

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Máster en Consultoría Económica y Análisis Aplicado

Trabajo Fin de Máster

**LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA
UNIÓN EUROPEA**

**HOUSING POLICIES IN EUROPEAN UNION
COUNTRIES**



CURSO 2024/2025

Autor:

Pablo Carrillo Tagua

Tutor:

Luis Ángel Hierro Recio

Sevilla, a 1 de julio de 2025

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

ÍNDICE

Resumen	2
Abstract	2
1. Introducción.....	3
2. Metodología y Datos	10
3. Objetivos de Política de Vivienda en la Unión Europea	12
4. Instrumentos de Política de Vivienda en la Unión Europea	18
5. Medidas de Política de Vivienda Centradas en la Demanda	32
6. Asociación entre Objetivos e Instrumentos de Política de Vivienda	42
7. Conclusiones	47
Referencias	49

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

RESUMEN

El mercado de la vivienda lleva tiempo experimentando una crisis de asequibilidad a través del continente europeo y se ha convertido en unas de las principales preocupaciones sociales. Así, el fin del trabajo es identificar y clasificar cuáles son los principales objetivos e instrumentos que aplican los estados miembros de la Unión Europea (UE) para intervenir en materia de vivienda. Para ello, se ha elaborado una clasificación económica tanto de los objetivos como de los instrumentos de política de vivienda. Posteriormente, se ha desarrollado una metodología de análisis *cluster* para establecer una tipología de países de la UE según, por un lado, sus orientaciones estratégicas, y, por otro, sus intervenciones públicas en el mercado. También se realiza un estudio pormenorizado de los instrumentos centrados en el lado de la demanda, principalmente transferencias directas y beneficios fiscales. Los resultados ponen de manifiesto que existen una serie de *modelos* diferenciados de aplicación de política de vivienda entre los países, así como que no existe una asociación clara entre fines y medios en materia de vivienda en la mayoría de los estados miembros.

Palabras Clave: política de vivienda, objetivos, instrumentos, *cluster*, Unión Europea, tipología de países

ABSTRACT

The housing market has long been experiencing an affordability crisis across the European continent and has become one of the main social concerns. Thus, the aim of the paper is to identify and classify the main objectives and instruments applied by European Union (EU) member states to intervene in housing. To this end, an economic classification of both the objectives and instruments of housing policy has been designed. Subsequently, a cluster analysis methodology has been developed to establish a typology of EU countries according to, on the one hand, their strategic orientations and, on the other, their public interventions in the housing market. A detailed study of demand-side instruments, mainly direct transfers and fiscal benefits, is also carried out. The results show that there are a number of differentiated patterns of housing policy implementation across countries, and that there is no clear association between housing ends and means in most member states.

Keywords: housing policy, objectives, instruments, cluster, European Union, typology of countries.

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

1. INTRODUCCIÓN

En estos últimos años, el mercado inmobiliario y la vivienda ha adquirido una inquietud creciente. Esto se ha podido ver reflejado en las preocupaciones sociales, ha abierto telediaros, se ha tratado en los parlamentos de los distintos países, y ha sido motivo de movilizaciones sociales, tanto en nuestro país como en el resto de Europa. Por ejemplo, en España, según el Barómetro del CIS de junio de 2025, la vivienda es el problema más mencionado entre las preocupaciones de los entrevistados, con un 32,4% del total de respuestas espontáneas (CIS, 2025).

Además, el mercado de la vivienda y las políticas de vivienda también han adquirido una importancia cada vez mayor en estos últimos años en las instituciones. A nivel supranacional, instituciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (*Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD) o la propia Unión Europea (UE) han emitido distintos informes sobre el mercado inmobiliario y las políticas de vivienda. La OECD ha redactado dos informes de gran valor para este sector de la vivienda recientemente. El primero de ellos, *Brick by Brick: Building Better Housing Policies* (OECD, 2021), trataba temas principalmente como la inclusión, la eficiencia y la sostenibilidad; mientras que el segundo, *Brick by Brick (Volume 2): Better Housing Policies in the Post-COVID-19 Era* (OECD, 2023), se ha centrado en el mercado post-COVID19, señalando los desafíos interconectados del mercado de la vivienda, como el aumento de los precios, el endurecimiento de las condiciones financieras y los cambios en la demanda de vivienda. Por su parte, la Unión Europea a través de su agencia se ha centrado en la problemática de la vivienda inadecuada e inaccesible en Europa, en su informe *Unaffordable and inadequate housing in Europe* (Eurofound, 2023).

Por ello, la motivación de este trabajo de investigación es clara. Se trata de estudiar que vienen haciendo los distintos países pertenecientes a la Unión Europea en estos últimos años acerca de sus políticas de vivienda.

De esta manera, para poder entender y analizar en profundidad las distintas políticas de vivienda que llevan a cabo los países, es importante destacar por qué son necesarias estas intervenciones públicas en el mercado de la vivienda.

En primer lugar, debemos de tener en cuenta que el derecho a una vivienda digna está reconocido en la Declaración de Derechos Humanos de la ONU, que regula este derecho universalmente en su Artículo 25 (Asamblea General de la ONU, 1948). Por ello,

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

cualquier estado de bienestar debe reconocer el derecho de disponer de vivienda (Hierro, 2016). Además de lo dicho anteriormente, Hierro expone las razones económicas para la intervención pública en materia de vivienda, ya que la vivienda es un bien complejo, y existen varias ineficiencias de mercado.

- Primeramente, se debe destacar la asimetría de información en la compra de viviendas, ya que los compradores suelen carecer de información completa sobre la calidad de la vivienda, lo que deja en desventaja a éstos frente a los vendedores. Esta asimetría exige la intervención pública para proteger a los consumidores.
- En cuanto al mercado de alquiler, los inquilinos se encuentran en una situación de desventaja respecto al propietario, que puede derivar en prácticas abusivas, lo que requiere protección pública.
- Por otro lado, la vivienda también produce importantes efectos externos, como pueden ser la generación de beneficios positivos (mejora de la salud, integración social y la productividad). De esta manera, es razonable que el sector público deba intervenir para que se garantice el acceso universal.
- Sin embargo, también la construcción de viviendas también genera demanda de infraestructuras y servicios, es decir, costes sociales. Para evitar que estos costes sociales no se descontroloen, se hace necesario la planificación urbanística y la ordenación del territorio.
- Además, dado el elevado coste de las viviendas, las familias de bajos ingresos se enfrentan a barreras de acceso al crédito en condiciones justas; así como los altos tipos de interés pueden hacer inaccesible la financiación de las viviendas. Esto justifica el apoyo del Estado para facilitar el acceso al crédito.
- Por último, debemos recordar que la vivienda es también un activo que sirve para acumular riqueza, lo que fomenta la especulación inmobiliaria. Esta especulación es muy peligrosa, puesto que genera un incremento de los precios por encima de su valor real, excluyendo a las familias con rentas más bajas. Además, la especulación también contribuye a la formación de burbujas especulativas (como la de 2008) que generan grandes crisis económicas. En este sentido, Sornette y Woodard proporcionan evidencia de que la burbuja especulativa inmobiliaria fue un factor clave en el estallido de la crisis financiera global, desencadenando finalmente la Gran Recesión de 2008. Por ello, es totalmente necesaria la

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

intervención pública para regular los precios y evitar la especulación (Sornette y Woodard, 2009).

Por tanto, una vez ha quedado clara la necesidad de las políticas de vivienda desde el punto de vista teórico, debemos de definir correctamente lo que se entiende por política de vivienda. De esta manera, se entiende por política de vivienda “toda acción que adopte cualquier gobierno o agencia gubernamental para influir en los procesos o resultados de la vivienda” (Clapham, 2018).

Asimismo, no sólo desde el punto de vista teórico se entiende que la intervención pública es necesaria en el mercado de la vivienda. También existen numerosos artículos científicos que avalan lo ya demostrado teóricamente.

El artículo de Best y Kleven analiza cómo afecta al mercado inmobiliario uno de los instrumentos más comunes de política de vivienda, como son los beneficios fiscales. Los resultados muestran que los beneficios fiscales (en este caso la reducción temporal del impuesto) aumenta la actividad del mercado en un 20%, con efectos positivos en el gasto de los consumidores (medida que favorece a los compradores de vivienda), así como el crecimiento del producto interno bruto (Best y Kleven, 2015).

Otros artículos estudian el papel del Estado como proveedor de vivienda, o la puesta en marcha de viviendas sociales. Una muestra de esto es el estudio de Koessler en el que se analiza el impacto económico de las asociaciones de vivienda con fines de lucro limitados (*a limited-profit housing association*, LPHA por sus siglas en inglés) en Austria. De esta manera, los resultados evidencian que los inquilinos de la LPHA pagan de promedio 2€/m² menos que los inquilinos del sector privado. Además, esta diferencia no solo es notable para estos inquilinos, sino que también tiene un impacto en la economía general (Koessler, 2022).

Por otro lado, también hay otros estudios que avalan los efectos positivos de la política de vivienda en materia de equidistribución de la renta y reducción de las desigualdades económicas.

Berard y Trannoy evalúan la efectividad en la reducción de la pobreza y desigualdad de los hogares de los subsidios de vivienda y la vivienda de alquiler social, planteando un escenario contrafactual en el que no existiesen estas políticas en 27 países europeos. Los resultados evidencian que tanto la vivienda social como los subsidios de vivienda reducen

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

las desigualdades en los países (según el Índice de Gini), aunque éstas no tienen el mismo efecto en todos los países (la que más reduce las desigualdades es Finlandia); y, que, los subsidios de vivienda son más efectivos en la reducción de la pobreza que la vivienda social (Berard y Trannoy, 2023).

De otra manera, Figari y colaboradores exploran la evolución de los subsidios de vivienda y la desgravación fiscal de los intereses hipotecarios en los últimos años. Los resultados obtenidos muestran que los subsidios a la vivienda tienen un importante efecto redistributivo, reduciendo así la desigualdad y la pobreza. En cambio, la desgravación fiscal de los intereses hipotecarios tiene un efecto regresivo y aumenta las desigualdades (Figari *et al.*, 2019).

Por ello, este contraste pone de manifiesto la necesidad de considerar de manera cuidadosa qué instrumentos de política de vivienda deben utilizarse para qué determinados objetivos, puesto que los resultados pueden ser muy diferentes. Así, es evidente que es importante el estudio pormenorizado de los distintos objetivos e instrumentos de política de vivienda, puesto que, según se definan éstos, los resultados en el mercado de la vivienda serán diferentes.

De esta manera, Hilber y Schöni en su crítico artículo exploran la relación entre las políticas de vivienda y la crisis de la vivienda asequible, resaltando así que esta crisis (que consideran prácticamente periódica en el tiempo) tienen diversas raíces. Los investigadores consideran que estas políticas y sus efectos distributivos y de bienestar social no sólo dependen de su diseño, “sino también de las condiciones del mercado local, los entornos institucionales, los incentivos indirectos y los ajustes de equilibrio general”; y, que, estas políticas suelen tender a ser “políticamente populares”. Así, consideran que son más efectivas para resolver el problema de los precios de la vivienda aquellas políticas que se centran en resolver las causas del propio problema, como son la demanda fuerte y creciente en determinadas áreas; y, las estrictas restricciones de suelo que hacen que limitan la oferta de viviendas (Hilber y Schöni, 2022).

Por consiguiente, se hace de nuevo evidente que la elección de los objetivos e instrumentos que se eligen a la hora de hacer política de vivienda son claves para resolver los fallos propios del mercado inmobiliario con la intervención pública.

Por tanto, los objetivos de este trabajo se estructuran en torno a la necesidad de comprender y sistematizar la intervención pública en materia de vivienda en el conjunto

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

de países miembros de la Unión Europea. Así, los objetivos principales de este trabajo son los siguientes:

- Identificar y clasificar tanto los objetivos como los instrumentos de política de vivienda utilizados por los países de la UE, desde una perspectiva económica, con el fin de sistematizar el conjunto de objetivos y medidas posibles.
- Determinar cuáles son los instrumentos más utilizados por los estados miembros, es decir, encontrar aquellas medidas que puedan considerarse como “*estrella*”, por su recurrencia o relevancia dentro de las políticas nacionales de vivienda.
- Establecer una tipología de países en función de, por un lado, los objetivos y, por otro lado, los instrumentos de política de vivienda que aplican. Así, a través de una metodología de análisis *cluster*, se pueden llegar a construir una serie de “modelos” diferenciados de orientación estratégica e intervención pública en vivienda, que permitan agrupar a los estados miembros según patrones comunes entre ellos.
- Analizar con mayor profundidad los instrumentos centrados en la demanda, que son, en definitiva, transferencias directas (subsidios) y beneficios fiscales, dado su importante peso en las estrategias nacionales de vivienda.
- Comparar los modelos de objetivos y los modelos de instrumentos, con el fin de evaluar el grado de asociación entre fines y medios, comprobando si los países que comparten una misma orientación estratégica adoptan también patrones de intervención similares; y, si las medidas aplicadas responden de manera efectiva a los objetivos que declaran perseguir.

Por ello, este trabajo se estructura en seis secciones principales. Primeramente, se exponen tanto la metodología utilizada en el trabajo como las fuentes de datos. En segundo lugar, se presenta un análisis de los objetivos de política de vivienda en los países de la UE. Este análisis incluye la clasificación de estos objetivos desde una perspectiva económica, así como la frecuencia de estos objetivos en los distintos estados miembros. También se incluye un análisis *cluster* en el que se agrupa a los países en función de sus orientaciones estratégicas en vivienda. Posteriormente, la siguiente sección presenta un análisis pormenorizado de los instrumentos de política de vivienda en la UE. En esta sección se incluye la clasificación de los instrumentos de política de vivienda, tanto a grandes rasgos como de manera específica; así como un análisis *cluster* para establecer una tipología de países según el uso que hacen de los distintos instrumentos. Asimismo,

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

se establecen las principales características de los modelos de intervención pública en materia de vivienda y los países que lo integran; además de establecer las principales similitudes y diferencias entre los distintos modelos.

En cuarto lugar, se pone el foco en los instrumentos que tienen los países de la UE para centrarse en el lado de la demanda. De nuevo, se establece una clasificación desagregada de este tipo de instrumentos, así como se describe su frecuencia entre los distintos estados miembros. Del mismo modo, se vuelve a realizar un análisis *cluster* que establezca una serie de modelos de intervención pública en este aspecto tan relevante en las políticas de vivienda de los países. En esa misma línea, se exponen las principales características, así como las similitudes y diferencias entre los modelos.

A continuación, se establece una comparación entre los modelos de orientación estratégica y de intervención pública en materia de vivienda. Esta comparación tiene como objetivo comprobar la asociación entre fines y medios. El apartado incluye el estudio de patrones comunes entre países y la asociación efectiva entre objetivos e instrumentos de política de vivienda.

Por último, el trabajo se cierra con unas conclusiones que sintetizan los principales hallazgos de los temas tratados en el mismo. Además, se proponen futuras líneas de investigación que puedan continuar con el tema estudiado.

2. METODOLOGÍA Y DATOS

En la primera fase del trabajo, se ha llevado a cabo la identificación y clasificación sistemática de los objetivos y de los instrumentos de política de vivienda que existen en cada estado miembro de la Unión Europea a partir de los datos disponibles en la *OECD Affordable Housing Database*. De esta manera, se han clasificado tanto los objetivos como los instrumentos utilizando criterios económicos, para poder establecer una clasificación que realmente se acople a la perspectiva del trabajo, en la que nos debemos centrar en las medidas que realmente solucionen los problemas derivados del mercado de la vivienda.

Además, se ha tenido en cuenta la población de los países para establecer las clasificaciones de instrumentos según su uso. Así, se tiene una mayor representatividad social, además de mayor precisión a la hora de medir el alcance real de una determinada medida. De igual forma, se evita el sesgo de otorgar el mismo peso a todos los estados miembros, independientemente de su tamaño, puesto que en la Unión Europea hay países con realidades demográficas muy diferentes.

El presente trabajo adopta un enfoque metodológico inspirado en investigaciones previas que han utilizado técnicas de clasificación multivariante para establecer tipologías de sistemas de vivienda. Primeramente, se ha visto el artículo de Flynn y Montalbano, que ofrece una revisión sistemática de la literatura sobre tipologías de regímenes de vivienda (Flynn y Montalbano, 2024). Posteriormente, se han revisado de manera más detallada otros estudios (André y Chalaux, 2018; Martins *et al.*, 2015; Rakova *et al.*, 2024). Estas contribuciones han demostrado la utilidad del análisis *cluster* (especialmente en su modalidad jerárquica) para sintetizar la heterogeneidad de los regímenes institucionales, así como las características propias de cada mercado de vivienda de los países analizados. A partir de esta base metodológica, el estudio se estructura en dos grandes fases analíticas: una primera centrada en los objetivos e instrumentos de política de vivienda adoptados por los estados miembros de la Unión Europea, y una segunda enfocada en el estudio detallado de los subsidios y beneficios fiscales en materia de vivienda como instrumentos predominantes. Por último, se trata de establecer una comparación entre los modelos resultantes de objetivos e instrumentos para comprobar la asociación entre los resultados obtenidos.

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

A continuación, se ha realizado un análisis *cluster* jerárquico para establecer categorías de países según las similitudes observadas en sus objetivos e instrumentos. Este análisis se ha hecho con el programa de *software* estadístico IBM SPSS Statistics (versión 30.0.0), utilizando el método de Ward, técnica que permite obtener homogeneidad dentro del propio grupo y heterogeneidad entre los distintos grupos (Ward, 1963).

La metodología *cluster* se ha seguido en consonancia con los estudios revisados anteriormente (André y Chalaux, 2018); Martins *et al.*, 2015); Rakova *et al.*, 2024); que tratan también de establecer una tipología de países en función de variables relacionadas con el mercado de la vivienda y las intervenciones públicas en este. Sin embargo, para este estudio, se han tenido en cuenta simplemente la presencia o ausencia de los objetivos e instrumentos en cada uno de los países de la Unión Europea, usándose cada uno de ellos como variable binaria (presencia=1, ausencia=0).

En este estudio se analizan los principales datos de la *Affordable Housing Database* (AHD), de la OECD (2025). Más concretamente, se han utilizado los datos del apartado titulado *Public policies towards affordable housing*, el cual reúne una amplia gama de indicadores e información acerca de las políticas de vivienda que se llevan a cabo en los países de la OECD.

No obstante, la mayoría de los datos del apartado de políticas públicas de la AHD tienen datos que son cualitativos; y para los datos cuantitativos, no suelen tener información completa para todos los países de la Unión Europea (en la que centramos nuestro estudio). De esta manera, dificulta en parte nuestro análisis, pero lo centramos en las variables cualitativas, de las que disponemos de amplia información.

De manera complementaria, se han usado los datos relativos a la población existente en estos últimos años que publica Eurostat (2025), y en concreto los datos de *Population change - Demographic balance and crude rates at national level (demo_gind)* (Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/DEMO_GIND_custom_16039563/default/table?lang=en).

3. OBJETIVOS DE POLÍTICA DE VIVIENDA EN LA UNIÓN EUROPEA

En primer lugar, en este apartado se tratará de analizar de manera breve y completa los objetivos que persiguen los países de la Unión Europea a la hora de realizar sus políticas de vivienda. Asimismo, la formulación de objetivos es un pilar fundamental a la hora de diseñar e implementar cualquier política pública, y más si cabe a la hora de aplicar políticas de vivienda. En el ámbito de la vivienda, la elección de los objetivos tiene implicaciones directas sobre el tipo de instrumento que se emplea. De esta manera, Nassios, Giesecke y Liu demuestran en su artículo que los instrumentos de política de vivienda no pueden mejorar simultáneamente lo que los autores llaman el *triángulo imposible* (asequibilidad, accesibilidad y la eficiencia económica) en el mercado de la vivienda, ya que cada instrumento responde mejor a uno de estos objetivos, pero sacrificando los otros. Por ello, ponen de manifiesto la necesidad de que los programas de política de vivienda cuenten con objetivos bien definidos, para que los responsables de diseñar estos programas seleccionen un instrumento adecuado que resuelva correctamente el problema que se desea atender. De este modo, una estrategia de política de vivienda eficiente y eficaz comienza con una correcta identificación y priorización de sus objetivos (Nassios *et al.*, 2024).

En este sentido, según la AHD (OECD, 2025), no todos los países de la Unión Europea han desarrollado una planificación nacional en materia de vivienda. Así pues, hay algunos países que han llevado a cabo una estrategia nacional de política de vivienda; mientras que hay otros países que no tienen un marco estratégico definido y consolidado, aunque si bien es cierto que esto no implica que no tengan objetivos ni lleven a cabo una política de vivienda (podríamos considerar que lo hacen *de facto*).

De esta manera, se muestran los países que tienen una estrategia nacional de política de vivienda, que son mayoría (17 países), así como los estados miembros que no tienen una planificación concreta de objetivos de vivienda, que son 10 (Tabla 1). Concretamente, se debe destacar el caso de Bélgica, que su estrategia nacional pertenece a planes regionales y no nacionales, lo cual es lógico debido al carácter regionalista del país.

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

Tabla 1. Presencia de una Estrategia Nacional de Vivienda en los países de la Unión Europea.

Estrategia Nacional de Vivienda	N.º Países	Países
SÍ	17	Alemania, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Francia, Irlanda, Letonia, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía y Suecia
NO	10	Austria, Croacia, Chipre, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Italia y Lituania

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la *Affordable Housing Database* (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, 2025).

Por otra parte, con base a un análisis sistemático de los objetivos formulados por los países de la Unión Europea, ha sido posible agruparlos en dos grandes categorías: por un lado, los **objetivos propiamente de política de vivienda**, que buscan atender directamente los problemas derivados del mercado de la vivienda y se centran en el carácter económico de la política de vivienda (como son la asequibilidad, la accesibilidad – escasez de oferta o la eficiencia económica – equilibrio del mercado). Por otro lado, los **objetivos complementarios** que, aunque están relacionados con la vivienda, responden a otro tipo de preocupaciones de índole más social o medioambiental (como son la eficiencia energética, el desarrollo urbano sostenible o la atención a grupos específicos).

A continuación, se clasifican los principales objetivos identificados en las estrategias de los países de la Unión Europea según la AHD de la OECD (Tabla 2). Además, se incorporan dos dimensiones de análisis, como son el número de países que incorporan cada objetivo y la cobertura poblacional de los objetivos, permitiéndonos valorar tanto la extensión institucional del objetivo como su alcance efectivo en términos de población a la que afecta.

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

Tabla 2. Clasificación de Objetivos de Política de Vivienda en los países de la Unión Europea.

Clasificación	Objetivos	N.º Países	% sobre países UE	Población cubierta (en personas)	% sobre población UE
Objetivos de política de vivienda	Garantizar el acceso a vivienda asequible	18	67%	282.255.932	63%
	Aumentar la oferta de vivienda	14	52%	260.354.357	58%
	Mercado de vivienda eficiente y equilibrado	8	30%	204.980.034	46%
Otros objetivos complementarios	Mejorar la calidad de la vivienda	17	63%	246.338.225	55%
	Impulsar la eficiencia energética; resiliencia ante desastres naturales	11	41%	187.803.206	42%
	Promover el desarrollo urbano sostenible e inclusivo	10	37%	138.484.926	31%
	Mejorar las condiciones de vivienda de grupos específicos	8	30%	115.754.379	26%
	Otros (acabar con la situación de las personas sin hogar, aumentar movilidad residencial de la población, etc.)	8	30%	105.702.283	24%
	Aumentar o mejorar la vivienda en una tenencia específica	9	33%	96.194.422	21%
	Fortalecer la capacidad institucional de los actores de vivienda	4	15%	27.544.374	6%
	Abordar la seguridad de la tenencia	2	7%	12.332.693	3%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la *Affordable Housing Database (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, 2025)* y Eurostat.

Entre los objetivos de política de vivienda, destaca sobre todo la preocupación por la asequibilidad de la vivienda, que está presente en el 67% de los países de la UE, así como una cobertura poblacional del 63%. Le siguen el aumento de la oferta de vivienda (ante la escasez de vivienda en determinadas áreas geográficas, las grandes ciudades, sobre todo), con una cobertura poblacional del 58% y la búsqueda de un mercado de vivienda eficiente y equilibrado, que afecta al 46% de la población.

En cuanto a los objetivos complementarios, de naturaleza más social y medioambiental, se observa una presencia significativa por mejorar la calidad de la vivienda (dónde se persigue sobre todo la rehabilitación e incorporación al mercado de viviendas que se encuentran en un estado más desfavorecido) que afecta a 17 países y al 55% de la población. Le siguen la preocupación por la eficiencia energética (con una cobertura poblacional del 42%) y el desarrollo urbano sostenible (afecta al 31% de la población), aunque con una intensidad menor.

De esta manera, este análisis pone de manifiesto que hay ciertos objetivos que los países de la Unión Europea comparten, lo que refleja una cierta convergencia en las prioridades

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

fundamentales en materia de vivienda. No obstante, existen diferencias marcadas y esto se podrá ver más detenidamente en la elección de los distintos instrumentos de política de vivienda de los estados miembros.

A continuación, una vez analizados en detalle los distintos objetivos de política de vivienda presentes en los países de la UE (tanto en sus grandes categorías como en su forma específica), es pertinente avanzar hacia una clasificación estructurada de los estados miembros según el conjunto de objetivos que persiguen en sus estrategias de vivienda. Así, esta clasificación nos puede ayudar a identificar patrones de actuación, similitudes y diferencias entre los distintos países, y, en definitiva, posibles modelos de orientación estratégica en el mercado de la vivienda. Para ello, se ha utilizado una metodología *cluster*, que agrupa en distintos niveles según las similitudes y diferencias en la presencia o no de los objetivos de política de vivienda.

Así, en la Figura 1 se muestra el dendrograma resultante de la agrupación de los países de la UE según los objetivos de política de vivienda. Ahora, se irá desgranando el diagrama de árbol según se vayan encontrando las diferencias entre los distintos grupos, hasta encontrar una serie de categorías de países según su “modelo de intervención pública en materia de vivienda”.

Como vemos, la primera diferencia encontrada divide los países en dos grandes grupos. Esta primera división reside en que, los países del primer grupo no contemplan ningún objetivo de política de vivienda; mientras que el segundo grupo de países sí que tienen algún tipo de objetivo en materia de vivienda.

- Grupo 1. Croacia, Chipre, Grecia, Hungría, Italia y Lituania
- Grupo 2. El resto de los países de la UE (se desgranarán a continuación)

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

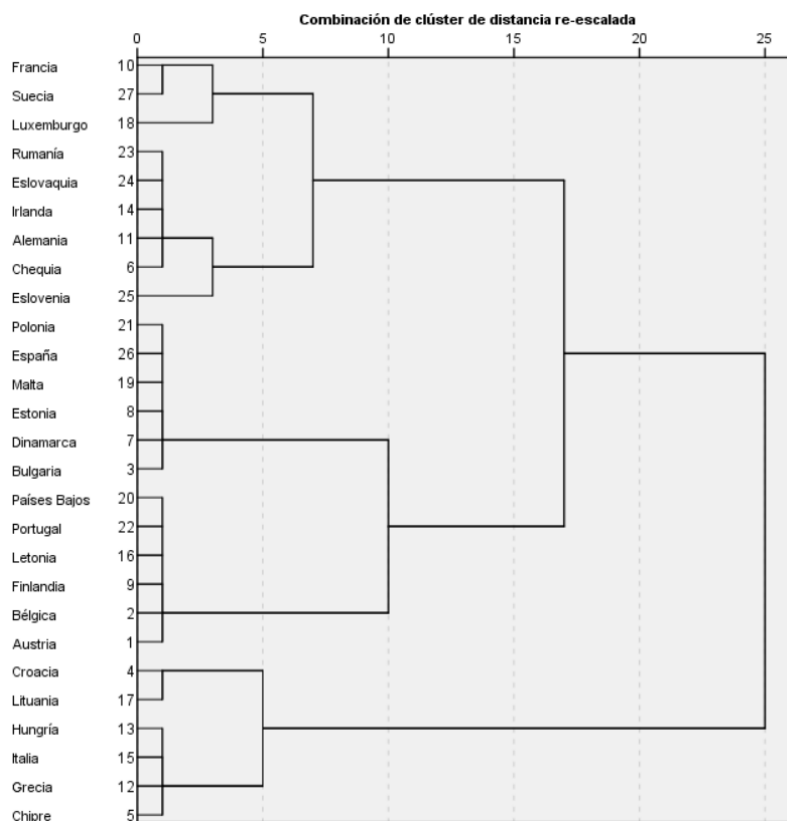


Figura 1. Dendrograma de los países de la Unión Europea según sus Objetivos de Política de Vivienda utilizando un enlace de Ward (obtenido de SPSS).

En segundo lugar, dentro del resto de países, existen más diferencias entre ellos. La siguiente división encontrada reside en que, hay un numeroso grupo que tiene entre sus objetivos la eficiencia y equilibrio del mercado (lo denominaremos Grupo 2A), mientras que el resto de los países (lo denominaremos Grupo 2B) no contemplan este objetivo.

- Grupo 2A. Francia, Luxemburgo, Suecia, Chequia, Alemania, Irlanda, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia
- Grupo 2B. Bulgaria, Dinamarca, Estonia, Malta, Polonia, España, Austria, Bélgica, Finlandia, Letonia, Países Bajos y Portugal

Por otro lado, también dentro del Grupo 2A es posible identificar diferencias relevantes en los objetivos de los países. Estas divergencias permiten distinguir a su vez dos subgrupos, debido a la presencia o no del objetivo de garantizar el acceso a una vivienda asequible. Este objetivo no está presente en los países del Subgrupo 2A.1; mientras que, los países del Subgrupo 2A.2 sí que lo contemplan.

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

- Subgrupo 2A.1. Francia, Luxemburgo y Suecia
- Subgrupo 2A.2. Chequia, Alemania, Irlanda, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia

Del mismo modo, si nos fijamos en el Grupo 2B, se puede realizar una nueva división dentro del grupo. En este caso, se pueden distinguir dos subgrupos con diferencias a la hora de presentar el objetivo de incrementar la oferta de vivienda. El Subgrupo 2B.1 no presenta este objetivo y el Subgrupo 2B.2 sí que persigue este objetivo.

- Subgrupo 2B.1. Bulgaria, Dinamarca, Estonia, Malta, Polonia y España
- Subgrupo 2B.2. Austria, Bélgica, Finlandia, Letonia, Países Bajos y Portugal.

De esta manera, gracias a la metodología usada de análisis *cluster*, se han encontrado *modelos* diferentes de objetivos en materia de vivienda. Por ello, ahora pasaremos a describir brevemente las características básicas de cada uno de estos *modelos*, así como los países que lo integran.

Modelo A. Francia, Luxemburgo y Suecia.

Estos países tienen como objetivos el incremento de la oferta de vivienda (excepto Luxemburgo), y la eficiencia y equilibrio del mercado. No muestran preocupación a la hora de planificar sus estrategias nacionales en los precios de la vivienda.

Modelo B. República Checa, Alemania, Irlanda, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia.

Este grupo de países contempla todos los objetivos de política de vivienda posible, como son garantizar el acceso a una vivienda asequible, la eficiencia y eficacia del mercado, e incrementar la oferta de viviendas (excepto Eslovenia).

Modelo C. Bulgaria, Dinamarca, Estonia, Malta, Polonia y España.

Estos estados miembros solo contemplan en sus estrategias nacionales de vivienda el objetivo de garantizar el acceso a una vivienda asequible, mostrando solo preocupación por los precios de la vivienda.

Modelo D. Austria, Bélgica, Finlandia, Letonia, Países Bajos y Portugal.

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

Los objetivos que persiguen estos países son garantizar el acceso a una vivienda asequible e incrementar la oferta de viviendas. Entre sus objetivos no se contempla la eficiencia y equilibrio del mercado.

Modelo E. Croacia, Chipre, Grecia, Hungría, Italia y Lituania.

Este último grupo de países no contempla ningún objetivo de política de vivienda. Sólo Croacia y Lituania contemplan otros objetivos complementarios que están relacionados con la vivienda.

Tras haber analizado en profundidad cada uno de los grupos o categorías de países según sus objetivos de política de vivienda, se ha elaborado un cuadro resumen que sintetice los principales modelos identificados. Este cuadro permite visualizar de forma comparativa los objetivos básicos de cada grupo de países. Así como, además de lo visto anteriormente, se ha incorporado la cobertura poblacional de cada categoría, para poner en perspectiva la magnitud de los distintos grupos de estados miembros.

Tabla 3. Características básicas de los modelos de objetivos en materia de vivienda en la Unión Europea.

Grupo	Países	Cobertura población	Objetivos			
			Precios	Mercado	Oferta	Otros
A	Francia, Luxemburgo y Suecia	17,74%	No	Sí (excepto Luxemburgo)	Sí	Sí
B	Chequia, Alemania, Irlanda, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia	28,11%	Sí	Sí	Sí (excepto Eslovenia)	Sí
C	Bulgaria, Dinamarca, Estonia, Malta, Polonia y España	22,15%	Sí	No	No	Sí
D	Austria, Bélgica, Finlandia, Letonia, Países Bajos y Portugal	12,67%	Sí	No	Sí	Sí
E	Croacia, Chipre, Grecia, Hungría, Italia y Lituania	19,32%	No	No	No	No (excepto Croacia y Lituania)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la *Affordable Housing Database (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, 2025)* y Eurostat.

4. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA DE VIVIENDA EN LA UNIÓN EUROPEA

Una vez definidos los principales objetivos de la política de vivienda en los países de la UE, es imprescindible analizar los instrumentos que los estados miembros emplean para alcanzarlos. De esta manera, se ha establecido una tipología de instrumentos agrupada en cuatro grandes categorías, atendiendo al elemento del mercado de vivienda sobre el que inciden mayormente.

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

- **Instrumentos centrados en la compra de vivienda.** Estos instrumentos tienen como objetivo principal facilitar el acceso a la propiedad, ya sea desde el lado de la oferta o desde el lado de la demanda. Por un lado, existen los *instrumentos que se centran en la oferta* y que principalmente intentan facilitar la construcción de nuevas viviendas en propiedad a los promotores y constructores. Por otro lado, los *instrumentos que se centran en la demanda* tratan de ofrecer transferencias directas o deducciones fiscales a las personas que están dispuestas a comprar una vivienda, o bien a los propietarios de las viviendas.
- **Instrumentos centrados en la rehabilitación.** Esta categoría incluye los instrumentos que van dirigidos a la regeneración urbana y a programas destinados a la mejora del estado del parque de viviendas ya existente, Sobre todo tiene el foco en la renovación de edificios, la eficiencia energética, la accesibilidad y habitabilidad. Además, trata de poner en el mercado viviendas que se encuentran en estado de abandono, o que han sido heredadas y se trata de rehabilitar para que puedan ser usadas de nuevo.
- **Instrumentos centrados en la NO pérdida de la vivienda.** Estas medidas están diseñadas para prevenir situaciones de exclusión residencial, e incluyen ayudas a hogares en situación de vulnerabilidad. Así, trata de imponer mecanismos de protección frente a desahucios o moratorias de pago.
- **Instrumentos centrados en el alquiler de vivienda.** Estos instrumentos se centran en el mercado del alquiler de vivienda (el cual, en algunos de los países de la Unión Europea, tiene un porcentaje muy importante), y a su vez pueden centrarse en la oferta y la demanda. Los *instrumentos enfocados en el lado de la oferta* tratan de beneficiar y favorecer a los constructores de vivienda de alquiler asequible, o apoyo a los grandes propietarios que ponen en alquiler sus viviendas. Los *instrumentos centrados en la demanda* intentan beneficiar a los inquilinos, a través de distintas medidas. Además, se incluye un tercer subgrupo dentro de los instrumentos orientados al alquiler, como son los *instrumentos centrados en la regulación del mercado de la vivienda en alquiler*. Estas medidas tratan de regular las desigualdades existentes en el mercado, así como buscan mejorar el acceso y la estabilidad de la vivienda en alquiler.

A continuación, se refleja la distribución de estos instrumentos entre los países de la Unión Europea, así como su cobertura poblacional (Tabla 4).

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

Tabla 4. Clasificación de Instrumentos de Política de Vivienda en los países de la Unión Europea.

Tipologías de instrumentos	Centradas en:	N.º Países	% sobre países UE	Población cubierta	% sobre población UE
Compra	Oferta	9	33%	180.018.977	40%
	Demanda	27	100%	448.500.774	100%
Rehabilitación	Regeneración vivienda	25	93%	425.583.281	95%
No pérdida vivienda	Calidad vivienda	12	44%	180.719.268	40%
Alquiler	Oferta	24	89%	426.599.066	95%
	Demanda	27	100%	448.500.774	100%
	Regulación	21	78%	410.013.013	91%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la *Affordable Housing Database (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, 2025)* y Eurostat.

En primer lugar, se puede ver que los instrumentos centrados en la demanda, ya sea en la compra de vivienda como en el alquiler, están presentes en la totalidad de los estados miembros de la Unión Europea y cubren potencialmente al 100% de la población de la UE. Esto indica una clara orientación generalizada entre las instituciones hacia el apoyo directo a los hogares.

Por otro lado, para los instrumentos centrados en la oferta, existen diferencias muy marcadas ya se consideren el mercado de vivienda en propiedad o el mercado de vivienda en alquiler. Si nos referimos al mercado del alquiler, los instrumentos centrados en la oferta también muestran una presencia elevada, hasta en 24 países y una cobertura poblacional del 95%. En contraste, en el mercado de la vivienda en propiedad, los instrumentos enfocados en la oferta solo aparecen en 9 países, cubriendo alrededor del 40% de la población de la UE.

Por último, respecto a la rehabilitación, los instrumentos orientados a la regeneración de la vivienda están presentes en 25 países y alcanzan al 95% de la población. Esto denota que, aunque es un objetivo que realmente no es política de vivienda sino algo más complementario y relacionado con la vivienda, para la mayoría de los países la renovación urbana y la sostenibilidad es algo que también está muy presente. En cambio, la no pérdida de la vivienda, centrada en la protección ante la exclusión residencial, sólo aparece en 12 países, siendo su cobertura poblacional del 40%.

De esta manera, esta tabla muestra que los instrumentos orientados a la demanda (ya sea en compra o alquiler), están presentes en todos los países. Mientras que, la regeneración de la vivienda y los instrumentos centrados en la oferta dentro del mercado de alquiler también cubren a la mayor parte de la población. Sin embargo, los instrumentos centrados

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

en la oferta dentro del mercado de vivienda en propiedad y la no pérdida de vivienda aparecen con una frecuencia mucho menor.

Cabe señalar que esta clasificación que se ha establecido constituye una aproximación general a los instrumentos de política de vivienda en la UE. De esta manera, se han clasificado los instrumentos según los elementos del mercado de la vivienda en el que se enfocan y se han identificado su presencia en los distintos países de la UE.

Sin embargo, los datos que se arrojan no son suficientes para esclarecer una tipología de países según las medidas de política de vivienda que usan. Por ello, se hace necesario entrar en detalle dentro de cada una de las categorías establecidas. Así, se ha elaborado una tipología detallada que permite observar de manera más específica las diferencias en la aplicación y alcance de las políticas de vivienda a nivel europeo.

Instrumentos centrados en la compra de vivienda

- **Subvenciones para promotores de vivienda asequible (oferta).** Son transferencias directas a promotores o constructores para fomentar la construcción de vivienda en propiedad con precios controlados. Se busca incrementar el parque de viviendas a precios asumibles para hogares con ingresos medios o bajos
- **Hipotecas subvencionadas y garantías (demanda).** Son programas de transferencias directas que reducen el coste de la compra de la vivienda, ya sea por bonificaciones al tipo de interés o garantías (avales) públicas, facilitando así el acceso a la financiación hipotecaria.
- **Incentivos fiscales para propietarios (demanda).** Son deducciones o beneficios fiscales asociadas a la adquisición de la vivienda, tratando así de fomentar la compra de la vivienda a través de la vía de los impuestos.
- **Subsidios de vivienda para propietarios (demanda).** Se trata de ayudas directas para cubrir parte del coste de la hipoteca o del mantenimiento de la vivienda ya adquirida.
- **Subvenciones para compra (demanda).** Son ayudas económicas directas y puntuales destinadas a facilitar y fomentar la adquisición de una primera vivienda, especialmente para jóvenes o familias en situación vulnerable.

Instrumentos centrados en la rehabilitación y regeneración de la vivienda

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

- **Apoyo para financiar la regeneración de las viviendas.** Son fondos destinados a la rehabilitación de edificios y viviendas, con el fin de mejorar su habitabilidad, así como eficiencia energética y accesibilidad.

Instrumentos centrados en la no pérdida de la vivienda

- **Alivio hipotecario para propietarios de vivienda sobreindeudados.** Medidas que buscan evitar desahucios o pérdida de la vivienda por impago de préstamos hipotecarios, a través de refinanciaciones, moratorias o condonaciones parciales.

Instrumentos centrados en el alquiler de vivienda

- **Vivienda de alquiler social (oferta).** Es la provisión directa de vivienda en alquiler con precios por debajo del mercado, que suele estar destinada a personas con bajos ingresos o en situación de vulnerabilidad (en algunos países de la UE ocupa el principal instrumento de sus políticas de vivienda).
- **Subvenciones para promotores de vivienda asequible en alquiler (oferta).** Ayudas económicas dirigidas a los promotores o constructores para aumentar la oferta de viviendas de alquiler asequible mediante la colaboración público – privada.
- **Subsidios de vivienda para inquilinos (demanda).** Se trata de transferencias económicas directas para cubrir parte del coste del alquiler, generalmente con criterios de ingresos y situación familiar.
- **Medidas de alivio fiscal para los gastos en alquiler (demanda).** Son beneficios tributarios que pueden ser dirigidos a arrendadores (especialmente en condiciones asequibles o con estabilidad de precios), o también pueden dirigirse a los inquilinos, para tratar de mitigar los costes del alquiler.
- **Garantías y depósitos de alquiler (demanda).** Se trata de mecanismos públicos para cubrir impagos o bien para avalar a los inquilinos a la hora de formalizar un contrato de alquiler, reduciendo así las barreras de entrada al alquiler para los arrendatarios con bajos ingresos.
- **Control de renta en alquileres (regulación).** Normativas que imponen las instituciones para limitar el incremento de los precios del alquiler en determinadas zonas o circunstancias.

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

- **Normas mínimas de calidad para viviendas en alquiler (regulación).** Se trata de una regulación que exige estándares mínimos de habitabilidad, seguridad y eficiencia energética en viviendas destinadas al arrendamiento.
- **Regulación del alquiler vacacional (regulación).** Es una normativa específica sobre el uso de viviendas para alquiler turístico, buscando así mitigar el creciente impacto negativo de los alquileres vacacionales a corto plazo sobre los precios del alquiler residencial. El artículo de Hierro *et al.* (2022) mide este impacto en el alza de los precios del alquiler residencial en el área costera de Andalucía en un 13,69%.

Así, en la tabla que se muestra a continuación (Tabla 5) permite observar la implantación de los instrumentos anteriormente detallados entre los países de la UE y su cobertura poblacional. De esta manera, nos permite esclarecer y especificar algo más lo comentado en la tabla anterior (Tabla 4).

Tabla 5. Clasificación Detallada de Instrumentos de Política de Vivienda en los países de la Unión Europea.

Tipologías de instrumentos	Centradas en:	Instrumento específico	N.º Países	% sobre países UE	Población cubierta	% sobre población UE
Compra	Oferta	Subvenciones promotores vivienda asequible	9	33%	180.019.977	40%
		Demanda	Hipotecas subvencionadas y garantías	22	81%	372.128.763
	Demanda	Incentivos fiscales para propietarios	22	81%	345.805.834	77%
		Subsidios de vivienda para propietarios	19	59%	271.333.634	60%
		Subvenciones compra de vivienda	13	48%	193.411.641	43%
Rehabilitación	Regeneración vivienda	Subvenciones regeneración vivienda	25	93%	425.583.281	95%
No pérdida vivienda	Calidad vivienda	Alivio hipotecario para sobre deuda	12	44%	180.719.268	40%
Alquiler	Oferta	Vivienda alquiler social	23	85%	422.742.635	94%
		Subvenciones promotores vivienda social	11	41%	299.745.243	67%
	Demanda	Subsidios de vivienda para inquilinos	27	100%	448.500.774	100%
		Incentivos fiscales al alquiler	10	37%	306.848.226	68%
		Garantías y depósitos de alquiler	5	19%	116.848.455	26%
	Regulación	Control de renta en alquileres	16	59%	387.816.590	86%
		Normas de calidad para viviendas de alquiler	16	59%	339.066.075	76%
		Regulación de alquiler vacacional	13	48%	331.348.470	74%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la *Affordable Housing Database (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, 2025)* y Eurostat.

En primer lugar, llama la atención que hay un instrumento que está presente en todos los estados miembros de la UE, como son los subsidios de vivienda dirigidos a los inquilinos,

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

centrados en el lado de la demanda en el mercado de alquiler. Le siguen otras medidas que podríamos considerar “estrella” como son las subvenciones para la regeneración de la vivienda (25 países, 95% de cobertura poblacional) y la vivienda de alquiler social (23 países, 94% de cobertura poblacional), enfocada en el lado de la oferta en el mercado de vivienda en alquiler.

En cuanto a los instrumentos enfocados en la compra de la vivienda, hay disparidad entre las distintas medidas. Como ya vimos anteriormente, los instrumentos centrados en el lado de la oferta no están muy extendidos entre los países de la UE. En cambio, los instrumentos centrados en el lado de la demanda son más utilizados, aunque hay diferencias dentro de ellos. Los que están más presentes son las hipotecas subvencionadas y garantías (22 países, 83% cobertura poblacional), y los incentivos fiscales para propietarios (22 países, 77% cobertura poblacional).

Por otro lado, en los instrumentos centrados en el alquiler de vivienda, también hay diferencias significativas. Por un lado, tanto para el lado de la oferta como para el lado del alquiler, parece ser que hay un instrumento muy usado (vivienda de alquiler social – oferta, subsidios de vivienda para inquilinos – demanda), mientras que los otros son menos frecuentes. En cambio, si nos fijamos en la regulación del mercado de alquiler, los tres instrumentos estudiados aparecen prácticamente en el mismo número de países, aunque con una cobertura poblacional diferente. El control de rentas y las normas de calidad aparecen en 16 países, aunque con una cobertura poblacional del 86% y 76% respectivamente. En el caso de la regulación de alquiler vacacional, es utilizada en 13 países con una cobertura poblacional del 74%.

Por otra parte, una vez analizados en detalle los distintos instrumentos de política de vivienda presentes en los países de la UE (tanto en sus grandes categorías como en su forma específica para llevarlas a cabo), es pertinente avanzar hacia una clasificación estructurada de los estados miembros según el conjunto de medidas que emplean en sus políticas de vivienda. Así, esta clasificación nos puede ayudar a identificar patrones de actuación, similitudes y diferencias entre los distintos países, y, en definitiva, posibles modelos de intervención pública en el mercado de la vivienda. Para ello, se ha utilizado una metodología *cluster*, que agrupa en distintos niveles según las similitudes y diferencias en la presencia o no de los instrumentos de política de vivienda.

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

A continuación, se muestra el dendrograma resultante de la agrupación de los países de la UE según los instrumentos de política de vivienda (Figura 2). Ahora, se irá desgranando el diagrama de árbol según se vayan encontrando las diferencias entre los distintos grupos, hasta encontrar una serie de categorías de países según su “modelo de intervención pública en materia de vivienda”.

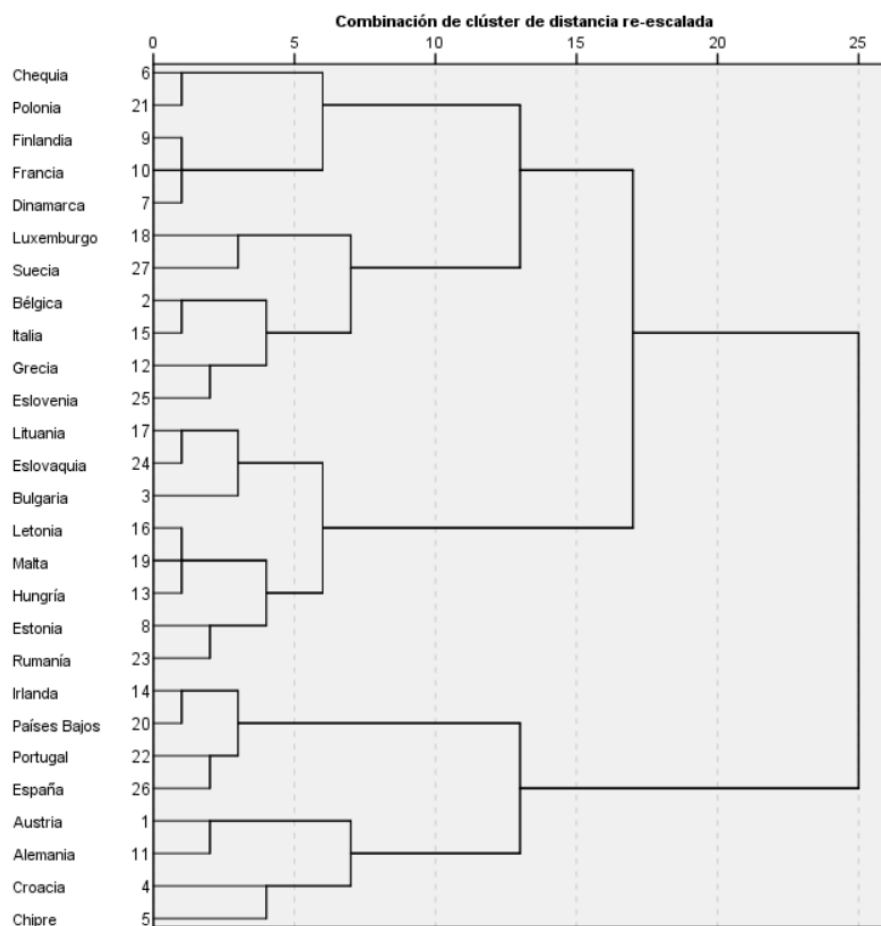


Figura 2. Dendrograma de los países de la Unión Europea según sus Instrumentos de Política de Vivienda utilizando un enlace de Ward (obtenido de SPSS).

Como vemos, la primera diferencia encontrada divide los países en dos grandes grupos. Esta primera división reside en que, los países del primer grupo no utilizan instrumentos de política de vivienda centrados en el lado de la oferta en el mercado de compra de vivienda; mientras que el segundo grupo de países sí que utilizan estas medidas.

- Grupo 1. Chequia, Polonia, Finlandia, Francia, Dinamarca, Luxemburgo, Suecia, Bélgica, Italia, Grecia, Eslovenia, Lituania, Eslovaquia, Bulgaria, Letonia, Malta, Hungría, Estonia y Rumanía.

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

- Grupo 2. Irlanda, Países Bajos, Portugal, España, Austria, Alemania, Croacia y Chipre

En segundo lugar, dentro del Grupo 1 de países, existen más diferencias entre ellos. La siguiente división encontrada reside en que, hay un numeroso grupo dentro que aplica instrumentos de regulación en el mercado de alquiler (Grupo 1A), mientras que el resto de los países de este primer grupo (Grupo 1B) no aplican este tipo de medidas.

- Grupo 1A. Chequia, Polonia, Finlandia, Francia, Dinamarca, Luxemburgo, Suecia, Bélgica, Italia, Grecia y Eslovenia.
- Grupo 1B Lituania, Eslovaquia, Bulgaria, Letonia, Malta, Hungría, Estonia y Rumania

Por otro lado, también dentro del Grupo 1A es posible identificar diferencias relevantes en la aplicación de los instrumentos de política de vivienda. Estas divergencias permiten distinguir a su vez dos subgrupos, debido a la presencia o no de determinados instrumentos específicos como son los subsidios a propietarios de vivienda (instrumento de demanda dentro de la categoría de vivienda en propiedad), subvenciones a promotores de vivienda de alquiler asequible (instrumento de oferta en alquiler) y los beneficios fiscales al alquiler (instrumento de demanda en el mercado del alquiler). Estos tres instrumentos se encuentran presentes en el Subgrupo 1A.1 y no así en el Subgrupo 1A.2. Por el contrario, el Subgrupo 1A.2 sí aplica medidas de alivio hipotecario para hogares sobreendeudados.

- Subgrupo 1A.1. Chequia, Polonia, Finlandia, Francia y Dinamarca
- Subgrupo 1A.2. Luxemburgo, Suecia, Bélgica, Italia, Grecia y Eslovenia

Del mismo modo, si nos fijamos en el Grupo 1B, se puede realizar una nueva división dentro del grupo. En este caso, se pueden distinguir dos subgrupos con diferencias claras en cuanto a la utilización de determinadas medidas orientadas a la demanda en el mercado de la vivienda en propiedad, como son las subvenciones a la compra y los beneficios fiscales a los propietarios. De esta manera, el primero de los dos subgrupos (Subgrupo 1B.1) no aplica estos instrumentos, mientras que los otros países sí que lo hacen (Subgrupo 1B.2).

- Subgrupo 1B.1. Lituania, Eslovaquia y Bulgaria
- Subgrupo 1B.2. Letonia, Malta, Hungría, Estonia y Rumania

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

Por otro lado, si nos fijamos en el otro gran grupo, dentro del Grupo 2, se observan, no obstante, ciertas diferencias internas en cuanto a los instrumentos de política de vivienda aplicados por los países que lo integran. Estas diferencias se concentran principalmente en tres aspectos: primeramente, en el tipo de medidas específicas adoptadas desde el lado de la demanda en el mercado de la vivienda de la propiedad (medidas fiscales para propietarios y subsidios a propietarios de vivienda); en segundo lugar, en la existencia o ausencia de instrumentos orientados a evitar la pérdida de la vivienda; y, en tercer lugar, en las intervenciones en el mercado del alquiler, tanto en lo relativo a las ayudas a la demanda (en concreto diferencias en los beneficios fiscales en el alquiler), como a la regulación del propio mercado (normas de calidad en arrendamientos). Así, podemos diferenciar nuevamente entre el Subgrupo 2A y el Subgrupo 2B.

- Subgrupo 2A. Irlanda, Países Bajos, Portugal y España. Estos países, a diferencia de otros países que aplican beneficios fiscales para propietarios e inquilinos, así como medidas a favor de la no pérdida de la vivienda y normas de calidad en el mercado del alquiler.
- Subgrupo 2B. Austria, Alemania, Croacia y Chipre. A diferencia del anterior grupo, estos países no aplican las medidas que los otros países sí. Pero, en cambio, sí que usan los subsidios a propietarios de vivienda.

De esta manera, gracias a la metodología usada de análisis *cluster*, se han encontrado *modelos* diferentes de intervención pública en materia de vivienda. Por ello, ahora pasaremos a describir brevemente las características básicas de cada uno de estos *modelos* de política de vivienda, así como los países que lo integran.

Modelo A. Chequia, Polonia, Finlandia, Francia y Dinamarca.

Las características básicas de estos países en materia de política de vivienda se pueden resumir de la siguiente manera. En cuanto a los instrumentos centrados en el mercado de vivienda en propiedad, no aplican medidas desde el lado de la oferta; mientras que, desde el lado de la demanda, aplican beneficios fiscales, subsidios a propietarios e hipotecas subvencionadas y garantías.

En cuanto a los instrumentos centrados en el alquiler de vivienda, desde el lado de la oferta, se ofrecen las viviendas de alquiler asequible, y, agregado a lo anterior, Chequia, Francia y Polonia también ofrecen subvenciones a promotores de vivienda en alquiler asequible. Desde el lado de la demanda, los beneficios fiscales y los subsidios a

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

inquilinos; mientras que, el mercado se encuentra totalmente regulado, utilizando todas las medidas posibles (control de renta, normas de calidad y regulación acerca del alquiler vacacional).

Además, también aplican instrumentos a favor de la regeneración de la vivienda.

Modelo B. Luxemburgo, Suecia, Bélgica, Italia, Grecia y Eslovenia

La intervención pública en el mercado de vivienda de este grupo de países es similar al grupo anterior, sin embargo, existen algunas diferencias evidentes. En cuanto a los instrumentos centrados en la vivienda en propiedad, de nuevo, no aplican medidas desde el lado de la oferta. En cambio, desde el lado de la demanda, utilizan los beneficios fiscales a propietarios y las hipotecas subvencionadas y garantías.

Por otro lado, si nos fijamos en los instrumentos centrados en el alquiler, tanto para la oferta como para la demanda, solo aplican un solo instrumento, como son la vivienda de alquiler asequible y los subsidios a los inquilinos. No obstante, el mercado se encuentra totalmente regulado, ya que aplican todas las medidas existentes estudiadas (control de renta, normas de calidad y regulación acerca del alquiler vacacional).

Además, también aplican tanto instrumentos a favor de la regeneración de la vivienda como de la no pérdida de ella.

Modelo C. Bulgaria, Lituania, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Letonia, Malta y Rumania.

Los instrumentos de política de vivienda que aplican este grupo de países difieren de manera evidente a los países anteriores, sobre todo en materia de regulación del mercado de alquiler. Además, dentro de este modelo también encontramos pequeñas diferencias, que ahora describiremos.

En primer lugar, en cuanto a los instrumentos centrados en la vivienda en propiedad, como en los grupos anteriores, estos países no aplican medidas desde el lado de la oferta. Desde el lado de la demanda, hay algunos países que aplican todos los instrumentos posibles (Estonia, Hungría, Letonia y Malta). Mientras que, el resto de los países dentro de este grupo usan sólo los instrumentos “estrella” dentro de este grupo de medidas, como son las hipotecas subvencionadas y garantías y los subsidios a propietarios (Bulgaria, Lituania, Eslovaquia y Rumania).

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

En cuanto a los instrumentos centrados en el alquiler, las medidas que se encuentran dentro de este grupo son escasas. Sólo se utilizan la vivienda de alquiler asequible y los subsidios a los inquilinos; y, en algunos países se requieren normas de calidad mínimas en el alquiler (Lituania, Eslovaquia y Estonia). Esta poca intervención en el mercado del alquiler puede deberse a la poca importancia que tiene este tipo de tenencia en los países que conforman esta categoría. A su vez, esto se debe a que los países del Este de Europa han heredado la propiedad de la vivienda en el proceso de liberalización económica posterior a los regímenes comunistas (Beckmann *et al.*, 2019).

Por último, todos los países excepto Rumania aplican medidas a favor de la regeneración de la vivienda. En cuanto a la no pérdida de la vivienda, solo Lituania, Eslovaquia y Hungría contemplan este tipo de medidas, mientras que el resto de los países del grupo no.

Modelo D. Irlanda, Países Bajos, Portugal y España

Estos países tienen como principal característica común que poseen un amplio abanico de instrumentos de política de vivienda. En primer lugar, en cuanto a los instrumentos centrados en la vivienda en propiedad, introducen como novedad frente al resto de categorías anteriores medidas favorables desde el lado de la oferta (subvenciones a promotores de vivienda asequible). Desde el lado de la demanda, aplican subvenciones a compradores y beneficios fiscales a propietarios; aunque también Irlanda y Países Bajos ofrecen hipotecas subvencionadas y garantías.

En cuanto a las medidas en materia de alquiler, estos países tienen un mercado bastante regulado, ya que utilizan todos los instrumentos posibles (control de renta, normas de calidad y regulación del alquiler vacacional). También, tanto del lado de la oferta como de la demanda, aplican todos los instrumentos estudiados (vivienda de alquiler asequible, subvenciones a promotores de vivienda de alquiler asequible, beneficios fiscales y subsidios a inquilinos), a excepción de las garantías y depósitos.

Por último, se aplican instrumentos para la regeneración de la vivienda y a favor de la no pérdida de la vivienda.

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

Modelo E. Austria, Alemania, Croacia y Chipre

Este último grupo de países es de todos los estudiados el más heterogéneo dentro del propio grupo. Sin embargo, tiene ciertas características comunes que hacen que podamos conformar esta categoría.

Primeramente, dentro de los instrumentos enfocados en la vivienda en propiedad, todos estos países aplican medidas favorables desde el lado de la oferta. Si nos fijamos en el lado de la demanda, encontramos en todos estos estados miembros subvenciones a compradores y subsidios a propietarios, así como hipotecas subvencionadas y garantías.

Respecto a los instrumentos centrados en el alquiler, aquí es donde encontramos más diferencias internas, y, aunque tengan varios patrones comunes, prácticamente cada uno de los países tienen un “*modelo propio de intervención en el alquiler*”. Por ejemplo, Chipre, prácticamente no aplica ningún instrumento al alquiler, excepto subsidios a los inquilinos. En cambio, Alemania, Austria y Croacia aplican instrumentos desde el lado de la oferta (subvenciones a promotores de vivienda en alquiler asequible), desde el lado de la demanda (subsidios a inquilinos), y desde el marco de la regulación (control de renta). Además, Alemania y Austria también ofrecen vivienda de alquiler asequible, así como tienen regulación acerca de los alquileres vacacionales. Asimismo, agregado a lo anterior, Alemania ofrece beneficios fiscales al alquiler, garantías y depósitos, así como dicta normas de calidad mínima en alquileres, por lo que hace que Alemania aplique todos los instrumentos estudiados en materia de alquiler. Por último, Austria, Alemania y Chipre también aplican instrumentos para la regeneración de la vivienda.

Tras haber analizado en profundidad cada uno de los grupos o categorías de países según sus instrumentos de política de vivienda, se ha elaborado un cuadro resumen que sintetice los principales modelos de intervención pública identificados. Este cuadro permite visualizar de forma comparativa las características básicas de cada grupo de países. Así como, además de lo visto anteriormente, se ha incorporado la cobertura poblacional de cada categoría, para poner en perspectiva la magnitud de los distintos grupos de estados miembros.

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

Tabla 6. Características básicas de los modelos de intervención pública en materia de vivienda en la Unión Europea.

Grupo	Países	Cobertura población	Compra		Alquiler		Regulación	Regeneración	No pérdida
			Oferta	Demanda	Oferta	Demanda			
A	Chequia, Polonia, Finlandia, Francia y Dinamarca	28,42%	No	Garantías, fiscal y subsidios	Sí	Fiscal y subsidios	Totalmente regulado	Sí	Solo Polonia
B	Bélgica, Eslovenia, Italia, Grecia, Luxemburgo y Suecia	21,07%	No	Garantías y fiscal	Sólo vivienda social	Subsidios	Totalmente regulado	Sí	Todos excepto Eslovenia
C	Bulgaria, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Rumanía	10,52%	No	Garantías y subsidios	Sólo vivienda social	Subsidios	Muy escasamente regulado	Sí (excepto Rumania)	Sólo Eslovaquia, Hungría y Lituania
D	España, Irlanda, Países Bajos y Portugal	18,31%	Sí	Subvenciones compra y fiscal	Sí	Fiscal y subsidios	Totalmente regulado	Sí	Sí
E	Austria, Alemania, Chipre y Croacia	21,68%	Sí	Subvenciones compra y subsidios	Sí	Subsidios	Regulado de manera diversa	Sí (excepto Croacia)	No

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la *Affordable Housing Database* (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, 2025) y Eurostat.

Tal y como se observa, las diferencias más destacables entre los grupos residen en la aplicación de instrumentos de apoyo a la compra de la vivienda (tanto en la oferta como en la demanda) y en la distinta combinación de instrumentos que se usan en el mercado del alquiler.

En cuanto a los instrumentos enfocados en la vivienda en propiedad, mientras que los grupos D y E incorporan instrumentos de oferta, los demás grupos (A, B y C) se limitan exclusivamente a medidas de demanda. En esta última dimensión (demanda), la mayoría de los grupos aplican combinaciones diferentes.

En cuanto al alquiler, el apoyo desde la oferta presenta diferencias entre los grupos, ya que, aunque todos los grupos ofrecen vivienda de alquiler asequible (en España la denominamos VPO), hay algunos grupos como el A, D y E que también ofrecen subvenciones a promotores de vivienda en alquiler asequible. En cuanto a la demanda, el apoyo también está ampliamente extendido mediante subsidios a inquilinos y, en algunos casos (A y D), incentivos fiscales. Las diferencias en materia de regulación también son evidentes, y oscilan entre la regulación total (A, B y D), una regulación media (grupo E) y una regulación muy escasa (grupo C).

5. MEDIDAS DE POLÍTICA DE VIVIENDA CENTRADAS EN LA DEMANDA

Tal y como se ha puesto de manifiesto en el apartado anterior, los países utilizan una amplia variedad de combinaciones en lo que respecta a los instrumentos centrados en la demanda, tanto en el ámbito de la vivienda en propiedad como en el mercado del alquiler. Así, es imprescindible profundizar en este tipo de instrumentos enfocados en la demanda, que constituyen una de las herramientas más extendidas en las estrategias de los países de la UE.

Como hemos podido ver anteriormente, este tipo de medidas enfocadas en el lado de la demanda se centran básicamente en repartir transferencias directas y en proporcionar descuentos fiscales entre los compradores de vivienda, propietarios o inquilinos.

De esta manera, con el objetivo de profundizar en el análisis de este tipo de instrumentos, se ha optado por desagregar algunos de los instrumentos previamente descritos en subcategorías más específicas, en función de su enfoque y aplicación concreta. Esta aproximación permite obtener una visión más detallada y matizada de las transferencias directas y los descuentos fiscales dentro de las políticas de vivienda de los países. Además, esta división puede favorecer localizar diferencias y similitudes que, en el análisis anterior, estaban presente en todos los grupos de países (debido a que se encontraban agrupadas en un mismo instrumento), y que, en este nuevo análisis, matizando o creando nuevas subcategorías, puede haber mayor variabilidad. Por ello, en este apartado, trataremos de describir y clasificar los distintos instrumentos centrados en el lado de la demanda. Posteriormente, se tratará de agrupar a los países de la Unión Europea en función del uso que hacen de estos instrumentos enfocados en la demanda en sus políticas de vivienda, así como tratar de descubrir las similitudes y diferencias entre los distintos estados miembros.

De esta manera, a continuación, se realizará una pequeña descripción de cada uno de los instrumentos de política de vivienda enfocados en el lado de la demanda, según lo que se ha estudiado con los datos que provee la AHD (OECD).

Transferencias Directas

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

- **Depósitos y garantías para inquilinos.** Se trata de programas públicos que cubren o avalan el depósito exigido al firmar un contrato de alquiler, reduciendo así las barreras de entrada al mercado para hogares con bajos ingresos.
- **Subsidios a inquilinos para pagar la renta.** Son ayudas económicas periódicas destinadas para cubrir una parte del coste mensual del alquiler. Estas ayudas se suelen repartir en función de las condiciones socioeconómicas de los hogares.
- **Subsidios a inquilinos para suministros.** Transferencias que ayudan a sufragar el gasto de suministros básicos asociados a la vivienda alquilada, como electricidad, agua, calefacción o gas. Este tipo de transferencias suele ser común en países del Norte en los que necesitan pasar muchas horas en los hogares durante los fríos inviernos.
- **Ayudas a la vivienda para propietarios.** Se trata de transferencias dirigidas a poseedores de vivienda con el objetivo de aliviar cargas económicas derivadas de su tenencia. Estas ayudas se suelen repartir en función de las condiciones socioeconómicas de los hogares.
- **Ayudas en préstamos hipotecarios.** En este caso, la intervención pública ejerce como intermediario o como entidad facilitadora (intermediario con las entidades financieras) para que los hogares puedan acceder a hipotecas con condiciones ventajosas o más favorables respecto al mercado.
- **Ayudas a la entrada de la propiedad.** Subvenciones destinadas a cubrir la parte correspondiente al pago inicial requerido para adquirir una vivienda (entrada), facilitando y fomentando así el acceso a la propiedad, a hogares sobre todo con menor capacidad de ahorro.
- **Aval o garantía para la compra de una vivienda.** Se trata de una intervención pública del Estado como avalista para préstamos hipotecarios, lo que mejora las condiciones del préstamo y reduce el riesgo de impago percibido por las entidades financieras.
- **Ayudas a propietarios para suministros.** Al igual que para inquilinos, son transferencias que ayudan a sufragar el gasto de suministros básicos en viviendas en propiedad, especialmente en situaciones de vulnerabilidad energética.
- **Ayudas para los intereses de la hipoteca.** Son transferencias directas dirigidas a cubrir de manera parcial o total el coste de los intereses de la hipoteca, o bien, bonificaciones en los intereses (se consigue un tipo de interés más bajo bonificado por el Estado). Tiene como objetivo reducir la carga financiera de los compradores

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

de vivienda, que, en algunos casos o momentos históricos ha supuesto una de las principales barreras de entrada a la adquisición de la vivienda.

Descuentos fiscales

- **Beneficios fiscales al alquiler.** Se trata de incentivos tributarios, ya sea para arrendadores o arrendatarios, con el objetivo de fomentar la estabilidad de precios en el mercado o mitigar los costes del alquiler. La OECD no hace ninguna diferenciación dentro de esta categoría, aunque sería interesante incorporar la perspectiva de si el beneficiado tributariamente es el arrendador o el arrendatario.
- **Exención de algún impuesto.** Es la eliminación del pago de determinados impuestos vinculados a la vivienda, normalmente en la compra o en la transmisión patrimonial. Dependiendo del país, el impuesto que se exime es diferente, aunque suele suprimirse el pago del impuesto relacionado a la transferencia o transmisión patrimonial.
- **Reducción o deducción de impuestos.** Se trata de la aplicación de rebajas fiscales en determinados impuestos (por ejemplo, un tipo reducido del IVA. En toda la Unión Europea está implantado el IVA, aunque su aplicación puede variar en cada país), o bien de deducciones relacionados con los gastos en vivienda (que no hipoteca ni intereses).
- **Alivio fiscal para pagos de hipoteca (principal o intereses).** Son descuentos fiscales consistentes en la desgravación en el impuesto sobre las rentas (o similar) de los pagos hipotecarios, ya sea sobre el capital amortizado (principal del préstamo hipotecario) o sobre los intereses. De esta manera, se reduce la carga tributaria del propietario.
- **Desviación fiscal única para compradores de vivienda.** Se trata de una medida excepcional de carácter puntual que se suele asociar a la compra de la vivienda.

Así, en la tabla que se muestra a continuación (Tabla 7) permite observar la implantación de los instrumentos anteriormente detallados entre los países de la UE y su cobertura poblacional. La tabla presentada recoge de forma desagregada los principales instrumentos de política de vivienda centrados en el lado de la demanda, ya descritos anteriormente. Se diferencia entre transferencias directas y descuentos fiscales, y, a su vez según el tipo de tenencia a la que se dirigen (alquiler o propiedad). Además, se observa el número de países que aplican cada una de las medidas, así como la población cubierta potencialmente en la Unión Europea.

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

Tabla 7. Instrumentos de política de vivienda centrados en la demanda en los países de la Unión Europea.

Tipología	Centradas en:	Instrumento específico	N.º Países	% sobre países UE	Población cubierta	% sobre población UE
Transferencias directas	Alquiler	Subsidios a la renta	27	100%	448.500.774	100%
		Subsidios para suministros	7	26%	130.699.044	29%
		Depósitos y garantías	5	19%	116.848.455	26%
	Propiedad	Subsidios a la vivienda	16	59%	331.536.301	74%
		Ayudas a la hipoteca	17	63%	288.715.293	64%
		Ayudas a la entrada	13	48%	193.411.641	43%
		Aval o garantías	11	41%	168.329.989	38%
		Subsidios para suministros	8	30%	131.365.474	29%
	Ayudas intereses hipoteca	4	15%	21.674.670	5%	
Beneficios fiscales	Alquiler	Beneficios fiscales al alquiler	10	37%	306.848.226	68%
	Propiedad	Exención impuestos	6	22%	183.066.921	41%
		Reducción / Deducción impuestos	5	19%	153.964.795	34%
		Alivio fiscal pagos hipoteca	9	33%	128.603.795	29%
	Descuento fiscal por compra	10	37%	109.365.810	24%	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la *Affordable Housing Database (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, 2025)* y Eurostat.

Primeramente, en lo que respecta a las transferencias directas aplicadas al alquiler, el subsidio a la renta está presente en la totalidad de los estados miembros. En cambio, tanto los subsidios para suministros como los depósitos y garantías cuentan con una difusión muy reducida entre los países de la UE, estando solo presente en 7 y 5 países respectivamente, con una cobertura poblacional del 29 y 26%. Esta diferencia refleja una clara prioridad política de los países hacia el subsidio a la renta frente a otras formas de apoyo al arrendamiento.

En cuanto a las transferencias dirigidas a la vivienda en propiedad, se observa mayor diversidad de instrumentos. Los instrumentos más comunes son los subsidios a propietarios de vivienda (16 países, 74% cobertura poblacional) y las ayudas en préstamos hipotecarios (17 países, 64% cobertura poblacional). Otros instrumentos que también son utilizados, pero no tan comunes son las ayudas a la entrada de la vivienda (13 países, 43% cobertura poblacional), los avales y garantías (11 países y 38% cobertura poblacional) y los subsidios para suministros (8 países y 29% cobertura poblacional).

Por otro lado, dentro del bloque de los descuentos fiscales, el instrumento más usado entre los países es el descuento fiscal al alquiler, presente en 10 países, pero con una cobertura poblacional del 68%. Si nos fijamos en el ámbito de la propiedad, los descuentos fiscales presentan una menor extensión (aunque también puede deberse a que el grado de desagregación es mayor que en el alquiler), siendo la exención de impuestos el instrumento más usado, que se da en 6 países y cubre el 41% de la población. Mientras

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

que, otros instrumentos menos utilizados son la reducción o deducción fiscal, el alivio fiscal para pagos hipotecarios o la desviación fiscal única para compradores de vivienda.

Así, el análisis de la tabla muestra que, si bien hay transferencias directas presente en todos los estados miembros como los subsidios a la renta, el resto de las medidas centradas en la demanda se aplican de manera muy heterogénea entre los países de la UE. Por ello, el análisis *cluster* para establecer una tipología de países según las medidas en demanda que aplican puede llegar a ser interesante, a la hora de descubrir “modelos” de intervención pública en vivienda, aunque esta vez de manera más concreta y focalizada en las transferencias directas y descuentos fiscales. Para ello, se ha utilizado una metodología *cluster*, que se agrupa en distintos niveles según las similitudes y diferencias en la presencia o no de los instrumentos enfocados en la demanda.

A continuación, se muestra el dendrograma resultante de la agrupación de los países de la UE según las transferencias directas y descuentos fiscales (Figura 3). Ahora, se irá desgranando el diagrama de árbol según se vayan encontrando las diferencias entre los distintos grupos, hasta encontrar una serie de categorías de países según su “modelo de subsidios y beneficios fiscales en materia de vivienda”.

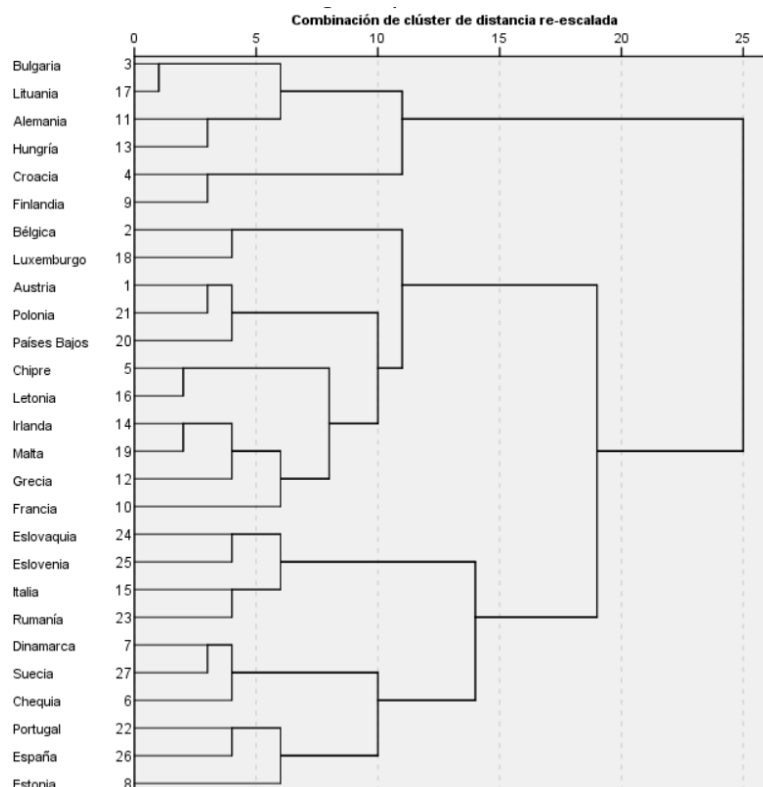


Figura 3. Dendrograma de los países de la Unión Europea según sus Instrumentos de Política de Vivienda centrados en la Demanda (obtenido de SPSS).

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

Como vemos, la primera diferencia encontrada divide los países en dos grandes grupos. Esta primera división reside en que, los países del primer grupo utilizan ayudas para pagar o cubrir el coste de los suministros, tanto para inquilinos como para propietarios, mientras que, el resto de los países no ofrece este tipo de ayudas.

- Grupo 1. Bulgaria, Lituania, Alemania, Hungría, Croacia y Finlandia
- Grupo 2. El resto de los países de la Unión Europea (se desgranarán a continuación)

En segundo lugar, dentro del Grupo 2 de países (es decir, el resto), existen más diferencias entre ellos. La siguiente división encontrada reside en que, hay un numeroso grupo dentro que aplica ayudas en préstamos hipotecarios, así como ofrece descuentos fiscales por la compra de una vivienda (lo denominaremos Grupo 2A), mientras que el resto de los países (lo denominaremos Grupo 2B) no aplican este tipo de medidas.

- Grupo 2A. Bélgica, Luxemburgo, Austria, Polonia, Países Bajos, Chipre, Letonia, Irlanda, Malta, Grecia y Francia
- Grupo 2B. Eslovaquia, Eslovenia, Italia, Rumania, Dinamarca, Suecia, Chequia, Portugal, España, Estonia

Por otro lado, también dentro del Grupo 2A es posible identificar diferencias relevantes en la aplicación de los subsidios y beneficios fiscales. Estas divergencias permiten distinguir a su vez dos subgrupos, debido a la presencia o no de determinados instrumentos específicos como son los avales o garantías que ofrece el Estado, así como los descuentos fiscales al pago de la hipoteca y a la compra de la vivienda. Tanto los avales como los descuentos fiscales al pago de la hipoteca se encuentran presentes en el Subgrupo 2A.1. Por el contrario, el Subgrupo 2A.2 aplica descuentos fiscales a la compra de la vivienda.

- Subgrupo 2A.1. Bélgica, Luxemburgo, Austria, Polonia y Países Bajos
- Subgrupo 2A.2. Chipre, Letonia, Irlanda, Malta, Grecia y Francia

Del mismo modo, si nos fijamos en el Grupo 2B, se puede realizar una nueva división dentro del grupo. En este caso, se pueden distinguir dos subgrupos con diferencias claras en cuanto a la utilización de determinadas transferencias directas y beneficios fiscales. El Subgrupo 2B.1 ofrece avales y reducción de determinados impuestos; mientras que, el Subgrupo 2B.2 reparte ayudas a la entrada de la vivienda y descuentos fiscales en el pago de la hipoteca.

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

- Subgrupo 2B.1. Eslovaquia, Eslovenia, Italia y Rumania
- Subgrupo 2B.2. Dinamarca, Suecia, Chequia, España, Portugal y Estonia.

De esta manera, gracias a la metodología usada de análisis *cluster*, se han encontrado *modelos* diferentes de subsidios y beneficios fiscales en materia de vivienda. Por ello, ahora pasaremos a describir brevemente las características básicas de cada uno de estos *modelos*, así como los países que lo integran.

Modelo A. Bulgaria, Lituania, Alemania, Hungría, Croacia y Finlandia.

Las características básicas de estos países en materia de subsidios y descuentos fiscales se pueden resumir de la siguiente manera. En cuanto a las transferencias dirigidas al alquiler, aplican tanto ayudas para pagar la renta como los suministros. Si nos fijamos en los subsidios a la vivienda en propiedad, todos los países del grupo ofrecen ayudas en préstamos hipotecarios y subsidios a propietarios. Además, hay otros instrumentos que aplican también algunos países del grupo. En el caso de Croacia y Finlandia, aplican ofrecen avales e intereses bonificados. Del mismo modo, Croacia, Alemania y Hungría también utilizan las ayudas a la entrada de la vivienda.

En cuanto a los beneficios fiscales, sólo algunos países aplican alguna que otra medida. Solo Alemania y Finlandia ofrecen descuentos fiscales al alquiler; mientras que, de nuevo Finlandia, y Croacia tienen ayudas fiscales a la compra de la vivienda.

Así, se puede ver que, aunque este grupo de países tiene unas características comunes, hay países que ofrecen un abanico más amplio de medidas, como Croacia, Finlandia y Alemania.

Modelo B. Bélgica, Luxemburgo, Austria, Polonia y Países Bajos.

La intervención pública desde el lado de la demanda en el mercado de vivienda de este grupo de países presenta diferencias respecto al grupo anterior. En cuanto a las transferencias directas al alquiler, se aplican subsidios a la renta; al igual que, hay algunos países como Bélgica y Luxemburgo que también ofrecen depósitos y garantías.

Del mismo modo, se ofrecen subsidios a propietarios, principalmente avales y ayudas en préstamos hipotecarios. Además, Luxemburgo, Austria y Países Bajos utilizan las ayudas a la entrada de la vivienda; mientras que, Austria y Polonia aplican ayudas a los propietarios.

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

Por otro lado, si nos fijamos en los beneficios fiscales, los instrumentos utilizados son escasos, y difieren entre los distintos países. Bélgica y Luxemburgo tienen descuentos fiscales por la compra de la vivienda y por los pagos de la hipoteca. Países Bajos ofrece descuentos por la hipoteca y exención del impuesto de transferencia. Por último, Polonia también ofrece la exención del impuesto de transferencia.

Modelo C. Chipre, Letonia, Francia, Grecia, Irlanda y Malta.

Las medidas centradas en la demanda que aplican este grupo de países son similares al grupo anterior, aunque también presentan diferencias. Además, es el grupo de países que más diferencias internas tiene, lo que se desgranará a continuación.

En primer lugar, en cuanto a las transferencias al alquiler, se aplican subsidios a la renta (característica común de todos los grupos). De igual manera, las principales transferencias a propietarios son las ayudas a la entrada y las ayudas en préstamos hipotecarios. Sin embargo, tanto Chipre como Letonia y Francia también ofrecen subsidios a propietarios.

En cuanto a los beneficios fiscales, todos los países del grupo ofrecen descuentos fiscales a la compra de la vivienda. Además, Francia ofrece descuentos fiscales en otros conceptos, como son los beneficios fiscales al alquiler, la reducción del impuesto sobre el valor añadido (IVA) (para el desarrollo de viviendas sociales y viviendas construidas en zonas prioritarias), y la exención del impuesto sobre la tierra y del impuesto de las ganancias de capital.

Modelo D. Italia, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia.

Estos países tienen diferencias significativas con las categorías anteriores, así como características básicas comunes dentro del grupo. Primeramente, presentan subsidios a la renta dentro de las transferencias al alquiler. Asimismo, Rumania también ofrece ayudas para pagar suministros (tanto para inquilinos como propietarios).

Por otra parte, si nos fijamos en las transferencias a propietarios, la mayoría de los países actúan como avalistas (excepto Eslovaquia) y reparten subsidios a los propietarios (excepto Eslovenia). No obstante, Eslovaquia ofrece ayudas en préstamos hipotecarios.

Por último, en cuanto a los beneficios fiscales, estos países ofrecen reducciones de impuestos, principalmente del IVA (en determinadas situaciones). Además, Italia y Rumania presentan beneficios fiscales al alquiler. Y, agregado a lo anterior, Italia también aplica descuentos fiscales por los pagos de la hipoteca.

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

Modelo E. Austria, Alemania, Croacia y Chipre

Este último grupo de países presenta similitudes con el grupo anterior (D), aunque también alguna que otra diferencia significativa. En cuanto a las transferencias directas al alquiler, usan los subsidios a la renta. También Portugal y Suecia ofrecen depósitos y garantías a inquilinos.

Asimismo, la mayoría de estos países ofrecen subsidios a propietarios y ayudas a la entrada de la vivienda, dentro de las transferencias a propietarios. Además, Chequia también ofrece bonificaciones de intereses y ayudas en préstamos hipotecarios. Por último, dentro de este tipo de transferencias, Estonia también actúa como avalista.

Respecto a los beneficios fiscales, la mayoría de los países del grupo ofrecen descuentos fiscales al alquiler y a los pagos de la hipoteca. Además, tanto Estonia como España aplican la exención de algún impuesto (Estonia exime el pago del impuesto sobre la tierra y el de transferencias – en algunas ocasiones – mientras que, en España, en algunas regiones, se exime el impuesto de transmisiones patrimoniales).

Tras haber analizado en profundidad cada uno de los grupos o categorías de países según sus transferencias directas y beneficios fiscales en materia de vivienda, se ha elaborado un cuadro resumen que sintetice los principales modelos de intervención pública identificados. Este cuadro permite visualizar de forma comparativa las características básicas de cada grupo de países. Así como, además de lo visto anteriormente, se ha incorporado la cobertura poblacional de cada categoría, para poner en perspectiva la magnitud de los distintos grupos de estados miembros (Tabla 8).

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

Tabla 8. Características básicas de los modelos de intervención pública, transferencias directas y beneficios fiscales en materia de vivienda en la UE.

Grupo	Países	Cobertura población	Transferencias directas			Beneficios fiscales	
			Alquiler	Compra	Propiedad	Alquiler	Propiedad
A	Alemania, Bulgaria, Croacia, Finlandia, Hungría y Lituania	24,89%	Renta y suministros	Entrada e hipoteca	Subsidios propietarios y suministros	En algunos países	Beneficios a la compra en algunos países
B	Austria, Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos y Polonia	16,98%	Renta (y depósitos en algunos países)	Aval, entrada e hipoteca	En algunos países	No	Beneficios a la hipoteca
C	Chipre, Francia, Grecia, Irlanda, Letonia y Malta	19,50%	Renta	Entrada e hipoteca	En algunos países	En algunos países	Beneficios a la compra
D	Eslovaquia, Eslovenia, Italia y Rumanía	19,08%	Renta	Aval	Subsidios propietarios	En algunos países	Reducción impuestos
E	Chequia, Dinamarca, España, Estonia, Portugal y Suecia	19,54%	Renta	Entrada	Subsidios propietarios	Sí	Beneficios a la hipoteca

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la *Affordable Housing Database (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, 2025)* y Eurostat.

Tal y como se observa en el cuadro, los subsidios a la renta aparecen como una medida ampliamente utilizada en todos los grupos, lo que denota su carácter estructural en este tipo de instrumentos de política de vivienda. Además, si nos fijamos en las transferencias directas por la compra de la vivienda, encontramos que las ayudas a la entrada aparecen prácticamente en todos los grupos excepto en el Grupo D. Asimismo, las ayudas en préstamos hipotecarios y los subsidios a propietarios también son medidas que se repiten en los distintos grupos.

No obstante, en cuanto a los beneficios fiscales, parece ser que existen más diferencias entre los distintos grupos, lo cual puede deberse a que el grado de desagregación es mayor. Aun así, parece ser que tanto los beneficios a la compra como los descuentos por los pagos de la hipoteca se repiten en distintos grupos.

Entre las diferencias más relevantes, destaca el Grupo A, que se desmarca del resto de grupos por incorporar los subsidios para el pago de suministros, tanto para el alquiler como para la propiedad. Por su parte, los Grupos B y C se separan claramente de los grupos D y E por el uso más amplio de transferencias vinculadas a la compra de la vivienda, las ayudas en préstamos hipotecarios y a la entrada de la vivienda.

Asimismo, también hay diferencias entre los Grupos B y C, ya que el Grupo B actúa como avalista y aplica beneficios fiscales para los pagos de la hipoteca; mientras que, el Grupo C opta por aplicar beneficios fiscales a la compra.

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

Por último, el Grupo D se distingue del Grupo E ya que utilizan distintos instrumentos tanto en las transferencias destinadas a la compra de la vivienda (Grupo D actúa como avalista principalmente, mientras que el Grupo E aplica ayudas a la entrada de la vivienda) como en los beneficios fiscales (Grupo D ofrece reducciones en el IVA mientras que el Grupo E ofrece descuentos al alquiler y a los pagos de la hipoteca).

Por tanto, estas diferencias en la aplicación de los distintos instrumentos ponen de manifiesto que, más allá de una base común centrada en el subsidio a la renta del alquiler, cada uno de los *modelos* aplica combinaciones de transferencias directas y beneficios fiscales diferentes.

6. ASOCIACIÓN ENTRE OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA DE VIVIENDA

Como se ha comentado anteriormente, la elección de los instrumentos de política de vivienda no es una cuestión menor, sino un elemento que debe ser clave para garantizar la coherencia y eficacia de la intervención pública en el mercado. Tal y como se ha puesto de manifiesto a lo largo del trabajo, cada instrumento responde a una finalidad concreta, y, por tanto, genera efectos específicos y diferentes sobre el mercado de vivienda. Por ello, la selección de estos instrumentos debe estar estrechamente coordinada con los objetivos que cada país se plantea alcanzar en materia de vivienda, y así exista una correspondencia real entre lo que se pretende lograr y las herramientas empleadas para ello.

A continuación, se procederá a comprobar si, en la práctica, existe una asociación entre objetivos e instrumentos utilizados de política de vivienda por los estados miembros de la UE. Para ello, se establecerá una comparación entre los “modelos” de orientación estratégica a nivel de objetivos con los “modelos” de instrumentos de política de vivienda que se han obtenido en la sección anterior. El fin de esta sección es evaluar hasta qué punto existe asociación entre lo que los países dicen querer lograr y los medios que efectivamente emplean en ello. De esta manera, es importante tener en cuenta las distintas agrupaciones de países resultantes de las secciones anteriores (Tabla 9).

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

Tabla 9. Clasificación de países de la Unión Europea según modelos de objetivos e instrumentos de política de vivienda.

Modelos de orientación estratégica en vivienda		Modelos de intervención pública en vivienda	
Grupo	Países	Grupo	Países
A	Francia, Luxemburgo y Suecia	A	Chequia, Dinamarca, Finlandia, Francia y Polonia
B	Alemania, Chequia, Eslovaquia, Eslovenia, Irlanda y Rumanía	B	Bélgica, Eslovenia, Grecia, Italia, Luxemburgo y Suecia
C	Bulgaria, Dinamarca, España, Estonia, Malta y Polonia	C	Bulgaria, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Letonia, Letonia, Malta y Rumanía
D	Austria, Bélgica, Finlandia, Países Bajos y Portugal	D	España, Irlanda, Países Bajos y Portugal
E	Chipre, Croacia, Grecia, Hungría, Italia y Lituania	E	Alemania, Austria, Chipre y Croacia

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la *Affordable Housing Database (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, 2025)*.

Para analizar hasta qué punto existe una asociación real entre los fines estratégicos de los países y los instrumentos efectivamente utilizados, se ha diseñado una doble metodología de comparación que permite abordar esta cuestión desde dos perspectivas diferentes.

En primer lugar, se ha procedido a identificar aquellos países que presentan un enfoque similar tanto en los objetivos como en los instrumentos. Para ello, se presentan los países que han sido clasificados en el mismo grupo tanto en el modelo de objetivos de política de vivienda como en el modelo de intervención pública (Tabla 10). Esta coincidencia sugiere que dichos países comparten no solo una orientación estratégica común respecto a los fines que persiguen con su política de vivienda, sino también un patrón de intervención común con esos fines.

Tabla 10. Relación de países que pertenecen al mismo grupo en ambos modelos.

Países	Grupo Objetivos	Grupo Instrumentos
Luxemburgo y Suecia	A	B
Eslovaquia y Rumanía	B	C
Dinamarca y Polonia	C	A
Bulgaria, Estonia y Malta	C	C
Países Bajos y Portugal	D	D
Grecia e Italia	E	B
Hungría y Lituania	E	C
Chipre y Croacia	E	E

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la *Affordable Housing Database (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, 2025)*.

En total, se han identificado ocho combinaciones de países que presentan este tipo de asociación, lo que quiere decir que 17 de los 27 países de la UE (un 63% de los países,

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

45% de la población) comparten patrones similares tanto en los objetivos como en los instrumentos de política de vivienda con al menos otro país, lo cual es relevante.

No obstante, que existan patrones comunes entre los países no quiere decir que los objetivos que se planteen sean coherentes con los instrumentos que se aplican para alcanzarlos. Por ello, se hace necesario un análisis más detallado que evalúa la asociación entre lo que los países “declaran querer lograr” y lo que efectivamente hacen para ello. De esta manera, se ha contrastado los objetivos estratégicos señalados con los instrumentos predominantes utilizados para alcanzarlos.

Así, se relaciona de forma detallada la formulación de objetivos de política de vivienda de cada país con los instrumentos de intervención efectivamente utilizados (Tabla 11). En el lado izquierdo se recogen los objetivos estratégicos de cada país. A la derecha, se identifican los principales medios utilizados, desglosados en las principales dimensiones de aplicación: oferta, demanda (subdivididos en ayudas a la compra, fiscalidad y subsidios) y regulación del alquiler. De esta manera, se observa de forma directa si las medidas adoptadas por cada país son similares a los objetivos que han declarado perseguir.

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

Tabla 11. Comparación detallada entre objetivos declarados e instrumentos utilizados en las políticas de vivienda de los países de la Unión Europea.

Grupo	Objetivos	Países	Instrumentos				Regulación alquiler
			Oferta	Demanda			
				Compra	Fiscal	Subsidios	
A	Mercado y Oferta	Francia	Solo alquiler	Sí	Sí	Sí	Completa
A	Mercado y Oferta	Luxemburgo	Solo alquiler	Sí	Sí	Solo alquiler	Completa
A	Mercado y Oferta	Suecia	Solo alquiler	Sí	Sí	Solo alquiler	Completa
B	Precios, Mercado y Oferta	Chequia	Solo alquiler	Sí	Sí	Sí	Completa
B	Precios, Mercado y Oferta	Alemania	Total	Sí	No	Sí	Completa
B	Precios, Mercado y Oferta	Irlanda	Total	Sí	Sí	Solo alquiler	Completa
B	Precios, Mercado y Oferta	Rumanía	Solo alquiler	Sí	No	Sí	No
B	Precios, Mercado y Oferta	Eslovaquia	Solo alquiler	Sí	No	Sí	No
B	Precios, Mercado y Oferta	Eslovenia	Solo alquiler	Sí	Sí	Solo alquiler	Completa
C	Precios	Bulgaria	Solo alquiler	Sí	No	Sí	No
C	Precios	Dinamarca	Solo alquiler	Sí	Sí	Sí	Completa
C	Precios	Estonia	Solo alquiler	Sí	No	Sí	No
C	Precios	Malta	Solo alquiler	Sí	No	Sí	No
C	Precios	Polonia	Solo alquiler	Sí	Sí	Sí	Completa
C	Precios y Oferta	España	Total	Sí	Sí	Solo alquiler	Completa
D	Precios y Oferta	Austria	Total	Sí	No	Sí	Moderada
D	Precios y Oferta	Bélgica	Solo alquiler	Sí	Sí	Solo alquiler	Completa
D	Precios y Oferta	Finlandia	Solo alquiler	Sí	Sí	Sí	Completa
D	Precios y Oferta	Letonia	Solo alquiler	Sí	No	Sí	No
D	Precios y Oferta	Países Bajos	Total	Sí	Sí	Solo alquiler	Completa
D	Precios y Oferta	Portugal	Total	Sí	Sí	Solo alquiler	Completa
E	Nada	Croacia	Total	Sí	No	Sí	Escasa
E	Nada	Chipre	Total	Sí	No	Sí	Moderada
E	Nada	Grecia	Solo alquiler	Sí	Sí	Solo alquiler	Completa
E	Nada	Hungría	Solo alquiler	Sí	No	Sí	No
E	Nada	Italia	Solo alquiler	Sí	Sí	Solo alquiler	Completa
E	Nada	Lituania	Solo alquiler	Sí	No	Sí	No

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la *Affordable Housing Database (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, 2025)*

El análisis de la tabla revela patrones variados. Por un lado, hay países cuya intervención parece estar bien alineada con sus objetivos y otros que aplican instrumentos que responden a alguno de sus objetivos, o responden de manera parcial. Además, existen otros países que no formulan objetivos estratégicos, pero sí que despliegan una serie de instrumentos que reflejan una intervención activa en el mercado de la vivienda.

En la misma línea, se recoge una evaluación cualitativa del grado de asociación entre los objetivos declarados de política de vivienda y los instrumentos efectivamente aplicados en los países de la UE (Tabla 12). De esta manera, se distingue entre países que parecen

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

mostrar una correspondencia plena entre fines y medios, países donde los objetivos se aplican de forma parcial, países que carecen de regulación clave (como los controles de precios en el alquiler) y países que no han formulado objetivos estratégicos.

Tabla 12. Nivel de asociación entre los objetivos y los instrumentos en los países de la Unión Europea.

Países	Asociación
Alemania, Austria, Dinamarca, España, Irlanda, Países Bajos y Portugal	Asociación clara entre objetivos e instrumentos
Bélgica, Chequia, Eslovaquia, Eslovenia, Finlandia, Francia, Letonia, Luxemburgo, Rumanía y Suecia	Aplica objetivos de oferta parcialmente
Bulgaria, Estonia y Malta	Falta regulación de precios en el alquiler
Chipre, Croacia, Grecia, Hungría, Italia y Lituania	No planifica instrumentos

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la *Affordable Housing Database (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, 2025)*.

El análisis refleja que sólo una minoría de países parecen mostrar una asociación clara. Frente a ellos, una mayoría significativa de estados miembros presentan algún grado de desajuste, o ni siquiera se produce una planificación formal de objetivos.

En conjunto, se pone de manifiesto que, a pesar de que existen patrones comunes entre determinados países, el panorama general muestra que la asociación entre objetivos e instrumentos no es lo habitual. Además, esto genera una situación no deseable ya que, como se ha comentado anteriormente, objetivos e instrumentos deben ir de la mano para que pueda existir una política de vivienda eficiente.

7. CONCLUSIONES

En primer lugar, cabe destacar que no todos los países de la UE cuentan con estrategias nacionales de vivienda formalmente planificadas. Esta ausencia no implica necesariamente una inactividad en materia de política de vivienda, sino que pone de manifiesto una falta de estructuración y planificación de la política de vivienda a largo plazo.

Los objetivos principales de política económica de vivienda de los países de la UE son la asequibilidad de la vivienda, el aumento de la oferta y la preocupación por la eficiencia y equilibrio del mercado de vivienda. Entre estos, el más frecuente entre los países es garantizar la asequibilidad de la vivienda.

Respecto a los instrumentos utilizados, el análisis evidencia que los más empleados son aquellos centrados en la demanda, tanto en el mercado de la vivienda en propiedad como en el del alquiler. En este sentido, destacan las hipotecas subvencionadas y garantías, los beneficios fiscales y las ayudas a inquilinos. Fuera del ámbito de la demanda, los instrumentos más repetidos son la vivienda de alquiler asequible (enfocado en la oferta en el mercado del alquiler), y el control de rentas (referido a la regulación del mercado del alquiler).

De esta manera, el estudio ha permitido identificar cinco modelos diferenciados de intervención pública en materia de vivienda. Todos estos modelos tienen base en la aplicación de subsidios a inquilinos. A partir de ahí, se usan distintas combinaciones de instrumentos, algunas más completas que otras, al igual que en materia de regulación del alquiler, regeneración y no pérdida de la vivienda.

Si nos centramos específicamente en los subsidios y beneficios fiscales, los resultados muestran que las ayudas a la renta están presentes, de nuevo, en todos los países. Además, los subsidios a propietarios y las ayudas en préstamos hipotecarios son otras de las formas más comunes de intervención. Sin embargo, el alto grado de desagregación en el análisis ha permitido revelar una mayor variabilidad entre países, incluso dentro de grupos previamente considerados homogéneos.

Así, al analizar exclusivamente las medidas centradas en la demanda, se han establecido nuevamente cinco modelos de intervención, definidos a partir de la presencia común de

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

subsidios a la renta, y diferenciados por las distintas combinaciones presentadas en el uso de otras transferencias directas y beneficios fiscales.

Asimismo, si comparamos los modelos resultantes de orientación estratégica y de intervención pública en materia de vivienda, en la mayoría de los países no hay una asociación clara entre objetivos e instrumentos. Así pues, la situación deseable es que tanto fines como medios vayan de la mano para que la política de vivienda sea eficiente.

Por último, una posible línea de investigación futura derivada de este trabajo podría ser la evaluación de la eficiencia y eficacia de los diferentes modelos de intervención pública en materia de vivienda aquí identificados.

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

REFERENCIAS

André, C., y Chalaux, T. (2018). Building a typology of housing systems to inform policies in OECD and EU member States. *Economie et Statistique*, 500(1), 13-36.

Asamblea General de la ONU. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos (217 [III] A). Paris.

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). (2025). *Barómetro de junio de 2025. Estudio n° 3514*.

Beckmann, E., Hainz, C., Pyle, W., y Reiter, S. (2019). Homeownership and housing finance patterns one generation after the fall of communism. *Focus on European Economic Integration Q*, 4, 79-101.

Bérard, G., y Trannoy, A. (2025). Housing Policy Impacts on Poverty and Inequality in Europe.

Best, M. C., y Kleven, H. J. (2018). Housing market responses to transaction taxes: Evidence from notches and stimulus in the UK. *The Review of Economic Studies*, 85(1), 157-193.

Clapham, D. (2018). Housing theory, housing research and housing policy. *Housing, Theory and Society*, 35(2), 163-177.

Eurofound (2023), *Unaffordable and inadequate housing in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Eurostat. (2025). Database - General and regional statistics (DEMO_GIND) [Data set]. Último acceso el 23 de junio de 2025, disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/DEMO_GIND__custom_16039563/default/table?lang=en

Figari, F., Hollan, K., Matsaganis, M., & Zolyomi, E. (2019). Recent changes in housing policies and their distributional impact across Europe (No. EM12/19). EUROMOD Working Paper.

Flynn, L. B., y Montalbano, G. (2024). Housing regime typologies and their discontents: A systematic literature review. *Housing, Theory and Society*, 41(2), 127-146.

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

Hierro, L. A. (2016). Vivienda y dignidad. En Fernández Llera, R: Economía del gasto público para mayores de edad. Aranzadi Thomson Reuters.

Hilber, C., & Schöni, O. (2022). Housing policy and affordable housing. Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.

Kössl, G. (2022). The system of limited-profit housing in Austria: cost-rents, revolving funds, and economic impacts. In The system of limited-profit housing in Austria: cost-rents, revolving funds, and economic impacts: Kössl, Gerald. Liège (Belgium): CIRIEC International, Université de Liège.

Martins, A. M., Serra, A. P., Martins, F. V., & Stevenson, S. (2015). EU housing markets: the role of institutional factors.

Nassios, J., Giesecke, J., y Liu, X. L. (2024). An impossible triangle? The impact of housing policy on affordability, accessibility, and efficiency. Centre of Policy Studies Working Paper No. G-344, Victoria University, 3.

OECD (2021), Brick by Brick: Building Better Housing Policies, OECD Publishing, Paris

OECD (2023), Brick by Brick (Volume 2): Better Housing Policies in the Post-COVID-19 Era, OECD Publishing, Paris.

OECD). (2025). OECD affordable housing database [Data set]. Último acceso el 23 de junio de 2025, disponible en: <https://www.oecd.org/content/oecd/en/data/datasets/oecd-affordable-housing-database.html>

Raková, B., Žitek, V., y Klímová, V. (2024). Country Typology Reflecting (Sub) National Conditions for Housing Policy Implementation. Journal of Infrastructure, Policy and Development, 8(5), 3451.

Rodríguez-Pérez de Arenaza, D., Hierro, L. Á., y Patiño, D. (2022). Airbnb, sun-and-beach tourism and residential rental prices. The case of the coast of Andalusia (Spain). Current Issues in Tourism, 25(20), 3261-3278.

Sornette, D., & Woodard, R. (2010). Financial bubbles, real estate bubbles, derivative bubbles, and the financial and economic crisis. In *Econophysics approaches to large-scale business data and financial crisis* (pp. 101-148). Springer Japan.

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

Ward, J. H., Jr. (1963), "Hierarchical Grouping to Optimize an Objective Function",
Journal of the American Statistical Association, 58, 236–244