

No hay balas de plata, hay armerías cerradas

*De Navarra al fideicomiso del suelo: anatomía de la crisis
española de la vivienda*

Informe de trabajo — versión 1.0

Antonio Vallespín

Madrid, 8 de julio de 2026

Índice

- Capítulo 0. Presentación y método
 - Capítulo 1. El laboratorio navarro
 - Capítulo 2. Lo que dice la ciencia (y lo que aún no puede decir)
 - Capítulo 3. La retórica de la bala de plata
 - Capítulo 4. El precedente: la jaula que domó a la banca
 - Capítulo 5. El incendio multifrente
 - Capítulo 6. El frente de la capacidad estatal: el ejército que no existe
 - Capítulo 7. El racimo de uvas: inventario de la campaña en marcha (2025-2026)
 - Capítulo 8. El giro macroprudencial: por qué esto es asunto del ministro de Economía
 - Capítulo 9. El cambio de plano: el suelo como fideicomiso social
 - Capítulo 10. Ancha es Castilla: la genealogía cultural
 - Capítulo 11. La explosión policéntrica
 - Capítulo 12. Los precedentes del problema: la herencia de 2008 (2012-2026)
 - Capítulo 13. Conclusiones: la tenaza completa
 - Anexo A. Fichas del racimo
 - Anexo B. Relación de fuentes con jerarquía
 - Anexo C. Cronología normativa 2010-2026
 - Anexo D. Glosario del informe
 - Anexo E. Convención de citación, jerarquía de fuentes y verificaciones pendientes
-

Capítulo 0. Presentación y método

Este informe de trabajo reúne, ordena y documenta una investigación desarrollada durante los primeros días de julio de 2026 sobre la crisis española de acceso a la vivienda, sus respuestas institucionales y el marco doctrinal que podría darles coherencia. El punto de partida fue el caso navarro —el único territorio español donde los precios de venta y alquiler muestran señales verificables de contención— y el punto de llegada es una propuesta de elevación de plano: del inventario de medidas al régimen del suelo y a la geografía económica del país. El informe está concebido como carpintería para uno o varios artículos de opinión posteriores, y forma parte de una línea editorial sobre vivienda que el autor ha desarrollado en dos piezas hermanas: «Las cuatro torres sin banqueros», sobre la reconversión de la banca en infraestructura regulada y la migración del poder económico a los fondos, y «[El ejército invisible: por qué España se quedó sin médicos para la vivienda](#)», sobre el desmantelamiento de la capacidad administrativa del Estado en materia de vivienda. El cuerpo de este informe puede leerse, en buena medida, como una revisión y actualización del frente que aquel segundo artículo abrió, puesto ahora en relación con los demás frentes del problema; su argumento se retoma y se sitúa en el capítulo 6.

Capítulo 1. El laboratorio navarro

1.1. La anomalía

Navarra fue la única comunidad de España en la que el precio de la vivienda se abarató en abril de 2026 (-3,9 %), y en el primer trimestre del año registró la segunda menor subida del país (+10,5 %), según el reportaje de [elDiario.es que da origen a esta investigación](#). En alquiler, la comunidad foral inició 2026 con una caída del 7,3 % respecto a su máximo histórico de 2025, una de las correcciones más intensas del país según el índice de [Fotocasa recogido por Pamplona Actual](#), cuyo diagnóstico habla de un mercado a dos velocidades: las zonas tensionadas se desaceleran mientras las no tensionadas siguen encareciéndose.

1.2. Primera pata: el mayor parque protegido de España

A 1 de enero de 2026, Navarra contaba con 58 931 viviendas protegidas, el 22,7 % de las viviendas principales; el 44,4 % del parque tiene limitación de precio por situarse en zona tensionada y el 9,8 % se ofrece en alquiler protegido, según el informe anual del Departamento de Vivienda presentado al Consejo de Vivienda de Navarra y recogido por [Pamplona Actual](#). En 2025 fue la comunidad que más vivienda protegida promovió: 0,8 viviendas iniciadas por cada mil habitantes, el doble que la Comunidad de Madrid (0,4) y muy por encima de la media estatal (0,3), según recogió [elDiario.es](#). De las 2378 viviendas iniciadas en 2025, 549 fueron VPO (23,1 %) y 81 VPT; el 57,2 % de las VPO se destinó al alquiler, récord desde 2020 ([informe de viviendas iniciadas y terminadas, vía Pamplona Actual](#)). La aceleración continúa: hasta el 26 de mayo de 2026 se habían iniciado 483 viviendas protegidas, el 77 % de todo lo iniciado el año anterior.

Los instrumentos del sistema: la empresa pública Nasuvinsa (promoción propia y colaboración con promotores privados), la adquisición de vivienda usada mediante tanteo y

retracto, la Bolsa de Alquiler (1123 viviendas al cierre de 2025, más del doble que en 2015) y 68,2 millones de euros en subvenciones en 2025 (51,2 a rehabilitación de 7875 viviendas y 14,3 a ayudas al alquiler para más de 5000 hogares). El dato-síntesis lo aporta Javier Burón, director de Nasuvinsa: en Navarra, uno de cada dos inquilinos no paga precio de mercado, por vivir en vivienda pública, en vivienda de promotor privado subvencionado o por recibir ayudas al alquiler; el propio Burón lo considera difícilmente extrapolable al resto de España ([elDiario.es](#)). El marco jurídico de fondo es la [Ley Foral 10/2010 del Derecho a la Vivienda](#) y, sobre todo, la [Ley Foral 20/2022](#), que introdujo la calificación indefinida de la vivienda protegida, el Índice de Sostenibilidad de Alquileres y el propio RECA como base para declarar zonas tensionadas.

1.3. Segunda pata: la intervención del mercado del alquiler

En mayo de 2025 el Gobierno de Navarra declaró 21 municipios como zona de mercado residencial tensionado —entre ellos Pamplona, Tudela, Burlada, Barañáin, Zizur Mayor y Estella-Lizarra—, que concentran cerca del 70 % de la población; fue la segunda comunidad, tras Cataluña, en activar la medida de la [Ley estatal 12/2023](#). El tope, aplicado mediante el índice de referencia del [Ministerio de Vivienda](#) a los nuevos contratos, no entró en vigor hasta el 30 de julio de 2025. Resultados según el RECA: el precio medio de los contratos nuevos en zonas tensionadas se situó en el primer trimestre de 2026 en 778,3 euros, un 2 % menos interanual, con una caída acumulada superior al 7 % respecto al segundo trimestre de 2025, último previo a la declaración ([nota oficial recogida por Pamplona Actual](#) y [Noticias de Navarra](#)). El descenso entre el segundo y el cuarto trimestre de 2025 fue del 8,6 %, de 849,3 a 775,9 euros ([comparecencia parlamentaria de febrero, vía Noticias de Navarra](#)). Fuera de las zonas tensionadas, en cambio, el precio medio subió un 3,2 % interanual, hasta 600,3 euros: mismo ciclo, misma comunidad, evolución opuesta; es el argumento interno más potente a favor de la eficacia del tope.

Sobre la oferta, la versión oficial sostiene que se mantiene: 4202 contratos formalizados en 2025 frente a 4176 en 2024; la caída de contratos del último trimestre se explicaría porque, al perder el propietario el incentivo de subir el precio, prorroga el contrato y hay menos rotación.

1.4. La lectura crítica

El relato tiene contrapuntos serios. [Idealista](#) ofrece la lectura inversa de los mismos datos registrales: 951 contratos en el primer trimestre de 2026 en toda Navarra, una caída interanual del 16,2 % que se amplía al 18,1 % en las zonas tensionadas; en Pamplona, los contratos de vivienda habitual cayeron un 19,9 % mientras los de temporada subían un 12,5 %; y en el propio portal la oferta de alquiler permanente descendió un 39 % en un año mientras el stock de temporada crecía un 78 %. La fuga hacia la temporalidad la reconoce el propio Gobierno foral: los contratos de temporada pasaron del 5 % al 11 % del total en un año, y la consejera [Begoña Alfaro](#) admite la existencia de contratos ficticios de temporada para eludir la ley, además de un posible volumen de contratos sin registrar. La oposición cuestiona la metodología: el [PPN](#) calificó la valoración oficial de prematura y metodológicamente débil, y el socio de gobierno [Geroa Bai](#) pidió cautela por el corto periodo de vigencia ([Noticias de Navarra](#)).

1.5. El cierre de escapatorias y el blindaje

Las dos novedades legislativas más recientes atacan los flancos débiles: el Parlamento de Navarra aprobó a finales de junio de 2026 que, pasados 21 años de la construcción de vivienda protegida de alquiler, los promotores no puedan venderla ni siquiera a precio tasado, con carácter retroactivo sobre unas 2248 viviendas construidas en los últimos veinte años que estaban a punto de perder la protección; y la Cámara foral ha aprobado regular el alquiler de temporada y de habitaciones, el subterfugio empleado para esquivar el tope ([elDiario.es](https://www.eldiario.es)). Se suma una empresa mixta en licitación, con capital al 50 % entre administración y sector privado, para añadir medio millar de inmuebles al parque de alquiler social; la vara de medir de Burón para esa colaboración: simbiótica, no parasitaria.

Capítulo 2. Lo que dice la ciencia (y lo que aún no puede decir)

2.1. El Banco de España: intervenir puede justificarse; el instrumento importa

La posición del supervisor es más matizada de lo que recogen ambos bandos. En su informe sobre el mercado del alquiler (octubre de 2024, referencia pendiente de enlace definitivo en bde.es), el [Banco de España](https://www.bde.es) sostiene que el elevado esfuerzo asociado al alquiler genera efectos económicos y sociales adversos que justifican la intervención pública: dificulta la emancipación juvenil, reduce la movilidad laboral y provoca sobreesfuerzo y exclusión en los hogares de menores ingresos. Sus análisis posteriores, en cambio, son escépticos con el instrumento del tope: la limitación de subidas en zonas tensionadas puede restringir la generación de oferta; resulta útil para contener a corto plazo, pero con efectos indeseados si no mejora la oferta. Dos apuntes técnicos pertinentes: primero, en el alquiler español el 90 % de los pisos pertenece a particulares, el 76 % de estos tiene una sola vivienda alquilada y los grandes tenedores con más de diez pisos son el 0,2 %; la rigidez de la oferta depende de millones de pequeños propietarios, no de fondos. Segundo, un documento ocasional de 2024 (Khametshin, López Rodríguez y Pérez García) señala limitaciones metodológicas del índice estatal de referencia usado para topa precios —el mismo que aplica Navarra—: alcance temporal, efectos composición y cálculo sobre el stock arrendado sin diferenciar bien los contratos nuevos. La síntesis del Informe Anual 2025 del banco (junio de 2026): los topes pueden tener sentido como medida extraordinaria, temporal y delimitada, siempre unidos a un plan real de incremento del parque; aplicados de forma indefinida y sin más oferta, provocan el efecto contrario. Nótese que esa formulación es casi literalmente la doctrina navarra del torniquete más parque.

2.2. La evaluación de referencia: el control catalán de 2020-2021

El estudio más citado en España es el de EsadeEcPol (2023), firmado por José [García Montalvo](https://www.esade.edu/ecpol), Joan Monràs y Josep Maria Raya (disponible en [esade.edu/ecpol](https://www.esade.edu/ecpol); enlace definitivo pendiente de verificación), que evaluó la Ley catalana 11/2020 —vigente año y medio hasta su anulación parcial por el [Tribunal Constitucional](https://www.tribunalconstitucional.es)— con microdatos del Incasòl y de portales. Hallazgos: un efecto a la baja de en torno al 5 % en el precio agregado, concentrado en las

viviendas caras, mientras las baratas subieron al aproximarse al techo del índice; un descenso de la oferta de en torno al 10 % de contratos; alto incumplimiento y mercados paralelos. Conclusión de los autores: la medida benefició principalmente a hogares de mayor poder adquisitivo y pudo perjudicar a los de menor capacidad. Cautelas: los propios autores reconocen el condicionante de la pandemia; y, para este informe, la salvedad clave es que aquel control se aplicó sin el componente de producción de parque público que caracteriza a Navarra. Referencia académica: Monràs y [García Montalvo](#) (2022), «The effect of second generation rent controls: New evidence from Catalonia».

2.3. El precedente catalán actual (2024-2026): la guerra de datos

Cataluña declaró sus municipios tensionados en marzo de 2024, un año antes que Navarra. Datos oficiales (Incasòl/[Generalitat](#)): en los tres primeros trimestres de aplicación, los precios en zonas tensionadas bajaron un 3,7 % de media, con un -6,4 % en Barcelona. Lectura crítica (Idealista, con datos de anuncios): enorme pérdida de oferta de larga duración trasladada a la temporada —Barcelona pasó de un 34 % de oferta temporal en marzo de 2024 a un 64 % al cierre de 2025—, y fuera de Cataluña el patrón se repite, con Pamplona registrando la mayor caída de oferta permanente (-26 %). La respuesta regulatoria catalana anticipó la navarra: el Decreto ley 6/2024 acercó los contratos de temporada y habitaciones al régimen de vivienda cuando su finalidad es residencial.

2.4. Lo que no existe todavía

No consta ningún estudio con metodología causal —ni del [Banco de España](#), ni de la [AIReF](#), ni universitario— sobre la zona tensionada navarra: la limitación entró en vigor el 30 de julio de 2025 y los estudios serios necesitan recorrido y microdatos. Lo más cercano a análisis independiente es la valoración favorable de Ignacio Ezquiaga ([Funcas](#)) en [elDiario.es](#), los informes de parte de Idealista y el propio informe anual oficial. Conclusión del capítulo: la evidencia disponible condena el tope aislado y deja expresamente abierta la puerta al tope acompañado de parque, que es el experimento en curso en Navarra; el primer año arroja resultados favorables en precios, ambiguos en contratos y desfavorables en oferta anunciada.

Capítulo 3. La retórica de la bala de plata

El 4 de julio de 2026, [elDiario.es](#) publicó una [entrevista al vicepresidente primero y ministro de Economía, Carlos Cuerpo](#), cuyo titular condensa la posición del ala económica del Gobierno: la vivienda es la gran prioridad, pero «no hay una bala de plata». Su paquete: recuperación de la oferta (la construcción pasó del 13 % del PIB en la burbuja a en torno al 6 % actual), el Fondo España Crece orientado al alquiler asequible, la fiscalidad de los pisos turísticos, los avales [ICO](#) para la entrada (con umbrales de renta elevados en zonas tensionadas), un real decreto ley anunciado para julio y la canalización del ahorro hacia cuentas de inversión, bajo la tesis de que la vivienda se convirtió en activo por falta de alternativas rentables para el ahorro.

Tres observaciones. Primera: preguntado directamente por la intervención del mercado, el ministro no contesta ni sí ni no; en toda la entrevista no aparecen las palabras control de

precios, tope al alquiler ni ley de vivienda, y las zonas tensionadas se mencionan solo como criterio geográfico para una política de demanda (los avales). Segunda: su recetario coincide punto por punto con la ortodoxia de oferta del [Banco de España](#) y de [Esade](#), con la paradoja de que su medida de demanda favorita —los avales— es la que el propio supervisor pide vigilar por su riesgo de trasladarse a precios. Tercera: la coartada competencial (las competencias son compartidas) se invierte a la luz del caso navarro, que demuestra cuánto puede hacer una administración con las competencias que ya tiene.

El desmontaje retórico. La «bala de plata» (anglicismo popularizado por [Fred Brooks](#)) arrastra su imaginario de origen: es lo único que mata al hombre lobo. Al usarla, el problema queda convertido en monstruo, y si el arma mágica no existe, nadie puede reprochar al cazador que el monstruo siga vivo: la frase desplaza la responsabilidad del gestor al problema, contesta una pregunta sobre voluntad —la que le lanzó públicamente el gobernador [Escrivá](#), con el déficit de 750 000 viviendas del [Banco de España](#) sobre la mesa— con una excusa sobre dificultad. Pero la vivienda no es un hombre lobo: es un parque, un stock y un mercado regulado hasta la médula, que necesita exactamente lo que la frase devalúa, medidas y gestión sostenidas. Y la fórmula «es la gran prioridad, pero no hay bala de plata» funciona como oxímoron útil: máxima ambición anunciada, resultado rebajado por anticipado. El contraste con el vocabulario navarro es total: donde [Cuerpo](#) invoca la imposibilidad de la solución única, Burón reivindica que hay un plan de juego que viene de lejos. Quien tiene un sistema enseña el sistema; quien no lo tiene, explica por qué ningún sistema bastaría. La ironía final: la propia ministra de Vivienda usa la variante honesta de la fórmula —«No valen parches y no hay una varita mágica»— para presentar precisamente un plan ([La Moncloa, 21 de abril de 2026](#)): la ausencia de magia como argumento para la campaña, no como excusa para la gestión de expectativas.

Capítulo 4. El precedente: la jaula que domó a la banca

La tesis de «Las cuatro torres sin banqueros» (artículo del autor, junio de 2026) describe, sin nombrarla así, una política de arsenal completo: a la banca española no se le aplicó una bala de plata; entre 2008 y 2014 se le disparó todo a la vez —rescate condicionado (MoU), supervisor único instalado en los consejos ([MUS](#)), requisitos de capital crecientes ([Basilea III](#) y IV), régimen de resolución ([FROB](#), MREL), banco malo ([Sareb](#)), tests de estrés públicos y la desaparición de las cajas—. Y funcionó en sus propios términos: el sector se recapitalizó, no hubo más quiebras sistémicas y la banca quedó neutralizada como agente estratégico, convertida en infraestructura de servicio en el subsuelo del sistema. La jaula es el testimonio de que la intervención masiva y simultánea, cuando hay voluntad, doma incluso al actor más poderoso del capitalismo español.

El diagnóstico y su conclusión correcta. Frente al precedente bancario se oponen tres condiciones que la vivienda no reúne: objetivo difuso de millones de pequeños propietarios en lugar de unas decenas de entidades con licencia revocable, ausencia de un artillero único y competencias repartidas entre tres administraciones. Como diagnóstico inicial del terreno, las tres son válidas y este informe las asume. Lo que se rechaza es la conclusión que suele extraerse de ellas —la imposibilidad de la campaña, la contención del esfuerzo para no desequilibrar

más el sistema—, porque esa conclusión es una construcción semántica y metodológica levantada de antemano: la batalla de la vivienda no se ha librado todavía, y no cabe declarar imposible lo que nunca se ha intentado con todos los medios. Bien leído, el diagnóstico no dice «no se puede»; dice «no se puede así», y define la forma de la respuesta: a un objetivo difuso no se le dispara, se le enjaula, y enjaular es perimetrar y trabajar en todos los frentes a la vez. Al problema de la vivienda no se le mata con balas porque no es una presa: es un incendio. La doctrina pertinente no es la del cazador, sino la del cuerpo de bomberos: perimetrar el fuego, abrir cortafuegos y atacar simultáneamente por todos los flancos con todos los medios disponibles, sin racionar el agua mientras el frente avanza. Los bomberos —los políticos— no discuten si existe la manguera de plata: despliegan cuanto tienen, a la vez, y sostienen el dispositivo hasta la extinción. Bajo esa luz, la fuga del alquiler habitual hacia la temporada y las habitaciones no es la prueba de que la jaula no funcione: es el comportamiento normal del fuego, que salta el perímetro allí donde no se ha cortado; y la respuesta de Navarra y de Cataluña —ampliar el perímetro regulando la temporada y las habitaciones— es exactamente lo que hace un dispositivo de extinción cuando el incendio rebasa la línea. Es una campaña de contención, no un disparo.

El cierre del círculo. El arsenal desplegado contra la banca la expulsó del negocio del riesgo inmobiliario (la [Sareb](#) y los requisitos de capital la obligaron a soltar ladrillo con descuento); ese ladrillo lo compraron los grandes fondos internacionales, que se convirtieron en los mayores caseros del país; y el arsenal de la vivienda —el navarro, el catalán— se dispara hoy, de manera señalada, contra los actores que el primer arsenal entronizó. La solución a los excesos de la banca fabricó al casero contra el que ahora se legisla. Es una cadena causal documentable —se reconstruye eslabón a eslabón en el capítulo 12— que convierte «Las cuatro torres sin banqueros» en el primer acto de una obra cuyo segundo acto es la crisis de vivienda.

El frente principal. Conviene deshacer un equívoco estadístico que degrada a estos actores a la condición de detalle: puesto que el 90 % del alquiler español pertenece a particulares, se concluye que los fondos son un asunto menor. Es confundir el volumen con el poder. Los frentes no se definen por el número de efectivos del adversario, sino por su capacidad de fijar las condiciones del combate, y en ese sentido los grandes tenedores financieros son el frente principal por cinco razones. Primera, la concentración quirúrgica: su cartera no se reparte por la Castilla ancha, sino que se apila exactamente en los nudos urbanos tensionados donde la crisis existe; en el perímetro relevante, su cuota multiplica la nacional. Segunda, la fijación marginal de precios: en un mercado de referencias, quien gestiona miles de viviendas con criterios de optimización de rentas marca el precio al que el pequeño propietario de al lado indexa el suyo; el particular sigue al índice, el operador profesional lo fabrica. Tercera, la industrialización de las escapatorias: la fuga a la temporada y a las habitaciones, que en el particular es picaresca ocasional, en el gestor profesional es línea de negocio con asesoría jurídica; es el actor con capacidad real de saltar el perímetro y, por tanto, aquel contra el que el perímetro se diseña —no es casual que la categoría que vertebró toda la legislación de 2023-2026, el gran tenedor, sea su retrato robot, ni que el registro catalán de grandes tenedores o el tanteo y retracto reforzado apunten expresamente a las personas jurídicas—. Cuarta, la capacidad de contraataque: litigación sistemática, presión regulatoria y movilidad internacional del capital; el pequeño propietario obedece o se retira, el fondo pleitea y

rediseña. Y quinta, la más profunda: son la encarnación de la causa estructural que este informe combate, la conversión de la vivienda en activo financiero global; combatir sus prácticas es combatir el régimen, no un síntoma. El episodio de Sarriguren —el fondo al que la intervención foral impidió subir la renta a 168 familias (elDiario.es)— no es una anécdota periférica del caso navarro: es el frente principal fotografiado. Los particulares dispersos son el paisaje del incendio; los grandes tenedores financieros son el viento que lo propaga y la dirección desde la que sopla. Contra el paisaje no se lucha; contra el viento se orienta todo el dispositivo.

Capítulo 5. El incendio multifrente

La vivienda no es una diana a la que se dispara mal: es un incendio con, al menos, seis frentes simultáneos que solo comparten nombre. El del **stock** (el déficit de 600 000 a 750 000 viviendas según los cálculos del Banco de España, que solo se resuelve con años de grúas, suelo finalista y mano de obra); el de los **flujos** (los precios de los contratos nuevos, donde muerde el tope navarro); el de los **usos** (turístico, temporada, habitaciones: el mismo metro cuadrado cambiando de uniforme); el de la **propiedad** (millones de particulares dispersos, con fondos concentrados en los nudos urbanos donde el conflicto es político); el **fiscal y financiero** (avales, deducciones, tributación); y el **territorial** (el problema de Pamplona no es el de Tudela, pero la legislación dispara con un solo calibre).

Los medios de extinción interfieren entre sí: el tope contiene el frente de los flujos y aviva el de los usos (la fuga a la temporalidad); los avales alivian el acceso y presionan el precio; el parque gana la batalla larga y no aporta nada a la corta. Por eso el caso navarro es doctrinalmente valioso: no porque haya encontrado la bala, sino porque es el único mando español que opera conscientemente en varios frentes a la vez y con la secuencia asumida —el tope como torniquete que detiene la hemorragia mientras el parque, que tarda décadas, hace de cirugía—. Un torniquete no cura; pero nadie opera a un paciente desangrándose. Y esto reordena la crítica al ministro de Economía: de la premisa correcta (ningún medio basta por sí solo) no se sigue la gestión de expectativas, se sigue la necesidad de un puesto de mando unificado que asigne cada medio a su frente, asuma las interferencias y sostenga el dispositivo más allá del ciclo electoral. Eso es lo que la banca tuvo tras 2008 y la vivienda no tiene: contra un hombre lobo se busca una bala; contra un incendio se despliega un dispositivo que perimetre el fuego y trabaje en todos los frentes a la vez.

Capítulo 6. El frente de la capacidad estatal: el ejército que no existe

Todo el edificio construido hasta aquí descansa sobre un supuesto que conviene por fin examinar: que el Estado puede desplegar el dispositivo de extinción, que la armería está abastecida y solo falta abrirla. No es cierto, y este capítulo incorpora el frente que el resto del informe daba por resuelto: el de la capacidad administrativa. No hay bomberos. Puede legislarse el tope, retenerse el suelo y aprobarse el fideicomiso, pero sin un cuerpo de técnicos que tramite, inspeccione, promueva y gestione, la armería está llena de armas que nadie sabe disparar. Este frente es el más profundo porque condiciona a todos los demás, y su

formulación primera es la de la pieza hermana de esta línea editorial, «[El ejército invisible: por qué España se quedó sin médicos para la vivienda](#)». Lo que sigue no pretende resumir aquel artículo, sino revisarlo y actualizarlo: recoger su diagnóstico y ponerlo en relación con los demás frentes que este informe recorre.

La asimetría reveladora. España tiene un ejército de funcionarios para cada derecho social que se toma en serio: en torno a 662 000 efectivos en la sanidad pública y cerca de 689 000 en la educación pública sostienen a diario esos dos pilares. Frente a esas cifras, el personal público dedicado específicamente a la vivienda es estadísticamente insignificante: no existe un cuerpo, ni una carrera, ni una masa crítica de técnicos de vivienda comparable. La vivienda es, sobre el papel, uno de los pilares del Estado del bienestar reconocidos en el [artículo 47](#) de la [Constitución](#); en la práctica, es el único que nunca tuvo su ejército. Y un derecho sin funcionarios que lo administren no es un derecho: es una declaración.

La medida del foso. La consecuencia se lee en el parque: el stock de vivienda social de alquiler en España se mueve, según la fuente, entre el 1,5 % y el 2,5 % del total, frente al 8 %-9 % de media en los países del entorno europeo con políticas consolidadas, y muy lejos de los referentes que este informe cita en otros capítulos. El dato que mejor resume la anomalía es comparativo: España tiene hoy más viviendas de uso turístico que viviendas sociales. No es solo que falte parque; es que faltó, durante décadas, la maquinaria humana capaz de producirlo y conservarlo.

El desmantelamiento no fue inercia, fue decisión. La carencia no es un accidente histórico ni una simple falta de presupuesto: fue orquestada. La [Ley 27/2013](#) de racionalización y sostenibilidad de la Administración local —la llamada «[ley Montoro](#)»— retiró la vivienda del catálogo de competencias propias de los municipios, dejándola en un limbo de competencia «impropia» que los ayuntamientos solo podían ejercer acreditando que no ponía en riesgo su equilibrio financiero. En paralelo, las tasas de reposición de efectivos próximas al cero durante los años de la austeridad impidieron relevar las jubilaciones del personal técnico, y las reglas de estabilidad presupuestaria forzaron a disolver o vaciar empresas municipales de vivienda que arrastraban pérdidas. El resultado fue la amputación de la capilaridad administrativa justo en el nivel —el municipal— que está más cerca del suelo, de la licencia y del vecino. Se desarmó el ejército y luego se lamentó que no hubiera soldados.

La circularidad administrativa. Este desmantelamiento tiene un gemelo exacto en la circularidad financiera que documenta el capítulo 12: mientras la [Sareb](#) vendía el ladrillo bancario a los fondos, numerosos ayuntamientos vendían su Patrimonio Público de Suelo —un bien teóricamente inalienable y afecto a fines sociales— para enjugar deuda, en buena parte deuda con la banca. Los dos brazos de una misma tenaza desmanteladora: uno financiero, que traspasó los activos; otro administrativo, que desarmó al gestor público. La criatura entronizada por el primero encontró el terreno despejado por el segundo.

Los modelos de resistencia. No todo el territorio se desarmó por igual, y esto conecta con la tesis central del informe: donde sobrevivió la capacidad estatal, sobrevivió la política de vivienda. Los mismos territorios que exhiben los mejores resultados —Cataluña, País Vasco, Navarra— son los que conservaron o reconstruyeron su maquinaria pública: el IMHAB en Barcelona, Visesa y Alokabide en el País Vasco, Nasuvinsa en Navarra. No es casualidad que

el laboratorio navarro del capítulo 1 funcione: funciona, entre otras razones, porque tiene quién lo haga funcionar. La capacidad estatal es la precondition silenciosa de todo el racimo que se inventaría a continuación.

La implicación para la campaña. De aquí se sigue una advertencia que atraviesa el resto del informe. La externalización de la gestión del Parque Estatal a empresas privadas —la uva que se analiza en el capítulo 7— no es un capricho ideológico: es, en parte, la única salida de un Estado al que se le amputó la capacidad de gestionar por sí mismo. Pero es también una trampa, porque la capacidad que vive en el contratista no se acumula como músculo público: se devuelve con la última factura. Reconstruir el ejército invisible —oposiciones, cuerpos técnicos, empresas públicas de vivienda con plantilla estable— es la inversión menos vistosa y más estructural de toda la campaña, y la que ningún plan de choque contabiliza porque sus frutos tardan una legislatura larga en verse. No hay dispositivo de extinción sin bomberos, y los bomberos no se alquilan por horas: se forman.

Capítulo 7. El racimo de uvas: inventario de la campaña en marcha (2025-2026)

Llamamos racimo al conjunto de acciones que, sin tumbar el problema por sí solas, van en la buena dirección. Cada uva se ficha con cuatro criterios: frente al que sirve, escala relativa al problema, permanencia de sus efectos y madurez ejecutiva. Las fichas completas figuran en el anexo A.

Uva 1. Navarra: el sistema integral

Descrita en el capítulo 1. Frente: todos salvo el territorial; escala: foral, pero con el mayor parque relativo de España; permanencia: máxima (calificación indefinida y blindaje retroactivo); madurez: alta, con un año de datos. Es la demostración empírica de que la campaña multifrente contiene precios donde el resto del país los ve subir a dos dígitos.

Uva 2. La Operación Campamento (Estado, Madrid)

El 30 de junio de 2026, la empresa pública estatal CASA⁴⁷ anunció el inicio de la urbanización del Nuevo Barrio Campamento, tras concluir la demolición de los antiguos cuarteles con tres meses de antelación: 10 700 viviendas asequibles sobre 211 hectáreas de antiguos suelos militares, con 140 millones de aportación inicial y el compromiso de integración permanente en el parque estatal ([Aquí Madrid](#)). Tres rasgos de doctrina navarra a escala estatal: suelo público que no se subasta, calificación permanente y una empresa pública gestionando el ciclo completo. Tres cautelas: la escala (en torno al 1,5 % del déficit nacional), el historial (es el proyecto urbanístico más anunciado e incumplido de la democracia, en los periódicos desde finales de los años ochenta) y la ejecución compartida entre dos administraciones de signo opuesto. Ficha: frente de stock; escala baja frente al problema; permanencia máxima sobre el papel; madurez baja-media (urbanización iniciada tras cuatro décadas de bloqueo). Es una uva de doctrina más que de resultado.

Uva 3. La gestión del Parque Estatal (CASA⁴⁷)

El 29 de junio de 2026, CASA47 adjudicó por 56 137 451,83 euros la gestión integral del arrendamiento del Parque Estatal de Vivienda Asequible, en cuatro lotes geográficos que cubren casi todo el país, a dos UTE privadas (Serveo y Factoría Gestión; Emerald Impact, Guinot Prunera, Ingeus y Fantastic 4 Real Estate), con criterios de adjudicación que priorizan lo técnico y el compromiso social sobre el precio (nota de prensa de CASA47 aportada por el autor; sin URL pública verificada). Es la uva de la intendencia: la logística de la guerra larga, adjudicada antes de que el grueso del parque esté habitado, lo que es hacer las cosas en el orden correcto. La pepita: el Estado alquila su capacidad de gestión en lugar de construirla; la relación cotidiana con el inquilino la ejercerán empresas privadas, a diferencia del modelo Nasuvinsa, y la capacidad que vive en el contratista no se acumula como capacidad estatal. Ironía territorial: el lote 4 incluye Navarra, donde convivirán el parque foral de gestión pública directa y el parque estatal de gestión externalizada: un experimento natural para comparar dentro de unos años. Opacidad relevante: la nota no indica ni duración del contrato ni número de viviendas; los 56 millones flotan sin denominador. Ficha: frente operativo; escala nacional con denominador desconocido; permanencia baja por diseño (la gestión contratada caduca); madurez alta (contrato adjudicado).

Uva 4. El Plan Estatal de Vivienda 2026-2030

Aprobado por el [Real Decreto 326/2026, de 22 de abril](#): 7000 millones de euros —el triple del plan anterior—, 60 % estatal y 40 % autonómico, con 800 millones ya distribuidos en 2026 tras la Conferencia Sectorial del 21 de mayo ([resumen de CaixaBank Esfera](#)). Tres elementos doctrinales que suponen la navarización de la política estatal, según la [información oficial del MIVAU](#): primero, ni un solo euro a viviendas que puedan privatizarse en el futuro —el blindaje foral como condición de financiación; solo cuatro comunidades lo tenían ya por ley (Cataluña, Baleares, Navarra y País Vasco), según el análisis de [Abarca](#)—; segundo, financiación del 70 % (85 % en zona tensionada) para que las comunidades ejerzan el tanteo y retracto o compren vivienda directamente; tercero, la obligación autonómica de remitir al Ministerio los datos de contratos de los registros de fianzas: la réplica estatal del RECA navarro, que conecta con la tesis de la soberanía del dato. Incluye además ayudas al alquiler joven de hasta 300 euros mensuales, hasta 50 400 euros por ceder una vivienda a la comunidad durante siete años y hasta 102 000 euros por vivienda protegida industrializada en zona tensionada. Riesgo principal: la ejecución depende de diecisiete gobiernos; si una autonomía aporta menos del 40 %, la contribución estatal se reduce proporcionalmente, y las comunidades gobernadas por el PP lo han calificado de ideológico ([Idealista](#)). Ficha: frente múltiple (stock, movilización, demanda); escala grande en dinero, condicionada; permanencia alta; madurez media.

Uva 5. El real decreto ley de julio (en preparación)

El Gobierno ultima para julio de 2026 un decreto con incentivos fiscales, prórrogas de contratos y un IVA del 21 % a los pisos turísticos, diseñado para recoger propuestas de varios grupos y facilitar su convalidación ([Qué.es, 30 de junio de 2026](#)). Es la pieza fiscal que [Cuerpo](#) anticipaba en la entrevista. Ficha: frente de usos; escala nacional; permanencia baja (pende de convalidación); madurez baja. Uva verde: anotada, no mordida.

Uva 6. La Ley vasca 6/2025 de medidas urgentes en vivienda, suelo y urbanismo

Publicada en el [BOE en enero de 2026](#), ataca el frente que casi nadie legisla: el suelo y los plazos. Crea un proyecto de carácter ejecutivo que, aprobado por el ayuntamiento, deja los terrenos listos para urbanizar y edificar sin instrumentos urbanísticos intermedios, y atribuye a la administración promotora los suelos obtenidos como participación en las plusvalías, para constituir una reserva estratégica de suelo destinada a vivienda protegida en alquiler. Contexto: desde 1983 el País Vasco ha construido 108 848 VPO, en torno al 30 % de su parque residencial levantado desde esa fecha; es el modelo hermano del navarro. Ficha: frente de stock, en su cuello de botella real (suelo finalista y tramitación); escala autonómica sobre la segunda máquina protegida del país; permanencia alta; madurez alta (en vigor).

Uva 7. La Ley catalana 11/2025, en vigor desde el 1 de enero de 2026

Publicada en el [BOE](#), es la uva del cierre de escapatorias, la más quirúrgica del racimo: la temporalidad de un contrato deja de depender de su duración y pasa a vincularse a la finalidad real del arrendamiento, que debe constar en el contrato; y en el alquiler de habitaciones la suma de las rentas no puede superar la renta máxima del arrendamiento unitario de la vivienda, de modo que dividir un piso en cuartos ya no permite superar el precio máximo legal (análisis de [Osborne Clarke](#) y [Escura](#)). Añade músculo administrativo (Comisión de Supervisión de los portales de anuncios, inspectores con condición de agentes de la autoridad, Registro de Grandes Tenedores, ampliación del tanteo y retracto) y una pieza urbanística ingeniosa: en zonas tensionadas se permite, de forma excepcional, destinar suelos terciarios a vivienda protegida sin modificación previa del planeamiento. Ficha: frente de usos y de cumplimiento (la policía del torniquete); escala: la comunidad más poblada bajo regulación; permanencia media (recurrir y políticamente reversible); madurez alta (en vigor y aplicándose, como acreditan las circulares de los despachos que asesoran a propietarios: indicio indirecto de eficacia).

Lo que falta en la cesta

En las comunidades de la otra sensibilidad (Madrid, Andalucía, Comunidad Valenciana) dominan en 2026 los avales a la compra, la colaboración público-privada con protección caducable y el suelo cedido a promotores: uvas de otra viña, orientadas a demanda y oferta privada, que deberán adaptarse al blindaje permanente si quieren acceder a los fondos del Plan Estatal. Esa condicionalidad convierte al plan en un mecanismo de homogeneización doctrinal: el intento del Estado de exportar el modelo navarro-vasco-catalán a golpe de cofinanciación. El talón de Aquiles del racimo entero es siempre el mismo: la ejecución compartida entre administraciones que no comparten doctrina.

Capítulo 8. El giro macroprudencial: por qué esto es asunto del ministro de Economía

El perfil de [Carlos Cuerpo](#) es el del técnico puro —economista del Estado, exjefe del Tesoro—, cuyo instinto profesional es no tocar nada que pueda desequilibrar una economía que, en los

agregados que él gestiona, marcha bien. Desde esa atalaya, la prudencia ante la vivienda parece virtud. Pero el razonamiento presupone que el conjunto está en equilibrio y que la intervención sería la perturbación, y los datos dicen lo contrario: el propio [Real Decreto 326/2026](#) describe un déficit estructural con el precio medio nacional en 2230 euros por metro cuadrado a cierre de 2025, el valor nominal más alto de la serie histórica desde 1995, con un incremento interanual del 13,1 % y por encima ya del máximo de 2008. Un activo esencial subiendo a dos dígitos mientras los salarios crecen a un tercio de ese ritmo no es un mercado funcionando: es una divergencia acumulativa, la definición técnica de desequilibrio. La vivienda ya no es un sector con problemas; es la principal fuente endógena de inestabilidad de la economía española: drena la renta de los hogares jóvenes, bloquea la movilidad laboral, presiona la inflación subyacente vía alquileres, absorbe el ahorro nacional hacia un activo improductivo y fabrica fractura social.

La lección de 2008, traducida. Aquella crisis enseñó a la generación tecnocrática de [Cuerpo](#) el concepto de política macroprudencial: la estabilidad del conjunto no se defiende absteniéndose de intervenir, sino interviniendo preventivamente los mercados que acumulan riesgo sistémico. Al crédito se le pusieron colchones, límites y topes, y nadie llama a eso distorsionar el mercado bancario. La vivienda necesita su Basilea, con una precisión: el canal de contagio no es el mismo —2008 fue una crisis de balances y solvencia; el riesgo actual circula por el canal real y social: escasez, esfuerzo, expulsión—, pero un desequilibrio no es menos sistémico por no ser bancario. Y hay una ventaja: en 2008 la acción concertada llegó después del estallido; la vivienda ofrece la oportunidad de la acción concertada preventiva, con el desequilibrio medido y los instrumentos inventariados. Falta que el ministro de Economía asuma que coordinar esa respuesta es función suya: la respuesta a 2008 no la lideraron los supervisores sectoriales, sino los ministerios de Economía y los bancos centrales, precisamente porque el problema había dejado de ser sectorial. Mientras la vivienda sea cosa exclusiva del ministerio del ramo, el Estado trata un riesgo sistémico con un órgano sectorial.

El argumento final, en el idioma del propio ministro: la inacción también tiene coste fiscal y también desequilibra. Los avales [ICO](#) son pasivos contingentes del Tesoro; las ayudas al alquiler sin oferta son transferencias a caseros vía precios; la inflación de alquileres se indexa a pensiones y salarios públicos; y el ahorro atrapado en ladrillo es capital que no financia la productividad de la que depende la sostenibilidad de la deuda. Contabilizar los riesgos de actuar e ignorar los de no hacerlo no es prudencia: es asimetría contable. A [Cuerpo](#) no hay que pedirle que deje de ser técnico; hay que pedirle que sea técnico del todo.

Qué significa ser técnico del todo. El aforismo anterior no puede quedarse en aforismo; se desarrolla en cinco actos concretos, todos dentro de las competencias actuales del ministerio. Primero, la contabilidad completa: encargar y publicar la cuantificación oficial del coste de la inacción —el valor actuarial de los pasivos contingentes de los avales, el efecto de los alquileres sobre la inflación subyacente y su indexación a pensiones y sueldos públicos, la pérdida de producto potencial por movilidad laboral bloqueada, el ahorro inmovilizado en suelo—; lo que no se mide no entra en el Consejo de Ministros. Segundo, el tratamiento macroprudencial formal: llevar la vivienda, como riesgo sistémico por el canal real y social, a la agenda de la AMCESFI —la autoridad macroprudencial creada en 2019 que el propio vicepresidente preside—, con seguimiento, indicadores y advertencias públicas, exactamente

el aparato que ya existe para el crédito. Tercero, el empleo de sus instrumentos propios, que no son pocos: la fiscalidad que privilegia la vivienda como activo (el régimen de las [socimis](#), revisable; la golden visa, ya suprimida en 2025, demuestra que se puede), el IVA de los usos turísticos que el decreto de julio ensaya, la condicionalidad de los avales y del Fondo España Crece a la producción de alquiler asequible con protección permanente, el remanente de la [Sareb](#) como suelo fideicomitado y no como caja, y la soberanía del dato: el registro estatal de contratos como RECA nacional. Cuarto, el puesto de mando: asumir la copresidencia efectiva del dispositivo junto al ministerio sectorial, porque los riesgos sistémicos no se delegan en el órgano del ramo, y condicionar el músculo financiero del Estado a la doctrina común. Y quinto, el acto final del técnico completo, que es también su límite: certificar dónde termina la técnica. Una contabilidad honesta del problema acaba señalando que su núcleo —la renta del suelo, la geografía de la gravedad económica— no es un parámetro que se calibra, sino un régimen que se decide; el técnico del todo no toma esa decisión, pero es el único que puede certificar ante el país que ha llegado el momento de tomarla, y entregar el expediente. Que nadie confunda, por tanto, esta exigencia con una correa para la ambición del argumento: la técnica completa no domestica la disrupción, la documenta y le tiende la rampa. Los tres capítulos siguientes cruzan ese umbral: el lenguaje mágico era el de las balas; lo que sigue no es magia, es régimen.

Capítulo 9. El cambio de plano: el suelo como fideicomiso social

Si existe una bala de plata, no es un proyectil sino un cambio de plano: no dispara al problema, disuelve el tablero sobre el que se juega. La propuesta: el suelo no como propiedad sino como usufructo, y el conjunto del suelo disponible como fideicomiso de la sociedad. Su fundamento económico es la observación más antigua e incómoda de la disciplina: el suelo no lo produce nadie, y su valor tampoco lo crea el propietario, sino la sociedad que lo rodea —la calle pavimentada, el metro que llega, la gente que quiere vivir cerca de otra gente—. [Henry George](#) construyó sobre esto todo un sistema en 1879: si el valor del suelo es creación colectiva, su renta pertenece a la colectividad. La paradoja española de 2026 es georgiana de manual: no faltan ladrillos ni capital; falta suelo finalista, y quien lo tiene cobra peaje por un valor que no ha creado.

El anclaje constitucional. La [Constitución española](#) contiene la tesis en estado latente: el [artículo 47](#) dispone que la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos; el 33 subordina la propiedad a su función social; y el 128.1 establece que toda la riqueza del país, sea cual fuere su titularidad, está subordinada al interés general. El fideicomiso no exige revolución constitucional: exige tomarse la [Constitución](#) al pie de la letra.

El modelo existe: no es utopía, es geografía. En Inglaterra, técnicamente, la tierra pertenece a la Corona desde 1066 y los particulares poseen tenencias. Singapur posee en torno al 90 % del suelo y lo cede en arrendamientos de 99 años, sobre los que aloja a la inmensa mayoría de su población. Ámsterdam funciona desde 1896 sobre la enfiteusis municipal (erfpacht): el ayuntamiento retiene la nuda propiedad y captura la revalorización. Viena descansa sobre un siglo de suelo municipal jamás vendido. Y España tiene su tradición

sepultada: los comunales, los montes vecinales en mano común, el patrimonio concejil que las desamortizaciones del XIX liquidaron —la gran desfideicomisación de la historia española—.

La traducción operativa: la asíntota. El fideicomiso universal e inmediato es inviable, y no por los fondos, sino por una razón sociológica: en un país donde en torno a tres cuartas partes de los hogares son propietarios, decretarlo sería expropiar el ahorro vital de millones de familias modestas. Pero el fideicomiso no necesita decretarse: puede acumularse. Basta con decidir que todo el suelo que entre en manos públicas ya nunca salga, y que el suelo nuevo nazca fideicomitado. Con estas gafas, el racimo del capítulo 7 revela su naturaleza: la calificación permanente de la VPO es un fideicomiso habitacional; Campamento es suelo que entra en el fideicomiso y no sale; la reserva estratégica vasca es el [artículo 47](#) en funcionamiento; el tanteo y retracto es el mecanismo por el que el fideicomiso recompra lo que la desamortización soltó; el derecho de superficie y la cesión de uso cooperativa —que el Plan Estatal financia expresamente, según el [Real Decreto 326/2026](#)— son la enfiteusis con nombre español. El racimo es un fideicomiso en construcción que aún no conoce su propio nombre: la campaña tenía tácticas y le faltaba doctrina; el fideicomiso es la doctrina. Advertencia de rigor: el fideicomiso resuelve el problema de la renta del suelo, no el de su escasez física en los lugares deseados; Singapur y Viena funcionan porque además edifican masivamente sobre su suelo fideicomitado. La doctrina sin la campaña sería tan estéril como la campaña sin doctrina.

Capítulo 10. Ancha es Castilla: la genealogía cultural

Primer tiempo: la presura. El dicho nace del hecho fundacional de la repoblación medieval: siglos de frontera móvil en los que la corona atraía pobladores con un régimen jurídico asombroso visto desde hoy, la presura o aprisio, el derecho a quedarse con la tierra por el mero hecho de ocuparla y trabajarla. La tierra castellana no se compraba: se ganaba con el uso. En su origen histórico, el dicho describe un régimen donde la propiedad derivaba del usufructo efectivo, no al revés: la Castilla ancha era, funcionalmente, un fideicomiso de frontera, y «ancha es Castilla» era una promesa institucional: hay sitio para ti, y será tuyo si lo habitas.

Segundo tiempo: la deriva. Con los siglos, el dicho mudó de significado: de «hay tierra para todos» a «haz lo que quieras, que nadie te verá». Esa mutación es el rastro lingüístico del paso de un régimen de suelo comunitario a un régimen de suelo apropiable: cuando la tierra dejó de ser promesa institucional y se volvió botín particular, la anchura dejó de significar abundancia compartida y pasó a significar descontrol aprovechable. En su acepción moderna es, literalmente, el lema del pelotazo urbanístico.

Tercer tiempo: la ironía geográfica. Castilla sigue siendo ancha —más que nunca: es el corazón de la España vaciada— y, sin embargo, el país sufre la peor crisis de acceso al suelo de su historia democrática. España no tiene un problema de escasez física de suelo: tiene el suelo más ancho y vacío de Europa occidental. Lo que escasea es suelo donde hay vida económica, y suelo cuyo valor no haya sido ya capturado por quien espera sentado la plusvalía que crearán los demás. El dicho, leído así, es la refutación popular del argumento «liberemos más suelo y bajará el precio»: suelo liberado hay a espuestas donde nadie lo quiere; donde todos lo quieren,

liberar suelo sin capturar la plusvalía es regar la tierra del rentista. Remate para el ensayo: las Cuatro Torres se levantan sobre los antiguos terrenos de la Ciudad Deportiva del [Real Madrid](#) recalificados en su día, plusvalía urbanística creada por la ciudad entera que acabó saneando el balance de un club de fútbol y coronada hoy por los fondos que gestionan el ahorro del mundo. Ancha fue Castilla para aquella operación.

Capítulo 11. La explosión policéntrica

La crisis de la vivienda española no es homogénea: es la crisis de una veintena de manchas urbanas rodeadas de un país vacío. Eso convierte la distribución de la gravedad económica en el frente que faltaba: el territorial. Madrid funciona como un cuerpo masivo cuya gravedad crece con su propia masa —rendimientos crecientes de aglomeración—, pero esa gravedad espontánea lleva siglos dopada por decisión política: el Estado radial que hizo confluír en la capital las carreteras, luego los AVE, el aeropuerto continental, cada regulador y cada sede; el efecto capitalidad; y, en la última década, una fiscalidad autonómica diseñada para atraer bases impositivas. La crisis de vivienda madrileña es la factura de esa acumulación: la gravedad atrae población más deprisa de lo que ningún racimo puede construirle techo.

La precisión necesaria. «Explosionar Madrid hacia su entorno» admite dos lecturas, y una ya ocurre y es la mala: Madrid se derrama sobre la Sagra, el corredor del Henares, el sur de Segovia y el oeste de Guadalajara en coronas dormitorio de expulsados por precios que siguen trabajando en la almendra. Eso no es descentralización: es metástasis de la misma gravedad. La explosión, para ser otra cosa, debe ser policéntrica: no dispersar dormitorios alrededor del astro, sino encender otros astros. España posee una ventaja estructural infrautilizada: una constelación de ciudades medias —Zaragoza, Valladolid, Murcia, Valencia, Sevilla, el eje Vigo-Coruña, Oviedo-Gijón, Alicante— con tamaño para generar aglomeración propia y suelo a una fracción del precio madrileño. Cada empleo cualificado creado en una de ellas en lugar de en Madrid es, simultáneamente, una vivienda tensionada menos y una vivienda vacía menos: la única medida del inventario que actúa sobre los dos platillos de la balanza a la vez.

El patrón fractal. El fenómeno se reproduce dentro de cada comunidad: Zaragoza concentra más de la mitad de Aragón, Valladolid absorbe Castilla y León, Sevilla y Málaga bipolarizan Andalucía, e incluso la Navarra elogiada en este informe concentra en el área de Pamplona cerca del 70 % de su población, que es exactamente el perímetro de sus zonas tensionadas. El Estado autonómico fabricó diecisiete minicentralismos con sus diecisiete efectos capitalidad; la crítica a la gravedad madrileña solo es seria si acepta su versión recursiva.

Las palancas. Fracasan las dispersiones por decreto (ciudades nuevas fantasma); funcionan tres palancas comprobadas: descentralizar el propio Estado, que es la masa que el Gobierno controla directamente (Alemania reparte sus poderes entre varias ciudades; España lo ensayó tímidamente con la agencia de inteligencia artificial en A Coruña y la agencia espacial en Sevilla, y ahí se detuvo el impulso); redibujar la malla de infraestructuras, del sistema radial a las transversales que conectan ciudades medias entre sí (corredor mediterráneo, atlántico, eje del Ebro), porque la gravedad sigue a la conectividad; y neutralizar el dopaje fiscal de la capitalidad. El teletrabajo añade, por primera vez, la posibilidad técnica de desacoplar parcialmente el empleo cualificado de la ubicación. La objeción sería —la aglomeración es

productiva y dispersarla tiene coste en innovación— es una verdad de óptimo parcial: el cálculo completo debe restar del excedente madrileño el coste sistémico inventariado en este informe, incluida la fractura política de un país que se percibe como una capital y su periferia. La paz social también es una variable económica, y cotiza. La pregunta no es si España puede permitirse redistribuir su gravedad, sino si puede permitirse no hacerlo: la misma asimetría contable del capítulo 8, en otro plano.

Capítulo 12. Los precedentes del problema: la herencia de 2008 (2012-2026)

Este capítulo sostiene una tesis que el debate público apenas formula: una parte importante del problema de vivienda actual es, directamente, la batería de medidas desplegada contra la crisis de 2008. No como efecto colateral menor, sino como etiología: el incendio de hoy prendió, en buena medida, en los rescoldos que dejó aquella extinción. La cadena se reconstruye aquí eslabón a eslabón, y su lección metodológica alimenta las conclusiones del capítulo siguiente.

Primer eslabón: la jaula obliga a la banca a soltar el ladrillo (2012-2014). El Memorando de Entendimiento de julio de 2012, condición del rescate europeo, impuso la segregación de los activos inmobiliarios de las entidades ayudadas: así nace la [Sareb](#), que recibió cerca de 200 000 activos por unos 50 000 millones de euros procedentes de [Bankia](#), [Catalunya Banc](#), Novagalicia y el resto de entidades nacionalizadas. En paralelo, los requisitos de capital de [Basilea III](#) y las provisiones de los reales decretos de saneamiento de 2012 convirtieron el ladrillo en un activo carísimo de mantener en balance: también la banca sana tenía que venderlo, y de prisa. La jaula no solo encerró a la banca: la obligó a vaciar los bolsillos.

Segundo eslabón: quién compró lo que la banca soltó (2013-2019). Los compradores fueron, de manera abrumadora, los grandes fondos de inversión internacionales, que adquirieron con descuentos severos lo que la regulación forzaba a vender. Hitos: en 2013, [Blackstone](#) compró a la Empresa Municipal de la Vivienda de Madrid 1860 viviendas sociales (origen de su filial Fidere) y [Goldman Sachs](#)-Azora adquirió cerca de 3000 viviendas públicas del IVIMA —dos operaciones que fueron desamortizaciones de parque público, no ventas bancarias, y que hoy constituyen el contraejemplo canónico del blindaje permanente que defiende este informe—. Después llegaron las carteras bancarias gigantes: [Santander](#) traspasó a [Blackstone](#) la mayoría del ladrillo del Popular (en torno a 30 000 millones brutos, proyecto Quasar, 2017); [BBVA](#) vendió el grueso de su inmobiliario a [Cerberus](#) (unos 13 000 millones, Divarian, 2017-2018); [CaixaBank](#) hizo lo propio con [Lone Star](#) y [Sabadell](#) con [Cerberus](#). La propia [Sareb](#) externalizó la gestión de sus carteras en las plataformas de estos fondos (Haya, Altamira, Servihabitat, Solvia). Resultado acumulado: [Blackstone](#), a través de Fidere, Testa, Albirana y otras filiales, se convirtió en el mayor casero privado de España, con decenas de miles de viviendas en alquiler.

Tercer eslabón: el Estado no solo vendió, sino que pavimentó. Dos piezas normativas engrasaron la entrada de los fondos: la reforma del régimen de las [socimis](#) (2012), que les otorgó una fiscalidad extraordinariamente favorable y bajo cuyo paraguas se estructuraron sociedades como Fidere o Testa, y la llamada golden visa (2013), residencia a

cambio de inversión inmobiliaria, ya suprimida en 2025. El mismo poder público que enjaulaba a la banca alfombraba la llegada de sus sucesores. El arsenal no creó a los fondos por accidente, sino por diseño: eran la demanda que el plan de saneamiento necesitaba para que los precios de venta no se hundieran más.

Cuarto eslabón: la extinción desmanteló la capacidad de producir. La herencia de 2008 no se agota en la propiedad de las viviendas: alcanza a la capacidad de construirlas. La corrección posterior a la burbuja y la restricción crediticia derivada del saneamiento cerraron durante una década larga el grifo de la financiación al promotor y expulsaron del sector a empresas, oficios y mano de obra que no han vuelto: la construcción pasó de representar en torno al 13 % del PIB en la burbuja a cerca del 6 % actual, según recordaba el propio ministro de Economía ([elDiario.es](#)), y el [Real Decreto 326/2026](#) describe más de una década de parálisis constructiva, agravada por la escasez de mano de obra cualificada y de suelo finalista, como causa del déficit estructural. A ello se sumó la austeridad presupuestaria del ciclo 2010-2015, que redujo al mínimo la inversión pública en vivienda justo cuando el parque protegido seguía descalificándose y pasando al mercado libre. El resultado combinado: menos oferta, menos parque y menos músculo para reconstruir ambos.

Quinto eslabón: el arsenal de la vivienda apunta hoy a la figura que aquella extinción entronizó (2023-2026). La legislación de vivienda del ciclo 2023-2026 gira en torno a una categoría jurídica —el gran tenedor: diez o más viviendas, cinco en zonas tensionadas si la comunidad lo decide— que es, funcionalmente, el retrato robot del actor nacido en el segundo eslabón: obligaciones reforzadas en desahucios, aplicación singular de los topes y, en Cataluña, un registro obligatorio de grandes tenedores y un tanteo y retracto ampliado precisamente sobre las transmisiones de personas jurídicas de esa condición ([Ley 11/2025, BOE](#)). El fotograma donde los dos actos de la obra se tocan aparece en el reportaje navarro que abre este informe: el fondo al que la intervención pública impidió subir el alquiler a 168 familias en Sarriguren ([elDiario.es](#)). El casero al que Navarra paró los pies en 2025 existe, en buena medida, porque el rescate de 2012 lo trajo.

Nota de verificación. Las cifras de este capítulo (perímetro de la [Sareb](#), operaciones Quasar y Divarian, ventas de la EMVS y del IVIMA) proceden de registros públicos y hemerotecas ampliamente contrastadas; sus referencias concretas con enlace se incorporarán en la fase de verificación previa a la publicación, conforme al procedimiento del anexo E.

Capítulo 13. Conclusiones: la tenaza completa

El argumento del informe, en síntesis. Primero: no existe la bala de plata, y quien la invoca suele estar excusándose de no haber abierto la armería; la vivienda no es una presa, es un incendio de frentes múltiples, y la respuesta no es un proyectil sino un dispositivo de extinción: enjaular, que es perimetrar y trabajar en todos los frentes a la vez. Segundo: el dispositivo ya ha empezado a desplegarse —el racimo de 2025-2026: Navarra, Campamento, la intendencia de CASA47, el Plan Estatal, el decreto de julio, la ley vasca del suelo y la ley catalana del cierre de escapatorias—, de forma desigual, incompleta y políticamente frágil, pero medible; y su precedente de éxito existe: la jaula concertada que domó a la banca tras 2008 —aquel fuego también se perimetró en lugar de dispararle—, con la ironía de que aquella jaula fabricó a los

fondos caseros contra los que hoy se legisla. Tercero: el dispositivo necesita un puesto de mando unificado —el giro macroprudencial que corresponde al ministerio de Economía—, una tropa que lo ejecute —la capacidad administrativa que la [ley Montoro](#) desmanteló y que hay que reconstruir, porque no hay extinción sin bomberos— y una doctrina que lo unifique: el suelo como fideicomiso social, no como conquista futura sino como lectura literal de la [Constitución](#) y como asíntota que las mejores piezas del racimo ya siguen sin saberlo. Cuarto: la doctrina necesita un mapa: la explosión policéntrica que redistribuya la gravedad económica sobre la Castilla ancha, atacando la causa de que la tensión exista precisamente donde existe. El racimo actúa sobre la oferta donde la tensión ya está; la reconstrucción del ejército invisible, sobre la capacidad de actuar; el fideicomiso, sobre la renta del suelo; el policentrismo, sobre la ubicación de la demanda. Son los cuatro brazos de la misma tenaza.

El lobo es lobuno. Al final del recorrido, la metáfora inaugural puede cerrarse sobre sí misma: no existe la bala de plata porque no existe el hombre lobo; y lo que existe en su lugar es más incómodo, un lobo enteramente lobuno, es decir, humano. Cada pieza del problema tiene autor y fecha: las desamortizaciones que liquidaron el suelo comunal, el Estado radial que concentró la gravedad, las [socimis](#) y la golden visa que alfombraron a los fondos, la [Sareb](#) que les vendió el ladrillo, la década de crédito cerrado que desmanteló la capacidad de construir, las descalificaciones que vaciaron el parque protegido. Nada de eso es naturaleza ni maldición: es política acumulada, y lo que la política hizo, la política puede deshacerlo. El monstruo no requiere plata; requiere autoría asumida.

Apagar los rescoldos. La doctrina de la extinción tiene un último mandamiento que este informe eleva a conclusión: un incendio no está apagado cuando cae el frente de llamas, sino cuando no queda un rescoldo capaz de reproducirlo en otra instancia. La crisis de 2008 se dio por extinguida con los rescoldos vivos —los fondos entronizados, la fiscalidad privilegiada, el suelo público vendido, la capacidad productiva desmantelada— y de esos rescoldos, como documenta el capítulo 12, salió el incendio actual. El dispositivo de la vivienda no puede repetir el error: el perímetro debe incluir la guardia de rescoldos —la temporada y las habitaciones hoy; mañana, el vehículo financiero o la figura contractual que todavía no tiene nombre— y la remoción del combustible de fondo, que es la renta capturable del suelo. Perimetrar, trabajar en todos los frentes y quedarse después: la vigilancia de rebrotes es la fase menos fotogénica de toda extinción y la única que garantiza que el fuego no vuelva.

Qué observar en los próximos veinticuatro meses. Uno: los datos trimestrales del RECA navarro y, en particular, si la regulación foral de la temporada y las habitaciones taponan la fuga (el porcentaje de contratos de temporada es el indicador clave). Dos: el despliegue real del Plan Estatal por comunidades, empezando por cuántas adaptan sus leyes al blindaje permanente para acceder a los fondos. Tres: la convalidación y contenido final del decreto de julio. Cuatro: la primera evaluación académica independiente del caso navarro, aún inexistente. Cinco: el experimento natural navarro entre gestión pública directa (Nasuvinsa) y gestión estatal externalizada (lote 4 de CASA47). Seis: si el Ministerio de Economía entra formalmente en la gobernanza de la política de vivienda o permanece en el plano de los avales y las cuentas de ahorro.

Anexo A. Fichas del racimo

Uva	Frente	Escala	Permanencia	Madurez ejecutiva
1. Sistema navarro	Todos salvo el territorial	Foral; mayor parque relativo de España (22,7 %)	Máxima (calificación indefinida y blindaje retroactivo)	Alta: un año de datos
2. Operación Campamento	Stock (guerra larga)	10 700 viviendas; en torno al 1,5 % del déficit	Máxima sobre el papel (suelo público, parque permanente)	Baja-media: urbanización iniciada tras 40 años
3. Gestión CASA47	Operativo (intendencia)	Nacional; denominador desconocido (56,1 M€)	Baja por diseño (contrato que caduca)	Alta: adjudicado
4. Plan Estatal 2026-2030	Múltiple (stock, movilización, demanda)	7000 M€; condicionada a cofinanciación autonómica	Alta (protección permanente como condición)	Media: fondos distribuidos, despliegue autonómico pendiente
5. RDL de julio	Usos (fiscalidad turística)	Nacional	Baja (pende de convalidación)	Baja: en preparación
6. Ley vasca 6/2025	Stock (suelo y plazos)	Autonómica; segunda máquina protegida del país	Alta	Alta: en vigor
7. Ley catalana 11/2025	Usos y cumplimiento	La comunidad más poblada bajo regulación	Media (recurrible, reversible)	Alta: en vigor desde el 1-1-2026

Anexo B. Relación de fuentes con jerarquía

B.1. Fuentes primarias oficiales y normativas

RECA e informes del Departamento de Vivienda de Navarra (Observatorio de Vivienda, navarra.es); datos difundidos vía nota oficial y recogidos por Pamplona Actual: [alquileres en zonas tensionadas, -7 % acumulado](#) e [informe anual de vivienda protegida](#).

[Ley Foral 20/2022](#), de fomento del parque de vivienda protegida y asequible: [BOE-A-2022-12940](#).

[Ley Foral 10/2010](#), del Derecho a la Vivienda en Navarra: [BOE-A-2010-8618](#).

[Real Decreto 326/2026](#), [Plan Estatal de Vivienda 2026-2030](#): [BOE-A-2026-8872](#) e [información oficial del MIVAU](#); presentación en [La Moncloa](#).

[Ley 6/2025](#) del País Vasco, de medidas urgentes en materia de vivienda, suelo y urbanismo: [BOE-A-2026-1256](#).

[Ley 11/2025](#) de Cataluña, de medidas en materia de vivienda y urbanismo: [BOE-A-2026-5547](#).

Nota de adjudicación de CASA47 (29 de junio de 2026), aportada por el autor; sin URL pública verificada.

B.2. Prensa y análisis

elDiario.es: [«Más vivienda protegida e intervención del mercado...»](#); [«Navarra lideró en 2025 la construcción de vivienda protegida...»](#); [entrevista a Carlos Cuerpo](#).

Noticias de Navarra: [datos RECA del primer trimestre de 2026](#) y [comparecencia parlamentaria de febrero de 2026](#).

Pamplona Actual: [informe de viviendas iniciadas y terminadas de 2025](#) y [Fotocasa: caída del 7.3 %](#).

Idealista/news (fuente de parte, datos de anuncios): [lectura crítica del caso navarro](#) y [cobertura del Plan Estatal](#).

Aquí Madrid: [desbloqueo de la Operación Campamento](#).

Qué.es: [decreto de julio en preparación](#).

[CaixaBank](#) Esfera: [guía del Plan Estatal y calendario de despliegue](#).

Análisis jurídicos de la Ley catalana 11/2025: [Osborne Clarke](#) y [Escura](#).

Abarca: [análisis del blindaje del Plan Estatal](#).

B.3. Literatura académica e institucional (enlaces definitivos pendientes de verificación)

[Banco de España](#): informe sobre el mercado del alquiler (octubre de 2024); documento ocasional sobre el índice estatal de referencia del alquiler (Khametshin, López Rodríguez y Pérez García, 2024); Informe Anual 2025 (junio de 2026). Todos en bde.es.

EsadeEcPol (2023): [García Montalvo](#), Monràs y Raya, evaluación del control de alquileres de la Ley catalana 11/2020. En esade.edu/ecpol.

Monràs, J. y [García Montalvo](#), J. (2022): «The effect of second generation rent controls: New evidence from Catalonia» (working paper).

Anexo C. Cronología normativa 2010-2026

2010. [Ley Foral 10/2010](#) del Derecho a la Vivienda en Navarra: marco histórico del sistema foral (Bolsa de Alquiler, censo de solicitantes).

2013. [Ley 27/2013](#) de racionalización y sostenibilidad de la Administración local ([ley Montoro](#)): retira la vivienda de las competencias propias municipales y, junto a las tasas de reposición cercanas al cero y las reglas de estabilidad presupuestaria, desmantela la capacidad administrativa local en materia de vivienda (véase el capítulo 6).

2020-2021. Ley catalana 11/2020 de contención de rentas; anulada parcialmente por el [Tribunal Constitucional](#) tras año y medio de vigencia. Base de la evaluación académica de referencia.

2022. [Ley Foral 20/2022](#): calificación indefinida de la vivienda protegida, Índice de Sostenibilidad de Alquileres y creación del RECA.

2023. [Ley estatal 12/2023](#) por el derecho a la vivienda: habilita las zonas de mercado residencial tensionado.

Marzo de 2024. Cataluña declara sus municipios tensionados; primer despliegue del tope estatal. Decreto ley catalán 6/2024 sobre temporada y habitaciones.

Mayo de 2025. Navarra declara 21 municipios tensionados (cerca del 70 % de su población); el tope entra en vigor el 30 de julio de 2025.

11 de diciembre de 2025. [Ley 6/2025](#) del País Vasco: suelo, proyectos ejecutivos y reserva estratégica.

29 de diciembre de 2025 (en vigor el 1 de enero de 2026). [Ley 11/2025](#) de Cataluña: temporada por finalidad, habitaciones topadas, comisión de supervisión, grandes tenedores.

22 de abril de 2026. [Real Decreto 326/2026: Plan Estatal de Vivienda 2026-2030](#) (7000 millones; blindaje permanente como condición).

21 de mayo de 2026. Conferencia Sectorial: distribución de fondos; 800 millones en 2026.

Junio de 2026. Parlamento de Navarra: blindaje retroactivo de la VPO de alquiler (2248 viviendas) y regulación foral de temporada y habitaciones. CASA47 adjudica la gestión del Parque Estatal (día 29) y arranca la urbanización de Campamento (día 30).

Julio de 2026 (previsto). Real decreto ley estatal: fiscalidad de pisos turísticos (IVA del 21 %), prórrogas de contratos e incentivos.

Anexo D. Glosario del informe

Torniquete. Metáfora de Javier Burón para el tope de precios: medida de contención de urgencia que detiene la hemorragia mientras la producción de parque —la cirugía— surte efecto. No cura por sí solo.

Uva / racimo. Acción individual que no tumba el problema pero va en la buena dirección (uva); conjunto coordinado de esas acciones cubriendo frentes distintos (racimo). Ninguna uva alimenta; solo el racimo entero.

Jaula. Tesis de «Las cuatro torres sin banqueros»: el rescate bancario de 2008-2014 como enjaulamiento regulatorio que neutralizó a la banca como agente estratégico. Precedente de que los dispositivos concertados funcionan: aquel fuego también se perimetró en lugar de dispararle.

Enjaular / perimetrar. Doctrina final del informe para abordar el problema de la vivienda: puesto que no es una presa sino un incendio, no se le dispara; se le enjaula, y enjaular es perimetrar el fuego y trabajar en todos los frentes a la vez, con todos los medios disponibles y sin racionar el esfuerzo. Los bomberos —los políticos— deben actuar con todo.

Mercado en sombra. Espacio al que se fuga la actividad cuando se regula su perímetro: la banca en la sombra respecto de Basilea; el alquiler de temporada y habitaciones respecto del tope. En la imagen del incendio, es el salto del fuego sobre la línea, que obliga a ampliar el perímetro, no a abandonarlo.

Fideicomiso del suelo. Doctrina propuesta: el suelo como usufructo y no como propiedad absoluta; el conjunto del suelo como patrimonio de la sociedad, acumulable de forma asintótica (todo suelo que entre en manos públicas no sale; el nuevo nace fideicomitado).

Ejército invisible / capacidad estatal. Frente añadido en el capítulo 6: el cuerpo de técnicos y empresas públicas capaz de tramitar, inspeccionar, promover y gestionar la política de vivienda. España nunca lo tuvo a la escala de la sanidad o la educación, y la [ley Montoro](#) de 2013 amputó lo que quedaba en el nivel municipal. Sin esa tropa, la armería está llena de armas que nadie sabe disparar: es la precondition silenciosa de todo el racimo.

Gravedad económica. Capacidad de una aglomeración para atraer actividad y población de forma autorreforzada; en el caso madrileño, dopada históricamente por el Estado radial, el efecto capitalidad y la fiscalidad.

Explosión policéntrica. Redistribución deliberada de la gravedad económica hacia una constelación de ciudades medias, por oposición a la metástasis de coronas dormitorio.

Asimetría contable. Vicio del análisis que contabiliza los riesgos de actuar e ignora los costes de la inacción.

la verificación documental previa a la publicación.
