



FACULTAD DE DERECHO

LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA COMO SOLUCIÓN AL PROBLEMA DEL ACCESO A LA VIVIENDA

Autor: Yago Mathison Aba

4º E-1

Área de Derecho Administrativo

Tutor: Alfonso Arévalo Gutiérrez

Madrid

Marzo 2026

RESUMEN

El acceso a la vivienda constituye uno de los problemas estructurales más graves que afronta España en el momento presente. El déficit acumulado de vivienda asequible, cifrado en torno a las setecientas mil unidades por el Banco de España, no es resultado de una crisis pasajera, sino de décadas de insuficiencia en la escala de la respuesta pública, de una fiscalidad que desincentiva la producción y el alquiler, y de un marco regulatorio que genera inseguridad jurídica sobre el propietario.

El presente trabajo analiza la colaboración público-privada (CPP) como instrumento central de la política de vivienda en España. Para ello, se delimita el marco normativo aplicable -constitucional, europeo e internacional, y estatal-, se examina la evolución histórica de la intervención pública en materia de vivienda, y se estudia el estado actual de los instrumentos de CPP, con especial atención al modelo madrileño y al nuevo marco europeo emergente.

El análisis crítico del modelo vigente revela un sistema con avances normativos relevantes -la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda, el Plan Vive, el Plan Suma Vivienda o el Plan Europeo de Vivienda Asequible- pero estructuralmente insuficiente para dar respuesta a la magnitud real del déficit. Los límites identificados incluyen la insuficiencia de escala, la sobrecarga fiscal, el sesgo regulatorio post-2008 y la falta de seguridad jurídica para el propietario colaborador.

La propuesta de rediseño del modelo que cierra el trabajo se articula en cinco ejes: agilización administrativa, seguridad jurídica, reforma fiscal, incremento de la oferta y fortalecimiento de los instrumentos de CPP e inversión institucional. El objetivo es crear un marco en el que la colaboración entre sector público y privado sea la opción más racional para todos los actores implicados, a la altura del desafío habitacional que España afronta.

Palabras clave: colaboración público-privada; vivienda asequible; derecho de superficie; política de vivienda; seguridad jurídica; déficit habitacional

ABSTRACT

Access to housing represents one of the most serious structural problems currently facing Spain. The accumulated deficit of affordable housing, estimated at around seven hundred thousand units by the Bank of Spain, is not the result of a passing crisis, but of decades of insufficient public response, a tax system that discourages housing production and rental, and a regulatory framework that generates legal uncertainty for private property owners.

This paper analyses public-private partnership (PPP) as a central instrument of housing policy in Spain. To this end, it delimits the applicable regulatory framework -constitutional, European and international, and national-, examines the historical evolution of public intervention in housing policy, and studies the current state of PPP instruments, with particular attention to the Madrid model and the emerging European framework.

A critical analysis of the current model reveals a system with significant regulatory advances - the Housing Rights Act 12/2023, the Plan Vive, the Plan Suma Vivienda, and the European Affordable Housing Plan- but one that is structurally insufficient to address the real scale of the housing deficit. The identified limitations include insufficient scale, fiscal overload, post-2008 regulatory bias, and a lack of legal certainty for private collaborators.

The model redesign proposal that concludes the paper is structured around five axes: administrative streamlining, legal certainty, tax reform, supply expansion, and strengthening PPP instruments and institutional investment. The objective is to create a framework in which collaboration between the public and private sectors becomes the most rational option for all actors involved, commensurate with the housing challenge Spain currently faces.

Keywords: public-private partnership; affordable housing; surface rights; housing policy; legal certainty; housing deficit

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| ABREVIATURAS | 6 |
| INTRODUCCIÓN | 8 |
| I. MARCO NORMATIVO | 10 |
| 1. ARTÍCULO 47 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: DERECHO DE ACCESO A LA VIVIENDA..... | 10 |
| 2. MARCO NORMATIVO EUROPEO E INTERNACIONAL | 11 |
| 2.1. Reconocimiento del Derecho a la Vivienda | 11 |
| 2.2. Competencias..... | 12 |
| 2.3. Orientaciones y Resoluciones comunitarias | 13 |
| 3. MARCO NORMATIVO ESTATAL..... | 13 |
| 3.1. Legislación básica y desarrollo normativo | 13 |
| 3.2. Reparto competencial | 14 |
| II. INTERVENCIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE VIVIENDA: EVOLUCIÓN Y MEDIDAS ADOPTADAS | 15 |
| 1. MODELOS TRADICIONALES DE INTERVENCIÓN PÚBLICA | 15 |
| 1.1. La intervención pública directa | 15 |
| 1.2. Vivienda protegida..... | 16 |
| 1.3. Otros instrumentos..... | 17 |
| 2. EVOLUCIÓN DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN MATERIA DE VIVIENDA | 18 |
| 2.1. Etapa de intervención pública predominante..... | 18 |
| 2.2. Reconfiguración del modelo tras la Constitución de 1978..... | 20 |
| 2.3. Consolidación de un modelo descentralizado y mixto (años noventa en adelante) . | 20 |
| 2.4. Tendencias recientes y reactivación del debate público | 20 |
| 3. PLANES ESTATALES DE VIVIENDA COMO INSTRUMENTO CENTRAL DE POLÍTICA PÚBLICA..... | 21 |

| | |
|--|-----------|
| III. COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN LOS PLANES DE VIVIENDA ACTUALES | 23 |
| 1. CONCEPTO Y ENCAJE NORMATIVO | 23 |
| 1.1. Definición | 23 |
| 1.2. Marco normativo | 25 |
| 2. PAPEL DEL SECTOR PÚBLICO Y DEL SECTOR PRIVADO EN EL MODELO ACTUAL..... | 27 |
| 2.1. Actuaciones y papel del sector público en el modelo actual | 27 |
| 2.2. Actuaciones y papel del sector privado en el modelo actual | 29 |
| 3. PLANES E INSTRUMENTOS EN LA ACTUALIDAD | 30 |
| 3.1. Política estatal de vivienda | 30 |
| 3.2. Madrid como referente autonómico de la colaboración público-privada | 35 |
| 3.3. La dimensión europea: el Plan Europeo de Vivienda Asequible | 38 |
| IV. ANÁLISIS CRÍTICO: VENTAJAS Y LÍMITES DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN MATERIA DE VIVIENDA..... | 41 |
| 1. AVANCES Y ASPECTOS POSITIVOS DEL MODELO ACTUAL..... | 41 |
| 2. LÍMITES Y DEFICIENCIAS ESTRUCTURALES DEL MODELO | 43 |
| 2.1. El déficit estructural: la insuficiencia de escala del modelo actual | 43 |
| 2.2. La cultura de la propiedad y su peso patrimonial en los hogares españoles..... | 44 |
| 2.3. El trauma post-2008 y el sesgo regulatorio | 45 |
| 2.4. Sobrecarga fiscal, regulatoria y productiva | 46 |
| 2.5. La inseguridad jurídica del propietario y el error de focalización..... | 47 |
| 2.6. Asimetría territorial y dispersión del déficit..... | 49 |
| 2.7. Insuficiencia del gasto público y de puesta disposición de recursos en vivienda | 49 |
| CAPÍTULO V. PROPUESTA DE REDISEÑO DEL MODELO | 51 |
| 1. PRINCIPIOS TRANSVERSALES | 51 |
| 2. MARCO JURÍDICO Y SEGURIDAD..... | 52 |

| | |
|---|-----------|
| 2.1. Agilización administrativa..... | 52 |
| 2.2. Seguridad jurídica..... | 53 |
| 3. REFORMA FISCAL | 54 |
| 4. OFERTA Y PRODUCCIÓN..... | 55 |
| 5. INSTRUMENTOS CENTRALES DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA E INVERSIÓN INSTITUCIONAL..... | 57 |
| 6. DIMENSIÓN TERRITORIAL Y COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA . | 59 |
| 6.1. Coordinación interadministrativa..... | 59 |
| 6.2. Una visión a largo plazo: reequilibrio territorial | 60 |
| CONCLUSIONES | 61 |
| BIBLIOGRAFÍA | 62 |

ABREVIATURAS

AGE - Administración General del Estado

ASPRIMA - Asociación de Promotores Inmobiliarios de Madrid

CE - Constitución Española

CPP - Colaboración Público-Privada

EMVS - Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid

ICO - Instituto de Crédito Oficial

ICIO - Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras

IBI - Impuesto sobre Bienes Inmuebles

INE - Instituto Nacional de Estadística

IPC - Índice de Precios al Consumo

IRPF - Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

ITP - Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales

AJD - Actos Jurídicos Documentados

LDV - Ley por el Derecho a la Vivienda (Ley 12/2023)

PEV - Plan Estatal de Vivienda

PGOU - Plan General de Ordenación Urbana

SAREB - Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria

STC - Sentencia del Tribunal Constitucional

TC - Tribunal Constitucional

TRLSRU - Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana

UE - Unión Europea

VPO - Vivienda de Protección Oficial

VPP - Vivienda de Protección Pública

ZMRT - Zona de Mercado Residencial Tensionado

INTRODUCCIÓN

La vivienda no es solo un bien económico ni únicamente un derecho constitucional. Es el espacio donde se forman las familias, donde se descansa -o trabaja-, donde se construye el proyecto de vida. Es el principal activo de ahorro de los hogares españoles y, al mismo tiempo, el mayor obstáculo al que se enfrentan quienes intentan acceder a él. Cuando la vivienda falla, fallan con ella la estabilidad económica, la formación de nuevos hogares, la natalidad, la movilidad laboral y la cohesión social. No hay aspecto relevante de la vida de una persona que no se vea afectado, de una forma u otra, por su situación residencial.

España arrastra un déficit estructural de vivienda asequible que el Gobernador del Banco de España cifra en torno a las setecientas mil unidades.¹ Las clases medias y trabajadoras destinan una parte insostenible de sus ingresos al alquiler o a la hipoteca. La emancipación de los jóvenes se retrasa, los proyectos vitales se posponen y una generación entera ha asumido como normal lo que no debería serlo. El ordenamiento jurídico, que reconoce el derecho a la vivienda en el artículo 47 de la Constitución, no ha estado a la altura de ese mandato.

La colaboración público-privada aparece en todos los planes y discursos como parte de la solución, pero no ha encontrado todavía el marco jurídico ni los incentivos que la conviertan en una respuesta real a la escala que el problema exige.

El presente trabajo parte de la convicción de que el derecho y la legislación deben ser los primeros en buscar soluciones a un problema de esta magnitud, lejos del debate político y de la confrontación. Su objeto es analizar, principalmente, la colaboración público-privada como instrumento central de política de vivienda en España, examinar sus límites y formular una propuesta de rediseño del modelo que sea técnicamente viable y, jurídicamente sólida y beneficiosa para todos los actores implicados. Para ello se delimitará el marco normativo aplicable, se analizará la evolución histórica de la intervención pública y de las políticas de

¹ Cfr. Yoldi, M., "El Banco de España avisa de que el déficit de vivienda sumará 100.000 más en 2025", *El Economista*, 22 de septiembre de 2025, disponible en <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/13556721/09/25/escriva-pide-al-gobierno-planes-mas-concretos-para-reducir-la-deuda-publica.html>; última consulta 26 de marzo de 2026.

vivienda, se examinará el estado actual de los instrumentos de CPP y se identificará los límites del modelo vigente antes de formular la propuesta.

I. MARCO NORMATIVO

1. ARTÍCULO 47 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: DERECHO DE ACCESO A LA VIVIENDA

El derecho a la vivienda encuentra su reconocimiento en el artículo 47 de la Constitución. El precepto establece que todos los españoles -y por extensión todos los ciudadanos de España- tendrán derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada; y encomienda a los poderes públicos la tarea de promover las condiciones necesarias y establecer normas pertinentes para garantizar la efectividad de este derecho.

Ahora bien, este reconocimiento constitucional no configura el derecho a la vivienda como un derecho fundamental, sino que se trata de un principio rector de la política social y económica. En consecuencia, su efectividad queda relegada al desarrollo normativo y a la actuación de los poderes públicos. Esto ha permitido que históricamente se hayan dado una amplia variedad de modelos y de intensidades de intervención pública en materia de vivienda.

A esta configuración constitucional se ha referido de manera reiterada el Tribunal Constitucional (de ahora en adelante: TC), que ha subrayado el carácter programático del derecho a la vivienda y su vinculación a la necesidad de actuación de los poderes públicos para su efectiva consecución.² En este sentido, el artículo 53.3 de la CE establece que los principios rectores informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, si bien solo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen. Ello refuerza la idea de que el acceso a la vivienda depende esencialmente del diseño y aplicación de políticas públicas concretas.

Desde esta perspectiva, el derecho a la vivienda se configura como un objetivo a alcanzar mediante la actuación coordinada de los distintos niveles de gobierno, en vez de una posición jurídica individual directamente exigible. Esta circunstancia ha otorgado a los poderes públicos un amplio margen de configuración normativa y de elección de instrumentos, permitiendo la coexistencia de fórmulas de intervención directa, como la promoción pública

² STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2.º; STC 7/2010, de 27 de abril, FJ 7.º

de vivienda protegida, junto a mecanismos indirectos orientados a incentivar la participación de otros actores en la consecución de los fines públicos.

Junto al reconocimiento constitucional interno, el derecho a la vivienda ha sido progresivamente reforzado en el ámbito europeo e internacional, lo que ha contribuido a orientar las políticas nacionales en esta materia. Diversas normas internacionales han reconocido el acceso a una vivienda adecuada como un elemento esencial para la cohesión social y la dignidad de las personas, influyendo en la concepción del papel que deben desempeñar los poderes públicos y legitimando la adopción de estrategias diversas para hacer efectivo dicho derecho.

2. MARCO NORMATIVO EUROPEO E INTERNACIONAL

2.1. Reconocimiento del Derecho a la Vivienda

A nivel internacional, existe un consenso creciente sobre la importancia del derecho de acceso a la vivienda debido a su vital relevancia. Son varias las disposiciones que reconocen este derecho en el plano mundial.³ Al igual que en la CE, no pretenden establecer un derecho *subjetivo*, sino una obligación positiva de actuación progresiva a los estados sobre los que surten efectos estas normas.⁴

La Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establecen que los Estados deben garantizar condiciones de vida dignas, incluyendo vivienda, mediante medidas apropiadas para asegurar su efectividad.

En el ámbito europeo, la Carta Social Europea Revisada obliga a los Estados a garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda, promoviendo su accesibilidad, calidad

³ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 25.1; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 11.1; *Vid.* Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General nº 4 (1991), *El derecho a una vivienda adecuada*, disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf>; última consulta: 14 de marzo de 2026

⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General nº 3 (1990), *La índole de las obligaciones de los Estados Partes*, §§ 1, 2 y 9, disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1452.pdf>; última consulta 14 de marzo de 2026.

y la eliminación progresiva de la falta de hogar. Asimismo, la Carta de Derechos Fundamentales de la UE reconoce el derecho a la asistencia social y a la vivienda para quienes carezcan de recursos suficientes, en consonancia con la legislación comunitaria y nacional.⁵

2.2. Competencias

El reconocimiento del derecho a la vivienda en tratados y normas supranacionales no implica la atribución de una competencia normativa directa en esta materia, sino la imposición de obligaciones de distinta intensidad sobre España. En consecuencia, ni el Derecho internacional ni el Derecho de la Unión Europea desplazan las competencias internas en materia de vivienda, si bien pretenden condicionar de manera relevante su ejercicio.

En el plano internacional, los tratados ratificados por España generan obligaciones jurídicas vinculantes en virtud del principio *pacta sunt servanda*, sin que los organismos internacionales dispongan de potestad legislativa o ejecutiva directa en esta materia.⁶ Su función se articula esencialmente a través de la interpretación y supervisión del cumplimiento de los compromisos asumidos, lo que otorga a sus pronunciamientos un valor interpretativo relevante.

En el ámbito de la Unión Europea (UE), de conformidad con el principio de atribución consagrado en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea, la UE no dispone de una competencia expresa en materia de vivienda.⁷ No obstante, el Derecho de la UE incide de forma indirecta a través de competencias conexas, y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce el derecho a la asistencia social y a la vivienda en términos programáticos, que quedan supeditados a la aplicación del Derecho comunitario y a las legislaciones nacionales.⁸

⁵ Carta Social Europea Revisada, art. 31; Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, art. 34.3.

⁶ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, art. 26.

⁷ Tratado de la Unión Europea, art. 5

⁸ Vid. Ponce Solé, J., *El Derecho de la Unión Europea y la vivienda. Análisis de experiencias nacionales e internacionales*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 2019.

2.3. Orientaciones y Resoluciones comunitarias

Junto a las normas jurídicamente vinculantes, el marco internacional y, concretamente, el marco europeo en materia de vivienda se completa con un amplio conjunto de orientaciones, recomendaciones y documentos estratégicos que, sin generar obligaciones jurídicas directas, influyen de manera significativa en la actuación de los Estados. Estos instrumentos, habitualmente encuadrados en el denominado *soft law*, han desempeñado un papel especialmente relevante en un ámbito caracterizado por la ausencia de competencias normativas expresas a nivel supranacional.

A nivel comunitario, la importancia de estas orientaciones resulta particularmente significativa, dado que la vivienda ha sido abordada principalmente a través de Resoluciones, estrategias y documentos programáticos, que reflejan un interés creciente de las instituciones europeas en esta materia. Estas orientaciones contribuyen a fijar prioridades, establecer estándares comunes y orientar las políticas nacionales de vivienda, sin alterar el reparto competencial ni sustituir la capacidad de decisión de los Estados miembros.⁹

3. MARCO NORMATIVO ESTATAL

3.1. Legislación básica y desarrollo normativo

En el ordenamiento jurídico español, la regulación de la vivienda no se articula a través de una legislación estatal exhaustiva, sino mediante normas de carácter básico que establecen principios y marcos de referencia comunes. Esta técnica normativa responde tanto a la configuración constitucional del derecho a la vivienda como al reparto competencial existente, permitiendo al Estado incidir en los aspectos esenciales de las políticas de vivienda, mientras que el desarrollo normativo y la ejecución corresponden fundamentalmente a las comunidades autónomas.¹⁰

Durante un largo período de tiempo, el reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda careció de un desarrollo legislativo estatal específico, lo que situó a este derecho en una posición singular dentro del ordenamiento jurídico. Esta ausencia de una norma básica

⁹ Ibid.

¹⁰ Constitución Española de 1978, arts. 47 y 149.1.

estatal contribuyó a que su efectividad dependiera en gran medida de la actuación autonómica y de instrumentos de política pública de carácter sectorial, dando lugar a un panorama normativo fragmentado.

En este contexto se sitúa la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda, (en adelante, “LDV”) norma de reciente aprobación y no exenta de polémica, que constituye el principal instrumento normativo estatal en la materia. La ley persigue una regulación homogénea de los aspectos esenciales de las políticas de vivienda, atendiendo a su incidencia en el derecho de acceso a la vivienda y en otros derechos constitucionales. Se configura así como un marco básico llamado a ser desarrollado por los distintos niveles territoriales.¹¹

3.2. Reparto competencial

Las competencias en materia de vivienda corresponden principalmente a las comunidades autónomas, que han asumido su regulación y ejecución a través de sus respectivos estatutos de autonomía. El resultado es un modelo claramente descentralizado.

La intervención del Estado en esta materia no se produce mediante una competencia exclusiva, sino de forma indirecta y transversal, a través de los títulos competenciales previstos en el artículo 149.1 de la CE. Tal y como ha puesto de relieve la doctrina y ha sido reiteradamente afirmado por la jurisprudencia constitucional, estos títulos permiten al Estado establecer condiciones básicas, marcos normativos comunes y determinados elementos puntuales con incidencia en la vivienda, sin sustituir ni vaciar las competencias autonómicas.¹²

Este reparto competencial ha sido delimitado de manera especialmente relevante por el TC, que ha afirmado el protagonismo autonómico en materia de urbanismo y vivienda, al tiempo que ha reconocido la legitimidad de la intervención estatal en aquellos aspectos necesarios para garantizar intereses generales y la coherencia del sistema.

¹¹ Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE de 25 de mayo de 2023), Preámbulo.

¹² Barnés, J., “La distribución de competencias legislativas en materia de urbanismo y vivienda”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 79 (II), 2007, pp. 86-95.

II. INTERVENCIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE VIVIENDA: EVOLUCIÓN Y MEDIDAS ADOPTADAS

1. MODELOS TRADICIONALES DE INTERVENCIÓN PÚBLICA

1.1. La intervención pública directa

Los modelos tradicionales de intervención pública en materia de vivienda se han caracterizado por **una actuación directa de los poderes públicos en la producción de vivienda**, en línea con los planteamientos intervencionistas desarrollados en el ámbito europeo a lo largo del siglo XX. El problema de la vivienda ha sido históricamente uno de los fenómenos económicos y sociales que con mayor intensidad ha impulsado la intervención por parte de las autoridades públicas, especialmente en contextos de escasez grave de vivienda.

En el ámbito europeo, estas políticas intervencionistas se desarrollaron con especial intensidad tras los periodos de mayor déficit residencial derivados de la Segunda Guerra Mundial. En el caso español, este proceso coincide en el plano nacional con el fin de la Guerra Civil y el inicio de la posguerra, configurándose desde 1939 una intensa política intervencionista del Estado en la producción inmobiliaria.

Durante las primeras décadas de este periodo, la promoción privada tuvo un papel muy limitado, casi inexistente, lo que reforzó el protagonismo de los poderes públicos como agentes constructores de vivienda. Aquello consolidó, en un principio, **la promoción pública directa como modelo de actuación de la política de vivienda**. Esta intervención se orientó fundamentalmente al incremento de la oferta residencial, con el objetivo de atender las necesidades de amplios sectores de la población con dificultades de acceso al mercado libre.

Una de las notas características de este modelo de intervención pública directa fue el predominio del **régimen de cesión en propiedad**, mientras que el alquiler mantuvo un peso claramente residual. Este rasgo estructural diferenció al modelo español de otros sistemas

Europeos con una mayor tradición de vivienda pública en arrendamiento, configurando una intervención pública orientada principalmente al acceso a la vivienda en propiedad.¹³

Esta intervención pública directa se articuló, fundamentalmente, a través del régimen de vivienda protegida, que constituyó el principal instrumento de la política de vivienda tradicional.

1.2. Vivienda protegida

La vivienda protegida constituyó el principal instrumento del modelo tradicional de intervención pública en materia de vivienda en España. Su configuración normativa se inicia formalmente tras la Guerra Civil, con la Ley de 19 de abril de 1939 de régimen de protección a la vivienda y la creación del Instituto Nacional de la Vivienda, introduciéndose por primera vez el concepto de **vivienda protegida** como categoría jurídica específica dentro de la política social de vivienda.¹⁴

Desde sus orígenes, la vivienda protegida se definió por la concurrencia de tres elementos básicos: la fijación de un precio o renta reducidos, el cumplimiento de condiciones técnicas y constructivas prefijadas y la calificación administrativa por parte del organismo competente, normalmente en el marco de planes estatales de vivienda. Este régimen permitía acceder a distintos beneficios públicos: crediticios, fiscales o subvenciones; y se configuraba, además, con un **carácter temporal**, de modo que las viviendas podían descalificarse y reincorporarse posteriormente al mercado libre.¹⁵

¹³ Trilla, C., *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*, Fundación "la Caixa", Barcelona, 2001, pp. 5-11; Moya González, L., "La vivienda de promoción pública. Análisis de la actividad en Madrid en los últimos años y propuestas para el futuro", *Cuadernos de Investigación Urbanística*, núm. 43, 2004, pp. 18-19.

¹⁴ Ley de 19 de abril de 1939, estableciendo un régimen de protección a la vivienda de renta reducida y creando un Instituto Nacional de la Vivienda, encargado de su aplicación (*BOE* de 20 de abril de 1939). *Cfr.* Van-Halen Rodríguez, J., "La política de la vivienda en España: una aproximación histórica", tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2016, pp. 166-175.

¹⁵ Van-Halen Rodríguez, J., *op. cit.*, pp. 166-175.

A partir de los años cincuenta y, especialmente, durante el desarrollismo de las décadas de 1960 y 1970, la vivienda protegida se articuló fundamentalmente mediante sistemas de financiación convenida, basados en créditos concedidos al promotor con posterior subrogación del comprador. Este sistema permitió una producción masiva de viviendas protegidas, hasta el punto de que la VPO llegó a representar más de la mitad de las viviendas iniciadas en algunos años, consolidándose como la base de la política de vivienda en España durante este periodo.¹⁶

El régimen de vivienda protegida no se limitó a la promoción pública directa. Junto a la actuación de organismos públicos, la normativa permitió la participación de promotores privados, que desarrollaban viviendas sometidas a los límites y condiciones establecidos por la calificación de protección oficial. De este modo, la vivienda protegida clásica combinó promoción pública y promoción privada protegida, ampliando el alcance de la intervención pública en el mercado residencial.¹⁷

Aunque los distintos planes de vivienda proclamaron reiteradamente la importancia del arrendamiento, en la práctica la vivienda protegida en alquiler se mantuvo en niveles muy reducidos y quedó orientada, en gran medida, a situaciones de especial vulnerabilidad.¹⁸

1.3. Otros instrumentos

Junto a la promoción pública directa y al régimen de vivienda protegida, el modelo tradicional de intervención pública en materia de vivienda se articuló mediante una serie de instrumentos complementarios que permitieron hacer operativa la política de vivienda y ampliar su alcance sin necesidad de que la Administración asumiera siempre la ejecución directa de las promociones.

En primer lugar, la **política de gestión del suelo** desempeñó un papel relevante como instrumento de intervención pública, a través de la calificación y reserva de suelo con destino

¹⁶ Rodríguez López, J., *Políticas de vivienda en un contexto de exceso de oferta*, Documento de Trabajo del Laboratorio de Alternativas núm. 155/2009, Fundación Alternativas, Madrid, 2009, pp. 42-43.

¹⁷ *Cfr.* Van-Halen Rodríguez, J., *op. cit.*, pp. 237-267.

¹⁸ Moya González, L., *op. cit.*, pp. 18-19; Trilla, C., *op. cit.*, pp. 5-11.

a vivienda protegida. Mediante estos mecanismos, las Administraciones públicas pudieron condicionar la localización, el tipo y el coste de las actuaciones residenciales, facilitando la promoción de vivienda protegida en el marco de los distintos planes de vivienda.¹⁹

En segundo término, la intervención pública se apoyó de forma decisiva en los **instrumentos financieros**, en particular en los sistemas de financiación cualificada, articulados fundamentalmente mediante créditos concedidos al promotor, con posterior subrogación del adquirente, en condiciones distintas a las del mercado libre. Estos mecanismos permitieron sostener la producción de vivienda protegida durante décadas y reforzar la capacidad de acceso a la vivienda de los destinatarios de estas políticas, pudiendo delegar la responsabilidad de construcción en otros agentes.²⁰

La política de vivienda tradicional incorporó **instrumentos presupuestarios**, tanto en forma de ayudas directas -subvenciones y subsidiaciones vinculadas a la construcción- como de ayudas indirectas, especialmente mediante beneficios fiscales, que actuaron como mecanismos de intervención pública indirecta desde el ámbito tributario.²¹

2. EVOLUCIÓN DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN MATERIA DE VIVIENDA

2.1. Etapa de intervención pública predominante

2.1.1. Posguerra y primera intervención pública (1939-1960)

La intervención pública en materia de vivienda en España se intensificó de manera decisiva tras el final de la Guerra Civil, en un contexto marcado por una grave escasez de vivienda y por la necesidad de atender de forma urgente las necesidades residenciales básicas de la población. A partir de 1939, el Estado asumió un papel central en la producción inmobiliaria,

¹⁹ Rodríguez López, J., *op. cit.*, pp. 31-36.

²⁰ Cfr. Van-Halen Rodríguez, J., *op. cit.*, pp. 208-222; Moya González, L., *op. cit.*, p. 26.

²¹ Rodríguez López, J., *op. cit.*, pp. 24-25, 46-50; Vid. Soto Moya, M. del M. (dir.), *Régimen jurídico de la vivienda, en especial, algunos aspectos tributarios*, Atelier, Barcelona, 2023, pp. 87 y ss.

configurándose un modelo de intervención caracterizado por la **promoción pública directa** y por una presencia prácticamente inexistente de la iniciativa privada en el sector residencial.²²

Durante esta etapa inicial de posguerra, la política de vivienda respondió fundamentalmente a una lógica de reconstrucción y necesidad básica, más que a la articulación de un sistema estructurado de acceso a la vivienda. La intervención pública se orientó al incremento inmediato de la oferta residencial, mediante la actuación directa de los poderes públicos como promotores, en un contexto en el que el mercado carecía de capacidad para absorber la elevada demanda existente.²³

2.1.2. *Consolidación del sistema de vivienda protegida (1960-1978)*

A partir de la década de 1960, y especialmente tras el Plan de Estabilización de 1959, la política de vivienda se integra en la planificación económica general. Se consolida el sistema de financiación convenida y se articula un modelo estructurado de vivienda protegida que llega a representar, en determinados años, más de la mitad de las viviendas iniciadas en España.²⁴

Un hito normativo relevante en esta etapa fue el Decreto 2131/1963, de 24 de julio, que sistematizó el régimen de la vivienda protegida e introdujo distintas categorías: viviendas de renta limitada (Grupo I y Grupo II) y viviendas subvencionadas; vinculadas a diferentes niveles de ayudas fiscales, crediticias y subvenciones.²⁵ Asimismo, se incorporó el concepto de “**módulo**” como referencia para la fijación del precio máximo de venta, elemento que se convertiría en una pieza estructural del sistema de VPO.

²² Rodríguez López, J., *op. cit.*, pp. 42-43.

²³ Id.

²⁴ Rodríguez López, J., *op. cit.*, pp. 42-43.

²⁵ Decreto 2131/1963, de 24 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Legislación sobre Viviendas de Protección Oficial (BOE de 6 de septiembre de 1963).

2.2. Reconfiguración del modelo tras la Constitución de 1978

La Constitución y la asunción de competencias en materia de vivienda por parte de las comunidades autónomas marcaron el inicio de una transformación del modelo tradicional. La política de vivienda dejó de desarrollarse bajo un esquema centralizado y pasó a articularse mediante planes estatales coordinados con las comunidades autónomas, alterándose la estructura institucional del sistema.

Al mismo tiempo, la desaparición progresiva de los circuitos de financiación privilegiada y el desarrollo del mercado hipotecario desde mediados de los años ochenta redujeron el peso relativo de la vivienda protegida dentro del conjunto de la producción residencial. La intervención pública no desapareció, pero comenzó a desplazarse desde la promoción directa hacia instrumentos de financiación, regulación y planificación.²⁶

2.3. Consolidación de un modelo descentralizado y mixto (años noventa en adelante)

Durante la década de los noventa se consolida un modelo más descentralizado y plural. La categoría tradicional de VPO pierde homogeneidad y se fragmenta en múltiples tipologías autonómicas con regímenes diferenciados, reflejando la adaptación territorial del sistema.²⁷

Paralelamente, la intervención pública se apoya crecientemente en mecanismos indirectos, como la financiación convenida y la gestión pública del suelo para su desarrollo por promotores privados. El resultado es un sistema en el que la Administración deja de ser el promotor predominante y pasa a desempeñar un papel orientado a la regulación, coordinación y apoyo financiero, sentando las bases del modelo mixto que caracterizará las políticas de vivienda en las décadas posteriores.

2.4. Tendencias recientes y reactivación del debate público

La crisis económica iniciada en 2008 supuso un punto de inflexión en la política de vivienda en España. El aumento de los desahucios, la contracción del crédito y las dificultades de acceso

²⁶ Rodríguez López, J., *op. cit.*, pp. 44-46.

²⁷ Iglesias González, F., “La intervención pública en el mercado de la vivienda como política social: problemas actuales y soluciones posibles”, *Documentación Administrativa*, núm. 271-272 (2005), pp. 521-523.

tanto a la propiedad como al alquiler evidenciaron las debilidades de un modelo fuertemente apoyado en la financiación privada y en la promoción indirecta. Esta situación reabrió el debate sobre el grado de intervención que debe asumir la Administración para garantizar el acceso efectivo a la vivienda.

En la última década, principalmente desde la pandemia, se ha producido un renovado impulso normativo y político en esta materia. La aprobación de la LDV constituye un intento de reforzar el marco básico estatal y de introducir instrumentos orientados a incidir en el mercado residencial, al tiempo que pretende intensificar la actuación pública en el ámbito del alquiler y la rehabilitación. Paralelamente, la intervención en vivienda ha adquirido una dimensión europea más visible, especialmente a través de los fondos de recuperación y de los programas vinculados a la eficiencia energética y la regeneración urbana.

Este contexto actual no supone un retorno al modelo clásico de promoción pública directa, pero sí refleja una etapa de revisión y ajuste del sistema, en la que se plantea nuevamente el equilibrio entre mercado e intervención pública. En este escenario, la colaboración entre sector público y sector privado adquiere una relevancia creciente, tal vez central, como instrumento para canalizar recursos y ampliar la oferta. Esta cuestión será objeto de análisis específico en los siguientes apartados.

3. PLANES ESTATALES DE VIVIENDA COMO INSTRUMENTO CENTRAL DE POLÍTICA PÚBLICA

La evolución del modelo de intervención pública en materia de vivienda tras la CE no puede comprenderse sin atender al papel que progresivamente asumieron los **Planes Estatales de Vivienda (PEV)**. En un contexto de descentralización competencial, estos planes se consolidaron como el mecanismo a través del cual el Estado articula su política de vivienda, fijando prioridades, estableciendo condiciones de financiación y coordinando la actuación con las comunidades autónomas.

El modelo contemporáneo de planes estatales adquiere configuración propia a partir del periodo constitucional. Aunque la planificación en vivienda contaba con precedentes anteriores, es desde 1978 cuando se estructuran como instrumentos plurianuales adaptados a

las distintas realidades económicas y sociales.²⁸ De este modo, los planes dejan de ser meros programas de impulso constructivo para convertirse en una pretensión de marco estable de actuación pública en el sector residencial.

Desde el punto de vista material, los PEV han servido para canalizar las principales líneas de intervención: promoción de vivienda protegida, ayudas a la adquisición y al alquiler, financiación cualificada, rehabilitación del parque existente y, más recientemente, regeneración urbana y eficiencia energética. Su contenido refleja la transformación del modelo descrita en los apartados anteriores, desplazando progresivamente el énfasis desde la promoción directa hacia instrumentos de financiación, regulación y cooperación interadministrativa.

La relevancia estructural de este instrumento ha sido expresamente reconocida en la **LDV**, cuyo artículo 24 establece que “los instrumentos principales de actuación del Estado en política de vivienda serán los planes estatales”.²⁹ El propio precepto prevé que estos planes puedan integrar medidas financieras, fiscales y regulatorias, así como fórmulas orientadas a facilitar la puesta a disposición de vivienda asequible, lo que evidencia la amplitud del instrumento y su potencial articulador.

²⁸ El primero se aprueba para el periodo 1981-1983 por Real Decreto 2455/1980, de 7 de noviembre, sobre financiación y seguimiento del programa 1981-1983 de construcción de viviendas de protección oficial (BOE núm. 271, de 11 de noviembre de 1980).

²⁹ Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE de 25 de mayo de 2023), art. 24.

III. COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN LOS PLANES DE VIVIENDA ACTUALES

1. CONCEPTO Y ENCAJE NORMATIVO

1.1. Definición

La CPP ha sido definida desde distintas perspectivas jurídicas e institucionales, todas ellas coincidentes en la idea de cooperación estructurada entre el sector público y el privado para la consecución de fines de interés general.

Desde una perspectiva jurídico-administrativa, el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico concibe la CPP como un contrato administrativo en virtud del cual la Administración encomienda a un operador privado la ejecución y financiación de actuaciones destinadas al cumplimiento de fines de servicio público o interés general.³⁰ Esta primera definición destaca que la CPP no es una simple cooperación informal, sino un instrumento jurídico estructurado que combina encargo público y financiación privada al servicio del interés general.

Por su parte, la **Comisión Europea** en uno de sus emblemáticos Libros Verdes, concretamente sobre la CPP, la define como aquella que “se refiere a las diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial, cuyo objetivo es garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio”.³¹ La institución europea pone el acento en la pluralidad de fórmulas y en la finalidad funcional de asegurar la provisión eficiente de infraestructuras o servicios de interés general.

En una línea similar, el **Banco Mundial** define la CPP como un contrato a largo plazo entre una entidad pública y un operador privado para la provisión de un activo o servicio

³⁰ Real Academia Española, *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*, disponible en <https://dpej.rae.es/lema/colaboraci%C3%B3n-p%C3%ABlico-privada>; última consulta: 14 de marzo de 2026.

³¹ Comisión Europea, *Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*, COM (2004) 327 final, Bruselas, 2004, p. 3., disponible en <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0327:FIN:ES:PDF>; última consulta: 14 de marzo de 2026

público, en el que el privado asume importantes riesgos y responsabilidad en la gestión, estando su remuneración vinculada al resultado.³² Aquí, se trae a colación la idea de la asunción del riesgo y la responsabilidad.

Partiendo de estas definiciones generales, procede trasladar el concepto al ámbito específico de la vivienda. Se han de tener en cuenta las particularidades de un sector estrechamente vinculado a su función social y al derecho reconocido en nuestra Constitución.

En el ámbito residencial, no puede reducirse únicamente a un contrato de larga duración con reparto de riesgos, sino que se trata de una forma de interacción estructurada en la que ambas partes ajustan su marco de actuación para hacer viable la consecución de objetivos residenciales. En este sector, la Administración no solo fija límites o ejerce control, sino que interviene activamente mediante planificación urbanística, financiación pública, incentivos fiscales, gestión del suelo y, en su caso, adaptación normativa o simplificación procedimental para garantizar la viabilidad económica de las actuaciones.

En consecuencia, puede entenderse la CPP en materia de vivienda como el conjunto de mecanismos jurídicos y financieros mediante los cuales la Administración planifica, regula, financia -directa o indirectamente- y supervisa actuaciones residenciales cuya ejecución material corresponde a operadores privados, en un marco de reparto funcional de responsabilidades orientado a garantizar el acceso a vivienda asequible y el cumplimiento de su función social. No es, por tanto, una mera externalización contractual ni una retirada del sector público, sino una forma de gobernanza compartida en la que la intervención pública se reconfigura para hacer compatible el interés general con la participación del mercado.

³² World Bank, *Public-Private Partnerships Reference Guide*, versión 3.0, Washington D.C., 2017, p. 5, disponible en <http://hdl.handle.net/10986/29052>; última consulta 14 de marzo de 2026.

1.2. Marco normativo

La CPP en el ámbito de la vivienda encuentra respaldo normativo expreso en la LDV. En efecto, la LDV contempla la posibilidad de articular fórmulas de cooperación con operadores privados, incluyendo la creación de fondos específicos destinados a ampliar la oferta residencial.³³

Junto a esta previsión sectorial específica, la CPP se apoya en el marco general de la **Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público**, particularmente en las figuras del contrato de concesión de obras y del contrato de concesión de servicios, que permiten atribuir a un operador privado la ejecución y gestión de infraestructuras o servicios bajo un régimen de reparto de riesgos.³⁴ En el ámbito de la vivienda social, existen en nuestro ordenamiento jurídico varias disposiciones que fomentan la CPP. Destacamos que el artículo 31.1 del **Real Decreto-ley 26/2020** permite que el derecho de superficie pueda constituirse sin el pago de canon o precio cuando su finalidad fuera la promoción de vivienda en alquiler asequible o social en el marco de una CPP.³⁵

Asimismo, instrumentos como el **derecho de superficie** permiten a la Administración conservar la titularidad del suelo mientras un operador privado desarrolla y gestiona las viviendas durante el periodo establecido.³⁶

Tampoco debe ignorarse el impacto de la legislación fiscal sobre este sector, cuya incidencia en la viabilidad de las operaciones de CPP es determinante. A título ilustrativo, cabe mencionar la figura de la vivienda asequible incentivada -figura indeterminada por el momento- del artículo 17 de la LDV, que habilita el otorgamiento de beneficios fiscales y

³³ Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE de 25 de mayo de 2023), art. 25.

³⁴ Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, arts. 14 y ss.; *Vid.* Gimeno Feliú, J. M. *et al.*, *La gobernanza de los contratos públicos en la colaboración público-privada*, Cambra Oficial de Comerç, Indústria i Navegació de Barcelona, 2018, pp. 15-61.

³⁵ Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda (BOE núm. 187, de 8 de julio de 2020), art. 31.1.

³⁶ Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015), arts. 53 y 54.

urbanísticos a operadores privados a cambio de límites de precio; las exenciones en ITP y AJD del artículo 45.I.B).12 del RDL 1/1993 para operaciones vinculadas a VPO; y la bonificación en cuota del Impuesto sobre Sociedades de los artículos 48 y 49 de la Ley 27/2014 para entidades dedicadas al arrendamiento de vivienda.³⁷

Debe añadirse que el encaje normativo de estas fórmulas no se limita al ámbito estatal. Es más, en virtud del reparto competencial en materia de vivienda, todas las comunidades autónomas han desarrollado marcos regulatorios propios que inciden en la configuración concreta de los regímenes de vivienda protegida, en los procedimientos de adjudicación y en la gestión del parque público. En este sentido, las comunidades autónomas ejercen competencias sustantivas y autónomas que les permiten diseñar políticas propias de vivienda, articuladas a través de normativa específica de protección, instrumentos de financiación autonómica y planes de vivienda propios.³⁸

Como resultado de este desarrollo normativo descentralizado, el sistema español de vivienda se configura sobre un marco estatal básico y diecisiete marcos autonómicos diferenciados, cada uno de ellos con regulaciones distintas en todos los campos que inciden en esta materia, coexistiendo múltiples regímenes dentro de un mismo ordenamiento jurídico. En suma, la CPP en materia de vivienda se inserta en un entramado normativo complejo -reciente y en constante evolución- que combina legislación sectorial específica, normativa contractual general y regulación autonómica. Esta circunstancia puede convertirse en un factor disuasorio para determinados operadores privados ante la complejidad normativa.

³⁷ Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE de 25 de mayo de 2023), art. 17; Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (BOE núm. 251, de 20 de octubre de 1993), art. 45.I.B).12; Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades (BOE núm. 288, de 28 de noviembre de 2014), arts. 48 y 49.

³⁸ Soto Moya, M. del M. (dir.), *op. cit.*, p. 26; *Vid.* Iglesias González, F., "Distribución competencial entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales en materia de vivienda", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 59, 2022, pp. 35-64.

2. PAPEL DEL SECTOR PÚBLICO Y DEL SECTOR PRIVADO EN EL MODELO ACTUAL

Una vez delimitado el concepto y su encaje normativo, procede analizar el papel que desempeñan el sector público y el sector privado en el modelo actual. La CPP en vivienda no puede comprenderse sin atender al reparto funcional de competencias, responsabilidades y riesgos que se establece entre ambas partes, cuestión que se aborda de forma separada en los apartados siguientes.

2.1. Actuaciones y papel del sector público en el modelo actual

Históricamente, la política de vivienda en España ha estado condicionada por la limitada capacidad de la Administración para producir directamente un volumen suficiente de vivienda asequible. Como ha señalado Trilla, a lo largo del siglo XX la actuación pública se vio obligada a recurrir a incentivos y facilidades financieras para estimular la promoción de vivienda protegida, ante la imposibilidad material de satisfacer la demanda exclusivamente mediante promoción pública directa. Esta insuficiencia estructural explica en parte la progresiva incorporación de fórmulas de colaboración con el sector privado.³⁹

En el modelo actual, el sector público despliega su actuación en distintos planos. Entre otros, mediante la **regulación del uso del suelo**, competencia asumida por las comunidades autónomas, que condiciona la localización, tipología y destino de las promociones residenciales. La planificación urbanística constituye, así, uno de los instrumentos más relevantes para orientar la producción de vivienda asequible.

Desde un enfoque jurídico-administrativo, las Administraciones públicas intervienen en la promoción, construcción y acceso a la vivienda protegida (VPO/VPP), combinando medidas de fomento con potestades de policía administrativa. Ello incluye la regulación del módulo o precio máximo, la determinación de tipologías, la configuración de los modelos de concurso o adjudicación y la fijación de requisitos de acceso. En este sentido, el régimen jurídico de la

³⁹ Trilla Bellart, C., "La colaboración público-privada y su magnitud cuantitativa para el aumento de la eficiencia del gasto público en el sector de la vivienda en España", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 1/2024, pp. 89-91.

vivienda protegida continúa siendo definido por la Administración, incluso cuando la ejecución material corresponde a operadores privados.⁴⁰

Asimismo, el sector público adopta decisiones de política económica que inciden directamente en el alcance del modelo, tales como el volumen de recursos presupuestarios destinados a vivienda protegida o la priorización de determinadas líneas de actuación. El Gobierno central, por su parte, conserva competencias relevantes en materia tributaria que afectan de forma directa a la viabilidad económica de las promociones.⁴¹

No obstante, el recurso a la colaboración con promotores privados no ha estado exento de problemas. Como se ha puesto de relieve, la promoción de vivienda protegida no ha sido obligatoria para los operadores privados, sino una opción adoptada por conveniencia económica, lo que ha provocado reducciones significativas de la producción cuando las condiciones de rentabilidad se han deteriorado. A ello se han sumado dificultades para garantizar la objetividad en la adjudicación de viviendas y la ausencia de permanencia indefinida del régimen de protección, derivada de los procesos de descalificación, factores que han limitado la consolidación de un parque estable de vivienda asequible.⁴²

En los últimos años se aprecia, además, una progresiva basculación desde un modelo centrado en la propiedad hacia un mayor protagonismo del alquiler, lo que ha exigido redefinir los instrumentos públicos de intervención. En este contexto, las Administraciones han comenzado a utilizar con mayor intensidad la **cesión de suelos de titularidad pública para la promoción privada de vivienda en alquiler asequible**, especialmente en el ámbito autonómico y local.

⁴⁰ Cfr. Soto Moya, M. del M. (dir.), *op. cit.*, pp. 23-26.

⁴¹ Salcedo Gómez, J., "El régimen de vivienda protegida en España. La colaboración público-privada: su importancia para contribuir a paliar el problema del acceso a la vivienda", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 1/2024, pp. 69-76.

⁴² Trilla Bellart, C., *op. cit.*, pp. 82-85.

Igualmente, se están explorando en la actualidad mecanismos de financiación pública complementarios, como la intervención del Instituto de Crédito Oficial (ICO) en apoyo a promotores o en la financiación de la adquisición de primera vivienda por particulares, si bien su impacto práctico no está alcanzando todavía los resultados inicialmente esperados.⁴³

En definitiva, el sector público ha pasado de asumir un papel protagonista en la ejecución directa de la política de vivienda a desempeñar funciones de planificación, regulación, financiación y supervisión, configurando el marco dentro del cual actúa el sector privado. Como ha señalado Mora, esta transformación implica un cambio de rol: la Administración deja de ejecutar directamente para guiar, coordinar y condicionar la implantación de las actuaciones residenciales.⁴⁴

2.2. Actuaciones y papel del sector privado en el modelo actual

En el modelo actual de colaboración público-privada en materia de vivienda, el sector privado asume fundamentalmente la ejecución material de las actuaciones residenciales. Ello comprende la promoción, construcción y, en su caso, la gestión y mantenimiento de las viviendas, ámbito en el que la participación privada es cada vez más intensa. Además, le corresponde la organización técnica y empresarial del proyecto dentro del marco previamente delimitado por la Administración.

Desde el punto de vista económico, el operador privado participa en la financiación de las actuaciones y asume riesgos relevantes asociados a la construcción y explotación del inmueble. En particular, soporta el riesgo de construcción y, en gran medida, el riesgo vinculado a la evolución del mercado o a la ocupación efectiva de las viviendas. Por ende, su rentabilidad queda condicionada al cumplimiento de las condiciones establecidas en el régimen de protección aplicable. En otros términos, el operador privado asume los riesgos propios de la

⁴³ De Benito, C., "El aval del ICO para que los jóvenes compren su primera vivienda moviliza sólo un 10% de los 2.500 millones previstos", *El Español*, 16 de febrero de 2026, disponible en https://www.elespanol.com/invertia/observatorios/vivienda/20260216/aval-ico-jovenes-compren-primera-vivienda-moviliza-solo-millones-previstos/1003744129050_0.html; última consulta 16 de marzo de 2026

⁴⁴ Mora Gallego, A., "Breve análisis de la situación en materia de vivienda de la figura formal de la colaboración público-privada (CPP) en España", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 1/2024, pp. 88-89.

actividad promotora sin poder beneficiarse de la rentabilidad del mercado libre, dado que los precios de venta o alquiler quedan fijados administrativamente.⁴⁵

Ahora bien, la intervención del sector privado no se desarrolla en un espacio de libre configuración contractual. La promoción de vivienda protegida o asequible se encuentra sujeta a límites jurídicos definidos por la normativa y por los planes públicos, tales como los precios máximos o límites de renta, los requisitos de acceso de los adjudicatarios, la duración del régimen de protección o las condiciones de transmisión. El operador privado actúa, por tanto, dentro de un marco jurídico previamente establecido que condiciona de manera significativa su margen de actuación.

Este esquema plantea, no obstante, una cuestión relevante en términos de equilibrio del modelo: ¿ existe compatibilidad entre las limitaciones impuestas por el régimen de la vivienda protegida y asequible y la viabilidad económica y organizativa de las actuaciones asumidas por el sector privado? La respuesta a esta tensión estructural es determinante para esclarecer la sostenibilidad de este modelo.

3. PLANES E INSTRUMENTOS EN LA ACTUALIDAD

Una vez ya contextualizado como funciona la actividad y función pública -y privada- en materia de vivienda, conviene realizar un breve estudio de la situación actual y la incorporación del modelo objeto de estudio.

3.1. Política estatal de vivienda

3.1.1. Ley de Vivienda

La LDV no se limita a ordenar la planificación estatal, sino que introduce modificaciones sustantivas que evidencian un cambio de orientación en la política pública de vivienda. Más allá de la consolidación de los planes estatales como instrumento principal de actuación, la

⁴⁵ Cfr. García Montalvo, J. y Raya, J. M., "La colaboración público-privada y su relevancia cuantitativa en la mejora de la eficiencia del gasto público en el sector de la vivienda en España", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 1/2024, pp. 56 y 59.

norma incorpora medidas que afectan directamente al funcionamiento del mercado del alquiler, a la configuración del parque protegido y a la intensidad de la intervención pública.

En primer lugar, la eliminación del Índice de Precios al Consumo (IPC) -parece que de forma definitiva- como mecanismo automático de actualización anual de la renta supone una ruptura con la referencia tradicional utilizada en los contratos de arrendamiento. La sustitución del IPC por un nuevo índice de referencia (Índice de Referencia de Arrendamientos de Vivienda) entrelimita la traslación directa de la inflación a las rentas, reforzando la idea de contención del precio del alquiler como objetivo estructural de la política estatal.⁴⁶

En segundo término, -la medida posiblemente más influyente- la ley habilita a las Administraciones competentes -las Comunidades Autónomas- para declarar zonas de mercado residencial tensionado (ZMRT), en las que pueden activarse sistemas de contención de rentas. Esta previsión introduce un instrumento de intervención directa sobre el precio en determinadas áreas, desplazando el eje de la política desde el mero incentivo hacia la regulación activa del mercado cuando concurren determinadas circunstancias objetivas.⁴⁷

Asimismo, la norma incorpora instrumentos fiscales orientados a intentar influir en el comportamiento de los propietarios. Por un lado, establece incentivos en el IRPF para determinados arrendadores que reduzcan o mantengan rentas dentro de los parámetros previstos.⁴⁸ Por otro, prevé la posibilidad de aplicar recargos en el IBI a viviendas desocupadas, reforzando la función social de la propiedad e incentivando la movilización del parque vacío.⁴⁹

En materia urbanística, la ley incrementa la reserva obligatoria para vivienda protegida hasta el 40 % en suelo rural sometido a actuaciones de urbanización y hasta el 20 % en suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación. Este aumento de las reservas legales revela una apuesta decidida por garantizar suelo destinado a vivienda protegida

⁴⁶ Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE de 25 de mayo de 2023), disp. final 1.^a

⁴⁷ Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE de 25 de mayo de 2023), art. 18.

⁴⁸ Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE de 25 de mayo de 2023), disp. final 2.^a

⁴⁹ Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE de 25 de mayo de 2023), disp. final 3.^a

desde la fase de planeamiento, consolidando el papel estructural de este tipo de vivienda en el desarrollo urbano.⁵⁰

Finalmente, la previsión de sometimiento a régimen de protección pública permanente, evitando la descalificación salvo supuestos excepcionales, supone un cambio cualitativo respecto a modelos anteriores en los que la protección tenía un carácter temporal. Con ello se busca consolidar un parque protegido estable y evitar la pérdida progresiva de vivienda asequible a lo largo del tiempo.⁵¹

3.1.2. Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025

El PEV 2022-2025, aprobado por Real Decreto 42/2022, constituye el instrumento programático actualmente en vigor.⁵² Su diseño se estructura en trece programas que pueden agruparse en dos grandes planos temporales de intervención, que revelan tanto objetivos de carácter inmediato como metas de consolidación a medio plazo.⁵³

En el corto plazo, el plan se orienta a facilitar el acceso efectivo a la vivienda a quienes presentan mayores dificultades económicas. De ahí el protagonismo de las ayudas directas al alquiler, las medidas específicas para víctimas de violencia de género y personas en situación de vulnerabilidad, el apoyo a jóvenes -incluyendo ayudas a la emancipación- y la cobertura de riesgos para arrendadores mediante seguros de protección.⁵⁴ Este bloque evidencia un desplazamiento claro del eje de intervención hacia el arrendamiento como mecanismo

⁵⁰ Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE de 25 de mayo de 2023), disp. final 4.^a

⁵¹ Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE de 25 de mayo de 2023), art. 15.1.c).

⁵² Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025 (BOE núm. 16, de 19 de enero de 2022).

⁵³ RD 42/2022, art. 18.

⁵⁴ *Vid.* RD 42/2022, arts. 26, 35, 43, 51 y 126.

prioritario de acceso, buscando reducir de manera inmediata la tasa de esfuerzo de los hogares con menores recursos.

En un horizonte de medio plazo, el plan persigue incrementar de forma estructural la oferta de vivienda en alquiler social o asequible. Para ello articula programas destinados al impulso del parque público, la adquisición de viviendas por administraciones o entidades vinculadas, la movilización de activos procedentes de entidades públicas como la SAREB y la promoción de nuevas modalidades residenciales.⁵⁵ Paralelamente, integra líneas de rehabilitación, accesibilidad y erradicación de infravivienda, conectando la política de vivienda con los objetivos de sostenibilidad y eficiencia energética promovidos por la Unión Europea.⁵⁶

No obstante, aunque el PEV 2022-25 habilita la participación de operadores privados en determinadas actuaciones, su estructura prioriza el refuerzo del parque público y la intervención de administraciones y entidades sin ánimo de lucro.⁵⁷ La colaboración público-privada aparece como una posibilidad operativa dentro del marco del plan, pero, en modo alguno, constituye el núcleo estructural del modelo estatal vigente.

3.1.3. Plan Estatal de Vivienda 2026-2030

El PEV 2026-2030, cuya orientación estratégica ya ha sido presentada institucionalmente, aunque todavía se encuentra en vías de aprobación, no supone una ruptura con el modelo anterior sino una profundización de determinadas líneas ya presentes en el PEV 2022-2025. Sus principios declarados apuntan a más vivienda pública y asequible, mejora de la eficiencia energética, reducción de la tasa de esfuerzo, adelanto de la emancipación y reversión de zonas tensionadas, reflejando una voluntad de intensificar la intervención estatal en tres planos:

⁵⁵ Vid. RD 42/2022, arts. 61, 71, 81 y 91.

⁵⁶ Vid. RD 42/2022, Prámbulo; arts. 110 y 118.

⁵⁷ Vid. RD 42/2022, arts. 22.2., 63, 73 y 83)

parque público, regulación del mercado y consolidación del carácter permanente de la vivienda protegida.⁵⁸

Uno de los elementos más relevantes es la apuesta por asegurar la permanencia indefinida de la oferta protegida, evitando los procesos de descalificación que históricamente redujeron el parque asequible al reintegrarse al mercado libre una vez agotado el periodo de protección.⁵⁹ La previsión de calificación permanente o, en su caso, de plazos de destino al alquiler significativamente prolongados -como el mínimo de cincuenta años para determinadas promociones públicas- implica un cambio cualitativo respecto a etapas anteriores, en las que la vivienda protegida era concebida como un instrumento transitorio y no como parte de un parque estructural estable.⁶⁰

Asimismo, el plan proyectado refuerza el incremento de la oferta desde la fase de promoción, destinando un porcentaje relevante de su dotación económica al impulso de vivienda pública y protegida, mayoritariamente en alquiler. En este punto se observa una articulación más clara entre financiación pública, planificación territorial y colaboración con el sector privado. La promoción sobre suelo público mediante fórmulas de colaboración público-privada aparece integrada de forma explícita dentro de las líneas de actuación, no como un mecanismo excepcional, sino como una sólida herramienta para ampliar el parque en alquiler social o asequible.⁶¹

Junto a ello, el plan incorpora incentivos a la industrialización avanzada de la construcción, vinculando la política de vivienda con la modernización del sector edificatorio y con la reducción de costes y plazos de producción.⁶² Del mismo modo, la exigencia de calidad

⁵⁸ Cfr. Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, *Proyecto de Real Decreto por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2026-2030*, p. 7.

⁵⁹ Cfr. Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, *op. cit.*, p. 4.

⁶⁰ Cfr. Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, *op. cit.*, pp. 26-27.

⁶¹ Cfr. Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, *op. cit.*, pp. 26-27.

⁶² Cfr. Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, *op. cit.*, pp. 24-25.

arquitectónica en promociones sobre suelo público, mediante la utilización de concursos de proyectos y criterios específicos de valoración, refuerza la idea de que la intervención pública no solo debe aumentar la cantidad de vivienda, sino también su calidad y sostenibilidad.⁶³

3.2. Madrid como referente autonómico de la colaboración público-privada

Dentro del panorama autonómico, la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de la capital constituyen el principal referente nacional en la aplicación de fórmulas de colaboración público-privada para la producción de vivienda asequible en alquiler. La elección de Madrid como caso de análisis en este trabajo no responde únicamente a su relevancia cuantitativa - concentra el 53% de toda la construcción con algún tipo de protección que se realiza en España - sino también a la singularidad de su modelo, que encarna una filosofía de intervención pública deliberadamente distinta a la seguida por el legislador estatal y que, por esa razón, ofrece un valor analítico particular.

3.2.1. Una orientación diferenciada respecto al modelo estatal

Como se expuso en el apartado anterior, la LDV apuesta por la intervención directa sobre el mercado del alquiler a través, entre otros instrumentos, de las **zonas de mercado residencial tensionado (ZMRT)**, que habilitan a las comunidades autónomas para establecer sistemas de contención de rentas. La Comunidad de Madrid ha rechazado explícitamente esta orientación, negándose a declarar zonas tensionadas en su territorio.⁶⁴ Su posición parte de la premisa de que la contención administrativa del precio del alquiler desincentiva la oferta privada y, en última instancia, agrava el problema que pretende resolver. En su lugar, el modelo madrileño apuesta por **ampliar la oferta a través de la CPP**. Ceder suelo público a operadores privados para la promoción de vivienda asequible bajo régimen de protección, confiando en que sea la

⁶³ Cfr. Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, *op. cit.*, p. 25.

⁶⁴ La Comunidad de Madrid no ha declarado ninguna zona de mercado residencial tensionado al amparo de la Ley 12/2023, posicionándose explícitamente en contra del mecanismo de contención de rentas. Esta posición ha sido reiterada por sus responsables institucionales, afirmando que no se aplicará la ley donde no fuese obligatorio. Cfr. Comunidad de Madrid, *La Comunidad de Madrid recurre ante el Tribunal Constitucional la Ley de Vivienda del Gobierno central por invasión de competencias*, nota de prensa, 19 de julio de 2023, disponible en <https://www.comunidad.madrid/noticias/2023/07/19/comunidad-madrid-recurre-tribunal-constitucional-ley-vivienda-gobierno-central-invasion-competencias>; última consulta 26 de marzo de 2026.

competencia entre licitadores -y no la imposición administrativa- la que presione a la baja sobre las rentas.

3.2.2. *El Plan Vive*

En el plano autonómico, el Plan Vive constituye el principal instrumento de la Comunidad de Madrid en materia de CPP para vivienda en alquiler asequible.⁶⁵ Su estructura jurídica descansa en el derecho de superficie. La Comunidad cede suelo de titularidad pública a operadores privados seleccionados mediante concurso, quienes asumen la financiación, construcción y gestión de las viviendas con rentas máximas prefijadas durante el plazo contractual. Al término del contrato, los inmuebles revierten al patrimonio autonómico libres de cargas. Este mecanismo, se ampara en las normas mencionadas previamente. Concretamente en las previsiones del Real Decreto-ley 26/2020 - y en el régimen general de la TRLSRU, que permite a la Administración madrileña conservar la titularidad dominical del suelo mientras el operador privado desarrolla y gestiona lo edificado durante el plazo pactado -normalmente 65-75 años.⁶⁶ La separación entre propiedad del suelo y propiedad temporal de lo construido es, así, el elemento técnico-jurídico que hace posible la participación privada sin renuncia al patrimonio público.

En el marco del **Plan de Choque de Vivienda 2026/2027**, la oferta total del Plan Vive se amplía hasta las 14.000 viviendas distribuidas en más de veinte municipios. Una de sus variantes específicas, el **Plan Vive Solución Joven**, orientada a facilitar la emancipación de menores de 35 años, alcanzará las 5.500 unidades, evidenciando la capacidad del instrumento para adaptarse a distintos segmentos de demanda sin necesidad de alterar su estructura jurídica de base.⁶⁷ En este modelo, la Comunidad actúa simultáneamente como propietaria del suelo, diseñadora del marco concursal y supervisora del cumplimiento de las condiciones de

⁶⁵ Comunidad de Madrid, Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, *Plan Vive*, disponible en <https://www.comunidad.madrid/plan-vive>; última consulta 26 de marzo de 2026.

⁶⁶ Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, art. 31.1 (*BOE* núm. 187, de 8 de julio de 2020); Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (*BOE* núm. 261, de 31 de octubre de 2015), arts. 53 y ss.

⁶⁷ *Cfr.* Comunidad de Madrid, *Plan de Choque de Vivienda 2026/2027*, Dirección General de Medios de Comunicación, nota de prensa, Madrid, 2025.

protección, asumiendo así las funciones de planificación y control que en el modelo tradicional correspondían al promotor público directo.

3.2.3. *El Plan Suma Vivienda*

En el ámbito local, el Plan Suma Vivienda, promovido por la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid (EMVS), traslada la misma lógica de CPP al nivel municipal, introduciendo como elemento diferencial el protagonismo de una **empresa pública intermediaria**. El plan tiene su origen en la cesión por parte del Ayuntamiento de Madrid de 53 parcelas a la EMVS en nuevos desarrollos urbanísticos del distrito de Vicálvaro -Los Ahijones y Los Berrocales-, que esta entidad licita a su vez a operadores privados mediante concurso abierto. El agente privado adjudicatario asume la construcción y gestión de viviendas protegidas durante 65 años, abonando un canon a la EMVS, y revierte las viviendas al patrimonio municipal al vencimiento del contrato.⁶⁸

Desde el punto de vista institucional, este esquema introduce un nivel de intermediación relevante: EMVS no actúa como promotora directa, sino como gestora del proceso concursal y supervisora de la ejecución, controlando tanto el cumplimiento de las condiciones técnicas y económicas del contrato como la asignación de las viviendas a través de la lista de espera pública del Ayuntamiento. Este papel de entidad pública interpuesta entre la administración local y el operador privado configura un modelo de gestión indirecta en el que el control público se ejerce de manera continua a lo largo de toda la vida del derecho de superficie, y no solo en el momento de la adjudicación.

El diseño del concurso introduce, además, dos rasgos de interés. Por un lado, el criterio de adjudicación de mayor peso es la reducción voluntaria de la renta ofertada respecto al máximo legal establecido para vivienda de protección pública de precio básico, lo que convierte la asequibilidad en el principal parámetro de competencia entre licitadores. Por otro, el umbral de ingresos de los beneficiarios se amplía respecto a la gestión directa ordinaria de EMVS, alcanzando a hogares que, sin poder acceder al mercado libre, quedarían excluidos de los

⁶⁸ EMVS, *Plan Suma Vivienda*, Madrid, 2024, disponible en <https://www.emvs.es/Vivienda/Suma/Documents/Descripci%C3%B3n-Plan-Suma-Vivienda.pdf>; última consulta: 26 de marzo de 2026.

programas de vivienda más restrictivos.⁶⁹ Ambas decisiones de diseño ilustran cómo el control público en este modelo de CPP se ejerce no solo mediante la supervisión posterior, sino también -y quizás principalmente- a través de la configuración previa de las reglas del concurso.

3.2.4. *El Plan de Choque de Vivienda 2026/2027*

Junto a los instrumentos de gestión del suelo, la Comunidad de Madrid ha impulsado en los últimos años un conjunto de reformas normativas y urbanísticas que amplían el marco de actuación de la CPP. El **Plan de Choque de Vivienda 2026/2027** introduce medidas que actúan no ya sobre parcelas concretas, sino sobre las reglas generales del sistema promotor: el incremento de la edificabilidad para vivienda protegida sin modificación del planeamiento, la extensión de la conversión de inmuebles terciarios a uso residencial o la creación del primer Consorcio Urbanístico público-privado de la región para el desarrollo de suelo, entre otras.⁷⁰ Se trata, en suma, de reducir las barreras estructurales que históricamente han limitado la viabilidad de las actuaciones residenciales protegidas -costes de urbanización y rigidez del planeamiento- con el objetivo de hacer más atractiva la participación privada en el segmento asequible sin necesidad de incrementar la dotación presupuestaria directa.

El conjunto de estos instrumentos configura en Madrid un sistema de CPP articulado en distintos niveles institucionales, en el que la Administración asume simultáneamente los roles de propietaria del suelo, diseñadora del marco regulatorio, gestora del proceso concursal y supervisora del cumplimiento, mientras el sector privado aporta la financiación, ejecuta la construcción y gestiona las viviendas dentro del régimen de protección establecido.

3.3. La dimensión europea: el Plan Europeo de Vivienda Asequible

El análisis de los instrumentos de vivienda vigentes en España no puede desconectarse del marco que las instituciones europeas han comenzado a construir. Aunque la vivienda no constituye una competencia expresa de la Unión, la profundidad de la crisis ha provocado un

⁶⁹ El umbral de ingresos se amplía a 5,5 veces el IPREM frente a las 3,5 veces de la gestión directa ordinaria de EMVS Madrid, sin que en ningún caso el arrendatario abone más del 30% de sus ingresos netos anuales. La reducción voluntaria de la renta respecto al máximo legal para VPPB constituye el criterio de mayor peso en la adjudicación (50 de 100 puntos), con un umbral de saciedad del 5%. *Cfr.* EMVS, *op. cit.*, cláusulas 16.2.2 y 29.1.

⁷⁰ *Cfr.* Comunidad de Madrid, *Plan de Choque de Vivienda 2026/2027*, *op. cit.*

salto cualitativo en la implicación comunitaria que merece atención. El hito de este proceso fue la presentación, en diciembre del curso pasado, del Plan Europeo de Vivienda Asequible, primer documento programático de esta naturaleza en la historia de la Unión.⁷¹

El Plan parte del mismo diagnóstico que este trabajo. La causa estructural de la crisis es el desequilibrio entre oferta y demanda, con un déficit estimado de diez millones de viviendas en la UE.⁷² Además, se estima una caída del 20% en los permisos de construcción en los últimos años. Su respuesta no pasa por intervenir en los precios sino por eliminar las barreras que frenan la oferta -simplificación de licencias, movilización de suelo público y revisión de la Directiva del IVA para aplicar tipos reducidos a la construcción y alquiler de vivienda asequible.⁷³

En el plano financiero, la revisión del régimen de los Servicios Económicos de Interés General extiende la exención de notificación previa como ayuda de Estado a la vivienda asequible en sentido amplio, eliminando una de las principales fricciones burocráticas que dificultaban el diseño de instrumentos de CPP.⁷⁴ Se plantea, además, la creación de una Plataforma Paneuropea de Inversión para la Vivienda Asequible, articulada con el Banco Europeo de Inversiones, busca movilizar más de 43.000 millones de euros canalizando capital público y privado hacia proyectos de vivienda asequible.⁷⁵

⁷¹ Comisión Europea, *Plan Europeo de Vivienda Asequible*, COM(2025) 1025 final, Estrasburgo, 2025, pp. 1-3, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC1025>; última consulta 26 de marzo de 2026.

⁷² Dato facilitado en sede parlamentaria por el eurodiputado español -y encargado del informe sobre la crisis de vivienda-, Borja Giménez Larraz. *Vid.* Europa lanza un mensaje de unidad para solucionar el problema de la vivienda", *El Correo Gallego*, 10 de marzo de 2026, disponible en <https://www.elcorreogallego.es/economia/2026/03/10/europa-lanza-mensaje-unidad-solucionar-127781998.html>; última consulta: 26 de marzo de 2026.

⁷³ Comisión Europea, *op. cit.*, Pilar I, acciones 1-2.

⁷⁴ Comisión Europea, *op. cit.*, Pilar II, acciones 4-5.

⁷⁵ Comisión Europea, *op. cit.*, Pilar II, acción 4.

A su vez, el Parlamento Europeo aprobó en marzo de este año, su propio informe de recomendaciones sobre la crisis de la vivienda orientado al desarrollo de la futura *Affordable Housing Act*.⁷⁶ El documento refuerza la apuesta por la oferta y rechaza explícitamente el control de precios como instrumento eficaz, reproduciendo con notable fidelidad el mismo debate que, en el plano interno, enfrenta al legislador estatal con el modelo madrileño.

El posicionamiento europeo no parece neutral frente a la dirección de las medidas a tomar. Legitima los enfoques centrados en la generación de oferta mediante CPP y abre vías de financiación comunitaria para estas actuaciones. La futura *Affordable Housing Act*, prevista para finales de 2026, podrá además imponer condiciones vinculantes a los Estados miembros en el diseño de sus instrumentos de vivienda asequible.⁷⁷

⁷⁶ Parlamento Europeo, Comisión Especial sobre la Crisis de la Vivienda, *Informe sobre la crisis de la vivienda en la Unión Europea, con el objetivo de proponer soluciones para una vivienda digna, sostenible y asequible*, A10-0025/2026, Estrasburgo, 25 de febrero de 2026, disponible en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2026-0025_ES.pdf; última consulta 26 de marzo de 2026.

⁷⁷ Cfr. Comisión Europea, *op. cit.*, Pilar III, acción 6..

IV. ANÁLISIS CRÍTICO: VENTAJAS Y LÍMITES DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN MATERIA DE VIVIENDA

El análisis de cualquier propuesta de mejora exige, como presupuesto metodológico necesario, un examen previo y riguroso de las medidas vigentes. El presente capítulo tiene por objeto identificar, de entre los instrumentos y planes en vigor o en fase de desarrollo, aquellos elementos que apuntan en una dirección positiva y generan una tendencia favorable en materia de acceso a la vivienda, así como aquellos que resultan insuficientes, equívocos o contraproducentes y que, en consecuencia, requieren ser revisados o sustituidos.

1. AVANCES Y ASPECTOS POSITIVOS DEL MODELO ACTUAL

El análisis crítico de la CPP en materia de vivienda exige partir de un reconocimiento honesto de los avances que se han producido en los últimos años, tanto en el plano normativo como en el de la ejecución concreta de actuaciones. Ignorarlos conduciría a un diagnóstico incompleto y a propuestas desconectadas de la realidad.

En el ámbito normativo estatal, la aprobación de la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda, constituye un hito significativo: es la primera norma estatal de carácter general en materia de vivienda desde la aprobación de la Constitución, y reconoce expresamente la CPP como instrumento de política pública a través de su artículo 25. Su aprobación supone, cuando menos, el reconocimiento institucional de que el problema habitacional requiere una respuesta legislativa de alcance general, y no únicamente planes sectoriales de duración limitada.

En el plano de la planificación, los planes estatales y autonómicos más recientes han comenzado a superar la lógica de la legislatura como horizonte temporal de referencia, apostando por compromisos de actuación que van más allá del ciclo político habitual. Este cambio de enfoque, aunque ciertamente modesto, es relevante en un sector cuyas actuaciones exigen plazos de maduración de décadas.

En el plano urbanístico, el Plan de Choque de Vivienda 2026-2027 de la Comunidad de Madrid introduce medidas de calado que suponen un cambio de paradigma: el incremento del veinte por ciento en la densidad y del diez por ciento en la edificabilidad permitidas por parcela, sin necesidad de modificar el planeamiento urbanístico, es una medida que ataca directamente uno de los cuellos de botella históricos del sistema: la lentitud y rigidez de los procedimientos

de ordenación. A ello se suma la habilitación de la edificación de vivienda protegida en suelos dotacionales de titularidad privada y la ampliación de la posibilidad de transformar inmuebles de oficinas y hospedaje en residenciales, lo que amplía significativamente el suelo disponible sin necesidad de nuevas clasificaciones urbanísticas.

Asimismo, el Plan contempla la ampliación del parque de la Agencia de Vivienda Social con quinientos nuevos hogares destinados a familias vulnerables, elevando el total a dos mil cien unidades, lo que supone un reconocimiento explícito de que la atención a los colectivos más desfavorecidos es una responsabilidad que corresponde asumir directamente al sector público.

En el plano de la CPP propiamente dicha, el Plan SUMA Vivienda del Ayuntamiento de Madrid y el Plan Vive de la Comunidad de Madrid constituyen referentes de primer orden a escala europea. El Plan SUMA, articulado mediante la cesión de derechos de superficie sobre suelo municipal por un plazo de sesenta y cinco años, permite construir más de tres mil trescientas viviendas en alquiler asequible sin que la Administración asuma los costes de construcción ni pierda la titularidad del suelo. Este modelo demuestra que España tiene capacidad técnica y sectorial para ejecutar actuaciones de CPP a escala relevante cuando el marco de incentivos está correctamente diseñado y existe una política en esta materia que lo apoya

Finalmente, en el plano europeo, la presentación del Plan Europeo de Vivienda Asequible en diciembre de 2025 otorga legitimidad institucional al enfoque centrado en la generación de oferta mediante CPP y abre nuevas vías de financiación comunitaria para estas actuaciones. Hasta la fecha, la única financiación europea efectivamente movilizada en materia de vivienda se canaliza a través de instrumentos preexistentes de alcance general -los fondos de política de cohesión, InvestEU y NextGenerationEU- sin que exista aún ningún instrumento específico de vivienda plenamente operativo.

El Plan introduce, no obstante, cuatro líneas de actuación de particular interés para el modelo de CPP en vivienda. La primera es la simplificación y unificación regulatoria prevista para 2027, orientada a reducir las cargas administrativas que dificultan la participación de pequeñas y medianas empresas en la construcción y la promoción residencial. La segunda es la creación de la Plataforma Paneuropea de Inversión para la Vivienda Asequible, articulada

con el Banco Europeo de Inversiones, que busca agregar capital tanto público como privado hacia proyectos de vivienda asequible a escala comunitaria. La tercera es el reconocimiento de la escasez de mano de obra cualificada como obstáculo estructural, con medidas de formación y mejora de las condiciones laborales del sector. La cuarta es el reconocimiento explícito de que la carga fiscal sobre la vivienda constituye un factor determinante en su precio final y en la viabilidad económica de las actuaciones de CPP, lo que abre la puerta a futuras revisiones del marco tributario aplicable. Su impacto real está aún por materializarse; no obstante, la voluntad institucional de asumir un papel activo en la materia a escala comunitaria queda fuera de toda duda.

2. LÍMITES Y DEFICIENCIAS ESTRUCTURALES DEL MODELO

Junto a estos avances, el modelo presenta límites de calado que comprometen su eficacia como instrumento de respuesta a la crisis habitacional. Su análisis requiere distinguir entre aquellos que derivan de insuficiencias normativas o de diseño -y que por tanto son susceptibles de corrección inmediata- y aquellos que responden a condicionantes estructurales más profundos, difícilmente abordables en el corto plazo.

2.1. El déficit estructural: la insuficiencia de escala del modelo actual

El problema central que aqueja al mercado de la vivienda en España no es de naturaleza coyuntural sino estructural. El Banco de España cifra el déficit acumulado de vivienda en torno a las setecientas mil unidades al incluir el ejercicio 2025, cifra que ninguno de los planes vigentes se plantea cubrir en un horizonte temporal definido ni mediante compromisos numéricos concretos.⁷⁸ Esta ausencia de objetivos cuantitativos es, en sí misma, uno de los rasgos más significativos del exceso de contenido político y declarativo que caracteriza a la planificación española en materia de vivienda.

La CPP, tal como está actualmente configurada, no puede dar respuesta a ese déficit por razones que son simultáneamente de escala, de incentivos y de capacidad institucional. En primer lugar, la Administración no dispone de suelo ni de financiación suficientes para liderar

⁷⁸ Banco de España, *Informe Anual 2024*, Madrid, 2025, cap. 4; El gobernador José Luis Escrivá elevó esta estimación hasta las setecientas mil unidades al incluir el déficit proyectado para 2025. *Cfr.* "Escrivá pide al Gobierno planes más concretos para reducir la deuda pública", *El Economista*, 22 de septiembre de 2025.

actuaciones a la magnitud requerida. En segundo lugar, el sector privado carece de incentivos suficientes para participar en programas de CPP a gran escala, dado que el marco regulatorio comprime su margen de rentabilidad hasta niveles que hacen inviable la inversión sin subvención pública directa. En tercer lugar, la CPP funciona razonablemente bien en actuaciones puntuales y acotadas -como demuestran el Plan SUMA o el Plan Vive- pero no está diseñada para operar como mecanismo de producción masiva de vivienda asequible.

El resultado es un modelo que genera ciertas actuaciones valiosas pero de alcance manifiestamente insuficiente. Ni la propuesta autonómica madrileña ni, en menor medida aún, la estatal dan muestra de haber asumido la magnitud real del déficit como punto de partida de su planificación. Los planes vigentes se suceden sin que ninguno de ellos fije un objetivo cuantitativo de cobertura del déficit estructural, sin horizontes temporales que permitan medir el avance acumulado y sin una arquitectura de coordinación interadministrativa que multiplique el efecto de cada actuación. En definitiva, las medidas actualmente en vigor no están dimensionadas a la altura del problema que pretenden resolver. El déficit estructural de vivienda asequible en España exige una respuesta de mayor escala, continuidad y ambición que la que el modelo actual es capaz de ofrecer.

2.2. La cultura de la propiedad y su peso patrimonial en los hogares españoles

Cualquier política de vivienda que aspire a ser eficaz debe tomar en consideración un condicionante estructural que con frecuencia queda al margen del debate técnico: el arraigo histórico y socioeconómico de la propiedad inmobiliaria en la sociedad española. Es cierto que existe una tendencia sostenida hacia modelos de tenencia más próximos a los europeos, en los que el alquiler tiene un peso significativamente mayor. Los datos del INE reflejan que la tasa de hogares en propiedad ha descendido desde en torno al 80% registrado a principios de siglo hasta el 73,3% actual, y que los menores de 35 años propietarios han pasado del 69,3% en 2011 al 36,1% en la actualidad.⁷⁹ Con todo, el alquiler como régimen de tenencia no alcanza el 20% de los hogares, siendo el resto cesión u otras formas de uso. Sin embargo, esta evolución no cancela ni sustituye la realidad patrimonial de las generaciones actuales: según la Encuesta Financiera de las Familias del Banco de España, los activos reales representan el 78,6% de los

⁷⁹ INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*, base 2004, Madrid, 2025; Banco de España, *Encuesta Financiera de las Familias 2022*, Documentos Ocasionales n.º 2413, Madrid, 2024, pp: 21-23

activos totales de los hogares españoles, siendo la vivienda principal el 53% de dicho total.⁸⁰ Para una parte muy significativa de las familias españolas, la vivienda no es únicamente el lugar de residencia, sino el principal -y en muchos casos el único- depósito de ahorro y de riqueza acumulada a lo largo de una vida. Este hecho tiene consecuencias directas sobre el diseño de la política de vivienda: las medidas que ignoren o penalicen la propiedad no solo encontrarán resistencia social, sino que podrían erosionar la base patrimonial y de ahorro de millones de hogares de clase media.

2.3. El trauma post-2008 y el sesgo regulatorio

La crisis inmobiliaria de 2008 dejó una huella profunda en el ordenamiento jurídico español. El estallido de la burbuja especulativa, con sus secuelas de ejecuciones hipotecarias masivas y colapso del sector financiero, generó un consenso político en torno a la necesidad de endurecer el marco normativo de la vivienda. Ese impulso era, en su origen, perfectamente justificado.

El problema radica en que dicho marco se diseñó para contener un exceso de oferta especulativa que ya no existe. En 2006 se visaron en España 865.561 viviendas de obra nueva; en 2024, con un déficit estructural de en torno a las setecientas mil unidades, la cifra se sitúa en 127.721 -el 14,7% del pico.⁸¹ El problema ha cambiado de signo, pero la regulación no.

La LDV es el exponente más claro de ese sesgo: su lógica normativa descansa sobre la premisa de que el problema principal es el comportamiento especulativo del propietario. De ahí la declaración de zonas tensionadas con contención de rentas, la prórroga extraordinaria del arrendamiento y la extensión del concepto de gran tenedor a quienes posean cinco o más inmuebles en dichas zonas.⁸² Una regulación concebida para disciplinar al especulador acaba

⁸⁰ Banco de España, *Encuesta Financiera de las Familias 2022*, op. cit.

⁸¹ Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, *Observatorio de Vivienda y Suelo. Boletín Anual 2024*, Madrid, 2025, pp. 6-12.

⁸² Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE de 25 de mayo de 2023), arts. 3.k) y 18; disposición final 1º.

generando inseguridad jurídica sobre el pequeño propietario, con el previsible efecto de retirada de oferta y agravamiento del problema que pretendía resolver.

2.4. Sobrecarga fiscal, regulatoria y productiva

El precio de la vivienda en España no se explica solo por el mercado. Una parte sustancial de ese precio es, sencillamente, impuesto. Según datos de ASPRIMA recogidos por el Instituto de Estudios Económicos, los tributos pueden representar hasta el 25% del precio final de una vivienda protegida, acumulándose en todas las fases del ciclo inmobiliario: IVA, ITP, AJD, ICIO, IBI e IRPF sobre rendimientos del alquiler.⁸³ La recaudación vinculada a la vivienda alcanza los 52.200 millones de euros anuales -aproximadamente el 3,5% del PIB-, situando a España como el segundo país de la OCDE con mayor tributación efectiva sobre la vivienda en propiedad, con un tipo efectivo del 30,3% frente al 6,5% de media en la Unión Europea. La tributación sobre el alquiler es igualmente desincentivadora: el tipo efectivo español alcanza el 44%, frente al 31% de media europea.⁸⁴ Esta presión fiscal acumulada encarece estructuralmente la promoción y desincentiva tanto la inversión privada como la puesta en alquiler de viviendas existentes. Si se asume, como hace el propio ordenamiento jurídico español, que la vivienda es un servicio de interés general y un pilar del Estado de bienestar,⁸⁵ resulta contradictorio que su producción soporte una carga tributaria que la OCDE sitúa entre las más elevadas del mundo desarrollado. Un bien de primera necesidad no puede ser tratado fiscalmente como un activo especulativo.

A la carga fiscal se suma un marco regulatorio urbanístico que encarece estructuralmente la producción de vivienda asequible. Las normas de planeamiento imponen dotaciones mínimas -como la exigencia de 1,5 plazas de aparcamiento por vivienda fuera de la M-30 en el PGOU de Madrid- cuyo coste de ejecución repercute directamente en el coste -y

⁸³ Instituto de Estudios Económicos, *La fiscalidad de la vivienda en España. Una propuesta de mejora*, Madrid, mayo 2025, p. 14

⁸⁴ Instituto de Estudios Económicos, *op. cit.*, pp. 24 y ss.

⁸⁵ Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE de 25 de mayo de 2023), Preámbulo.

por ende, en el precio final- de la promoción.⁸⁶ A ello se añade la ausencia generalizada de silencio administrativo positivo en los procedimientos de licencias urbanísticas, que genera incertidumbre temporal para el promotor y dilata los plazos de puesta en mercado de nuevas unidades. El resultado es un encarecimiento acumulado del proceso promotor que ninguna política de fomento de la CPP puede ignorar si pretende hacer viable la inversión privada en vivienda asequible.

Por último, el sector de la construcción arrastra un déficit crónico de mano de obra cualificada que actúa como techo productivo independiente de la disponibilidad de suelo o financiación. Según el Banco de España, el 55% de las empresas del sector declararon en 2024 que la escasez de mano de obra limitaba negativamente su actividad.⁸⁷ Este cuello de botella productivo convierte en papel mojado cualquier objetivo cuantitativo de producción de vivienda que no vaya acompañado de políticas activas de formación y captación de trabajadores cualificados.

2.5. La inseguridad jurídica del propietario y el error de focalización

La viabilidad de la CPP en materia de vivienda depende, en última instancia, de que el propietario privado encuentre en el marco jurídico las garantías mínimas que hacen racional su participación. En el modelo actual, esas garantías no existen en grado suficiente. Como se ha expuesto, la LDV genera un entorno de incertidumbre regulatoria que desincentiva estructuralmente la oferta privada de vivienda en alquiler. A ello se suma la dificultad práctica de recuperar la posesión del inmueble ante situaciones de impago u ocupación. El fenómeno de la ocupación ilegal es, en términos estadísticos, reducido -según datos del Ministerio del Interior, en 2024 se registraron 16.426 hechos conocidos por allanamiento de morada y usurpación de inmuebles sobre un parque de aproximadamente veintiséis millones de

⁸⁶ Vid. Ayuntamiento de Madrid, *Plan General de Ordenación Urbana de Madrid*, aprobado por Orden de la Comunidad de Madrid de 17 de abril de 1997 (BOCM núm. 99, de 29 de abril de 1997).

⁸⁷ Banco de España, *Informe Anual 2024*, op. cit.

viviendas.⁸⁸ A ello se añade la llamada inquilokupación -el incumplimiento contractual del inquilino que deja de pagar pero permanece en el inmueble-, fenómeno que no tiene categoría estadística propia por tratarse de una materia civil, pero cuya percepción social genera un efecto disuasorio sobre la oferta considerablemente superior a lo que los datos cuantificables justificarían. No es la ocupación en sí el problema principal, sino la percepción fundada de que el ordenamiento jurídico no garantiza una recuperación ágil del inmueble. El propietario colaborador asume riesgos que el Estado no garantiza ni compensa. En definitiva, la seguridad jurídica no es un requisito accesorio del modelo: es su condición de posibilidad. Sin ella, ningún operador privado estará dispuesto a comprometer las cuantiosas inversiones que la CPP a escala requiere para ser una respuesta real a la crisis habitacional.

Esta exigencia es especialmente acuciante en el ámbito de la vivienda asequible, donde los márgenes de rentabilidad son estructuralmente estrechos por definición. Un proyecto de CPP en este segmento opera con precios regulados, plazos largos y retornos moderados; cualquier contingencia jurídica, un impago prolongado, una ocupación no resuelta o un cambio regulatorio sobrevenido, puede hacer inviable económicamente una operación que ya de por sí exige un esfuerzo de contención del beneficio. En ese contexto, la seguridad jurídica no es una ventaja competitiva sino el presupuesto mínimo sin el cual ningún operador privado serio puede comprometerse en un proyecto de estas características.

Este clima de inseguridad no afecta únicamente al segmento de vivienda asequible o a los programas de CPP, sino al mercado de alquiler en su conjunto, reduciendo la oferta disponible para todos los perfiles de demanda. La paradoja es que los colectivos supuestamente protegidos por estas medidas son precisamente los más perjudicados por sus efectos: ante un marco que no garantiza la recuperación del inmueble ni la rentabilidad mínima de la inversión, el propietario endurece los requisitos de acceso, selecciona los perfiles de menor riesgo o retira su vivienda del mercado. Esta dinámica de selección adversa no es un fallo del mercado, sino el resultado directo de un diseño normativo que confunde los instrumentos de la política de vivienda con los de la política social. La carga de atender a los colectivos en situación de

⁸⁸ Ministerio del Interior, *Estadísticas de Criminalidad*, hechos conocidos por allanamiento de morada y usurpación de inmuebles, 2024, disponible en <https://estadisticasdecriminalidad.ses.mir.es>; última consulta: 19 de marzo de 2026.

exclusión residencial corresponde al Estado, a través de su parque público y de sus servicios sociales. Pretender trasladarla al propietario privado no protege a los vulnerables: los deja sin oferta.

2.6. Asimetría territorial y dispersión del déficit

El déficit de vivienda en España no es un fenómeno uniforme que admita una respuesta unitaria. El Banco de España constata en su Informe Anual 2024 que el desajuste entre oferta y demanda es particularmente significativo en cinco provincias -Madrid, Barcelona, Valencia, Alicante y Málaga- que concentran algo más del 50% del déficit acumulado.⁸⁹ La geografía española, con su diversidad de relieve, densidad poblacional y estructura urbana, hace imposible trasladar mecánicamente un mismo modelo de CPP a realidades tan distintas como un municipio costero de alta presión turística, una capital de provincia con mercado tensionado o un territorio en riesgo de despoblación. A ello se añade que los flujos migratorios, motor principal del crecimiento demográfico reciente, se concentran precisamente en esas zonas de mayor tensión, agravando el desajuste entre oferta y demanda donde ya es más acusado.

Una política de vivienda eficaz exige un marco general que fije objetivos y garantías comunes, pero que deje margen suficiente para que cada Administración territorial lo adapte a su realidad concreta. El problema es que esa coordinación interadministrativa entre Estado, comunidades autónomas y municipios funciona mal en España, con frecuencia bloqueada por tensiones políticas que convierten la vivienda en instrumento de confrontación en lugar de campo de cooperación -como se puede ver entre la AGE y la Comunidad de Madrid. Mientras eso no cambie, cualquier plan nacional de CPP estará condenado a operar de forma fragmentada e ineficiente.

2.7. Insuficiencia del gasto público y de puesta disposición de recursos en vivienda

La CPP no puede sustituir al Estado: puede complementarlo, multiplicar su capacidad y movilizar recursos privados, pero necesita que el sector público cumpla su parte. En España, esa parte es estructuralmente insuficiente. El gasto público en vivienda se sitúa en el 0,5% del PIB, frente a la media de la Unión Europea del 1,2%, según datos de Eurostat correspondientes

⁸⁹ Banco de España, *Informe Anual 2024*, op. cit., p. 167.

a 2023.⁹⁰ España gasta, en términos relativos, menos de la mitad que la media europea en este ámbito, en un momento en que el déficit estructural de vivienda es uno de los más acusados del continente. Esta insuficiencia tiene una consecuencia directa sobre la CPP: si el Estado no aporta suelo en condiciones razonables ni financiación que reduzca el coste de capital del proyecto, el socio privado no puede compensar esa carencia asumiendo márgenes que ya de por sí son estrechos. La CPP no es un mecanismo para que el Estado se ahorre lo que le corresponde gastar, es un instrumento para multiplicar el efecto de lo que gasta. Sin inversión pública suficiente como palanca, la colaboración con el sector privado no tiene sobre qué apoyarse.

El conjunto de los factores analizados dibuja un panorama que, a estas alturas, resulta difícil de ignorar: el problema de la vivienda en España no se está tomando en serio. No porque las soluciones sean sencillas -no lo son- sino porque las medidas adoptadas hasta ahora responden con demasiada frecuencia a la lógica de la confrontación política antes que a la magnitud real del déficit. Los planes se anuncian, las leyes se aprueban y las cifras no mejoran. Detrás de cada estadística hay personas que no pueden emanciparse, familias que destinan una parte insostenible de sus ingresos a la vivienda y jóvenes que han dejado de plantearse siquiera la posibilidad de acceder a un hogar propio y formar una familia. Cualquier propuesta que pretenda estar a la altura de ese problema debe empezar por reconocerlo sin eufemismos. El capítulo siguiente intenta hacerlo.

⁹⁰ Eurostat, *General government total expenditure on housing and community amenities*, 2023 (gov_10a_exp), Table 1, disponible en <https://ec.europa.eu/eurostat>; última consulta 19 de marzo de 2026.

CAPÍTULO V. PROPUESTA DE REDISEÑO DEL MODELO

El acceso a la vivienda en España constituye el reto más complejo al que se enfrenta el ordenamiento jurídico y la política pública en el momento presente. No existe una solución única, inmediata ni políticamente neutral. Cualquier propuesta que ignore esa complejidad - que simplifique el problema a una sola causa o que pretenda resolverlo con un único instrumento- está condenada a reproducir los errores que el capítulo precedente ha puesto de manifiesto. Lo que se propone a continuación no es un modelo cerrado sino un marco de actuación: un conjunto de reformas y medidas que, tomadas en su conjunto, aspiran a reorientar la relación entre el sector público y el sector privado en materia de vivienda hacia un equilibrio más eficaz, más justo y sostenible. La CPP ocupa el centro de esa propuesta no porque sea la solución universal al problema, sino porque es el único instrumento que exige y articula la participación activa de todos los actores relevantes. Pero la CPP sola no basta, necesita un marco general que esté a la altura del problema. Reformar ese marco es tan parte de la propuesta como los instrumentos concretos que se describen a continuación.

1. PRINCIPIOS TRANSVERSALES

Toda propuesta de rediseño del modelo de vivienda debe partir de un conjunto de principios que actúen como marco de referencia para el conjunto de las medidas. El primero es el principio de **responsabilidad**: la propuesta solo funciona si todas las partes implicadas actúan de buena fe y asumen el papel que les corresponde. El segundo es el principio de **proporcionalidad**: el marco normativo, fiscal y administrativo debe calibrarse a la magnitud real del problema, abandonando estándares y lógicas diseñadas para un contexto distinto al actual. El tercero es el principio de **equilibrio** de intereses: la CPP solo funciona si tanto el socio público como el privado obtienen un retorno razonable. Un modelo que exige al privado asumir los riesgos de la política social sin compensación adecuada no tiene socios; y un modelo que no exige nada al privado no es colaboración sino subvención encubierta. El cuarto es el principio de **neutralidad**: las propuestas que se formulan a continuación no responden a una agenda política determinada sino a lo que el análisis del problema, los datos disponibles y la experiencia comparada indican que podrían funcionar. La vivienda no puede seguir siendo rehén de la confrontación política mientras el déficit crece y el problema que acarrea se agrava. Finalmente, el quinto es el principio de **incentivo**: la propuesta no se construye sobre la lógica de la sanción o la obligación sino sobre la del fomento. El objetivo es hacer que el sector

privado quiera ser partícipe de la solución, creando las condiciones que hagan de la colaboración la opción más racional y atractiva para todos los actores.

2. MARCO JURÍDICO Y SEGURIDAD

2.1. Agilización administrativa

La burocracia es uno de los principales cuellos de botella que impiden que la oferta de vivienda responda a la demanda con la rapidez que la situación exige. La reforma propuesta parte de un cambio de filosofía: sustituir el control previo por la supervisión a posteriori.

El primer instrumento es la **declaración responsable**, figura ya reconocida en el art. 69 de la Ley 39/2015 y aplicada en materia urbanística en diversas comunidades autónomas, pero cuya extensión a la nueva edificación de vivienda sigue siendo marginal.⁹¹ Bajo este modelo, el promotor declara que cumple los requisitos legales y técnicos e inicia la actividad de inmediato, sin esperar autorización previa. La Administración supervisa a posteriori y puede paralizar el proyecto ante incumplimientos.

El segundo instrumento es el **silencio administrativo positivo**. El art. 11.4 del Real Decreto Legislativo 7/2015 establece actualmente el silencio negativo para las obras de edificación de nueva planta -existe una parcial derogación de la disposición por pertenecer la competencia en la materia a las CCAA.⁹² A pesar del complejo debate competencial entre el Estado y las comunidades autónomas que ha generado esta regulación, la vocación del legislador por el silencio negativo en materia urbanística es clara y persistente. Se propone revertir esta tendencia introduciendo el silencio positivo para los procedimientos de vivienda asequible en suelo urbano o urbanizable cuando la solicitud sea conforme con la ordenación urbanística vigente, extendiéndolo progresivamente al resto de la actividad promotora.

⁹¹ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015), art. 69.

⁹² Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015), art. 11.4; *Cfr.* STC 143/2017, de 14 de diciembre, FJ 23.º

La contrapartida necesaria a ambas medidas es la creación de **consejos de supervisión** con capacidad real de intervenir y paralizar proyectos irregulares. Se trata de buscar un control concentrado en la verificación del cumplimiento, no en la autorización previa.

Cabe plantearse además una simplificación profunda de la normativa en materia de vivienda y, más específicamente, en materia de CPP. El objetivo es crear un marco accesible para todo tipo de agentes. Las barreras de entrada deben ser lo suficientemente bajas como para que un pequeño propietario, una cooperativa o un promotor local puedan participar.

2.2. Seguridad jurídica

La CPP en materia de vivienda asequible solo puede funcionar si el propietario o promotor privado que entra en el modelo tiene garantías reales de que el Estado cumple su parte. El modelo actual traslada al privado riesgos que son propios de la política pública. La propuesta invierte esa lógica.

El primer instrumento es la creación de un **fondo público de garantía de rentas**. Cuando un inquilino deja de pagar en el marco de un programa de CPP, el Estado se subroga en el pago de la renta y recupera posteriormente lo adeudado por las vías que correspondan. El propietario colaborador cobra siempre. Este mecanismo eliminaría el principal riesgo que hoy disuade al promotor privado de colaborar en CPP o al pequeño propietario de poner su vivienda en el mercado de alquiler asequible y hace innecesaria la selección adversa de perfiles de menor riesgo. Su coste para el Estado sería marginal comparado con el efecto movilizador sobre la oferta privada, y se podría ir construyendo a lo largo del tiempo, conforme se vaya ampliando el número de proyectos CPP.

El segundo instrumento es la **agilización del procedimiento de recuperación de la posesión**. Se propone establecer plazos máximos vinculantes para la resolución de los procedimientos por impago en el marco de programas de CPP. La agilización de estos procedimientos corresponde al ámbito del derecho procesal civil y excede estrictamente el objeto del presente trabajo. Sin embargo, sus efectos sobre la seguridad jurídica del propietario colaborador son tan directos que no pueden ignorarse. Una propuesta de solución completa al problema de la vivienda debe, cuando menos, plantear respuestas en todos aquellos ámbitos que interfieran negativamente en el modelo, aunque no sean de naturaleza estrictamente administrativa.

Conviene precisar, por último, el perímetro del modelo. La CPP no es un sustituto de la política social del Estado sino un complemento de la política de vivienda. La atención a los colectivos en situación de exclusión severa es responsabilidad indelegable del Estado y debe articularse a través de instrumentos propios -parque público, subsidios directos y servicios sociales. Los mecanismos que pretenden proteger a estos colectivos trasladando la carga al propietario privado -topes de renta, prórrogas extraordinarias, suspensión de lanzamientos- no solo no los protegen, sino que reducen la oferta disponible para ellos. Estos deben ser sustituidos por instrumentos de protección directa desde el Estado. Confundir ese ámbito con el de la CPP no protege a los vulnerables. Los deja sin oferta.

3. REFORMA FISCAL

El sistema fiscal sobre la vivienda en España grava todas y cada una de las fases del ciclo inmobiliario. La reforma propuesta intenta que la fiscalidad deje de ser un obstáculo para la producción de vivienda asequible y se convierta en un instrumento de fomento.

El punto de partida es la creación de una **categoría legal de vivienda asequible** -basado en el modelo neerlandés- definida por un umbral de precio objetivo por territorio.⁹³ Todo inmueble cuya renta o precio de venta se sitúe por debajo de ese umbral quedaría automáticamente sujeto a un régimen fiscal favorable, sin necesidad de calificación administrativa discrecional. El umbral se fijaría en función de la renta media de los hogares en cada mercado, lo que permite adaptar la figura a la heterogeneidad territorial del déficit. Esta figura aportaría al ordenamiento español algo de lo que carece: una definición jurídica clara y operativa de qué es vivienda asequible, desvinculada de la calificación administrativa de VPO. En consecuencia, permitiría que todo el público propietario de vivienda para la promoción en alquiler pudiese participar en la solución.

El régimen fiscal favorable se articula en cuatro ejes. El primero es la **producción de vivienda asequible**: extensión del tipo del 4% de IVA a toda vivienda bajo el umbral, hoy limitado a VPO de régimen especial; bonificación obligatoria del ICIO; e incentivos en el

⁹³ Vid. Van Deursen, H., *The People's Housing: Woningcorporaties and the Dutch Social Housing System. Part 2: The Mechanics*, Joint Center for Housing Studies, Harvard University, agosto 2023, disponible en https://www.jchs.harvard.edu/sites/default/files/research/files/harvard_jchs_the_peoples_housing_mechanics_van_deursen_2023.pdf; última consulta 26 de marzo de 2026.

Impuesto sobre Sociedades para entidades dedicadas a la promoción y arrendamiento asequible, condicionados al mantenimiento del precio durante el horizonte del proyecto.⁹⁴

El segundo eje es el **alquiler de vivienda asequible**: incremento significativo de la reducción en IRPF para arrendadores bajo el umbral, planteando incluso la posibilidad de reducir el 100%; bonificación obligatoria del IBI para vivienda en alquiler asequible, y exención en el Impuesto sobre el Patrimonio de los inmuebles arrendados bajo el umbral, eliminando un desincentivo que hoy penaliza al propietario colaborador.

El tercer eje son las **operaciones de CPP con suelo público en régimen concesional**. Cuando la Administración cede suelo público mediante derecho de superficie para promover vivienda con algún tipo de protección con posterior reversión del inmueble, se propone la no sujeción o exención en todos los tributos aplicables: tipo 0% en IVA, exención en ITP y AJD, y bonificación total del ICIO. Esta es una propuesta propia que va más allá de lo actualmente previsto en el ordenamiento. La ausencia de imposición sobre la vivienda protegida en el modelo concesional es condición de viabilidad del proyecto, no un privilegio fiscal.⁹⁵

El cuarto eje recoge **medidas dirigidas a la vivienda libre** que, por su repercusión positiva en el peso de las viviendas asequibles y protegidas, no pueden ignorarse. Se propone la no sujeción en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones para transmisiones destinadas a vivienda principal del adquirente o al dinero destinado a su reinversión en vivienda principal - con un tope- y la reducción del ITP en la primera adquisición de vivienda habitual, eliminando barreras que hoy retrasan el acceso de las clases medias a la propiedad.

4. OFERTA Y PRODUCCIÓN

El incremento de la oferta es, con diferencia, el reto más urgente del modelo. Las propuestas que se formulan a continuación parten de una premisa: las medidas deben priorizarse en función de lo que se necesita, no de lo que se desearía. El criterio de ordenación es la capacidad de producir efecto real sobre el déficit en el menor tiempo posible.

⁹⁴ *Vid.* Soto Moya, M. del M., *op. cit.*, tema 6 y 8.

⁹⁵ *Cfr.* "Estudio introductorio", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 1/2024.

En el **corto plazo**, las mayores ganancias de oferta proceden de movilizar lo que ya existe. El régimen fiscal favorable descrito en el bloque anterior es el principal instrumento para sacar vivienda vacía al mercado. Para los casos en que la desocupación obedece a causas ajenas a la voluntad del propietario -litigios sucesorios, herencias sin resolver, bloqueos registrales- se propone una figura de **cesión temporal de gestión administrativa**: la Administración gestiona el inmueble como vivienda asequible durante la duración del litigio, depositando la renta íntegra a disposición del titular que resulte reconocido. No es expropiación sino gestión temporal con plena garantía del derecho de propiedad. Se propone asimismo facilitar y agilizar los **permisos para nuevos establecimientos hoteleros y alojamientos turísticos**, de forma que la demanda turística encuentre acomodo en oferta específicamente diseñada para ese fin y no compita con la vivienda residencial. Esta medida, combinada con una regulación efectiva de las viviendas de uso turístico, permitiría recuperar para el mercado residencial una parte del parque hoy destinado a ese uso, sin perjudicar una actividad económica esencial para amplias capas de la población trabajadora.

En el **medio plazo**, las medidas estructurales de mayor impacto son cuatro. La primera es la **liberación de suelo**: la transformación de suelo rústico en suelo urbanizable listo para edificar tarda en España entre diez y quince años, llegando en algunos casos a superar los veinte.⁹⁶ El objetivo es precisamente convertir lo que hoy es un proceso de largo plazo en uno de medio plazo mediante las reformas propuestas. La agilización de estos plazos mediante simplificación procedimental, coordinación interadministrativa y reducción de cargas burocráticas es condición necesaria para que la oferta pueda responder a la demanda en un horizonte razonable. La segunda es el **cambio de uso temporal de parcelas comerciales y dotacionales** hacia uso residencial asequible durante un período prolongado, permitiendo incorporar suelo ya desarrollado al mercado sin necesidad de nuevos procesos de urbanización. La tercera es la **habilitación de la construcción vertical** sobre edificios existentes, que permite densificar sin consumir nuevo suelo. Requiere una reforma de la Ley de Propiedad Horizontal para reducir las mayorías necesarias y una adaptación de la normativa urbanística. Los ingresos que genera para las comunidades de propietarios pueden destinarse al mantenimiento del edificio, a la mejora de su eficiencia energética y a obras de accesibilidad; y en los casos en

⁹⁶ Colliers y Asociación de Promotores y Constructores de España, *Necesidad de suelo en España 2024*, octubre 2024.

que la estructura lo permita, la operación genera además nuevas unidades residenciales que se incorporan directamente al mercado. La cuarta es la **adaptación normativa a las nuevas realidades de la demanda**. Los criterios de tamaño mínimo, dotaciones obligatorias y tipologías admitidas deben revisarse para acoger formas de housing que el mercado ya está generando -coliving, vivienda para estudiantes y trabajadores móviles, hogares unipersonales- pero que la normativa vigente no facilita o directamente no contempla.

En el **largo plazo**, dos transformaciones son imprescindibles. La primera es el fomento de la **industrialización y modularización de la construcción**, que reduce costes, acorta plazos y reduce la dependencia de mano de obra cualificada escasa. La segunda es la **rehabilitación y transformación del parque existente** para adaptarlo a los estándares actuales de habitabilidad, eficiencia energética y nuevas formas de uso. Millones de viviendas en mal estado o inadecuadas para la demanda actual podrían volver al mercado con los incentivos adecuados, conectando además con los fondos europeos disponibles para este fin.⁹⁷

5. INSTRUMENTOS CENTRALES DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA E INVERSIÓN INSTITUCIONAL

Este apartado busca articular los instrumentos que, en cierto sentido, definen la CPP en materia de vivienda. No obstante, su eficacia dependería de que el marco jurídico, fiscal y de oferta establecido en los ejes anteriores esté en su lugar.

La **cesión de suelo público en derecho de superficie** debe ser el elemento central de cualquier estrategia seria. El suelo público es el recurso más escaso con que cuenta la Administración. Emplearlo en cesión en lugar de enajenarlo permite recuperarlo al término del plazo sin perder su vocación de servicio. El modelo vigente -referenciado en el Plan SUMA y el Plan Vive madrileño- debe evolucionar en dos direcciones. La cesión ha de ser renovable cuando el operador acredite mantenimiento adecuado, continuidad en la gestión y preservación del precio asequible. Y la Administración no debería ser la única que identifique qué parcelas tienen potencial residencial. Abrir cauces formales para que el sector privado presente propuestas sobre suelo público concreto -sometidas a las respectivas evaluaciones-

⁹⁷ Cfr. Comisión Europea, *op. cit.*, pp. 9-10.

multiplicaría la capacidad de detección de oportunidades y reduciría la inercia que hoy lastra la movilización del patrimonio público.

Esta estructura es especialmente atractiva para los **inversores institucionales de largo plazo**, como fondos de pensiones o aseguradoras. Son actores con una lógica inversora que encaja de forma natural en el modelo, ya que buscan retornos moderados pero seguros en horizontes de inversión muy largos. La vivienda asequible sobre suelo público cedido les ofrece exactamente eso, siempre que el marco regulatorio sea estable y el riesgo jurídico esté acotado. Incorporarlos al parque asequible no es una concesión ideológica; ante un déficit próximo a las 700.000 unidades, es una necesidad.

El **arrendamiento con opción de compra** *-rent-to-buy-* completa el esquema de acceso. La figura existe en el ordenamiento, pero carece de regulación propia y de un marco de fomento que la haga operativa. Es necesario dotarla de seguridad jurídica suficiente y articularla como instrumento activo de política de vivienda, lo que la convertiría en una vía real de acceso a la propiedad para quienes tienen vocación de compra, pero no pueden materializarla hoy.

La propuesta añade dos elementos. El primero es la **extensión indefinida de la calificación protegida**. La vivienda construida sobre suelo público no debe descalificarse salvo en condiciones muy tasadas, evitando que el parque protegido se evapore por el mero transcurso del tiempo como ha ocurrido históricamente. El segundo es la **consolidación del derecho de tanteo y retracto** a favor de la Administración y de los inversores institucionales acreditados. En cualquier transmisión, el parque debe poder mantenerse sin necesidad de nueva inversión pública.

Todos estos instrumentos requieren un **marco financiero y de planificación estable**. Los Planes Estatales de Vivienda deben dejar de ser subvenciones cuatrienales ligadas al ciclo político y convertirse en marcos de referencia plurianuales -con horizonte mínimo de diez a quince años- a los que CCAA y entidades locales puedan acogerse con independencia de su orientación política. Su dotación debe estar a la altura de la emergencia habitacional que el Banco de España ha cuantificado y alcanzar niveles proporcionales a los de nuestros socios

comunitarios, cuando la media comunitaria más que duplica nuestro gasto en vivienda.⁹⁸ Su diseño debe reconocer las diferencias estructurales entre territorios. El problema no es igual en Madrid que en Teruel.

Además, se propone la creación de un **organismo independiente** -Autoridad administrativa independiente- cuya función sería velar por que los instrumentos de la política de vivienda funcionan conforme a los objetivos para los que fueron diseñados.⁹⁹ Finalmente, la arquitectura se completa con una **plataforma pública de datos** de oferta y demanda. Con las herramientas tecnológicas disponibles hoy, no aprovecharlas para poner información homogénea -esfuerzo económico, disponibilidad de suelo, evolución de precios por municipio- a disposición de todos los participantes sería un desperdicio difícil de justificar.

6. DIMENSIÓN TERRITORIAL Y COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA

6.1. Coordinación interadministrativa

El déficit de vivienda en España no se distribuye de forma homogénea -más de la mitad se concentra en cinco provincias.¹⁰⁰ Las medidas propuestas en los bloques anteriores solo pueden desplegar su efecto pleno si existe coordinación interadministrativa. La coordinación entre Estado, comunidades autónomas y ayuntamientos es hoy uno de los principales cuellos de botella del modelo, y no por razones técnicas, sino políticas. Incentivos distintos, competencias solapadas e intereses con frecuencia contrapuestos bloquean una colaboración que el modelo exige. La propuesta se articula en tres planos.

En el plano jurídico, se propone el establecimiento de mecanismos de coordinación obligatoria entre administraciones en materia de suelo y vivienda, con plazos vinculantes de respuesta y consecuencias jurídicas ante su incumplimiento. Para los proyectos de CPP que impliquen competencias de varios niveles administrativos, se propone una ventanilla única

⁹⁸ Eurostat, *op. cit.*

⁹⁹ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, art. 109.2 (BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015).

¹⁰⁰ Banco de España, Informe Anual 2024, *op. cit.*, cap. 4.

interadministrativa que concentre la tramitación y elimine la duplicidad de procedimientos que hoy lastra cualquier operación de cierta envergadura.

En el plano técnico, la interoperabilidad de los registros urbanísticos y catastrales entre administraciones es una asignatura pendiente de enorme coste de oportunidad. La digitalización y homogeneización de los procedimientos de licencias y autorizaciones reduciría fricciones y facilitaría la entrada de operadores que hoy evitan mercados locales por la complejidad administrativa.

En el plano financiero se encuentra la palanca más potente. El acceso a los fondos de los Planes Estatales de Vivienda debe condicionarse a que las administraciones receptoras cumplan estándares mínimos de coordinación y responsabilidad.

6.2. Una visión a largo plazo: reequilibrio territorial

Las medidas propuestas en los bloques anteriores actúan sobre el déficit donde este existe hoy. Pero el déficit existe donde existe en gran medida porque la actividad económica, las oportunidades reales y los servicios se concentran en un número reducido de grandes ciudades. Abordar esa concentración es una tarea de mayor ambición y horizonte más largo que la de este trabajo, pero ignorarla mermaría el alcance de cualquier propuesta que aspire a ser completa.

La deslocalización de actividad económica de los grandes polos urbanos hacia metrópolis de tamaño medio, la mejora de la conectividad entre ciudades y sus áreas metropolitanas y el desarrollo de ciudades satélite con servicios reales -no dormitorios- son medidas que actuarían sobre las causas más profundas del problema. No requieren el resto de la propuesta para funcionar, ni el resto de la propuesta las requiere a ellas. Son complementarias, pero apuntan a una conversación que este país tiene pendiente sobre el modelo de ciudad y territorio que quiere construir.

CONCLUSIONES

El presente trabajo pone de manifiesto que el acceso a la vivienda en España constituye un problema estructural que el ordenamiento jurídico vigente no está en condiciones de resolver con los instrumentos actuales. El gran déficit acumulado no es el resultado de una coyuntura adversa sino de décadas de insuficiencia en la escala de la respuesta pública, de una fiscalidad que desincentiva la producción y el alquiler, y de un marco regulatorio que genera inseguridad jurídica sobre el propietario colaborador precisamente cuando más se necesita su participación.

La colaboración público-privada es el instrumento que mejor puede articular una respuesta eficaz y ocupar ese vacío en el modelo actual. El modelo madrileño demuestra que España tiene capacidad técnica para ejecutar actuaciones de CPP a escala relevante cuando el marco de incentivos está correctamente diseñado. El problema es que ese modelo opera de forma aislada, sin el respaldo de una reforma fiscal, administrativa y normativa que lo haga extensible al conjunto del territorio.

La propuesta formulada aspira a ofrecer ese marco: una reforma articulada en ejes que actúen de forma conjunta sobre la producción, el alquiler, la seguridad jurídica y la coordinación interadministrativa. Su viabilidad depende, en última instancia, de que la política de vivienda deje de ser un instrumento de confrontación política para convertirse en un compromiso sostenido en el tiempo, con objetivos cuantitativos vinculantes y dotación presupuestaria proporcional al déficit. La CPP puede ser el vehículo de ese esfuerzo. Lo que no puede seguir siendo es una promesa declarada en los planes y ausente en los resultados.

BIBLIOGRAFÍA

1. LEGISLACIÓN

Ley de 19 de abril de 1939, estableciendo un régimen de protección a la vivienda de renta reducida y creando un Instituto Nacional de la Vivienda, encargado de su aplicación (BOE de 20 de abril de 1939).

Decreto 2131/1963, de 24 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Legislación sobre Viviendas de Protección Oficial (BOE de 6 de septiembre de 1963).

Constitución Española de 1978.

Real Decreto 2455/1980, de 7 de noviembre, sobre financiación y seguimiento del programa 1981-1983 de construcción de viviendas de protección oficial (BOE núm. 271, de 11 de noviembre de 1980).

Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (BOE núm. 251, de 20 de octubre de 1993).

Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, aprobado por Orden de la Comunidad de Madrid de 17 de abril de 1997 (BOCM núm. 99, de 29 de abril de 1997).

Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades (BOE núm. 288, de 28 de noviembre de 2014).

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015).

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015).

Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015).

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (BOE núm. 272, de 9 de noviembre de 2017).

Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda (BOE núm. 187, de 8 de julio de 2020).

Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025 (BOE núm. 16, de 19 de enero de 2022).

Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE de 25 de mayo de 2023).

2. JURISPRUDENCIA

STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2.º

STC 7/2010, de 27 de abril, FJ 7.º

STC 143/2017, de 14 de diciembre, FJ 23.º

3. OBRAS DOCTRINALES

Barnés, J., “La distribución de competencias legislativas en materia de urbanismo y vivienda”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 79 (II), 2007, pp. 86-95.

“Estudio introductorio”, *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 1/2024, pp. 8-43

García Montalvo, J. y Raya, J. M., “La colaboración público-privada y su relevancia cuantitativa en la mejora de la eficiencia del gasto público en el sector de la vivienda en España”, *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 1/2024, pp. 55-67.

Gimeno Feliú, J. M. *et al.*, *La gobernanza de los contratos públicos en la colaboración público-privada*, Cambra Oficial de Comerç, Indústria i Navegació de Barcelona, 2018.

Iglesias González, F., “Distribución competencial entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales en materia de vivienda”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 59, 2022, pp. 35-64.

Iglesias González, F., “La intervención pública en el mercado de la vivienda como política social: problemas actuales y soluciones posibles”, *Documentación Administrativa*, núm. 271-272 (2005), pp. 521-523.

Instituto de Estudios Económicos, *La fiscalidad de la vivienda en España. Una propuesta de mejora*, Madrid, mayo 2025.

Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, *Proyecto de Real Decreto por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2026-2030*, Madrid, 2025.

Mora Gallego, A., “Breve análisis de la situación en materia de vivienda de la figura formal de la colaboración público-privada (CPP) en España”, *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 1/2024, pp. 88-97.

Moya González, L., “La vivienda de promoción pública. Análisis de la actividad en Madrid en los últimos años y propuestas para el futuro”, *Cuadernos de Investigación Urbanística*, núm. 43, 2004, pp. 1-100.

Ponce Solé, J., *El Derecho de la Unión Europea y la vivienda. Análisis de experiencias nacionales e internacionales*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 2019.

Rodríguez López, J., *Políticas de vivienda en un contexto de exceso de oferta*, Documento de Trabajo del Laboratorio de Alternativas núm. 155/2009, Fundación Alternativas, Madrid, 2009.

Salcedo Gómez, J., “El régimen de vivienda protegida en España. La colaboración público-privada: su importancia para contribuir a paliar el problema del acceso a la vivienda”, *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 1/2024, pp. 69-76.

Soto Moya, M. del M. (dir.), *Régimen jurídico de la vivienda, en especial, algunos aspectos tributarios*, Atelier, Barcelona, 2023.

Trilla, C., *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*, Fundación “la Caixa”, Barcelona, 2001.

Trilla Bellart, C., “La colaboración público-privada y su magnitud cuantitativa para el aumento de la eficiencia del gasto público en el sector de la vivienda en España”, *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 1/2024, pp. 78-95.

Van-Halen Rodríguez, J., “La política de la vivienda en España: una aproximación histórica”, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2016.

4. RECURSOS DE INTERNET

Banco de España, *Encuesta Financiera de las Familias 2022*, Documentos Ocasionales n.º 2413, Madrid, 2024, disponible en

<https://www.bde.es/f/webbe/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasionales/24/Fich/do2413.pdf>; última consulta 26 de marzo de 2026.

Banco de España, *Informe Anual 2024*, Madrid, 2025, disponible en https://www.bde.es/f/webbe/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/24/Fich/InfAnual_2024.pdf; última consulta 26 de marzo de 2026.

Colliers y Asociación de Promotores y Constructores de España, *Necesidad de suelo en España 2024*, octubre 2024, disponible en https://apce.es/wp-content/uploads/2024/11/Informe-Necesidad-de-suelo-en-Espana-2024_Nov.-2024_compressed.pdf; última consulta 26 de marzo de 2026.

Comisión Europea, *Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*, COM(2004) 327 final, Bruselas, 2004, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0327:FIN:ES:PDF>; última consulta 14 de marzo de 2026.

Comisión Europea, *Plan Europeo de Vivienda Asequible*, COM(2025) 1025 final, Estrasburgo, 2025, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC1025>; última consulta 26 de marzo de 2026.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General n.º 3 (1990), *La índole de las obligaciones de los Estados Partes*, disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1452.pdf>; última consulta 14 de marzo de 2026.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General n.º 4 (1991), *El derecho a una vivienda adecuada*, disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf>; última consulta 14 de marzo de 2026.

Comunidad de Madrid, Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, *Plan Vive*, disponible en <https://www.comunidad.madrid/plan-vive>; última consulta 26 de marzo de 2026.

Comunidad de Madrid, *La Comunidad de Madrid recurre ante el Tribunal Constitucional la Ley de Vivienda del Gobierno central por invasión de competencias*, nota de prensa, 19 de julio de 2023, disponible en <https://www.comunidad.madrid/noticias/2023/07/19/comunidad-madrid-recurre-tribunal-constitucional-ley-vivienda-gobierno-central-invasion-competencias>; última consulta 26 de marzo de 2026.

Comunidad de Madrid, *Plan de Choque de Vivienda 2026/2027*, Dirección General de Medios de Comunicación, nota de prensa, Madrid, 2025, disponible en <https://www.comunidad.madrid/file/498679/download>; última consulta 26 de marzo de 2026.

De Benito, C., “El aval del ICO para que los jóvenes compren su primera vivienda moviliza sólo un 10% de los 2.500 millones previstos”, *El Español*, 16 de febrero de 2026, disponible en https://www.elespanol.com/invertia/observatorios/vivienda/20260216/aval-ico-jovenes-compren-primera-vivienda-moviliza-solo-millones-previstos/1003744129050_0.html; última consulta 16 de marzo de 2026.

EMVS, *Plan Suma Vivienda*, Madrid, 2024, disponible en <https://www.emvs.es/Vivienda/Suma/Documents/Descripci%C3%B3n-Plan-Suma-Vivienda.pdf>; última consulta 26 de marzo de 2026.

“Europa lanza un mensaje de unidad para solucionar el problema de la vivienda”, *El Correo Gallego*, 10 de marzo de 2026, disponible en <https://www.elcorreogallego.es/economia/2026/03/10/europa-lanza-mensaje-unidad-solucionar-127781998.html>; última consulta 26 de marzo de 2026.

Eurostat, *General government total expenditure on housing and community amenities*, 2023 (gov_10a_exp), Table 1, disponible en <https://ec.europa.eu/eurostat>; última consulta 19 de marzo de 2026.

INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*, base 2004, Madrid, 2025, disponible en <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=9994&L=0>; última consulta 26 de marzo de 2026.

Ministerio del Interior, *Estadísticas de Criminalidad*, hechos conocidos por allanamiento de morada y usurpación de inmuebles, 2024, disponible en <https://estadisticasdecriminalidad.ses.mir.es>; última consulta 19 de marzo de 2026.

Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, *Observatorio de Vivienda y Suelo. Boletín Anual 2024*, Madrid, 2025, disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/vivienda-agenda-urbana/Documents/2025/040725-ObservatoriodeviviendaysueloBoletnanual24.pdf>; última consulta 26 de marzo de 2026.

Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, *Proyecto de Real Decreto por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2026-2030*, disponible en <https://www.mivau.gob.es/el-ministerio/buscador-participacion-publica/real-decreto-por-el-que-se-regula-el-plan-estatal-de-vivienda-2026-2030>; última consulta 26 de marzo de 2026.

Parlamento Europeo, Comisión Especial sobre la Crisis de la Vivienda, *Informe sobre la crisis de la vivienda en la Unión Europea, con el objetivo de proponer soluciones para una vivienda digna, sostenible y asequible*, A10-0025/2026, Estrasburgo, 25 de febrero de 2026, disponible en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2026-0025_ES.pdf; última consulta 26 de marzo de 2026.

Real Academia Española, *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*, disponible en <https://dpej.rae.es/lema/colaboraci%C3%B3n-p%C3%ABlico-privada>; última consulta 14 de marzo de 2026.

Van Deursen, H., *The People's Housing: Woningcorporaties and the Dutch Social Housing System. Part 2: The Mechanics*, Joint Center for Housing Studies, Harvard University, agosto 2023, disponible en https://www.jchs.harvard.edu/sites/default/files/research/files/harvard_jchs_the_peoples_housing_mechanics_van_deursen_2023.pdf; última consulta 26 de marzo de 2026.

World Bank, *Public-Private Partnerships Reference Guide*, versión 3.0, Washington D.C., 2017, disponible en <http://hdl.handle.net/10986/29052>; última consulta 14 de marzo de 2026.

Yoldi, M., “El Banco de España avisa de que el déficit de vivienda sumará 100.000 más en 2025”, *El Economista*, 22 de septiembre de 2025, disponible en <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/13556721/09/25/escriva-pide-al-gobierno->

[planes-mas-concretos-para-reducir-la-deuda-publica.html](#); última consulta 26 de marzo de 2026