

## **Sistema de asesoramiento y trayectoria de implementación de la política de vivienda en España (2023-2026)**

Marcelo Guillén García (Universitat de València)

Iván Medina Iborra (Universitat de València)

Raquel Valle Escolano (Universitat de València)

**Abstract.** Este trabajo analiza si la composición del sistema de asesoramiento experto (Policy Advisory System, PAS) que ha acompañado la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda, ayuda a explicar su trayectoria de implementación hasta el Plan Estatal de Vivienda 2026-2030. Frente al enfoque habitual de la literatura de PAS, centrado en la formulación de políticas, este trabajo traslada sus herramientas a la fase de implementación, menos estudiada pese a ser donde el contenido efectivo de una política puede terminar de definirse. Con la tipología de cambio institucional gradual de Streeck y Thelen (2005), la Ley 12/2023 se clasifica como una reforma incremental o layering: en vez de sustituir el modelo de mercado existente, superpone sobre él elementos nuevos, como el reconocimiento del derecho a la vivienda o la figura del gran tenedor, sin alterar su núcleo en materia de regulación del alquiler. A partir de dos fuentes originales sobre el asesoramiento recibido por el Ministerio, se describe qué tipo de actores lo componen, con qué peso y sobre qué asesoran, y se contrasta esta composición con tres hipótesis derivadas de dicho perfil incremental. Los resultados muestran un predominio del interés empresarial sobre el de los colectivos afectados, aunque menor del esperado y con una tendencia creciente hacia estos últimos en el tramo final del periodo; una práctica ausencia de conocimiento académico, especialmente notable en el asesoramiento más directo al Ministerio; y un mecanismo de interés profesional que, sin confirmarse con solidez, tampoco encuentra contrapeso claro. El trabajo discute las implicaciones de estos hallazgos para la pluralidad del asesoramiento en una política pública especialmente sensible.

### **1. Introducción**

Desde 2013, España atraviesa un deterioro material verificable en las condiciones de acceso a la vivienda: el precio ha mantenido una senda alcista sostenida, un 5,8% solo en 2024 (CaixaBank Research, 2025), en un contexto de salarios reales estancados que ha intensificado la crisis de emancipación juvenil (Flores Martos, 2025). Este encarecimiento ha ido acompañado de una escalada equivalente en la percepción social del problema: si en octubre de 2023 la vivienda ocupaba el puesto 13 entre los problemas percibidos por los españoles, con un 7,5% de

menciones, dos años después supera el 40% y encabeza de forma sostenida el ranking de problemas del país (CIS, Barómetros 2023-2026).

En este contexto se sitúan dos hitos que no deben leerse como episodios aislados, sino como el inicio de una misma trayectoria: la aprobación de la primera ley estatal que reconoce expresamente el derecho a la vivienda desde la instauración de la democracia (Ley 12/2023, de 24 de mayo) y, meses después, el restablecimiento del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana como departamento propio (Real Decreto 829/2023), tras más de una década sin cartera específica. El gobierno de coalición que impulsa ambos hitos, PSOE junto a Unidas Podemos primero y Sumar después, ha convertido la vivienda en uno de los ejes declarados de su acción, hasta la reciente aprobación del Plan Estatal de Vivienda 2026-2030 (Real Decreto 326/2026). Lo que interesa a este trabajo no es la Ley como acto único, sino el desarrollo normativo que la sigue: el conjunto de normas, sentencias y programas que, entre 2023 y 2026, van dando forma efectiva al régimen de política de vivienda que la Ley inaugura.

Este trabajo no pregunta, en primer término, quién asesora al Gobierno en materia de vivienda, cuestión ya de por sí poco explorada en el caso español, sino algo más específico: si la composición de ese asesoramiento ayuda a entender cómo se ha desarrollado la política de vivienda desde la aprobación de la Ley, y si ese desarrollo reproduce el perfil que la literatura le atribuye, refuerzo de derechos formales del inquilino con escasa regulación de la demanda, o si se aprecia un desplazamiento hacia posiciones más intervencionistas. Existen, por supuesto, otras explicaciones de este proceso, empezando por la propia negociación partidista dentro de la coalición; nuestro argumento no es que el Policy Advisory System (PAS) sea la única causa, sino que constituye una vía de entrada especialmente fértil para observar qué conocimiento e intereses alimentan la implementación de una política tan sensible, y qué implica esto para la pluralidad de quienes son escuchados.

El trabajo se sitúa en la confluencia de tres literaturas: los estudios sobre sistemas de asesoramiento de políticas, el análisis de políticas públicas centrado en la fase de implementación, tradicionalmente menos estudiada que la formulación, y los estudios de vivienda que documentan la disputa entre paradigmas habitacionales

en Europa. Tras situar el contexto español y el marco teórico que articula estas tres literaturas, el trabajo clasifica la Ley 12/2023 y su trayectoria normativa como variable dependiente y opera el sistema de asesoramiento como variable independiente, describe los datos y el método, analiza los canales informal y externalizado y discute los resultados a la luz de las hipótesis planteadas, antes de las conclusiones y limitaciones.

## **2. El contexto de las políticas de vivienda en el caso español**

### **2.1. Funcionamiento normativo y emergencia habitacional**

El derecho a la vivienda en España tiene un estatuto jurídico ambivalente que resulta clave para entender por qué su desarrollo normativo ha sido tan fragmentado. El artículo 47 de la Constitución lo reconoce como principio rector, no como derecho subjetivo directamente exigible, y su desarrollo competencial se reparte entre niveles de gobierno: el artículo 148.1.3<sup>a</sup> atribuye a las comunidades autónomas la competencia exclusiva en materia de vivienda, mientras que el Estado retiene, vía artículo 149, la competencia sobre las bases de las obligaciones contractuales (legislación civil de arrendamientos) y la ordenación general de la economía. Este reparto explica por qué los instrumentos aparentemente estatales que introduce la Ley 12/2023 se configuran jurídicamente como habilitaciones que comunidades autónomas y ayuntamientos deben activar de forma voluntaria, no como mandatos de aplicación automática, lo que hace depender su intensidad real del color político de cada gobierno autonómico.

El propio diseño institucional de la vivienda en España refleja esta ambivalencia. El Consejo del Plan Estatal de Vivienda, creado en 2005, reserva asientos a agentes sociales junto a la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, pero esos asientos corresponden a consejos sociales genéricos (juventud, personas mayores, discapacidad, consumidores), no a colectivos definidos por su relación específica con el problema de la vivienda. La Conferencia Sectorial de Vivienda y Agenda Urbana, creada en 1987, coordina en cambio a los niveles de gobierno entre sí, sin representación de grupos de interés ni de expertos. Ya desde su diseño formal, el sistema de vivienda español carece de un espacio

reglado específicamente pensado para dar voz a quienes están directamente afectados por el problema.

Sobre este reparto competencial se ha desplegado, desde la crisis financiera de 2008, la secuencia normativa que constituye el objeto empírico de este trabajo. La Ley 4/2013, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler, liberalizó las condiciones del arrendamiento bajo un gobierno del Partido Popular. Los Reales Decretos-ley 21/2018 y 7/2019, ya con un gobierno socialista, introdujeron una primera corrección de ese marco liberalizador (entre otras medidas, el RD-Ley 7/2019 reformó la Ley de Propiedad Horizontal para permitir que las comunidades de propietarios, por mayoría de tres quintos, limiten o condicionen el alquiler turístico en el edificio). La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, se aprobó ya en coalición con Unidas Podemos. Meses después, el Real Decreto 829/2023, de 20 de noviembre, restableció el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana como departamento propio, con Isabel Rodríguez al frente, ya bajo el Gobierno de coalición PSOE-Sumar surgido de las elecciones de julio de 2023. El Real Decreto 326/2026, de 22 de abril, aprueba finalmente el Plan Estatal de Vivienda 2026-2030. Entre ambos hitos, en enero de 2026, se constituye el Consejo Asesor de Vivienda previsto en el artículo 26 de la Ley 12/2023, incorporando por primera vez representación académica a un órgano consultivo formal de vivienda.

El deterioro de precios y la escalada de preocupación social descritos en la introducción se explican, según la literatura, por dos dinámicas no excluyentes: de un lado, un desajuste estructural entre oferta y demanda, con un ritmo de construcción por debajo del crecimiento demográfico y un parque público que se desplomó desde 2005 (San Juan, 2023; INE, 2025); de otro, distorsiones del lado de la demanda que desplazan parte del parque hacia usos no residenciales, la acumulación por grandes tenedores e inversores institucionales, la compra por no residentes y la expansión del alquiler turístico (Aalbers, 2016; Cocola-Gant y Gago, 2021). Es en este contexto donde cobra sentido preguntarse no solo qué dice la norma, sino quién participa en desarrollarla.

## **2.2. El contenido normativo en vivienda del gobierno de coalición progresista**

El Gobierno presentó la Ley 12/2023 como la primera norma estatal que reconoce el derecho a la vivienda desde la instauración de la democracia, situándola entre las prioridades declaradas de la coalición PSOE, Unidas Podemos y, después, Sumar.

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, introduce tres novedades principales. Primero, reconoce formalmente el derecho a la vivienda como principio orientador de la actuación pública, sin alterar su naturaleza de derecho no directamente exigible del artículo 47 CE. Segundo, crea la figura del gran tenedor, titular de once o más inmuebles residenciales, umbral que baja a cinco en las zonas de mercado residencial tensionado (ZMRT) declaradas por la comunidad autónoma correspondiente. Tercero, habilita la declaración de ZMRT para limitar el crecimiento de la renta mediante un índice de referencia. Esta limitación es, sin embargo, de activación voluntaria por comunidades autónomas y ayuntamientos, no un mandato automático; la propia ley la describe como medida de choque mientras se despliegan los mecanismos de fomento de la vivienda asequible. La ley no regula el arrendamiento de temporada, por habitaciones, turístico ni de vivienda suntuaria (fuera del artículo 2 LAU), y otorga carácter indefinido a la calificación de vivienda protegida, revirtiendo la descalificación tras plazo. No contempla límite al número de viviendas en propiedad más allá del gran tenedor, ni restricciones a la compra por no residentes.

El desarrollo posterior de la Ley constituye la evolución de ese mismo régimen, no la ejecución de mandatos concretos. En febrero de 2024, el Ministerio publica el Sistema Estatal de Referencia de Precios de Alquiler, que opera técnicamente el índice ya previsto. En octubre de 2024, el Tribunal Supremo (STS 1232/2024 y 1233/2024) confirma que la mayoría de tres quintos del RD-Ley 7/2019 permite a una comunidad de propietarios prohibir, no solo limitar, el alquiler turístico. En diciembre de ese año, el Real Decreto 1312/2024 crea un Registro Único de Arrendamientos turísticos de ámbito nacional, declarado nulo en 2026 (STS 620/2026) por invadir la competencia autonómica en turismo, a instancias de la Generalitat Valenciana. La Ley Orgánica 1/2025 (en vigor desde abril de 2025)

elimina las golden visa <sup>1</sup> por inversión inmobiliaria y refuerza el mecanismo comunitario de 2019 exigiendo autorización previa para nuevas altas de vivienda turística. Por último, el Real Decreto-ley 8/2026 aprueba una prórroga extraordinaria de dos años para contratos de alquiler que vencen antes de 2027, pendiente de convalidación parlamentaria.

El Plan Estatal de Vivienda 2026-2030 (Real Decreto 326/2026) es de naturaleza distinta: no crea derecho sustantivo, programa financiación (7.000 millones de euros, 60% Estado y 40% comunidades autónomas) hasta 2030 (La Moncloa, 2026). Sus rasgos más relevantes son cuatro: blindaje permanente de la vivienda financiada con fondos públicos; priorización de proveedores sociales sin ánimo de lucro junto a los promotores privados en el acceso a subvenciones; mantenimiento y ampliación del alquiler joven, la rehabilitación energética y la construcción asequible; y criterios de evaluación objetivos, medibles y trazables, con cláusula antifraude.

### **3. Marco teórico**

#### **3.1. Análisis de políticas públicas y análisis de la implementación en vivienda**

El análisis de políticas públicas ha dedicado tradicionalmente más atención a la fase de formulación (cómo se decide el contenido de una norma) que a su implementación, pese a que esta última determina en la práctica el alcance real de cualquier reforma (Pressman y Wildavsky, 1973). Los primeros estudios de implementación, de corte *top-down* (Sabatier y Mazmanian, 1980), entendían el proceso como una cadena de transmisión desde el objetivo legislativo hasta el resultado, y explicaban las desviaciones como fallos de ejecución. Frente a este enfoque, la perspectiva *bottom-up* (Lipsky, 1980) desplazó el foco hacia los burócratas de primera línea (ayuntamientos, oficinas de vivienda) como verdaderos

---

<sup>1</sup> Las "golden visa" eran permisos de residencia para extracomunitarios a cambio de una inversión significativa en España (vivienda desde 500.000 euros, pero también deuda pública, acciones de empresas o proyectos empresariales), sin exigir residencia efectiva. La Ley Orgánica 1/2025 eliminó específicamente la vía inmobiliaria, por su contribución al encarecimiento de la vivienda; el resto de modalidades de inversión siguen vigentes.

configuradores de la política, argumentando que la implementación es en sí misma un espacio de reformulación, no solo de ejecución.

Esta discusión importa aquí no tanto por el papel de los burócratas de primera línea, que queda fuera del alcance de este trabajo, como por la premisa que comparten ambas perspectivas: que lo que ocurre tras la aprobación de una norma no es mera ejecución, sino un espacio donde su contenido efectivo puede redefinirse. En el caso español, con competencias de vivienda fragmentadas entre Estado, comunidades autónomas y municipios, la propia arquitectura de la Ley 12/2023 refuerza esta premisa: al depender de la activación autonómica y local de sus instrumentos, el contenido real de la política puede distanciarse considerablemente del texto legal.

Para clasificar ese posible distanciamiento, este trabajo recurre a la tipología de cambio institucional gradual desarrollada por Streeck y Thelen (2005) y refinada por Mahoney y Thelen (2010). Esta tipología distingue entre *layering*, superposición de nuevos elementos sobre instituciones existentes sin alterar su núcleo; *drift*, cambio por inacción deliberada ante un contexto cambiante; *conversion*, reorientación de instituciones existentes hacia nuevos fines; y *displacement*, sustitución de las reglas vigentes. Esta tipología, ya aplicada de forma sistemática al caso español de vivienda para el periodo 2009-2022, mostrando que el giro de 2018-2019 responde a una lógica de layering más que de desplazamiento del paradigma neoliberal previo (Flynn y Montalbano, 2024), ofrece el lenguaje preciso con el que más adelante se clasifica la Ley 12/2023 y su trayectoria normativa posterior.

A esto se añade la dimensión multinivel: los estudios de gobernanza multinivel (Hooghe y Marks, 2003) han mostrado que la implementación de políticas en sistemas descentralizados no depende de un único principal, sino de la interacción (cooperativa o conflictiva) entre niveles de gobierno con capacidad de veto o de activación desigual. Aplicado a la vivienda española, esto significa que la "brecha de implementación" no es solo un problema de recursos o de voluntad administrativa, sino el resultado esperable de un diseño competencial que reparte la capacidad de intervenir entre actores con incentivos políticos distintos.

La primacía analítica de la implementación sobre la formulación y la tipología de cambio gradual para clasificar la trayectoria normativa constituyen el instrumental con el que este trabajo clasifica la Ley 12/2023 y su trayectoria normativa posterior como variable dependiente. Queda por especificar quién, dentro de esa trayectoria, aporta el conocimiento y los intereses que la alimentan.

### **3.2. El PAS y su papel en la implementación de políticas**

Los Policy Advisory Systems (PAS) designan el conjunto de actores, relaciones e instituciones que proporcionan asesoramiento a los responsables públicos en el proceso de políticas. El concepto, introducido por Halligan (1995), se ha consolidado como marco analítico para entender no solo quién asesora al gobierno, sino desde qué posición institucional lo hace y con qué grado de control por parte del propio gobierno. La literatura de PAS nació, sin embargo, centrada casi por completo en la fase de formulación (qué conocimiento entra en el diseño de una norma), dejando relativamente desatendida la fase de implementación, pese a que, como se ha argumentado en el apartado anterior, es precisamente ahí donde el contenido efectivo de una política como la de vivienda (dependiente de la activación autonómica y local de sus instrumentos) puede terminar de definirse. Este trabajo traslada, por tanto, las herramientas del PAS desde su uso habitual (explicar la formulación) hacia una pregunta distinta: quién asesora al Ministerio una vez que la ley ya existe, y si ese asesoramiento acompaña un desarrollo normativo fiel al perfil legal o su desplazamiento hacia posiciones distintas.

La tipología de Craft y Howlett (2012; 2013) distingue el asesoramiento según dos dimensiones: localización (interna o externa a la administración) y grado de exposición al control gubernamental. Unas dimensiones que resultan igualmente útiles para describir la fase de implementación: los mismos actores externos (universidades, consultoras, think tanks, organizaciones sociales) que la literatura documenta incorporándose de forma creciente a la formulación de políticas también acompañan, con distinto peso, su puesta en marcha. Craft y Howlett (2012; 2013) describen este proceso como una doble dinámica de externalización y politización, con riesgos ya señalados por la literatura: la externalización puede debilitar la capacidad técnica propia de la administración si se convierte en

dependencia, y puede reducir la independencia del asesoramiento si su contenido queda subordinado a la lealtad partidista de quien lo presta (Craft y Howlett, 2012; Hustedt y Veit, 2017). Aplicado al desarrollo normativo posterior a la ley, esto se traduce en una pregunta relevante para nuestro caso: ¿depende el Ministerio de Vivienda de un conocimiento externo que termina condicionando el margen real de maniobra sobre los instrumentos que va desplegando?

Tres desarrollos recientes de la literatura afinan esta pregunta. Primero, Marciano y Craft (2023) desplazan el foco desde el "control" gubernamental hacia la gestión activa del PAS, distinguiendo formas de gestión autoritativa, dependiente, *laissez-faire* o ausente según el grado de agencia y discreción del ejecutivo, una distinción especialmente pertinente en fase de implementación, donde cabe preguntarse si el Ministerio gestiona activamente su ecosistema de asesoramiento a medida que despliega la ley, o simplemente absorbe pasivamente los actores que se le acercan. Segundo, la literatura de "tercera generación" (Howlett et al., 2025) describe los PAS contemporáneos como ecosistemas híbridos donde vías institucionalizadas conviven con conexiones fluidas y *ad hoc*, una descripción que encaja de forma casi literal con la coexistencia, en nuestro caso, de un órgano formal de larga trayectoria y un canal informal de reuniones bilaterales que solo emerge, y se hace observable, una vez creado el nuevo Ministerio. Tercero, Christensen (2018) añade la cientifización (*scientization*) como tercera dinámica del PAS junto a la externalización y la politización: el peso creciente de actores académicos y de argumentos justificados en términos científicos. La creación del Consejo Asesor de Vivienda en 2026, que incorpora por primera vez representación universitaria a un órgano formal de vivienda, sitúa a nuestro caso dentro de esta dinámica. Krick, Christensen y Holst (2019) describen además la tensión entre cientifización y un "giro participativo" hacia formas de conocimiento no académico, una tensión que resulta igualmente pertinente para el desarrollo normativo posterior a la Ley 12/2023.

En el contexto español, la obra de referencia más reciente es el volumen coordinado por Chaqués-Bonafont y Jordana (2022), que ofrece la primera revisión sistemática de cómo distintos actores generan y trasladan información al proceso

de políticas en España. En una línea complementaria, Medina y Chaqués-Bonafont (2024) analizan el acceso de los grupos de interés a la arena gubernamental comparando los gobiernos de Rajoy y Sánchez a partir de 2.409 reuniones bilaterales, encontrando que los grupos empresariales se reúnen con el Ejecutivo con más intensidad que cualquier otro tipo de actor. Cañibano y Real-Dato (2023) documentan además la creación en 2024 de la Oficina Nacional de Asesoramiento Científico (ONAC), situando nuestro caso en un momento de institucionalización activa del asesoramiento experto en España.

Desde la sociología de la vivienda, el conocimiento experto tampoco es neutral: Boswell (2008; 2009) describe su uso simbólico y legitimador por parte de los gobiernos, más allá de su función instrumental, plausiblemente más relevante en el desarrollo normativo que en la formulación de principios generales. Martínez y Gil (2022) muestran cómo una serie de reformas estatales reactivaron la financiarización de la vivienda en España desde 2013, lo que sugiere que el propio asesoramiento que acompaña el desarrollo posterior a la Ley 12/2023 tampoco es neutral respecto a ese proceso. Es esa relación la que este trabajo busca documentar.

#### **4. Marco de análisis**

##### **4.1. Cambio institucional en la Ley 12/2023 y su trayectoria normativa**

Aplicando la tipología de cambio institucional gradual de Streeck y Thelen (2005) y Mahoney y Thelen (2010), y un eje de regulación de oferta / regulación de demanda elaborado para este trabajo a partir de la contraposición entre paradigmas housing-as-asset y housing-as-social-right que documenta la literatura de housing studies (Flynn y Montalbano, 2024), se clasifica la Ley 12/2023 como norma de referencia y se examina, dimensión por dimensión, si los tres años de desarrollo normativo posterior la confirman o la transforman.

Conviene precisar que "desarrollo normativo posterior" no equivale aquí a la ejecución administrativa de mandatos específicos de la Ley, sino a la evolución completa del régimen de política de vivienda que esta inaugura, incluidas normas adyacentes que no derivan de un mandato legal directo suyo. Es, en el lenguaje de

Streeck y Thelen (2005), la trayectoria del régimen en su conjunto, no la ejecución de una única norma.

Sobre el contenido ya descrito en 2.2, la Ley obtiene un perfil desigual en las tres dimensiones de clasificación: en regulación de demanda, el avance es solo nominal, condicionado a la voluntad autonómica y con modalidades contractuales enteras fuera de su ámbito; en blindaje del parque protegido, el avance es real, con la calificación indefinida rompiendo la práctica histórica de descalificación; en evaluación y trazabilidad, no hay avance alguno. Este perfil compuesto es, en los términos de Streeck y Thelen (2005), el propio de una reforma por layering: se superpone un elemento nuevo sobre una arquitectura de mercado que permanece sustancialmente intacta en su vertiente de demanda.

La trayectoria posterior pone a prueba este perfil de forma distinta según el eje. En regulación de demanda, el núcleo no se mueve en tres años pese a varios intentos: el índice de precios de 2024 opera el mecanismo existente sin ampliarlo; las sentencias del Supremo de octubre de 2024 refuerzan por vía judicial el veto vecinal al alquiler turístico, pero dentro de un mecanismo ya existente desde 2019; el intento de extenderlo mediante el registro turístico de 2024 es declarado nulo por invasión competencial; la Ley Orgánica 1/2025 avanza en un terreno adyacente (inversión extranjera) y estrecha, sin cerrar, el margen de elusión turística; y la prórroga de contratos de 2026 es una medida de choque temporal, no una modificación permanente del régimen de precios. En blindaje del parque protegido, la trayectoria es lineal: ningún instrumento intermedio la desarrolla, pero el Plan la profundiza de forma sustancial, condicionando toda su financiación a la protección indefinida y añadiendo la priorización de proveedores sociales que la Ley no contemplaba. En evaluación y trazabilidad, ningún instrumento previo al Plan incorpora mecanismo de seguimiento alguno; el Plan lo introduce por primera vez en toda la trayectoria, con criterios objetivos, medibles y trazables y una cláusula antifraude explícita.

En síntesis, la trayectoria de tres años confirma el layering inicial de la Ley: no hay conversión ni desplazamiento del paradigma de mercado en ningún momento del periodo. La demanda permanece fija en su núcleo directo pese a varios intentos de

movimiento, y el único canal que sí se abre, el apoyo vía subvención del Plan, opera dentro del mercado existente, no en contra de él. El blindaje y la evaluación avanzan añadiendo capas sin alterar nunca el núcleo de intervención de precios. España no ha pasado, entre 2023 y 2026, de un régimen de vivienda orientado al mercado a otro orientado al derecho social en el sentido fuerte que a veces se le atribuye a la Ley en el debate público: ha acumulado, instrumento tras instrumento, capas de protección y condicionalidad sobre una arquitectura que ningún actor institucional ha modificado en su núcleo. Es layering sostenido, no ruptura. Este diagnóstico prolonga el que Flynn y Montalbano (2024) obtienen para España entre 2009 y 2022, cuando encuentran que los pilares del paradigma neoliberal permanecen resilientes pese a un papel renovado del Estado: la fase posterior a la Ley 12/2023 confirma esa resiliencia en un contexto de mayor protagonismo estatal.

#### **4.2. Composición del sistema de asesoramiento y sus hipótesis**

El PAS no se entiende aquí solo como quién asesora, sino como un mecanismo que puede influir efectivamente en la formulación de las políticas públicas de vivienda. El sistema de asesoramiento se operacionaliza en dos canales complementarios, descritos en detalle en el apartado 5: uno informal (reuniones bilaterales del Ministerio) y otro externalizado (contratos públicos de estudios, evaluaciones y asistencias técnicas). Dentro de cada canal, los actores se clasifican en tres ramas, cada una respaldada por una teoría propia y no solo por conveniencia descriptiva, que permiten formular las hipótesis que guían este trabajo.

**1) Grupos de interés en el mercado.** Esta rama se apoya en la teoría de la growth machine (Logan y Molotch, 1987), marco canónico de la sociología urbana para explicar por qué cualquier política de suelo o vivienda enfrenta sistemáticamente a dos coaliciones estructuralmente opuestas: una coalición de valor de cambio, cuyo interés es maximizar el rendimiento económico del suelo y la vivienda como activo, y una coalición de valor de uso, cuyo interés es la vivienda como derecho inalienable y espacio habitable y asequible. De esta distinción se derivan dos grupos: los situados en el lado de la oferta (patronales de promoción y construcción, plataformas de alquiler turístico, asociaciones de la propiedad urbana) y los situados en la demanda (colectivos afectados y movimientos de vivienda,

consumidores, sindicatos generales de trabajadores)<sup>2</sup>. Esta distinción se observó durante la tramitación de la Ley 12/2023: patronales como CEOE, Fadei y Asval se opusieron activamente a la norma, pese a presentarse como representantes de intereses distintos, desde grandes patronales hasta pequeños propietarios (Infolibre, 2022).

El layering que caracteriza a la Ley 12/2023 permite esperar que la composición del PAS refleje esa misma orientación: si el asesoramiento hubiera estado dominado por actores de demanda, resultaría más difícil explicar por qué el núcleo de la Ley permanece condicionado a la voluntad autonómica. Que ese núcleo permanezca intacto durante toda la trayectoria es coherente con un PAS en el que el peso del interés de oferta predomine sobre el de demanda, aunque esta persistencia también responde a un límite institucional propio (la fragmentación competencial Estado-CCAA) que opera de forma independiente a la composición del PAS.

*H1. La composición del PAS documentada para 2023-2025 tendrá un predominio agregado de grupos de interés de oferta sobre los de demanda.*

Sin embargo, la propia trayectoria normativa no es plana. Dentro de ella aparecen movimientos hacia la demanda que la Ley por sí sola no anticipaba, aunque ninguno altere el núcleo de precios. Esta acumulación progresiva resulta más compatible con una presencia de grupos de interés de demanda que no se mantiene constante, sino que tendrá que haber ganado peso a medida que avanza la trayectoria.

*H2. La presencia de grupos de interés de demanda en el PAS será mayor a medida que transcurre la trayectoria normativa posterior a la Ley 12/2023.*

**2) Expertos.** Esta rama agrupa a los actores cuya intervención en el PAS descansa en el conocimiento especializado y no en la representación de una posición o

---

<sup>2</sup> Conviene precisar que las etiquetas oferta y demanda designan la posición del actor en el eje valor de cambio / valor de uso, no una preferencia uniforme por un mayor volumen de construcción. Dentro de la coalición de valor de cambio conviven intereses que no siempre coinciden: promotoras y constructoras se benefician de que se construya más, mientras que arrendadores y plataformas de alquiler turístico pueden beneficiarse de que la escasez sostenga el valor del activo. Lo que comparten, y lo que define la categoría, es que su interés se orienta al rendimiento económico de la vivienda antes que a su uso residencial.

circunscripción, una distinción que este trabajo introduce a partir del lugar que la literatura de PAS asigna a los actores externos de perfil técnico y académico (Craft y Howlett, 2012; 2013). Esta rama no es homogénea, y cada uno de sus dos componentes se apoya en una teoría distinta.

El primer componente es el técnico-profesional: colegios y organizaciones profesionales organizadas en torno a una jurisdicción relacionada con la vivienda. La sociología de las profesiones muestra que estas organizaciones persiguen un proyecto profesional de cierre y expansión de su propio mercado de servicios (Larson, 1977), y que compiten entre sí por el control jurisdiccional de ámbitos de actividad concretos (Abbott, 1988). De ahí que tiendan a enmarcar cualquier problema en los términos que requiere su propia jurisdicción, por interés gremial y no por alineamiento ideológico. Permite anticipar varias jurisdicciones potencialmente en disputa: construcción y edificación, intermediación inmobiliaria, tasación y valoración, notariado y registro de la propiedad, consultoría económico-financiera, urbanismo y planificación. Qué jurisdicciones aparecen efectivamente representadas en el PAS del Ministerio es una pregunta empírica que se resuelve en el análisis. De ellas, dos permiten derivar una predicción concreta, cada una por un mecanismo distinto. Los colegios de edificación dependen de que se construya y se rehabilite: su interés gremial crece cuanto mayor es el volumen de obra, con independencia de si esa vivienda se destina después a alquiler regulado o libre. Los cuerpos jurídico-registrales dependen del volumen y la fluidez de las transacciones inmobiliarias, por lo que una regulación que introduzca fricción en ese volumen los sitúa en resistencia o indiferencia. Por mecanismos distintos, ambos convergen en reforzar la orientación de oferta.

*H3. El asesoramiento experto técnico-profesional reforzará la orientación de oferta de la política de vivienda.*

El segundo componente es el académico: universidades, centros de investigación y expertos individuales de procedencia universitaria. La categoría se define aquí por el tipo de institución que produce el conocimiento, y no presupone que quienes la integran compartan un diagnóstico común. Esa es, precisamente, una cuestión empírica: la teoría de comunidades epistémicas (Haas, 1992) define estas

comunidades no por su adscripción institucional, sino por compartir creencias causales sobre las causas y soluciones de un problema, y estas comunidades pueden moldear el discurso de las instituciones en políticas públicas, entre ellas las de vivienda (Flåto, 2022). Si los actores académicos que acceden al PAS del Ministerio constituyen o no una comunidad epistémica en este sentido estricto, y con qué orientación, es algo que este trabajo examina de forma inductiva, atendiendo tanto a qué actores tienen acceso como al contenido sustantivo de su asesoramiento. Por esta razón, esta rama no genera hipótesis propia.

**3) Instituciones públicas multinivel.** Frente a la lógica de mercado y de conocimiento especializado de las dos ramas anteriores, los actores de esta rama (FEMP, AVS) representan a entidades públicas de niveles de gobierno distintos del estatal. Su relevancia deriva del reparto jurisdiccional entre niveles que describe la literatura de gobernanza multinivel (Hooghe y Marks, 2003), aunque su forma organizativa sea la de una asociación de entidades y no la de un nivel de gobierno en sentido estricto. Por esta razón, esta rama tampoco genera hipótesis propia y se trata con fines exclusivamente descriptivos.

## **5. Datos y método**

El análisis se apoya en dos fuentes de datos originales, elaboradas por el equipo del proyecto KNOWPOLIS, cada una correspondiente a uno de los dos canales de asesoramiento operacionalizados en el apartado anterior.

Para el canal informal, la base recoge 83 reuniones del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana con actores externos entre 2023 y 2025, codificadas por fecha, gobierno y tipo de actor. Solo 48 incluyen código temático CAP, y el campo de área temática del grupo de interés queda pendiente de codificar en todos los casos.

Para el canal externalizado, la base recoge 793 contratos públicos adjudicados por el Ministerio entre 2016 y 2026, del Portal de Transparencia. Se ha construido una variable de codificación (Asesoramiento) mediante un banco de palabras clave (evaluación, memoria, análisis, diagnóstico, investigación, proyecto, estrategia, apoyo, informe, estudio, consultoría, asesoramiento, plan, guía, metodología, asistencia técnica) aplicado al objeto de cada contrato, con revisión manual de

casos ambiguos. De los 793, 99 se codifican como asesoramiento. De estos, 60 tienen identificado el adjudicatario, procedente de varias unidades administrativas del Ministerio a lo largo del periodo; los 39 restantes quedan pendientes de identificación.

El análisis se estructura en cuatro pasos. En primer lugar, una caracterización descriptiva de cada canal por separado: frecuencias y proporciones de tipos de actor, y su evolución temporal donde el dato lo permite.

En segundo lugar, una codificación transversal del tipo de actor según las tres ramas del marco de análisis (grupos de interés de mercado, oferta/demanda; expertos, técnico-profesional/académico; instituciones públicas multinivel), con una regla de decisión en orden fijo: representación de una posición de mercado primero (interés, con su lado); nivel de gobierno después (institución multinivel); experto en cualquier otro caso, distinguiendo técnico-profesional de académico según si la contratación se canaliza por la institución o a título individual. Dentro de técnico-profesional, se codifica como colegio profesional con jurisdicción cuando el adjudicatario es un colegio, consejo u orden profesional de creación legal que representa a una profesión regulada; en cualquier otro caso (sociedad, cooperativa, persona física), se codifica sin jurisdicción gremial, con independencia de su especialización técnica.

En tercer lugar, un análisis cualitativo del contenido sustantivo del asesoramiento en contratos, no solo de su volumen. Se revisa el objeto de cada contrato para identificar el ámbito temático de la asistencia prestada por cada tipo de actor, fijado de manera inductiva tras repasar y categorizar cada caso. Para la comparación entre canales, el análisis acota los contratos a la misma ventana temporal que las reuniones (desde la creación del Ministerio en noviembre de 2023), de modo que la composición de ambos canales sea comparable en igualdad de periodo. El conjunto completo de contratos (2016-2026) queda disponible para el análisis cualitativo de su contenido y para la extensión del diseño a la etapa anterior al Ministerio, líneas ya señaladas en el apartado de limitaciones.

En cuarto lugar, una comparación entre los dos canales a partir de las tablas de frecuencias de cada uno, para observar si el peso relativo de cada rama y perfil varía según el canal. Los resultados de esta comparación, junto con la valoración de las hipótesis, se presentan tras el análisis; dado el carácter preliminar y de N reducida de buena parte de los datos, la valoración se realiza por congruencia de patrón, no mediante contraste estadístico de significación.

## 6. Análisis

### 6.1. Canal informal: las reuniones del Ministerio (2023-2025)

La base recoge 83 reuniones bilaterales entre diciembre de 2023 y 2025. Clasificadas según las tres ramas de actores definidas en el marco de análisis, la distribución agregada es la siguiente:

**Tabla 1.** Composición del canal informal por rama de actor (reuniones, diciembre 2023-2025)

| Rama                              | n  | %     |
|-----------------------------------|----|-------|
| Grupos de interés, oferta         | 25 | 30,1% |
| Grupos de interés, demanda        | 24 | 28,9% |
| Expertos, técnico-profesional     | 11 | 13,3% |
| Expertos, académico               | 0  | 0,0%  |
| Instituciones públicas multinivel | 3  | 3,6%  |
| Sin encaje en las tres ramas      | 20 | 24,1% |

*Fuente: elaboración propia.*

Tres rasgos destacan. Primero, la ausencia total de asesoramiento académico: ninguna de las 83 reuniones registra a una universidad o centro de investigación como interlocutor. Segundo, un tercio de las reuniones corresponde a actores que no encajan con precisión en ninguna de las tres ramas teóricas: entidades de acción social generalista (Cáritas, Cruz Roja, Oxfam, EAPN-ES, CERMI, entre otras) y algún actor híbrido de difícil clasificación. Esta bolsa residual no es un fallo de codificación, es un límite genuino del esquema de tres ramas frente a un tipo de actor, el tercer sector generalista, que no representa una posición de mercado, no depende de un nivel de gobierno concreto y no basa su legitimidad en conocimiento especializado. Tercero, y a diferencia del resto de ramas, la distribución oferta/demanda dentro de grupos de interés no es constante a lo largo del periodo.

**Tabla 2.** Evolución semestral de grupos de interés de oferta y demanda en las reuniones

| Periodo       | n  | Oferta | Demanda |
|---------------|----|--------|---------|
| 1er sem. 2024 | 21 | 42,9%  | 28,6%   |
| 2º sem. 2024  | 20 | 30,0%  | 25,0%   |
| 1er sem. 2025 | 13 | 38,5%  | 38,5%   |
| 2º sem. 2025  | 25 | 20,0%  | 28,0%   |

*Fuente: elaboración propia.*

En dos de los cuatro semestres disponibles, la presencia de oferta supera con claridad a la de demanda. En el primer semestre de 2025 ambas se igualan, y en el segundo semestre de ese año la relación se invierte por primera vez a favor de la demanda, aunque conviene señalar que se trata de un cambio observado sobre una N reducida (25 reuniones, 4 de ellas de demanda).

## 6.2. Canal externalizado: los contratos públicos (2023-2025)

En la misma ventana que las reuniones, 28 contratos tienen adjudicatario identificado. Revisando el objeto de cada uno, sin partir de una clasificación fijada de antemano, aparecen con claridad tres bloques temáticos diferenciables. Uno agrupa lo que alimenta sustantivamente la política de vivienda: asesoría jurídico-competencial sobre su régimen normativo, evaluación o diseño de planes estatales, y estudios sobre el mercado del alquiler. Otro reúne contenido técnico-constructivo o ambiental, adyacente pero no central: estudios estructurales de edificios propios del Ministerio, datos de Agenda Urbana, eficiencia energética, etc. El tercero es apoyo puramente instrumental, sin contenido de política: comunicación, diseño de marca, organización de eventos o gestión interna. Los llamamos bloque sustantivo (A), técnico-constructivo (B) e instrumental (C).

**Tabla 3.** Composición del canal externalizado por rama, subtipo de actor y bloque temático (contratos, 2023-2025)

| Rama                       | Subtipo                          | n         | %            | A        | B        | C        |
|----------------------------|----------------------------------|-----------|--------------|----------|----------|----------|
| <b>Técnico-profesional</b> |                                  | <b>19</b> | <b>67,9%</b> | <b>5</b> | <b>6</b> | <b>8</b> |
|                            | Consultora, sin jurisdicción     | 11        | 39,3%        | 4        | 1        | 6        |
|                            | Consultora técnica (edificación) | 3         | 10,7%        | 0        | 3        | 0        |
|                            | Individual/freelance             | 4         | 14,3%        | 0        | 2        | 2        |

|                            |                                       |           |              |          |          |           |
|----------------------------|---------------------------------------|-----------|--------------|----------|----------|-----------|
|                            | Colegio profesional, con jurisdicción | 1         | 3,6%         | 1        | 0        | 0         |
| <b>Académico</b>           |                                       | <b>7</b>  | <b>25,0%</b> | <b>4</b> | <b>2</b> | <b>1</b>  |
|                            | Universidad                           | 7         | 25,0%        | 4        | 2        | 1         |
| <b>(fuera de Expertos)</b> |                                       | <b>2</b>  | <b>7,1%</b>  | <b>0</b> | <b>1</b> | <b>1</b>  |
|                            | Tercer sector                         | 2         | 7,1%         | 0        | 1        | 1         |
| <b>Total</b>               |                                       | <b>28</b> | <b>100%</b>  | <b>9</b> | <b>9</b> | <b>10</b> |

*Fuente: elaboración propia.*

Las consultoras privadas son el tipo de actor más numeroso (39,3%), pero se concentran en el bloque instrumental (6 de 11): comunicación, diseño de marca, gestión organizativa. Las universidades, con un cuarto del total, tienen un peso relativo mayor en el bloque sustantivo que las propias consultoras (4 de 7 casos universitarios, frente a 4 de 11 en consultoras).

Dentro del sustantivo, conviene mirar también qué tipo de asesoramiento es, no solo quién lo presta: cuatro son asistencia técnico-jurídica, tres de ellos prestados por universidades (Fundación UAM y Universidad Carlos III, esta última en dos ocasiones) y uno por el colegio profesional (CSCAE); dos son formulación de planes (evaluación del Plan 2022-2025, participación ciudadana para el Plan 26-30); y solo tres son análisis de mercado propiamente dicho (SILO sobre factores de demanda, 40DB Data sobre usos del alquiler en zonas tensionadas, el Instituto de Matemáticas de la UPV sobre discurso en redes). Incluso dentro del bloque ya filtrado por sustantividad, el análisis de mercado en sentido estricto es minoritario, y ninguno de los tres viene de una universidad con perfil de economía o sociología urbana: dos son consultoras técnicas y uno un instituto de matemáticas.

Sobre quiénes son los académicos y en qué asesoran: la Universidad Carlos III es el único actor que se repite (julio de 2024 y octubre de 2025, ambas jurídicas), y junto a la Fundación UAM concentra los tres casos jurídico-competenciales del bloque A. El resto del académico (Fundación UPM dos veces, UPV congreso) se reparte entre técnico-constructivo y apoyo instrumental, sin tocar mercado. El único colegio profesional con jurisdicción, el CSCAE, aparece una sola vez en contratos, con un encargo (licencias residenciales).

## **7. Resultados preliminares y discusión**

Cruzando los dos canales, el patrón más claro es que cada uno da acceso a un tipo de conocimiento distinto, no a los mismos actores por vías distintas. El canal informal concentra el interés de mercado, oferta y demanda combinadas superan la mitad de las reuniones, y no registra ningún actor académico. El canal externalizado concentra técnico-profesional y académico, pero buena parte de ese conocimiento queda desconectado del contenido sustantivo del mercado de la vivienda que sí aparece en las reuniones. Y el tercer sector generalista, que no encaja con precisión en ninguna de las tres ramas teóricas, ocupa un tercio de la actividad del canal informal, más que cualquier rama individual salvo el propio interés de oferta.

H1 solo se confirma de forma débil. La composición agregada de las reuniones muestra un predominio de oferta sobre demanda (30,1% frente a 28,9%), pero la diferencia es mínima, casi un empate, no la asimetría amplia que cabía esperar de una Ley clasificada como layering orientado a oferta.

H2 encuentra más respaldo. La presencia de demanda gana peso de forma progresiva a medida que avanza la trayectoria: de una diferencia de 14 puntos a favor de oferta en el primer semestre de 2024, se pasa a un empate en el primer semestre de 2025 y a una inversión a favor de demanda en el segundo semestre de 2025, justo en la antesala del diseño del Plan. La tendencia es consistente con la hipótesis, aunque el último tramo se apoya en una N reducida.

H3 no se confirma, pero los indicios disponibles apuntan en su dirección más que en la contraria. El mecanismo jurídico-registral permanece completamente sin contrastar: Notariado y Registradores aparecen en reuniones, pero sin contenido conocido. El mecanismo de edificación cuenta con un apoyo parcial: el CSCAE recibe un contrato sobre licencias residenciales, que facilita la construcción, y declara públicamente que el Plan 2026-2030 recoge buena parte de su propio diagnóstico previo<sup>3</sup>; son dos piezas convergentes, aunque limitadas a un único actor. A esto se añade que el técnico-profesional tiene, en las reuniones, un acceso

---

<sup>3</sup> "El CSCAE valora el Plan Estatal de Vivienda 2026-2030", publicado en la web del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, abril de 2026: <https://www.coam.org/actualidad-noticias-el-cscae-valora-el-plan-estatal-de-vivienda-2026-2030/>

muy superior al académico (13,3% frente a 0%) y a las instituciones multinivel (3,6%), lo que lo sitúa entre los actores con mayor oportunidad estructural de acceso al Ministerio, aunque sin contenido no pueda confirmarse la dirección de ese acceso. Ninguna de estas piezas basta para dar la hipótesis por confirmada, pero su sentido conjunto tampoco es neutro: no hay, en los datos disponibles, ningún contrapeso claro que empuje en la dirección contraria, ni desde el asesoramiento académico, ausente por completo en reuniones y de contenido jurídico-competencial más que sustantivo en contratos, ni desde ningún otro tipo de conocimiento experto documentado.

Sobre el asesoramiento académico, ausente por completo en reuniones, aparece en contratos concentrado en un actor que se repite (Universidad Carlos III) y en un tipo de conocimiento, el jurídico-competencial, que no informa directamente el debate oferta/demanda. Las instituciones multinivel (FEMP, AVS) tienen una presencia marginal en los dos canales (3,6% en reuniones), coherente con la ausencia de representación autonómica ya señalada en el diseño del PAS.

## **8. Conclusiones**

Este trabajo ha situado la implementación de la Ley 12/2023 como variable dependiente y ha descrito, con datos preliminares, el sistema de asesoramiento que la acompaña. Tres años de trayectoria normativa confirman el perfil de layering con el que nace la Ley: avance real en blindaje del parque protegido, avance nominal y condicionado en regulación de demanda, y una capa tardía de evaluación probablemente ajena a la propia política de vivienda.

La composición del PAS es coherente con esta trayectoria, aunque de forma más matizada de lo esperado. El predominio de oferta sobre demanda en las reuniones es real pero mínimo, casi un empate, no la asimetría amplia que cabría anticipar. La presencia de demanda, sin embargo, crece de forma progresiva hacia el final del periodo, en la antesala del Plan 2026-2030. Y el mecanismo técnico-profesional, aunque no puede darse por confirmado, no encuentra tampoco ningún contrapeso claro en los datos disponibles. Este diagnóstico se refiere, en todo caso, al periodo analizado. En enero de 2026, ya cerrada la trayectoria que aquí se estudia, se

constituye el Consejo Asesor de Vivienda previsto en el artículo 26 de la Ley, que incorpora por primera vez representación universitaria a un órgano formal de vivienda y recibe además el encargo de seguimiento anual del Plan 2026-2030. Si la ausencia de conocimiento académico documentada en estas páginas responde a una característica estructural del sistema de asesoramiento español en vivienda o a una fase concreta de su desarrollo institucional es algo que solo podrá determinarse observando el funcionamiento efectivo de ese nuevo órgano.

El hallazgo más firme, y el que más preguntas abre para el resto del proyecto, es de pluralidad: ausencia total de conocimiento académico en el canal informal, ausencia completa de representación autonómica en los dos canales, y un canal externalizado que, incluso cuando aporta conocimiento sustantivo, rara vez lo hace sobre el contenido específico del mercado de la vivienda. Quién asesora la implementación de una política tan sensible parece depender, sobre todo, de qué canal se mire, no de un único patrón de acceso al Ministerio.

## **9. Limitaciones y futuras investigaciones**

Las principales limitaciones son de acceso a los datos, no de diseño. En contratos, 39 de 99 casos siguen sin adjudicatario identificado. El contenido de los informes contratados no es de acceso público, por lo que el análisis se ha hecho sobre el objeto del contrato, no sobre sus conclusiones. La regla de codificación individual/institucional puede infracontar el conocimiento académico canalizado a título personal, como en el caso ya identificado de un catedrático contratado de forma individual.

El periodo analizado (reuniones desde diciembre de 2023, contratos con adjudicatario mayoritariamente de 2020 en adelante) es una acotación deliberada de esta fase del trabajo, no un límite de acceso a los datos: tanto las reuniones como los contratos de las Direcciones Generales y Secretarías de Estado competentes en vivienda anteriores a la creación del Ministerio son accesibles y quedan como ampliación natural del proyecto.

Como líneas futuras, destacan cinco. Primera, extender el canal informal y el externalizado hacia atrás, a la etapa previa a noviembre de 2023, para determinar si

la creación del Ministerio supuso un cambio real de composición respecto a la etapa anterior, y si el asesoramiento de ese periodo influyó en la formulación de la Ley 12/2023. Segunda, un análisis cualitativo del contenido de los contratos ya identificados como directamente relacionados con la política de vivienda. Tercera, revisar la clasificación del Plan 2026-2030 con perspectiva, una vez transcurra su primer año de ejecución. Cuarta, extender el diseño a comunidades autónomas que han desarrollado la Ley más allá de su contenido mínimo, especialmente aquellas con ZMRT declaradas de forma amplia, para comprobar si el PAS autonómico tiene un papel explicativo en esa mayor ambición regulatoria que el PAS estatal no muestra respecto a la Ley. Quinta, incorporar la dimensión de gobernanza multinivel como eje analítico propio, más allá de su tratamiento como contexto en este trabajo, explorando si los distintos modelos subestatales (Paleo Mosquera y Quintiá Pastrana, 2022) se explican también por diferencias en la composición de sus respectivos sistemas de asesoramiento.

## **10. Referencias bibliográficas**

- Aalbers, M. B. (2016) *The Financialization of Housing: A Political Economy Approach*. Londres: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315668666>
- Abbott, A. (1988) *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago: University of Chicago Press.
- Boswell, C. (2008) 'The political functions of expert knowledge', *Journal of European Public Policy*, 15(4), pp. 471-488. <https://doi.org/10.1080/13501760801996634>
- Boswell, C. (2009) *The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511581120>
- CaixaBank Research (2025) *Informe Sectorial Inmobiliario*. <https://www.caixabankresearch.com/es/analisis-sectorial/inmobiliario>
- Cañibano, C., Real-Dato, J., Melchor Fernández, L. y Krieger, K. (2023) *The Spanish Scientific and Technical Advisory Ecosystem for Public Policy*. Luxemburgo: Publications Office of the EU, JRC135017. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC135017>
- Chaqués-Bonafont, L. y Jordana, J. (eds.) (2022) *Policy Analysis in Spain*. Bristol: Bristol University Press. <https://doi.org/10.46692/9781447353768>

- Christensen, J. (2018) 'Economic knowledge and the scientization of policy advice', *Policy Sciences*, 51, pp. 291-311. <https://doi.org/10.1007/s11077-018-9316-6>
- CIS (2023-2026) Barómetros mensuales, catálogo de estudios y series. <https://www.cis.es/es/estudios/catalogo>
- Cocola-Gant, A. y Gago, A. (2021) 'Airbnb, buy-to-let investment and tourism-driven displacement: A case study in Lisbon', *Urban Studies*, 58(3), pp. 599-615. <https://doi.org/10.1177/0308518X19869012>
- Craft, J. y Howlett, M. (2012) 'Policy formulation, governance shifts and policy influence', *Journal of Public Policy*, 32(2), pp. 79-98. <https://doi.org/10.1017/S0143814X12000049>
- Craft, J. y Howlett, M. (2013) 'The dual dynamics of policy advisory systems', *Policy and Society*, 32(3), pp. 187-197. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2013.07.001>
- CSCAE/COAM (2026) 'El CSCAE valora el Plan Estatal de Vivienda 2026-2030'. <https://www.coam.org/actualidad-noticias-el-cscae-valora-el-plan-estatal-de-vivienda-2026-2030/>
- Flåto, M. (2022) 'Constructing a Policy Field Aimed at Homelessness: How Epistemic Communities Shape Discourse', *Housing, Theory and Society*. <https://doi.org/10.1080/14036096.2020.1820373>
- Flores Martos, R. (Coord.). (2025). IX Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. Cáritas Española; Fundación FOESSA. <https://www.caritas.es/main-files/uploads/2025/10/IX-INFORME-FOESSA.pdf>
- Flynn, L. B. y Montalbano, G. (2024) 'A turn towards post-neoliberalism? Housing policy paradigm crisis in Europe', *West European Politics*, 49(1), pp. 187-216. <https://doi.org/10.1080/01402382.2024.2420305>
- Haas, P. M. (1992) 'Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination', *International Organization*, 46(1), pp. 1-35. <https://doi.org/10.1017/S0020818300001442>
- Halligan, J. (1995) 'Policy advice and the public service', en Peters, B. G. y Savoie, D. J. (eds.) *Governance in a Changing Environment*. Montreal: McGill-Queen's University Press, pp. 138-172. <https://doi.org/10.1515/9780773565500-008>
- Hooghe, L. y Marks, G. (2003) 'Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance', *American Political Science Review*, 97(2), pp. 233-243. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649>
- Howlett, M., Galanti, M. T., Migone, A. y Vicentini, G. (2025) 'Management and quality: third-generation research into policy advisory systems', *Policy and Society*, 44(3), pp. 279-290. <https://doi.org/10.1093/polsoc/puaf023>

- Hustedt, T. y Veit, S. (2017) 'Policy advisory systems: Change dynamics and sources of variation', *Policy Sciences*, 50(1), pp. 41-46. <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9272-y>
- INE (2025) 'Censo Anual de Población. Primeros resultados 2025', Nota de prensa, 2 de diciembre de 2025. <https://www.ine.es/dyngs/Prensa/CensoVariables2025.htm>
- Infolibre (2022) 'Megafondos y expolíticos se alían en el lobby inmobiliario para frenar la Ley de Vivienda'. <https://www.infolibre.es>
- Krick, E., Christensen, J. y Holst, C. (2019) 'Between "scientisation" and a "participatory turn"', *Science and Public Policy*, 46(6), pp. 927-939. <https://doi.org/10.1093/scipol/scz040>
- La Moncloa (2026) 'El Gobierno aprueba el Plan Estatal de Vivienda 2026-2030', Consejo de Ministros, 21 de abril de 2026. <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenenes/paginas/2026/210426-rueda-de-prensa-ministros.aspx>
- Larson, M. S. (1977) *The Rise of Professionalism: A Sociological Analysis*. Berkeley: University of California Press.
- Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas. BOE.
- Lipsky, M. (1980) *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Logan, J. R. y Molotch, H. L. (1987) *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Berkeley: University of California Press.
- Mahoney, J. y Thelen, K. (2010) *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511806414>
- Marciano, R. y Craft, J. (2023) 'Theorising policy advisory system management', *Journal of Public Policy*, 43(3), pp. 490-511. <https://doi.org/10.1017/S0143814X23000089>
- Martínez, M. A. y Gil, J. (2022) 'Grassroots struggles challenging housing financialization in Spain', *Housing Studies*, 39(6), pp. 1516-1536. <https://doi.org/10.1080/02673037.2022.2036328>
- Medina, I. y Chaqués-Bonafont, L. (2024) 'Acceso de los grupos de interés a la arena gubernamental', *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (186), pp. 123-142. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.186.123-142>
- Paleo Mosquera, N. y Quintiá Pastrana, A. (2022) 'The regionalisation of housing policies in Spain', *Housing Studies*, 39(7), pp. 1763-1786. <https://doi.org/10.1080/02673037.2022.2146064>
- Pressman, J. L. y Wildavsky, A. (1973) *Implementation*. Berkeley: University of California Press.

- Real Decreto 326/2026, de 22 de abril, Plan Estatal de Vivienda 2026-2030. BOE.  
[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2026-8872](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2026-8872)
- Sabatier, P. y Mazmanian, D. (1980) 'The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis', *Policy Studies Journal*, 8(4), pp. 538-560.  
<https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1980.tb01266.x>
- San Juan, L. (2023) 'El desajuste entre la oferta y la demanda de vivienda, y su relación con los precios', *Boletín Económico*, Banco de España, 2023/T2, Art. 09.  
<https://www.bde.es/wbe/es/publicaciones/analisis-economico-investigacion/boletin-economico/2023-t2-articulo-09--el-desajuste-entre-la-oferta-y-la-demanda-de-vivienda--y-su-relacion-con-los-precios.html>
- Streeck, W. y Thelen, K. (2005) *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.  
<https://doi.org/10.1093/oso/9780199280452.001.0001>