran ilustran de manera más explícita los temas de primer orden, por lo que se ha seleccionado un caso para cada temática.



FIG. 5. Intergeneracional - Lange Eng Dinamarca
Fuente: Revista PLOT

Asimismo, se ha intentado que los casos respondan a ubicaciones geográficas diferentes entre los distintos países de Europa. También se añade, como ejemplo de cómo se clasifican, las categorías que se asignan a cada caso, inmediatamente después de cada título. Se ha procurado encontrar la información relativa a plazos (inicio, proyecto, fin), financiación y normativa. Aunque no ha sido posible en todos los casos, en aquellos que sí se ha encontrado queda reflejado en su descripción.

4.1.1 Intergeneracional - Lange Eng (2008) Dinamarca / Pomaly

-/ Intergenerational / Grassroots / Sense of community / Degrowth / Commons / - / Urban / Home-ownership / Architecture

El CH de Lange Eng se encuentra en Dinamarca, la idea surge en 2004, la cooperativa se formó en 2005. El proceso fue muy rápido dado que un arquitecto ofreció a los componentes del CH aprovechar un terreno que iba a desarrollar y que se había quedado sin promotor. Consiguieron un préstamo bancario además de tener que poner un aporte los corporativistas. Después de algunos problemas en el proceso de obra se comenzó a habitar en 2008. Consta de 54 viviendas con una superficie entre 70 y 128 m² y todas ellas tienen patio privado. El complejo está formado por un sólo edificio que está cerrado de forma perimetral constituyendo en su interior un patio central comunitario. Las viviendas están pareadas y tienen dos plantas. Se accede a ellas indistintamente desde el exterior y desde el patio interior. El espacio comunitario es de 600m² y se distribuye en dos plantas. Actualmente viven en este desarrollo 220 personas, todas las viviendas son en propiedad, aunque algunas se encuentran alquiladas. La casa común y el patio son los espacios centrales de encuentro. La faceta intergeneracional se muestra en un apartado de su página web en la que muestra cómo un grupo de estudiantes de sociología que visitaron el proyecto quedaron impresionados por la forma en la que la comunidad podía criar a los niños en conjunto: *"Amazing to see how children can benefit from living together and how they can form lasting relationships*". En esta comunidad niños y mayores conviven en el comedor de 100+ personas, en la sala de TV o cuidando el jardín.

4.1.2 Organización de los residentes - Cohousing Pomaly

- / Intergenerational / Residents' self-organization / Sense of community / Utopia / Social innovation / - / Rural / - / -

El complejo residencial de viviendas colaborativas de Pomali fue puesto en funcionamiento en 2014/2015 y se encuentra situado cerca de Viena en Austria. Consta de 29 unidades residenciales y un edificio comunitario central con zonas comunes, además de esto tiene 10 000 m² de espacio verde en el que se incluyen huertos, jardines y un estanque. Todos esos espacios compartidos están orientados a una vida en comunidad. En este CH hay gran variedad de reuniones comunitarias y eventos.

En el CH viven 84 personas (51 adultos, 33 niños) de 0 a 80 años. Desde el origen del proyecto



FIG. 6. Cohousing Pomaly
Fuente: Web Pomali

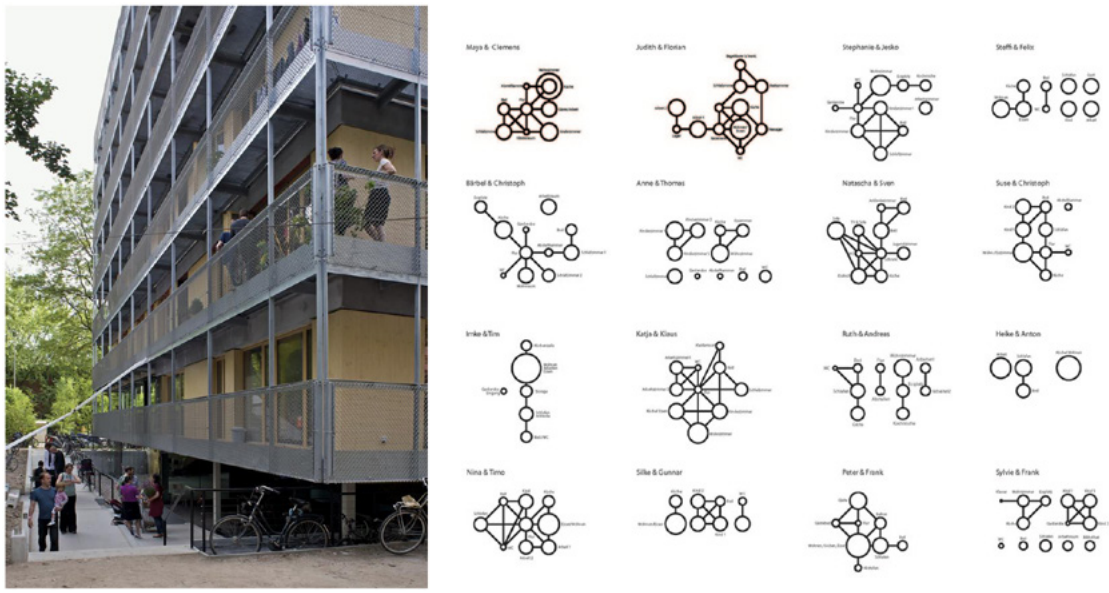


FIG. 7. R50 Cohousing
Fuente: ArchDaily

hasta su continuo funcionamiento este CH siempre ha estado volcado a la participación de sus residentes: "*Lo que tenemos en común es el deseo de estar bien conectados unos con otros. Esto significa comunicarnos bien unos con otros en la vida cotidiana, tomar decisiones e implementar aquello que enriquece nuestras vidas*". En Pomali se dan conferencias, eventos, mercadillos, se cultiva en el huerto y se hacen otras actividades organizadas por los residentes. Comparten bicicletas eléctricas, un coche y hasta han puesto en marcha una app llamada we_move de transporte voluntario.

4.1.3 Estilo de vida alternativo - R50 Cohousing

- / Intergenerational / Collaboration with external stakeholders / Personal autonomy / Alternative lifestyle / Affordability / - / Urban / Home ownership / -

El CH R50 fue comenzado en 2010 y finalizado en 2013 y se sitúa en Berlín, Alemania. Se engloba en la categoría de *Estilo de vida alternativo* porque es un buen ejemplo del CH como una tipología con atractivo por su nivel de personalización. Al poderse involucrar desde el principio en el proceso de diseño este CH cuenta con 19 apartamentos que están particularmente diseñados para cada uno de sus usuarios. Se ve en el diagrama de estudio (Fig. 7b) de las diferentes familias y en la variedad de sus plantas cómo este proyecto ha sido totalmente hecho a medida para cada uno de ellos.

El edificio está proyectado justo para esta flexibilidad con una estructura de núcleo central que divide en 4 la planta y con una terraza corrida en todo el perímetro, como se observa en la Fig. 7a, una tipología muy parecida a la que se da en los rascacielos y que está pensada justo para poder dar flexibilidad a las organizaciones interiores. El origen de este proyecto también es particular porque fue otorgado a los arquitectos mediante un proceso de adjudicación de parcelas basado en propuestas conceptuales, tal y como se muestra en la imagen y de ahí se desarrolló en cooperación con los residentes.

4.1.4 Inclusión social - Sostre Civic - La redolta

- / Intergenerational / Citizen participation / Sharing / Alternative lifestyle / Social inclusion / - / - / Social housing / -

La redolta es una vivienda cooperativa en Valls, cerca de Tarragona. Es un edificio de obra nueva de 2009 que nunca se llegó a habitar y que adquiere el colectivo Sostre Civic por derecho de tanteo y retracto, concedido por alianza con la administración pública. Como se ve en la Fig. 8a ya comenzaba a verse señales de falta de mantenimiento, pero es una construcción actual. En 2022 empiezan a rehabilitar para recuperar el uso y habitabilidad y dotarlo de instalaciones como paneles solares y otros usos comunitarios para su desarrollo como CH. En 2023 entraron a



FIG. 8. Sostre Civic - La redolta
Fuente: Web Sostre Cívic

vivir los primeros residentes, momento que se inmortaliza en la Fig. 8b.

Consta de 15 viviendas de las cuales 13 son viviendas cooperativas de entre 39 y 86 m^2 en régimen de cesión de uso, el resto de las viviendas y la escalera B pertenecen al ayuntamiento y a la agencia de vivienda de Cataluña. El proyecto de inclusión social empieza porque 5 de las 13 viviendas se destinan preferentemente a personas menores de 35 años o mayores de 65, en riesgo de vulnerabilidad. Y 2 viviendas serán asignadas a perfiles que tramita el departamento de Servicios Sociales. Es un proyecto público-privado en el que se unen los esfuerzos de este colectivo con la ayuda de la administración para poder llevar a cabo este CH. El derecho de uso se logra aportando un capital inicial y luego pagando una cuota mensual, que paga los gastos financieros y de uso, si se quiere salir de la cooperativa se recupera lo invertido, esto se realiza para no llevarlas al mercado de venta si no que haya intercambio de cooperativistas.

4.1.5 Arquitectura - Big Yard (2007-2010) Berlin, Alemania

> - / Intergenerational / Collaboration with external stakeholders / Personal autonomy / Alternatinative lifestyle / Affordability / - / Neighbourhood / - / Architecture

El CH Big Yard, además de destacar por su arquitectura tiene un origen particular. El estudio Zanderroth, ideó con este CH una estrategia que sigue implementando a través del grupo SmartHoming. Estos arquitectos decidieron "empezar la casa por el tejado" a la hora de organizar el CH y ser ellos los arquitectos quienes buscaran el sitio y los integrantes del CH, de esta forma ganaron en concurso el suelo y buscaron miembros para formar una cooperativa, que funciona como una cooperativa de CH normal, pero les garantiza que ellos tuvieran el encargo de diseñar el edificio. De esta forma ellos adquirían ese trabajo y los residentes encontraban el sitio y el grupo sin tener que esperar a formarlo ellos mismos. De ahí en adelante los arquitectos se reunieron con el grupo para tomar todas las decisiones del proyecto y con cada residente en particular para diseñar las viviendas cada una con la particularidad de cada persona que fuese a habitarlas. El proyecto se inició en 2007 y concluyó en 2010.

El edificio alberga 45 viviendas, que están situadas en una parcela cerrada por tres caras (como se muestra en la Fig. 9c), lo que suponía un reto, se soluciona valiéndose de la ventaja de las condiciones del CH. Se establecen dos bandas, una con frente al exterior y otra al fondo de la parcela y las separa un patio interior. La banda exterior se forma con viviendas adosadas que tienen baja altura lo que permite la luz pasar al patio interior, véase Fig. 9b, y a las viviendas posteriores que se configuran en el doble de altura en forma de otras casas adosadas y encima de ellas lofts, con un fondo menor que hace que la luz pueda penetrar hasta el final de la vivienda. Como los residentes son variados, unos requieren casas con varias habitaciones y otras de viviendas como los lofts. Todo esto se consigue hacer con costos de construcción mucho menores que los precios de mercado.



FIG. 9. CH Big Yard
Fuente: ArchDaily

5 DISCUSIÓN & CONCLUSIONES (1000 PALABRAS)

5.1 Alcance y limitaciones del estudio

Este estudio se ha limitado al contexto europeo para garantizar la coherencia con el estudio de Lang, Carriou y Czischke (2020) y permitir comparaciones dentro de una muestra homogénea. Esta delimitación resulta útil para examinar la evolución de las áreas de investigación, identificar qué temas generan mayor interés y cuáles han perdido relevancia a lo largo del tiempo, pero también supone una limitación geográfica.

Una de las principales limitaciones es el carácter subjetivo en la clasificación de los artículos, lo que introduce la posibilidad de variabilidad en la clasificación. En el análisis de los casos nos encontramos con una limitación similar. Para evitar problemas metodológicos, se ha optado por asignar solo una categoría por cada tema de segundo orden, aunque en muchos casos podrían haberse incluido múltiples clasificaciones. Esta decisión busca ofrecer datos más claros y precisos, aunque implica que algunos artículos y casos que abarcan varias categorías se registren dentro de una sola.

5.2 Conclusiones

A partir del estudio de este artículo se puede definir el CH a partir de las características que se observan y detallarlo con las categorías, el nivel de presencia en la literatura daría las definiciones más habituales o las más aisladas. Con esta guía se define CH como el sistema de vivienda en el que un grupo de personas de estamentos sociales y demográficos diferentes o comunes se unen para desarrollar un lugar donde van a vivir, en comunidad, de forma más estrecha o independiente y con un gobierno que va a formar su estilo de vida. Se continúa definiendo CH como un sistema de vivienda al que estos individuos acuden en respuesta a unas motivaciones variadas, desde económicas, políticas, de sostenibilidad o de igualdad. Este nuevo acercamiento a la vivienda por su particularidad lleva consigo unos efectos como el aprendizaje de vivir en comunidad, la innovación arquitectónica, o la exclusividad; además de que se involucra en un contexto sociopolítico, espacial, de tipología de vivienda y de sectores y normativas; lo cual determina su resultado.

A día de hoy, con la actualización realizada a través de esta investigación se podría decir que el CH es el sistema de vivienda en el que un grupo de personas de edades variadas se organizan en una comunidad en búsqueda de un estilo de vida alternativo, procurando una inclusión social y una innovación arquitectónica en el proyecto que desarrollan para vivir.

Una de las principales diferencias con el estudio previo radica en el orden de clasificación. Mientras que en la investigación anterior los temas se identifican de manera libre antes de estructurar la clasificación, en este trabajo se ha partido de la categorización ya establecida para organizar los nuevos artículos. En consecuencia, una parte fundamental de este estudio ha consistido en poner a prueba dicha clasificación, con el fin de matizarla y perfeccionarla progresivamente a medida que avanza la investigación sobre CH.

Las tendencias que se pueden identificar en el estudio del CH reflejan una evolución desde su planteamiento inicial, caracterizado por un fuerte idealismo principal y propositivo, hacia un enfoque más pragmático. Las categorías más ideológicas han ido perdiendo peso, mientras que ganan relevancia otras relacionadas con la implementación y participación de otras partes

interesadas. Se ha avanzado considerablemente en la integración de la administración pública y la posibilidad de que los propios corporativistas del CH reserven espacio en su CH para nuevos residentes una vez terminada la construcción, facilitando el acceso a personas en situaciones desfavorables.

Se podría argumentar que el CH se encuentra en un punto de inflexión: está más presente en la sociedad y empieza a consolidarse como una alternativa real dentro del mercado de la vivienda. Sin embargo, este crecimiento también conlleva desafíos importantes. Muchos estudios recientes han mencionado los beneficios del CH para sus residentes en términos de salud, integración social, personalización del espacio y vida comunitaria. No obstante, siguen existiendo obstáculos significativos, como la dificultad de formar grupos, el prolongado tiempo de desarrollo de los proyectos y el alto nivel de compromiso necesario para acceder a una vivienda dentro de este modelo.

Un reto clave será lograr el equilibrio con los nuevos actores que se involucran con el CH. Es fundamental que el CH no se convierta en una residencia de estudiantes para adultos, pero tampoco que se aíslen tanto de los servicios que quieren ayudarles que se convierta en una solución para los atrevidos que se embarcan en ella. Este estudio ha identificado nuevas iniciativas que pueden facilitar la expansión del CH, como Sostre Cívic o SmartHoming, que ayudan a formar las cooperativas y aportan su experiencia.

Para continuar con el desarrollo de estas categorías sería apropiado replicar estudios como este en el futuro, para refinar la herramienta de categorización y evaluar las tendencias a lo largo del tiempo. Además, sería de gran interés ampliar el alcance de este estudio a nivel global para poder tener una imagen completa de cómo se desarrolla el CH en todo el mundo. De esta manera se podría identificar qué estrategias han resultado más exitosas en diferentes contextos. Por último, se anima a contemplar las soluciones de habitabilidad que se han excluido del término CH, como por ejemplo el término en expansión de CoLiving.

6 BIBLIOGRAFÍA

Braun, V. & Clarke, V. (2006): *Using thematic analysis in psychology. Qualitative Research in Psychology, 3*(2), 77–101. https://doi.org/10 1191/1478088706qp063oa

Hernández-Partal, S. (2023): Los Planes de Acción Local de la Agenda Urbana Española: su papel en el urbanismo del siglo XXI. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 55(217), 829–858. https://doi.org/10 37230/CyTET.2023 217.14

Lang, R., Carriou, C. & Czischke, D. (2020): Collaborative housing research (1990–2017): A systematic review and thematic analysis of the field. *Housing, Theory and Society*, 37(1), 10–39. https://doi.org/10 1080/14036096 2018.1536077

Klarin, A. (2024): How to conduct a bibliometric content analysis: Guidelines and contributions of content co-occurrence or co-word literature reviews. *International Journal of Consumer Studies*, 48(2). https://doi.org/10 1111/ijcs.13031

Mitma. (2022): *Convocatoria de ayudas PRTR*. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. https://www.aue.gob.es/convocatoria-de-ayudas-PRTR

Weed, M. (2008): A potential method for the interpretive synthesis of qualitative research: Issues in the development of "meta-interpretation". *International Journal of Social Research Methodology, 11*(2), 13–28. https://doi.org/10.1080/13645570701401222

6.1 Artículos del estudio citados en el cuerpo del artículo

Abreu-Cordeiro, B., Szczygiel, N. & Da-Costa-Dias, A. A. (2023): EMBRACING COHOUSING: ADVANCING SOCIO-ECOLOGICAL HOUSING MODELS FOR THE FUTURE. International Journal of Environmental Research and Public Health. https://doi.org/10 17512/pjms.2023.27.2.04

Alfirević, D., Simonović-Alfirević, S. (2020): Significance of territoriality in spatial organization of coliving communities. *Arhitektura i urbanizam*. https://doi.org/10 5937/a-u0-25785

Álvarez, F. (2024): Promoviendo el bienestar a través de la vida en comunidad: el 'cohousing' como ejemplo. *Oikonomics*. https://doi.org/10 7238/o.n22 2409

Angioni, M. & Musso, F. (2020): "New perspectives from technology adoption in senior cohousing facilities", *The TQM Journal*, Vol. 32 No. 4, pp. 761-777. https://doi.org/10 1108/TQM-10-2019-0250

Arbell, Y. (2021): Beyond Affordability: English Cohousing Communities as White Middle-Class Spaces. *Housing, Theory and Society,* 39:4, 442-463. https://doi.org/10 1080/14036096 20211998217

Arrigoitia, M. F. & Tummers, L. (2019): Cohousing Professionals as "Middle-Agents": Perspectives from the UK, USA and the Netherlands. *Built Environment (1978-)*, 45(3), 346–363. http://www.jstor.org/stable/45216292

Babos, A., Szabó, J., Orbán, A. & Benkő, M. (2020): Sharing-Based Co-Housing Categorization. A Structural Overview of the Terms and Characteristics Used in Urban Co-Housing [A lakhatási formák megosztás-alapú kategorizálása. városi lakhatási formák angol nyelvű terminológiájának áttekintése]. *Építés - Építészettudomány*, 48(3-4), 331-355. https://doi.org/10 1556/096 2020.009

Beck, A. F. (2019): What Is Co-Housing? Developing a Conceptual Framework from the Studies of Danish Intergenerational Co-Housing. *Housing, Theory and Society*, 37(1), 40–64. https://doi.org/10 1080/14036096 2019.1633398

Belčič, A. & Eloy, S. (2023): Architecture for Community-Based Ageing—A Shape Grammar for Transforming Typical Single-Family Houses into Older People's Cohousing in Slovenia. *Buildings*. https://doi.org/10 3390/buildings13020453

Bergan, L. T., Gorman-Murray, A. & Power. E. R. (2020): Coliving housing: home cultures of precarity for the new creative class. *Social & Cultural Geography,* https://doi.org/10 1080/14649365 2020.1734230

Bigonnesse, C., Weeks, L., Puplampu, V., Paris, M., Dupuis-Blanchard, S., Mcinnis-Perry, G. J. & Haché-Chiasson, A. (2022): Cohousing communities on social determinants of health in later life: a scoping review protocol. *Journal of Aging & Social Policy*. https://doi.org/10 11124/jbies-22-00068

Campillo-Almajano, A. & Llorca-Ponce, A. (2022): "Acces to housing. Advantages and disavantages of cohousing." En *Proceedings of 3rd Valencia International Biennial of Research in Architecture. Changing priorities*. Valencia. 2022. https://doi.org/10 4995/VIBRArch2022 202215277

Carrere, J., Reyes, A., Oliveras, L. et al. (2020): The Effects Of Cohousing Model On People's Health & Wellbeing: A Scoping Review. *Public Health Rev* 41, 22. https://doi.org/10 1186/s40985-020-00138-1

De-Jorge-Huertas, V. (2020): Collaborative designing of communities: Helsinki and Zurich pioneers. *ACE: Architecture, City and Environment*, 15(43), Article 9012. https://doi.org/10 5821/ace.15.43 9012

De-Jorge-Huertas, V. & De-Jorge-Moreno, J. (2024): Typology and Interiority of Cohousing in Europe 1981–2021. *Interiority*, 7 (1), 79-100. https://doi.org/10 7454/in.v7i1317

Felstead, A. & Thwaites, K. (2023): A grounded pattern language: testing a methodology for exploring cohousing residents' involvement in shared outdoor spaces. *Journal of Urban Design*. https://doi.org/10 1080/15710882 2023.2289028

García-Pérez, A. & Moya-González, L. (2018): El cohousing como una alternativa a las nuevas dinámicas de habitar en la ciudad de Madrid. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 50(195), 71–84. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76610

García-Pérez, A. (2019): Cohousing: aprendiendo de experiencias extranjeras: estudio de casos para posibles aplicaciones en la ciudad de Madrid. A: *Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo. "XI Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Santiago de Chile, Junio 2019"*. Barcelona: DUOT, 2019.

Grundström, K. & Lazoroska, D. (2023): What we share: covert commoning in Swedish coliving? *Nordic Journal of Urban Studies*. https://doi.org/10 18261/njus.3.1.3

Hacke, U., Müller, K. & Dütschke, E. (2019): Cohousing - social impacts and major implementation challenges. *Gaia* https://doi.org/10 14512/gaia.28.S1.10

Izuhara, M., West, K., Hudson, J., Felstead, A., Fernández-Arrigoitia, M. & Scanlon, K. (2024): Cohousing and the role of intermediaries in later life transitions. *Ageing and Society*. https://doi.org/10 1017/s0144686x24000497

Jakobsen, P. & Larsen, H. G. (2018): An alternative for whom? The evolution and socio-economy of Danish cohousing. *Urban Research & Practice*, 12(4), 414–430. https://doi.org/10 1080/17535069 2018.1465582

Jeske, I. J., Hagbert, P. & Engström, E. (2024): Sustainability potentials of collaborative housing and the barriers to realisation: a systematic review, *International Journal of Housing Policy*. https://doi.org/10 1080/19491247 2024.2438270

Kronovet, D.L, Frey, S. & Desimone, J. (2024): Structures and Cultures: Cybernetic governance in a coliving house. https://ssrn.com/abstract=4856267 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4856267

Lenel E., Demonty F. & Schaut C. (2020): "Contemporary cohousing experiments in the Brussels-Capital Region", *Brussels Studies* [Online], General collection, no 142. https://doi.org/10 4000/brussels.4207

Ledent, G. (2022): Size matters: How does the number of dwellings affect housing co-production? *Journal of Housing and the Built Environment*, 37 889–907. https://doi.org/10 1007/s10901-021-09863-8

Markiewicz, E. (2020): Third places in the home. The idea of cohousing. *Studia Periegetica*, 3(31), 123-134. https://doi.org/10 5604/01 30010014 6234

Markiewicz, E. (2024): Cohousing as a form of social innovation: Challenges in a new geopolitical situation in Poland. *Polish Journal of Social Science*. https://doi.org/10 19195/2658-1310.29.3.14

Mertens, A., Coniasse, L. & Elsen, C. (2024): Towards Empowering Cohousing Communities: Finding Balance with a Group of Users-clients Throughout the Architectural Process. *Design Research Society*. https://doi.org/10 21606/drs.2024 462

Monton, P., Reyes, L. -E. & Alcover, C.-M. (2022): Personal Characteristics for Successful Senior Cohousing: A Proposed Theoretical Model. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19(4), 2241. https://doi.org/10 3390/ijerph19042241

Nasution, M. & Napitupulu, B.K. (2019): *IOP Conf. Ser.: Earth Environ. Sci.* 328 012070. https://doi.org/10 1088/1755-1315/328/1/012070

Pfaff, R. & Trentham, B. (2020): Rethinking home: Exploring older adults' occupational engagement in senior cohousing. *Journal of Occupational Science*, 29(4), 562–576. https://doi.org/10 1080/14427591 2020.1821755

Regodon, A., Armand, M., Lastres, C., De-Pedro, J. & García-Santos, A. (2021): Data-Driven Methodology for Coliving Spaces and Space Profiling Based on Post-Occupancy Evaluation through Digital Trail of Users. *Sustainability,* 13(22), 12607. https://doi.org/10 3390/su132212607

Riccò, I., Anleu-Hernández, C. M. & De-Stefani, A. (2024): Implementing a Senior Community Care Model: An Italian Top-Down Cohousing Project and Nursing Home. *Sustainability*. https://doi.org/10 17645/si.7404

Schaff, G., Vanrie, J., Courtejoie, F. et al. (2023): Architecture and ageing: lessons learned from a cohousing project. *J Hous & the Built Environ* 38 2345–71 https://doi.org/10 1007/s10901-023-10039-9

Schelisch, L., Spellerberg, A. & Vollmer, M. (2019): The Cooperative as Legal Form for Cohousing Projects in the German State of Rhineland-Palatinate: A Status Report. *Built Environment* (1978-), 45(3), 416–429. http://www.jstor.org/stable/45216296

Schetsche, C., Jaume, L. C., Gago-Galvagno, L. & Elgier, A. M. (2021): Living in Cohousing Communities: Personality Traits and Trait Emotional Intelligence. *European Journal of Mental Health*, 16(2), 170–183. https://doi.org/10 5708/EJMH.16 2021.2.8

Sirvent-Pérez, C. D. & Luengo-Angulo, M. (2024): Coliving: la apropiación capitalista de tipos arquitectónicos

soviéticos.. *Constelaciones*. https://doi.org/10 31921/constelaciones.n12a2

Tortosa-Chuliá, M. Á. & Sundström, G. (2022): El cohousing senior en España. Cambios desde la economía social en los alojamientos y en la economía de los cuidados para personas mayores. CIRIEC-España, *Revista de economía Pública, Social y Cooperativa*, (104), 303–331. https://doi.org/10 7203/CIRIEC-E.104 21435

Vivas-Tesón, I. (2024): El senior cohousing como solución habitacional y existencial. *Journal of Urban Housing*. https://doi.org/10 20318/cdt.2024 8989

Warner, E., Sutton, E. & Andrews, F. (2020): Cohousing as a model for social health: a scoping review. *Cities & Health*, 8(1), 107–119. https://doi.org/10 1080/237488342020.1838225

6.2 Resto artículos del estudio

Andersen, M. A. & Lyhne, M. B. (2022): Co-creating Danish cohousing. *Architectural Research Quarterly*, 26(2), 197–208. https://doi.org/10 1017/S1359135522000355

Arentshorst, M.E. , Reinier-Kloet, R. & Peine, A. (2019): Intergenerational Housing: The Case of Humanitas Netherlands, *Journal of Housing For the Elderly*, 33:3, 244-256, https://doi.org/10 1080/02763893 2018.1561592

Blomberg, I.& K. Kärnekull. (2019): Do-It-Yourself: The Stony Road To Cohousing In Sweden. *Built Environment* 45 (3): 280-95. https://doi.org/10 2148/Benv.45.3.280

Bossuyt, D. (2021): Who owns collaborative housing? A conceptual typology of property regimes. *Housing, Theory and Society*, 39(2), 200–216. https://doi.org/10 1080/14036096 20211888788

Bura, A. (2018): Cohousing – an intended neighbourhood. *Przestrzeń i Forma*; 2018, 36; 127-140

Castilla-Mora, M. R., Martín-González, L. & Palma-García, M. De-Las-Olas. (2024): Cohousing Senior: un modelo de convivencia para conocer y aprender desde el Trabajo Social.. *Azarbe*. https://doi.org/10 6018/azarbe.604761

Casier, C. (2023): The coliving market as an emergent financialized niche real estate sector: a view from Brussels, *Housing Studies*, https://doi.org/10 1080/02673037 2023.2176833

De-Jorge-Huertas, V. (2019): Baugruppen: Innovation through collaborative infrastructures. TECHNE - *Journal of Technology for Architecture and Environment*, 17 171–182. https://doi.org/10 13128/Techne-23879

Fabbo, A., Neviani, F., Valentini, L., Luppi, E. & Bertolotti, M. (2020): Cohousing for people living with dementia: The Modena experience. *Alzheimer's Dement.*, 16: e044046. https://doi.org/10 1002/alz.044046

Glass, A. P. (2019): Sense of community, loneliness, and satisfaction in five elder cohousing neighborhoods. *Journal of Women & Aging*, 32(1), 3–27. https://doi.org/10 1080/08952841 2019.1681888

Hammond, M. (2018): Spatial Agency: Creating New Opportunities for Sharing and Collaboration in Older People's Cohousing. *Urban Science*, 2(3), 64. https://doi.org/10 3390/urbansci2030064

Horňáková, M., Jíchová, J. (2020): Deciding where to live: case study of cohousing-inspired residential project in Prague. *J.Hous and the Built Environ* 35 807–827. https://doi.org/10 1007/s10901-019-09714-7

Jepma, M., Savini, F. & Coppola, A. (2024): Property and values: the affordability, accessibility, and autonomy of collaborative housing. *International Journal of Housing Policy*, 1–23. https://doi.org/10 1080/19491247 2024.2388924

Khatibi, M. (2021): A Socio-spatial Approach to the First Legal Hall Cohousing Setting in Switzerland: The Case Study of Hallenwohnen in Zurich, *Research Square* https://doi.org/10.21203/rs.3.rs-1172770/v1

Larsen, H. G. (2019): Three phases of Danish cohousing: tenure and the development of an alternative housing form, *Housing Studies*, 34:8, 1349-1371, DOI: https://doi.org/10 1080/02673037 2019.1569599

Malgorzata, K. (2018): Senior cohousing in the context of an ageing society, MAZOWSZE *Studia Regionalne*, p. 109-125.

Medar, K. & Čurčić, A. (2021): Cohousing And Coliving - Comparative Analysis Of Two Alternative Housing Typologies By Reviewing Contemporary Trends. *Facta Universitatis*. https://doi.org/10 2298/FUACE210329007MM

Palacios-Ceña, D, Martín-Tejedor E.A., Elías-Elispuru A, Garate-Samaniego A, Pérez-Corrales J, García-García E. (2018): The impact of a short-term cohousing initiative among schizophrenia patients, high school students, and their social context: A qualitative case study. *PLoS ONE* 13(1): e0190895. https://doi.org/10 1371/journal.pone.0190895

Pirity, Á. & Kissfazekas, K. (2023): The first community housing model constructed in Hungary–The collective house in Miskolc. *Spatium*, 010-019.

Schetsche, C., Jaume, L. C., Gago-Galvagno, L. & Elgier, Ángel. (2020): Living in Cohousing Communities: Psychological Effects and Coping Strategies in Times of COVID-19. Interpersona*: An International Journal on Personal Relationships*, 14(2), 169-182. https://doi.org/10 5964/ijpr.v14i24257

Sosa-Ramírez, R., Vázquez-Cano, E., Díaz-Díaz, N., López-Meneses, E. (2024): Explorando tendencias sociales en las discusiones sobre cohousing y coliving en X(Twitter) mediante el uso de técnicas de PNL y de análisis de texto. *Pixel Bit*. https://doi.org/10 12795/pixelbit.107991

Sosa-Ramírez, R., Vázquez-Cano, E., Díaz-Díaz, N., López-Meneses, E. ;. Mena-Guacas, A.F. (2024): Cohousing: A Bibliographic Review of Collaborative Living in Scopus: Trends and Perspectives. *Hong Kong Journal of Social Sciences*. https://doi.org/10 55463/hkjss.issn.1021-3619.62.69

Toríó-López, S., Viñuela-Hernández, P. & García-Pérez, O. (2018): Experiencias de vejez vital. Senior Cohousing: autonomía y participación / Experiences of active aging. Senior cohousing: autonomy and participation. *Aula Abierta*, 47(1), 79–86. https://doi.org/10 17811/rifie.47.12018.79-86

Van-Oel, C., Bergsma, W. & Spinnewijn, R. (2022): Cohousing for elderly. *Social Science & Medicine*. https://doi.org/10 24404/6238a30ac67ecd11c2a0f308

Wang, J., Hadjri, K., Bennett, S. & Morris, D. (2020): The role of cohousing in social communication and sustainable living environments. *WIT Transactions on The Built Environment* https://doi.org/10 2495/GD170201

Wang, J., Pan, Y. & Hadjri, K. (2018): Creative Housing Design: Promoting sustainable living in cohousing community in the UK. *Environment-Behaviour Proceedings Journal*, 3(8), 129–140. https://doi.org/10 21834/e-bpj.v3i8.1358

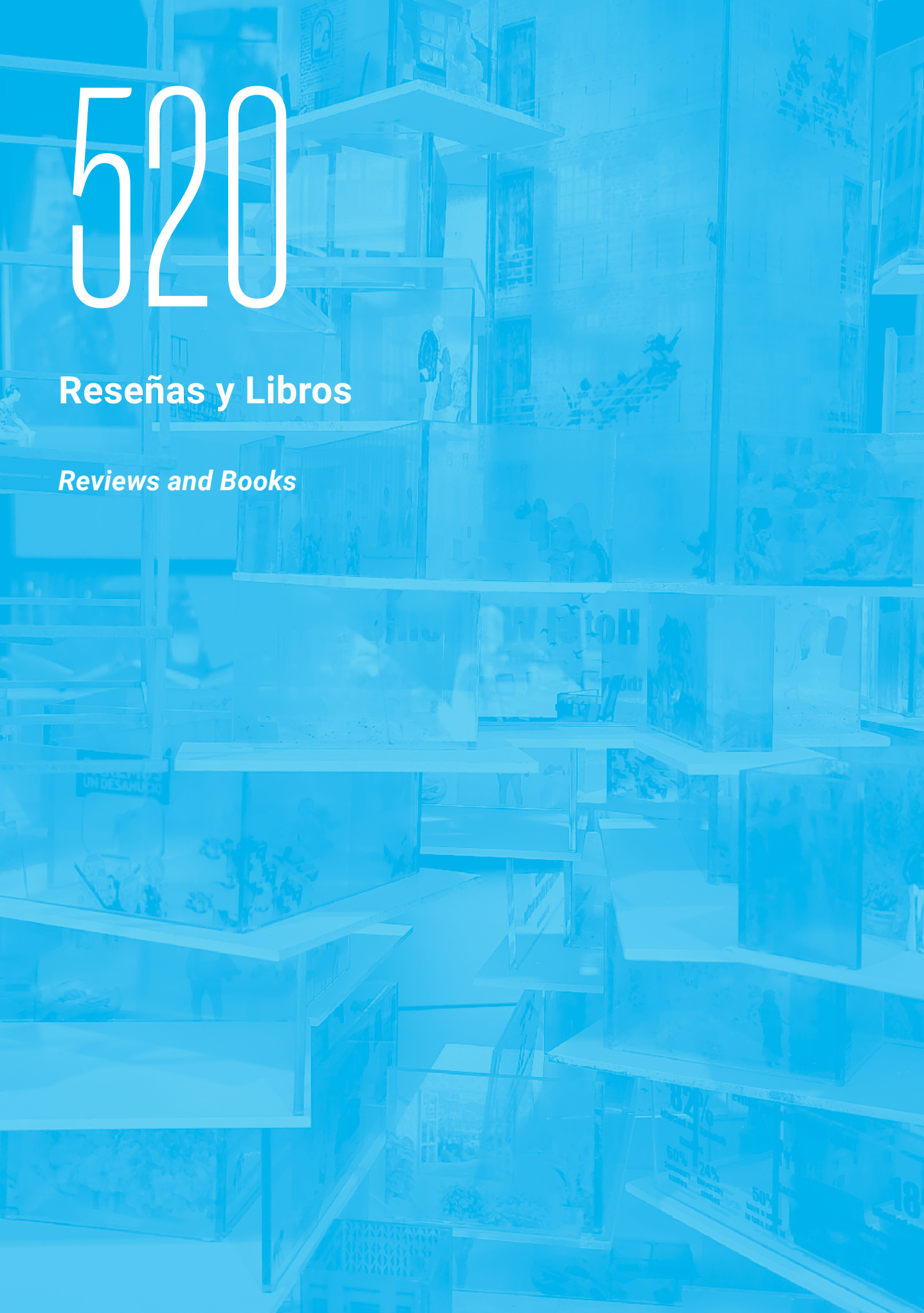
6.3 Páginas web fotografías

https://www.langeeng.dk/fakta/what-the-american-students-thought-about-lange-eng/
https://revistaplot.com/lange-eng/
https://www.pomali.at/zuhause.html
https://www.archdaily.com/593154/r50-nil-cohousing-ifau-und-jesko-fezer-heide-and-von-beckerath
https://sostrecivic.coop/es/projectes/la-redolta/
https://sostrecivic.coop/es/entren-a-viure-les-primeres-veines-de-lhabitatge-social-cooperatiu-de-valls/
https://www.archdaily.com/793287/bigyard-zanderroth-architekten

520

Reseñas y Libros

Reviews and Books

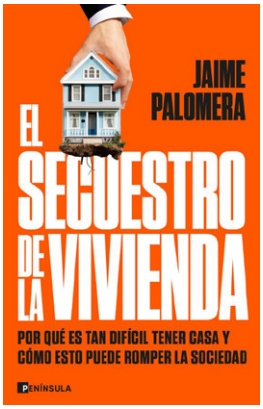


Recensiones y reseñas de libros recibidos

Todos los libros reseñados están catalogados y disponibles para consulta en la Biblioteca General del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible:

https://www.mivau.gob.es/informacion-para-el-ciudadano/bibliotecas-de-acceso-publico/biblioteca-general-del-ministerio-de-fomento

EL SECUESTRO DE LA VIVIENDA. POR QUÉ ES TAN DIFÍCIL TENER CASA Y CÓMO ESTO PUEDE ROMPER LA SOCIEDAD



JAIME PALOMERA. EDICIONES PLANETA. 2025. TAPA BLANDA, 14 X 22 CM; 224 PP. 17 €; ISBN 9788411003582

Un ensayo muy recomendable y aclaratorio de la situación de desigualdad del mercado inmobiliario en España.

Va desgranando uno a uno los elementos que van colaborando en el incremento del precio de la vivienda agravando el panorama actual y afectando a millones de personas.

Desmonta, así, los mitos que, sobre el mercado inmobiliario, nos llegan sin cesar a través de medios de comunicación o redes sociales. ¿Quién no ha escuchado, "el precio de los pisos sube porque hay poca oferta", o "el problema no son los precios, sino los salarios bajos"? En este libro se desentrañan todos estos argumentos, desmontándolos y dejándolos vacíos de contenido y se nos explica que es verdad que el mercado está intervenido, pero en favor del *rentismo*.

Es una llamada de atención y una llamada a la acción porque, recordemos, la vivienda es un derecho fundamental.

Índice de contenidos:

– 1. Por qué sube el precio de la vivienda
– 2. El nacimiento de la democracia de propietarios
– 3. Burbujas, pelotazos y otros caminos hacia la asfixia
– 4. De la sociedad de propietarios al neofeudalismo
– 5. El rentismo está rompiendo la sociedad
– 6. Un Monopoly amañado

– 7. Por qué no quieren bajar el precio
– 8. Claro que tiene solución
– Agradecimientos
– Bibliografía

Jaime **Palomera Zaidel** es doctor en Antropología Económica por la Universitat de Barcelona, investigador y cofundador del Instituto de Investigación Urbana (IDRA) y del Sindicat de Llogateres. Obtuvo su máster en la Universidad de Londres y ha trabajado en diversas instituciones, además de haber sido investigador visitante en Nueva York y París. Ha publicado estudios en prestigiosas revistas científicas internacionales, y uno de sus artículos sobre la burbuja inmobiliaria fue reconocido como uno de los más relevantes de los últimos cuarenta años.

Subdirección General de Políticas Urbanas
MIVAU

EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA. CÓMO DESACTIVAR LA BOMBA DE RELOJERÍA QUE AMENAZA CON COLAPSAR ESPAÑA



JAVIER BURÓN. ARPA EDITORES. 2025. TAPA BLANDA, 14 X 21,3 CM; 336 PP. 18,90 €; ISBN 9788410313446

En nuestro mundo interconectado el problema del acceso a la vivienda es un problema global. Comparando modelos de políticas y mercados inmobiliarios, no solo europeos sino también de otros continentes, el autor analiza y diagnostica el problema que impide que mucha gente pueda acceder a una vivienda digna a un precio asumible. No se puede hablar de ciudad si solamente hay turistas y residentes de paso, es necesario que las ciudades se habiten, que haya vecinos y vecinas.

En este ensayo, el autor, que conoce políticas y mercados inmobiliarios, nos presenta soluciones concretas —no hay soluciones mágicas— propone una combinación de diferentes medidas que han de llevarse a cabo en conjunto, ya que ninguna solución es suficiente por sí sola. Estas medidas son a corto y largo plazo y necesitan inversión, tanto pública como privada, y pasan por la creación de un parque público de vivienda asequible y social o un mercado controlado por el Estado o no desregular dicho mercado, entre otras muchas iniciativas. Y no es una tarea sencilla.

Índice de contenidos:

– 1. El Problema
  · La vivienda como problema global, complejo y «maldito»
  · Una economía inmobiliaria cortoplacista y en rotación
  · La situación en Europa
  · Tendencias actuales
– 2. La Historia Española
  · La alargada sombra del franquismo inmobiliario
  · 1998-2008: la burbuja que el PP creó y el PSOE no se atrevió a pinchar

- Y llegó el comandante Lehman Brother y mandó parar
- 2009-2014: desahucios y la gran oportunidad perdida
- 2015-hoy: *rentismo*, especulación, *inmobros* y la olla a punto de explotar
- Los grandes tenedores
- La seguridad jurídica para los inversores inmobiliarios
- La «turismofobia»
- La «ocupación»
- Los negacionistas del problema
- ¿Qué es una ciudad?

– 3. Las Soluciones
  - El mercado de la vivienda no es un mercado al uso
  - Stock de vivienda, vivienda nueva y nuevos hogares
  - El mercado de la vivienda es cosa de unos pocos
  - Pensamientos mágicos
  - El estado emprendedor
  - Elementos en contra
  - La primera clave, la inversión
  - Vivienda, turismo e industria
  - Necesitamos muchos *supplybelievers* selectivos
  - No se vende ni un metro de suelo público residencial
  - No se descalifica ni una sola vivienda protegida
  - La nueva vivienda protegida (NVP)
  - La movilización de vivienda privada vacía hacia el alquiler público
  - Los programas públicos de compra de vivienda privada
  - La joya de la corona: construir nueva vivienda protegida para su alquiler a largo plazo
  - Las ayudas públicas al pago mensual del alquiler
  - El control de alquileres en zonas de mercado tensionado
  - El alquiler turístico
  - El alquiler de temporada
  - La limitación de comprar vivienda en ZMT
  - Rehabilitación, regeneración y renovación urbana
  - La emergencia de la emergencia
  - Vivienda y libertad
– 4. ¿Por qué no lo solucionamos?
  - Lucha de clases y generaciones
  - Fiscalidad
  - Los actores políticos, ante la urgencia del problema
  - Sindicalismo y movimientos sociales
  - El diálogo necesario
  - Si nadie hace nada, habrá sangre
  - De puro pesimista, soy optimista: de alguna forma lo arreglaremos
– Coda Americana
– Agradecimientos
– Notas

Javier **Burón** es licenciado en Derecho por la Universidad de Deusto, Máster en Asesoría Fiscal por este mismo centro y *Master Business Administration* por el Instituto de Economía Aplicada a la Empresa de la Universidad del País Vasco. Es el director gerente de NASUVINSA, empresa pública de suelo industrial, vivienda y cohesión territorial del Gobierno de Navarra. Ha sido viceconsejero de Vivienda del Gobierno Vasco y gerente de Vivienda en el Ayuntamiento de Barcelona. Antes fue consultor en políticas y servicios públicos y abogado especializado en derecho público (Cuatrecasas

Gonçalves Pereira). Ha publicado cientos de artículos, estudios y análisis. Imparte anualmente conferencias y másteres, y asesora a Administraciones en diversos países de Europa y América.

Subdirección General de Políticas Urbanas
MIVAU

LA VIVIENDA SOCIAL Y ASEQUIBLE (ANÁLISIS Y PROPUESTAS PARA UN DERECHO CONSTITUCIONAL)



JOAN CLOS. EDICIONES ASIMÉTRICAS. 2025. TAPA BLANDA, 13,3 X 20,3 CM; 200 PP. 20,90 €; ISBN 9788410065734

El autor aborda en *La vivienda social y asequible* uno de los mayores desafíos políticos, sociales y económicos de nuestro tiempo: garantizar el acceso a una vivienda digna y adecuada como derecho constitucional.

A través de una reflexión propia y una visión amplia del panorama, el libro analiza la evolución histórica de la política pública de acceso a la vivienda en España, desde los modelos desarrollistas de mediados del siglo XX hasta las dramáticas consecuencias de la crisis inmobiliaria de 2008. El autor desentraña los éxitos y fracasos del anterior modelo de vivienda protegida, el impacto de la llamada «liberalización del suelo» y las indefiniciones competenciales y financieras entre los distintos niveles de la administración.

Clos propone soluciones innovadoras, centradas principalmente en el diseño de las ciudades y el ordenamiento urbanístico como herramienta para combatir la escasez de oferta de vivienda social y asequible.

Esta obra constituye una llamada a la acción de lo público para garantizar el acceso efectivo a una vivienda digna para quienes el mercado inmobiliario no ofrece solución. La vivienda social y asequible es una lectura para urbanistas, responsables políticos, académicos y cualquier persona comprometida con un modelo de ciudad que sitúe la vivienda digna al alcance de todos.

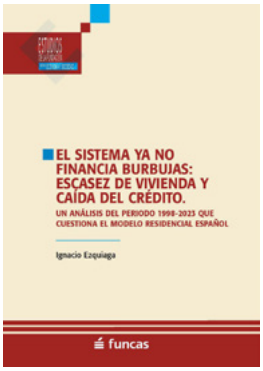
Índice de contenidos:

– Prólogo por Paul Karakusevic
– Introducción
– De dónde venimos
– El *crack* del 2008 y sus consecuencias
– Bases para la buena urbanización
– La nueva vivienda protegida
– Propuestas regulatorias, urbanísticas y financieras
– Reflexiones finales
– Glosario
– Lista de acrónimos
– Bibliografía
– El autor
– Agradecimientos

Joan **Clos** fue subsecretario general de Naciones Unidas y director ejecutivo del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) entre 2010 y 2017, la agencia de Naciones Unidas responsable de la promoción de ciudades sostenibles, resilientes y prósperas. Durante su mandato, lideró la elaboración de la Nueva Agenda Urbana y fue nombrado secretario general de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible - Hábitat III. Nacido en Barcelona (Parets del Vallès), es un médico con una distinguida carrera en el servicio público y la diplomacia. Se graduó en Medicina por la Universidad Autónoma de Barcelona. Posteriormente se especializó en Salud Pública y Epidemiología en la Universidad de Edimburgo. Fue elegido dos veces alcalde de Barcelona, desde 1997 hasta 2006, después de haber sido concejal de la ciudad entre 1983 y 1987, año en que se hizo cargo de la reforma urbanística del centro histórico de Barcelona.

Subdirección General de Políticas Urbanas
MIVAU

EL SISTEMA YA NO FINANCIA BURBUJAS: ESCASEZ DE VIVIENDA Y CAÍDA DEL CRÉDITO. UN ANÁLISIS DEL PERIODO 1998-2023 QUE CUESTIONA EL MODELO RESIDENCIAL ESPAÑOL



IGNACIO EZQUIAGA. FUNCAS. 2024, MADRID. ESTUDIOS DE LA FUNDACIÓN, SERIE ECONOMÍA Y SOCIEDAD, NÚM. 102. 327 PP., 122 FIGURAS; ISBN 978-84-17609-72-6

Descarga gratuita del libro completo en:

https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2024/03/Estudios1023.pdf

Este libro se adentra en la compleja relación entre el crédito y la vivienda en España a lo largo del convulso periodo 1998-2023. El análisis de la historia financiera reciente, desde la burbuja financiera a la austeridad y la reforma bancaria, permite al autor concluir que el modelo residencial español precisa de una reforma estructural que garantice tanto el hábitat para los hogares como su financiación. Está dirigido a analistas y profesionales, tanto del sector bancario como del inmobiliario-residencial, pero por su lenguaje sencillo y estilo claro y pedagógico es también accesible a estudiantes y a todos los interesados en entender las razones de la crisis actual de vivienda.

El libro tiene como punto de partida el modelo residencial *triangular* que ha sido el dominante desde la transición. La producción y venta de viviendas es, en ese modelo, resultado de la participación activa de tres roles muy definidos: los promotores-propietarios de suelos, que los desarrollan y edifican, de acuerdo con el planeamiento; los bancos que financian las promociones y que, a su vez, apelan a los mercados internacionales gracias a la garantía hipotecaria de sus préstamos; y los hogares que acceden a la propiedad, fundamentalmente, con su subrogación de los préstamos hipotecarios de la promoción, que se transforma así en un préstamo a largo plazo. Un

proceso basado en la propiedad y en el mercado libre. Ezquiaga nos muestra que este modelo favoreció la burbuja inmobiliaria, entendida como producción masiva y financiación de suelos a precios de vivienda inasequibles para amplias capas de la población en un entorno de euforia en todos los participantes. Esta que terminó en 2008 en una crisis bancaria —y sus pánicos— y en una versión española de la Gran Recesión cuya sombra se proyecta hasta hoy.

Aquí el crédito es contemplado como un proceso de gestión de la información por parte de los bancos, las entidades especializadas con acceso a la financiación de último recurso del banco central, que cubre desde la concesión hasta la recuperación de la morosidad y de los activos adjudicados, el análisis y el control de riesgos. Por ello, abarca los balances de los bancos, pero también a las instituciones como Sareb y los fondos internacionales que han sedo destino final de los activos inmobiliarios.

El sistema bancario ha recuperado la estabilidad, reformado y reestructurado, al alto coste de la crisis pasada, pero su rol ha cambiado y su control de riesgos le ha hecho contemplar de manera más rigurosa el proceso de crédito. La economía española ha recuperado competitividad, los salarios han vuelto a crecer y el saldo exterior positivo ha permitido una importante reducción de la deuda externa. El modelo español ya no es adicto a la deuda y a la construcción residencial. Sin embargo, algo falla. La escasez actual de vivienda y su elevado precio impiden que los jóvenes y otros amplios grupos sociales puedan acceder a ella, mientras la producción de viviendas sigue en mínimos y el desarrollo de suelos sigue interrumpido. Es la crisis de asequibilidad actual.

En la búsqueda de una causa, Ezquiaga nos hace tornar la mirada al fallo del modelo residencial: ahora que el sistema bancario ya no financia burbujas, es decir, ahora que la asequibilidad vuelve a ser el criterio central de concesión hipotecaria a promotores y hogares, la clamorosa ausencia de una oferta de alquiler público y privado, orientado a contratos a largo plazo, muestra las consecuencias de un modelo en crisis. Las viviendas que se producen para atender los nuevos hogares son las asequibles a grupos sociales más acomodados —por eso son pocas—, quedando la mayoría de los demandantes de primera vivienda sin acceso. Esta demanda embalsada ha retrasado la emancipación juvenil o ha acudido al mercado de alquiler, colapsado por la oferta limitada con la inusual demanda.

Índice de contenidos resumido

- 1. **Introducción**: el crédito como proceso y el modelo residencial
- 2**. Marco analítico**: euforias y pánicos y el papel estelar de los bancos en el modelo residencial que la reforma bancaria ha cuestionado.
- 3. **Viviendas y hogares**
  - 3.1. De la burbuja a la crisis del modelo residencial: actividad residencial y la asequibilidad.
  - 3.2. El marco de la creación de suelo y de vivienda: leyes del suelo, urbanismo y planeamiento.
  - 3.3. Las políticas de vivienda y la vivienda protegida: la ley de vivienda de 2023

- 4. **Crédito**
  - 4.1. La financiación de la burbuja por los bancos: hogares, promotores y bancos.
  - 4.2. La crisis financiera y su resolución: reforma bancaria y gestión de los activos tóxicos.
  - 4.3. La larga estabilización de los bancos y la atonía del crédito
- 5. **La sombra de la crisis inmobiliaria**. Cambio estructural de la economía española: las nuevas bases de un crecimiento menos dependiente de la construcción y de la financiación externa y la crisis de acceso a la primera vivienda.
- 6. **Conclusiones**: reequilibrar el modelo residencial

Ignacio **Ezquiaga** (Madrid, 1961) es el autor de este libro, encargado y publicado por FUNCAS a través de su serie de Estudios de la Fundación, que da a conocer trabajos de investigación monográficos. Ezquiaga es doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM) y ha compaginado desde 1984 su carrera académica como profesor de postgrado y autor de numerosos libros y artículos especializados en finanzas, con la profesional en el mundo de la banca y es, por tanto, testigo cualificado del periodo que se analiza. El autor ha acumulado una larga experiencia —de unos 40 años— en finanzas, banca y mercados financieros, así como en análisis macro. Fue director del servicio de estudios de Gesmosa y socio fundacional de Afi. En 2002 es nombrado director financiero (CFO) de CajaMurcia y en 2010 de Banco Mare Nostrum (BMN) —entidad resultante de la fusión con otras tres antiguas cajas—, pasando a ser a partir de 2018 director corporativo de banca privada y gestión de activos en Bankia y CaixaBank. Ha sido miembro de los consejos de administración de varios bancos, compañías de seguros y empresas cotizadas. Es colaborador habitual en medios como Cinco Días, Expansión o El País y en redes sociales. Cerrada ya su etapa en banca, es colaborador de Funcas en una línea de investigación sobre vivienda, así como de AFI y del Máster de Finanzas de la Universidad de Murcia.

Ignacio Ezquiaga
Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales
por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM)

TOLDO VERDE. POSTALES DE OTRO PATRIMONIO



PABLO ARBOLEDA (TEXTOS) Y KIKE CARBAJAL (FOTOGRAFÍAS).
EDICIONES ASIMÉTRICAS. 2024, TAPA DURA, 17,5 X 24,5 CM, 186 PP.;
33,25 € EN PAPEL; ISBN: 9788410065130

En palabras del propio Pablo Arboleda: *"este libro es un experimento resultado de un cúmulo de experimentos"*.

Lo que empezó como un grupo de Facebook "Amigos del Toldo Verde", continuó con un reportaje en *El Periódico* sobre el grupo y junto con el foto-ensayo "Ladrillo visto, toldo verde" de Kike Carbajal publicado en el diario *El Salto*, culminó en la obra que ahora nos ocupa.

A través de aproximadamente treinta fotografías o "postales" podemos pasear por distintos distritos de la ciudad de Madrid, si bien podríamos sustituir ese nombre por el nombre de muchas otras ciudades españolas.

De la complicidad de ambos autores surge esta reivindicación de un paisaje muy nuestro, de nuestros barrios, que se refleja en las periferias de muchas ciudades, a través del cual podemos ir descubriendo la evolución del país en el contexto del desarrollismo y que transformó dicho paisaje a lo largo del siglo XX.

Estamos, sin duda, ante un homenaje a la "España del toldo verde".

Índice de contenidos:

- PABLO ARBOLEDA (Contiene los epígrafes: Experimentos de investigación y otro patrimonio/ Hipermetropía / Descripción del producto / Génesis / Año 4003 / Guía de viaje / Se vende / Collage / Alta definición / Receta tradicional / Silueta recortada / Forma y función / Historia de vida / Basado en hechos reales / Cine quinqui / La calle más española de España / *Smart city* / Anatomía de una farola / Arte urbano / Estoy en el bar de abajo / Paisaje sonoro en días laborables / Banda sonora original / El hombre y la tierra / Vientos de cambio / Así habló el viajero o el lugar del no-lugar / Espacio sobrante / Descampados. Lista de observaciones / Querido tú / Crónica desde una fábrica de toldos)
- KIKE CARBAJAL (Contiene los epígrafes: Historias y derivas de la otra ciudad / *Historia* / Neomudéjar / El Gran Madrid / La Ciudad del Movimiento / Éxodo rural / Plan de Urgencia Social / Auge de las grandes promotoras-constructoras / *Modus operandi* / Asociaciones vecinales / Plan de Remodelación de Barrios / *Barrios* / *Constructores*)
- ALBERTO CORSÍN JIMÉNEZ (Contiene el epígrafe: Ángulos de resonancia)

Pablo **Arboleda (1985)** es investigador en el Instituto de Lengua, Literatura y Antropología del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (ILLA-CSIC). Arquitecto de formación, ha estudiado y trabajado en varias universidades de España, Francia, Canadá, Alemania y Escocia, donde su perfil interdisciplinar ha ido apuntalándose gracias al interés por los estudios patrimoniales, los estudios urbanos, la geografía y la antropología cultural, y las artes visuales. Su principal línea de investigación aborda las llamadas "ruinas modernas", espacios abandonados en contextos de desindustrialización y crisis, y en los que un pasado convulso converge con una suerte de fascinación estética en el presente. Autor de una treintena de publicaciones científicas que se nutren de la fotografía, el video, el cómic o la poesía, su trabajo supone una apuesta decidida por la creatividad como estrategia para comunicar con públicos más allá de la academia. En esta estela, *Toldo verde* supone su primer libro y su primera incursión explícita a la periferia urbana entendida como realidad cultural y patrimonial.

Kike **Carbajal (1976)** es un fotógrafo afincado en Madrid cuyo trabajo ha basculado entre grandes editoriales, prensa nacional, revistas, comunicación corporativa y publicidad. Su pasión por el género documental y la antropología visual le ha llevado a realizar multitud

de proyectos para fundaciones en Europa y África, colaborar en iniciativas audiovisuales y exposiciones, e investigar así un amplio abanico de temáticas que abarcan desde lo más cotidiano a lo más devastador. Su mirada ha captado la persecución de los albinos en Mozambique, las condiciones de vida tanto de los pigmeos Baka en la selva de Camerún como las de los saharauis en los campamentos de refugiados, la evolución vital de los empleados de una empresa "puntocom", la desaparición del pequeño comercio, e incluso las salvajes fiestas con animales en nuestro país. *Somos la calle* (Popurrit, 2017) fue su primer libro, una exploración en clave de *street photography* sobre los habitantes de la capital; *Toldo verde* es igual, pero al contrario.

Subdirección General de Políticas Urbanas
MIVAU

BS

CIUDAD Y TERRITORIO. ESTUDIOS TERRITORIALES
BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

publicacionessgt@mivau.gob.es

Anual (4 números)
España: 30 € (IVA incluido)
Extranjero: 42 € (precio sin IVA)

Número individual
España: 9 € (IVA incluido)
Extranjero: 12 € (precio sin IVA)

PUEDE REALIZAR LA SUSCRIPCIÓN

on line
directamente en este enlace:
https://www.mivau.gob.es/vivienda/actividades-servicios/estudios-y-publicaciones

correo electrónico
facilitando: nombre y apellidos, empresa, CIF/NIF, dirección, teléfono, e-mail y forma de pago (transferencia o domiciliación bancaria):
publicacionessgt@mivau.gob.es

INFORMACIÓN

+34 91 328 6740/6742
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana
Subdirección General de Recursos,
Publicaciones y Documentación
Pº Castellana, 67. 28071 Madrid

La Subdirección General de Recursos, Publicaciones y Documentación o el suscriptor podrán interrumpir la suscripción sin más trámite que la comunicación a la otra parte.

La Subdirección General de Recursos, Publicaciones y Documentación del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana ha adoptado la medidas necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea de 4 de mayo de 2016, asegurando la correcta utilización de los datos personales de los usuarios y actualizando los procedimientos de gestión de tratamiento de los mismos, de política de uso de los datos y de obtención del consentimiento.

Se recuerda que la recogida y tratamiento automatizado de los datos personales tiene como finalidad la gestión, prestación, ampliación y mejora de los servicios solicitados en cada momento por el usuario y la adecuada atención, respuesta y seguimiento de las consultas planteadas por los mismos.

Los datos proporcionados se conservarán mientras se mantenga la relación comercial o durante los años necesarios para cumplir con las obligaciones legales. En ningún caso se cederán a terceros, salvo que exista una obligación legal.

Usted podrá ejercer en cualquier momento los derechos de oposición, acceso, rectificación y cancelación ante la Subdirección General de Recursos, Publicaciones y Documentación del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, bien dirigiendo un escrito a la dirección postal, Paseo de la Castellana, 6. 28071 Madrid o, si lo prefiere, mediante correo electrónico a la dirección publicacionessgt@mivau.gob.es

Indización

1 INDIZACIÓN Y BASES DE DATOS EN QUE ESTÁ INCLUIDA LA REVISTA CYTET:

Emerging Sources Citation Index (ESCI).	
Scopus	
Avery Index of Architecture Periodicals. University of Columbia	
Actualidad Iberoamericana	
Citefactor	
DIALNET	
InDICEs CSIC	
JISC Library Hub	
Periodicals Index Online (PIO)	
Red de Bibliotecas Universitarias Españolas (REBIUN)	
SUNCAT	
Ulrichs' Periodicals DirectoryTM	
URBADOC	
Wageningen UR	
WorldCat	

2 ÍNDICES DE IMPACTO Y EVALUACIÓN DE LA REVISTA CYTET EN:

CARHUS Plus+ 2018	
CIRC	
DICE	
ERIHPlus	
FECYT	
IBRA (Indicadores Bibliométricos de Revistas de Arquitectura)	
IN-RECS	
LATINDEX. Catálogo v1.0	
MIAR	
RESH	

3 MÉTRICAS DE LA REVISTA CYTET EN:

CWTS Journal Indicators. Leiden University	
H-Index Scholar	
Journal Scholar Metrics Arts, Humanities, and Social Sciences	
SCImago Journal & Country Rank-SJR	
Scopus Journalmetrics	

4 POLÍTICAS OPEN ACCESS:

Dulcinea	

5 ACREDITACIONES Y SELLOS DE CALIDAD:

La revista CyTET está acreditada por la ANVUR italiana (Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca) como revista de Clase A y tiene el Sello de calidad de FECYT (Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología).

AGENZIA NAZIONALE DI VALUTAZIONE
DEL SISTEMA UNIVERSITARIO E DELLA RICERCA



Enfoque y alcance
CyTET Ciudad y Territorio Estudios Territoriales es una revista española de carácter científico con 50 años de trayectoria que publica trabajos especializados, originales e inéditos referidos a la ciudad y al territorio, desde una perspectiva multidisciplinar y transversal. Sus contenidos engloban el urbanismo y la ordenación territorial, la geografía humana, el derecho urbanístico, el análisis del mercado y el sector inmobiliario, la ecología urbana, la política de vivienda e infraestructuras, la sociología y la historia urbana, etc. Tiene periodicidad trimestral y se edita tanto en formato impreso como en versión electrónica abierta. De consolidado prestigio en el mundo académico y profesional, está indizada en las principales bases de datos españolas e internacionales.

Edición electrónica y página web de la revista
https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/index

Directrices para autores e instrucciones para envío de originales
https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/about/submissions

Correspondencia referente al envío de artículos y redacción:
Ciudad y Territorio Estudios Territoriales
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana
Subdirección General de Políticas Urbanas
P.º de la Castellana, 67
28071 Madrid – España
Teléfono: 91 328 6539/6527/6528
correo electrónico: cytet@mivau.gob.es

Suscripciones y compra de ejemplares
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana
Pza. San Juan de la Cruz, s/n
28071 Madrid

Suscripción anual
España: 30 euros / Extranjero: 42 euros

Números sueltos
España: 9 euros / Extranjero: 12 euros

El Ministerio y la Redacción de la Revista no se hacen responsables de las opiniones expresadas por los autores en sus artículos.

Edita
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana
© Secretaría General Técnica
Subdirección General de Recursos, Publicaciones y Documentación

Redacción
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana
Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura
Subdirección General de Políticas Urbanas

Diseño original
gráfica futura

Maquetación
Editorial MIC S.L.

Impresión
Editorial MIC S.L.

Depósito Legal: M-10.422-1970
ISSN: 1133-4762
ISSN (E): 2659-3254
NIPO: 179-24-001-7
NIPO (E): 179-24-002-2
DOI: 10.37230/CyTET

Impreso en papel con gestión forestal certificada

Foto de cubierta: ©iStock, 2025.

ARQUITECTURA Y VIVIENDA. NUEVAS FORMAS DE HABITAR

ARCHITECTURE AND HOUSING. NEW WAYS OF DWELLING

Vivir lejos, vivir menos	*Living far, living less*
El reto de la vivienda social frente a la emergencia residencial española	*The challenge of social housing to face residential emergency in Spain*
Mercado y política de vivienda en España 2014-2025	*Real estate market and housing policy in Spain 2014-2025*
La nueva burbuja de precios de la vivienda y la gestión de suelos en España	*Examining Spain's new price bubble and land management*
De la España vaciada a la España abarrotada	*From depopulated Spain to overcrowded Spain*
Juventud excluida y desplazada del sistema de vivienda español	*Youth exclusion and displacement from the housing system in Spain*
Planificación urbanística y crisis de acceso a la vivienda en España	*Urban planning and housing crisis in Spain*
Cinco tesis acerca de la política de vivienda en España	*Five theses on Housing Policy in Spain*
La vivienda en el estado del bienestar: los retos de hoy para acceder a una vivienda digna	*Housing in the welfare state: today's challenges in accessing decent housing*
Vivienda: bases para una nueva regulación	*Grounds for a new regulation on housing*
Colaboración público-privada para la provisión de vivienda asequible en España	*Public-private collaboration for the provision of affordable housing in Spain*
Nuevas herramientas urbanísticas para la promoción de viviendas	*New urban planning tools for housing development*
Hábitos, Muebles, Habitaciones, Cruces y Reparaciones	*Habits, Furniture, Rooms, Crossings and Repairs*
Vivienda: Mirar para otro lado	*Housing: looking into a different direction*
Vivienda y construcción de la ciudad en España	*Housing and city making in Spain*
Una mirada crítica a la cuestión de la vivienda social: Edith Elmer Wood	*A critical view at the issue of social housing in Spain: Edith Elmer Wood*
Nuevos paradigmas arquitectónicos en la vivienda pública	*New architectural paradigms in public housing in Spain*
Vivienda de baja altura y alta densidad	*Low-Rise, High-Density Housing*
El Planeamiento Colaborativo: una mesa de negociación para procesos urbanos	*Collaborative Planning: a negotiating board for urban processes*
Patrimonio habitado: regeneración urbana e innovación social. Córdoba (España)	*Urban regeneration and social innovation. Córdoba (Spain)*
El barrio de vivienda social Forte Quezzi de Génova (Italia)	*The Forte Quezzi social housing neighbourhood in Genoa (Italy)*
Regulación jurídica del Coliving	*Legal regulation of Coliving*
Hacia una parametrización del Cohousing, el caso de Madrid	*Towards a parameterization of Cohousing, the case of Madrid*
Evolución del Cohousing en Europa (2017-2024)	*Evolution of Co-Housing in Europe (2017-2024)*

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE VIVIENDA Y AGENDA URBANA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS, PUBLICACIONES Y DOCUMENTACIÓN

ISSN 1133-4762 25