ESTUDIO COMPARADO

VIVIENDA
CIUDAD
FUTURO

Políticas de vivienda

en París, Berlín, Viena, Ámsterdam, Nueva York, Vancouver, Barcelona y Málaga

OBJETIVO Y PRIORIDAD:
CONSERVAR LA FUNCIÓN RESIDENCIAL DE LA CIUDAD

PEDRO MARIN COTS | 2026

IEUS

Políticas de vivienda en París, Berlín, Viena, Amsterdam, Nueva York, Vancouver, Barcelona y Málaga

© 2026 Pedro Marín Cots

Instituto de Estudios Urbanos y Sociales (IEUS) – ieus.city

Málaga, septiembre 2026

DOI: 10.5281/zenodo.22249341

ORCID: 0000-0002-0574-7184

Licencia Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0

Fotografía (Karl Marx-Hof, Viena, 2004) y composición de la portada: PMC

Indice

Introducción…5

1 La dimensión de la vivienda vacía y de la segunda residencia…8

2 La situación de la vivienda turística y los alojamientos turísticos…21

3 Control de precios en zonas tensionadas…44

4 Adquisición de vivienda por no residentes y extranjeros…55

5 Política pública de vivienda social y asequible…62

6 Protección del propietario frente a impagos…84

Corolario. Una política de vivienda necesariamente múltiple e integrada…94

Resúmenes por epígrafe…100

Introducción

El acceso a la vivienda se ha convertido en uno de los principales problemas de las grandes ciudades occidentales. El fuerte incremento de los precios de compra y alquiler, muy superior en numerosos casos al crecimiento de las rentas de los hogares, ha dificultado progresivamente el acceso a una vivienda y ha obligado a las administraciones públicas a buscar instrumentos capaces de recuperar un cierto equilibrio entre las necesidades residenciales de la población y el funcionamiento del mercado inmobiliario.

El debate sobre las posibles soluciones se plantea con frecuencia de una manera excesivamente simplificada. Se contrapone la necesidad de aumentar la oferta de vivienda a la posibilidad de regular el mercado, como si se tratara de dos alternativas incompatibles. Del mismo modo, determinadas medidas —control de alquileres, limitación de las viviendas turísticas, penalización de las viviendas vacías, construcción de vivienda protegida o incentivos a los propietarios— suelen analizarse separadamente, valorando cada una de ellas como si tuviera capacidad por sí sola para resolver un problema que responde a causas múltiples.

La intención de este documento es partir de una perspectiva diferente, examinar cómo están afrontando realmente el problema de la vivienda algunas de las grandes ciudades que sufren una fuerte presión residencial, qué instrumentos utilizan y, especialmente, de qué manera los combinan.

Para ello se analizan las políticas desarrolladas en París, Berlín, Viena, Amsterdam, Nueva York, Vancouver y Barcelona, utilizando Málaga como referencia comparativa. No se pretende establecer una clasificación de ciudades ni trasladar mecánicamente modelos concebidos en contextos jurídicos, económicos y sociales diferentes. Se trata de conocer qué están haciendo, cómo funcionan sus instrumentos y qué resultados están obteniendo cuando existen datos suficientes para evaluarlos.

El análisis comprende distintas dimensiones de la política residencial. Se estudia qué tratamiento reciben las viviendas vacías y las segundas residencias; cómo se regula la transformación de viviendas en alojamientos turísticos y, en algunos casos, la capacidad turística global de la ciudad; qué sistemas existen para limitar o moderar los precios del alquiler en mercados tensionados; hasta qué punto se restringe la adquisición de vivienda por extranjeros o no residentes; qué dimensión alcanza la vivienda pública, social o asequible, cómo se produce y financia; y qué mecanismos existen para proporcionar seguridad al propietario frente al impago. Son precisamente los ámbitos que estructuran el documento.

A estas cuestiones debe añadirse la capacidad efectiva para producir nueva vivienda. No basta con que el planeamiento contemple suelo residencial si transcurren muchos años hasta que ese suelo se urbaniza y puede edificarse. Por ello resulta también necesario analizar los procedimientos de planeamiento y gestión urbanística, la financiación de la urbanización, los tiempos

administrativos y los plazos necesarios para obtener las autorizaciones de construcción. La burocracia puede convertirse en una restricción de la oferta tan efectiva como la propia escasez física de suelo.

La comparación muestra desde el principio una característica común especialmente relevante, las ciudades que desarrollan políticas de vivienda más consolidadas no confían en una sola medida. Actúan simultáneamente sobre la oferta y sobre el parque existente, construyen y adquieren vivienda social, movilizan viviendas vacías, regulan determinados alquileres, protegen la vivienda residencial frente a su transformación en otros usos, utilizan el suelo y el planeamiento urbanístico a nivel estratégico, proporcionan financiación pública, colaboran con operadores privados, cooperativas o entidades de lucro limitado, y establecen diferentes sistemas de ayudas y garantías. El propio análisis de París muestra cómo regulación del mercado privado y ampliación sostenida del parque asequible forman parte de una misma estrategia.

Por tanto, la cuestión no consiste en determinar cuál de estas medidas constituye "la solución" al problema de la vivienda, sino en comprender qué función puede desempeñar cada una dentro de una estrategia conjunta. Algunas pueden producir efectos relativamente inmediatos sobre un mercado tensionado, otras necesitan años para incrementar de forma significativa el parque residencial asequible. Las primeras no sustituyen a las segundas, pero tampoco parece razonable exigir a quienes actualmente tienen dificultades para acceder a una vivienda que esperen diez o quince años hasta que se desarrollen nuevos suelos y se construya una oferta suficiente. De ahí la necesidad de combinar las políticas estructurales de medio y largo plazo con actuaciones capaces de intervenir sobre la situación actual.

En este sentido, uno de los propósitos del estudio es contribuir a europeizar y modernizar las políticas de vivienda de Málaga, no mediante la reproducción mimética de modelos concebidos para otras ciudades, sino incorporando una visión más amplia, estable e integral de la política residencial. La comparación permite identificar los aspectos más singulares y eficaces de cada instrumento, conocer las condiciones en las que se aplica y valorar su posible adaptación a nuestra realidad. París, Berlín, Viena, Ámsterdam, Nueva York, Vancouver o Barcelona ofrecen soluciones diferentes, pero precisamente su análisis conjunto permite seleccionar y combinar aquellas que puedan resultar más adecuadas. Europeizar la política de vivienda significa, en este sentido, dejar de buscar una medida aislada capaz de resolver el problema y construir una estrategia en la que distintos instrumentos, aunque parciales, se refuercen mutuamente**.**

La finalidad última de esta comparación es, por tanto, obtener referencias que permitan valorar las políticas de vivienda que se están aplicando —o podrían aplicarse— en Málaga. No para reproducir literalmente las soluciones de París, Viena, Ámsterdam o Vancouver, sino para preguntarnos qué podemos aprender de ciudades que llevan años, y en algunos casos décadas, interviniendo sobre problemas similares.

La hipótesis que recorre este trabajo es que regulación y aumento de la oferta no constituyen políticas contrapuestas, sino componentes de una misma estrategia. Una política estructural de vivienda requiere actuar simultáneamente sobre el suelo, la financiación, la construcción de vivienda asequible, el parque residencial existente, los precios y usos que generan mayor presión, la seguridad de propietarios e inquilinos y la eficacia de la propia Administración.

Se trata, en definitiva, de actuar sobre la emergencia actual mientras se construyen las condiciones estructurales que permitan recuperar progresivamente el equilibrio entre los precios de la vivienda, las rentas de los hogares y las necesidades reales de la población. Esa combinación de instrumentos y de horizontes temporales constituye el hilo conductor del presente documento.

1 La dimensión de la vivienda vacía y de la segunda residencia

París y la vivienda vacía: *Taxe sur les logements vacants* (TLV)

París, basa su política urbana de ampliar la oferta de vivienda en alquiler penalizado fiscalmente las que se encuentren vacías. ¿Pero qué entiende por vivienda vacía? No basta con que el propietario no viva habitualmente allí. Para este impuesto se trata, esencialmente, de una vivienda habitable pero desocupada, y la regla actual en París exige que lleve vacía al menos un año a 1 de enero del ejercicio fiscal. Una vivienda ocupada durante más de 90 días consecutivos durante el período de referencia no se considera vacía a estos efectos.[1]

Por ejemplo, una vivienda vacía todo el año, sí puede tributar**,** pero una vivienda utilizado 4 meses seguidos al año no se considera vacía por esta tasa.

Una vivienda utilizada algunos fines de semana sueltos no necesariamente evita la consideración de vacante, porque la ley utiliza como referencia una ocupación superior a 90 días consecutivos.

Pero tampoco debe confundirse una vivienda vacía con una segunda residencia amueblada. Esta tiene otro tratamiento fiscal —la *taxe d'habitation sur les résidences secondaires*— que podemos analizar aparte.

Una cuestión importante es el tipo impositivo de la tasa y la base imponible sobre la que se aplica, por utilizar términos conocidos en España. El tipo impositivo hasta 2026 era del 17% el primer año, y el 34% el segundo año y siguientes, aunque para 2027 la Ley de Finanzas francesa eleva el tipo sustancialmente hasta 30% el primer año y hasta el 60% a partir del segundo año. París ya ha anunciado que va a aplicar los porcentajes máximos citados.

El porcentaje del tipo impositivo no se aplica sobre el valor catastral como seria habitual en España, ni sobre el supuesto valor de mercado de la vivienda, sino sobre su *valeur locative cadastrale (VLC)*[2], aproximadamente el valor anual teórico que fiscalmente se atribuye al inmueble como renta potencial, aunque su cálculo parte de valores históricos de 1970 posteriormente actualizados mediante coeficientes, por lo que puede situarse sensiblemente por debajo de los alquileres actuales de mercado, especialmente en ciudades como París.

En los ejemplos oficiales el VLC suele ser aproximadamente entre un 60 y un 65% menor que la renta potencial del alquiler de mercado. Pongamos un ejemplo sobre un apartamento parisino que vale en el mercado 600.000 €**,** cuyo alquiler supondría en el mercado 21.600 € al año (1.800 € al mes), pero cuya *valeur locative cadastrale* fuese de 7.560 € anuales. En 2026, la tasa por vivienda vacía

[1] Ville de Paris. Logements vacants : la Ville de Paris adopte une surtaxe pour remettre 20 000 biens sur le marché

[2] Qu'est-ce qu'une valeur locative cadastrale? Finances Publiques.

seria 1.285 € (7.560 x17%). En el segundo año y siguientes hubiese sido de 2.570 € (7.560 x 34%).

Desde enero de 2027, y siguiendo con el ejemplo, el primer año la vivienda tendría una cuota de 2.268 € (7.560 x 30%), y el segundo año y siguientes seria de 4.536 € (7.560 x 60%).

La intención es evidente, cuanto más tiempo mantengas voluntariamente una vivienda vacía en una ciudad con enormes problemas de acceso a la vivienda, más caro resulta mantenerla fuera del mercado.

Evidentemente el sistema francés introduce excepciones que legitimen tener la vivienda vacía y no aplicar la tasa, por ejemplo, si está en obras de rehabilitación o se pone en alquiler al precio del mercado y no aparecen arrendadores o compradores. Esto evita algo importante, el impuesto no debería convertirse simplemente en una sanción automática porque una vivienda esté vacía**.** Lo que pretende penalizar es mantenerla voluntariamente fuera de uso.

La cuestión planteada es impulsar la puesta en el mercado de viviendas vacías gravándolas se manera sensible, de forma que el propietario la alquile continue pagando la tasa que engrosa el presupuesto parisino dedicado a políticas de vivienda asequible.

El Ayuntamiento de París señala que existen 139.075 viviendas vacías, excluyendo las segundas residencias, aproximadamente el 10 % del parque residencial parisino según los datos de INSEE que utiliza la ciudad. El objetivo declarado de la reforma es conseguir que aproximadamente 20.000 viviendas vacías regresen al mercado, bien mediante alquiler o mediante venta.

Y aquí aparece algo muy interesante para el debate español sobre la vivienda, París no necesita construir 20.000 viviendas para alcanzar ese objetivo, intenta movilizar una parte del parque existente que ya está construido, pero no se utiliza.

En la residencia secundaria, el mecanismo es diferente ya que técnicamente no es una vivienda vacía. Por ejemplo, una persona vive habitualmente en Lyon y posee un apartamento amueblado en París que utiliza 30 o 40 días al año.

Ese apartamento no es su residencia principal, es residencia secundaria, pero no es necesariamente una vivienda vacía a efectos de la TLV. Aquí entra la *Taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS)**.***

Y París utiliza la facultad de imponer un recargo del 60 % sobre la THRS debido a la enorme tensión residencial. Por tanto, el propietario de una segunda residencia parisina paga el THRS ordinaria más el recargo parisino del 60 %, siendo la base imponible el *valeur locative cadastrale*.

Vamos a intentar trasladar esta operativa al sistema fiscal español, donde la base imponible es el valor catastral, y en caso de Málaga el tipo impositivo es del 0,451%.[3]

En Málaga el valor catastral oscila entre el 25 y el 40% del valor de mercado de una vivienda, por lo tanto, a la vivienda tipo de 600.000 €, y tomando como referencia el valor catastral y, a efectos del ejemplo, suponiendo que coincide con la base liquidable, le correspondería un valor catastral de entre 150.000 € y 240.000 €, supongamos la media, 195.000 €. La cuota del actual IBI en Málaga supondría 879,4 € anuales.

Para que esa vivienda malagueña soporte por estar vacía una penalización equivalente a los 4.536 € del ejemplo parisino desde el segundo año, necesitaríamos un recargo del 515,8 % sobre la cuota del IBI (4.536 / 879,45 = 5,158). O, expresándolo directamente sobre el valor catastral: 4.536 / 195.000 × 100 = 2,326 %

Por tanto, un gravamen equivalente al parisino sería aproximadamente el 2,33 % del valor catastral, que equivale a 5,16 veces el IBI ordinario de Málaga. Hay que distinguir bien ambas formas de expresarlo: no sería un recargo del IBI del 2,33 %, sino un gravamen equivalente al 2,33 % del valor catastral, o, si jurídicamente se instrumentara como recargo sobre la cuota del IBI, aproximadamente un 516 % de recargo.

Actualmente, la legislación española[4] permite que el recargo por vivienda permanentemente desocupada sea de hasta el 50 %, 100 % o, en determinados supuestos, 150 % de la cuota líquida del IBI, no del valor catastral, con lo cual seria una modificación sustancial de la legislación para llegar a los niveles parisinos.

El ejemplo puede trasladarse proporcionalmente a viviendas de menor valor. Para una vivienda de 300.000 € de valor de mercado, tomando igualmente como referencia un valor catastral equivalente al 32,5 % de aquel, este sería de 97.500 €. Su cuota ordinaria del IBI en Málaga sería de unos 440 € anuales. Un gravamen equivalente al aplicado en París desde el segundo año de desocupación ascendería aproximadamente a 2.268 € anuales, equivalente al 2,33 % del valor catastral o a un recargo cercano al 516 % de la cuota ordinaria del IBI.

Berlín: vivienda vacía y *Zweckentfremdungsverbot*

Berlín no utiliza principalmente un impuesto anual sobre la vivienda vacía como París. Su modelo es administrativo y coercitivo, considera que mantener una

[3] Ayuntamiento de Málaga. Gestrisam.
[4] Ministerio de Hacienda. Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

vivienda vacía puede constituir una utilización indebida del parque residencial (*Zweckentfremdung*) y obliga a devolverla al uso residencial.[5]

El Zweckentfremdungsverbot-Gesetz, aplicado en todo Berlín desde el 1 de mayo de 2014, protege las viviendas frente a cinco formas fundamentales de retirada del uso residencial, mantenerlas vacías, utilizarlas como alojamiento turístico, destinarlas a usos profesionales o comerciales, transformarlas de manera que dejen de ser habitables y demolerlas. Veamos sus principales características:

a) Una vivienda puede estar vacía tres meses

Esta es una de las características más fuertes del sistema berlinés. Inicialmente se toleraban seis meses, pero la reforma de 2018 redujo el plazo a tres meses.

La normativa administrativa vigente lo explica con bastante claridad, una vez que una vivienda queda libre, el propietario dispone de tres meses para devolverla al uso residencial. Si transcurren más de tres meses vacía, mantener esa situación requiere autorización del *Bezirksamt*, la administración del distrito correspondiente. Además, el propietario debe comunicar inmediatamente la situación y acreditar los motivos por los que continúa vacía.

Veamos un ejemplo, un inquilino abandona una vivienda el 1 de febrero. El propietario puede tenerla vacía durante febrero, marzo y abril mientras busca otro arrendatario, realiza gestiones, etc. Si continúa vacía después de ese período, ya entra en el régimen de autorización. Y hay un detalle importante, tener muebles dentro no significa que la vivienda esté ocupada. Las instrucciones oficiales dicen expresamente que una vivienda se considera efectivamente libre aunque sólo contenga muebles u otros objetos.

b) No significa que toda vivienda vacía cuatro meses sea automáticamente ilegal

El propietario puede solicitar autorización para mantenerla vacía. La administración estudia individualmente las circunstancias. Puede autorizar una utilización distinta o que continue vacía cuando existan intereses públicos prioritarios o intereses privados dignos de protección que prevalezcan sobre el interés público de conservar la vivienda, y la autorización puede ser temporal, condicionada o sometida a obligaciones.

Por ejemplo, unas obras necesarias pueden justificar temporalmente que la vivienda no esté ocupada. Pero la filosofía de la norma es muy clara, la vivienda que puede utilizarse residencialmente debe volver al uso residencial con la mayor rapidez posible.

[5] Ayuntamiento de Berlín. Housing Security Act Passed by the Berlin Senate – Greater Protection for Tenants and Safeguarding of Affordable Housing in Berlin

c) Si el propietario se niega, Berlín puede obligarle a devolverla al mercado

La reforma de 2018 introdujo una figura muy potente, el Treuhänder, que aproximadamente viene a ser un administrador fiduciario impuesto por la Administración.

Si el propietario se niega a devolver al uso residencial una vivienda indebidamente vacía, el distrito puede nombrar un *Treuhänder*. Este puede entrar jurídicamente en la posición del propietario respecto al inmueble y, tratándose de una vivienda vacía, celebrar contratos para devolverla al uso residencial. La instrucción administrativa llega más lejos, si el propietario se niega a entregar la posesión necesaria al administrador, la autoridad puede proporcionársela mediante medidas coercitivas.

Por tanto, no estamos simplemente ante los supuestos fiscales de penalizar la vivienda vacía. Aquí la situación es diferente, «tiene usted una vivienda vacía, debe devolverla al uso residencial, y si no lo hace, la Administración puede intervenir para conseguirlo».

d) Multas de hasta 500.000 €

Utilizar una vivienda para otros fines o mantenerla vacía infringiendo el régimen de autorización constituye una infracción administrativa. Las multas pueden alcanzar 500.000 €.

e) Denunciar viviendas sospechosamente vacías

Berlín dispone de un formulario específico para comunicar a la administración del distrito una posible utilización indebida de una vivienda. Puede denunciarse una vivienda aparentemente vacía, un apartamento turístico ilegal, una transformación en oficina, etc. El *Bezirksamt* correspondiente investiga posteriormente la situación.

f) Tratamiento de la segunda residencia

El tratamiento de la segunda residencia es más flexible que en otras ciudades, ya que, justificando su ocupación periódica, lo diferencia claramente de una vivienda vacía. Por ejemplo, un profesor da clases en Londres, y vuelve periódicamente a Berlín, con lo cual justifica la segunda residencia.

Otro ejemplo diferente seria un inversor que compra una vivienda en Berlín como inversión para venderla, pero la mantiene vacía mientras tanto. Aquí si entraría en funcionamiento las limitaciones legales de vivienda vacía.

g) Berlín ha reforzado el sistema en 2026

El Senado de Berlín aprobó en marzo de 2026[6] un paquete denominado Wohnraumsicherungsgesetz —Ley de protección/aseguramiento

[6] Senado de Berlín, Departamento de Vivienda, Ban on Misuse

de la vivienda— que modifica tres leyes, entre ellas el *Zweckentfremdungsverbot-Gesetz* que estamos analizando. Su finalidad declarada es mejorar la capacidad de los distritos para hacer cumplir realmente las órdenes administrativas y preservar vivienda asequible.

Además, durante 2026 se han aprobado modificaciones reglamentarias y legales complementarias. La versión vigente del *Zweckentfremdungsverbot-Gesetz* ya incorpora modificaciones hasta 16 de julio de 2026.

Hay cuatro aspectos particularmente interesantes:

“Más capacidad de ejecución forzosa”**.** Berlín detectó que no bastaba con ordenar al propietario que corrigiera una utilización indebida. El proyecto refuerza las reglas de ejecución subsidiaria (*Ersatzvornahme*) y utilización de administradores fiduciarios (*Treuhänder*), acercándolas a las previstas en la legislación de inspección de vivienda. El objetivo es evitar que un propietario pueda prolongar indefinidamente el procedimiento mediante incumplimientos o actuaciones parciales.

“El propietario puede tener que adelantar el dinero”**.** Esta novedad de 2026 es especialmente significativa. Se introduce una obligación de pago anticipado de los costes de determinadas medidas de ejecución administrativa. La finalidad expresada por el Senado es que la autoridad pueda ejecutar sus órdenes rápidamente sin que el Land de Berlín tenga que adelantar el dinero público. Los costes recaen desde el principio sobre el propietario responsable.

Esto elimina un problema práctico bastante habitual, que la Administración tenga facultades legales, pero encuentre dificultades presupuestarias para ejecutarlas.

“Se eleva de 4.100 a 4.600 €/m² la compensación por pérdida de vivienda” Cuando se autoriza que una vivienda desaparezca definitivamente del parque residencial —por ejemplo, mediante demolición o transformación autorizada a otro uso— normalmente existen dos posibilidades, construir una vivienda residencial sustitutoria, o si no se crea, pagar una compensación económica**.**

Por ejemplo, una vivienda de 60 m² que desaparezca sin sustitución, por 4.600 €/m2, supondría una compensación al Ayuntamiento de 276.000 euros. Si la vivienda fuera de 80 m2 la compensación alcanzaría los 460.000 euros.

Pero cuidado, esto no es una multa por tener la vivienda vacía. Es una compensación por la pérdida permanente de vivienda residencial cuando se autoriza esa pérdida y no se proporciona vivienda sustitutoria. El Senado explica expresamente que pretende compensar la pérdida producida en el parque residencial.

Por eso económicamente el mensaje es muy potente, si quieres eliminar definitivamente una vivienda del parque residencial berlinés, o produces otra vivienda equivalente o la pérdida puede resultar extraordinariamente cara.

“Endureciendo de las multas”. El Senado de Berlín modificó los marcos orientativos de las multas (*Bußgeld-Rahmenbeträge*) utilizados por los doce distritos para aplicar el *Zweckentfremdungsverbot*. La comunicación oficial de 12 de marzo de 2026 establece nuevos importes orientativos mientras se adapta definitivamente la normativa de desarrollo. Esto es distinto del máximo legal de 500.000 € que antes comentaba. Ese es el techo posible; los *Bußgeld-Rahmenbeträge* sirven para orientar qué sanciones concretas deben imponer las administraciones distritales y conseguir una aplicación más homogénea.

Berlín representa una filosofía bastante diferente de París, y a lo que conocemos en Málaga. París dice esencialmente, *puedes mantener determinados inmuebles fuera del mercado, pero te lo voy a encarecer fiscalmente*. Berlín parte de un principio más intervencionista y otorgando a la vivienda un carácter social, una vivienda existente en una ciudad con escasez residencial debe conservar su función residencial**,** mantenerla injustificadamente vacía o retirarla de esa función está sujeto a autorización y puede desencadenar medidas administrativas coercitivas.

Amsterdam

También penaliza la vivienda vacía, pero su modelo se parece bastante más a Berlín que a París, no establece principalmente un impuesto anual proporcional al valor del inmueble, sino obligaciones administrativas para devolver la vivienda al uso residencial, acompañadas de multas y multas coercitivas (*dwangsom*).

Una vivienda puede permanecer vacía hasta seis meses, o, mejor dicho, cuando una vivienda lleva más de seis meses vacía, nace la obligación de comunicar esa situación al Ayuntamiento. Superado ese plazo, el propietario tiene la obligación de declarar la vivienda vacía al Ayuntamiento. Esto se aplica a las viviendas independientes, incluidas las pertenecientes a comunidades de propietarios. [7]

El Ayuntamiento contacta con el propietario, normalmente dentro de los dos meses siguientes, y puede emitir una **“**leegstandbeschikking”, una resolución administrativa sobre la vivienda vacía. En ella puede establecer qué debe hacerse para que vuelva a utilizarse. Por ejemplo, en un piso vacío durante 8 meses y perfectamente habitable el Ayuntamiento puede determinar si la vivienda es apta para ser habitada y deberá estar nuevamente ocupada en un plazo de dos meses.

También puede establecer qué actuaciones debe realizar el propietario si necesita obras para ser habitable e incluso determinar cuál es una renta de alquiler conforme al mercado.

Incluso una vivienda que está a la venta, el sistema de Ámsterdam es especialmente contundente. Si una vivienda lleva más de seis meses vacía y en

[7] Ayuntamiento de Amsterdam. Normativa sobre vivienda vacía.

venta, el Ayuntamiento indica que el propietario puede estar obligado a alquilarla temporalmente, incluso cuando existe un proyecto de demolición, rehabilitación integral o nueva construcción. Para ello se utiliza el régimen de alquiler temporal de la *Leegstandwet*.

Por tanto, simplemente decir «No quiero alquilarla porque estoy esperando venderla», no permite necesariamente mantener indefinidamente una vivienda vacía.

¿Qué pasa si no declaras la vivienda? La multa por incumplir la obligación de comunicar que la vivienda esta vacía oscila entre los 4.500 € a un particular a los 9.000 € de un profesional inmobiliario.

Además, el Ayuntamiento puede imponer una multa coercitiva (*dwangsom*), fija un plazo para que el propietario cumpla y, si no lo hace, tiene que pagar. El objetivo no es recaudar la sanción sino conseguir que la vivienda vuelva a estar ocupada.

En la actualidad Amsterdam ha endurecido además el tratamiento de las segundas residencias.[8] Hasta 2025 existía una excepción específica en la normativa sobre viviendas vacías para determinadas viviendas utilizadas como segunda residencia. La modificación aprobada en diciembre de 2025 eliminó esa excepción de la Leegstandverordening a partir del 1 de enero de 2026.

Paralelamente existe un régimen específico de autorización de segunda residencia dentro de la normativa de vivienda de Ámsterdam. En 2026 la tasa administrativa para solicitar ese permiso es de 461,40 €.

En la actualidad, Amsterdam ha endurecido además considerablemente el tratamiento de las segundas residencias. Hasta 2025 existía una excepción específica en la normativa sobre viviendas vacías para determinadas viviendas utilizadas como segunda residencia. Desde el 1 de enero de 2026, la ciudad ha restringido además la posibilidad de crear nuevas segundas residencias mediante un régimen de autorización.

Para las nuevas segundas residencias, la autorización solo se concede cuando existe un interés personal suficientemente justificado. La normativa contempla tres supuestos principales: trabajar en Ámsterdam al menos dos días por semana durante un mínimo de seis meses, prestar cuidados a un residente de la ciudad durante al menos ocho horas semanales, o haber residido en Ámsterdam durante al menos tres años y trasladarse posteriormente al extranjero.

Existe, no obstante, un régimen transitorio para quienes ya utilizaban legalmente una vivienda como segunda residencia a 31 de diciembre de 2025, que pueden continuar haciéndolo temporalmente conforme a las condiciones anteriores.

[8] Ayuntamiento de Amsterdam. A second home in Amsterdam.

En 2026, la tasa administrativa para solicitar la autorización de segunda residencia es de 461,40 € como he señalado, aunque esta cantidad no debe interpretarse propiamente como un impuesto o recargo sobre las segundas residencias, el elemento verdaderamente restrictivo del sistema es la “necesidad de obtener autorización y acreditar una causa que justifique ese segundo uso residencial”.

La política contra la vivienda vacía, además, ha producido resultados apreciables. Según el *Monitor Amsterdamse Aanpak Volkshuisvesting*, en 2023 se liberaron 1.451 viviendas mediante actuaciones de control de los usos residenciales, de las cuales 679 correspondieron específicamente a situaciones en las que se puso fin a la vivienda vacía.

Nueva York y el *pied-à-terre tax*

El nuevo Non-Primary Residence Property Surcharge, conocido como *pied-à-terre tax*, entró en vigor legalmente el 28 de mayo de 2026 y se aplica inicialmente a los ejercicios fiscales 2026-27 y 2027-28. [9]

La idea es distinta de París, donde la pregunta es si la vivienda está realmente vacía. En Nueva York**,** la cuestión seria: ¿esta vivienda de elevado valor constituye la residencia principal de alguien?

Si la respuesta es no, puede quedar gravada, aunque el propietario la utilice unas semanas o meses al año.

Las viviendas afectadas son de dos grupos, viviendas unifamiliares, bifamiliares o trifamiliares con un valor mínimo de 5 de dólares, y los apartamentos en condominios y cooperativas con un valor mínimo de un millón de dólares. Las cantidades se refieren al valor de merdao determinado por el Department of Finance (DOF).

El tipo impositivo para casas de una a tres viviendas es:

Valor DOF	Tipo anual
5–15 millones $	0,80 %
15–25 millones $	1,05 %
≥25 millones $	1,30 %

Y para los condominios y cooperativas, durante esta primera fase:

Valor DOF	Tipo anual
1–3 millones $	4,00 %
3–5 millones $	5,25 %
≥5 millones $	6,50 %

[9] NYC Department of Finance. Non-primary residence property surchange

Aquí encontramos una diferencia muy importante respecto de París: el porcentaje se aplica directamente sobre el valor de mercado fiscal determinado por el DOF, no sobre una renta locativa anual como la *valeur locative cadastrale* francesa. La norma define el recargo como el producto entre el tipo correspondiente y ese valor.

Veamos un ejemplo. Supongamos un apartamento en Manhattan que el DOF valora en 2 millones de dólares y que su propietario utiliza unas semanas al año. No es su residencia principal. Al estar la base entre 1 y 3 millones de dólares, 2.000.000 × 4 % = 80.000 $ anuales, lo que es una cantidad sensiblemente elevada.

Sin embargo, hay que tener cuidado al trasladar estos porcentajes a precios de mercado reales, porque el valor DOF de condominios y cooperativas tiene reglas específicas de valoración y puede diferir sustancialmente del precio de compraventa. El propio Comptroller ha señalado la valoración de *co-ops* y *condos* como una de las cuestiones críticas para estimar la incidencia real del impuesto.

No se paga el impuesto si la vivienda constituye la residencia principal de:

- el propietario;
- un inquilino o subarrendatario;
- determinados familiares inmediatos;
- determinadas personas que poseen mayoritariamente la sociedad propietaria;
- o los beneficiarios correspondientes cuando pertenece a determinados *trusts*.

Esto significa que el propietario tiene una salida muy sencilla desde el punto de vista de política de vivienda “alquilarla a una persona que la utilice realmente como residencia principal”. En ese momento deja de ser el *pied-à-terre* que pretende gravar la norma.

Una cuestión que siempre provoca debate es como se comprueba que una vivienda es la residencia principal. El DOF puede pedir, entre otras pruebas, declaraciones fiscales, permiso de conducir/documentación DMV, registro electoral y otros documentos que acrediten que ése es realmente el domicilio principal.

Si quien vive allí es un inquilino, se exige además contrato de alquiler y documentación complementaria, que puede incluir facturas de suministros, justificantes de pago del alquiler o seguro del inquilino.

Y la regulación es aún más explícita: para determinar la residencia principal puede tenerse en cuenta que la persona haya ocupado la vivienda la mayoría de los días del año natural anterior**.**

Por tanto, Nueva York dispone de un criterio de ocupación efectiva bastante más claro que Berlín para distinguir una residencia principal de una vivienda de utilización ocasional.

No es exactamente una política contra la vivienda vacía, jurídicamente no necesitan demostrar que está vacía. Lo determinante es que una vivienda de elevado valor y que no constituye la residencia principal, esta potencialmente sujeta al recargo. Por eso es un instrumento contra las segundas residencias de lujo y los *pieds-à-terre*, más que un impuesto general sobre viviendas vacías.

Antes de aprobarse definitivamente la nueva norma, el Comptroller había estimado unos 11.200 inmuebles potencialmente afectados y consideraba plausible una recaudación de hasta unos 500 millones de dólares, aunque advertía de que, teniendo en cuenta exenciones y cambios de comportamiento, podría quedar aproximadamente en 340–380 millones de dólares.

Vancouver, *Empty Homes Tax*

La ciudad introdujo el Empty Homes Tax (EHT) en 2017 con el objetivo explícito de aumentar la disponibilidad de vivienda residencial[10]. Actualmente, para el ejercicio de referencia 2025 —declarado y liquidado en 2026— el impuesto es del 3 % del valor fiscal de la propiedad (*assessed taxable value*).

La evolución del tipo ha sido:

2017-2019: 1 %

2020: 1,25 %

desde 2021: 3 %

Por tanto, a diferencia de París, no se calcula sobre un valor local anual, sino directamente sobre el valor fiscal del inmueble. Veamos un ejemplo: una vivienda con un *assessed value* de 600.000 dólares canadienses pagaría 18.000 CAD anuales (600.000 x 3%). Y una vivienda de 1.000.000 de dolares canadienses pagaría con el mismo tipo 30.000 CAD anuales, una presión fiscal considerablemente mayor que la de París.

¿Qué entiende Vancouver por vivienda vacía? La regla general es que una propiedad se considera vacía cuando ha estado desocupada durante más de seis meses del año y no concurre alguna de las excepciones previstas.

Una vivienda queda normalmente fuera del impuesto si:

- es la residencia principal del propietario, familiar, amigo u otro ocupante permitido.

[10] City of Vancouver. Empty Homes Tax

- está alquilada con finalidad residencial durante al menos seis meses del año, en períodos de 30 o más días consecutivos.
- o concurre alguna de las excepciones expresamente previstas.

Y aquí aparece una diferencia enorme respecto de Berlín. Una segunda residencia puede pagar el 3 %. El Ayuntamiento lo dice expresamente, una segunda vivienda utilizada por su propietario, familiares o invitados que no sea residencia principal y no esté alquilada durante al menos seis meses al año se considera vacía y queda sometida al impuesto, salvo que concurra una excepción.

Veamos un ejemplo. Un propietario con residencia habitual en Toronto que tiene una segunda residencia en Vancouver y la usa en julio, agosto, navidad y algunas semanas adicionales puede estar sometida al EHT del 3%.

Hay, sin embargo, una particularidad importante con la residencia principal. Si la vivienda es realmente la residencia principal del propietario, éste puede ausentarse durante largos períodos sin que automáticamente se aplique el impuesto. El propio Ayuntamiento explica que no exige una ocupación física durante un número determinado de días cuando realmente constituye su residencia principal.

¿Cómo controla Vancouver todo esto? Aquí está otra de las características más interesantes del sistema. Todos los propietarios de viviendas residenciales deben presentar anualmente una declaración sobre la situación de la propiedad, incluso quienes viven normalmente en su propia vivienda. Para el año de referencia 2025, la declaración venció el 3 de febrero de 2026.

La Administración realiza posteriormente auditorías. Y puede pedir pruebas como documentación personal y permiso de conducir, declaraciones del impuesto sobre la renta, registro y seguro del vehículo, contratos laborales, seguros de la vivienda, contratos de alquiler y facturas de suministros correspondientes a seis meses del período analizado.

No declarar también tiene consecuencias. Si el propietario no presenta la declaración anual, la vivienda se considera vacía y queda sometida al impuesto del 3 %. Además, existe una sanción de 250 CAD por incumplir la obligación de declarar. Y una declaración falsa puede dar lugar a multas de hasta 10.000 CAD por cada día que continúe la infracción, además de tener que pagar el impuesto correspondiente.

Existen excepciones razonables. No toda vivienda desocupada durante seis meses paga automáticamente. Entre las excepciones figuran situaciones como obras o reformas importantes, fallecimiento del propietario, propietario ingresado en un centro asistencial, determinadas órdenes judiciales, o una segunda residencia utilizada por determinadas razones médicas entre otras.

El sistema de Vancouver tiene ya ocho años de experiencia, y el informe municipal de 2025 señala que la tasa declarada de viviendas vacías en 2024, 0,49 %, la más baja desde que existe el impuesto.

Por primera vez desde la implantación del EHT, había menos de 1.000 viviendas declaradas vacías. Las viviendas declaradas alquiladas alcanzaron 60.831, máximo histórico desde el inicio del programa. Y desde la creación del impuesto se habían destinado 194,3 millones CAD de sus ingresos a iniciativas de vivienda asequible.

Para el trabajo que estamos haciendo, Vancouver es posiblemente el precedente más interesante para una eventual adaptación española en ámbitos de vivienda tensionado, porque combina tres elementos que hemos ido identificando por separado, penalización económica fuerte, inclusión de segundas residencias infrautilizadas y obligación anual de acreditar la situación de la vivienda.

2 La situación de la vivienda turística y los alojamientos turísticos

París

En París las restricciones al alojamiento turístico son muy fuertes, y conviene separar dos cuestiones, la primera convertir viviendas en alojamientos turísticos y la segunda crear nuevos establecimientos de alojamiento turístico en general[11]. El *Plan Local d'Urbanisme bioclimatique PLU* de 2024 ha endurecido ambas.

Desde el 1 de enero de 2025, un parisino puede alquilar turísticamente su residencia principal un máximo de 90 días al año, antes eran 120 días.

Para considerarse residencia principal debe ocuparse normalmente al menos ocho meses al año. Además, es obligatorio registrar el alojamiento y utilizar el número de registro en los anuncios.

Veamos un ejemplo: alguien que vive habitualmente en su apartamento de París y se marcha dos meses en verano. Puede alquilarlo turísticamente durante ese período. Lo que no puede hacer es convertir de hecho su residencia habitual en un alojamiento turístico permanente.

El régimen es mucho más restrictivo cuando la vivienda no constituye la residencia principal del propietario. En este caso —segunda residencia, vivienda de inversión u otra vivienda adicional— no existe el derecho a destinarla al alquiler turístico durante 90 días al año. Ese límite se aplica exclusivamente a la residencia principal.

Para destinar una vivienda que no sea residencia principal a *meublé de tourisme* en París es necesario, desde el primer día de alquiler, cumplir previamente cuatro requisitos: obtener una autorización de cambio de uso con compensación, pasando el inmueble del uso residencial a otro uso; realizar además el cambio de destino urbanístico de vivienda a alojamiento hotelero; registrar posteriormente el inmueble como *meublé de tourisme* y obtener su número de registro; y abonar la correspondiente tasa turística. La vivienda solo puede comenzar a alquilarse turísticamente una vez obtenidas las autorizaciones exigidas.

El elemento más potente de este sistema es la compensación vinculada al cambio de uso. Al retirar una vivienda del parque residencial permanente para incorporarla al alojamiento turístico, debe compensarse esa pérdida mediante la transformación en vivienda de una superficie que hasta entonces no estaba destinada a uso residencial —por ejemplo, oficinas o locales comerciales—. La propia Ville de Paris explica la razón de esta exigencia, el alojamiento turístico

[11] Paris. La location meublée touristique: les règles à suivre.

de una vivienda que no es residencia principal reduce la oferta de vivienda permanente y, por ello, esa pérdida debe ser compensada.

Se aprecia así con especial claridad cómo en París los distintos instrumentos de la política de vivienda no funcionan aisladamente. La regulación turística se conecta con la normativa urbanística y con la protección del parque de vivienda. El objetivo común es preservar el parque residencial permanente y evitar que determinadas zonas de la ciudad pierdan progresivamente su función residencial.

No basta, por tanto, con solicitar una licencia turística. París parte del principio de que "convertir una vivienda en alojamiento turístico supone perder una vivienda residencial y esa pérdida debe compensarse". Esto supone otra fase o nivel muy diferente de la regulación de usos se contempló inicialmente en Europa, inicialmente en Barcelona en España, y desde hace poco tiempo en Málaga. No es cuestión de restringir usos turísticos en porcentajes respecto al suelo edificado residencial, se trata de no perder suelo para viviendas convencionales.

El PLU bioclimático, aprobado en noviembre de 2024 y posteriormente modificado —la versión vigente incorpora una modificación aprobada en junio de 2026— establece restricciones territoriales específicas al alojamiento turístico.

En Paris Centre, por ejemplo, el Ayuntamiento prohíbe crear nuevos apartamentos turísticos. Y en el conjunto de Paris, el PLU delimita un ámbito de regulación y limitación de los alojamientos turísticos. Cuando un edificio tiene viviendas convencionales, el PLU prohíbe nuevas construcciones, ampliaciones o elevaciones destinadas a actividades turísticas. También impide determinadas transformaciones de oficinas hacia alojamiento turístico.

La justificación oficial del propio PLU es muy explícita, pretende evitar el "efecto dominó" de transformación de comunidades residenciales, las molestias producidas por los alojamientos turísticos y preservar las oficinas que potencialmente podrían convertirse en vivienda familiar.

También, desde la regulación municipal aprobada en abril de 2025, transformar determinados locales comerciales o artesanales en *meublés de tourisme* requiere autorización previa del Ayuntamiento, además de cumplir el PLU y, cuando corresponda, las autorizaciones urbanísticas necesarias. El objetivo es evitar que la presión turística simplemente se desplace desde las viviendas hacia los locales comerciales.

La web oficial de París advierte de sanciones que pueden alcanzar 100.000 € por inmueble para determinadas infracciones de la normativa de alojamientos turísticos.

Berlín

Berlín utiliza para las viviendas turísticas el mismo instrumento que acabamos de estudiar para las viviendas vacías, el *Zweckentfremdungsverbot*, es decir, la prohibición de sustraer viviendas de su función residencial. La filosofía es bastante distinta de París, más que una zonificación turística general, Berlín parte de que una vivienda debe destinarse a vivienda y convertirla en alojamiento turístico es un cambio de uso que necesita autorización.

Como regla general una vivienda no puede convertirse libremente en apartamento turístico.[12]

El alquiler repetido y remunerado por días o semanas como apartamento vacacional (*Ferienwohnung*) o alojamiento de huéspedes (*Fremdenbeherbergung*) constituye *Zweckentfremdung*. Por tanto, necesita autorización del Bezirksamt, la administración del distrito donde esté situada la vivienda. Este aspecto es importante, "no existe un derecho general del propietario a transformar una vivienda residencial en VUT".

La autorización sólo puede concederse cuando determinados intereses públicos o privados protegibles prevalezcan sobre el interés público de conservar esa vivienda, o excepcionalmente cuando se cree vivienda sustitutoria adecuada. Además, puede condicionarse la autorización y exigirse una compensación económica.

Una cuestión singular es la posibilidad de alquilar la residencia principal cuando el propietario/residente está ausente. Una persona que vive realmente en su vivienda habitual de Berlín puede alquilarla turísticamente durante sus ausencias, pero necesita autorización previa y número de registro.

Aquí aparece una diferencia interesante con París. París establece para la residencia principal un límite general de 90 días anuales. Berlín, para la residencia principal, no establece en esta regla un límite general equivalente de 90 días. Lo decisivo es que la explotación turística no desvirtúe su condición real de vivienda habitual.

Sin embargo, si sólo alquilas una habitación, el régimen es mucho más flexible. Si el propietario o inquilino continúa viviendo en su residencia principal y destina al alquiler turístico como máximo el 49 % de la superficie, no necesita autorización de *Zweckentfremdung*.

Sí tiene que comunicar previamente la actividad al distrito y obtener un número de registro. Si destina más del 49 %, ya necesita autorización.

Una segunda residencia **(***Nebenwohnung***)** puede recibir autorización para alquilarse turísticamente como máximo 90 días al año. Pero esos 90 días no constituyen un derecho automático.

[12] Senate Department for Urban Development, Building and Housing. Ban on misuse.

Las instrucciones administrativas de Berlín de diciembre de 2024 son mucho más exigentes, debe estudiarse cada caso y comprobarse si durante la ausencia del titular la vivienda podría alquilarse temporalmente como verdadera vivienda residencial. El documento pone incluso ejemplos, trabajadores desplazados, *au-pairs*, actores, personal diplomático, becarios, estudiantes en prácticas o profesores visitantes. Si existe esa posibilidad de alquiler residencial temporal, el interés del propietario en utilizarla como apartamento turístico no se considera, en principio, suficiente para justificar la autorización turística.

Esto me parece muy relevante como política de vivienda. Berlín está diciendo que si durante seis meses no utilizas tu segunda residencia, antes que alquilarla por noches a turistas, puedes alquilarla durante esos meses a alguien que realmente necesite vivir en Berlín.

Además, si el solicitante ya tiene otra residencia principal u otra segunda residencia dentro del propio Land de Berlín, en principio no debe concederse la autorización.

La utilización de una vivienda como negocio turístico, como por ejemplo para su comercialización a través de Airbnb es mucho más difícil.

Alguien compra o ya dispone de una vivienda en Berlín, no vive en ella, tampoco es realmente su segunda residencia y pretende alquilarla 365 días al año por días o semanas. La legislación le impide acogerse a las excepciones de residencia principal ni a la autorización limitada de la segunda residencia.

Berlín considera que está “pretendiendo retirar permanentemente una vivienda del parque residencial para convertirla en alojamiento turístico”. Necesitaría una autorización de *Zweckentfremdung*, y la Administración parte de la premisa e interés público en “conservar esa vivienda como vivienda”.

Ya hemos visto que en casos excepcionales en los que se autorice una pérdida permanente de vivienda puede exigirse vivienda sustitutoria o una compensación económica. En 2026 Berlín elevó el máximo de esa compensación de 4.100 a 4.600 €/m².

Por tanto, convertir permanentemente una vivienda de 70 m² en otro uso podría implicar, cuando procediera esa fórmula compensatoria hasta 322.000 € (70 x 4.600).

No es una multa ni se aplica automáticamente a toda VUT, es el máximo de la compensación por la pérdida permanente de vivienda cuando no se crea vivienda sustitutoria.

En general toda vivienda autorizada para alquiler turístico recibe un número de registro. Desde 2018 ese número debe aparecer visiblemente en los anuncios, incluidos los publicados en plataformas de Internet.

Hay, por tanto, una conexión muy fuerte entre las dos políticas berlinesas que estamos estudiando**.** Una vivienda no puede permanecer injustificadamente

vacía durante más de tres meses y tampoco puede convertirse libremente en alojamiento turístico. Ambas situaciones se regulan mediante el mismo principio jurídico, “impedir que el parque residencial sea sustraído de su función de vivienda”.

Amsterdam

La ciudad holandesa parte de un principio muy claro, «Woningen zijn er om in te wonen» —las viviendas son para vivir en ellas—**.** La *Huisvestingsverordening Amsterdam 2024* utiliza precisamente ese principio para regular el alquiler turístico.[13]

Una vivienda normal no puede convertirse en un apartamento turístico permanente. La modalidad ordinaria de *vakantieverhuur* —alquiler vacacional de la vivienda completa— sólo puede hacerse sobre la propia residencia principal.

El propietario o inquilino debe:

- vivir realmente en la vivienda
- estar empadronado allí en el registro municipal (BRP)
- obtener número de registro
- obtener permiso municipal
- comunicar al Ayuntamiento cada período de alquiler antes de que lleguen los turistas
- alojar como máximo 4 personas simultáneamente.

Esto significa, por ejemplo, que el modelo de comprar una vivienda como inversión y dedicarla permanentemente a Airbnb no entra en el régimen ordinario de alquiler vacacional.

La regla general en 2026 es especialmente restrictiva, solo se puede alquilar un máximo de 30 noches por año natural. En París eran 90 noches para la residencia principal.

Además, desde el 1 de abril de 2026, Ámsterdam ha reducido el límite a solamente 15 noches anuales en ocho barrios especialmente tensionados: Haarlemmerbuurt, Jordaan, Grachtengordel-West, Grachtengordel-Zuid, Weteringschans, Burgwallen-Nieuwe Zijde, Nieuwmarkt/Lastage y Oude Pijp.

Y el Ayuntamiento revisa periódicamente por barrios si deben imponerse reglas más estrictas. De hecho, la propuesta para 2027 mantiene expresamente los límites de 30/15 noches.

Por otra parte, la segunda residencia no puede utilizarse como vivienda turística. Ello conecta directamente con el análisis anterior sobre las segundas residencias. Desde 2026, tener un *pied-à-terre* o segunda residencia en

[13] Gemeente Amsterdam. Huisvestingsverordening Amsterdam 2024

Ámsterdam requiere autorización municipal y sólo se concede en determinados supuestos, trabajar en Ámsterdam al menos dos días por semana durante seis meses, prestar determinados cuidados informales o, en determinadas circunstancias, haber residido previamente en Ámsterdam antes de trasladarse al extranjero.

Pero además la norma establece expresamente que esa segunda residencia sólo puede utilizarse para la estancia del titular y su hogar y no puede utilizarse para alquiler vacacional. Por tanto, una segunda residencia en Ámsterdam no puede aprovecharse como Airbnb durante los períodos en que el propietario no está. Ello es considerablemente más restrictivo que París.

El alquiler turístico en la vivienda principal está permitido, pero también fuertemente regulado. El "B&B" se diferencia del alquiler vacacional porque el residente permanece en la vivienda mientras están alojados los turistas**.**

Necesita autorización municipal y número de registro, y además existe un número máximo de licencias de B&B por barrio.

Desde el 1 de julio de 2026, todos los B&B —incluidos los antiguos que disfrutaban de un régimen transitorio— deben cumplir las mismas reglas, un máximo del 40 % de la superficie de la vivienda destinado a los turistas, con un máximo absoluto de 61 m², y el residente debe estar presente durante la noche cuando haya huéspedes.

Los alquileres turísticos, B&B y determinados apartamentos *short stay* deben disponer de un número único de registro. Ese número tiene que aparecer obligatoriamente en los anuncios de plataformas como Airbnb o Booking.

Pero Amsterdam añade algo particularmente eficaz para el control de las 30 noches, cada estancia de alquiler vacacional debe comunicarse al Ayuntamiento antes de que lleguen los huéspedes.

Por tanto, la Administración no necesita limitarse a estimar posteriormente cuántos días estuvo alquilada una vivienda. Dispone de una declaración individualizada de los períodos.

La regulación del alojamiento turístico tiene capacidad sancionadora apreciable. Por ejemplo, actualmente, si se realiza un alquiler vacacional sin permiso la multa inicial de 1.500 € para un particular. No comunicar previamente una estancia, otros1.500 €**. I**ncumplimiento simultáneo de varias condiciones**,** hasta 10.300 €**.**

En B&B las sanciones pueden ser superiores, por ejemplo, anunciar sin número de registro puede suponer 8.700 €, y determinadas infracciones pueden alcanzar 21.750 €**.**

Pero Amsterdam no se limita a las viviendas turísticas, también frena los hoteles. Esto responde a la segunda parte de lo que estábamos estudiando, el alojamiento turístico en general**.** Amsterdam aplica una política de "one-for-one" para los hoteles, sólo puede abrir un nuevo hotel si desaparece otro hotel.

Y la regla municipal establece expresamente que el número total de habitaciones hoteleras no puede aumentar. Además, el nuevo hotel debe tener calidad suficiente y aportar valor al barrio.

Esto es conceptualmente muy importante, limitar únicamente las VUT podría simplemente desplazar el crecimiento turístico hacia los hoteles. Amsterdam "intenta controlar la capacidad global de alojamiento turístico", tal como pretendían las propuestas del OMAU en Málaga desde hace ahora una década.

La política turística municipal de 2026 confirma esta orientación, el objetivo declarado es limitar el número de visitantes para mantener Amsterdam como una ciudad agradable para vivir, junto con medidas sobre cruceros, horarios, concentración territorial del turismo y nueva política hotelera.

Para nuestro análisis de Málaga, Amsterdam aporta algo que París y Berlín no muestran con tanta nitidez, una política integrada sobre la capacidad turística**.** No se limita a preguntar cuántas VUT pueden existir, controla cuántas noches puede dedicarse una vivienda al turismo, cuántos B&B puede haber por barrio y el crecimiento neto de las plazas hoteleras**.**

Y además utiliza diferentes intensidades territoriales: 30 noches en general y 15 en los barrios con mayor presión. Ese principio de graduar las restricciones según la presión turística/residencial del barrio es especialmente trasladable a una regulación urbanística por zonas.

Nueva York

Nueva York tiene probablemente la regulación más radical de las cuatro ciudades que estamos comparando respecto a las viviendas turísticas de corta duración. Desde la aplicación efectiva de la Local Law 18, en septiembre de 2023, el modelo para alquilar una vivienda completa durante unos días —el Airbnb típico— está, en la práctica, prohibido en los edificios residenciales.

La regla fundamental es muy sencilla. Para estancias de menos de 30 días, el propietario o inquilino que actúa como anfitrión[14]:

- tiene que permanecer viviendo en la misma vivienda durante la estancia
- puede alojar como máximo dos huéspedes simultáneamente
- los huéspedes deben tener acceso a todas las partes de la vivienda y a las salidas

[14] City of New York. Short-Term Rental Registration

- y el anfitrión debe estar registrado ante la *Mayor's Office of Special Enforcement* (OSE).

Por tanto, y como ejemplo, en un apartamento de Manhattan, si el propietario se ausenta durante 5, 10 o 20 días tiene prohibido el alquiler. Y esta norma se desarrolla, aunque se trate de la vivienda principal del propietario que vive habitualmente en ella. En ese sentido, es bastante más restrictivo que París o Amsterdam.

No existe el equivalente de «90 días» o «30 noches» como alquiler máximo. Como sabemos en París puedes alquilar tu residencia principal completa hasta 90 días/año. En Amsterdam, hasta 30 noches/año —15 en determinados barrios—.

En cambio, una estancia de 30 días o más deja de ser *short-term rental* a estos efectos y entra en otro régimen. Sí puedes alquilar una habitación, pero tienes que seguir viviendo allí, por lo que el sistema se aproxima más a la idea original de Airbnb de compartir temporalmente tu propia vivienda con visitantes.

Por eso Nueva York no establece porcentajes del 40% o 49% como Ámsterdam o Berlín. La regla fundamental es la presencia del anfitrión.

La segunda residencia tampoco sirve para alquiler turístico. Esto conecta perfectamente con lo que vimos sobre el nuevo impuesto neoyorquino a las viviendas de alto valor que no son residencia principal.

Si tienes un *pied-à-terre* en Manhattan y lo utilizas ocasionalmente, no puedes alquilarlo completo a turistas por períodos inferiores a 30 días cuando tú no estás allí**.** Por tanto, tampoco existe la fórmula «Como no utilizo mi segunda residencia durante tres meses, la pongo en Airbnb».

Para alquilarla completa sin residir simultáneamente en ella, el contrato deberá ser, en principio, de 30 días o más. Así, Nueva York separa con bastante nitidez el alojamiento turístico/transitorio menor de 30 días y convivencia con el anfitrión**,** y el alquiler de vivienda completa sin anfitrión para estancias mayores de 30 días.

La Local Law 18 añadió la necesidad de que el anfitrión debe obtenga un número de registro. La OSE[15] mantiene una base de datos de alojamientos registrados. Incluso advierte expresamente al usuario que si encuentra un alojamiento registrado que ofrece la vivienda completa sin anfitrión o alojamiento para tres o más huéspedes, esa oferta está infringiendo las reglas, aunque aparezca en el registro.

El sistema no descansa únicamente en perseguir al propietario después de cometer la infracción, obliga a las plataformas de reservas a trabajar dentro del sistema de registro. Esto explica en buena medida por qué la regulación tuvo un efecto tan fuerte sobre la oferta de Airbnb de corta estancia.

[15] City of New York. Registration and listing data

Nueva York también regula el desarrollo de hoteles. Desde diciembre de 2021, la *Zoning Resolution*[16] exige generalmente un special permit de la City Planning Commission (CPC) para desarrollar nuevos hoteles en los distritos comerciales donde anteriormente podían implantarse *as-of-right*. La reforma se extendió a toda la ciudad.

La regulación actual establece, por ejemplo, que en los distritos comerciales un *transient hotel* necesita *special permit* para construir un nuevo hotel, convertir otro uso en hotel o ampliar en un 20% o más determinados hoteles existentes.

La *City Planning Commission* debe valorar, entre otras cuestiones, que el hotel:

- no produzca conflictos relevantes con los usos vecinos
- no genere congestión peatonal o de vehículos indebida
- y no perjudique el futuro uso o desarrollo del entorno.

La propia documentación urbanística que justificó la reforma resulta muy interesante para nuestro análisis, Nueva York reconocía que el rápido crecimiento hotelero podía afectar al carácter residencial de determinados barrios y a los objetivos de desarrollo residencial.

Pero Nueva York no establece el «1 hotel nuevo = 1 hotel que desaparece» de Amsterdam. La ciudad holandesa controla cuantitativamente el crecimiento neto de la capacidad hotelera, y Nueva York utiliza fundamentalmente un control urbanístico individualizado mediante autorización especial.

No dice que no puedan construirse más hoteles. Dice que un nuevo hotel ya no constituye generalmente un uso que pueda implantarse automáticamente por el mero hecho de ser compatible con la zonificación, necesita una decisión específica de la planificación municipal.

De los modelos estudiados, Nueva York formula quizá la separación más clara entre vivienda y alojamiento turístico. Una vivienda residencial puede servir para alojamiento turístico de corta estancia sólo como actividad accesoria de la persona que continúa residiendo en ella. Si se quiere explotar autónomamente una unidad completa para turistas, deja de funcionar el mecanismo de *short-term rental* residencial.

Esto lleva bastante lejos una idea que también encontramos, con instrumentos diferentes, en París, Berlín y Ámsterdam, el derecho a utilizar una vivienda como residencia no implica automáticamente el derecho a transformarla en un establecimiento de alojamiento turístico.

Y Nueva York añade algo que para nuestro estudio resulta especialmente interesante, también somete los nuevos hoteles a control urbanístico mediante autorización especial, de manera que la restricción de las viviendas turísticas no significa dejar completamente libre el crecimiento de la oferta hotelera.

[16] NYC Planning. Zoning Division.

Vancouver

Vancouver presenta un modelo muy interesante porque separa con mucha claridad la vivienda del alojamiento turístico profesional. A diferencia de Amsterdam, restringe mucho las viviendas turísticas, pero está intentando aumentar activamente la oferta hotelera.

Sólo puede ser vivienda turística la residencia principal.[17]La regla fundamental de Vancouver es tajante, para explotar un *short-term rental* la vivienda tiene que ser la residencia principal del titular, es decir, el lugar donde realmente vive, recibe su correspondencia y paga sus facturas.

Por tanto, una segunda residencia una vivienda de inversión**,** o un apartamento vacío adquirido para Airbnb no pueden ser vivienda turística.

Y tampoco puedes disponer de varias viviendas turísticas, sólo se permite una licencia por persona y tiene que corresponder a su residencia principal**.** Esto enlaza perfectamente con lo que vimos sobre el Empty Homes Tax, Vancouver intenta evitar simultáneamente que la vivienda quede vacía y que abandone el mercado residencial para convertirse en alojamiento turístico.

Actualmente se considera *short-term rental* el alquiler de una vivienda o habitación durante menos de 90 días consecutivos. Puede alquilarse, la vivienda principal completa, o una habitación de la vivienda principal.

Y puede hacerlo tanto un propietario como un inquilino, que en este caso el necesita autorización escrita del propietario. En edificios sujetos a *strata* —aproximadamente nuestra propiedad horizontal— también debe respetarse la regulación de la comunidad.

Aquí aparece una diferencia importante respecto de Nueva York, donde si la estancia es inferior a 30 días, el anfitrión debe permanecer en la vivienda. Vancouver permite alquilar la totalidad de la residencia principal durante ausencias del residente.

No hay un límite de 30 o 90 noches anuales como París o Amsterdam. Los 90 días de Vancouver no significan «puedes alquilar 90 días al año», sino que una estancia de menos de 90 días consecutivos se considera alquiler de corta duración.

Vancouver controla la vivienda turística mediante otra regla, sólo puede explotarse turísticamente la residencia principal.

La convivencia con el propietario debe ser además en la misma superficie de la vivienda con la intención de, por ejemplo, de que en una vivienda unifamiliar el propietario viva en la planta principal y el inquilino turístico en el apartamento independiente del sótano. Para alquilar esa unidad como *short-term rental* tendría que vivir precisamente en esa unidad como residencia principal**.**

[17] City of Vancouver. Short-term rental business licence

Lo mismo ocurre con las *laneway houses*, pequeñas viviendas independientes construidas normalmente en la parte posterior de una parcela. Esto evita una vía de escape bastante evidente de la regulación.

Para anunciar la vivienda es necesaria una business licence de la ciudad de Vancouver, cuyo precio en 2026 es de 1.108 CAD/año, más 77 CAD de la solicitud inicial. Y el número de licencia debe aparecer en los anuncios.

Además, desde 2025 los operadores están sujetos también al registro provincial de British Columbia, cuyo número debe aparecer igualmente en los anuncios. La coordinación municipal-provincial permite compartir información y reforzar el control.

El Ayuntamiento puede solicitar, entre otras cosas, documentación sobre anuncios y reservas y controla activamente su cumplimiento.

La conexión con el impuesto sobre viviendas vacías es especialmente importante, recordemos que el Empty Homes Tax era el 3% del valor fiscal de la vivienda. Y que una segunda residencia utilizada sólo esporádicamente puede considerarse vacía a efectos del impuesto si no reúne las condiciones correspondientes.

Al mismo tiempo esa segunda residencia no puede explotarse como *short-term rental* porque no es residencia principal. Por tanto, un propietario no puede argumentar fácilmente «No la utilizo habitualmente como vivienda, pero la mantengo como segunda residencia y durante el resto del año la exploto turísticamente».

Las dos políticas se complementan, la vivienda vacía/infrautilizada tiene una fuerte presión fiscal para movilizarla**,** y la vivienda turística sólo se puede llevar a cabo en la residencia principal. El incentivo apunta, por tanto, hacia incorporarla al mercado residencial de larga duración.

Vancouver no restringe los hoteles ya que considera que no tiene los suficientes. En abril de 2025 aprobó una nueva *Hotel Development Policy* destinada expresamente a facilitar la construcción de hoteles, con un objetivo de aproximadamente 10.000 nuevas habitaciones hoteleras para 2050.[18]

Por ello esta facilitando la mayor densidad para hoteles, más altura en determinadas áreas, la implantación de hoteles en ejes comerciales, la ampliación y renovación de hoteles existentes y estudia nuevas modalidades como *pod hotels* y microhabitaciones.

La justificación municipal muestra que el objetivo de la captación de alojamiento turístico se debe conducir a través de la actividad hotelera. La propia ciudad explica que los hoteles están construidos específicamente para el turismo, generan empleo, impuestos y servicios, mientras que las viviendas turísticas

[18] City of Vancouver. Hotel development.

pueden retirar del mercado viviendas que necesita la población. Por eso pretende solucionar la falta de alojamiento turístico mediante hoteles en zonas adecuadas sin sacrificar vivienda residencial.

Barcelona

Barcelona es un caso especialmente importante porque combina regulación autonómica catalana y planeamiento municipal, y además está avanzando hacia algo que ninguna de las otras ciudades que hemos visto plantea de forma tan directa, la desaparición de las viviendas de uso turístico de la ciudad en 2028**.**

En Cataluña una HUT/VUT es una vivienda que se cede entera, a cambio de precio, para estancias continuadas de 31 días o menos. No se permite, bajo esta figura, alquilarla por habitaciones. Por tanto, el concepto es distinto de Nueva York, donde la convivencia del anfitrión con el turista es precisamente la vía permitida para estancias inferiores a 30 días.

Desde 2017 Barcelona dispone del PEUAT, *Plan Especial Urbanístico de Alojamientos Turísticos*[19]. Su versión actualmente aplicable procede de la revisión aprobada en 2021 y publicada en 2022.

Es un instrumento urbanístico muy interesante porque no regula solamente las VUT, sino conjuntamente:

- hoteles y hoteles-apartamento;
- hostales y pensiones;
- albergues juveniles;
- viviendas de uso turístico;
- hogares compartidos;
- determinadas residencias colectivas y alojamientos temporales.

Es decir, se parece conceptualmente a lo que buscábamos al preguntar por “alojamiento turístico en general”. El Ayuntamiento utiliza el planeamiento para decidir qué capacidad turística admite cada parte de la ciudad.

El PEUAT y la estrategia de gestión turística 2024-2027[20] tratan en detalle de regular esta importante actividad económica desde la perspectiva de retos y oportunidades para la ciudad. Divide Barcelona en diversos ámbitos o zonas según la presión turística. La lógica es territorial. No toda Barcelona admite el mismo crecimiento.

En las zonas de mayor saturación turística, el objetivo es el decrecimiento, si desaparece un establecimiento, no necesariamente puede sustituirse por otro equivalente.

[19] Ayuntamiento de Barcelona. PEUAT.
[20] Ayuntamiento de Barcelona. Medida de gobierno para la gestión turística 2024-2027.

En otras zonas se busca el mantenimiento del número de plazas y establecimientos actuales. No se admite la ampliación de los establecimientos existentes.

Y existen ámbitos donde puede admitirse un crecimiento contenido, sujeto a las condiciones del plan.

Para las VUT, sin embargo, la política se hizo todavía más estricta, el propio Ayuntamiento explica que el PEUAT establece actualmente el cese del crecimiento de viviendas de uso turístico en toda Barcelona. Cuando desaparece una VUT en una zona saturada, sólo cabe una nueva alta o redistribución conforme a las zonas donde el plan admite ese crecimiento contenido.

Esto ya era un sistema de *numerus clausus territorial* como en las ciudades más avanzadas se estaba trabajando la regulación turística inicial. Pero en 2023 cambia radicalmente el escenario cuando la Generalitat aprobó el Decreto-ley 3/2023, de 7 de noviembre por el que las viviendas turísticas en el caso de Barcelona desaparecerán en 2028. Actualmente hay 10.100 viviendas turísticas legales y el Ayuntamiento ha decidido acogerse al mecanismo del Decreto-ley catalán y no renovar las licencias cuando expire el régimen transitorio en noviembre de 2028. En el mencionado documento de medidas de gobierno para la gestión turística se señala que en esa fecha las VUT actuales perderán su licencia.

Esto no es una expropiación de las viviendas. El propietario conserva su vivienda, pero pierde la habilitación para destinarla al uso turístico y podrá dedicarla a residencia propia, alquiler residencial, venta, etc.

Es importante entender por qué jurídicamente pueden extinguirse la licencia. La clave está precisamente en el carácter urbanístico y temporal de la habilitación. La Generalitat ha establecido que la utilización turística de viviendas en los municipios afectados requiere licencia urbanística y que ésta tiene una duración determinada de cinco años.

El Tribunal Constitucional, además, en su STC 64/2025[21], avaló el núcleo de esta regulación catalana. La doctrina administrativa catalana destaca que la compatibilidad del uso debe establecerla el planeamiento, después se necesita licencia urbanística y las licencias pueden estar limitadas tanto en número como en duración. Esto es conceptualmente muy relevante para nuestro análisis, ya que tener una vivienda no genera un derecho permanente a explotarla turísticamente.

Es exactamente la separación entre propiedad residencial **y** actividad económica de alojamiento turístico que estamos encontrando, por diferentes caminos, en todas estas ciudades.

El PEUAT también regula los hoteles, pero no establece una prohibición general. La estrategia depende territorialmente de la presión existente, decrecimiento en

[21] BOE. Sentencia 64/2025, de 13 de marzo de 2025.

las zonas más saturadas, mantenimiento en otras y posibilidades de crecimiento controlado donde el planeamiento lo considera compatible.

De todos los casos estudiados, Barcelona es probablemente el que más directamente podemos comparar jurídicamente con Málaga, porque estamos dentro del mismo sistema constitucional y estatal español.

Y la evolución es muy significativa, de la regulación proporcional por ámbitos de lo que hemos considerado la primera etapa, ciertamente defensiva ante la aparición compulsiva de las VUT, se ha pasado a medidas más fuertes y proactivas con la intención de recuperar las viviendas VUT como el alojamiento tradicional de la ciudad. Esta segunda etapa iniciada hacia en 2023 enlaza con las severas restricciones que hemos visto en las ciudades estudiadas con un objetivo muy concreto, impedir que el parque residencial sea sustraído de su función de vivienda, y limitar el número de visitantes para lograr una ciudad agradable para vivir.

Barcelona demuestra que una intervención de esta intensidad puede articularse dentro del propio ordenamiento urbanístico español y ha superado ya el control constitucional sobre la regulación autonómica que la hace posible**.**

Málaga

El caso de Málaga tiene una particularidad respecto de las ciudades anteriores. Durante muchos años fue una de las ciudades españolas donde el crecimiento de las viviendas turísticas se produjo con mayor intensidad y con una regulación urbanística muy limitada, pese a que los problemas derivados de esa concentración habían sido detectados bastante pronto. En la publicación de 2010 Viva la Calle se señalaba:

“El equilibrio sostenible del turismo cultural, o simplemente del turismo, es un aspecto básico para el mantenimiento de la calidad de vida de los ciudadanos residentes en la ciudad antigua y en el resto de Málaga. La ciudad no es todavía un centro de afluencia masiva de visitantes, pero ya otras ciudades han conocido la expresión “morir de éxito”, y es que la gran afluencia de turistas también puede llevar consigo problemas importantes, no solo la congestión de las infraestructuras disponibles, sino también la banalización mediática de las formas sociales y culturales de la población”

.

“Por ello es importante establecer la capacidad de carga o de acogida que puede acoger la ciudad antigua o Málaga en su conjunto. La capacidad de carga (un concepto también vinculado a la Huella Ecológica) va estrechamente relacionada con el equilibrio ambiental del número de visitantes, de los residentes y las infraestructuras disponibles con la sostenibilidad urbana. Un exceso de capacidad de carga disminuye la calidad de vida de los visitantes y los residentes, y hacen ingrata y molesta la movilidad por el Centro Histórico,

además de los costes ambientales que puede suponer en residuos o consumo energético"[22]

En la Agenda Urbana aprobada en 2015 el capítulo 9 hacia una expresa referencia a "la ciudad antigua como referente turístico y su capacidad de carga", analizando la existencia de una cierta saturación en algunas áreas del centro histórico en lo referente a usos de hostelería, de comercio franquiciado y de coexistencia de usos no residenciales en las plantas altas de los edificios. Además de señalar lo ya expresado en Viva la Calle en 2010 e incidir sobre la capacidad de carga se señalaba que "*un exceso de capacidad de carga disminuye la calidad de vida de los visitantes y los residentes, y hacen ingrata y molesta la movilidad por el Centro Histórico, además de los costes ambientales que puede suponer en residuos o consumo energético*"[23]

Ya en 2016 el proyecto europeo Alter Eco, desarrollado en Málaga, tenía como objetivo recuperar el equilibrio perdido en ciudades donde la masificación turística estaba generando conflictos con los residentes. Entre sus trabajos figuraba expresamente una "Aproximación a las intensidades del uso turístico en Málaga" y el análisis de las viviendas turísticas. En 2018 los propios documentos municipales recogían el crecimiento masivo e incontrolado de la oferta de viviendas turísticas que entre 2014 y 2017 habían crecido un 1.200 % y advertían de la terciarización turística, el fuerte incremento de los precios de alquiler, el aumento del déficit de oferta de viviendas de alquiler de larga duración, la pérdida de residentes en centro histórico, y la saturación turística de la ciudad antigua que suponía la alteración del ambiente y el equilibrio del turismo urbano.[24]

Sin embargo, durante años la regulación autonómica funcionó fundamentalmente mediante una declaración responsable turística. El Decreto andaluz 28/2016 permitía inscribir una vivienda en el Registro de Turismo acreditando básicamente su condición residencial y determinados requisitos turísticos, sin que en la práctica se verificase previamente de forma efectiva su compatibilidad con el uso urbanístico de hospedaje.

El Decreto 31/2024 de la Junta de Andalucía, vigente desde el 22 de febrero de 2024, introduce un cambio importante[25], las viviendas de uso turístico deben cumplir expresamente la normativa urbanística municipal. Además, habilita a los ayuntamientos para establecer limitaciones al número máximo de VUT por

[22] Marín Cots, Pedro (2010): Viva la Calle, las actuaciones de revitalización del centro histórico de Málaga desde 1994 a 2010: El centro histórico en el siglo XXI como un proceso continuo de memoria cultural de la ciudad, pág. 24 y 25. Ayuntamiento de Málaga.

[23] Agenda Urbana de Málaga en la estrategia de sostenibilidad integrada 2020-2050. OMAU. Ayuntamiento de Málaga. Aprobada en 2015. Pág. 143

[24] Ayuntamiento de Málaga, Area de Gobierno de Medio Ambiente y Sostenibilidad, Observatorio de Medio Ambiente Urbano (OMAU): Aproximación a las intensidades del uso turístico en Málaga. Proyecto Alter Eco de Turismo Sostenible. Hipótesis de Trabajo V2. Mayo 2018.
En la propia pagina web del Alter Eco de Málaga se pueden estudiar las actas de las reuniones de 2017 y 2018, así como los participantes y los comentarios sobre las medidas a tomar.

[25] Junta de Andalucía. Decreto 31/2024, de 29 de enero, por el que se modifican diversas disposiciones en materia de viviendas de uso turístico, establecimientos de apartamentos turísticos y hoteleros de la Comunidad Autónoma de Andalucía

edificio, sector, ámbito, periodo, área o zona cuando existan razones imperiosas de interés general.

El propio Ayuntamiento de Málaga reconocería después expresamente las consecuencias de aquella situación. La Instrucción municipal 1/2024[26] señala que la aplicación práctica del Decreto de 2016 había puesto el acento en el "contenedor", la vivienda, y no en el "contenido", el uso turístico, y que ello no había impedido la proliferación indiscriminada de estas viviendas.

La Instrucción 1/2024 aprobada el 10 de junio, considera a las VUT como uso de hospedaje, es decir, un uso terciario y no residencial. En consecuencia, comienza a aplicarles el artículo 6.4.2 del PGOU de 2011.

El verdadero interrogante que plantea la actuación municipal no es por qué Málaga comenzó a aplicar en 2024 condiciones urbanísticas a las viviendas turísticas, sino por qué no lo hizo mucho antes. El artículo 6.4.2 del PGOU estaba vigente desde 2011 y definía el hospedaje como «el servicio terciario que se destina a proporcionar alojamiento temporal a las personas», estableciendo además que cuando esta actividad se desarrollase en edificios destinados total o parcialmente a viviendas debía disponer de accesos, evacuación e instalaciones generales independientes.

Cuando en 2016 la Junta de Andalucía reguló las viviendas con fines turísticos mediante el Decreto 28/2016, creó un régimen turístico basado fundamentalmente en la declaración responsable y la inscripción en el Registro de Turismo. Pero aquella regulación autonómica no modificó el PGOU de Málaga ni podía eliminar las competencias municipales sobre los usos urbanísticos. Una cosa era que la Junta habilitase administrativamente una actividad turística y otra diferente que el inmueble en el que pretendía desarrollarse fuese urbanísticamente compatible con dicha actividad.

Durante años, sin embargo, la aplicación práctica operó como si la condición física de vivienda determinase también la naturaleza urbanística del uso, si la actividad turística se realizaba dentro de una vivienda, se continuaba considerando residencial el inmueble, pese a que la actividad desarrollada consistía precisamente en proporcionar alojamiento temporal y remunerado a personas que no tenían allí su residencia.

Esta interpretación resultaba todavía más difícil de sostener después de la sentencia 1550/2020 del Tribunal Supremo[27], de 19 de noviembre, sobre la regulación de las viviendas turísticas en el PGOU de Bilbao. El Supremo estableció una distinción particularmente clara entre ambas competencias, la declaración responsable y la inscripción turística corresponden al ámbito autonómico y turístico, mientras que el Ayuntamiento conserva íntegramente la

[26] Ayuntamiento de Málaga. Instrucción 1/2024 sobre aplicación de la normativa urbanística a las viviendas de uso turístico.
[27] Poder Judicial. El Tribunal Supremo confirma la modificación del Plan de Ordenación Urbana del Ayuntamiento de Bilbao que regula el uso de alojamiento turístico.

capacidad de comprobar la conformidad de esa actividad con su planeamiento urbanístico. Ambas exigencias no son alternativas, sino compatibles.

La sentencia avaló además que una vivienda turística no se considere necesariamente uso residencial desde la perspectiva urbanística. El uso residencial responde a la residencia estable y habitual, mientras que la vivienda turística satisface necesidades de alojamiento circunstancial y temporal. Por ello consideró legítimo que el planeamiento municipal sometiese las VUT a una categoría de uso diferente del residencial:

"Siendo ello así, y puesto que el uso de las VUT puede sustraer del parque residencial previsto por el planificador para dar satisfacción al derecho a la vivienda de los ciudadanos, un número indeterminado de viviendas para destinarlas al alojamiento turístico, uso completamente ajeno al residencial, no cabe desconocer que el planificador se halla legitimado e incluso obligado a promover la ordenación urbanística necesaria que concilie la satisfacción del derecho a la vivienda con el destino de determinadas viviendas al alojamiento turístico, sin que resulte razonable la alternativa de dejar en manos del mercado la decisión al libre albedrío de los propietarios de las viviendas, puesto que ello puede poner en peligro el derecho a la vivienda de los ciudadanos, ya sea por la insuficiencia del parque residencial resultante, por el encarecimiento de los arrendamientos con una finalidad residencial".

La importancia de esta sentencia para Málaga es evidente. Desde noviembre de 2020 existía ya doctrina del Tribunal Supremo que confirmaba que una regulación turística autonómica basada en declaración responsable no impedía al Ayuntamiento aplicar su propio planeamiento y determinar qué uso urbanístico correspondía realmente a una VUT.

Sin embargo, Málaga no aplicó expresamente el artículo 6.4.2 a las viviendas turísticas hasta la Instrucción 1/2024, de 10 de junio. La propia Instrucción reconoce entonces que la legislación turística «siempre ha definido correctamente el uso de hospedaje como uso turístico», pero considera que su aplicación práctica había puesto el acento en el «contenedor» —la vivienda— y no en el «contenido» —el uso turístico—. Es precisamente esta afirmación la que suscita la cuestión fundamental, si el problema era confundir el continente residencial con la actividad de hospedaje que se desarrollaba en su interior, ese problema no nació en 2024.

Tampoco nació entonces la norma municipal utilizada para solucionarlo. El artículo 6.4.2 llevaba vigente desde el PGOU de 2011. El Decreto 31/2024 de la Junta reforzó indudablemente la obligación de comprobar la compatibilidad urbanística de las VUT y facilitó la intervención municipal, pero no creó retroactivamente las competencias urbanísticas del Ayuntamiento ni convirtió por primera vez el hospedaje en un uso terciario.

Por ello cabe sostener que durante buena parte del período de expansión de las viviendas turísticas en Málaga existió una herramienta urbanística municipal que no fue utilizada, contando además con todos los datos e información de la ubicación y la densidad por barrios de los alojamientos turísticos que

periódicamente actualizaba la Agenda Urbana. Y, como mínimo desde la sentencia del Tribunal Supremo de 2020 sobre Bilbao, resultaba difícil justificar esa inactividad exclusivamente por las características de la legislación turística andaluza.

La consecuencia no es menor. Entre 2016 y 2024 se permitió la incorporación al mercado turístico de miles de viviendas cuya implantación probablemente habría encontrado obstáculos muy importantes si desde el principio se hubiese exigido el cumplimiento de las condiciones del artículo 6.4.2, particularmente la independencia de accesos y evacuación respecto del resto de las viviendas del edificio.

El haber llegado a esta situación de masificación turística, turistificación, de expulsión continuada de la población residente, gentrificación, no se ha producido casualmente, si no que ha sido el resultado de un proceso de mercantilización extrema de la ciudad liderado por el propio ayuntamiento.[28]

La Instrucción de 2024 constituye, por tanto, un cambio importante y positivo de criterio municipal, pero al mismo tiempo evidencia retrospectivamente la cuestión que debe ser explicada, por qué una norma urbanística vigente desde 2011 sólo comenzó a aplicarse a las viviendas turísticas trece años después de su aprobación y ocho años después de que Andalucía regulase específicamente esta actividad.

Esta norma establece que una actividad de hospedaje situada en un edificio destinado total o parcialmente a viviendas sólo puede desarrollarse si dispone de accesos y evacuación independientes de los del resto del edificio, además de instalaciones generales también independientes.

La consecuencia práctica debería ser importante. Una vivienda situada, por ejemplo, en la tercera planta de un bloque residencial y cuyo único acceso sea la escalera y el ascensor comunes ya no puede convertirse normalmente en una nueva VUT.

Es un cambio conceptual muy significativo, la vivienda puede seguir siendo vivienda, pero el hecho de ser jurídicamente una vivienda no significa que pueda utilizarse automáticamente para prestar un servicio de hospedaje.

Es justamente la separación entre uso residencial y uso turístico que hemos encontrado en París, Berlín, Nueva York o Barcelona.

[28] Pedro Marín Cots (2017): Renovación urbana y turismo en la ciudad antigua. Efectos adversos en la morfología urbana, el espacio público y en la población. Ediciones Genal. Málaga.
Pedro Marín Cots (2024): Mercantilización extrema y el derecho a la ciudad: el malestar por la turistificación y la recuperación del equilibrio en las intensidades de los usos turístico en Málaga.
Pedro Marin Cots (2024): Avance de Estudio con datos actualizados por barrios de la oferta turística en Málaga, su relación con la capacidad de carga de la ciudad y los efectos sobre la población y la morfología urbana.

A finales de 2024 Málaga da otro paso y modifica el PGOU para introducir una regulación territorial de las VUT. La ciudad se divide según la proporción de viviendas turísticas respecto del parque residencial de cada barrio[29]:

- en los barrios con más del 8 % de VUT, no pueden implantarse nuevas viviendas turísticas;
- en los barrios situados entre 4,53 % y 8 %, pueden admitirse nuevas VUT únicamente hasta alcanzar el 8 %;
- por debajo del 4,53 %, podían continuar autorizándose, siempre que cumplieran además las exigencias de acceso y servicios independientes de la Instrucción de 2024.

Inicialmente quedaron afectados por la prohibición 43 barrios. La modificación fue aprobada definitivamente por el Pleno el 29 de mayo de 2025. El propio expediente municipal justificaba la medida por el efecto de las VUT sobre la disponibilidad de vivienda y aportaba un dato especialmente llamativo, las plazas de VUT representaban aproximadamente el 73 % de todas las plazas de alojamiento turístico de Málaga, frente al 18 % de los establecimientos hoteleros y el 8 % de los apartamentos turísticos.

Esto muestra una diferencia sustancial respecto de otras ciudades europeas. En Málaga el alojamiento turístico había crecido fundamentalmente utilizando el propio parque residencial, no mediante la construcción de edificios específicamente destinados a alojamiento.

Sin embargo, pocos meses después, en agosto de 2025 Málaga abandona temporalmente el modelo del 8 %. El Ayuntamiento inicia una nueva modificación del PGOU destinada a regular conjuntamente los usos residenciales y turísticos y, mientras se tramita, acuerda la suspensión de nuevas VUT en todo el término municipal, durante un máximo de tres años.

La suspensión entró en vigor en agosto de 2025[30] y se ampara en el Decreto-ley andaluz 1/2025[31]. Por tanto, actualmente la cuestión ya no es «¿Este barrio ha alcanzado el 8 %?», sino «Mientras se prepara la nueva ordenación, no pueden implantarse nuevas VUT en Málaga.»

Y aquí llegamos a una cuestión especialmente interesante porque muestra los límites de regular exclusivamente las VUT. Cuando se restringieron las viviendas de uso turístico comenzaron a aumentar las solicitudes para otras figuras de alojamiento, apartamentos turísticos y albergues tipo hostel.

El propio Ayuntamiento lo reconoce en la documentación urbanística de 2026. Señala que, tras las restricciones a las VUT, se estaba produciendo un aumento

[29] Gerencia Municipal de Urbanismo. Modificación de la normativa del PGOU disposición adicional 3ª para limitar viviendas del uso turístico (VUT) en zonas saturadas.
[30] Ayuntamiento de Málaga. Modificación de elementos pormenorizada de la normativa del PGOU con el fin de regular el uso residencial y el uso turístico. Se trata del acuerdo de la Junta de Gobierno, en la web municipal no he encontrado la publicación oficial.
[31] BOE. Junta de Andalucía. Decreto-ley 1/2025, de 24 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda.

importante de solicitudes de apartamentos turísticos y hostels en edificios destinados exclusivamente a viviendas, y también de hostels en locales comerciales situados en plantas bajas.

El problema era evidente, si prohíbes las VUT pero permites que el edificio residencial entero se convierta en apartamentos turísticos, puedes estar perdiendo igualmente vivienda**.** Precisamente es la cuestión que Amsterdam resolvió mediante una política sobre todo el alojamiento turístico, y no sólo sobre Airbnb. Y eran las propuestas del proyecto Alter Eco de 2016-2018 que desarrollo el propio Ayuntamiento a y luego ignoro.

Por ello Málaga aprobó inicialmente el 16 de julio de 2026 otra modificación del PGOU[32], que entró en vigor cautelarmente tras su publicación en el BOP en julio. La documentación municipal explica claramente que su objetivo era evitar la sustitución de inmuebles enteros destinados a vivienda por otros destinados íntegramente a servicios de hospedaje.

Hasta entonces el PGOU permitía en numerosas ordenanzas residenciales el hospedaje, como uso alternativo, pudiendo sustituir totalmente al residencial o como uso compatible, pudiendo llegar en determinados casos hasta el 50 %.

La modificación de 2026 elimina temporalmente esa posibilidad automática en las zonas residenciales mientras se elabora la regulación integral del ámbito turístico.

El propio documento municipal reconoce que la modificación integral que está elaborándose pretende regular conjuntamente VUT, apartamentos turísticos, hoteles y las nuevas modalidades residenciales como coliving o cohousing.

Málaga, de manera lenta y contradictoria se aproxima así a la lógica de las ciudades analizadas. En 2016, Málaga permitía en la práctica que una vivienda residencial pudiera incorporarse al mercado turístico mediante una declaración responsable autonómica. En 2024, reconoce que la VUT constituye urbanísticamente hospedaje y exige independencia de accesos e instalaciones. En 2025, primero limita territorialmente las nuevas VUT cuando superan el 8 % del parque residencial y después suspende todas las nuevas VUT de la ciudad mientras modifica el PGOU. Y en 2026 da un paso adicional, empieza a impedir que la restricción de las VUT sea sorteada transformando edificios residenciales completos en apartamentos turísticos, hostels u otras modalidades de hospedaje.

La sucesión de modificaciones del PGOU producida entre 2024 y 2026 transmite, en cualquier caso, una imagen de regulación fragmentaria, reactiva y escasamente planificada. No se trata de cuestionar la necesidad de las medidas adoptadas —que en buena parte resultaban ya imprescindibles—, sino de

[32] Ayuntamiento de Málaga, Gerencia de Urbanismo. Aprobación inicial de la modificación de la normativa del PGOU-2011 para limitar el uso del hospedaje como alternativo del uso residencial y regular el cambio de uso de local en planta baja a vivienda.

constatar que cada una de ellas parece responder a las insuficiencias o a los efectos producidos por la anterior.

Primero, en 2024, se recurre mediante una Instrucción a un artículo del propio PGOU vigente desde 2011 para considerar las viviendas turísticas como uso de hospedaje y exigir accesos e instalaciones independientes. Pocos meses después se comprueba que esta medida resulta insuficiente y se modifica el PGOU para establecer un límite del 8 % de VUT por barrios. Apenas unos meses después de aprobarse definitivamente esta modificación, el sistema vuelve a considerarse insuficiente y se suspende cautelarmente la implantación de nuevas VUT en todo el término municipal mientras se prepara una nueva regulación. Finalmente, en 2026 se detecta que la limitación de las VUT está desplazando la presión hacia otras modalidades de alojamiento turístico —apartamentos turísticos y hostels— y se acomete una nueva modificación del PGOU para impedir que edificios residenciales completos puedan transformarse en establecimientos de hospedaje.

Desde el punto de vista técnico, resulta difícil considerar esta secuencia como el resultado de una planificación integral del alojamiento turístico. Más bien muestra una Administración que ha ido actuando sucesivamente sobre las consecuencias de un fenómeno que conocía desde muchos años antes. El problema no era exclusivamente la vivienda de uso turístico, sino la intensidad global de los usos turísticos y su capacidad para desplazar los usos residenciales, comerciales y vecinales. Precisamente ésta era la perspectiva de los trabajos desarrollados en Málaga entre 2016 y 2018 en el marco del proyecto europeo Alter Eco, estudiar las intensidades de uso turístico, su distribución territorial y la capacidad de carga de la ciudad, en lugar de analizar aisladamente cada modalidad de alojamiento.

La paradoja es que una década después se está intentando llegar, mediante sucesivas modificaciones parciales del PGOU, a una regulación integrada de VUT, apartamentos turísticos, hoteles, hostels y otras modalidades de alojamiento que conceptualmente ya estaba planteada en aquellos trabajos. Mientras tanto, la expansión turística se produjo durante los años de mayor crecimiento sin que se utilizasen plenamente ni la información disponible ni los instrumentos urbanísticos existentes.

La comparación con las ciudades analizadas anteriormente acentúa esta debilidad. París utiliza conjuntamente instrumentos fiscales, urbanísticos y de compensación; Berlín somete la pérdida de la función residencial a un principio jurídico común; Ámsterdam regula conjuntamente las distintas formas de alojamiento y la capacidad hotelera; Barcelona dispone desde 2017 de un plan especial —el PEUAT— que contempla conjuntamente hoteles, apartamentos turísticos, VUT, hostales, pensiones y otros alojamientos. Málaga, por el contrario, ha llegado a esa visión integral después de una sucesión de modificaciones parciales destinadas primero a las VUT, después a su concentración territorial y finalmente al conjunto del hospedaje.

Por ello, quizá el principal problema de la política seguida no sea únicamente haber actuado tarde, sino haber abordado de forma sectorial y sucesiva un fenómeno que desde el principio requería una estrategia urbanística conjunta. El

resultado ofrece una imagen técnicamente poco coherente y políticamente difícil de justificar, después de años de crecimiento prácticamente sin control urbanístico efectivo, el Ayuntamiento ha tenido que modificar reiteradamente en un corto período de tiempo su propio planeamiento para afrontar problemas que habían sido diagnosticados y cuantificados por sus propios servicios desde hacía casi una década.

Hay que reconocer, por tanto, que la política municipal actual es sustancialmente diferente a la seguida durante la década anterior. Pero la diferencia con París, Berlín, Ámsterdam o Barcelona sigue siendo importante

Las medidas malagueñas son todavía fundamentalmente defensivas respecto de nuevas implantaciones. No afectan, como principio general, al enorme parque de VUT ya existente.

No existe un límite de 90 días anuales para alquilar la residencia principal como en París. No existe el límite de 30 o 15 noches de Ámsterdam.

No se exige que una VUT sea exclusivamente la residencia principal del anfitrión, como Vancouver. No se obliga a que el propietario permanezca en la vivienda para alquileres de corta duración, como Nueva York.

No existe un mecanismo semejante al de Berlín o París mediante el cual la pérdida permanente de una vivienda pueda exigir vivienda residencial sustitutoria o una fuerte compensación económica.

Y, sobre todo, Málaga tampoco ha adoptado hasta ahora una decisión semejante a Barcelona de extinguir progresivamente las aproximadamente 10.000 licencias de viviendas turísticas existentes. Esta me parece la comparación verdaderamente relevante.

Málaga ha pasado finalmente a regular los flujos de entrada, primero limitándolos y después suspendiéndolos. Pero el problema acumulado durante los años anteriores sigue siendo el stock.

Las propias cifras municipales muestran que las VUT llegaron a proporcionar alrededor del 73 % de las plazas de alojamiento turístico de la ciudad, lo que implica que una parte extraordinariamente importante de la capacidad turística de Málaga se ha desarrollado utilizando viviendas que originalmente formaban parte del parque residencial.

Por eso la cuestión futura ya no puede reducirse a impedir que aparezcan nuevas VUT. El verdadero debate será determinar qué debe ocurrir con las existentes y cuál debe ser la capacidad global de alojamiento turístico compatible con el mantenimiento de la función residencial de cada barrio.

Esto enlaza además con una idea que ya aparecía en los trabajos municipales iniciados en 2016, analizar intensidades de uso turístico, capacidad de acogida y equilibrio entre residentes y visitantes. El propio Observatorio de Turismo Sostenible de Málaga reconoce actualmente que Málaga presenta elevados

índices de saturación turística y recuerda que ese trabajo de medición territorial se inició con Alter Eco en 2016.

Y ahí es donde la comparación internacional resulta útil, París aporta el principio de compensar la pérdida de vivienda.

Berlín, el de no permitir que una vivienda sea sustraída libremente de su función residencial.

Ámsterdam, el control conjunto de VUT, B&B y capacidad hotelera.

Nueva York, la separación prácticamente absoluta entre vivienda residencial y alojamiento turístico profesional de corta estancia.

Vancouver, la idea de que puede fomentarse el turismo mediante hoteles específicamente construidos para ello sin consumir parque residencial.

Barcelona, finalmente, demuestra dentro del propio ordenamiento español que las licencias de VUT pueden concebirse como habilitaciones urbanísticas temporales y no como derechos adquiridos indefinidos, hasta el punto de prever su extinción en 2028.

Málaga ha comenzado desde 2024 a recorrer ese camino, pero lo ha hecho con casi una década de retraso respecto de los primeros diagnósticos municipales sobre la pérdida de equilibrio entre turismo y residencia. El paso más importante que queda pendiente es precisamente el que permite pasar de una política destinada únicamente a impedir nuevas pérdidas de vivienda a otra dirigida también a recuperar progresivamente para el uso residencial una parte del parque ya transformado.

3 Control de precios en zonas tensionadas

España, resultados y evidencias empíricas

Cataluña comenzó a aplicar las zonas tensionadas contempladas en la Ley de Vivienda de 2023 el 16 de marzo de 2024, por lo que, aunque solo han transcurrido dos años, contamos con información y datos para evaluar sus primeros resultados.

En **Barcelona** con los datos oficiales del Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona[33] para los precios e INCASOL[34] para conocer la evolución de la oferta a través de los contratos, se observa una evolución de bajada de precios y un aumento de los contratos.

Periodo	Alquiler medio Barcelona	variación 1T 2024-1T 2026
1T 2024	1.193,51 €	
2T 2024	1.131,80 €	−5,2 %
3T 2024	1.133,33 €	−5,0 %
4T 2024	1.117,39 €	−6,4 %
1T 2025	1.087,23 €	−8,9 %
2T 2025	1.135,55 €	−4,9 %
3T 2025	1.153,11 €	−3,4 %
4T 2025	1.160,99 €	−2,7 %
1T 2026	1.137,35 €	−4,7 %

En Barcelona los datos oficiales señalan que los precios han bajado un 4,7 % entre el primer trimestre de 2024 y el primer trimestre de 2026.

El Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona (O-HB) señala que desde la entrada en vigor de la contención el parque de alquiler no disminuyó, sino que siguió creciendo moderadamente**,** hasta finales de 2025 contabilizaba 1.374 contratos vigentes más**.**

Ya teníamos estudios empíricos de la Universidad de Barcelona (Jordi Jofre-Monseny, Rodrigo Martínez-Mazza y Mariona Segú) mostrando que durante la primera aplicación de las zonas tensionadas en 2020-2021, el precio había disminuido un 5%, sin que el número de contratos se resintiera.[35]

En **San Sebastián** las zonas de vivienda tensionadas comenzaron a funcionar en el segundo trimestre de 2025, a finales de ese año se había constatado una disminución en el precio del 4,9%, mientras los contratos de alquiler activos aumentaron un 1,1% al finalizar el año. En el conjunto de Gipuzkoa, los precios

[33] Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona
[34] INCASOL
[35] Marin Cots, Pedro (2023): La necesaria política estructural de la vivienda. IEUS. Pág. 17-19

bajaron un 3,5% y se formalizaron 31.351 contratos activos, un 2,6 % más que en 2024.[36]

Periodo	Alquiler medio San Sebastián	variación 2T 2025-4T 2025
2T 2025	1.190,00 €	
3T 2025	1.176,80 €	−1,1 %
4T 2025	1.131,90 €	−4,9 %

Pamplona-Navarra

El informe anual oficial del Gobierno de Navarra[37] señala que el alquiler alcanzó su máximo histórico en el segundo trimestre de 2025, con 848,7 €, y terminó 2025 en 774,3 €, una reducción del 8,8 %. En el segundo trimestre de 2026, aunque se produce cierta recuperación hasta 796,2 €, el precio continúa siendo un 5,3 % inferior al del mismo trimestre de 2025. Es el dato más reciente disponible y fue publicado el 14 de agosto de 2026.

Periodo	Alquiler medio Navarra	variación 2T 2025-2T 2026
2T 2025	848,7 €	
3T 2025	800,0 €	-5,7%
4T 2025	774,3 €	−8,8 %
1T 2026	778,3 €	−5,0 %
2T 2026	796,2 €	−5,3 %

Para lo que estamos analizando hay un dato de Pamplona todavía más significativo, el Gobierno de Navarra señala que en Pamplona se formalizaron 2.627 contratos de alquiler en 2025 frente a 2.439 en 2024, es decir un 7,7% más.

Bilbao y a Coruña

En los casos de Bilbao y A Coruña la declaración y aplicación efectiva de las zonas de mercado residencial tensionado es mucho más reciente que en las otras ciudades. Bilbao quedó incorporada al régimen de zona tensionada a finales de octubre de 2025, por lo que los datos disponibles apenas permiten observar sus primeros meses de funcionamiento y todavía no constituyen una serie suficientemente larga para evaluar con rigor sus efectos sobre precios y oferta. Algo semejante sucede en A Coruña, cuya declaración como zona tensionada se produjo posteriormente y cuya aplicación efectiva se desarrolla ya en 2026, de manera que aún no existe un periodo temporal mínimo.

[36] Estadística del Mercado de Alquiler (EMAL) del Gobierno Vasco
[37] Registro de Contratos de Arrendamiento de Vivienda de Navarra (RECA)

Málaga

La capital de la Costa del Sol no aplica las zonas tensionadas porque no lo considera ni el Ayuntamiento, ni la Junta de Andalucía, aunque como ha ocurrido en Galicia con A Coruña, Málaga podría solicitar su inclusión en el ámbito de áreas tensionadas.

En Málaga capital el valor tasado medio de la vivienda libre aumentó un 54,2 % entre 2022 y 2025, pasando de 2.104,8 a 3.246,2 euros por metro cuadrado, según los datos oficiales del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana[38]. Desde 2022 es el periodo de vigencia de la Lista, motivo por el que lo hemos escogido.

En el portal inmobiliario Idealista[39], los datos de precios demandados para las mismas fechas otorgan un 53,3% de subida.

Del precio del alquiler, la variación entre 2022 y 2025 es para El Idealista del 30,3% en Málaga capital. El Atlas del precio de alquiler del MIVAU que recoge los datos de las declaraciones del IRPF están disponibles con dos años de retraso, por lo que en esta serie histórica tan reciente no nos vale.

La producción de viviendas medida por los visados del Colegio de Arquitectos y las viviendas de VPO impulsadas por el Ayuntamiento han sido 8.095 entre 2022 y 2025, cerca de 1.800 viviendas más que las llevadas a cabo entre 2018 y 2021, aunque en este periodo tuvimos las consecuencias de la pandemia del Covid. En todo caso esa diferencia tiende a corresponder en gran parte al impulso de las viviendas de VPO que está realizando el Ayuntamiento.

A la vista de los datos actualmente disponibles, existe ya una evidencia empírica suficiente para afirmar que, en las ciudades donde se han aplicado las zonas tensionadas y ha transcurrido un periodo mínimo para evaluar sus efectos, los precios del alquiler han descendido o, al menos, se han moderado. Barcelona, que ofrece la experiencia más prolongada, registra precios inferiores a los existentes antes de la regulación. San Sebastián presenta igualmente descensos en los nuevos contratos, y los municipios tensionados de Navarra mantienen precios por debajo de los anteriores a la aplicación de los topes.

Frente a ello, Málaga, que no ha aplicado la declaración de zona tensionada, ha experimentado entre 2022 y 2025 uno de los mayores incrementos del precio de la vivienda de España, con una subida del 54,2 % de su valor tasado de 2022 a 2025, mientras que los precios de oferta del alquiler aumentaron alrededor de un 30 % en el mismo periodo.

Estos datos no permiten atribuir exclusivamente a la regulación la evolución favorable observada en las ciudades tensionadas —la complejidad de la vivienda responde a múltiples factores[40] como la oferta de suelo urbanizado o finalista disponible, el exceso de burocracia en la tramitación del planeamiento de las

[38] Observatorio Vivienda
[39] Idealista
[40] Marin Cots, pedro (2025): La complejidad de la vivienda. Propuestas hacia la recuperación del equilibrio perdido. El caso de Málaga. Recolectores urbanos. Málaga.

licencias de obra, la detracción de vivienda por el sector turístico, las políticas fiscales de penalización de viviendas vacías o incentivadoras para el fomento del alquiler, o la protección frente a los impagos, entre otras—, pero sí contradicen, con la información empírica hoy disponible, las afirmaciones desinformadas que aseguran que los precios han aumentado como consecuencia general de la declaración de zonas tensionadas, y que también ha disminuido la oferta de viviendas por su retirada del mercado.

París, normativa y resultados del control de alquileres

El *encadrement des loyers* se aplica en París desde el 1 de julio de 2019. No consiste en congelar todos los alquileres, sino en establecer, para los nuevos contratos y determinadas renovaciones, un alquiler de referencia según zona, características de la vivienda, número de habitaciones, antigüedad y condición de amueblada o no. Sobre esa referencia se establece un loyer de référence majoré, que constituye el límite máximo ordinario, aunque existe la posibilidad de aplicar determinados complementos de renta justificados.

Lo importante para nuestro análisis es que disponemos ya de varias evaluaciones sucesivas realizadas por el Atelier parisien d'urbanisme (Apur)[41] con investigadores del CESAER y LéP. No se limitan a observar si los alquileres subieron o bajaron después de la regulación, sino que utilizan métodos econométricos de inferencia causal, comparando París con ciudades que presentaban tendencias semejantes antes de la intervención.

Los resultados han sido consistentes y se han reforzado con el tiempo. La primera evaluación estimó que entre julio de 2019 y junio de 2023 los alquileres fueron un 4,2 % inferiores a los que se habrían producido sin control. La actualización hasta junio de 2024 elevó el efecto acumulado al 5,2 %**.** La última evaluación, publicada en abril de 2026 y con datos hasta junio de 2025, sitúa el efecto medio en aproximadamente –5 % durante los seis años analizados.

La magnitud económica es significativa. Entre julio de 2019 y junio de 2025 el alquiler medio observado fue de **1**.519 euros mensuales. El modelo estima que, sin regulación, habría alcanzado aproximadamente 1.600 euros. La diferencia atribuible al control es, por tanto, de unos 81 euros mensuales, 968 euros anuales por vivienda.

Hay además un resultado particularmente importante frente a una de las principales críticas al control de alquileres. La evaluación de 2026 analiza expresamente la evolución de la oferta de viviendas en alquiler y concluye que no puede atribuirse al control de precios una reducción duradera de la oferta parisina. La anterior evaluación comparada de París, Lille, Lyon, Villeurbanne, Bordeaux y Montpellier había llegado ya a resultados similares.

Esto no significa que el sistema funcione perfectamente. Continúan existiendo alquileres que superan los límites legales y problemas de cumplimiento. El OLAP sigue detectando contratos por encima del alquiler de referencia mayorado, de

[41] Apur. Impact de l’encadrement des loyers à Paris en 2025

manera que la existencia de la regulación no garantiza automáticamente su cumplimiento.

Pero desde el punto de vista que nos interesa, la evidencia disponible no permite afirmar que el control de precios de París ha funcionado. Las sucesivas evaluaciones encuentran un efecto estadísticamente identificable de moderación de los alquileres, que se mantiene después de seis años de aplicación, sin que hasta ahora pueda demostrarse una reducción permanente de la oferta atribuible a la regulación.

Hay que insistir, sin embargo, en algo que será fundamental para la comparación con Málaga, París no utiliza el control de precios aisladamente. Lo combina con una política mucho más amplia sobre vivienda vacía, segundas residencias, transformación de viviendas en alojamientos turísticos, vivienda social y protección del parque residencial. Por tanto, tampoco sería correcto atribuir al control de rentas por sí solo la evolución general del mercado parisino.

Berlín

Berlín aplica desde junio de 2015 la denominada *Mietpreisbremse*[42] o freno de los alquileres. Al igual que París, no se trata de una congelación general de las rentas, sino de una limitación del precio en los nuevos contratos de viviendas existentes situadas en mercados tensionados.

En Berlín, actualmente considerada en su totalidad mercado residencial tensionado, el alquiler de un nuevo contrato no puede superar, con carácter general, en más de un 10 % la renta de referencia de una vivienda comparable, determinada mediante el *Mietspiegel*. El sistema ha sido prorrogado desde el 1 de enero de 2026 hasta el 31 de diciembre de 2029.

Existen, sin embargo, excepciones importantes. No se aplica a las viviendas nuevas utilizadas y alquiladas por primera vez después del 1 de octubre de 2014 ni a la primera puesta en alquiler después de una modernización integral. Además, si el anterior inquilino ya pagaba legalmente una renta superior al límite, el propietario puede mantenerla, aunque no incrementarla libremente.

La evaluación empírica del sistema ofrece resultados más modestos que los observados en París. Los primeros estudios realizados después de su implantación encontraron un efecto muy reducido sobre el conjunto del mercado. Una evaluación posterior del DIW Berlin, realizada con un diseño más preciso, concluyó que la medida sí había tenido efectos allí donde los alquileres estaban aumentando con mayor intensidad, pero no había conseguido frenar significativamente el crecimiento general de las rentas.

La explicación resulta importante. La *Mietpreisbremse* no fija un precio máximo absoluto, sino un límite relacionado con la renta de referencia existente. Por ello

[42] Standtentwicklung, Bauen und Wohnen. Wohnungs und Mietenpolitick.

su capacidad para reducir precios es pequeña y su principal función consiste en moderar los incrementos más intensos en los nuevos contratos.

A ello se añadió durante los primeros años un importante problema de cumplimiento. Numerosos alquileres se ofrecían por encima de los límites establecidos y la aplicación efectiva de la norma dependía en gran medida de que el propio inquilino comprobara la renta, reclamase al propietario y, en su caso, acudiese a los tribunales. Esta debilidad explica que Berlín haya creado posteriormente mecanismos públicos específicos de asesoramiento y control. Desde marzo de 2025 existe una *Mietpreisprüfstelle*, oficina pública y gratuita que comprueba si el alquiler respeta la *Mietpreisbremse* y ayuda al inquilino a reclamar su reducción y la devolución de las cantidades cobradas indebidamente.

Por tanto, la experiencia de Berlín apunta a un efecto moderador, especialmente en los segmentos donde las rentas estaban aumentando con mayor rapidez, pero insuficiente para detener el fuerte crecimiento general de los precios.

Berlín realizó, sin embargo, entre 2020 y 2021 un experimento mucho más intenso, el *Mietendeckel*. Este segundo sistema congeló y limitó directamente las rentas de una parte muy importante del parque residencial. Los estudios empíricos muestran que durante su breve vigencia consiguió reducir efectivamente los alquileres de las viviendas sometidas al control, pero produjo también efectos sobre la oferta y sobre el comportamiento de los propietarios. El Tribunal Constitucional Federal lo anuló en abril de 2021, no porque considerase ilegítimo controlar los precios, sino porque Berlín carecía de competencia legislativa para establecer aquella regulación, al estar ya regulada la materia por la legislación federal.

La experiencia berlinesa permite, por tanto, extraer dos conclusiones diferentes. La *Mietpreisbremse*, que continúa vigente, ha tenido efectos positivos pero limitados sobre los precios y presenta importantes problemas de cumplimiento. El *Mietendeckel*, mucho más restrictivo, tuvo un efecto claramente mayor sobre las rentas durante su corta vigencia, pero introdujo también mayores distorsiones y desapareció por razones constitucionales.

El control berlinés parece haber moderado determinados aumentos, pero no ha impedido que Berlín continúe experimentando una fuerte presión sobre los alquileres**.** Esto confirma además que el control de precios difícilmente puede funcionar como una política aislada y explica que Berlín lo combine con protección del parque residencial, limitaciones a las viviendas turísticas, intervención sobre viviendas vacías y una importante política de vivienda pública y social.

Amsterdam

Amsterdam aplica un sistema de control de alquileres cuyo marco básico es nacional[43], aunque el Ayuntamiento desempeña un papel directo en su aplicación y control. El precio máximo no se determina principalmente por la localización o por los alquileres existentes en el entorno, como ocurre en París o Berlín, sino mediante el *Woningwaarderingsstelsel* (WWS), un sistema de puntos que valora las características de cada vivienda, superficie, instalaciones, calidad, eficiencia energética, valor del inmueble y otros elementos.

Hasta 2024 esta regulación afectaba fundamentalmente al alquiler social. La Wet betaalbare huur —Ley de Alquiler Asequible—, en vigor desde el 1 de julio de 2024, amplió considerablemente su alcance al incorporar también el denominado alquiler medio. Para los nuevos contratos, las viviendas que no superan el límite de puntos establecido quedan sometidas a una renta máxima determinada por el WWS, mientras que las que superan ese umbral permanecen en el mercado libre.

Por tanto, no es el Ayuntamiento de Ámsterdam quien decide libremente qué alquiler máximo puede cobrarse por una vivienda. El Estado establece mediante el WWS los criterios, los puntos y los precios máximos correspondientes. La intervención municipal se produce fundamentalmente en su aplicación, desde 2025 los municipios pueden controlar el cumplimiento de la regulación, atender las reclamaciones de los inquilinos y actuar contra los propietarios que cobren alquileres superiores a los legalmente establecidos.

Ámsterdam complementa esta regulación nacional con sus propias políticas de vivienda y urbanismo. El Ayuntamiento puede establecer condiciones sobre la vivienda de nueva construcción, determinar la proporción destinada a alquiler social o medio y fijar períodos durante los cuales las viviendas promovidas bajo determinados programas deben permanecer dentro de esos segmentos. Existe, por tanto, una combinación entre regulación estatal de los precios y política municipal sobre la estructura y utilización del parque residencial.

La reforma de 2024 ha ampliado considerablemente el número de viviendas privadas sometidas a precios máximos, pero todavía es demasiado reciente para disponer de una evaluación causal comparable a la existente en París. No sería riguroso afirmar que ha reducido los alquileres de Ámsterdam en un determinado porcentaje respecto de lo que habrían alcanzado sin regulación.

Sí conocemos ya algunos de sus primeros efectos. Viviendas que anteriormente podían alquilarse libremente han pasado a tener una renta máxima determinada por sus características y los inquilinos pueden exigir su reducción cuando el precio supera el correspondiente al sistema de puntos. Al mismo tiempo, los primeros datos muestran una disminución del peso del alquiler privado y, especialmente, del alquiler medio.

[43] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrealaties. Invoering onderdelen wet.

Esta evolución ha abierto el debate sobre una posible retirada de propietarios privados del mercado de alquiler. Sin embargo, todavía no puede atribuirse exclusivamente al control de precios, porque la reforma coincide con otros cambios importantes en la fiscalidad de la vivienda, la regulación de los contratos, los tipos de interés y unos precios de compraventa que pueden incentivar al propietario a vender la vivienda cuando queda libre.

Esta es una diferencia importante respecto de París. En París disponemos ya de seis años de experiencia y de evaluaciones econométricas que estiman que los alquileres son aproximadamente un 5 % inferiores a los que se habrían producido sin regulación, sin encontrar hasta ahora una reducción duradera de la oferta atribuible al control. En Ámsterdam, la ampliación del sistema al alquiler medio sólo está vigente desde julio de 2024 y todavía no existe evidencia suficiente para alcanzar una conclusión semejante.

El control de precios tampoco constituye una política aislada. Ámsterdam lo combina con una fuerte intervención pública sobre la producción y utilización de la vivienda, importantes porcentajes de vivienda social y de alquiler medio en las nuevas promociones y las medidas analizadas anteriormente sobre vivienda vacía, segunda residencia y alquiler turístico.

La experiencia de Ámsterdam debe considerarse, por tanto, todavía abierta. Sabemos que la nueva regulación ha ampliado considerablemente el parque sometido a precios máximos, pero todavía no sabemos con suficiente rigor cuál será su efecto a medio plazo sobre la oferta privada de alquiler.

Nueva York

Nueva York mantiene desde hace décadas uno de los sistemas de regulación de alquileres más extensos entre las grandes ciudades occidentales. Su principal instrumento es la rent stabilization[44], que afecta actualmente a cerca de un millón de viviendas, aproximadamente el 42 % del parque de alquiler de la ciudad.

El sistema no establece un precio máximo uniforme para toda Nueva York. En las viviendas estabilizadas existe una renta legal y el propietario no puede incrementarla libremente. La New York City Rent Guidelines Board (RGB) determina cada año el porcentaje máximo de incremento aplicable a las renovaciones de los contratos de uno y dos años. El sistema se complementa con el derecho del inquilino a renovar el contrato y con limitaciones a las posibilidades de sacar las viviendas del régimen regulado.

La reforma estatal de 2019, la Housing Stability and Tenant Protection Act, reforzó considerablemente esta regulación. Entre otras medidas, restringió los mecanismos que anteriormente permitían aumentar las rentas o sacar determinadas viviendas del sistema de estabilización.

[44] NYC Rent Guidelines Board.

Para los contratos que comienzan o se renuevan entre octubre de 2025 y septiembre de 2026, la RGB ha establecido incrementos máximos del 3 % para los contratos de un año y del 4,5 % para los de dos años. Para el siguiente período, entre octubre de 2026 y septiembre de 2027, la ciudad ha aprobado una congelación de los alquileres estabilizados, con un incremento del 0 % tanto para los contratos de uno como de dos años.

La consecuencia inmediata del sistema es evidente, los alquileres de aproximadamente un millón de viviendas no evolucionan directamente según el precio que en cada momento pueda alcanzar el mercado, sino de acuerdo con los incrementos autorizados anualmente.

La evidencia disponible muestra también una importante diferencia entre el parque regulado y el mercado libre. La *New York City Housing and Vacancy Survey* de 2023 registró una tasa de viviendas disponibles de sólo el 0,98 % en el parque estabilizado, frente al 1,84 % en el alquiler privado no regulado y el 1,41 % para el conjunto de la ciudad. Son cifras que muestran una extraordinaria tensión del mercado, especialmente en las viviendas de alquiler más asequible.

Sin embargo, estos datos no permiten establecer una relación causal sencilla entre regulación y reducción de la oferta. La tasa de disponibilidad de toda Nueva York es excepcionalmente baja y en 2023 sólo existían aproximadamente 33.200 viviendas disponibles para alquilar dentro de un parque de más de 2,3 millones. El problema de oferta afecta, por tanto, al conjunto de la ciudad y no exclusivamente al sector regulado.

Esto obliga a ser especialmente prudentes al valorar los resultados empíricos. A diferencia de París, no disponemos de una evaluación reciente que permita afirmar que la regulación haya reducido los alquileres de Nueva York en un determinado porcentaje respecto de un escenario contrafactual sin regulación. Lo que sí puede afirmarse es que la estabilización ha protegido a una parte muy importante de los inquilinos frente a la transmisión íntegra de los fuertes incrementos del mercado libre a sus contratos.

La contrapartida es que Nueva York continúa padeciendo una extraordinaria escasez de vivienda disponible. La cuestión fundamental no es, por tanto, si el control consigue limitar las rentas de las viviendas reguladas —lo hace por su propia configuración—, sino hasta qué punto un sistema tan amplio puede mantenerse sin dificultar la movilidad y la ampliación de la oferta.

Como en las ciudades anteriores, la regulación de los alquileres debe situarse dentro de la política de vivienda que hemos analizado para Nueva York, pero su característica específica es la dimensión del parque sometido a estabilización y la intervención anual de la propia ciudad en la determinación de los incrementos permitidos.

Vancouver

Vancouver aplica el régimen de control de alquileres establecido por la provincia de British Columbia[45]. A diferencia de París, Berlín o Ámsterdam, no existe un precio máximo de entrada determinado por zonas, alquileres de referencia o características de la vivienda. El propietario puede fijar libremente el precio al comenzar un nuevo contrato, pero una vez iniciada la relación arrendaticia los incrementos anuales quedan limitados.

El alquiler sólo puede incrementarse una vez cada doce meses y el propietario debe comunicarlo con al menos tres meses de antelación. El límite fue del 3,5 % en 2024, del 3 % en 2025 y del 2,3 % en 2026. Desde 2025 el criterio general vuelve a vincular el incremento máximo a la inflación de British Columbia. Para 2027 se acaba de establecer un límite del 2,2 %.

Se trata, por tanto, de un sistema destinado fundamentalmente a proporcionar estabilidad al inquilino que permanece en su vivienda. Su efecto es muy diferente al de París, contiene la evolución de los contratos existentes, pero no impide que una vivienda que vuelve al mercado se alquile al precio que propietario e inquilino acuerden. Esto puede producir una diferencia importante entre las rentas pagadas por los antiguos inquilinos y los precios correspondientes a nuevos contratos.

Los datos recientes resultan especialmente interesantes porque no muestran una contracción de la oferta de alquiler. Según la Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC), en 2025 continuó creciendo el parque de viviendas construidas específicamente para alquiler en el área metropolitana de Vancouver, a un ritmo superior a la media de los cinco años anteriores. El crecimiento se concentró especialmente en la propia ciudad de Vancouver, donde la CMHC destaca la influencia favorable de las políticas urbanísticas municipales y de determinadas exenciones de costes para promover nuevos proyectos de alquiler.

Al mismo tiempo, la tasa de viviendas vacantes en el parque específicamente destinado al alquiler aumentó hasta el 3,7 % en 2025, el nivel más elevado en más de treinta años, mientras el alquiler medio de una vivienda de dos dormitorios alcanzó los 2.363 dólares canadienses mensuales, con un incremento anual del 2,2 %.

La evolución no puede atribuirse únicamente al control de alquileres. La CMHC relaciona el aumento de las viviendas disponibles con una combinación de incremento de la oferta y debilitamiento de la demanda, particularmente por la reducción de la inmigración temporal, el menor crecimiento de la población y el deterioro de las condiciones laborales de los jóvenes. También ha aumentado la competencia procedente de viviendas en condominios incorporadas al mercado de alquiler.

[45] British Columbia. Rent increases.

Los datos permiten, sin embargo, extraer una conclusión relevante para nuestro análisis, la existencia de límites a los incrementos de los contratos vigentes no ha impedido que aumente el parque de alquiler. En 2024 se incorporaron 2.467 viviendas de alquiler específicamente construido en Metro Vancouver y el crecimiento continuó durante 2025.

Esto no significa que Vancouver haya resuelto su problema de asequibilidad. Los alquileres continúan siendo muy elevados y la mejora de la disponibilidad se concentra especialmente en las viviendas más caras. En la ciudad de Vancouver, mientras la tasa general de disponibilidad alcanzó el 2,7 % en 2025, permanecía por debajo del 2 % en los segmentos más asequibles.

La singularidad del modelo de Vancouver se encuentra, por tanto, en el equilibrio que intenta establecer entre estabilidad y movilidad, limita los incrementos mientras el inquilino permanece en la vivienda, pero permite volver a fijar libremente el precio cuando comienza una nueva relación arrendaticia. Al mismo tiempo, trata de aumentar directamente la oferta mediante nueva construcción de vivienda destinada específicamente al alquiler.

El control de las rentas constituye, como hemos visto anteriormente, una pieza más de una política de vivienda que incluye medidas sobre vivienda vacía, segunda residencia, alquiler turístico y utilización efectiva del parque residencial.

4 Adquisición de vivienda por no residentes y extranjeros

Hasta ahora hemos analizado distintas regulaciones que actúan sobre una vivienda una vez adquirida, vivienda vacía, segunda residencia, alquiler turístico o alquiler residencial. La cuestión que planteamos ahora es distinta, ¿puede una ciudad o un estado limitar o prohibir la adquisición de una vivienda cuando el comprador es extranjero o no pretende establecer en ella su residencia habitual?

Conviene diferenciar ambos conceptos. Un extranjero puede residir habitualmente en la ciudad en la que compra, mientras que un no residente puede ser incluso nacional del propio país. Las regulaciones que vamos a analizar responden también a lógicas diferentes, unas atienden a la nacionalidad del comprador y otras al destino efectivo de la vivienda.

París

En París no existe una prohibición general que impida a los extranjeros o a los no residentes adquirir una vivienda. Un extranjero puede comprar una vivienda en las mismas condiciones generales que un ciudadano francés y tampoco se exige, con carácter general, que el comprador establezca en ella su residencia habitual. La intervención pública parisina se ha producido tradicionalmente después de la adquisición, mediante las medidas sobre viviendas vacías, segundas residencias y usos turísticos que ya hemos analizado y que, por tanto, no es necesario repetir aquí.

La novedad más interesante se encuentra en una dirección diferente. La legislación francesa aprobada en 2024 permite a los municipios situados en zonas de fuerte presión residencial utilizar el planeamiento para delimitar sectores en los que las nuevas viviendas deban destinarse exclusivamente a residencia principal. París dispone actualmente de un PLU bioclimático como ya hemos indicado, aprobado inicialmente en noviembre de 2024 y modificado posteriormente en 2026.[46]

El mecanismo es importante porque no discrimina entre comprador francés o extranjero ni impide por sí mismo la compraventa. La limitación recae sobre el destino del inmueble, cuando una vivienda esté sometida a este régimen, quien la adquiera deberá utilizarla como residencia principal y no podrá adquirirla simplemente para mantenerla como segunda residencia. Es, por tanto, una fórmula jurídicamente muy distinta de la prohibición canadiense que veremos en Vancouver.

El modelo parisino introduce así una posibilidad particularmente interesante para las zonas tensionadas, no prohibir que un no residente o un extranjero compre vivienda en la ciudad, sino reservar determinadas viviendas nuevas para quienes

[46] Paris. Lutte contre la spéculation et les logements inoccupés : comment Paris va s'engager

efectivamente vayan a residir en ellas. De esta forma se interviene sobre el destino residencial del nuevo parque sin establecer una prohibición general de adquisición.

Berlín

Berlín parte de una situación semejante en cuanto a la adquisición. No existe una prohibición general de comprar vivienda por ser extranjero o por tener la residencia habitual fuera de Berlín**.** Tampoco se exige, con carácter general, que quien compra una vivienda la convierta en su residencia principal.

Por tanto, un ciudadano alemán residente en otra ciudad, un ciudadano de otro país de la Unión Europea o un comprador extracomunitario pueden adquirir una vivienda en Berlín. La política berlinesa no se dirige fundamentalmente contra quién compra, sino contra qué hace posteriormente con una vivienda que forma parte del parque residencial.

Aquí enlaza con el *Zweckentfremdungsverbot* que ya hemos estudiado y que no necesitamos desarrollar nuevamente. Basta recordar su importancia para esta cuestión, adquirir una vivienda no proporciona al propietario libertad absoluta para retirarla posteriormente de su función residencial. Mantenerla vacía durante más de tres meses, utilizarla reiteradamente como alojamiento turístico, convertirla a determinados usos no residenciales o eliminarla requiere autorización administrativa. [47]

La diferencia con París es interesante. Berlín no ha establecido con carácter general que determinadas viviendas sólo puedan ser compradas para residencia principal, sino que permite adquirirlas como inversión o segunda residencia siempre que posteriormente se respeten las normas que protegen su función residencial. Una segunda residencia auténticamente utilizada como tal puede existir, lo que resulta problemático es comprar una vivienda y mantenerla injustificadamente vacía o sustraerla del parque residencial.

Por tanto, frente a la pregunta que encabeza este apartado, la respuesta para Berlín es clara, un extranjero o un no residente puede comprar una vivienda y no existe una obligación general de convertirla en su residencia habitual. La intensidad del modelo berlinés aparece después de la compra, cuando la Administración controla que la vivienda continúe cumpliendo una función residencial.

[47] Zweckentfremdung von Wohnraum - Anzeige und Genehmigung

Amsterdam

Amsterdam introduce de entrada una diferencia importante. No prohíbe con carácter general que extranjeros o no residentes compren vivienda, pero determinadas viviendas están sometidas a la *opkoopbescherming*, literalmente una protección frente a la compra destinada posteriormente al alquiler.

En 2026 afecta a las viviendas adquiridas desde el 1 de abril de 2022 cuyo valor WOZ sea de hasta 637.000 euros. Durante los cuatro años posteriores a la compra, como regla general, el propietario debe vivir personalmente en la vivienda y no puede adquirirla simplemente para incorporarla inmediatamente al mercado de alquiler. Existen determinadas excepciones y autorizaciones, pero el principio municipal es explícito, en las viviendas afectadas por la *opkoopbescherming*, el propietario debe residir personalmente en ellas durante esos primeros cuatro años.

Esto sitúa a Amsterdam un paso más allá de Berlín. No se impide que el extranjero o el no residente compre, pero en una parte importante del mercado de vivienda usada se dificulta directamente la fórmula *buy-to-let*, comprar una vivienda para alquilarla inmediatamente sin residir en ella.

La nacionalidad, por tanto, no constituye el elemento determinante. Lo importante es la vivienda adquirida y el uso que pretende darle el comprador. La medida intenta que una parte del parque de vivienda asequible y de precio medio sea adquirida prioritariamente por personas que quieren vivir en ella, y no por inversores que compiten con ellas para transformar inmediatamente esas viviendas en activos de alquiler. El Ayuntamiento establece incluso sanciones que pueden alcanzar los 25.750 euros por incumplir la *opkoopbescherming*.

Nueva York

En Nueva York tampoco existe una prohibición general de adquisición de vivienda por extranjeros o no residentes. De hecho, la normativa municipal sobre discriminación establece expresamente que en las operaciones de compra de vivienda no puede discriminarse por nacionalidad de origen o situación migratoria.

Un extranjero puede, por tanto, comprar un apartamento en Manhattan, aunque mantenga su residencia habitual en otro país, y un estadounidense residente en otro Estado puede adquirir igualmente un *pied-à-terre* en Nueva York. No existe una obligación general de convertir la vivienda adquirida en residencia principal.

La intervención neoyorquina se produce nuevamente después de la adquisición. Como hemos visto anteriormente, desde 2026 determinadas viviendas de elevado valor que no constituyen la residencia principal quedan sometidas al nuevo recargo fiscal sobre *non-primary residences*. No necesitamos repetir aquí sus tipos y funcionamiento.

Lo significativo para esta comparación es que Nueva York no intenta excluir al comprador no residente del mercado inmobiliari**o**. Le permite comprar y conservar una segunda residencia, aunque determinadas viviendas de alto valor soporten ahora un coste fiscal adicional precisamente por no constituir la residencia principal de alguien. Estamos, por tanto, ante un instrumento económico destinado a desincentivar determinados *pieds-à-terre*, no ante una prohibición de adquisición.

Vancouver

Vancouver representa el caso claramente diferente de los anteriores porque Canadá sí ha establecido una verdadera prohibición de adquisición de determinadas viviendas residenciales por compradores extranjeros.

La *Prohibition on the Purchase of Residential Property by Non-Canadians Act* impide, con las excepciones establecidas legalmente, que quienes no sean ciudadanos canadienses o residentes permanentes y determinadas empresas extranjeras compren determinados inmuebles residenciales en Canadá. La prohibición, inicialmente temporal, fue prorrogada hasta el 1 de enero de 2027, por lo que se encuentra plenamente vigente en 2026.[48]

Aquí la diferencia jurídica es fundamental. No se permite primero comprar para penalizar posteriormente la vivienda si permanece vacía o se utiliza como segunda residencia, determinados extranjeros directamente no pueden adquirirla. El Gobierno federal justificó expresamente la prórroga por la necesidad de reducir la demanda extranjera y favorecer que las viviendas sean utilizadas como hogares y no como activos financieros especulativos.

Existen excepciones y el ámbito de aplicación debe delimitarse cuidadosamente —no afecta de la misma manera a todo tipo de inmuebles ni a todo el territorio canadiense—, pero Vancouver constituye entre las ciudades estudiadas el ejemplo más claro de intervención directa sobre quién puede acceder a la propiedad de una vivienda.

Barcelona

En Barcelona, como en el resto de España, actualmente no existe una prohibición general que impida a un extranjero o a un no residente adquirir una vivienda, ni una obligación general de que el comprador la destine a su residencia habitual. Sin embargo, Cataluña es probablemente el territorio español donde más ha avanzado el debate sobre la posibilidad de introducir precisamente esa limitación, especialmente en las zonas declaradas de mercado residencial tensionado.

[48] Govermment of Canada. Bill C-69.

En enero de 2025, el Gobierno de España anunció su intención de actuar sobre las adquisiciones realizadas por extranjeros extracomunitarios no residentes, proponiendo incrementar hasta el 100 % la carga fiscal asociada a estas operaciones. La propuesta quedó recogida posteriormente entre las medidas gubernamentales remitidas a las Cortes. Se trata, sin embargo, de una penalización fiscal dirigida específicamente a un determinado comprador extranjero y no de una obligación general de destinar la vivienda adquirida a residencia habitual.

En Cataluña surgió casi simultáneamente una propuesta bastante más ambiciosa. En marzo de 2025, ERC presentó en el Congreso una proposición no de ley que planteaba limitar la compra de inmuebles por extranjeros no residentes, permitiéndola a quienes tuvieran residencia permanente o acreditasen haber residido en España durante al menos cinco años consecutivos, mediante un sistema de autorización administrativa previa gestionado por las comunidades autónomas. La iniciativa citaba expresamente modelos europeos como el danés y reclamaba que las comunidades pudieran endurecer las condiciones en función de las necesidades de su territorio.

Pero el debate catalán ha dado después un paso conceptualmente diferente, dejar de utilizar la nacionalidad del comprador como criterio y actuar sobre el destino de la vivienda. En octubre de 2025, el Plan Estrategico Metropolitano de Barcelona (PEMB) presentó un informe jurídico encargado al profesor de la Universidad de Barcelona Pablo Feu. Su conclusión es que sería jurídicamente viable limitar la adquisición de viviendas que no vayan a destinarse a residencia habitual del comprador, siempre que la medida tenga carácter excepcional, temporal y territorial y se aplique en zonas de mercado residencial tensionado.[49]

La importancia de esta formulación es considerable. Ya no se trataría de impedir comprar al extranjero, sino de impedir determinadas compras independientemente de la nacionalidad del adquirente**.** Un francés, alemán, estadounidense o español podría comprar una vivienda en Barcelona si va a vivir en ella, mientras que un español residente en Madrid podría quedar sometido a la limitación si pretendiera adquirirla simplemente como segunda residencia o inversión. Es una aproximación mucho más directamente relacionada con la función residencial del inmueble que con la nacionalidad del comprador.

Durante 2026 el debate ha pasado además del terreno académico al Parlament de Catalunya. Una proposición de ley de medidas para prohibir el uso especulativo de la vivienda y el suelo plantea que, en las zonas de mercado residencial tensionado, las viviendas adquiridas mediante compraventa solo puedan destinarse a residencia habitual y permanente del comprador durante un mínimo de cinco años. Durante ese período quedarían prohibidos, con determinadas excepciones, el alquiler, el alojamiento turístico y otras formas de explotación económica, el incumplimiento se configuraría como infracción administrativa. La proposición llega incluso a plantear que el deber de uso

[49] Càtedra Barcelona Estudis Habitatge. Nuevo informe de Pablo Feu sobre la limitación de la adquisición de inmuebles destinado a uso residencial como vivienda propia del adquiriente.

residencial efectivo pueda constituir una condición para la validez de la transmisión.

La cuestión ha generado, precisamente por su intensidad, un importante debate jurídico. En 2026, Sergio Nasarre Aznar y Héctor Simón Moreno, de la Universitat Rovira i Virgili, han publicado en *InDret* un estudio específico sobre dos proposiciones legislativas catalanas de noviembre de 2025 y marzo de 2026. Su conclusión es mucho más crítica que la de Feu, consideran que las propuestas plantean importantes problemas de constitucionalidad por su incidencia sobre el derecho de propiedad, la distribución de competencias entre Estado y Generalitat, la igualdad y unidad de mercado y, desde la perspectiva europea, la libre circulación de capitales del artículo 63 del TFUE. Señalan asimismo la necesidad de una justificación empírica suficiente y de superar el principio de proporcionalidad.

Sin embargo, conviene poner estas objeciones en relación con la reciente doctrina del Tribunal Constitucional. La STC 64/2025, aunque no analiza una limitación a la adquisición de vivienda sino las restricciones impuestas en Cataluña a su utilización como vivienda turística, sigue una línea que permite una intervención pública considerable sobre determinadas facultades asociadas a la propiedad cuando concurren razones de interés general suficientemente justificadas. El Tribunal considera que el derecho de propiedad de una vivienda no comprende de forma absoluta e incondicionada la facultad de destinarla a cualquier uso y que las limitaciones derivadas de su función social pueden ser constitucionalmente legítimas. La sentencia admite además restricciones territorialmente diferenciadas y considera relevante, desde la perspectiva de la proporcionalidad, que se concentren precisamente en los municipios donde existen problemas acreditados de acceso a la vivienda.

La STC 64/2025 no permite concluir, por sí sola, que una prohibición de adquirir viviendas no destinadas a residencia habitual sea constitucional, porque se trata de una restricción diferente y potencialmente más intensa, y quedarían además por resolver las cuestiones competenciales y las derivadas del Derecho de la Unión Europea que plantean Nasarre y Simón. Pero tampoco parece que la doctrina constitucional reciente conduzca necesariamente a rechazar una medida de este tipo. Más bien obliga a examinar cómo se diseñe, su justificación por una situación acreditada de emergencia residencial, su ámbito territorial, su duración, las excepciones previstas y, sobre todo, su proporcionalidad. Es precisamente en esta línea en la que se sitúa el informe de Pablo Feu, que considera jurídicamente viable una limitación excepcional, territorial y temporal en las zonas de mercado residencial tensionado.

Por tanto, Barcelona no dispone todavía de una prohibición vigente de adquirir vivienda para quien no vaya a residir en ella, pero existe ya un proceso político, legislativo y académico muy avanzado para estudiar precisamente esa posibilidad. Y el debate catalán resulta especialmente interesante para nuestro trabajo porque está evolucionando desde la idea de limitar al *comprador extranjero* hacia una formulación probablemente más coherente con la política de vivienda, en las zonas tensionadas, limitar determinadas adquisiciones por el

destino que vaya a darse a la vivienda y no por la nacionalidad de quien la compra.

5 Política pública de vivienda social y asequible

París

París mantiene una política pública de vivienda mucho más amplia que la mera regulación del mercado privado. Su objetivo actual es alcanzar en 2035 un 40 % de vivienda pública, distribuida entre aproximadamente 30 % de vivienda social y 10 % de vivienda asequible o intermedia. El propio PLU bioclimático incorpora este objetivo y establece instrumentos urbanísticos para aumentar el parque público, entre ellos nuevos emplazamientos reservados para vivienda social y mayores exigencias de vivienda en determinadas operaciones urbanísticas.[50]

El punto de partida es ya considerable. La ciudad señala que en 2025 alcanzó el objetivo de la legislación SRU de situar la vivienda social en torno al 25 % del parque, frente a aproximadamente el 13 % existente en 2001. En los últimos diez años se financiaron unos 55.000 alojamientos sociales, de los que aproximadamente 38.000 habían sido ya entregados, y alrededor de una cuarta parte de los parisinos reside actualmente en vivienda social. [51]

La producción de vivienda pública no depende únicamente de construir edificios nuevos. En una ciudad consolidada y con escasez y elevado precio del suelo como París, una parte importante de la estrategia consiste en comprar edificios o viviendas existentes, ejercer derechos de adquisición preferente, transformar oficinas y otros usos en viviendas y rehabilitar posteriormente los inmuebles para incorporarlos al parque social. Esta cuestión resulta especialmente interesante para ciudades consolidadas donde las posibilidades de grandes crecimientos urbanísticos son reducidas.

La financiación pública es igualmente considerable. En el presupuesto municipal de 2026 se han consignado 800 millones de euros en autorizaciones de programa para financiar la construcción, adquisición y rehabilitación de vivienda social y el desarrollo de la nueva *Foncière du logement abordable*. De esa cantidad, 50 millones de euros se destinan a continuar capitalizando esta sociedad pública. El informe de orientaciones presupuestarias de 2026 calcula además en más de 2.700 millones de euros la financiación municipal destinada durante la legislatura a construcción, adquisición y renovación de vivienda social y asequible.[52]

La financiación no consiste exclusivamente en subvenciones directas. Los programas sociales franceses utilizan diferentes modalidades de préstamos subvencionados —PLAI, PLUS y PLS, a los que se añade el PLI para vivienda intermedia— que corresponden a distintos niveles de renta y alquiler. El PLAI se dirige a los hogares con menores recursos, el PLUS constituye el núcleo tradicional de la vivienda social, el PLS amplía el acceso a hogares de rentas

[50] Paris. Avec le Plan local d'urbanisme bioclimatique, Paris devient plus verte et solidaire

[51] Paris. Dix ans de transformation de Paris, retour sur les réalisations majeures

[52] Ville de Paris. Rapport D'orientation budgetaires exercice 2026

algo superiores en mercados tensionados. París complementa estos préstamos con subvenciones municipales y garantías sobre los créditos obtenidos por los operadores sociales, mecanismo que puede verse de manera habitual en las operaciones aprobadas por el Consejo de París.

A ello se ha añadido recientemente la Foncière du Logement Abordable, sociedad pública participada prácticamente en su totalidad por la Ville de Paris. Su finalidad es cubrir un segmento que normalmente queda entre la vivienda social y el mercado libre, hogares de rentas medias que ganan demasiado para acceder a determinadas viviendas sociales pero insuficiente para soportar los precios del mercado parisino. La estrategia municipal pretende ofrecer mediante esta fórmula alquileres aproximadamente un 20 % inferiores a los valores medianos de mercado, situados orientativamente entre 15 y 23 €/m². La Foncière tiene como objetivo adquirir en régimen ordinario unas 350 viviendas anuales.

Existe además una vía de acceso asequible a la propiedad mediante el Bail Réel Solidaire (BRS). El mecanismo separa la propiedad del suelo de la propiedad de la vivienda: una entidad de suelo solidario conserva el terreno y el comprador adquiere únicamente el edificio o derecho sobre la vivienda, pagando un canon por el suelo. Al excluir del precio de adquisición buena parte del valor del terreno —especialmente elevado en París— se reduce sensiblemente el coste de acceso a la propiedad. La propia ciudad señala operaciones que permiten comprar por debajo de 5.000 €/m², muy lejos de los precios ordinarios del mercado parisino.

Por tanto, París no plantea la política de vivienda únicamente como regulación de precios o penalización de las viviendas infrautilizadas. Mantiene simultáneamente una política de oferta pública sustentada en inversión presupuestaria directa, financiación y garantías a los operadores sociales, adquisición de edificios existentes, utilización del planeamiento para reservar suelo y edificios, rehabilitación, vivienda social para diferentes niveles de renta, vivienda intermedia pública y nuevas fórmulas de acceso asequible a la propiedad.

Esto aporta una conclusión bastante importante, regular el mercado privado y aumentar de forma sostenida el parque asequible no son políticas alternativas en París, sino dos partes de una misma estrategia. La intervención sobre alquileres, vivienda vacía o segundas residencias intenta actuar sobre la emergencia actual, la inversión pública pretende modificar estructuralmente el mercado aumentando de manera permanente el peso de la vivienda que no depende exclusivamente de los precios del mercado libre.

Berlín

Berlín constituye un caso especialmente significativo porque la intervención pública no se limita a subvencionar viviendas construidas por el sector privado. El Land de Berlín es directamente uno de los mayores propietarios de vivienda de la ciudad, a través de sus empresas públicas. A finales de 2025, las seis

grandes sociedades públicas —sin contar Berlinovo— disponían de 374.472 viviendas, incorporando las viviendas de Berlinovo relevantes para el programa de cooperación, el parque alcanzaba 404.170 viviendas. Solo durante 2025 las seis sociedades incrementaron su patrimonio en 9.311 viviendas: 4.692 de nueva construcción y 4.609 mediante adquisiciones. [53]

La política actual pretende continuar aumentando ese patrimonio público. En junio de 2026 se firmó la Roadmap 2.0, que prevé ampliar en aproximadamente 56.000 viviendas el parque de las empresas públicas hasta 2035, después de haberse alcanzado anticipadamente el anterior objetivo de 400.000 viviendas de titularidad del Land. Esta dimensión patrimonial diferencia considerablemente Berlín de las ciudades españolas, la Administración no solo regula o subvenciona, sino que construye, compra, conserva y alquila directamente una parte muy importante del parque residencial.

Junto a estas empresas públicas existe una potente política de financiación del nuevo alquiler social, abierta también a cooperativas y promotores privados. Berlín recuperó en 2014 su programa de ayudas a la nueva construcción y desde entonces ha comprometido financiación para más de 31.000 nuevas viviendas con alquiler y adjudicación regulados. En 2024 y 2025 se superaron por primera vez las 5.000 autorizaciones anuales de nuevas viviendas subvencionadas y el objetivo para 2026 y los años siguientes continúa siendo financiar hasta 5.000 viviendas sociales nuevas cada año.[54]

El instrumento fundamental son las Wohnungsbauförderungsbestimmungen 2026 (WFB 2026), vigentes desde el 29 de mayo de 2026. El sistema no establece una única categoría de vivienda protegida, sino varios niveles de ayuda en función de los ingresos de los destinatarios, el alquiler máximo permitido y la intensidad de la financiación. Los modelos 1 a 3 atienden a diferentes niveles de renta, existen además programas específicos para ampliaciones de edificios, aprovechamiento de cubiertas y conversión de inmuebles de otros usos en viviendas, así como ayudas para cooperativas, estudiantes, aprendices y colectivos con necesidades especiales.

La financiación pública resulta particularmente interesante. A través de la Investitionsbank Berlin (IBB), el *Wohnungsneubaufonds* ofrece a empresas públicas, cooperativas y promotores privados préstamos a treinta años sin interés o con intereses reducidos de hasta 5.300 euros por m² de superficie residencial protegida, además de subvenciones a los costes de construcción que pueden alcanzar 1.500 euros por m² y otras ayudas complementarias. La contrapartida es que las viviendas deben quedar sometidas a las condiciones sociales de renta y adjudicación establecidas por las WFB 2026.[55]

Esta financiación se combina con una utilización activa del suelo público y del planeamiento. Un ejemplo reciente es Elisabeth-Aue, el planeamiento aprobado

[53] The Governing of Berlin. Senate Chancellery. State-owned housing companies are expanding their housing stock
[54] Senate Department for Urban Develpment Building and Housing. Berlin remains committed to promoting affordable housing
[55] Berlin. Sozialer Wohnungsbau in Berlin

por el Senado en junio de 2026 permite construir unas 870 viviendas, todas promovidas por empresas públicas, de las cuales al menos el 50 % tendrán alquiler y adjudicación regulados, junto con escuela, zonas verdes e infraestructuras. La política berlinesa intenta así que la producción de vivienda vaya acompañada desde el planeamiento por una proporción significativa de vivienda asequible.

El carácter estructural de esta política se aprecia también en el destino de los beneficios obtenidos por las sociedades públicas. Estos deben permanecer dentro del sistema y utilizarse para nueva construcción, adquisición de viviendas y conservación del parque existente. Al mismo tiempo, la política social de alquiler de las empresas públicas establece mecanismos específicos para los hogares de menores ingresos y cuotas de adjudicación de viviendas a personas con *Wohnberechtigungsschein* (WBS), el certificado que acredita el derecho a acceder a determinadas viviendas protegidas.

Berlín ofrece, por tanto, un modelo en el que la financiación pública y la propiedad pública de vivienda funcionan conjuntamente. No se trata solamente de entregar subvenciones para estimular la construcción, el Land conserva un parque superior a 400.000 viviendas, continúa ampliándolo mediante construcción y compra, financia simultáneamente vivienda social promovida por cooperativas y empresas privadas y utiliza préstamos públicos a muy largo plazo y subvenciones para hacer económicamente viable una oferta de alquiler por debajo de los precios de mercado.

Esta experiencia refuerza bastante la idea del apartado anterior de París, la regulación del mercado y el aumento de la oferta asequible no aparecen en Berlín como alternativas. La misma ciudad que mantiene controles sobre los alquileres y sobre la utilización del parque residencial dedica recursos públicos a construir y adquirir vivienda, financiar a promotores y cooperativas y movilizar suelo para nueva edificación. Y hay un elemento especialmente relevante para nuestro estudio, el parque público no se concibe como una ayuda transitoria que después termina incorporándose al mercado libre, sino como un patrimonio que debe mantenerse y ampliarse de forma acumulativa en el tiempo.

Viena

Viena constituye probablemente el ejemplo europeo más consolidado de una política de vivienda concebida como política pública estructural y sostenida durante generaciones, y no únicamente como respuesta coyuntural a períodos de incremento de los precios. Su singularidad reside tanto en la dimensión del parque público como en la existencia de un segundo gran parque de viviendas promovidas por entidades de lucro limitado mediante una intensa financiación pública.

Actualmente existen alrededor de 220.000 viviendas municipales (***Gemeindewohnungen***) y unas 200.000 viviendas cooperativas o subvencionadas, lo que supone un parque de aproximadamente 420.000

viviendas situado fuera, total o parcialmente, de la lógica ordinaria del mercado libre. Esta dimensión permite que la vivienda pública y asequible no tenga una función exclusivamente asistencial dirigida a los sectores más vulnerables, sino que alcance también a una parte considerable de las clases medias.

El primer pilar son las *Gemeindewohnungen*, propiedad directa de la ciudad. El parque, construido durante más de un siglo, permanece en manos públicas y continúa constituyendo el núcleo del sistema vienés. La política actual no se limita a conservarlo, Viena está desarrollando un programa de renovación de miles de millones de euros para modernizarlo, mejorar su eficiencia energética y garantizar su permanencia como vivienda asequible para las generaciones futuras.[56]

El segundo pilar, igualmente importante, es la vivienda promovida por cooperativas y entidades de lucro limitado con financiación pública. La Administración no necesita ser propietaria de toda la vivienda asequible. Proporciona financiación privilegiada a los promotores a cambio de que las viviendas queden sometidas a condiciones sobre costes, alquileres y adjudicación. De esta manera, recursos públicos y privados participan conjuntamente en la creación de un parque cuyo precio permanece condicionado.

El mecanismo financiero resulta especialmente interesante. Para la construcción de edificios de alquiler subvencionado, Viena concede actualmente préstamos públicos de entre 910 y 1.250 euros por m², dependiendo de las características y tamaño de la promoción. Son préstamos a muy largo plazo —hasta 40 años— y con un interés ordinario del 1 % anual. Pueden complementarse además con subvenciones a fondo perdido y préstamos sin interés para determinadas actuaciones ambientales, edificios de pequeño tamaño o proyectos con especiales dificultades constructivas. [57]

Existe incluso una *Superförderung* —superfinanciación— destinada a reducir todavía más el esfuerzo inicial y el alquiler de los hogares. Cuando el promotor limita la aportación inicial exigida al inquilino, puede recibir un préstamo público adicional de 150 €/m² al 1 %, cuya finalidad expresa es disminuir la carga económica que soportará el residente.

Pero quizá lo más significativo para nuestro análisis sea de dónde procede una parte de esa capacidad financiera. Viena mantiene una contribución específica para la financiación de la vivienda, el *Wohnbauförderungsbeitrag*, vinculada a las rentas salariales y abonada conjuntamente por trabajadores y empresarios. Desde el 1 de enero de 2026 asciende en Viena al 1,5 % de la base correspondiente: 0,75 % aportado por el trabajador y otro 0,75 % por el empleador. Se introduce así un principio muy diferente al de una política de

[56] Stadt Wien. Gemeindebau-Sanierungs-Update: Breit angelegte Investitionen sichern leistbares Wohnen für künftige Generationen

[57] Stadt Wien. Errichtung von Mietwohnungshäusern und Heimen (gilt nicht für Dachgeschossausbauten) - Neubauförderung

vivienda dependiente exclusivamente de las disponibilidades presupuestarias de cada ejercicio, existe una fuente estable y específicamente vinculada a financiar vivienda.

La intervención pública se extiende además a quienes tienen dificultades para asumir las aportaciones iniciales exigidas para acceder a una vivienda subvencionada. La ciudad concede los denominados *Eigenmittelersatzdarlehen*, préstamos públicos que sustituyen parcialmente los recursos propios del hogar para afrontar los costes iniciales de suelo y construcción. En función de la renta familiar, la ayuda puede cubrir distintos porcentajes de esos costes y devolverse durante períodos de 10, 15, 20 o 25 años, el préstamo está actualmente sujeto a un interés del 1 %. Es decir, la Administración no solamente financia la oferta, sino también el acceso de los hogares que carecen del ahorro inicial necesario.

El suelo constituye otro componente esencial del modelo. El Wohnfonds Wien, fondo para la construcción de vivienda y renovación urbana, coordina a la ciudad, los promotores, propietarios y organismos municipales. La política de suelo permite que la Administración intervenga desde una fase anterior a la construcción, evitando que el precio final de la vivienda dependa exclusivamente del valor alcanzado por el suelo en el mercado. La financiación pública se vincula además a controles de calidad urbanística, arquitectónica, económica y ambiental de los proyectos.

Viena demuestra así una cuestión particularmente relevante, aumentar la oferta no significa necesariamente aumentar exclusivamente la oferta de vivienda libre. Puede incrementarse masivamente la oferta mediante vivienda municipal, cooperativas y promotores privados financiados públicamente, condicionando a cambio los precios y las características de las viviendas. La financiación pública cubre una parte importante del coste de construcción y permite trasladar esa ventaja financiera al alquiler que finalmente paga el residente.

El resultado es un sistema acumulativo. Las viviendas municipales construidas hace décadas no desaparecen del parque público para incorporarse posteriormente al mercado libre, siguen constituyendo hoy las aproximadamente 220.000 viviendas municipales sobre las que se asienta el modelo. La ciudad puede, por tanto, seguir añadiendo vivienda asequible sobre el patrimonio creado por generaciones anteriores en lugar de tener que reconstruir continuamente un parque protegido que periódicamente se descalifica y privatiza.

Viena aporta así probablemente la enseñanza más importante de este apartado**,** una política pública de vivienda alcanza capacidad real para influir sobre el conjunto del mercado cuando combina durante décadas suelo, financiación pública estable, construcción municipal, promoción cooperativa y privada subvencionada, ayudas directas a los hogares y conservación permanente del parque asequible**.** No es una medida concreta la que explica el modelo vienés, sino la continuidad y acumulación de todas ellas.

Amsterdam

Amsterdam ofrece un modelo diferente de París, Berlín y Viena. El Ayuntamiento no es el gran propietario directo del parque social, el protagonismo corresponde históricamente a las *woningcorporaties*, entidades de vivienda social sin ánimo de lucro fuertemente reguladas. Sin embargo, el municipio dispone de dos instrumentos extraordinariamente potentes para orientar la producción residencial, el control de gran parte del suelo y la imposición de porcentajes de vivienda asequible en las nuevas promociones.

Desde 2017, la regla general de la política de nueva vivienda de Ámsterdam es el conocido principio 40-40-20: en los nuevos desarrollos, aproximadamente el 40 % de las viviendas debe ser alquiler social, otro 40 % alquiler de precio medio y únicamente el 20 % puede corresponder al sector libre. Existen excepciones justificadas —por ejemplo, en determinadas grandes transformaciones puede aplicarse un 30-40-30—, pero el objetivo es que una proporción muy mayoritaria de la nueva producción quede fuera del segmento de precios libres. [58]

Este instrumento resulta particularmente importante porque muestra que aumentar la oferta y regular las características de esa nueva oferta pueden formar parte de una misma política. El Ayuntamiento no se limita a fijar un objetivo global de construcción y esperar posteriormente a que el mercado determine precios y destinatarios. Desde el propio proceso urbanístico establece qué parte de las viviendas nuevas deberá ser social, intermedia o libre. Incluso en transformaciones privadas de cierta entidad, cuando resulta necesaria una modificación del *erfpacht* o del planeamiento, la asequibilidad continúa siendo un criterio central.

La segunda particularidad de Ámsterdam es todavía más estructural, aproximadamente el 85 % del suelo del término municipal pertenece al Ayuntamiento. Gran parte de los edificios privados no implica, por tanto, la propiedad privada del terreno sobre el que se levantan. La ciudad lo cede mediante el sistema de *erfpacht*, equivalente aproximadamente a un derecho de superficie o concesión de suelo a muy largo plazo, y el titular paga un canon por su utilización.

No se trata solamente de obtener ingresos municipales. El propio Ayuntamiento explica que el sistema de *erfpacht*, utilizado desde 1896, permite combatir la especulación del suelo, conseguir que parte de su revalorización revierta en la ciudad y conservar capacidad pública para determinar su utilización. La Administración puede introducir en la concesión obligaciones de construcción y actuar cuando el suelo permanece sin utilizar o se incumplen las condiciones establecidas. Esta política de suelo constituye una diferencia fundamental respecto de ciudades donde la Administración debe adquirir terrenos a precios de mercado antes de poder desarrollar una promoción asequible.

El tercer elemento son las corporaciones de vivienda (*woningcorporaties*). Son entidades privadas sin ánimo de lucro, pero sujetas a una intensa regulación

[58] Gemeente Amsterdam. Woningbouw en transformatie

pública y destinadas prioritariamente a proporcionar vivienda a hogares que no pueden acceder adecuadamente al mercado. De este modo, la política de vivienda neerlandesa separa parcialmente dos funciones, el municipio conserva una enorme capacidad de intervención sobre el suelo y el planeamiento, mientras que las corporaciones constituyen el principal instrumento de promoción y gestión de la vivienda social.

La vivienda social tampoco funciona simplemente como una subvención inicial que posteriormente permite fijar libremente el alquiler. En 2026, una vivienda con alquiler básico de hasta 932,93 euros mensuales se encuentra dentro del sector social regulado y su renta máxima está determinada por el sistema nacional de puntos —*woningwaarderingsstelsel*—, que considera superficie, calidad, instalaciones, eficiencia energética, ubicación y otros elementos. También se encuentra limitado el incremento anual del alquiler. Para acceder al segmento social y a determinadas viviendas de precio medio existen, además, límites de renta y mecanismos de adjudicación.

Aquí aparece una diferencia interesante respecto de Viena. La financiación pública neerlandesa no descansa principalmente en grandes subvenciones municipales directas por vivienda, sino en un entramado financiero que permite a las corporaciones obtener financiación a largo plazo en condiciones favorables, respaldada mediante sistemas de garantía del sector y, en última instancia, por los poderes públicos. A ello se añade la enorme aportación indirecta que representa una política municipal de suelo capaz de condicionar el coste y el destino de las promociones. Por tanto, para comparar las cifras presupuestarias con París o Viena habrá que hacerlo con cautela, una parte sustancial de la intervención pública neerlandesa no aparece simplemente como gasto presupuestario anual del Ayuntamiento de Ámsterdam.

Además, Ámsterdam ha extendido su política de asequibilidad a los hogares de rentas medias, precisamente uno de los grupos que puede superar los límites de acceso a la vivienda social pero no tener capacidad económica suficiente para asumir el mercado libre. El 40 % reservado a *middenhuur* —alquiler medio— responde a esa finalidad. Para 2026, el sistema municipal contempla viviendas de alquiler medio sujetas a condiciones de precio y renta de los ocupantes, complementando así el parque social tradicional.

El resultado es especialmente significativo para nuestro análisis. Amsterdam no espera que el simple aumento cuantitativo de la construcción resuelva por sí solo el problema de accesibilidad. Cuando promueve nuevos desarrollos, intenta determinar simultáneamente cuánto se construye y a qué segmento económico se destina. La regla 40-40-20 supone que, como principio general, ocho de cada diez nuevas viviendas deben pertenecer a los segmentos social o medio, aunque las excepciones y la ejecución efectiva de cada proyecto obliguen a distinguir el objetivo de la producción finalmente terminada.

Por tanto, el modelo de Amsterdam se apoya en una combinación muy característica, propiedad municipal de aproximadamente el 85 % del suelo, *erfpacht* para conservar el control público sobre su utilización, fuertes corporaciones de vivienda social, financiación institucional a largo plazo,

regulación de alquileres y una planificación de la nueva oferta basada en el principio 40-40-20.

Hay aquí una enseñanza especialmente interesante para nuestro estudio**, la** política pública de suelo puede ser tan importante como la propiedad pública de las viviendas. Viena demuestra la capacidad de acumular durante generaciones un enorme parque municipal y subvencionado, Berlín, la de conservar y ampliar cientos de miles de viviendas públicas, y Amsterdam muestra lo que supone que el Ayuntamiento haya conservado históricamente la propiedad de la mayor parte del suelo urbano. Esa decisión permite hoy utilizar el suelo no solo como un activo económico, sino como un instrumento permanente de política de vivienda.

Nueva York

Nueva York presenta un modelo bastante distinto de Viena, Berlín o Ámsterdam. Existe un importante parque de vivienda pública, fundamentalmente gestionado por la New York City Housing Authority (NYCHA), pero buena parte de la producción contemporánea de vivienda asequible se realiza mediante promotores privados y entidades sin ánimo de lucro, a los que la ciudad, el Estado y el Gobierno federal aportan suelo, préstamos públicos, subvenciones, exenciones fiscales, bonos y créditos fiscales. El resultado es un sistema de financiación público-privada extraordinariamente complejo, pero de una dimensión económica considerable.

El principal organismo municipal para impulsar y preservar vivienda asequible es el Department of Housing Preservation and Development (HPD), que trabaja conjuntamente con la Housing Development Corporation (HDC). La escala actual de la intervención es muy elevada. En agosto de 2026, el Ayuntamiento anunció que durante los seis primeros meses del año había financiado la creación o preservación de 12.491 viviendas asequibles, más de la mitad destinadas a hogares con ingresos inferiores al 50 % del *Area Median Income* (AMI). [59]

La nueva Administración municipal ha aumentado además de forma muy considerable la inversión prevista. El presupuesto aprobado en 2026 establece una inversión de capital de 22.000 millones de dólares durante cinco años para vivienda asequible. Es una cifra particularmente relevante para nuestro estudio porque muestra hasta qué punto Nueva York considera necesaria una intervención presupuestaria masiva para aumentar la oferta residencial y preservar la ya existente.

A diferencia de Viena, donde la Administración y las entidades de lucro limitado tienen un protagonismo directo muy acusado, en Nueva York es habitual que la financiación de una misma promoción proceda de varias fuentes simultáneas. El Ayuntamiento puede aportar suelo y préstamos subsidiados a través de HPD, la

[59] NYC. Mamdani Administration Financed More Than 12,000 Affordable Homes in First Six Months in Office

HDC emite bonos exentos de impuestos, el Estado participa mediante sus programas de vivienda, y el Gobierno federal aporta los fundamentales Low-Income Housing Tax Credits (LIHTC), créditos fiscales que permiten atraer capital privado hacia la construcción y rehabilitación de vivienda asequible. Programas municipales como ELLA combinan expresamente financiación de capital de HPD con bonos exentos de impuestos y créditos fiscales federales del 4 % o del 9 %.

El mecanismo resulta interesante porque la inversión pública actúa como palanca para movilizar financiación privada. Un promotor —con o sin ánimo de lucro— puede construir una promoción mediante una combinación de préstamo bancario, bonos, créditos fiscales, préstamo municipal y ventajas fiscales. Como contrapartida, una determinada proporción de las viviendas debe destinarse durante largos períodos a hogares cuyos ingresos no superen determinados porcentajes del AMI y con alquileres igualmente limitados.

Las exenciones fiscales sobre el inmueble constituyen otro instrumento de enorme importancia. El nuevo programa 485-x, Affordable Neighborhoods for New Yorkers, aprobado por el Estado de Nueva York en 2024, concede importantes exenciones del impuesto inmobiliario a las nuevas promociones que cumplan determinadas obligaciones de vivienda asequible. Está previsto para proyectos iniciados hasta junio de 2034 y terminados antes de junio de 2038. No se trata, por tanto, únicamente de gastar directamente dinero público: la Administración también renuncia a ingresos fiscales futuros para conseguir que parte de la nueva construcción se mantenga por debajo de los precios del mercado.

Nueva York utiliza asimismo el planeamiento urbanístico para obtener vivienda asequible. El *Mandatory Inclusionary Housing* vincula determinadas recalificaciones que incrementan la capacidad residencial con la obligación de reservar permanentemente una parte de las nuevas viviendas como asequibles. HPD administra este sistema junto con otros instrumentos de vivienda inclusiva. El principio tiene bastante interés desde una perspectiva urbanística, si una decisión pública aumenta el aprovechamiento y, con ello, el valor del suelo privado, una parte de esa plusvalía debe retornar a la sociedad mediante vivienda asequible.

La utilización del suelo municipal constituye igualmente un instrumento directo. En marzo de 2026, Nueva York puso en marcha *Neighborhood Builders Fast Track*, dirigido específicamente a acelerar promociones de vivienda asequible sobre terrenos propiedad de la ciudad. El nuevo procedimiento pretende reducir en ocho meses la selección del promotor y, combinado con la nueva tramitación urbanística acelerada, disminuir en más de dos años la fase previa a la construcción.

Esta última medida enlaza directamente con otra cuestión que señalábamos en nuestro corolario, la reducción de la burocratización administrativa. Nueva York está intentando simultáneamente aumentar la financiación y acortar los procedimientos. No basta con disponer de suelo y recursos económicos si transcurren varios años antes de que pueda comenzar una promoción. Resulta

significativo que una ciudad sometida a una crisis residencial tan intensa haya identificado expresamente la duración de la tramitación como uno de los obstáculos para aumentar la oferta.

Pero la política neoyorquina no se concentra únicamente en construir. Una parte muy importante de los recursos se destina a preservar la vivienda asequible existente, evitando que promociones que recibieron ayudas públicas en el pasado pierdan sus limitaciones y pasen al mercado libre. HPD dispone de numerosos programas que ofrecen préstamos a bajo interés, exenciones fiscales y refinanciación a propietarios a cambio de prolongar la asequibilidad de las viviendas. El programa de preservación de viviendas financiadas mediante LIHTC, por ejemplo, puede conceder exenciones fiscales de hasta 40 o 60 años y préstamos por debajo de mercado para garantizar su viabilidad y mantener su carácter asequible.

Esta política de preservación tiene bastante importancia para nuestra comparación. Nueva York ha aprendido que producir vivienda asequible mientras simultáneamente se pierde la que termina sus períodos de protección puede convertirse en una carrera permanente sin aumento neto suficiente del parque. De ahí que sus estadísticas oficiales contabilicen conjuntamente viviendas asequibles de nueva construcción y viviendas cuya asequibilidad ha sido preservada mediante nueva financiación pública.

La estrategia actual parte además de reconocer que el déficit de oferta continúa siendo enorme. El primer *Fair Housing Growth Strategy*, publicado en agosto de 2026 por HPD y el Department of City Planning, estima que Nueva York necesita aproximadamente 700.000 nuevas viviendas durante la próxima década. Es decir, una ciudad que aplica regulación de alquileres y protección de inquilinos reconoce simultáneamente la necesidad de aumentar de forma muy considerable la producción residencial.

Nueva York aporta así una variante especialmente interesante a nuestra comparación**.** No dispone del modelo de propiedad municipal masiva de Viena o Berlín, ni del control municipal del suelo característico de Ámsterdam. Su instrumento fundamental es una enorme capacidad financiera pública utilizada para movilizar inversión privada, combinando inversión presupuestaria, suelo municipal, préstamos subsidiados, bonos, créditos fiscales federales, exenciones del impuesto inmobiliario y obligaciones urbanísticas de vivienda asequible.

Y vuelve a aparecer la misma conclusión que estamos encontrando en las demás ciudades, regulación, financiación y aumento de la oferta no se consideran políticas incompatibles. Nueva York regula una parte importante de su mercado de alquiler y, al mismo tiempo, compromete 22.000 millones de dólares de inversión municipal en cinco años, incentiva fiscalmente la construcción privada, utiliza suelo público, impone vivienda asequible mediante el planeamiento y está reduciendo los tiempos administrativos para acelerar su construcción.

Vancouver

Vancouver presenta otro modelo diferente. La política de vivienda asequible se articula en tres niveles de gobierno —municipal, provincial y federal—, con un papel muy importante del sector no lucrativo y cooperativo. El Ayuntamiento aporta suelo, subvenciones y ventajas urbanísticas, la provincia de Columbia Británica financia construcción y funcionamiento mediante BC Housing, y el Gobierno federal aporta préstamos a largo plazo y financiación a través de la Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC).[60]

La estrategia municipal vigente, Housing Vancouver, ha establecido para 2024-2033 un objetivo global de 83.000 nuevas viviendas aprobadas. Dentro de él, el Ayuntamiento pretende conseguir 10.000 viviendas sociales, de apoyo y cooperativas sin ánimo de lucro para hogares de rentas bajas y medias. No se plantea, por tanto, exclusivamente incrementar el número total de viviendas, sino orientar una parte de la nueva oferta hacia segmentos que no pueden satisfacer sus necesidades en el mercado libre.

Una pieza importante es el Vancouver Affordable Housing Endowment Fund (VAHEF), que agrupa el patrimonio municipal destinado a vivienda no de mercado. Su finalidad es conservar y aumentar este parque de forma económicamente sostenible. El Ayuntamiento utiliza además terrenos de su propiedad para desarrollar vivienda, tanto directamente como mediante acuerdos con entidades sin ánimo de lucro, cooperativas y otros niveles de gobierno. Esta política resulta especialmente interesante porque convierte el patrimonio municipal de suelo en una forma de aportación pública al proyecto, reducir o eliminar el coste de adquisición del terreno puede hacer viable una promoción que, a precios de mercado, no podría ofrecer alquileres asequibles.

Vancouver conserva además una importante tradición cooperativa. Más de 50 cooperativas de vivienda están asentadas sobre terrenos propiedad municipal cedidos mediante contratos de larga duración. Aparece así un mecanismo semejante, aunque de menor escala, al que hemos observado en Ámsterdam, la Administración puede conservar la propiedad del suelo mientras permite que entidades distintas desarrollen y gestionen las viviendas.[61]

La financiación municipal directa se canaliza, entre otros instrumentos, mediante el Community Housing Incentive Program (CHIP). Desde 2019, el Ayuntamiento ha aprobado casi 47 millones de dólares canadienses en subvenciones que han contribuido a hacer posibles más de 1.200 viviendas promovidas por organizaciones sin ánimo de lucro y cooperativas. Y aquí aparece una característica importante del sistema, la ayuda municipal está concebida expresamente para complementar y movilizar financiación provincial y federal, de manera que una aportación relativamente limitada de la ciudad puede desbloquear inversiones mucho mayores.

[60] City of Vancouver. 3-year action plan (2024-2026)
[61] City of Vancouver. Housing policies

Hay, además, una conexión especialmente interesante con otra de las políticas que ya hemos estudiado. El CHIP se financia con los ingresos obtenidos por el Empty Homes Tax, el impuesto municipal sobre las viviendas vacías. Esto significa que el impuesto tiene una doble función, por una parte, desincentiva mantener viviendas desocupadas, por otra, los recursos que genera se reinvierten en construir vivienda asequible**.** Es probablemente uno de los ejemplos más claros de integración entre las distintas medidas que estamos analizando.

La dimensión financiera aumenta considerablemente cuando interviene el Gobierno de Columbia Británica. Su *Community Housing Fund*, gestionado por BC Housing, constituye actualmente un programa de 3.300 millones de dólares canadienses destinado a producir más de 20.000 viviendas de alquiler asequible para hogares de ingresos bajos y medios en el conjunto de la provincia. El programa combina diferentes niveles de alquiler dentro de las promociones, lo que permite una cierta mezcla de rentas y contribuye a su sostenibilidad financiera.[62]

BC Housing dispone además de programas específicos para vivienda indígena, vivienda con apoyo, alojamiento para mujeres y personas que abandonan situaciones de violencia y otros colectivos, mientras que BC Builds está orientado específicamente a aumentar la vivienda para hogares de rentas medias. Por tanto, como observábamos en París o Viena, la política asequible no queda restringida exclusivamente a los hogares en situaciones de extrema vulnerabilidad.

El tercer componente es la financiación federal. La CMHC utiliza programas de préstamos públicos o respaldados públicamente para reducir el coste financiero de las promociones de alquiler. La magnitud de este instrumento es considerable: a marzo de 2026, la CMHC había comprometido 30.820 millones de dólares canadienses en préstamos mediante su programa de financiación de construcción de apartamentos, destinados a más de 78.200 viviendas de alquiler en Canadá. Vancouver se beneficia de estos programas junto con las aportaciones municipales y provinciales.

De este modo, una promoción asequible de Vancouver puede construirse mediante una arquitectura financiera acumulativa, el Ayuntamiento aporta o cede suelo y concede una subvención, BC Housing proporciona financiación de capital o subvenciones de explotación, la CMHC concede financiación a largo plazo en condiciones favorables, y una cooperativa o entidad sin ánimo de lucro desarrolla y posteriormente gestiona las viviendas. El propio diseño del CHIP municipal está pensado para aprovechar esta superposición de recursos.

Vancouver está utilizando también el planeamiento y el incremento de edificabilidad para favorecer específicamente la vivienda asequible. En junio de 2026 se aprobaron modificaciones que permiten alcanzar seis u ocho plantas para promociones que sean íntegramente vivienda social o alquiler por debajo del mercado en determinadas áreas próximas al transporte público. La mayor

[62] BC Housing. Community Housing Fund Program

edificabilidad se convierte así en un incentivo económico para producir vivienda asequible, en vez de concederse indiscriminadamente a cualquier promoción.

Y, de nuevo, encontramos la cuestión de la agilización administrativa. El plan municipal 2024-2026 incluye expresamente entre sus objetivos reducir los obstáculos y agilizar la producción de vivienda social, cooperativa y de alquiler por debajo del mercado. Esto enlaza directamente con la idea que ya hemos señalado, la política urbana y la financiación pública pierden eficacia si los proyectos permanecen durante años bloqueados en los procedimientos administrativos.

Hay finalmente una característica que hace a Vancouver especialmente interesante para nuestro análisis comparativo, las distintas políticas no funcionan aisladamente. La ciudad grava la vivienda vacía, limita determinadas formas de demanda especulativa, protege el alquiler existente, utiliza suelo municipal, concede subvenciones, favorece urbanísticamente la vivienda social y moviliza simultáneamente financiación provincial y federal. La propia estrategia *Housing Vancouver* define conjuntamente como objetivos aumentar la vivienda asequible y limitar la presión especulativa sobre el suelo y los precios.

Por ello, Vancouver aporta una enseñanza particularmente clara, una política fiscal sobre la vivienda vacía puede convertirse directamente en una política de aumento de la oferta asequible cuando sus ingresos se destinan a financiar nuevas viviendas. El *Empty Homes Tax* no constituye solamente una penalización, sino que alimenta el CHIP, que desde 2019 ha movilizado casi 47 millones de dólares para ayudar a construir más de 1.200 viviendas.

Barcelona

Barcelona presenta un modelo de intervención pública considerablemente más desarrollado que el existente en la mayoría de las ciudades españolas, aunque todavía muy alejado en dimensión del parque estructural acumulado por Viena, Berlín o Amsterdam. Su política actual combina construcción municipal directa, adquisición y captación de viviendas existentes, utilización de suelo público, colaboración con cooperativas y entidades sin ánimo de lucro, promoción privada de vivienda protegida y financiación procedente del Ayuntamiento, la Generalitat, el Estado y organismos europeos.

El punto de partida permite apreciar tanto el esfuerzo realizado como su principal limitación. **El** Pla Viure 2026-2033[63] señala que el parque bajo gestión municipal supera actualmente las 15.300 viviendas, frente a unas 7.500 en 2015. Es decir, prácticamente se ha duplicado en una década. El propio Ayuntamiento calcula una aportación municipal acumulada en gasto e inversión de alrededor de 1.000

[63] Barcelona. Pla viure Accions d'habitatge 2026-2033

millones de euros para esta expansión, realizada mediante tres mecanismos fundamentales, construcción, compra y captación de viviendas.

La construcción directa corresponde fundamentalmente al Institut Municipal de l'Habitatge i Rehabilitació de Barcelona (IMHAB). La estrategia actual pretende elevar el ritmo de producción desde unas 500 hasta 1.000 nuevas viviendas protegidas anuales. No se trata exclusivamente de alquiler social para los hogares de menores ingresos, las promociones incorporan alquiler asequible, viviendas para jóvenes y mayores, alojamientos dotacionales y otras modalidades protegidas.

Un elemento importante es que Barcelona intenta utilizar el suelo municipal como patrimonio permanente al servicio de la vivienda asequible. Esto permite que la Administración construya directamente, pero también que ceda temporalmente el derecho de superficie sin desprenderse de la propiedad del terreno. En 2025, por ejemplo, el IMHAB licitó tres solares municipales para construir 350 viviendas de alquiler asequible, cediendo el derecho de superficie durante 75 años, ampliables hasta 90, a entidades privadas con o sin ánimo de lucro.

Aquí debemos introducir expresamente, como hicimos en Viena, el papel del sector cooperativo y de las entidades sin ánimo de lucro. Barcelona ha desarrollado durante los últimos años un modelo de vivienda cooperativa en cesión de uso sobre suelo municipal. El Ayuntamiento conserva la propiedad del terreno y concede un derecho de superficie de larga duración a la cooperativa, que construye y gestiona el edificio. Los residentes no adquieren individualmente las viviendas, sino que participan en la cooperativa y obtienen un derecho estable de utilización. De esta forma se crea una modalidad situada entre el alquiler convencional y la propiedad individual y, sobre todo, se evita que el suelo público y las viviendas resultantes entren posteriormente en procesos especulativos. El propio Pla Viure incluye la vivienda cooperativa entre las fórmulas utilizadas para aumentar la oferta.

La financiación constituye otro componente esencial. El presupuesto municipal de 2026 destina 240 millones de euros a políticas de vivienda**,** un 33 % más que en 2025, dentro de un presupuesto total de 4.180 millones. De la inversión municipal prevista, 56 millones serán ejecutados directamente por el IMHAB, a los que se añaden inversiones realizadas mediante otras entidades municipales.

Pero, al igual que hemos observado en Vancouver y Nueva York, la financiación de las promociones se construye mediante la superposición de distintos niveles administrativos y financieros. En 2025, por ejemplo, la Generalitat acordó aportar 22 millones de euros en tres anualidades para cofinanciar con el Ayuntamiento 1.151 viviendas protegidas distribuidas en 19 promociones, cuyas obras estaban iniciadas o debían comenzar entre 2025 y 2027.

A esta financiación autonómica y municipal se suma la europea. En octubre de 2025 se acordó con el Banco Europeo de Inversiones un préstamo de 113 millones de euros para financiar 641 viviendas públicas de alquiler social. Es especialmente significativo que el préstamo del BEI cubra aproximadamente el

70 % del coste de las promociones, cuyas obras deben comenzar progresivamente entre 2026 y 2028. Esto muestra que la financiación pública a largo plazo puede ser tan importante como la subvención presupuestaria directa para hacer posible la construcción de vivienda asequible.

Barcelona utiliza también un mecanismo que hemos considerado fundamental en nuestro análisis, comprar vivienda ya construida para incorporarla al parque público, en lugar de confiar exclusivamente en promociones nuevas que pueden tardar muchos años. El Ayuntamiento recurre a adquisiciones directas y a los derechos de tanteo y retracto. Un ejemplo singular, aunque de pequeña dimensión cuantitativa, fue la adquisición en 2025 de Casa Orsola, conjuntamente con Hàbitat3, por 9,2 millones de euros, de los cuales el Ayuntamiento aportó 4,8 millones.

La utilización del planeamiento urbanístico para generar suelo protegido constituye igualmente una pieza importante. El ámbito de Prim, en Sant Martí, resulta especialmente ilustrativo, el proyecto permitirá construir 3.360 viviendas, de las cuales 2.089 —casi el 62 %— serán de titularidad municipal. El Ayuntamiento relaciona expresamente esta operación con su objetivo de duplicar el ritmo anual de construcción pública.

Esta política se complementa con las reservas obligatorias de vivienda protegida derivadas de la legislación urbanística catalana y con las obligaciones específicas establecidas en Barcelona para determinadas actuaciones sobre suelo urbano. Aquí conviene distinguir dos cosas, una cosa es disponer jurídicamente de suelo calificado para vivienda protegida y otra conseguir que ese suelo se urbanice, financie y finalmente se transforme en viviendas terminadas. Es exactamente la distinción que hemos venido haciendo en el libro entre disponibilidad teórica de suelo y producción efectiva de vivienda.

También resulta interesante la apuesta por la industrialización de la construcción como forma de reducir plazos. El Ayuntamiento había impulsado hasta comienzos de 2025 381 viviendas distribuidas en nueve promociones mediante procesos industrializados, además de los alojamientos APROP. No resuelve por sí sola el problema de costes y tiempos, pero introduce otro de los instrumentos que señalábamos en nuestro corolario general: innovación constructiva, financiación y simplificación de la producción deben acompañar a la disponibilidad de suelo.

Barcelona por lo tanto está aplicando muchos de los instrumentos que hemos encontrado en las ciudades europeas estudiadas, el problema y la diferencia fundamental es la escala y, sobre todo, el retraso histórico.

Viena dispone aproximadamente de 420.000 viviendas municipales y subvencionadas, Berlín supera las 400.000 viviendas vinculadas a sus empresas públicas, Amsterdam dispone de un enorme parque social gestionado fundamentalmente por las corporaciones de vivienda y conserva además el control municipal sobre alrededor del 85 % del suelo. Barcelona, por el contrario, parte de un parque bajo gestión municipal de algo más de 15.300 viviendas.

Por tanto, no parece que la diferencia fundamental esté en que Barcelona desconozca los instrumentos utilizados en Europa. Construye vivienda pública, compra edificios, utiliza el tanteo y retracto, aporta suelo municipal, mantiene el suelo mediante derechos de superficie, colabora con cooperativas y entidades sin ánimo de lucro, obtiene financiación pública a largo plazo y utiliza el planeamiento para producir vivienda protegida. Buena parte de las herramientas existen.

La diferencia fundamental es que Barcelona comenzó a reconstruir un parque público significativo desde una posición históricamente muy débil, consecuencia en buena medida del modelo español de vivienda protegida que durante décadas permitió que una parte sustancial de las viviendas financiadas o favorecidas públicamente terminara descalificándose y pasando al mercado libre. Es justamente el problema que ya señalábamos en el libro al defender que la vivienda protegida financiada con recursos públicos debería conservar permanentemente su función social.

Por eso Barcelona refuerza especialmente bien una de las conclusiones generales del estudio, no basta con construir vivienda protegida; es necesario conservarla. Si las viviendas asequibles producidas por cada generación permanecen en el sistema, el parque público crece acumulativamente, como demuestra Viena. Si posteriormente pasan al mercado libre, cada generación tiene que volver a comenzar.

Málaga

Málaga ha realizado durante los últimos años un cambio apreciable en su política de vivienda protegida, después de décadas en las que su producción fue muy reducida. La última cifra fácilmente contrastable del parque público administrado por el IMV era de 3.929 viviendas en alquiler en 2023. Ese parque no es íntegramente propiedad del Ayuntamiento. En febrero de 2026 la Junta y el IMV renovaron específicamente la cesión al Ayuntamiento de la gestión de 1.251 viviendas protegidas propiedad de AVRA durante cuatro años.

Por tanto, como orden de magnitud, podemos decir que Málaga dispone actualmente de alrededor de 4.000 viviendas públicas de alquiler gestionadas por el IMV, de las cuales aproximadamente 1.250 pertenecen a la Junta de Andalucía y el resto fundamentalmente al ámbito municipal. No afirmaría todavía una cifra exacta de «propiedad municipal» en 2026 sin depurar las altas y bajas producidas desde el inventario del Plan.

Y este dato refuerza mucho el argumento comparativo, unas 4.000 viviendas públicas para una ciudad de alrededor de 600.000 habitantes es un parque todavía muy pequeño. El salto de las nuevas promociones puede ser relevante precisamente si Málaga consigue que una parte sustancial de ellas permanezca dentro del sistema público o asequible y no vuelva a desaparecer con el paso de los años.

El Plan Municipal de Vivienda y Suelo 2023-2027 estableció inicialmente como objetivo promover 8.900 viviendas, de las cuales 4.100 serían protegidas y 4.800 libres. El diagnóstico que sustentaba el Plan estimaba entonces una demanda de 8.600 hogares que necesitaban vivienda protegida, unas 22.700 personas, y planteaba un total de 8.800 intervenciones protegidas: las citadas 4.100 viviendas nuevas y otras 4.700 actuaciones fundamentalmente mediante ayudas.

Sin embargo, la política desarrollada posteriormente ha superado las previsiones iniciales del Plan. La incorporación de Soliva Oeste añadió otras 1.000 viviendas protegidas no contempladas inicialmente. A ello se suma la aplicación del Decreto-ley andaluz 1/2025, que permite incrementar un 20 % el número de viviendas y un 10 % la edificabilidad de determinadas parcelas de vivienda protegida. Su primera aplicación a once promociones públicas, privadas y público-privadas de Málaga permite construir 414 viviendas adicionales sobre las inicialmente previstas.

La misma norma ha abierto además una nueva vía, aunque polémica, de producción mediante la utilización de suelos públicos destinados hasta ahora a equipamientos. El Ayuntamiento seleccionó inicialmente 24 parcelas para viviendas o alojamientos protegidos transitorios en alquiler dirigidos principalmente a jóvenes y mayores. La estimación inicial era de unas 1.700 viviendas; la programación presupuestaria municipal de 2026 concreta ya una capacidad de 1.714 viviendas. En 2026 esta vía ha comenzado a dejar de ser una mera previsión, ya se ha iniciado, por ejemplo, la tramitación de la concesión de la parcela de Imperio Argentina para vivienda protegida en alquiler asequible.

Si agregamos únicamente estas modificaciones claramente identificables al Plan —4.100 viviendas protegidas iniciales, 1.000 de Soliva Oeste, 1.714 en suelos dotacionales y 414 adicionales derivadas del incremento de densidad y edificabilidad—, el “potencial” municipal se sitúa ya en torno a 7.228 viviendas protegidas y asequibles. Puede considerarse, con la prudencia necesaria respecto de los tiempos de planeamiento, urbanización, financiación y construcción, un horizonte aproximado de unas 7.200 viviendas hasta 2030-2032. La cifra representa un incremento de alrededor del 76 % respecto de las 4.100 VPO inicialmente contempladas en el Plan.

Este cálculo es deliberadamente prudente. El Ayuntamiento ha estudiado una segunda aplicación del incremento de densidad y edificabilidad a Soliva Oeste, Buenavista y Lagar de Oliveros, tres ámbitos que sumaban 5.114 VPO, estimando que podrían obtenerse otras 1.023 viviendas adicionales. No parece conveniente incorporarlas automáticamente a las 7.228 anteriores porque incluiríamos ámbitos y actuaciones que exceden la programación municipal inicialmente utilizada como referencia y podrían producirse duplicidades. Por ello, la oferta protegida que podría materializarse en Málaga durante la segunda mitad de la década es potencialmente superior a esas 7.200 viviendas.

La forma de producirlas también ha cambiado. En el sector Universidad se desarrollan 1.006 viviendas protegidas en alquiler sobre suelo municipal: una parte mediante promoción municipal directa y otras 530 mediante colaboración

público-privada, con Lagoom Living, suelo municipal y financiación de los fondos Next Generation, del Estado y de la Junta de Andalucía. En 2026 las promociones privadas de Universidad ya han comenzado sus procesos de adjudicación, con alquileres protegidos sensiblemente inferiores a los precios del mercado libre. El libro recogía también el papel de las cooperativas y de operadores privados en Cortijo Merino y Sánchez Blanca, dentro de una política que utiliza parcelas municipales para promover VPO y obtener a cambio viviendas para incorporarlas al parque asequible.

El presupuesto de 2026 permite apreciar mejor esta transformación. El Ayuntamiento contabiliza actualmente 5.186 VPO que está impulsando en distintas fases, incluidas 1.041 en construcción, 1.000 de Soliva Oeste, otras promociones municipales, 1.229 mediante colaboración público-privada en Distrito Zeta y Cortijo Merino y 1.714 sobre suelos dotacionales. Esta cifra no debe confundirse con las 7.228 anteriores, las 5.186 reflejan actuaciones actualmente identificadas e impulsadas, mientras que las 7.228 constituyen una estimación del potencial acumulado del Plan inicial y de las ampliaciones posteriores.

Todo ello supone un cambio positivo que debe reconocerse. La política municipal ha dejado de apoyarse casi exclusivamente en promociones públicas aisladas y comienza a utilizar simultáneamente promoción municipal directa, suelo público, fondos europeos, financiación estatal y autonómica, endeudamiento de la Sociedad Municipal de Viviendas, colaboración público-privada, cooperativas, derechos de superficie, permutas y concesiones de suelo dotacional. En este sentido, Málaga se aproxima más que hace unos años al tipo de política diversificada que hemos observado en otras ciudades.

Sin embargo, la comparación continúa mostrando una diferencia importante. Producir 7.000 u 8.000 viviendas protegidas durante una década no equivale todavía a disponer de un sistema estructural de vivienda asequible. Málaga sigue partiendo de un parque público reducido, resultado de varias décadas en las que gran parte de la vivienda protegida construida terminó incorporándose al mercado libre. Viena, Berlín o Ámsterdam no sólo producen vivienda nueva: acumulan durante décadas un patrimonio que permanece protegido y que se transmite de una generación a la siguiente.

Además, las necesidades de vivienda siguen siendo muy elevadas. El Plan identificaba ya en 2022 aproximadamente 8.600 hogares demandantes de vivienda protegida, y esa cifra precede a buena parte del fuerte incremento posterior de los precios del alquiler y de compra. Incluso si las aproximadamente 7.200 viviendas estimadas llegaran a materializarse, no todas atenderían al mismo segmento de demanda —unas serán de venta, otras de alquiler, otros alojamientos para jóvenes o mayores— ni sustituirían las ayudas necesarias para hogares cuyos ingresos no permiten acceder siquiera a determinadas modalidades de VPO.

La cuestión fundamental pasa así de recuperar la producción —objetivo en el que Málaga está avanzando de manera apreciable— a construir una política integral y permanente. La experiencia de París, Viena, Berlín, Amsterdam,

Barcelona, Nueva York o Vancouver muestra la necesidad de complementar la nueva oferta con otras políticas, conservar indefinidamente o durante periodos muy largos la vivienda financiada con recursos públicos, desarrollar un sector cooperativo y de lucro limitado mucho mayor, disponer de financiación estable a largo plazo, adquirir vivienda existente y utilizar instrumentos como el tanteo y retracto, movilizar vivienda vacía, proteger el parque residencial frente a otros usos, actuar sobre las segundas residencias cuando generan presión, proporcionar garantías a los propietarios para ampliar el alquiler estable, agilizar la transformación del suelo y la concesión de licencias, y, en mercados especialmente tensionados, utilizar instrumentos de regulación de precios.

Aquí se encuentra ahora la cuestión más interesante de Málaga. Ya no parece adecuado afirmar simplemente que carece de política de vivienda. Hay un cambio cuantitativo y también cualitativo. Lo que todavía falta es transformar este impulso en un sistema permanente, acumulativo e integral, en el que la producción de nueva vivienda sea una de las piezas y no la única. Esa es precisamente la principal enseñanza que puede obtenerse de las ciudades estudiadas.

“El reto de Málaga ya no es únicamente construir más vivienda, sino conseguir que la vivienda que existe y la que se construya siga cumpliendo prioritariamente una función residencial”.

Una primera línea de actuación debería dirigirse a la vivienda vacía. París, Berlín, Amsterdam o Vancouver utilizan instrumentos fiscales, administrativos o sancionadores para reducir la desocupación prolongada y devolver esas viviendas al mercado residencial. Málaga carece actualmente de una política comparable. La identificación efectiva de viviendas vacías, su movilización mediante incentivos, garantías de alquiler o programas de intermediación y, cuando la legislación lo permita, la aplicación de recargos o medidas coercitivas deberían formar parte de una estrategia orientada a utilizar mejor el parque ya construido.

Un segundo ámbito es la vivienda turística, cuya expansión ha tenido una incidencia particularmente intensa en determinadas zonas de Málaga. La comparación con Barcelona muestra que es posible avanzar desde una política de mera limitación cuantitativa hacia una estrategia de recuperación progresiva de viviendas para el uso residencial. Barcelona ha planteado la extinción de las licencias de viviendas de uso turístico en 2028, de manera que unas 10.000 viviendas puedan volver potencialmente al mercado residencial. Málaga debería valorar hasta qué punto una estrategia semejante, adaptada a su marco jurídico y territorial, podría aplicarse en los barrios donde la concentración turística ha reducido de forma más intensa la vivienda habitual.

Esta cuestión no debería limitarse exclusivamente a las viviendas turísticas. También es necesario analizar otros alojamientos turísticos y modalidades de alojamiento temporal que pueden drenar vivienda del mercado residencial permanente, apartamentos turísticos, edificios completos destinados al alojamiento temporal, alquileres de temporada utilizados de forma sustitutiva del alquiler habitual o determinadas formas de residencia temporal. La cuestión

fundamental no es únicamente la clasificación administrativa del alojamiento, sino determinar cuándo un uso alternativo está retirando de manera estable una vivienda que podría satisfacer necesidades residenciales de la población.

A ello debería añadirse una utilización más activa de los instrumentos de adquisición pública de vivienda existente. Las ciudades estudiadas muestran que aumentar el parque asequible no exige exclusivamente construir vivienda nueva. París adquiere edificios y viviendas existentes; otras ciudades utilizan derechos de adquisición preferente o mecanismos equivalentes. En Málaga, la ampliación de las áreas de tanteo y retracto, acompañada necesariamente de una dotación presupuestaria suficiente, permitiría adquirir viviendas en zonas sometidas a procesos de encarecimiento, gentrificación o pérdida de población residente y destinarlas permanentemente al alquiler asequible.

Este tipo de política exige, además, mayor inversión pública sostenida. No únicamente para financiar nueva construcción, sino también para comprar vivienda existente, rehabilitarla, urbanizar suelo, intervenir en edificios deteriorados, apoyar cooperativas, garantizar alquileres y mantener un parque público de vivienda durante décadas. La principal diferencia con ciudades como Viena, París o Berlín no es solamente normativa, también reside en la magnitud y continuidad de los recursos públicos destinados a vivienda.

Finalmente, Málaga debería poder utilizar los instrumentos previstos por la Ley estatal de Vivienda para los mercados especialmente tensionados. La declaración de zona de mercado residencial tensionado permitiría aplicar mecanismos de contención de rentas y otras medidas destinadas a evitar incrementos extraordinarios del alquiler. La experiencia de Barcelona muestra que esta regulación puede coexistir con una política intensa de producción de vivienda protegida. No son estrategias contradictorias, una actúa sobre la emergencia actual y la otra aumenta progresivamente la oferta estructural.

A este conjunto de instrumentos debería añadirse la implantación de una tasa turística, especialmente justificada en una ciudad que soporta una elevada intensidad de visitantes y en la que una parte importante de los costes derivados de esa actividad recae sobre los servicios y el presupuesto municipal. Además de aproximar Málaga a una práctica ampliamente extendida en numerosos destinos europeos, permitiría generar una fuente estable y finalista de financiación que podría destinarse prioritariamente a políticas urbanas y de vivienda, adquisición de inmuebles mediante tanteo y retracto, ampliación y rehabilitación del parque público, movilización de viviendas vacías, regeneración de los barrios sometidos a mayor presión turística o mejora del espacio público y de los servicios en las zonas más afectadas. La tasa tendría así una doble función, hacer que la economía turística contribuya a financiar los costes urbanos que genera y redistribuir una parte de sus beneficios hacia el mantenimiento de la función residencial de la ciudad. En una ciudad con el volumen de pernoctaciones turísticas de Málaga, incluso una tasa moderada podría proporcionar anualmente varios millones de euros adicionales para estas políticas.

El objetivo sería, por tanto, hacer que la nueva política de producción de vivienda forme parte de una política urbana más amplia. Construir vivienda protegida, movilizar la vivienda vacía, recuperar viviendas actualmente destinadas al turismo, limitar otros usos que sustituyen a la residencia habitual, adquirir vivienda mediante tanteo y retracto, incrementar la inversión pública, proteger permanentemente el parque asequible y utilizar instrumentos de regulación en las zonas tensionadas son actuaciones que pueden reforzarse mutuamente.

Ésta es probablemente la principal enseñanza de la comparación internacional para Málaga, el problema de la vivienda no se resuelve actuando únicamente sobre la cantidad de vivienda nueva, sino protegiendo y gestionando el conjunto del parque residencial de la ciudad. La política de vivienda debe convertirse así también en una política urbana: decidir qué parte de la ciudad se destina prioritariamente a residencia habitual, evitar que el parque existente sea progresivamente desplazado hacia usos más rentables y garantizar que una proporción creciente de viviendas permanezca accesible a los hogares que viven y trabajan en Málaga.

6 Protección del propietario frente a impagos

París: protección del propietario frente al impago

Existe otro elemento que puede afectar a la oferta de vivienda en alquiler, la percepción de inseguridad del propietario ante un posible impago de la renta y las dificultades para recuperar la vivienda. Su importancia cuantitativa debe analizarse con cautela, pero el temor al impago, a los desperfectos o a un procedimiento judicial prolongado puede actuar como elemento disuasorio, particularmente para el pequeño propietario que dispone de una o dos viviendas.

Francia no resuelve este problema mediante un procedimiento de desahucio especialmente rápido[64]. Cuando se produce un impago, el propietario debe requerir formalmente al inquilino mediante un *commandement de payer*. Con carácter general, el arrendatario dispone actualmente de seis semanas para regularizar la deuda antes de que pueda continuar el procedimiento de resolución del contrato.

Si no paga, el propietario debe acudir al *juge des contentieux de la protection*. El juez puede ordenar la resolución del contrato y el desahucio, pero también conceder al inquilino plazos para satisfacer la deuda que pueden llegar hasta tres años si ha reanudado el pago del alquiler corriente y se considera capaz de cumplir un calendario de pagos. Una vez ordenada judicialmente la expulsión, debe notificarse un *commandement de quitter les lieux* y normalmente transcurren otros dos meses antes de poder ejecutarla.

A ello se añade la *trêve hivernale*, entre el 1 de noviembre y el 31 de marzo, como regla general, no se ejecutan expulsiones de viviendas, aunque el procedimiento judicial pueda continuar. En consecuencia, un desahucio por impago en Francia puede prolongarse durante muchos meses y, dependiendo de las circunstancias, superar ampliamente el año. La protección del propietario francés no se basa, por tanto, en expulsar rápidamente al inquilino que deja de pagar.

Lo interesante del sistema francés es que intenta reducir por otra vía el riesgo económico que asume el propietario. El principal instrumento es *Visale*[65], una garantía gratuita gestionada por Action Logement que actúa como fiador del inquilino y garantiza al propietario el cobro de las rentas dentro de los límites establecidos.

Visale no es universal. Uno de sus principales grupos de beneficiarios son los jóvenes de 18 a 30 años, cualquiera que sea en términos generales su situación —estudiantes, trabajadores, desempleados, etc.—, aunque existen requisitos específicos según los casos. Para los mayores de 30 años la cobertura está mucho más vinculada a determinadas situaciones laborales, movilidad profesional y condiciones de ingresos. Es, por tanto, un mecanismo especialmente dirigido a facilitar el acceso de los jóvenes al mercado de alquiler

[64] Agence nationale pou l'information sur le Logement. Réagissez dès le premier impayé.
[65] VISALE. FR

y, simultáneamente, reducir el riesgo que percibe el propietario al alquilarles una vivienda.

Para los nuevos contratos acogidos al sistema, Visale puede cubrir en el parque privado hasta 36 mensualidades impagadas durante los tres primeros años de ocupación, además de determinados daños en la vivienda, hasta los límites establecidos. Cuando se produce el impago, Action Logement abona al propietario las cantidades garantizadas y posteriormente reclama la deuda al inquilino.

El interés del modelo francés está precisamente en esta separación de responsabilidades. El inquilino mantiene las garantías judiciales y sociales frente al desahucio, que puede ser prolongado, pero el propietario no tiene necesariamente que soportar durante todo ese período la pérdida de sus ingresos.

De esta forma se intenta compatibilizar la protección social del arrendatario con la seguridad económica del arrendador. Si el objetivo de una política de vivienda es movilizar viviendas vacías o infrautilizadas hacia el alquiler residencial, junto a las medidas fiscales o las limitaciones de determinados usos puede resultar igualmente importante ofrecer al pequeño propietario garantías que reduzcan el riesgo real y, sobre todo, la percepción de inseguridad asociada al alquiler.

Berlín: impago del alquiler y protección del propietario

En Berlín, como en el resto de Alemania, el propietario puede resolver el contrato cuando el impago alcanza una determinada entidad. El Código Civil alemán (BGB) permite la resolución extraordinaria y sin preaviso (*fristlose Kündigung*) cuando el inquilino deja de pagar durante dos vencimientos consecutivos una cantidad relevante de la renta o cuando, durante un período superior a dos vencimientos, acumula una deuda equivalente a dos mensualidades.

Esto no significa, sin embargo, que el propietario pueda recuperar inmediatamente la vivienda. Si el arrendatario no la abandona voluntariamente después de la resolución del contrato, debe interponerse una demanda de desahucio (*Räumungsklage*) y obtener una resolución judicial antes de proceder a la ejecución.

El sistema alemán incorpora además un importante mecanismo de protección del inquilino[66]. La resolución extraordinaria por impago puede quedar sin efecto si, dentro de los dos meses siguientes a la pendencia judicial de la demanda de desahucio, se abona íntegramente la deuda o un organismo público se compromete a satisfacerla. Esta posibilidad, conocida como *Schonfristzahlung*, no puede utilizarse nuevamente si el arrendatario ya se benefició de ella en los dos años anteriores.

[66] Berlín. Berliner Sozialrecht.

En Berlín los servicios sociales desempeñan precisamente una función preventiva. Cuando existe riesgo de pérdida de la vivienda, el Sozialamt o el Jobcenter pueden, en determinadas circunstancias, asumir las deudas de alquiler para evitar que el inquilino quede sin vivienda. La normativa federal establece además que cuando llega al juzgado una demanda de desahucio por impago, éste debe comunicar determinadas circunstancias del procedimiento a los servicios sociales competentes. Se intenta así intervenir antes de que se produzca la pérdida definitiva de la vivienda.

Por tanto, tampoco Berlín basa la protección del propietario en un desahucio especialmente rápido. El impago de dos mensualidades puede permitir la resolución inmediata del contrato, pero la recuperación efectiva de la vivienda requiere procedimiento judicial si el inquilino no se marcha voluntariamente y, durante el proceso, existen mecanismos destinados precisamente a evitar el desahucio mediante el pago de la deuda.

Existe, además, una peculiaridad importante. Los propietarios suelen acompañar la resolución extraordinaria por impago de una resolución ordinaria del contrato. El pago de la deuda dentro del período de gracia puede neutralizar la primera, pero no hace desaparecer automáticamente la resolución ordinaria, cuya validez deberá valorarse conforme a las circunstancias del caso.

La diferencia más interesante respecto de París se encuentra en la protección económica directa del propietario. Alemania no dispone de un mecanismo general comparable a Visale, mediante el cual una entidad institucional garantice gratuitamente hasta un determinado número de mensualidades a amplios grupos de inquilinos. El propietario puede recurrir a garantías contractuales y seguros privados, pero el sistema público berlinés actúa principalmente intentando conservar la vivienda del arrendatario y, cuando concurren los requisitos, pagando o asumiendo su deuda.

El resultado es un modelo diferente, pero basado también en separar parcialmente el problema social del impago del conflicto entre propietario e inquilino. Si la Administración asume los atrasos y evita el desahucio, el inquilino conserva su vivienda y el propietario recupera las rentas que se le adeudan.

Desde la perspectiva de aumentar la oferta de alquiler, el modelo berlinés presenta, sin embargo, una diferencia relevante respecto del francés. Francia ofrece con Visale una garantía previa y conocida por el propietario antes de celebrar el contrato, especialmente importante para los jóvenes de 18 a 30 años. Berlín interviene fundamentalmente cuando el problema ya se ha producido. Por ello, aunque el sistema alemán puede reducir las pérdidas económicas derivadas de determinados impagos, ofrece al pequeño propietario una garantía previa menos clara que el modelo francés.

Amsterdam: prevención del impago antes del desahucio

En Amsterdam, como en el conjunto de los Países Bajos, el impago del alquiler puede dar lugar a la resolución del contrato y al desahucio, pero tampoco existe un sistema de expulsión automática o especialmente rápida. La legislación neerlandesa concede una fuerte protección a la estabilidad del arrendatario y, si éste no acepta la terminación del contrato, el propietario debe acudir a los tribunales.

En los procedimientos por incumplimiento, el propietario puede acudir directamente al juez solicitando la resolución del contrato y el desalojo sin necesidad de realizar previamente el procedimiento ordinario de denuncia del contrato. Sin embargo, la resolución no puede ejecutarse unilateralmente: es necesaria la intervención judicial.

La práctica de los tribunales neerlandeses resulta bastante precisa respecto de la importancia que debe alcanzar la deuda. Como criterio general, la resolución del contrato y el desalojo por impago se conceden cuando la deuda acumulada alcanza tres mensualidades de alquiler. Si es inferior a tres mensualidades, la solicitud de resolución y desalojo es, en principio, rechazada. En caso de impagos reiterados puede admitirse con una deuda de dos mensualidades cuando el inquilino ya haya sido condenado judicialmente por atrasos durante el año anterior.[67]

Pero probablemente lo más interesante del sistema neerlandés no sea la rapidez del desahucio, sino el intento de actuar antes de llegar a él. El propietario que detecta un impago tiene obligaciones destinadas a establecer contacto con el inquilino, ofrecer posibilidades de solución y comunicar la situación a los servicios municipales competentes para que puedan intervenir tempranamente frente al problema de endeudamiento.

Esta intervención preventiva tiene además consecuencias jurídicas. Los propios tribunales señalan que, antes de solicitar la resolución del contrato y el desalojo por impago, el propietario debe acreditar que ha cumplido las obligaciones de información y comunicación establecidas para prevenir las deudas. Su incumplimiento puede incluso contribuir a que el juez rechace la resolución y el desalojo solicitados.

Si finalmente se inicia el procedimiento judicial, tampoco estamos ante un mecanismo especialmente rápido. La justicia neerlandesa señala que un procedimiento ordinario sobre conflictos de alquiler dura como mínimo tres meses y frecuentemente más de seis meses, dependiendo de las circunstancias.

---

[67] Vraag en antwoord. Mag mijn verhuurder de huur opzeggen van mijn woning? (¿Puede mi casero rescindir el contrato de alquiler de mi vivienda?

Existen procedimientos urgentes (*kort geding*), que pueden resolverse con mayor rapidez, pero requieren que concurra la correspondiente urgencia.

Por tanto, Amsterdam tampoco protege al propietario mediante un desahucio inmediato del inquilino que deja de pagar. Su modelo intenta intervenir antes de que una deuda relativamente pequeña se convierta en una situación irreversible y termine provocando la pérdida de la vivienda.

La diferencia respecto de París vuelve a ser importante. No existe un sistema general equivalente a Visale que garantice gratuitamente al propietario hasta un determinado número de mensualidades desde el momento en que celebra el contrato. La protección se orienta fundamentalmente hacia la prevención del endeudamiento y la intervención temprana de los servicios municipales.

Desde el punto de vista de la oferta de vivienda privada en alquiler, este modelo presenta ventajas y limitaciones. Puede evitar que un problema económico transitorio del inquilino termine convirtiéndose en una deuda elevada y en un largo procedimiento judicial, lo que beneficia simultáneamente al inquilino y al propietario. Pero ofrece al pequeño propietario una garantía económica previa menos intensa que el sistema francés, porque no elimina por sí mismo el riesgo de dejar de percibir las rentas mientras se resuelve el problema.

Se configura así un tercer modelo, París garantiza parcialmente el riesgo antes de que se produzca mediante Visale, Berlín puede intervenir sobre la deuda para evitar la pérdida de la vivienda, y Amsterdam pone especialmente el acento en detectar el impago e intervenir tempranamente antes de que la deuda alcance una dimensión que conduzca al desahucio.

Nueva York: procedimiento judicial y ayudas para evitar el desahucio

En Nueva York el impago del alquiler permite al propietario iniciar un procedimiento específico de desahucio por falta de pago (*nonpayment eviction case*), pero tampoco estamos ante un sistema de expulsión automática o especialmente rápida.

Antes de acudir al *Housing Court*[68], el propietario debe reclamar formalmente las cantidades adeudadas. La legislación exige un requerimiento escrito concediendo al inquilino al menos 14 días para pagar la deuda o abandonar la vivienda. Si transcurre ese plazo sin que pague, el propietario puede presentar la demanda de desahucio por impago.

A partir de ese momento comienza el procedimiento judicial. El propietario no puede recuperar por sí mismo la vivienda, cambiar las cerraduras o expulsar al ocupante. Para ello necesita una sentencia que reconozca su derecho a la

[68] New York State Unificied Court System. Startig a Nonpayment Case.

posesión y una orden judicial de desahucio (*warrant of eviction*), cuya ejecución corresponde a un *marshal* o *sheriff*.

Incluso después de obtener la sentencia y la orden de desahucio, la expulsión no es inmediata. El *marshal* debe entregar al inquilino un aviso de desahucio con un mínimo de 14 días antes de proceder materialmente a la recuperación de la vivienda.

Además, el juez conserva una capacidad importante para suspender la ejecución. En determinadas situaciones de especial dificultad para encontrar una vivienda alternativa o de graves consecuencias personales o familiares, el tribunal puede aplazar el desahucio hasta un año, aunque durante ese período el inquilino debe abonar las cantidades que correspondan por continuar ocupando la vivienda.

Existe también una protección especialmente importante frente al impago: mientras no se haya ejecutado materialmente el desahucio, el pago íntegro de las rentas adeudadas puede paralizarlo. Por tanto, el sistema intenta que la pérdida de la vivienda sea el último resultado cuando todavía es posible solucionar la deuda.

Nueva York complementa esta protección judicial con una intervención pública destinada precisamente a pagar los atrasos y evitar que el conflicto termine en desahucio. La Human Resources Administration (HRA) dispone de las denominadas Emergency Assistance Grants o *One Shot Deals*, ayudas económicas extraordinarias que pueden utilizarse para satisfacer deudas de alquiler cuando el hogar se encuentra en riesgo de perder su vivienda. No es necesario que exista todavía un procedimiento judicial para solicitar determinadas ayudas.

Existen además programas como CityFHEPS y FHEPS, que proporcionan ayudas continuadas al alquiler a determinados hogares en situación de vulnerabilidad o riesgo de quedarse sin vivienda, y una red municipal de prevención del sinhogarismo denominada *Homebase*. Nueva York dispone asimismo de asistencia jurídica gratuita para inquilinos que afrontan procedimientos de desahucio a través de su sistema *Right to Counsel*.

Desde la perspectiva del propietario, el modelo presenta una característica parecida a Berlín, la Administración puede intervenir pagando o contribuyendo a pagar la deuda del inquilino, de manera que evitar el desahucio puede significar simultáneamente que el propietario recupere las rentas pendientes. Pero no existe un mecanismo general equivalente a Visale mediante el cual, desde el momento de firmarse el contrato, una institución garantice gratuitamente al pequeño propietario un número determinado de mensualidades ante un futuro impago.

Por tanto, Nueva York tampoco protege al propietario mediante un desahucio especialmente rápido. Su modelo combina la posibilidad de resolver judicialmente el contrato por impago con importantes garantías procesales para el inquilino y, sobre todo, con ayudas económicas y servicios preventivos

destinados a satisfacer los atrasos antes de que la deuda termine provocando la pérdida de la vivienda.

Comparado con los casos anteriores, vuelve a aparecer una idea común, proteger al inquilino frente al desahucio y proteger al propietario frente al impago no son necesariamente objetivos contrapuestos. La intervención pública sobre la deuda puede permitir que el propietario cobre y que el inquilino conserve la vivienda, evitando trasladar íntegramente al pequeño arrendador el coste de una situación de vulnerabilidad social.

Vancouver: un procedimiento de desahucio considerablemente más rápido

Vancouver presenta una diferencia importante respecto de las ciudades analizadas anteriormente. La legislación de British Columbia establece un procedimiento por impago relativamente rápido y reglado, en el que interviene inicialmente un organismo administrativo especializado, la *Residential Tenancy Branch* (RTB)[69].

El inquilino está obligado a pagar íntegramente la renta en la fecha establecida. Desde el primer día de retraso, incluso aunque sólo se adeude una parte de la mensualidad, el propietario puede notificar un *10 Day Notice to End Tenancy for Unpaid Rent or Utilities*.

Una vez recibido este requerimiento, el inquilino dispone únicamente de cinco días para adoptar una de dos decisiones: pagar íntegramente la cantidad pendiente, en cuyo caso el aviso queda sin efecto, o impugnarlo ante la Residential Tenancy Branch.

Si no paga ni presenta la impugnación dentro de esos cinco días, legalmente se considera que ha aceptado la finalización del contrato y debe abandonar la vivienda en la fecha indicada en la notificación, que no puede ser anterior a diez días desde su recepción.

El sistema incorpora además un procedimiento especialmente ágil denominado *Direct Request*. Si el inquilino no ha pagado ni impugnado el aviso dentro del plazo, el propietario puede solicitar a la Residential Tenancy Branch una Order of Possession sin necesidad de celebrar una audiencia ordinaria de resolución del conflicto. La RTB puede conceder simultáneamente la posesión de la vivienda y una orden de pago de las rentas adeudadas.

Si el inquilino impugna el aviso dentro de los cinco días, la controversia sí debe resolverse ante la RTB. Si ésta rechaza la impugnación y confirma la terminación del contrato, debe conceder al propietario la correspondiente *Order of Possession*.

[69] Brithish Columbia. Paying rent.

La existencia de una orden administrativa tampoco autoriza al propietario a expulsar personalmente al inquilino, cambiar las cerraduras o retirar sus pertenencias. Si el ocupante continúa en la vivienda, la orden debe ejecutarse judicialmente. Para ello se acude a la Supreme Court of British Columbia, que puede emitir un *Writ of Possession*, cuya ejecución material corresponde exclusivamente a un *court bailiff* autorizado.

Existe además una posibilidad de revisión de determinadas decisiones de la RTB, aunque en los procedimientos de posesión y desahucio por impago el plazo para solicitarla es extraordinariamente breve, dos días desde la recepción de la decisión.

Por tanto, Vancouver sí presenta una diferencia sustancial respecto de París, Berlín, Amsterdam o Nueva York. La seguridad del propietario descansa en mayor medida en la rapidez con la que puede iniciarse y tramitarse la recuperación de la vivienda cuando se produce un impago. No es necesario esperar a acumular dos o tres mensualidades, un solo día de retraso permite iniciar el procedimiento y el inquilino dispone de cinco días para pagar o impugnar.

Esto no significa que la recuperación material de la vivienda se produzca necesariamente en diez días. Si existe impugnación, revisión o resistencia a abandonar el inmueble, será necesaria la intervención de la RTB y eventualmente de los tribunales y del *court bailiff*. Pero el punto de partida es claramente más favorable al propietario que en las ciudades europeas analizadas.

Vancouver representa así un modelo distinto. París intenta reducir previamente el riesgo económico mediante Visale; Berlín y Ámsterdam ponen mayor énfasis en evitar que el impago termine en pérdida de la vivienda; Nueva York combina el procedimiento judicial con importantes ayudas para satisfacer atrasos, Vancouver proporciona al propietario un mecanismo administrativo particularmente rápido para reaccionar desde el primer impago y recuperar jurídicamente la posesión de la vivienda.

Barcelona, Málaga y España: el desahucio por impago

Barcelona y Málaga están sometidas al mismo régimen jurídico básico en materia de desahucio por impago, establecido fundamentalmente por la Ley de Arrendamientos Urbanos y la Ley de Enjuiciamiento Civil.

La legislación española permite al propietario resolver el contrato desde el primer impago de la renta. No es necesario, por tanto, que se acumulen dos o tres mensualidades. Sin embargo, una cosa es que exista jurídicamente causa para resolver el contrato y otra muy diferente el tiempo necesario para recuperar efectivamente la vivienda.

Desde 2025 existe, además, con carácter general, un trámite previo a la demanda. Debe intentarse una negociación o alguno de los medios adecuados

de solución de controversias (MASC) establecidos por la Ley Orgánica 1/2025. Si el intento fracasa o no obtiene respuesta, queda abierta la vía judicial.

Presentada y admitida la demanda de desahucio por falta de pago, el juzgado requiere al inquilino para que, en el plazo de diez días, pague las cantidades debidas, abandone la vivienda o formule oposición. Si no realiza ninguna de estas actuaciones, el procedimiento puede continuar directamente hacia el lanzamiento sin necesidad de celebrar juicio.

El inquilino puede, en determinadas circunstancias, evitar el desahucio pagando todo lo que debe, mediante la denominada enervación del desahucio. Como regla general sólo puede hacerlo una vez durante la relación arrendaticia. El propietario puede impedir esta posibilidad si ha requerido fehacientemente el pago con al menos treinta días de antelación a la presentación de la demanda y el inquilino no ha pagado.

Si el arrendatario se opone, se celebra el correspondiente juicio verbal. Una vez obtenida resolución favorable, el lanzamiento puede ejecutarse en la fecha fijada sin necesidad de iniciar un nuevo procedimiento.

Sobre el papel, por tanto, el procedimiento parece relativamente ágil. El problema aparece cuando se compara este diseño legal con el funcionamiento real de los tribunales. Según el Consejo General del Poder Judicial, los denominados *verbales arrendaticios* tuvieron en España una duración media de 8,5 meses en 2023, frente a 5,5 meses en 2019. En Cataluña la duración media era de 8,2 meses y en Andalucía de 8,5 meses. Estos datos no corresponden exclusivamente a desahucios por impago ni miden exactamente el tiempo transcurrido entre el primer recibo impagado y el lanzamiento, pero constituyen el indicador oficial disponible más próximo.

La evolución es además significativa. En Cataluña estos procedimientos pasaron de una duración media de 5 meses en 2019 a 6,4 en 2020, 7,1 en 2021, 7,9 en 2022 y 8,2 meses en 2023. A estos tiempos pueden añadirse problemas de notificación, oposición del arrendatario, señalamiento de la vista, recursos o situaciones de vulnerabilidad. El problema español parece encontrarse, por tanto, menos en la regulación inicial del desahucio que en el tiempo efectivo y, sobre todo, difícilmente previsible que puede necesitar el propietario para recuperar la vivienda.

Cuando la vivienda constituye el domicilio habitual y existe vulnerabilidad económica o social, intervienen además los servicios sociales. La legislación ordinaria permite suspender temporalmente el procedimiento para que las Administraciones adopten las medidas correspondientes, con plazos máximos de dos meses cuando el propietario es persona física y cuatro cuando es persona jurídica.

A ello se añade todavía en 2026 el régimen extraordinario procedente de las medidas adoptadas durante la pandemia. Hasta el 31 de diciembre de 2026, determinados arrendatarios económicamente vulnerables y sin alternativa habitacional pueden solicitar la suspensión extraordinaria del desahucio. Sin

embargo, la legislación actualmente vigente establece una protección específica para el pequeño propietario, si es titular de dos o menos viviendas, el procedimiento debe continuar.

La protección de una familia vulnerable que no puede pagar el alquiler y carece de alternativa habitacional parece razonable. Lo que resulta más discutible es que el coste económico de esa política social pueda recaer durante meses sobre un propietario particular que ha puesto su vivienda en alquiler. La protección social del inquilino y la protección económica del propietario no deberían plantearse como intereses necesariamente contrapuestos.

Precisamente aquí aparece una diferencia importante respecto de algunos de los modelos analizados anteriormente. España puede suspender o retrasar un lanzamiento por razones sociales, pero no dispone de un sistema general comparable a Visale que garantice al pequeño propietario el cobro de la renta mientras se resuelve la situación.

Una posible reforma debería actuar en dos direcciones. El impago ordinario de un arrendatario no vulnerable debería disponer de un procedimiento realmente rápido y, sobre todo, previsible. Cuando exista vulnerabilidad acreditada y la Administración considere necesario suspender temporalmente el lanzamiento, debería asumir desde ese momento el pago de la renta al propietario, en lugar de trasladarle el coste de una política pública de protección social.

Con carácter preventivo podría establecerse además un sistema público de garantía de alquileres similar al francés, especialmente dirigido a pequeños propietarios que alquilen viviendas habituales a jóvenes, trabajadores con ingresos irregulares u otros colectivos que encuentran dificultades para aportar avales.

De esta manera sería posible proteger al inquilino vulnerable sin trasladar esa responsabilidad al propietario y, al mismo tiempo, reducir uno de los elementos de inseguridad que pueden disuadir a algunos propietarios de incorporar sus viviendas al mercado de alquiler. Si el objetivo es aumentar la oferta, no basta con incentivar o presionar para que las viviendas se alquilen; también es necesario ofrecer una seguridad razonable a quien decide ponerlas en el mercado.

Corolario. Una política de vivienda necesariamente múltiple e integrada

La principal conclusión de este trabajo no consiste en identificar una medida concreta que pueda resolver el problema de la vivienda. Es justamente la contraria. La vivienda forma parte del hecho urbano y, como tal, no puede analizarse ni gestionarse aisladamente de las restantes dinámicas que transforman la ciudad.

Esta consideración tampoco constituye una novedad metodológica. Las políticas urbanas integradas comenzaron a desarrollarse en Europa desde los primeros proyectos piloto urbanos de 1992 y adquirieron una dimensión mucho mayor con los programas URBAN iniciados en 1994. Su planteamiento partía de una evidencia, los problemas complejos de la ciudad no pueden resolverse mediante políticas sectoriales que actúan independientemente unas de otras. Regeneración urbana, vivienda, actividad económica, cohesión social, movilidad, medio ambiente o espacio público debían considerarse conjuntamente.

Las Agendas Urbanas incorporaron posteriormente esta misma metodología. La Agenda Urbana de Málaga, aprobada en 2015, planteaba expresamente una estrategia integrada de sostenibilidad urbana y advertía ya, entre otras cuestiones, sobre la capacidad de carga turística de la ciudad antigua, la saturación de determinados ámbitos y la coexistencia creciente de usos no residenciales. Años después, la Agenda Urbana Española de 2019 consolidaría esta misma perspectiva a escala estatal.

Por ello resulta especialmente llamativo que, pese a disponer desde hace décadas de esta cultura de planificación integrada, las políticas de vivienda hayan continuado planteándose con frecuencia como una sucesión de actuaciones independientes y, en ocasiones, incluso contradictorias.

La comparación realizada entre París, Berlín, Viena, Ámsterdam, Nueva York, Vancouver, Barcelona y Málaga muestra precisamente que las ciudades con políticas residenciales más consolidadas no funcionan de esa manera. Ninguna confía exclusivamente en construir más viviendas, regular los alquileres, penalizar la vivienda vacía, limitar el alojamiento turístico o proporcionar ayudas. Utilizan simultáneamente varios de estos instrumentos porque cada uno actúa sobre una parte distinta del problema.

Tan razonable es penalizar una vivienda que permanece voluntariamente vacía durante años como regular los precios del alquiler cuando un mercado alcanza niveles extraordinarios de tensión, limitar la transformación de viviendas en alojamientos turísticos como aumentar la oferta pública y asequible, adquirir edificios existentes como urbanizar nuevo suelo, proteger al inquilino vulnerable como proporcionar garantías al pequeño propietario frente al impago.

No son actuaciones incompatibles. Su eficacia depende precisamente de que formen parte de una misma estrategia.

El objetivo común puede formularse de una manera bastante sencilla, evitar que desaparezca vivienda de la oferta residencial de la ciudad y conseguir que tanto la vivienda existente como la que se construya continúe cumpliendo prioritariamente una función residencial.

Una ciudad puede construir miles de viviendas nuevas y perder simultáneamente otras tantas porque permanecen desocupadas, se convierten en segundas residencias escasamente utilizadas, pasan al alojamiento turístico o temporal, cambian hacia otros usos económicamente más rentables o dejan de resultar accesibles para la población residente. Si únicamente contamos las viviendas nuevas y no observamos qué está ocurriendo con el parque existente, tendremos una visión incompleta de la política de vivienda.

Aquí se encuentra una de las diferencias fundamentales entre Málaga y varias de las ciudades estudiadas. París, Berlín, Viena o Ámsterdam llevan décadas considerando la vivienda asequible como una infraestructura urbana que debe producirse, financiarse, conservarse y acumularse. Vancouver utiliza conjuntamente fiscalidad, regulación del alquiler turístico, suelo público y financiación de vivienda asequible. Nueva York combina regulación de alquileres, financiación pública masiva, incentivos privados, preservación del parque asequible y agilización administrativa. Barcelona ha ido incorporando progresivamente muchos de estos instrumentos dentro del mismo marco jurídico español.

Y muchas de esas ciudades aplican medidas que, desde nuestra perspectiva habitual, pueden parecer extraordinariamente intensas, impuestos relevantes sobre viviendas vacías o segundas residencias, obligación de devolver viviendas al uso residencial, restricciones temporales muy severas al alquiler turístico, control de la capacidad hotelera, regulación de rentas, adquisición pública de edificios o garantías institucionales frente al impago.

No se trata de copiar mecánicamente esos instrumentos. Las condiciones jurídicas, económicas y urbanas son distintas. Lo que resulta trasladable es la lógica que los relaciona.

En Málaga la cuestión tiene además una singularidad importante, muchos de los problemas que ahora intentamos regular habían sido detectados con bastante antelación. Ya en 2010 se planteaba la necesidad de analizar la capacidad de carga turística de la ciudad antigua. La Agenda Urbana de 2015 advertía de la saturación de determinadas áreas del centro histórico y de los efectos de la concentración de actividades turísticas y no residenciales. El proyecto europeo Alter Eco analizó posteriormente la intensidad del uso turístico y, en 2018, los propios documentos municipales señalaban el fuerte crecimiento de las viviendas turísticas, la terciarización, el incremento del alquiler, la pérdida de oferta residencial de larga duración y el descenso de población residente en el centro.

El problema, por tanto, no fue tanto la falta de diagnóstico como la falta de una respuesta proporcional al diagnóstico.

Durante años el crecimiento de la vivienda turística continuó prácticamente sin una intervención urbanística suficiente. Cuando comenzaron a adoptarse medidas, Málaga recurrió inicialmente a un sistema de porcentajes de viviendas turísticas respecto de las residenciales en determinados ámbitos. Ese tipo de instrumento tenía sentido como primera respuesta, pero pertenecía en buena medida a una etapa de regulación que otras ciudades habían comenzado muchos años antes.

La comparación realizada muestra hasta qué punto el debate ha avanzado. París puede exigir que la pérdida de una vivienda residencial se compense creando otra superficie de vivienda. Berlín parte directamente de que una vivienda no puede sustraerse libremente de su función residencial. Ámsterdam no sólo limita las viviendas turísticas, sino la capacidad turística general. Vancouver restringe el alquiler turístico esencialmente a la vivienda principal y dirige la necesidad de alojamiento hacia hoteles específicamente construidos para ello. Barcelona ha evolucionado desde una regulación territorial de la capacidad turística hacia la previsión de no renovar las actuales habilitaciones de viviendas de uso turístico en 2028.

Mientras tanto, Málaga ha tenido que modificar sucesivamente los criterios del PGOU, ampliar restricciones, suspender nuevas autorizaciones y volver a revisar su normativa. Ello evidencia una política fundamentalmente reactiva, se actúa sobre las consecuencias de un proceso después de que éste haya alcanzado una dimensión considerable.

El salto necesario consiste precisamente en abandonar esa lógica. No preguntarnos solamente cuántas viviendas turísticas admite un barrio, sino cuánta vivienda residencial necesita conservar la ciudad y qué usos son compatibles con ese objetivo.

Algo parecido sucede con la política de vivienda protegida. Durante los últimos años Málaga ha recuperado una capacidad de promoción que había disminuido considerablemente. La utilización de suelo municipal, promoción directa, fondos europeos, financiación estatal y autonómica, colaboración público-privada, cooperativas, derechos de superficie y nuevas fórmulas sobre suelos dotacionales supone un cambio positivo que debe reconocerse.

Pero la comparación internacional obliga a diferenciar dos cuestiones, producir vivienda protegida y disponer de un sistema estructural de vivienda asequible no son exactamente lo mismo.

Viena conserva aproximadamente 420.000 viviendas municipales y subvencionadas. Berlín supera las 400.000 vinculadas a sus empresas públicas. Ámsterdam conserva una extraordinaria capacidad de intervención a través de sus corporaciones de vivienda y de la propiedad municipal del suelo. París construye, pero también compra edificios existentes. Barcelona ha duplicado aproximadamente su parque bajo gestión municipal durante la última década y utiliza construcción, adquisición, tanteo y retracto, cooperativas y financiación institucional. El elemento común es la acumulación.

Una vivienda financiada con recursos públicos no debería desaparecer del sistema cuando transcurra un determinado plazo y pasar simplemente al mercado libre. Si eso ocurre, cada generación tiene que volver a financiar el parque asequible que la generación anterior dejó perder. La experiencia española durante buena parte del siglo XX explica en buena medida por qué nuestras ciudades disponen hoy de un patrimonio público tan pequeño en comparación con Viena o Berlín.

Por eso el reto de Málaga ya no consiste únicamente en recuperar la producción, sino en convertir el esfuerzo reciente en un sistema permanente, acumulativo e integral. El propio análisis realizado llega a esa conclusión, conservar durante períodos muy largos la vivienda financiada públicamente, disponer de financiación estable, ampliar el sector cooperativo y de lucro limitado, adquirir vivienda existente, movilizar vivienda vacía, utilizar tanteo y retracto, proteger el parque frente a otros usos, actuar sobre las segundas residencias cuando produzcan presión, garantizar al propietario el alquiler y utilizar regulación de precios cuando exista una situación especialmente tensionada.

Pero al mismo tiempo es imprescindible aumentar de manera sostenida la oferta real de vivienda, y especialmente de vivienda asequible. Esto exige disponer no simplemente de suelo clasificado como urbanizable, sino de suelo efectivamente urbanizado y preparado para edificar, tanto público como privado. La distinción es fundamental. La existencia sobre el papel de grandes cantidades de suelo urbanizable no produce viviendas por sí misma. En el caso de Málaga existe una importante capacidad residencial pendiente de ejecución dentro del planeamiento vigente; el problema se encuentra también en la lentitud y financiación de los procesos de urbanización.

Por ello deben recuperarse mecanismos de financiación de la urbanización y de la promoción residencial, especialmente cuando su finalidad sea producir vivienda asequible. La colaboración público-privada puede desempeñar aquí una función importante, junto con cooperativas y otras fórmulas colectivas, siempre que la aportación de recursos públicos o las ventajas urbanísticas concedidas tengan como contrapartida efectiva la producción y permanencia de vivienda a precios asequibles.

La reducción de la burocratización administrativa constituye igualmente una necesidad. Agilizar la tramitación de instrumentos urbanísticos, proyectos de urbanización, licencias y promociones residenciales puede reducir años de espera y costes financieros. Pero agilizar no debe confundirse con desregular. La emergencia residencial no puede utilizarse para justificar la pérdida de zonas verdes, equipamientos, calidad urbana o protección territorial. Simplificar procedimientos significa conseguir que la Administración funcione mejor, no disminuir las garantías del planeamiento.

Otra pieza esencial es una política presupuestaria estable. No puede existir una política estructural de vivienda sin financiación suficiente y mantenida durante décadas. Esa financiación debe permitir construir y adquirir vivienda pública, urbanizar suelo, rehabilitar edificios, ejercer tanteo y retracto, apoyar

cooperativas, garantizar alquileres y ayudar directamente a quienes no pueden acceder a los precios actuales.

Y tan importante como construir nuevas viviendas es no volver a perder el patrimonio público y protegido que consigamos crear. Ésta ha sido una de las debilidades históricas del modelo español. La vivienda construida o adquirida mediante un esfuerzo público significativo debería conservar permanentemente, o durante períodos muy prolongados, su función asequible. De lo contrario, seguiremos reconstruyendo continuamente un parque público que periódicamente vuelve a desaparecer.

Todo ello debe acompañarse de ayudas públicas dirigidas a la demanda que realmente las necesita. Pero también aquí oferta y demanda tienen que coordinarse. Subvencionar indiscriminadamente a los hogares en un mercado con una oferta muy rígida puede terminar trasladando una parte de la ayuda a los precios. Las ayudas deben reducir el esfuerzo económico de quienes realmente las necesitan y formar parte simultáneamente de una política de ampliación de la vivienda asequible.

Y existe finalmente una cuestión temporal decisiva. Quienes actualmente soportan alquileres incompatibles con sus ingresos no pueden esperar diez o quince años a que los nuevos desarrollos urbanísticos estén terminados. De ahí la necesidad de combinar las políticas estructurales de medio y largo plazo con medidas capaces de producir efectos inmediatos, regulación de alquileres en las zonas tensionadas, control del alquiler temporal y por habitaciones cuando se utilice para eludir esa regulación, movilización de vivienda vacía, fiscalidad sobre segundas viviendas infrautilizadas, limitación de la transformación residencial hacia usos turísticos, adquisición pública de vivienda existente, tanteo y retracto y, cuando sea jurídicamente posible y proporcionado, medidas sobre aquellas adquisiciones que retiren permanentemente vivienda de la función residencial.

A ello habría que añadir una pieza que este estudio ha permitido completar y que refuerza especialmente bien la idea de política integral, la protección del propietario frente al impago. Si queremos movilizar viviendas hacia el alquiler habitual, no basta con penalizar la desocupación o restringir usos alternativos. También hay que reducir los riesgos de quien decide poner su vivienda en alquiler. La experiencia francesa de Visale muestra que es posible mantener las garantías sociales del inquilino y, simultáneamente, evitar que el pequeño propietario soporte durante meses la pérdida de sus ingresos.

Cuando exista vulnerabilidad real, la protección social debe corresponder a la sociedad y no recaer exclusivamente sobre un propietario particular. Cuando no exista esa vulnerabilidad, el procedimiento frente al impago debe ser suficientemente rápido y, sobre todo, previsible. Esta pieza no contradice las anteriores, las completa.

Finalmente, ninguna estrategia de esta dimensión puede depender de una única Administración. Estado, comunidades autónomas y ayuntamientos intervienen en fiscalidad, legislación de vivienda, financiación, urbanismo, suelo, servicios

sociales y vivienda pública. Sin coordinación, incluso instrumentos individualmente acertados pueden neutralizarse entre sí.

El problema de la vivienda no necesita, por tanto, una medida milagrosa, sino una política estructural e integral, a fuerza de ser redundante, es necesario repetirlo: aumentar la oferta de suelo efectivamente urbanizado y de vivienda asequible, movilizar el parque existente, conservar permanentemente la vivienda protegida, intervenir sobre los usos que eliminan vivienda habitual, ayudar a quienes no pueden acceder al mercado, financiar la urbanización y la construcción, reducir los tiempos administrativos, regular los precios cuando la tensión lo haga necesario, proporcionar seguridad a los propietarios y coordinar todas estas actuaciones mediante una financiación suficiente y sostenida.

La experiencia de las ciudades estudiadas demuestra que regulación y aumento de la oferta no son políticas contrapuestas. Forman parte de una misma estrategia y operan además en tiempos distintos.

De eso se trata finalmente, de actuar sobre la emergencia actual mientras se construyen las condiciones estructurales que permitan recuperar progresivamente el equilibrio entre los precios de la vivienda, las rentas de los hogares y las necesidades reales de la población.

.

Ciudad	¿Cuándo se considera vacía / infrautilizada?	Instrumento principal	Penalización / actuación	Segunda residencia	Rasgo más interesante
París	Vivienda habitable desocupada **al menos 1 año**. Una ocupación superior a 90 días consecutivos evita su consideración como vacía	**Fiscal:** *Taxe sur les logements vacants* (TLV)	En 2026: **17%** de la *valeur locative cadastrale* el primer año y **34%**desde el segundo. Desde 2027: **30% y 60%**	Tratamiento fiscal específico y diferenciado; París aplica un **recargo del 60%**sobre la *taxe d'habitation* de las segundas residencias	Penalización fiscal creciente para favorecer que la vivienda vuelva al mercado
Berlín	Mantener una vivienda vacía durante **más de 3 meses** requiere autorización	**Administrativo:***Zweckentfremdungsverbot*	Puede ordenarse su retorno al uso residencial; multas de hasta **500.000 €**y posibilidad de nombrar un **administrador fiduciario (*Treuhänder*)**	Se admite una segunda residencia realmente utilizada; el problema es mantener injustificadamente la vivienda vacía	**Modelo especialmente coercitivo:** la Administración puede intervenir para conseguir que la vivienda vuelva al uso residencial
Viena	No desarrolla un régimen específicamente comparable a los anteriores para penalizar de forma general la vivienda vacía	Predominan las políticas de **oferta, vivienda social y regulación residencial**	Sin impuesto municipal específico de gran intensidad comparable al de París o Vancouver	Sin penalización estructural comparable a París, Vancouver o Nueva York	Su política se concentra mucho más en garantizar una enorme oferta de vivienda social y asequible que en penalizar la desocupación
Ámsterdam	La vivienda que permanece vacía durante **más de 6 meses** debe declararse al Ayuntamiento	**Administrativo y sancionador**	La Administración puede exigir su puesta en uso; multas y multas coercitivas (*dwangsom*)	Desde 2026 se restringen nuevas segundas residencias mediante **autorización y causa justificativa**	No se limita a penalizar: pretende **devolver efectivamente la vivienda al uso residencial**
Nueva York	El instrumento estudiado no exige propiamente que esté vacía: se dirige a determinadas viviendas de alto valor que **no constituyen residencia principal**	**Fiscal:** *Non-Primary Residence Property Surcharge*	Recargo sobre el valor fiscal: **0,8–1,3%** en determinadas casas de alto valor y **4–6,5%** en determinados condominios y cooperativas	Constituyen precisamente el principal objetivo: **segundas residencias y *pieds-à-terre* de lujo**	Grava la infrautilización residencial de inmuebles de gran valor aunque se utilicen ocasionalmente
Vancouver	Vivienda que no constituye residencia principal y permanece desocupada durante **más de 6 meses al año**, salvo excepciones	**Fiscal:** *Empty Homes Tax*	**3% anual del valor fiscal** de la vivienda	Una segunda residencia de uso ocasional puede quedar sometida al impuesto si no cumple las condiciones de ocupación o alquiler	**Declaración anual obligatoria de todos los propietarios**, que permite conocer y controlar efectivamente el uso del parque
Barcelona	Marco estatal y autonómico para determinar la vivienda desocupada	Instrumentos fiscales y administrativos legalmente disponibles, pero **sin un sistema municipal de movilización equiparable a París, Berlín, Ámsterdam o Vancouver**	Posibilidad de medidas fiscales y administrativas sobre vivienda desocupada, pero sin la intensidad de los modelos anteriores	**Sin una penalización específica relevante de la segunda residencia** comparable a París, Vancouver o Nueva York	Falta una política sistemática y de gran escala específicamente dirigida a vivienda vacía y segunda residencia
Málaga	Marco estatal y autonómico para determinar la vivienda desocupada	Instrumentos fiscales y administrativos legalmente disponibles, pero **sin un sistema municipal de movilización equiparable a París, Berlín, Ámsterdam o Vancouver**	Posibilidad de medidas fiscales y administrativas sobre vivienda desocupada, pero sin la intensidad de los modelos anteriores	**Sin una penalización específica relevante de la segunda residencia** comparable a París, Vancouver o Nueva York	Falta una política sistemática y de gran escala específicamente dirigida a vivienda vacía y segunda residencia

Ciudad	Régimen de la vivienda turística	Residencia principal	Segunda residencia / vivienda de inversión	Hoteles y otros alojamientos	Elemento más interesante
París	Regulación muy restrictiva. Registro obligatorio y fuerte control urbanístico	Puede alquilarse **máximo 90 días/año** desde 2025	No tiene derecho automático a esos 90 días. La transformación permanente exige autorizaciones y puede requerir **compensación con nueva superficie residencial**	El PLU bioclimático limita territorialmente nuevos alojamientos; en Paris Centre se prohíben nuevos apartamentos turísticos	**Si se pierde una vivienda residencial, puede exigirse crear vivienda sustitutoria.** Sanciones de hasta 100.000 € en determinados supuestos
Berlín	Convertir una vivienda en alojamiento turístico constituye *Zweckentfremdung*y requiere autorización	Puede alquilarse durante ausencias con autorización; hasta el **49 % de la vivienda** puede alquilarse con régimen más flexible si el residente sigue viviendo en ella	Una segunda residencia puede autorizarse hasta **90 días/año**, pero no es un derecho automático. Una vivienda de inversión no puede transformarse libremente en Airbnb	La pérdida permanente de vivienda puede exigir vivienda sustitutoria o compensación	**La vivienda debe conservar su función residencial**: la VUT y la vivienda vacía se someten al mismo principio jurídico
Viena	**No desarrollado todavía en el capítulo 2 del documento**	—	—	—	Conviene investigarla antes de incorporarla al cuadro definitivo
Ámsterdam	Sólo puede alquilarse turísticamente la vivienda habitual. Registro, permiso y comunicación de cada estancia	Máximo **30 noches/año**; desde abril de 2026, **15 noches** en ocho barrios de mayor presión	**No puede utilizarse turísticamente** una segunda residencia	B&B limitados por barrio y superficie. En hoteles rige el principio **"one-for-one"**: para abrir uno nuevo debe desaparecer otro; no aumenta el número total de habitaciones	Es el modelo más claro de **control de la capacidad turística global**, no solamente de las VUT
Nueva York	Para estancias inferiores a 30 días prácticamente desaparece el Airbnb de vivienda completa	El anfitrión debe **permanecer en la vivienda** y puede alojar como máximo a 2 huéspedes	No puede alquilarse completa por menos de 30 días cuando el propietario no está	Desde 2021 los nuevos hoteles necesitan generalmente un **special permit**urbanístico	**Separación casi absoluta entre vivienda residencial y alojamiento turístico profesional de corta estancia**
Vancouver	Sólo puede explotarse como *short-term rental*a **residencia principal**	Puede alquilarse completa durante ausencias del residente; no existe límite anual de 30/90 noches	**No puede ser VUT**una segunda residencia, vivienda de inversión o vivienda vacía	Política opuesta a Ámsterdam: **fomenta nuevos hoteles**, con objetivo aproximado de 10.000 habitaciones adicionales hasta 2050	**Turismo sí, pero mediante hoteles construidos para ello y no consumiendo viviendas residenciales**
Barcelona	PEUAT: regulación conjunta y territorial del alojamiento turístico. Actualmente no crecen las VUT y se prevé **no renovar las licencias en 2028**	La HUT catalana consiste en cesión de la vivienda completa; no funciona con el modelo de residencia principal de París/Vancouver	Las actuales habilitaciones están sometidas al régimen urbanístico temporal establecido por Cataluña	El PEUAT regula conjuntamente **hoteles, hoteles-apartamento, hostales, pensiones, albergues, VUT, hogares compartidos y otros alojamientos**	**Recuperar progresivamente vivienda:** unas 10.000 VUT podrían dejar de tener habilitación turística en 2028
Málaga	Desde agosto de 2025 están **suspendidas nuevas VUT en toda la ciudad**mientras se tramita una nueva ordenación	No exige que la VUT sea exclusivamente la residencia principal	El enorme parque existente puede continuar funcionando si mantiene su habilitación; las medidas actuales actúan fundamentalmente sobre **nuevas implantaciones**	En 2026 se amplía el control para evitar que edificios residenciales completos pasen a apartamentos turísticos, hostels u hospedaje	Ha pasado de regular las nuevas VUT a plantear el alojamiento turístico conjuntamente, pero **todavía no aborda de forma general la recuperación del stock residencial ya convertido**

Ciudad	Sistema de control	¿Qué limita?	Referencia / límite	Resultados disponibles	Rasgo más interesante
París	**Encadrement des loyers**, desde 2019	Precio de nuevos contratos y determinadas renovaciones	Alquiler de referencia según zona y características + *loyer de référence majoré*como máximo ordinario	Evaluación causal 2019-2025: alquileres **≈5% inferiores** a lo que habrían sido sin regulación; unos **81 €/mes** de diferencia media. No se detecta reducción duradera de oferta atribuible al control	Es el caso con **evidencia empírica más sólida** de eficacia del control
Berlín	**Mietpreisbremse**, desde 2015, prorrogada hasta 2029	Precio inicial de nuevos contratos de vivienda existente	Generalmente máximo **10% sobre la renta comparable** del *Mietspiegel*	Efecto moderador, especialmente donde los precios crecían más, pero **insuficiente para detener el fuerte crecimiento general**	Modelo de contención, no de congelación. Desde 2025 refuerza control y asesoramiento público
Viena	El documento actual **no desarrolla un apartado específico**equivalente	—	—	—	Conviene completarlo aparte: no debemos deducir su sistema de control de precios únicamente de su enorme parque social
Ámsterdam	Sistema nacional **WWS de puntos**, ampliado por la *Wet betaalbare huur* desde julio de 2024	Establece un **precio máximo según las características de la vivienda** para vivienda social y alquiler medio regulado	Puntos por superficie, calidad, instalaciones, eficiencia energética, valor, etc. En 2026: social hasta **932,93 €**; libre por encima de **1.228,07 €**, con segmento medio entre ambos	Reforma demasiado reciente para una evaluación causal comparable con París. Existe debate sobre reducción del alquiler privado, pero **no puede atribuirse exclusivamente al control**	No toma como referencia fundamental el precio del mercado: intenta determinar **cuánto vale razonablemente alquilar cada vivienda según sus características**
Nueva York	**Rent stabilization**	Incrementos de aproximadamente **un millón de viviendas** reguladas	La RGB determina anualmente el incremento permitido	Protege a los inquilinos regulados frente a incrementos de mercado, pero la ciudad mantiene una extraordinaria escasez de vivienda	**Enorme dimensión del parque regulado** y determinación anual de los incrementos
Vancouver	Control provincial de British Columbia	**Incrementos durante el contrato**, no el precio de entrada	Máximo anual: **3,5% en 2024; 3% en 2025; 2,3% en 2026; 2,2% en 2027**	El parque específico de alquiler continuó aumentando; disponibilidad en Metro Vancouver llegó al **3,7% en 2025**	Protege al inquilino estable, pero permite **volver a precio de mercado cuando cambia el inquilino**
Barcelona	**Zona de mercado residencial tensionado**, Ley estatal de Vivienda	Limita la actualización y, en determinados supuestos, la renta de los nuevos contratos	Sistema estatal de contención con referencia a la renta anterior y, en los casos legalmente previstos, al **índice estatal de referencia**	Entre 1T 2024 y 1T 2026, alquiler medio **–4,7%**. Hasta finales de 2025 había **1.374 contratos vigentes más**, según los datos utilizados en el documento	El caso español más avanzado permite comprobar simultáneamente **precios y evolución del parque de alquiler**
Málaga	**No aplica zona tensionada**	No existe actualmente control equivalente de precios del alquiler	Precio fundamentalmente de mercado	Entre 2022-2025: precio de oferta del alquiler **+30,3%** según Idealista; valor tasado de vivienda libre **+54,2%** según MIVAU	Funciona como **contraste** con las ciudades reguladas: fuerte crecimiento de precios sin aplicación de zona tensionada

Ciudad	¿Puede comprar un extranjero/no residente?	¿Debe vivir en la vivienda?	Instrumento específico	Situación en 2026	Rasgo más interesante
París	**Sí**, sin prohibición general	En general, no. Pero el planeamiento puede reservar determinados sectores de vivienda nueva a **residencia principal**	PLU + posibilidad legal de reservar nuevas viviendas a residencia principal	Instrumento disponible en zonas de fuerte presión residencial	**No se discrimina por nacionalidad: se controla el destino de la vivienda**
Berlín	**Sí**	No existe obligación general de residencia principal	*Zweckentfremdungsverbot*actúa después de la compra	Puede comprarse como inversión o segunda residencia, pero no retirarse libremente del parque residencial	**Libertad de compra, fuerte control posterior del uso**
Viena	**No desarrollado específicamente en este apartado del documento**	—	—	—	Conviene investigarla separadamente
Ámsterdam	**Sí**	Para determinadas viviendas, **sí durante los primeros 4 años**	*Opkoopbescherming*	Viviendas compradas desde 1-4-2022 con WOZ hasta **637.000 € en 2026**: prohibición general de *buy-to-let* durante cuatro años, salvo excepciones	**Protege la vivienda frente a la compra inversora inmediata**, independientemente de la nacionalidad
Nueva York	**Sí**	No	Fiscalidad de determinadas *non-primary residences* de alto valor	Se permite comprar y mantener *pied-à-terre*, aunque determinadas viviendas no principales soportan mayor fiscalidad desde 2026	**Desincentivo económico, no prohibición de compra**
Vancouver / Canadá	**No en determinados casos**	—	*Prohibition on the Purchase of Residential Property by Non-Canadians Act*	Prohibición federal para determinados compradores no canadienses, prorrogada hasta **1-1-2027**, con excepciones	Es el único caso estudiado de **prohibición directa basada en la condición del comprador extranjero**
Barcelona	**Sí actualmente**	No existe todavía obligación general	Hay propuestas para limitar las compras en zonas tensionadas a quienes destinen la vivienda a residencia habitual	Debate legislativo y jurídico muy avanzado, pero **no es todavía derecho vigente**	Evoluciona desde limitar al extranjero hacia **limitar la compra por el destino de la vivienda**, cualquiera que sea la nacionalidad

Ciudad	Modelo principal	Dimensión / objetivo	Financiación e instrumentos	Rasgo más interesante
París	Vivienda social pública + operadores sociales + vivienda intermedia	Objetivo 2035: **40% vivienda pública: 30% social + 10% asequible/intermedia**. En 2025, ~25% social	Construcción, compra y rehabilitación; PLAI/PLUS/PLS/PLI; Foncière; BRS	**Construir y también adquirir vivienda existente** para incorporarla al parque asequible
Berlín	Grandes empresas públicas + vivienda social subvencionada	Más de **400.000 viviendas** vinculadas al Land; +56.000 previstas hasta 2035	IBB, préstamos a 30 años, subvenciones, suelo público, cooperativas y privados	**La Administración construye, compra, conserva y alquila directamente**
Viena	Vivienda municipal + cooperativas y entidades de lucro limitado	**~420.000 viviendas:**220.000 municipales + 200.000 cooperativas/subvencionadas	Préstamos públicos hasta 40 años al 1%; *Wohnbauförderungsbeitrag*; ayudas al acceso	**Sistema permanente y acumulativo durante generaciones**
Ámsterdam	*Woningcorporaties* + control público del suelo	Regla **40-40-20**: 40% social, 40% medio, 20% libre	~85% del suelo municipal; *erfpacht*; financiación institucional y garantías	**El control público del suelo permite condicionar estructuralmente la nueva oferta**
Nueva York	NYCHA + gran financiación público-privada	12.491 viviendas creadas o preservadas en 1S 2026; **22.000 M$ en cinco años**	HPD/HDC, suelo, préstamos, bonos, LIHTC, 485-x, planeamiento inclusivo	**Usar la inversión pública como palanca de enormes recursos privados** y preservar el parque existente
Vancouver	Cooperativas y *non-profits* + tres niveles de gobierno	83.000 viviendas aprobadas 2024-33; 10.000 sociales, de apoyo y cooperativas	Suelo municipal, CHIP, BC Housing, CMHC	**El impuesto a viviendas vacías financia vivienda asequible**
Barcelona	Producción municipal + adquisición/captación + cooperativas/*non-profits* + promoción protegida privada	Parque bajo gestión municipal: **más de 15.300 viviendas**, frente a unas 7.500 en 2015	Ayuntamiento + Generalitat + Estado + financiación europea; suelo público y colaboración con cooperativas y entidades sociales	**Prácticamente ha duplicado en una década el parque gestionado**, combinando múltiples instrumentos
Málaga	IMV + Sociedad Municipal de Viviendas + colaboración público-privada	Plan 2023-27: **8.900 viviendas**, 4.100 protegidas y 4.800 libres; fuerte recuperación reciente de la promoción protegida	Suelo municipal + Ayuntamiento + Junta + Estado + fondos europeos + capital privado	**Importante recuperación de la producción de VPO, pero todavía sin un gran parque público acumulado ni un potente sector cooperativo/no lucrativo**

Ciudad	¿Cómo actúa ante el impago?	Protección económica del propietario	Desahucio / intervención	Rasgo más interesante
París / Francia	Garantía institucional **Visale**para determinados arrendatarios	**Hasta 36 mensualidades impagadas** en determinados contratos privados durante los tres primeros años, además de ciertos daños	Procedimiento judicial que puede prolongarse; el juez puede conceder plazos	**Garantiza al propietario sin eliminar la protección social del inquilino**
Berlín / Alemania	Sozialamt/Jobcenter pueden asumir determinadas deudas	No existe garantía previa general equivalente a Visale	Con deuda equivalente a unas dos mensualidades puede existir resolución extraordinaria; posibilidad de pago de la deuda durante el procedimiento	**La Administración puede asumir atrasos y evitar simultáneamente el desahucio y la pérdida del propietario**
Viena / Austria	Fuerte sistema de **prevención del desahucio** y ayudas sociales	Fianza contractual; no he encontrado un sistema general equivalente a Visale	El impago puede justificar la resolución, pero existe fuerte protección frente al desahucio; FAWOS y servicios municipales intervienen para solucionar atrasos	**Mediación y ayuda pública antes de perder la vivienda**
Ámsterdam / Países Bajos	Comunicación temprana del impago y servicios municipales	No existe equivalente general a Visale	Como criterio judicial habitual, alrededor de **3 mensualidades de deuda**; procedimiento judicial obligatorio	**Prevención temprana del endeudamiento**
Nueva York	El propietario puede iniciar un procedimiento específico de **nonpayment**	No existe una garantía pública general equivalente a Visale	Primero debe formular una **reclamación escrita con al menos 14 días**; después Housing Court. Incluso tras sentencia existen garantías procesales y posibilidad de pago de la deuda antes de la ejecución	**Procedimiento jurídico muy definido, pero no seguro público de rentas**
Vancouver / British Columbia	Procedimiento administrativo relativamente rápido por impago	No existe garantía pública general tipo Visale	Si la renta no se paga, el propietario puede emitir un **10-Day Notice to End Tenancy**; el inquilino dispone de **5 días** para pagar o impugnar	**Es el modelo más orientado a una recuperación rápida y previsible de la vivienda**
Barcelona / España	Procedimiento judicial estatal + intervención social cuando hay vulnerabilidad	No existe garantía pública general equivalente a Visale	Desahucio judicial; posibles suspensiones por vulnerabilidad	**La incertidumbre temporal del procedimiento sigue siendo un problema para el pequeño propietario**
Málaga / España	Mismo marco estatal que Barcelona	No existe garantía pública general equivalente a Visale	Igual régimen procesal y social	Especial interés en una **garantía pública de rentas para pequeños propietarios**