



Colaboración público-privada en materia de vivienda asequible

Análisis de la situación actual,
experiencias, retos y propuestas

Cátedra de vivienda digna y sostenible

Colección Estudios - N°.7

Noviembre 2025

Con la colaboración de:



**BARCELONA
SCHOOL OF
MANAGEMENT**



**Fundación
Metropolitan
House**

Contenidos

Presentación	5
Resumen ejecutivo	6
1. Introducción	10
2. La vivienda asequible	12
3. Espacios para la colaboración público-privada	28
4. Casos de estudio: éxitos y fracasos	39
6. Conclusiones y recomendaciones	53
Bibliografía	55
Colección de estudios de la Cátedra de Vivienda Digna y Sostenible	56

Índice de tablas

Tabla 1. Tipos de vivienda asequible	15
Tabla 2. Resumen de instrumentos nacionales y autonómicos	22
Tabla 3. Modelos de gobernanza y copropiedad público-privada	31
Tabla 4. Situación actual de las HA en diferentes países europeos	35
Tabla 5. Comparativa de tipologías de fondos para vivienda asequible	37
Tabla 6. Buenas prácticas y errores a evitar	47

Índice de figuras

Gráfico 1. Porcentaje mediano de la renta bruta destinado a vivienda en 2022	23
Gráfico 2. Porcentaje de hogares en sobreesfuerzo por países en 2022	23
Gráfico 3. Porcentaje de hogares en sobreesfuerzo por CC.AA. en 2022	24
Gráfico 4. Porcentaje promedio de renta neta destinado al alquiler por CC.AA. en 2022	25
Gráfico 5. Formas de residencia de los hogares jóvenes en 2022	26

Presentación

Este estudio es el séptimo trabajo de investigación aplicada de la Cátedra de Vivienda Digna y Sostenible de la UPF Barcelona School of Management, un espacio de reflexión que nace de la colaboración con la Fundación Metropolitan House, con el objetivo de analizar el sector inmobiliario desde una perspectiva social, medioambiental y económica. Específicamente, la cátedra se plantea:

- Generar y desarrollar el conocimiento sobre las políticas del hábitat de una visión económica, fiscal y financiera, social y de gestión, orientada a la mejor calidad de vida de los ciudadanos, a preservar el medio ambiente, la eficiencia y la sostenibilidad del sector inmobiliario.
- Desarrollar actividades de transferencia de conocimiento y divulgación del conocimiento generado, a partir de la organización de jornadas y conferencias, publicación de artículos divulgativos, elaboración de casos de estudio, entre otros.
- Desarrollamos actividades relacionadas con la formación y capacitación de los profesionales del sector inmobiliario, a partir de la creación de programas de formación, prácticas en empresas inmobiliarias, etc.
- Estos estudios se comprometen con el objeto de realizar investigaciones de impacto para transferir el conocimiento a la sociedad. Además, este trabajo de investigación se marca en la Agenda 2030, aprobado el septiembre de 2015 para las Naciones Unidas, incidente directo en los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS):



Sobre la coautoría:

María Martín Rodríguez

Doctora en Economía por la Universidad Carlos III de Madrid. Lectora en el departamento de estrategia empresarial y desarrollo en la UPF Barcelona School of Management. Profesora asociada de la Facultad de Economía de la UPF. Ejerce puntualmente como consultora independiente de empresas y organismos públicos en asuntos de competencia.

Ramon Bastida Vialcanet

Doctor en Administración y Dirección de Empresas. Es profesor titular (Associate Professor) del departamento de finanzas y control en la UPF Barcelona School of Management. Es el director del International MBA y de la Cátedra de Vivienda Digna y Sostenible de la UPF-BSM. También es profesor asociado de la Facultad de Economía y Empresa de la Universitat Pompeu Fabra.

Queremos agradecer la colaboración a **Josep Lluís Pellicer**, secretario de la Fundación Metropolitan House, y a todas las personas que han participado en las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo de este estudio:

- Donato Muñoz

(Cevasa)

- Joan Ramon Riera

(IMHAB, Ayuntamiento de Barcelona)

- Carles Salas

(Asociación de Agentes Inmobiliarios de Cataluña)

- Carme Trilla

(Fundación Hàbitat3)

Resumen ejecutivo

Motivación y contexto

El acceso a la vivienda asequible se ha convertido en uno de los principales retos sociales, económicos y urbanos en España. El desfase crónico entre la creación de hogares y la producción de nuevas viviendas, unido al incremento de precios en las grandes ciudades y zonas turísticas, ha tensionado el mercado de alquiler. Este fenómeno afecta no solo a colectivos vulnerables, sino también a amplias capas de clase media y población joven, que destinan más del 40% de sus ingresos al pago del alquiler en determinadas regiones.

A estos factores se suman el aumento del turismo, la escasez de suelo urbanizable, la concentración de la propiedad en grandes tenedores y una limitada inversión pública en vivienda. En este contexto, la colaboración público-privada (CPP) emerge como un instrumento clave para movilizar recursos, ampliar el parque residencial asequible y profesionalizar la gestión. Este estudio busca identificar los principales modelos de colaboración y extraer lecciones de experiencias nacionales e internacionales para diseñar políticas más efectivas.

Diagnóstico de la vivienda asequible

La vivienda asequible constituye una categoría flexible que abarca distintas fórmulas, desde la vivienda protegida tradicional hasta las cooperativas en cesión de uso o los proyectos promovidos por privados con apoyo público. Todas ellas comparten un mismo objetivo: garantizar precios de compra o alquiler proporcionales a la renta de los hogares, especialmente para sectores medios y bajos que hoy quedan atrapados entre un mercado libre inaccesible y una oferta pública insuficiente.

El problema, sin embargo, no reside únicamente en el diseño de tipologías, sino en la insuficiencia estructural de la oferta. Factores como la escasez de suelo urbanizable, la insuficiente inversión pública y privada, la competencia con el uso turístico y temporal de la vivienda, las rigideces normativas y administrativas y los desajustes del parque existente explican que el stock de vivienda asequible en España apenas alcance entre

el 1% y el 2,5% del total de hogares, frente al 15–25% en países europeos de referencia.

Por el lado de la demanda, el esfuerzo económico exigido a los hogares para acceder a un alquiler digno es insostenible: cerca del 40% de quienes arriendan a precio de mercado destinan más del 40% de sus ingresos al pago de la renta, veinte puntos por encima de la media europea. Este sobreesfuerzo afecta de manera especialmente grave a la población joven, cuya emancipación se retrasa por el desajuste entre salarios y precios de alquiler, así como a las familias que residen en grandes áreas urbanas y turísticas, donde la presión sobre la vivienda es más intensa. La consecuencia es un círculo vicioso en el que la escasez de oferta alimenta la escalada de precios y expulsa a amplias capas sociales del acceso a una vivienda digna.

Espacios para la colaboración público-privada

El estudio identifica varios ámbitos de cooperación entre el sector público y el privado, que pueden desplegarse de manera complementaria:

- Modelos de gobernanza y copropiedad

Existen tres modelos principales:

- **Sociedades mixtas**, en las que participan conjuntamente administraciones y empresas privadas, compartiendo riesgos, inversión y gestión (ej. Habitatge Metròpolis Barcelona).

- **Modelos concesionales**, que permiten al privado construir, financiar y gestionar las viviendas durante largos períodos a cambio de rentabilidades acotadas (ej. Plan Vive en Madrid).

- **Cesión de uso de suelo o viviendas**, a menudo mediante derecho de superficie, para garantizar precios asequibles durante décadas, ya sea en manos de promotores sociales, cooperativas o entidades privadas.

- Instrumentos jurídicos

Se han desarrollado marcos legales específicos para garantizar la vocación social y la estabilidad de la vivienda asequible:

- El **derecho de superficie**, que permite mantener la titularidad pública del suelo a la vez que se promueve inversión privada.
- La **vivienda protegida indefinida**, que impide la descalificación y su paso al mercado libre.
- La **cesión de uso**, que promueve la estabilidad residencial y el control comunitario del parque.

- Administración y gestión de alquileres

La gestión profesionalizada es clave para asegurar la calidad del servicio, la sostenibilidad económica y la confianza social. El sector privado puede aportar eficiencia en la administración, mientras que la supervisión pública garantiza que se respeten los objetivos sociales. Los modelos de housing associations británicas y de cooperativas en Barcelona demuestran la relevancia de este equilibrio.

- Mecanismos de financiación e incentivos fiscales

La ampliación del parque asequible requiere de recursos financieros a gran escala. Entre las herramientas más destacadas se encuentran:

- La **Línea ICO-Alquiler Asequible**, que canaliza préstamos y avales por valor de hasta 6.000 millones de euros.
- El **Mutipartner-to-Rent**, que permite atraer pequeños inversores que buscan obtener rentabilidad económica y generar impacto social positivo.
- Los **fondos de inversión con impacto social**, que movilizan capital privado con retornos moderados pero estables.
- Los **incentivos fiscales en el IRPF**, que bonifican a propietarios que arriendan a precios reducidos en zonas tensionadas.

Estos espacios de colaboración muestran que es posible articular modelos flexibles, adaptados a diferentes contextos urbanos y sociales, siempre que se definan con claridad los objetivos de interés público y privado, y los mecanismos de control y transparencia.

Casos de éxito y fracaso

Los casos de estudio incluidos en el análisis son: Viena, Housing Associations en el Reino Unido, Haringey Development Vehicle (HDV) y New York City

Buenas prácticas y estrategias efectivas	Riesgos y errores a evitar
<u>Regulación y gobernanza claras</u> : marcos normativos predecibles y roles definidos entre actores públicos y privados	<u>Falta de control y claridad</u> : acuerdos vagos que dejan a los residentes sin garantías y priorizan intereses privados
<u>Acceso amplio y flexible</u> : incluir distintos niveles de ingresos para evitar estigmatización y promover mezcla social	<u>Criterios restrictivos</u> : limitar el acceso solo a personas de bajos ingresos concentra pobreza y fragmenta comunidades
<u>Estabilidad residencial garantizada</u> : asegurar permanencia incluso si aumentan ingresos, fortaleciendo la confianza de los residentes	<u>Desalojos o desplazamientos masivos</u> : ausencia de supervisión efectiva y garantías contractuales generan inseguridad habitacional
<u>Financiación diversificada y sostenible</u> : combinar fondos públicos, impuestos específicos y colaboración con cooperativas y promotores sin fines de lucro	<u>Dependencia exclusiva de capital privado</u> : vulnerabilidad a crisis financieras y presión por rentabilidad sobre objetivos sociales
<u>Participación ciudadana efectiva</u> : procesos genuinos, vinculantes y transparentes que incluyan las voces de los residentes	<u>Consulta simbólica o superficial</u> : la participación tardía o irrelevante genera desconfianza y puede cancelar proyectos
<u>Monitoreo y métricas claras</u> : seguimiento independiente del cumplimiento de objetivos sociales y estabilidad de inquilinos	<u>Falta de seguimiento y transparencia</u> : datos insuficientes o informes internos no verificables permiten resultados heterogéneos y riesgos para residentes
<u>Planificación a largo plazo</u> : visión estructural que combine políticas duraderas, coherencia política e innovación urbana	<u>Proyectos temporales o asistenciales</u> : soluciones cortoplacistas colapsan ante cambios políticos o crisis económicas

Resumen ejecutivo

Housing Authority (NYCHA) con el programa PACT. El análisis de estos casos ha permitido identificar buenas prácticas y estrategias efectivas, y posibles riesgos y errores a evitar, que se resumen en la tabla anterior.

Entrevistas con expertos

En el marco del estudio se ha contado con las aportaciones de cuatro expertos de referencia en el ámbito de la vivienda asequible. Todos ellos coinciden en señalar que España atraviesa una crisis habitacional sin precedentes, marcada por la escasez de vivienda asequible, especialmente en grandes áreas urbanas, fruto de la combinación de factores de demanda (crecimiento demográfico y migratorio, aumento del esfuerzo económico de los hogares) y de oferta (parálisis de la construcción y reducción del parque disponible tras la crisis financiera).

Ante esta situación, los expertos subrayan que la Administración debe liderar la respuesta, pero necesariamente en alianza con el sector privado, para movilizar inversión y aumentar la escala de las actuaciones. En este sentido, se destacan medidas como la cesión de suelo público en derecho de superficie, la generación de marcos normativos y fiscales más estables, y la atracción de capital privado a través de inversión pública tractora. Además, resaltan la importancia de mejorar la coordinación previa entre administraciones y operadores privados para garantizar la viabilidad económica de los concursos públicos y atraer capital en condiciones de mayor seguridad.

Por último, los expertos advierten de los retos de futuro: aumentar la disponibilidad de suelo, simplificar la burocracia, asegurar la calidad constructiva con criterios sostenibles, y apostar por la industrialización para abaratar costes y reducir plazos. También apuntan a la necesidad de revisar la fiscalidad asociada a la vivienda asequible, de modo que las reducciones tributarias se reflejen en precios más accesibles para compradores e inquilinos. Todo ello requiere un equilibrio constante entre intereses públicos y privados, en un marco de colaboración que permita responder con rapidez a la magnitud de la crisis actual.

Conclusiones y recomendaciones

La crisis de la vivienda en España surge de un mercado desajuste entre oferta y demanda que está provocando un encarecimiento acelerado de la compra y el alquiler. Este aumento de precios, muy por encima del crecimiento salarial, ha elevado la tasa de esfuerzo de los hogares y reducido el acceso a una vivienda digna, circunstancia agravada por la pérdida de parte del parque de vivienda protegida. Por ello es imprescindible que el sector público recupere y amplíe el stock asequible mediante inversión estable y medidas estructurales, complementadas por la colaboración público-privada para mejorar la viabilidad económica de las promociones.

A partir de los casos analizados, entrevistas con expertos y revisión de experiencias internacionales, el estudio plantea las siguientes conclusiones y recomendaciones para fomentar la colaboración público-privada en vivienda asequible

- **Simplificar los procesos burocráticos:** reducir la complejidad administrativa que ralentiza la tramitación de concursos, licencias y ejecución, acortando plazos para agilizar la entrega de viviendas e incrementar la confianza de inversores y promotores.
- **Revisar y simplificar las ordenanzas municipales:** armonizar la normativa urbanística y de vivienda, eliminando contradicciones y barreras de entrada para la iniciativa privada, garantizando equilibrio entre interés público e inversión.
- **Ampliar los programas de ayudas directas:** reforzar los mecanismos de apoyo financiero a la promoción de vivienda asequible, mediante subvenciones, avales o instrumentos mixtos que reduzcan riesgos y mejoren la viabilidad económica de los proyectos.
- **Incrementar la escala de los proyectos:** desarrollar actuaciones de mayor envergadura que permitan economías de escala, construcción industrializada y reducción de costes y tiempos, con un impacto social más visible.
- **Promover la creación de entidades de gestión especializada:** impulsar organismos inspirados en las Housing Associations europeas, con capacidad

Resumen ejecutivo

de gestión profesionalizada, transparente y sostenible del parque de vivienda asequible.

- **Aplicar incentivos fiscales:** introducir medidas tributarias específicas, bonificaciones en impuestos locales, deducciones en el Impuesto sobre Sociedades o tipos reducidos de IVA, para atraer inversión privada y abaratar costes finales para los usuarios.
- **Garantizar la seguridad jurídica en el alquiler asequible:** establecer un marco normativo y contractual estable que asegure la permanencia de la calificación protegida y evite cambios regulatorios abruptos, aumentando la confianza de promotores e inversores.

Estas recomendaciones buscan sentar las bases de un ecosistema de colaboración público-privada sólido y sostenible, capaz de ampliar el parque asequible y garantizar el derecho a la vivienda en España.



1. Introducción

El acceso a la vivienda constituye uno de los principales desafíos sociales, económicos y urbanos en la España contemporánea. En la última década, la cuestión residencial ha pasado de ocupar un lugar secundario en el debate público a situarse en el centro de las preocupaciones ciudadanas. La razón es evidente: para una parte creciente de la población, disponer de una vivienda digna y asequible se ha convertido en un objetivo cada vez más difícil de alcanzar. Las dificultades no se limitan a colectivos tradicionalmente vulnerables, sino que afectan también a capas amplias de la clase media que encuentran serios obstáculos para emanciparse, formar un hogar o mantenerse en barrios donde han residido históricamente.

La magnitud del problema puede observarse en un dato elocuente: en 2023 se formaron en España cerca de 190.000 nuevos hogares, mientras que se visaron —es decir, se aprobaron formalmente en los colegios profesionales los proyectos de construcción— apenas 110.000 viviendas nuevas (MITMA, 2023). Este desfase entre hogares creados y viviendas autorizadas se ha convertido en una constante desde la crisis financiera de 2008, con consecuencias claras: un mercado tensionado, una oferta estructuralmente insuficiente y unos precios que crecen por encima de la capacidad de pago de buena parte de la ciudadanía.

La situación se agrava en las grandes ciudades y en las zonas turísticas. Según el Instituto Nacional de Estadística (2024), Madrid supera los 3.4 millones de habitantes, Barcelona alcanza los 1.7 millones, Valencia los 826.000, Málaga los 592.000 y Bilbao los 348.000. Este crecimiento demográfico, concentrado en áreas metropolitanas con mercados de suelo limitados y dinámicas económicas intensas, ha incrementado notablemente la presión sobre la demanda de vivienda. A este fenómeno interno se suma la llegada constante de población extranjera, que en ciudades como Madrid, Barcelona o Málaga se traduce en un aumento considerable de la demanda de alquiler. Un ejemplo paradigmático es el de la comunidad venezolana: desde 2016 se ha

triplicado, hasta superar las 390.000 personas en el primer semestre de 2024 (INE). Un tercio de ellos residen en Madrid.

Junto al crecimiento poblacional, otros factores impulsan la presión sobre la vivienda. En las grandes capitales y en muchos municipios turísticos, el alquiler se ha convertido en la opción casi obligada para quienes no logran acceder a una hipoteca. Sin embargo, el precio medio de un alquiler de dos dormitorios superaba en 2024 los 1.042 euros mensuales, frente a una cuota hipotecaria media de 570 euros (Idealista, 2024). Esta diferencia refleja que, incluso cuando la compra puede resultar más asequible en términos mensuales, la falta de ahorros suficientes para la entrada y los gastos iniciales mantiene a amplios sectores de la población atrapados en el mercado de arrendamiento.

El turismo constituye otro motor decisivo de presión. En ciudades como Barcelona, Málaga, Valencia o Palma, el auge del alquiler vacacional ha reducido drásticamente la oferta de vivienda habitual. Según Ángel Gavilán, director general de Economía del Banco de España, en Marbella y Elche el alquiler turístico representó en 2023 más del 60% del parque de alquiler. En Málaga, supera el 20% en el centro urbano y está alrededor del 30% en el distrito Centro de Madrid. Estudios académicos apuntan que esta presión encarece hasta un 33% los precios de los alquileres en los barrios con mayor densidad de viviendas (Moreno Linde & Vera Jurado, 2024). El resultado es la expulsión de residentes de larga duración, la transformación de barrios enteros y el desplazamiento de la demanda hacia periferias urbanas donde los precios crecen a un ritmo igualmente (Armario Pérez, Blanco Vílchez, & Navarro Jurado, 2024).

El encarecimiento de la vivienda no responde únicamente a factores de demanda. Por el lado de la oferta, las limitaciones estructurales son notorias. La disponibilidad de suelo urbanizable es limitada y su precio ha aumentado en los últimos años debido a factores estructurales y (Banco de España, 2023). Los costes de construcción aumentaron un 7% en

1. Introducción

2023, al igual que el coste de los materiales, debido al encarecimiento de materiales básicos y a la falta de mano de obra (Consejo General de la Arquitectura Técnica de España, 2023). Estos factores frenan el desarrollo de vivienda asequible y orientan la producción hacia segmentos de rentabilidad más elevada, como la vivienda de gama media-alta.

A estas dificultades se suma la insuficiente promoción pública de vivienda asequible. En 2022 se construyeron en toda España apenas 10,000 viviendas de protección oficial, una cifra claramente insuficiente frente a las necesidades actuales. Según datos del MITMA, el parque de vivienda social en España representa solo alrededor del 2 % del total de hogares, en el año 2024. En grandes ciudades como Madrid y Barcelona, la proporción es todavía menor, muy por debajo del 20-30 % que alcanzan ciudades europeas como Viena o Ámsterdam. Este déficit obliga a una mayoría social a acudir al mercado privado, donde los precios están cada vez más fuera de su alcance.

Un elemento adicional que distorsiona el mercado es la creciente concentración de vivienda en manos de grandes tenedores. Fondos internacionales y sociedades inmobiliarias gestionan decenas de miles de unidades, con capacidad para condicionar precios y disponibilidad. En Madrid, por ejemplo, el fondo Blackstone controla más de 13,000 viviendas¹. En Barcelona, los propietarios con más de cinco viviendas representan apenas el 4.5%, pero gestionan casi el 45% del parque de alquiler (Idealista, 2024). Esta concentración refuerza dinámicas especulativas y limita el acceso de particulares a un mercado ya tensionado.

Todos estos factores dibujan un panorama preocupante: un mercado donde los precios se elevan sostenidamente, el acceso a la compra se dificulta por los tipos de interés y la falta de ahorros, el alquiler absorbe la mayor parte de la demanda con precios crecientes, y la intervención pública sigue siendo insuficiente para corregir los desequilibrios estructurales. Las consecuencias sociales son de gran calado: retraso en la emancipación juvenil, sobreendeudamiento de hogares, expulsión de

residentes de barrios céntricos, debilitamiento de redes comunitarias y aumento de la desigualdad territorial.

Es en este contexto donde se sitúa la motivación del presente estudio: centrarse en la vivienda asequible como eje de análisis y acción. No se trata de realizar un diagnóstico exhaustivo del mercado inmobiliario en su conjunto, sino de identificar las condiciones que impiden el desarrollo de vivienda asequible, examinar las experiencias internacionales y plantear vías de actuación adaptadas a la realidad española. La vivienda asequible constituye una política clave porque se dirige a un espectro amplio de la población: no solo a quienes viven en situación de vulnerabilidad extrema, sino también a familias trabajadoras y a sectores de clase media que han quedado atrapados entre un mercado libre inalcanzable y una oferta pública insuficiente. En este sentido, las colaboraciones público-privadas, aunque no exentas de riesgo, emergen como una opción que merece ser explorada puesto que consiguen movilizar recursos financieros, profesionalizar la gestión, y ampliar el parque de vivienda asequible a largo plazo.

La relevancia de este esfuerzo radica en que la vivienda no es un bien cualquiera: constituye un derecho social básico y un pilar de la cohesión urbana. La falta de acceso a una vivienda adecuada tiene efectos directos sobre la salud, la educación, la movilidad laboral y la calidad de vida en general. Analizar con detalle el estado actual del mercado de vivienda asequible y aprender de experiencias comparadas permite extraer lecciones útiles para diseñar políticas más eficaces, que equilibren la inversión pública y privada con la garantía de accesibilidad, estabilidad y legitimidad social. Solo mediante una estrategia integral, que combine regulación, inversión pública, colaboración responsable y participación ciudadana, será posible revertir la deriva actual y garantizar un parque de vivienda asequible y estable para las próximas generaciones.

1 Ver: CaixaBank y Blackstone, los dos mayores caseros del país, suman cerca de 41.400 viviendas alquiladas | Civio

2. La vivienda asequible

2.1. Concepto y tipologías

Debemos empezar destacando que la vivienda asequible en España es una categoría flexible, no siempre jurídicamente cerrada, que engloba diferentes fórmulas para facilitar el acceso a la vivienda, especialmente en alquiler.

En términos generales, una vivienda asequible es aquella cuyo coste de adquisición o arrendamiento es razonable y proporcionado respecto a los ingresos de las personas o familias, especialmente de rentas medias y bajas. Se suele considerar que una vivienda es asequible si el coste mensual del alquiler o la hipoteca no supera el 30-35% de los ingresos mensuales netos del hogar. Sin embargo, dicho límite no aparece expresamente en ninguna ley española estatal o autonómica como un criterio jurídico obligatorio. Al contrario, se trata de un estándar técnico internacional y una referencia de política pública. La Ley de Vivienda de 2023 menciona que una zona puede declararse como tensionada si el coste medio de la vivienda supera el 30% de los ingresos medios de los hogares en esa zona.

A continuación, explicamos cinco modalidades de vivienda asequible:

a. Vivienda de Protección Oficial (VPO)

Esta tipología tradicional de vivienda asequible puede destinarse tanto a la compra como al alquiler, y tiene el objetivo de facilitar el acceso a la vivienda a personas o familias con ingresos limitados. La regulación principal recae en las comunidades autónomas, que determinan los requisitos específicos para su acceso —como ingresos máximos, no ser propietario de otra vivienda, o residir o trabajar en el ámbito territorial correspondiente—, aunque el Estado establece criterios marco. Para que una vivienda sea considerada protegida debe recibir una calificación administrativa, que implica limitaciones sobre su uso, precio y transmisión. El precio de venta o alquiler está tasado por módulos

oficiales fijados por cada comunidad autónoma, en función del tipo de protección, superficie y localización. En cuanto a su venta en el mercado libre, no está permitida durante el periodo en que la vivienda conserva su calificación como protegida. Este periodo varía según la normativa autonómica, pero en general oscila entre 10 y 30 años. Transcurrido ese plazo, y previa descalificación administrativa expresa (cuando así lo exija la normativa), la vivienda puede venderse como libre, aunque en algunos casos la administración mantiene un derecho de tanteo o retracto.

b. Vivienda pública en alquiler social o asequible

Esta vivienda es propiedad de administraciones públicas, como ayuntamientos, comunidades autónomas o empresas públicas de vivienda, y está destinada exclusivamente al alquiler. Su objetivo es ofrecer una solución habitacional estable a personas o familias con bajos ingresos o en situación de vulnerabilidad residencial. Estas viviendas no están sujetas a una calificación de protección como las VPO, sino que forman parte del parque público y se adjudican generalmente a través de convocatorias públicas, previa inscripción en registros de demandantes. Los requisitos para acceder incluyen criterios de ingresos, situación familiar o social, y en ocasiones antigüedad en la solicitud. El precio del alquiler se establece directamente por la administración, y suele estar vinculado a un porcentaje del ingreso familiar (por ejemplo, entre el 10% y el 30%), sin responder necesariamente a precios de mercado ni a convenios específicos.

El derecho de uso no se hereda automáticamente como una propiedad ni como un contrato indefinido, pero muchas administraciones permiten la subrogación del contrato de arrendamiento, especialmente si el heredero ya residía legalmente en la vivienda como parte de la unidad familiar y cumple con los requisitos socioeconómicos.

En las grandes capitales españolas, esta tipología representa una proporción extremadamente reducida del parque total de viviendas en alquiler. En Madrid, el parque público de vivienda en alquiler representa alrededor del 1.5% al 2% del total de viviendas. El Ayuntamiento de Madrid gestiona unas

2. La vivienda asequible

6,300 viviendas en alquiler social, y la Comunidad de Madrid unas 23,000 más, frente a un mercado total de más de 1.6 millones de viviendas. Por su parte, Barcelona tiene uno de los porcentajes más altos entre las capitales, con cerca de 18,000 viviendas públicas en alquiler, lo que equivale a aproximadamente el 2% al 2.5% del parque total. Aun así, está muy por debajo del 15-20% en ciudades europeas como Viena o Ámsterdam. En Valencia, el parque público en alquiler representa menos del 1% del total, con unas 5,000 viviendas gestionadas por la Generalitat Valenciana y el Ayuntamiento. Finalmente, Sevilla cuenta con alrededor de 13,000 viviendas públicas en alquiler, gestionadas por EMVISESA y la Junta de Andalucía, lo que supone alrededor del 2% del parque residencial total.

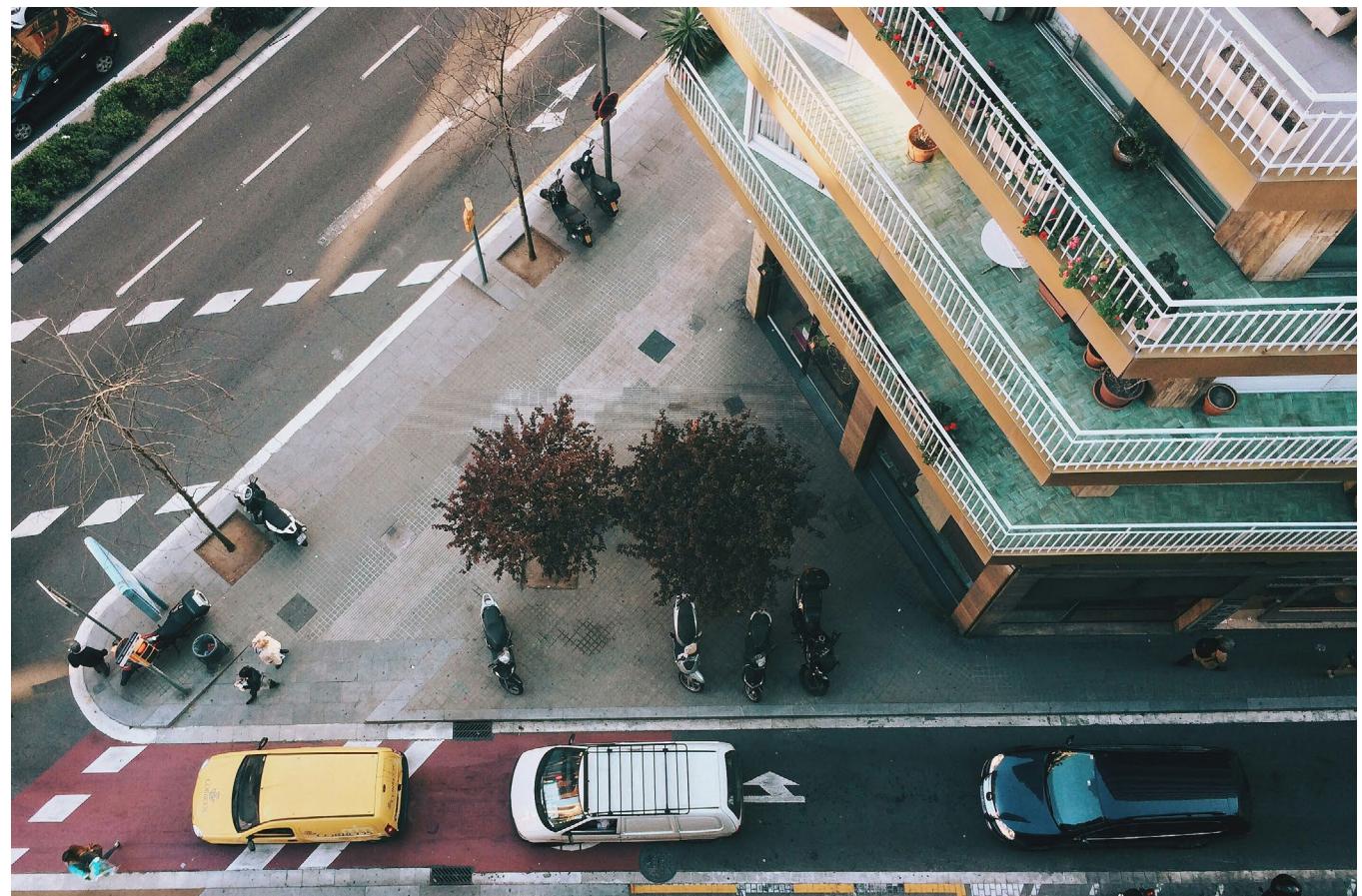
c. Vivienda asequible incentivada

La figura de la vivienda asequible incentivada fue introducida por la Ley 12/2023 por el Derecho a la Vivienda como una fórmula intermedia entre la vivienda libre y la vivienda protegida tradicional.

Según el artículo 3.1.b) de dicha ley, se define como aquella vivienda “no sujeta a un régimen de protección pública específico, pero que se destina de forma efectiva al alquiler a precio asequible mediante acuerdos entre propietarios y administraciones públicas que implican la aplicación de incentivos fiscales, urbanísticos, financieros u otros instrumentos públicos”.

Esta vivienda se mantiene en el mercado privado, pero debe destinarse durante un plazo determinado al alquiler a precios reducidos y cumpliendo condiciones pactadas. A diferencia de las VPO, no requiere una calificación oficial, pero sí debe acogerse a convenios o programas públicos que establecen los criterios de precio, duración del compromiso de uso, y perfiles de arrendatarios (como ingresos máximos o residencia habitual).

Aunque la ley estatal reconoce esta figura, no establece módulos de precio ni umbrales concretos, dejando a las comunidades autónomas y entidades locales la competencia para su desarrollo normativo



2. La vivienda asequible

y para definir los programas concretos. Actualmente, varias comunidades autónomas (como Cataluña o País Vasco) están elaborando sus propios esquemas para aplicar esta figura, especialmente en combinación con suelos públicos o incentivos fiscales. En ausencia de un reglamento estatal que lo desarrolle, la vivienda asequible incentivada funciona como una categoría abierta y flexible, pensada para facilitar la colaboración público-privada y ampliar la oferta de alquiler asequible sin recurrir exclusivamente al parque público.

d. Vivienda en cooperativas en cesión de uso

Esta es una modalidad alternativa que no se encuadra en el régimen de compra ni en el de alquiler convencional, sino que funciona mediante una fórmula cooperativa. En este modelo, una cooperativa promueve un edificio de viviendas que permanece en su titularidad colectiva, mientras que las personas socias adquieren el derecho a usar una vivienda de forma indefinida, pagando una aportación inicial (habitualmente equivalente al 20-30% del coste de construcción) y una cuota mensual para cubrir el mantenimiento, los servicios comunes y, en su caso, la amortización de préstamos. La regulación de este modelo se enmarca en la legislación de cooperativas estatal y autonómica, y en muchos casos se desarrolla sobre suelo público cedido en derecho de superficie o mediante colaboración con ayuntamientos, lo que permite mantener precios asequibles sin necesidad de calificación como vivienda protegida.

El derecho de uso no se transmite automáticamente como una propiedad ordinaria, pero puede ser heredado o asignado a familiares si así lo permiten los estatutos de la cooperativa y siempre que el nuevo ocupante cumpla las condiciones y sea aceptado como socio. En la práctica, el derecho de uso está sujeto a la voluntad colectiva de la cooperativa, que puede priorizar necesidades habitacionales por encima de intereses patrimoniales individuales.

A pesar de su creciente interés social, este tipo de vivienda representa un porcentaje marginal del parque residencial en España. En ciudades como Barcelona, donde el modelo ha recibido apoyo institucional desde 2015, existen actualmente unos

400 a 500 hogares en régimen de cesión de uso. En otras grandes capitales como Madrid, Valencia o Sevilla, hay proyectos piloto en marcha, pero el porcentaje sigue estando muy por debajo del 0.1% del parque de viviendas, por lo que su impacto todavía es simbólico en términos cuantitativos, aunque con potencial de crecimiento si se consolida un marco legal y financiero más estable.

e. Vivienda asequible promovida por entidades privadas con apoyo público

Este tipo de vivienda surge de la colaboración entre promotores privados y administraciones públicas, sin necesidad de que exista una calificación legal como vivienda protegida, y suele destinarse al alquiler a precios por debajo del mercado. Se trata de una fórmula cada vez más utilizada para aumentar el parque de vivienda asequible sin necesidad de expandir el parque público. Las entidades privadas, como promotoras inmobiliarias, fondos de inversión con enfoque social, fundaciones o cooperativas, asumen la promoción, construcción o rehabilitación de viviendas, que luego se destinan a alquiler asequible durante un periodo pactado, a cambio de apoyos públicos que pueden consistir en cesión de suelo público, financiación bonificada o reducciones de impuestos.

A pesar de que no requiere calificación como VPO, esta tipología se enmarca en convenios o licitaciones específicas que fijan el precio máximo del alquiler, los criterios de acceso (como ingresos máximos o unidades familiares beneficiarias) y la duración mínima del régimen asequible (normalmente entre 25 y 75 años). Las entidades privadas mantienen la propiedad o concesión, pero están obligadas a respetar el uso social acordado. El modelo ha ganado protagonismo tras la aprobación de la Ley por el Derecho a la Vivienda, que refuerza el marco para este tipo de colaboraciones público-privadas al permitir ampliar el concepto de parque asequible más allá del parque público.

En términos absolutos, este tipo de vivienda sigue siendo minoritario, pero está ganando peso en el desarrollo de nueva vivienda asequible en grandes ciudades por dos motivos: la falta de parque público suficiente y la necesidad de atraer inversión privada para ampliar la oferta. En Madrid, La Comunidad y el

2. La vivienda asequible

Ayuntamiento han impulsado proyectos como el Plan Vive, con más de 6,000 viviendas en suelo público gestionadas por promotores privados en régimen de alquiler asequible, limitado al 20-40% por debajo del de mercado, durante 50 años. En Barcelona, aunque con un enfoque más público, también se han licitado suelos para cooperativas o promotores con compromiso de alquiler asequible. Se exige mantener la vivienda en ese régimen durante 75 años en algunos casos. Valencia ha iniciado procesos de colaboración público-privada para rehabilitación de edificios con destino a alquiler asequible a través de ayudas del Plan de Recuperación (fondos Next Generation EU).

La Tabla 1 sintetiza los distintos tipos de vivienda asequible.

2.2. Situación actual de la vivienda asequible en España

Al contrario que en épocas pasadas, la dificultad del acceso a la vivienda ya no se concentra solo en colectivos jóvenes y vulnerables, sino que también tiene un importante componente geográfico. La ampliación del problema sugiere un cambio estructural en el mercado inmobiliario, donde el acceso a una vivienda digna y asequible se ha convertido en un reto transversal. Esta nueva realidad plantea la necesidad de revisar las políticas públicas y evaluar el esfuerzo económico que supone el alquiler para las familias.

2.2.1. Normativas vigentes y políticas públicas

En España existen varias normativas y políticas públicas con respaldo normativo reglamentario o

Tabla 1. Tipos de vivienda asequible

Modalidad	Regulación/ Gestión	Acceso/ Requisitos	Precio/ Limitación	Duración/ Observaciones
Vivienda de Protección Oficial (VPO)	Regulada por CCAA (criterios marco estatales); promovida por privados o entes públicos	Ingresos máximos, no tener otra vivienda, residencia/trabajo en la zona	Precio tasado por módulos oficiales	No vendible como libre por 10-30 años; descalificación posterior; posible tanteo/retracto de la Administración
Vivienda pública en alquiler social/ asequible	Propiedad de ayuntamientos, CCAA o empresas públicas	Ingresos bajos, vulnerabilidad, inscripción en registros	Alquiler 10-30% de ingresos (no mercado)	No heredable como propiedad; posible subrogación; parque muy reducido (<2-3% en grandes ciudades)
Vivienda asequible incentivada	Introducida en la Ley 12/2023; convenios entre privados y Administraciones	Según programas: ingresos máximos, residencia habitual	Alquiler pactado por debajo del mercado	Compromiso temporal; figura en desarrollo por CCAA y ayuntamientos
Cooperativa en cesión de uso	Cooperativa mantiene titularidad colectiva; a veces en suelo público cedido	Ser socio; aportación inicial (20-30% coste) + cuota mensual	Cuotas para mantenimiento y préstamos	Derecho de uso indefinido; transmisión sujeta a estatutos; impacto aún muy marginal (<0.1%)
Vivienda asequible promovida por privados con apoyo público	Promotores privados con convenios públicos (cesión de suelo, financiación, ayudas)	Ingresos máximos y criterios pactados	Alquiler 20-40% inferior al mercado	Régimen asequible 25-75 años; en expansión (ej. Plan Vive Madrid >6.000 viviendas)

Fuente: Elaboración propia

2. La vivienda asequible

presupuestario orientadas a incentivar el alquiler asequible, tanto a nivel estatal como autonómico, con la (Ley 12/2023, por el Derecho a la Vivienda) como eje central.

2.2.1.1. Nivel estatal

La Ley por el Derecho a la Vivienda de 2023 introduce herramientas para regular el mercado del alquiler y proteger a los inquilinos, entre las que destacan las zonas tensionadas, cuyo objetivo es contener la escalada general de los precios del alquiler. No obstante, también incorpora medidas específicas orientadas a fomentar el alquiler asequible.

Entre estas medidas destaca la creación de la figura legal del alquiler incentivado asequible, que se define como aquel que se establece a precios inferiores a los del mercado y que puede beneficiarse de ayudas públicas, incentivos fiscales o mecanismos de colaboración público-privada. La Ley establece la base jurídica para aplicar beneficios fiscales al arrendador, que han sido desarrollados en la reforma del IRPF de 2023. Para aplicar cualquier reducción fiscal, deben cumplirse todas las condiciones enumeradas a continuación: (i) ser un contrato nuevo a partir del 1 de enero de 2024; (ii) debe tratarse de un inquilino diferente al que ocupaba la vivienda en el contrato anterior; (iii) la vivienda debe estar situada en una zona tensionada, debidamente declarada por la Comunidad Autónoma; (iv) si el propietario no es un gran tenedor, la renta del nuevo contrato debe ser igual o inferior al del contrato anterior; en caso contrario, la renta debe ser inferior al índice de precios de referencia; y (v) el contrato debe estar declarado en el IRPF del arrendador como rendimientos del capital inmobiliario. Las deducciones pueden oscilar entre el 50 % y el 90 %, en función de factores como la rehabilitación del inmueble, la edad del arrendatario o la rebaja del alquiler respecto al contrato anterior.

Por otra parte, en los procesos de nueva urbanización, la Ley establece la obligación de

reservar un mínimo del 30% de su edificabilidad residencial a vivienda sujeta a algún régimen de protección pública. Además, dentro de ese 30%, al menos el 50% debe destinarse a alquiler con precio limitado. Esto aplica tanto si el suelo es público como privado.

1. Línea ICO – Alquiler asequible

La Línea ICO–Alquiler Asequible forma parte del Componente 2 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), orientado al impulso del alquiler asequible y social². Su objetivo principal es facilitar la financiación de promociones residenciales destinadas al alquiler asequible mediante la concesión de préstamos a promotores públicos o privados, siempre que los proyectos cumplan ciertas condiciones de sostenibilidad y compromiso social.

Para ser elegibles, los proyectos urbanísticos deben cumplir las siguientes condiciones: (i) garantizar la eficiencia energética de las viviendas mediante la adopción de estándares como el certificado energético mínimo tipo C; (ii) asegurar la accesibilidad universal en las edificaciones; (iii) fijar límites en las rentas de alquiler para mantener la asequibilidad; (iv) priorizar colectivos vulnerables o en situación de necesidad habitacional; y (v) mantener la titularidad y destino de las viviendas para alquiler asequible durante al menos 50 años.

La línea se articula a través de dos instrumentos: hasta 4,000 millones de euros en préstamos canalizados mediante entidades financieras colaboradoras, y 2,000 millones en avales a través del programa ICO-CREA. La financiación se destina principalmente a la construcción de obra nueva, cuyos proyectos deben desarrollarse preferentemente en suelos de titularidad pública, aunque también se admite suelo privado. Por otro lado, la rehabilitación puede incluirse de forma excepcional, según convocatorias e iniciativas específicas, y está especialmente orientada a entidades públicas, fundaciones o promotores sociales. El motivo es que éstos deben

² La línea se respalda jurídicamente mediante el Real Decreto 853/2021, por el que se regulan los programas de ayuda del PRTR en materia de vivienda, y mediante diversos convenios firmados entre el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, el ICO y las Comunidades Autónomas, que actúan como entidades colaboradoras en la identificación y canalización de proyectos viables.

2. La vivienda asequible

comprometerse a mantener la titularidad y el uso de las viviendas rehabilitadas para alquiler asequible durante largos períodos, normalmente un mínimo de 50 años.

La Línea ICO también incluye fondos destinados a la rehabilitación de viviendas para alquiler social y asequible. Esto forma parte del objetivo general de promover un parque de vivienda en alquiler más accesible y sostenible, y se gestiona bajo el mismo marco regulatorio del PRTR y el Real Decreto 853/2021. En 2023, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) impulsó varias actuaciones en distintas comunidades autónomas. El primer convenio se firmó en marzo con la Generalitat de Cataluña, con el objetivo de rehabilitar 3,483 viviendas en 38 municipios no metropolitanos y dotado de un presupuesto de 42.8 millones de euros.

En abril, se firmaron acuerdos con Andalucía, Castilla y León, Baleares y Murcia, destinando 953 viviendas a rehabilitación (455 en Castilla y León, 395 en Murcia y 53 en Baleares) con una inversión conjunta superior a 14 millones de euros. En mayo, se suscribieron acuerdos en siete comunidades (Canarias, Castilla y León, Extremadura, La Rioja, Navarra, Madrid y Murcia) que incluyen construcción y rehabilitación, destinando a esta última 952 viviendas dentro de un total de 1.640 previstas. Finalmente, en octubre, MITMA firmó nuevos convenios con Madrid, Canarias y Castilla-La Mancha para fomentar la construcción y rehabilitación de viviendas en alquiler asequible, destinando 13,2 millones de euros a rehabilitar 150 viviendas en Madrid, 614 en Canarias y el resto en Castilla-La Mancha.

2.2.1.2. Nivel autonómico

Además del desarrollo correspondiente de las normativas estatales, como por ejemplo las deducciones autonómicas en el IRPF y colaboraciones con el MITMA en el Plan de Recuperación, las distintas Comunidades Autónomas están desarrollando herramientas propias para favorecer el alquiler asequible.

1. Madrid: Plan Vive

El Plan Vive Madrid es la principal política

autonómica de la Comunidad de Madrid orientada a incrementar el parque de vivienda en alquiler a precios asequibles. Se puso en marcha en 2020, con el objetivo de movilizar suelo público para facilitar la construcción de hasta 25,000 viviendas en régimen de alquiler con precios hasta un 50% por debajo del mercado. Este plan se sustenta jurídicamente en el Decreto 31/2020, de 17 de junio, por el que se regula la adjudicación del derecho de superficie de parcelas de titularidad pública, así como en pliegos técnicos y administrativos específicos para cada fase del proyecto. Además, su ejecución se canaliza a través de concesiones administrativas a largo plazo a operadores privados, quienes construyen y gestionan las viviendas por un periodo de 50 años.

El Plan está dirigido principalmente a jóvenes menores de 35 años, aunque también contempla el acceso para familias, personas mayores, personas con discapacidad, víctimas de violencia de género y otros colectivos vulnerables o con necesidad de acceso a la vivienda. Los requisitos varían ligeramente en función de la fase y el desarrollo concreto, pero en general los solicitantes deben estar empadronados en la Comunidad de Madrid, no tener otra vivienda en propiedad, y disponer de ingresos entre 1.5 y 5.5 veces el IPREM (hasta 7.5 veces en casos de renta limitada), con la exigencia de que el alquiler no supere el 35% de la renta bruta. La adjudicación se realiza por concurrencia competitiva, priorizando determinados perfiles según las bases reguladoras.

En cuanto a su financiación, el Plan Vive se basa en un modelo de colaboración público-privada: la Comunidad de Madrid no ejecuta directamente obra ni aporta financiación directa, sino que cede el suelo en derecho de superficie a promotores privados, quienes asumen el coste de la construcción y explotación. El valor económico aportado por la administración se concentra en la cesión del suelo y la agilidad administrativa. En conjunto, se estima que la inversión movilizada por el sector privado en las distintas fases asciende a más de 700 millones de euros. No obstante, las viviendas construidas deben destinarse durante 50 años exclusivamente al alquiler asequible, con precios entre un 30 % y un 40 % inferiores a los del mercado libre.

2. La vivienda asequible

El Plan Vive se ha dividido en varias fases. La primera fase, licitada y adjudicada en 2022, incluye 5,406 viviendas en 12 municipios, entre ellos Madrid capital, Getafe, Alcalá de Henares, Tres Cantos o Alcorcón. Las obras están en marcha en muchos de estos municipios, y se prevé que las primeras entregas se realicen entre finales de 2024 y 2025. La segunda fase, en proceso de licitación a partir de 2024, contempla la construcción de más de 1,400 viviendas adicionales. Globalmente, en esta legislatura se espera alcanzar 10,500 viviendas adjudicadas, con un impacto de 1,250 millones de euros en inversión privada y 25,000 empleos directos. La fase 3, que completaría las 25,000 viviendas, está pendiente de nuevas convocatorias y disponibilidad de suelo.

2. Cataluña: Pla de Lloguer Assequible y ayudas a los promotores

La Ley catalana del derecho a la vivienda (Llei 24/2015, del dret a l'habitatge) es el marco jurídico principal que regula la política de vivienda en Cataluña. Aunque es anterior a la crisis actual del alquiler, ha sido la base para desarrollar programas específicos de alquiler asequible mediante reservas de suelo, calificaciones urbanísticas y la promoción de vivienda protegida. Este marco ha sido complementado en 2025 con el (Decreto-ley 1/2025), que refuerza la capacidad de intervención de la Generalitat en zonas de mercado tensionado, permitiendo la limitación de precios de alquiler y el impulso de instrumentos específicos de colaboración público-privada para aumentar la oferta de vivienda asequible.

Esta ley contempla la figura de la vivienda de protección oficial (VPO) en régimen de alquiler, e introduce mecanismos para que los municipios obligatoriamente reserven suelo para vivienda protegida, con parte dedicada al alquiler asequible. También establece la posibilidad de calificar permanentemente viviendas como protegidas (evitando su paso al mercado libre).

Aprobado el 28 de enero de 2025, el Decreto-ley 1/2025, de medidas urgentes en materia de contención de rentas, refuerza la capacidad de intervención de la Generalitat en zonas de mercado

tensionado, permitiendo la limitación de precios de alquiler y el impulso de instrumentos específicos de colaboración público-privada para aumentar la oferta de vivienda asequible. Introduce un régimen sancionador para garantizar el cumplimiento de la normativa de precios en zonas tensionadas, con sanciones que pueden alcanzar hasta 900,000 euros por infracciones graves.

En este contexto, Cataluña ha desarrollado tanto planes públicos como esquemas de colaboración público-privada para promover el acceso a la vivienda.

a. Pla de Lloguer Assequible

El Pla de Lloguer Assequible (Plan de Alquiler Asequible) de Cataluña es una de las principales herramientas de la Generalitat para incrementar la oferta de vivienda en alquiler a precios por debajo del mercado. Se enmarca dentro de las competencias autonómicas en materia de vivienda recogidas en el Estatut d'Autonomia y se desarrolla bajo el paraguas de la Llei 18/2007 del dret a l'habitatge, que establece los principios rectores para la planificación pública en materia de acceso a la vivienda.

Este plan se dirige principalmente a hogares con ingresos medios o medio-bajos, es decir, por encima de los umbrales de acceso a vivienda social, pero por debajo del nivel requerido para afrontar alquileres de mercado. Para poder optar a una vivienda, las unidades de convivencia deben acreditar unos ingresos que no superen 4.5 veces el Indicador de Renta de Suficiencia de Cataluña (IRSC), que en 2025 equivale aproximadamente a 42,000 euros anuales para una persona sola. Para unidades familiares más amplias, el umbral aumenta aplicando una escala de ponderación según el número de miembros y su composición (por ejemplo, familias monoparentales o con personas con discapacidad). Además del criterio de ingresos, los solicitantes no pueden ser propietarios de otra vivienda en el territorio nacional, deben estar empadronados en Cataluña, tener residencia legal, y estar al corriente de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, así como no tener deudas pendientes con la Agencia de la Vivienda de Cataluña ni con otras administraciones públicas.

2. La vivienda asequible

El Pla de Lloguer Assequible incluye tanto la promoción de obra nueva sobre suelos públicos como la rehabilitación de viviendas existentes con destino a alquiler asequible. Las viviendas se ofrecen a precios significativamente reducidos respecto al mercado (entre un 20% y un 40% inferiores) y deben mantenerse en ese régimen durante al menos 30 años, plazo adaptado al contexto autonómico según el Decret 244/2005, que regula la promoción del alquiler asequible en Cataluña a medio plazo³. Las promociones se gestionan mediante licitaciones públicas por el Incasòl, cooperativas y promotores sin ánimo de lucro, que firman convenios de cesión de uso para garantizar el destino social de las viviendas.

La financiación del plan combina recursos propios de la Generalitat de Cataluña y fondos europeos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (Next Generation EU), que se gestionan bajo el Real Decreto 853/2021, dentro del Componente 2 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). Las convocatorias para las promociones las coordinan el Incasòl y la Agència de l'Habitatge de Cataluña, que cofinancian proyectos tanto en suelo público cedido como en convenios con promotores sociales o entidades sin ánimo de lucro. Hasta 2024, se han activado varias promociones públicas, pero no existe una cifra oficial agregada extraída del plan (solo estimaciones globales del parque público).

b. Convocatorias de ayudas al promotor

Estas convocatorias son una de las principales herramientas del Govern para impulsar la creación de un parque estable de vivienda a precios reducidos desde su puesta en marcha en 2021, con énfasis en la colaboración público-privada.

Las convocatorias dirigidas a promotores públicos, entidades sin ánimo de lucro, fundaciones, cooperativas y promotores privados que destinan las viviendas al alquiler asequible durante un mínimo de 30 años. Las promociones pueden desarrollarse tanto en obra nueva como en rehabilitación, pero deben cumplirse varios requisitos para acceder a ellas. En primer lugar, las viviendas deben cumplir

con criterios de eficiencia energética —como un consumo energético casi nulo (nZEB por sus siglas en inglés)— y con los estándares mínimos de accesibilidad. En segundo lugar, deben destinarse exclusivamente al alquiler asequible, con precios máximos regulados. Estos precios se calculan según el índice de referencia de precios de alquiler en Cataluña (Índex de referència de preus de lloguer), con reducciones adicionales dependiendo del ámbito territorial, el tipo de promotor y el colectivo destinatario. Por ejemplo, en zonas donde el mercado es más tensionado, los precios máximos pueden quedar fijados entre un 20% y un 40% por debajo del precio medio de mercado para viviendas de características similares. Además, los inquilinos deben cumplir requisitos de ingresos máximos, generalmente entre 3.5 y 4 veces el IRSC.

La financiación de estas convocatorias se realiza mediante una combinación de fondos propios de la Generalitat de Cataluña y fondos europeos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (Next Generation EU), canalizados a través del Real Decreto 853/2021 dentro del Componente 2 del PRTR. Las convocatorias son gestionadas por la Agència de l'Habitatge de Cataluña, que realiza una selección pública de los proyectos mediante concurrencia competitiva, valorando tanto el impacto social como la viabilidad técnica y económica de las propuestas. Buena parte de estos proyectos se desarrollan sobre suelo público cedido en derecho de superficie a promotores sociales o fundaciones sin ánimo de lucro, lo cual reduce significativamente el coste final del alquiler y garantiza el mantenimiento del régimen protegido durante un mínimo de 30 años, conforme al marco autonómico regulado por el Decret 244/2005. Este uso del derecho de superficie permite conservar la titularidad pública del suelo al tiempo que se promueve el acceso asequible a la vivienda.

En cuanto a su implementación, Cataluña ha recibido 161.6 millones de euros del PRTR para la construcción de 3,234 viviendas energéticamente eficientes destinadas al alquiler social o asequible, lo que representa una de las asignaciones más

3 El compromiso de 50 años de mantenimiento de alquiler asequible establecido en el PRTR se fija en 25 años en Cataluña para adecuarse a la normativa autonómica vigente

2. La vivienda asequible

elevadas entre las comunidades autónomas. A esto se suman los convenios bilaterales firmados entre la Generalitat y el MITMA: en mayo de 2023 se suscribieron 15 acuerdos para la promoción de 1,305 viviendas en régimen de alquiler asequible, con una aportación estatal de 44.9 millones de euros; en diciembre del mismo año se firmaron otros 11 convenios para construir 616 viviendas adicionales, con una inversión de 17 millones de euros; y también en diciembre se formalizaron 10 acuerdos más para 480 viviendas, con una ayuda estatal de 16.5 millones de euros.

3. Baleares: Construir para Alquilar y Alquiler Seguro

Baleares también recibe fondos estatales canalizados a través del (Real Decreto 853/2021), dentro del Componente 2 del PRTR, ejecutados por el Instituto Balear de la Vivienda (IBAVI), para aumentar el alquiler asequible. Sin embargo, desde 2024 se han puesto en marcha dos programas adicionales para tratar de responder a la grave emergencia habitacional que sufren los habitantes de las islas.

a. Construir para Alquilar

Es una iniciativa autonómica aprobada en 2024 a través del (Decreto-ley 3/2024), de medidas urgentes en materia de vivienda, que declara la emergencia habitacional en el archipiélago. Este instrumento normativo otorga respaldo legal al programa y permite agilizar trámites urbanísticos, de contratación y de colaboración público-privada. El objetivo central es incrementar el parque de vivienda destinada a alquiler asequible mediante la colaboración con el sector privado, utilizando suelo público como principal recurso estratégico. Se basa en la cesión en derecho de superficie durante un plazo de 75 años a promotores que se comprometan a construir y gestionar viviendas con rentas por debajo del precio de mercado.

El programa se articula bajo un modelo mixto: el Govern aporta el suelo público (sin coste para el promotor), y el sector privado asume la inversión en construcción y gestión, con la expectativa de recuperar la inversión mediante el alquiler a largo

plazo. Además, el programa puede complementarse con ayudas o cofinanciación procedente de fondos europeos, especialmente del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Las adjudicaciones se realizan mediante licitaciones públicas convocadas por el IVABI, y los proyectos deben cumplir con criterios de sostenibilidad y eficiencia energética para ser elegibles: los promotores deben demostrar solvencia económica, capacidad de ejecución, experiencia previa en promoción de vivienda protegida o social, y comprometerse a destinar las promociones íntegramente al alquiler asequible, lo que implica mantener los precios por debajo del mercado (habitualmente entre un 30 % y un 40 % menos). Se priorizan los proyectos que garanticen plazos breves de ejecución, calidad constructiva y criterios de sostenibilidad ambiental. No obstante, el grueso de la inversión corre a cargo del promotor adjudicatario.

En cuanto a los requisitos para acceder a las viviendas, estas se adjudican a través del registro de demandantes de vivienda protegida de Baleares. Los solicitantes deben cumplir condiciones de carácter económico y social: tener residencia legal en Baleares, estar empadronados en el municipio o isla donde se ubique la promoción, y no disponer de otra vivienda en propiedad. Además, deben situarse por debajo de determinados límites de ingresos, que oscilan entre 2.5 y 5 veces el IPREM, dependiendo del número de miembros del hogar y del régimen específico de la promoción. Se da prioridad a colectivos con especial necesidad habitacional, como jóvenes, familias monoparentales, personas mayores, víctimas de violencia de género, o personas con discapacidad. También deben estar al corriente de sus obligaciones tributarias y no haber sido sancionados por uso fraudulento de ayudas públicas

El grado de implementación del programa es todavía incipiente, ya que se encuentra en fase de arranque. Según los datos facilitados por el Govern en julio de 2025, ya se ha puesto en marcha la primera fase del plan con 1,800 viviendas proyectadas en seis municipios de Mallorca: Palma, Calvià, Andratx, Santanyí, Sóller y Felanitx. Estas actuaciones corresponden a la primera de varias fases previstas dentro de una planificación más amplia,

2. La vivienda asequible

cuyo objetivo es alcanzar unas 7,000 viviendas asequibles construidas en toda la comunidad. Aunque todavía no hay viviendas entregadas, ya se han adjudicado los primeros concursos y firmado los primeros convenios con promotores. El Govern ha anunciado que el resto de islas también se beneficiarán progresivamente del programa, con nuevas licitaciones previstas para Menorca, Ibiza y Formentera a partir de 2026.

b. Alquiler Seguro

Este programa tiene como objetivo incorporar al mercado de alquiler viviendas privadas infrautilizadas, ofreciéndolas a precios por debajo del mercado, con garantías para los arrendadores y condiciones asequibles para los arrendatarios. Se articula legalmente a través de las bases reguladoras aprobadas por resolución del IBAVI.

El programa se financia con presupuesto propio del Govern, aprobado anualmente en los Presupuestos Generales de dicha Comunidad Autónoma, y también con fondos procedentes del Plan Estatal de Vivienda, cofinanciado por el Ministerio de Vivienda. La financiación cubre el coste de seguros de impago, asistencia jurídica, compensaciones por posibles desperfectos, y en algunos casos ayudas directas a la rehabilitación de la vivienda o a la adaptación para su alquiler. El IBAVI actúa como intermediario entre propietario e inquilino, gestionando los contratos de arrendamiento y asegurando el cumplimiento de las condiciones pactadas.

Para que una persona propietaria pueda beneficiarse del programa, debe ofrecer una vivienda en condiciones de habitabilidad y sin cargas hipotecarias impeditivas, y aceptar un precio de alquiler ajustado a los máximos establecidos por el IBAVI, que suelen estar entre un 30 % y un 40 % por debajo del precio medio de mercado en la zona. También se ofrece asistencia técnica en rehabilitación ligera si la vivienda requiere pequeñas mejoras para ser alquilada.

Para acceder como inquilino a una vivienda gestionada a través del Programa Alquiler Seguro, es necesario estar inscrito en el registro de

demandantes de vivienda protegida de las Islas Baleares. Los solicitantes deben cumplir requisitos sociales y económicos: no tener vivienda en propiedad, estar empadronados en las islas, y situarse por debajo de ciertos límites de ingresos familiares, normalmente entre 2 y 4 veces el IPREM. Se priorizan personas o familias con especial necesidad habitacional, como jóvenes menores de 35 años, personas mayores de 65, víctimas de violencia de género o personas con discapacidad.

Dado que el programa es reciente, se encuentra en fase inicial de implementación, con una proyección de crecimiento para los próximos años. En 2024, el Govern ha destinado un presupuesto inicial de alrededor de 14 millones de euros para impulsar esta herramienta, incluyendo las partidas destinadas a seguros de impago y ayudas a propietarios. Se espera que el programa contribuya a aumentar la oferta de alquiler asequible en el archipiélago, complementando la promoción de vivienda pública y otras políticas de vivienda social. Aunque el programa ha movilizado más de 400 viviendas en proceso de adhesión, la cifra de viviendas efectivamente alquiladas es aún limitada en comparación con las expectativas iniciales.

La Tabla 2 resume los distintos instrumentos normativos a nivel estatal y los tratados en esta sección a nivel autonómico.

2.2.2. Demanda potencial

En este epígrafe, nos valdremos de los datos publicados en el Informe Anual (Banco de España, 2023) para ilustrar las dificultades actuales en el acceso al alquiler asequible, poniendo el énfasis en el colectivo joven y en la heterogeneidad geográfica. Precisamente, los hogares que se encuentran en situación de sobreesfuerzo representan la demanda potencial de vivienda en régimen de alquiler a precios asequibles.

2.2.2.1. El esfuerzo asociado al alquiler: comparativa por países y regiones

El BdE define esfuerzo asociado al alquiler como el porcentaje de los ingresos brutos mensuales del

2. La vivienda asequible

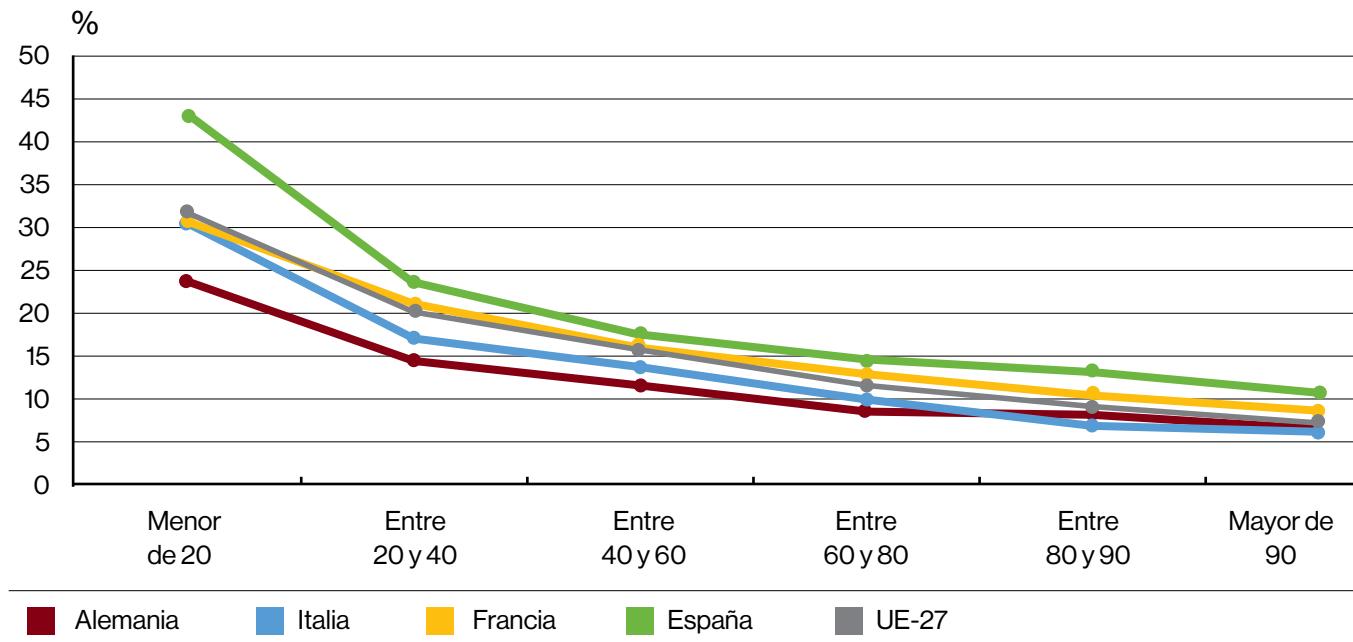
Tabla 2. Resumen de instrumentos nacionales y autonómicos

Nivel estatal			
Instrumento	Contenido clave	Condiciones/duración	
Ley por el Derecho a la Vivienda (12/2023) [MARCO LEGAL]	<ul style="list-style-type: none"> - Define zonas tensionadas - Crea el alquiler asequible incentivado con deducciones IRPF (50-90%) - Reserva obligatoria del 30% de edificabilidad para vivienda protegida (La mitad del 30% en alquiler) 	<ul style="list-style-type: none"> - Nuevos contratos desde 2024 - Zona tensionada declarada por CCAA - Renta igual o inferior al contrato previo o al índice de referencia - Destino a alquiler asequible 	
Línea ICO – Alquiler asequible (PRTR, Componente 2) [PROVISIÓN DE FINANCIACIÓN]	<ul style="list-style-type: none"> - Financiación a promotores (públicos y privados) - Préstamos (4.000 M€) + avales (2.000 M€) - Construcción y rehabilitación para alquiler asequible 	<ul style="list-style-type: none"> - Eficiencia energética (mín. C), accesibilidad - Límites de renta y prioridad a colectivos vulnerables - Destino exclusivo a alquiler asequible \geq 50 años 	
Nivel autonómico (ejemplos de ejecución)			
CC.AA.	Programa	Contenido principal	Requisitos/Duración
Madrid	Plan Vive (2020 -)	Cesión de suelo público a privados (derecho de superficie 50 años). Hasta 25.000 viviendas con alquileres 30-40% inferiores al mercado	Ingresos 1.5-5.5× IPREM, no tener vivienda, empadronamiento en Madrid. Alquiler \leq 35% de ingresos
	Pla de Lloguer Asequible	Alquiler asequible (obra nueva o rehabilitación), 20-40% menor que mercado, gestionado por Incasòl y promotores sociales	Hogares \leq 4.5× IRSC, sin otra vivienda, residentes en Cataluña; 30 años
Cataluña	Ayudas al promotor	Apoyo a promotores para construir/rehabilitar viviendas asequibles, eficiencia energética y accesibilidad	Viviendas para alquiler asequible \geq 30 años; inquilinos 3.5-4× IRSC
	Construir para Alquilar (2024)	Derecho de superficie (75 años) en suelo público a promotores privados. Objetivo: 7.000 viviendas asequibles	Ingresos entre 2.5-5× IPREM, registro de demandantes, prioridad colectivos vulnerables
Baleares	Alquiler Seguro	Moviliza vivienda privada infrautilizada con alquiler protegido. Garantías al propietario (seguro impago, rehabilitación)	Alquiler 30-40% por debajo del mercado. Ingresos 2-4× IPREM. Registro de demandantes obligatorio

Fuente: Elaboración propia

2. La vivienda asequible

Gráfico 1. Porcentaje mediano de la renta bruta destinado a vivienda en 2022



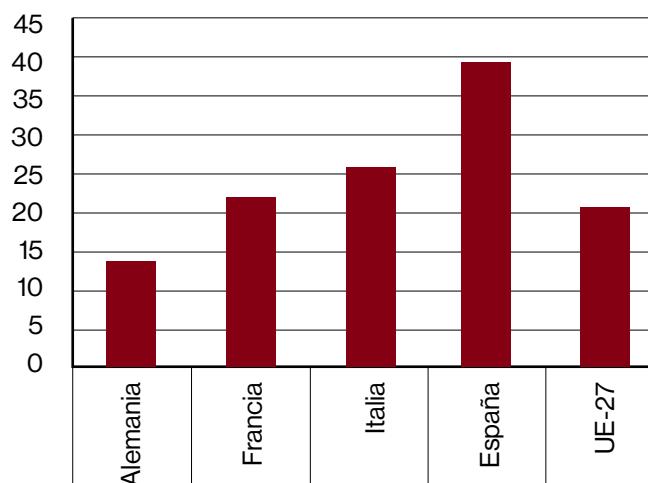
Fuente: BdE

hogar destinados al alquiler⁴. En términos agregados, este esfuerzo se ha reducido en 3 pp para el hogar mediano entre 2011 y 2022, pasando del 25.5% al 22.5%. No obstante, esta mejora oculta una notable disparidad según el nivel de ingresos: en el 20% más bajo de la distribución, el esfuerzo es ligeramente inferior al 45%, mientras que para el 10% más rico este esfuerzo apenas supera el 10%.

El Gráfico 1 compara el porcentaje mediano de la renta bruta destinado al gasto en vivienda en 2022 entre los hogares que vivían de alquiler a precio de mercado en España, en otras grandes economías europeas y en el promedio de la UE.

Si nos centramos en los hogares que alquilan a precio de mercado y que en 2022 se encontraban en situación de sobreesfuerzo —entendido como dedicar más del 40% de la renta bruta al gasto en vivienda—, observamos que el porcentaje de hogares en esta situación fue mayor en España que en otros países del entorno, tal como muestra el Gráfico 2.

Gráfico 2. Porcentaje de hogares en sobreesfuerzo por países en 2022



Fuente: BdE

Concretamente, el porcentaje de hogares que alquilan a precio de mercado y se encuentran en situación de sobreesfuerzo se sitúa ligeramente por debajo del 40% en España, unos 20 pp por encima del promedio

4 La definición se hace en términos de renta bruta para facilitar las comparaciones internacionales.

2. La vivienda asequible

europeo. Esta proporción supera también a la de las principales economías europeas, siendo Italia el país con el valor más alto dentro de este grupo, con algo más del 25%. Aunque no se incluye en el gráfico, en países como Portugal, Dinamarca, Bélgica o los Países Bajos, este porcentaje ronda el 30%.

Además, este elevado porcentaje en España no solo destaca en términos comparativos, sino que, debido al aumento de la prevalencia del alquiler, también implica un crecimiento en términos absolutos: el peso de los hogares que alquilan a precio de mercado y se encuentran en situación de sobreesfuerzo ha aumentado del 3.7% en 2007 al 6% en 2022.

Este porcentaje de sobreesfuerzo no se encuentra uniformemente distribuido por el territorio español; al contrario, presenta una marcada heterogeneidad geográfica. El primer aspecto a destacar es que, en los núcleos urbanos de la Comunidad de Madrid, Andalucía, Islas Baleares y Cataluña, más del 50% de los hogares que alquilan a precio de mercado

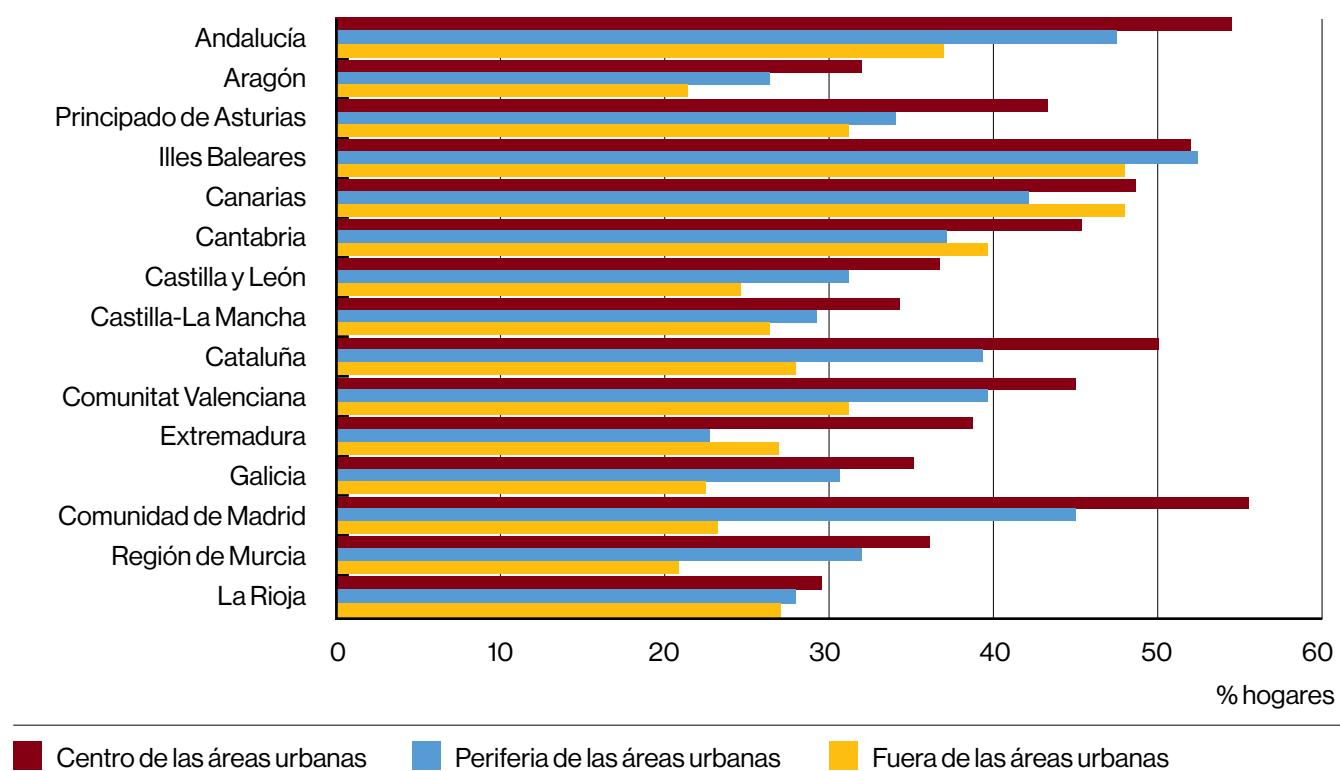
destinan más del 40% de su renta neta al pago del alquiler. Esta proporción contrasta con el 35% de los hogares en esa situación en las periferias urbanas y con el 30% de los inquilinos que residían fuera de las áreas metropolitanas.

El porcentaje de hogares en situación de sobreesfuerzo por Comunidades Autónomas se detalla en el Gráfico 3.

Continuando con la heterogeneidad geográfica, aunque en promedio el porcentaje de renta neta dedicado al alquiler se situó en 2021 por encima del 25%, dicho ratio alcanzó cotas máximas superiores al 40% en las áreas urbanas con mayor dinamismo poblacional y actividad turística: de nuevo, las localizadas en la Comunidad de Madrid, Andalucía, Islas Baleares, y Cataluña.

El porcentaje de renta neta que en promedio destinan al alquiler los hogares en las distintas Comunidades Autónomas se puede ver en el Gráfico 4.

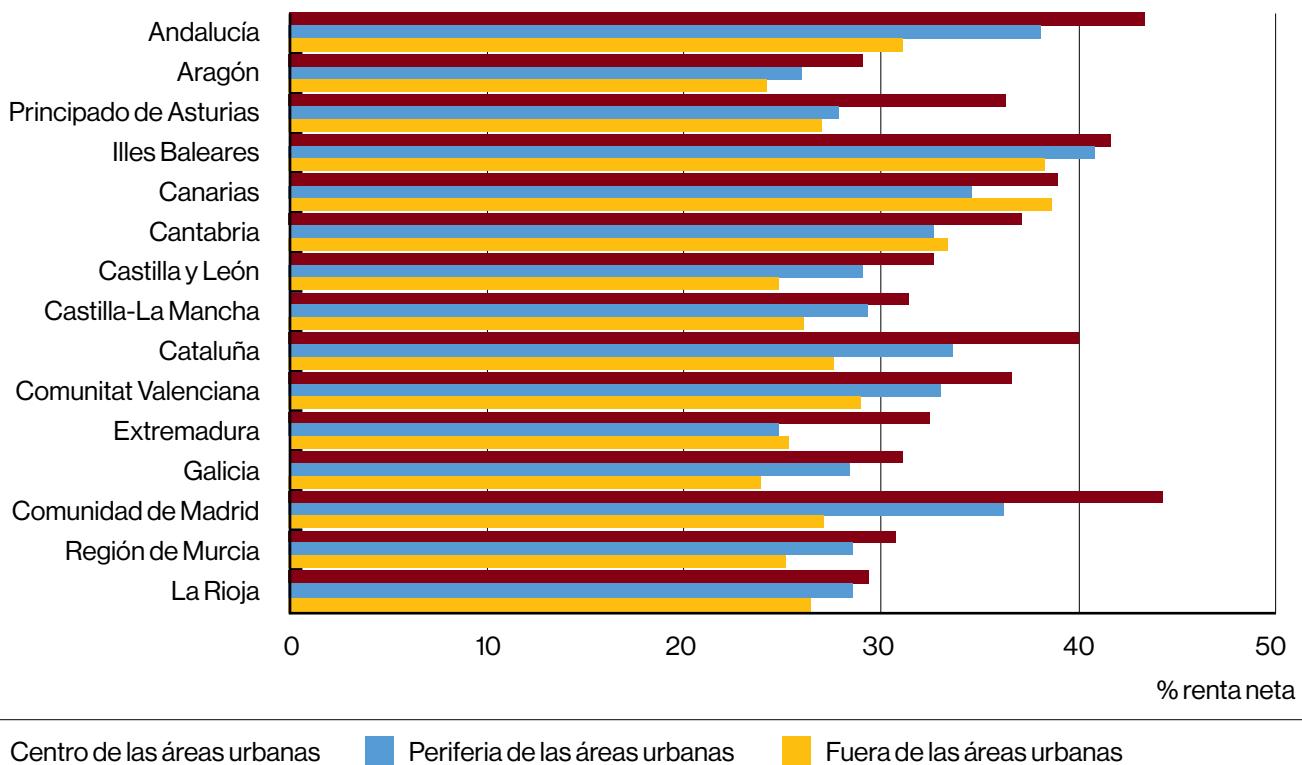
Gráfico 3. Porcentaje de hogares en sobreesfuerzo por CC.AA. en 2022



Fuente: BdE

2. La vivienda asequible

Gráfico 4. Porcentaje promedio de renta neta destinado al alquiler por CC.AA. en 2022



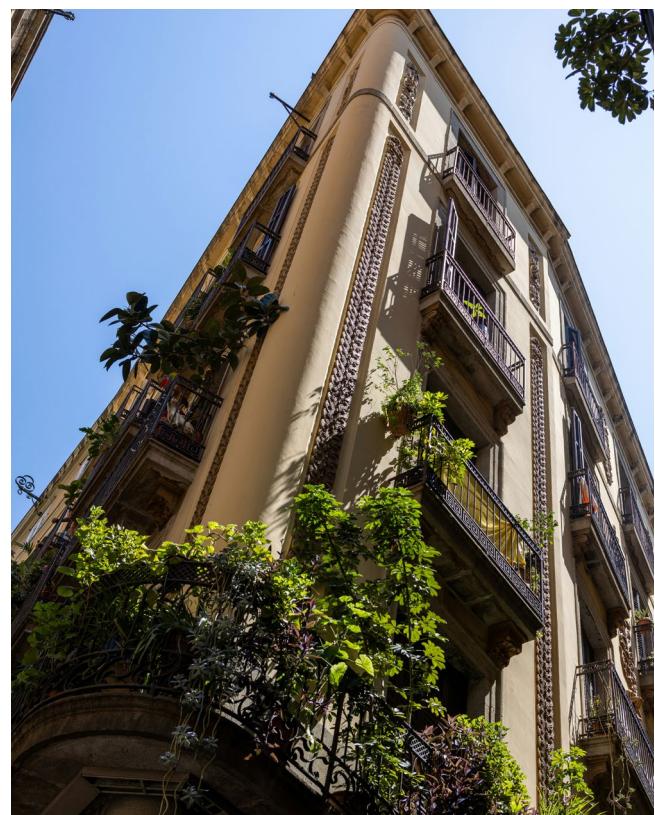
Fuente: BdE

2.2.2.2. El colectivo joven

El colectivo joven comprende a los individuos de entre 18 y 34 años. Este grupo es especialmente relevante debido al desajuste entre el crecimiento de su salario bruto y el aumento de los precios medios del alquiler: entre 2015 y 2022, el incremento acumulado del primero fue del 25%, mientras que el de los segundos alcanzó el 28.5%. Es importante remarcar que este 28.5% corresponde al stock de vivienda arrendada, pero el crecimiento medio anual de las rentas en los nuevos contratos ha sido aún mayor.

En 2022, solo un 12.5% de los jóvenes residía en régimen de alquiler en España, mientras que en Alemania y Francia los porcentajes eran del 52.5% y del 35.5%, respectivamente. En el conjunto de la UE-27, el promedio fue del 20%. Este hecho está correlacionado con la tardía emancipación de los jóvenes españoles.

En ese mismo año, en España, el 48.5% de los hogares con un joven como persona de referencia

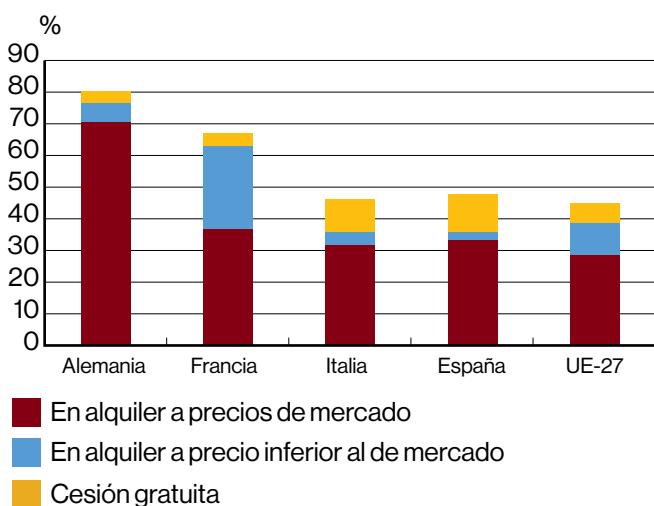


2. La vivienda asequible

residía en una vivienda que no era de su propiedad. Esta proporción se sitúa 3 puntos porcentuales por encima del promedio de la UE-27, en línea con Italia (46.2%), pero por debajo de los niveles de Alemania (80%) y Francia (67.5%). Los rasgos distintivos de nuestro país, entre las grandes economías europeas, son el elevado peso que tiene la residencia en viviendas cedidas gratuitamente entre los hogares jóvenes (12.3% frente al 6.5% del promedio europeo) y la escasa relevancia del alquiler a precio reducido (2.7% frente al 10% del promedio europeo o el 26% en Francia).

El Gráfico 5 detalla las formas de residencia de los hogares jóvenes que, en 2022, no contaban con una vivienda en propiedad:

Gráfico 5. Formas de residencia de los hogares jóvenes en 2022



Fuente: BdE

2.2.3. Factores explicativos de la falta de oferta de vivienda asequible

Los elevados niveles de esfuerzo que los hogares destinan al pago del alquiler, descritos en la subsección anterior, ponen de manifiesto que el problema no radica únicamente en la capacidad de pago de los inquilinos, sino en la insuficiencia estructural de la oferta de vivienda asequible. En un contexto donde una parte significativa de la población destina más del 40% de sus ingresos a cubrir este gasto, resulta evidente que las políticas centradas en la demanda —como ayudas directas o deducciones

fiscales al arrendatario— pueden contribuir a la inflación de precios. La raíz del problema reside en la escasez de vivienda disponible y en los obstáculos que frenan la generación de nueva oferta, lo que obliga a situar el foco de la política pública en incrementar y diversificar el parque habitacional asequible.

Entre los factores que limitan la oferta, cabe destacar:

a. Escasez de suelo urbanizable

En muchas áreas metropolitanas el suelo disponible es limitado o se encuentra sujeto a procesos urbanísticos largos y complejos. Esto genera una brecha temporal entre la identificación de necesidades habitacionales y la materialización de nuevos proyectos residenciales.

Además, aunque la regulación urbanística cumple un papel esencial para garantizar la calidad de las viviendas y del entorno, en muchos casos no asegura de manera sistemática la reserva de suelo para vivienda asequible. Solo cuando se introducen mecanismos específicos —como las reservas obligatorias o la cesión de suelo en derecho de superficie que aplican algunas Comunidades Autónomas— resulta viable destinar parcelas a este fin.

b. Insuficiente inversión pública y privada en vivienda asequible

España ha mantenido históricamente niveles muy bajos de inversión en vivienda protegida en comparación con otros países europeos. El resultado es un parque público en alquiler que apenas representa entre el 1% y el 2.5% del total de viviendas, frente a cifras que alcanzan entre el 15% y el 25% en países de referencia como Austria, Países Bajos o Francia.

A esto se suma la falta de incentivos sostenidos para atraer inversión privada en proyectos de alquiler asequible de larga duración. Sin un marco de estímulos claros y consistentes, muchos inversionistas perciben el sector como de alto riesgo y baja rentabilidad. Esto limita la construcción de nueva vivienda asequible y, en muchos casos, provoca que los proyectos existentes se orienten hacia segmentos de mayor poder adquisitivo, donde los retornos económicos son más atractivos.

2. La vivienda asequible

c. Competencia de los usos turísticos y temporales

En destinos urbanos y costeros, un número creciente de viviendas se destina a alquiler turístico o de corta estancia, tendencia que se ha visto acelerada por plataformas digitales especializadas. Este cambio de uso reduce de manera directa la oferta de viviendas disponibles para residencia habitual, disminuyendo la disponibilidad de inmuebles que podrían ofrecerse a un precio razonable. En zonas con alta presión sobre la demanda de vivienda estructural, la competencia generada por el turismo provoca un encarecimiento de los alquileres tradicionales, limitando el acceso de familias y trabajadores a viviendas a un precio razonable.

La mayor rentabilidad de los alquileres temporales frente a los arrendamientos convencionales desincentiva además la inversión en vivienda asequible a largo plazo. Muchos propietarios y promotores priorizan la explotación turística de sus inmuebles, dejando de lado la oferta para residentes permanentes y reduciendo la posibilidad de ampliar el parque de vivienda asequible. Como consecuencia, la expansión del alquiler turístico contribuye directamente a la escasez de vivienda y aumenta la presión sobre los precios de alquiler y compra en áreas ya tensionadas.

d. Rigideces normativas y administrativas

La tramitación de licencias de obra, rehabilitación o cambio de uso puede prolongarse durante años, retrasando significativamente la puesta en marcha de nuevos proyectos residenciales. Estos retrasos afectan especialmente a la vivienda asequible, ya que los desarrollos destinados a precios o alquileres asequibles suelen depender de márgenes económicos más ajustados y son más sensibles a la acumulación de costes, a los retrasos burocráticos, y a la incertidumbre temporal.

A esta lentitud administrativa se añade la dispersión normativa entre distintos niveles de la Administración, que no siempre garantiza criterios homogéneos ni procedimientos claros. Esta falta de coordinación incrementa los costes de desarrollo y aumenta el riesgo percibido por los promotores, desincentivando la inversión en proyectos de vivienda asequible.

Como consecuencia, se ralentiza la ampliación del parque de vivienda a precio razonable, perpetuando la escasez estructural y elevando la presión sobre los precios de alquiler y compra.

e. Desajustes en el parque existente

Una parte importante del stock de viviendas actual no contribuye eficazmente a cubrir la demanda de alquiler a precio razonable. Gran número de inmuebles permanecen vacíos, en parte debido a estrategias especulativas de los propietarios, en parte a la inseguridad jurídica sobre derechos, obligaciones y posibles cambios normativos. Otros inmuebles no cumplen las condiciones mínimas para un alquiler estable y seguro, y existe un volumen considerable de viviendas que requeriría rehabilitación profunda para ser incorporadas al mercado de manera digna, con los costes y tiempos que ello implica.

Estos desajustes generan un doble efecto negativo sobre la vivienda asequible: por un lado, reducen la disponibilidad inmediata de inmuebles para residentes permanentes; por otro, aumentan la presión sobre los precios de alquiler y compra, al concentrar la demanda en un parque limitado y adecuado para uso habitacional. La falta de mecanismos efectivos para movilizar estas viviendas infrautilizadas o mejorar su estado contribuye a perpetuar la escasez estructural de vivienda, afectando especialmente a familias con ingresos medios y bajos.

La combinación de estos factores produce un círculo vicioso: la oferta crece lentamente, los precios aumentan, y la presión de la demanda absorbida por subvenciones o ayudas fiscales acaba diluyéndose en el mercado sin generar acceso real. De ahí que resulte imprescindible articular políticas estructurales centradas en la oferta, con instrumentos de gobernanza de activos inmobiliarios claros y eficientes, marcos jurídicos claros que agilicen el planeamiento y la construcción, sistemas de gestión profesionalizados del parque público y privado, e incentivos fiscales que orienten la actuación de los propietarios hacia el alquiler asequible de larga duración.

3. Espacios para la colaboración público-privada

3.1. Colaboración público-privada en materia de vivienda asequible

El libro verde de la Unión Europea define la colaboración público-privada como:

«Las diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial, cuyo objetivo es garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o mantenimiento de una infraestructura o prestación de un servicio».

El Banco Mundial definió la colaboración público-privada en términos de infraestructuras como:

«Una colaboración entre los sectores público y privado, establecida mediante un contrato relación que pretende acceder a financiación del sector privado, diseño, construcción, comercialización, mantenimiento o gestión operativa para la entrega de vivienda asequible y, en algunos casos, servicios auxiliares. La contribución del sector público puede proporcionarse en forma de dinero en efectivo o equivalentes, tales como terrenos, derechos de urbanización, ingresos (alquileres) generados por suelo, infraestructuras y edificación, desgravaciones fiscales y/o participación en el patrimonio durante un período determinado.»

Se diferencian dos grandes tipos de colaboración:

a. Colaboración Público-Privada de tipo puramente contractual:

Se refiere principalmente a que la relación de colaboración entre el sector público y privado se establece únicamente en base a vínculos contractuales. Esta primera opción incluye una gran variedad de actividades y tareas (proyecto, financiación, realización, etc.).

b. Colaboración Público-Privada de tipo institucionalizado:

Supone la creación de una entidad en la que

participan tanto el sector público como el privado. En este caso, la relación se considera más estable y a más largo plazo, e incluye la posibilidad de crear una entidad para llevar a cabo el propósito de la colaboración.

Esta segunda opción consiste en la cooperación en una entidad de participación conjunta o control de una entidad privada por una entidad pública. Puede tomar diferentes formas, como una sociedad de economía mixta, sociedad mercantil estatal, consorcio, etc. En dicho ente se concentrarían las aportaciones de actores públicos y privados para realizar el proyecto en común. El sector público y el privado asumen roles complementarios: la entidad pública puede aportar el terreno, otorgar licencias o facilidades, mientras que el privado se encarga del financiamiento, el diseño, la construcción o la gestión (Álvarez Rubio, 2021).

La eventual estructura de la asociación dependerá del activo o servicio a producir, los recursos que aportará cada uno y el modelo de negocio para garantizar la viabilidad financiera. Según (García-Montalvo, Raya, y Sala, 2022), los modelos más habituales son:

- El sector público compra y paga en dinero:

El primer modelo requiere que el contratista del sector privado diseñe, construya y financie las unidades antes de devolverlos al gobierno. El gobierno paga al contratista del sector privado en efectivo. Entonces, el gobierno asume los riesgos posteriores: ventas y concertación de financiación hipotecaria.

- El sector público compra y paga con suelo:

El segundo modelo es similar al primero, con la única diferencia de que, en lugar de con efectivo, el gobierno paga las unidades mediante suelo y/o derechos del mismo.

- El sector público paga el alquiler manteniendo propiedad:

Se aplica a la vivienda de alquiler. El gobierno requiere del sector privado contratista para diseñar, construir y financiar las unidades, y después asumir la responsabilidad del mantenimiento de las unidades durante un período de tiempo (10-20 años), después del cual las unidades volverán al gobierno. El gobierno paga al contratista del sector privado una anualidad calculada para cubrir los

3. Espacios para la colaboración público-privada

costes totales de diseño y construcción, incluidos beneficios.

- El sector público traslada el alquiler al usuario final manteniendo propiedad:

Es similar al modelo anterior, salvo que el sector privado, además, asume una función operativa, cobrando los alquileres directamente de los inquilinos hasta que las unidades se devuelven al gobierno. En este modelo los usuarios finales son responsables del mantenimiento de la unidad, siendo el Gobierno responsable del impago del arrendatario.

- El sector público sólo elige al usuario final que compra la vivienda:

El quinto modelo está enfocado a la vivienda destinada a la venta. El sector privado diseña, construye y financia las unidades, recuperando los costes mediante la venta final a los usuarios. Por tanto, el precio unitario debe incluir los costes de diseño, construcción y mantenimiento, incluidos los beneficios. En este modelo el gobierno se encarga de la elección del usuario final y de organizar la financiación hipotecaria.

- Empresa público-privada por el alquiler:

El gobierno establece el planeamiento urbanístico y las características de las viviendas. Los terrenos se conceden a una compañía (pública-privada) que se encarga del desarrollo del proyecto. La compañía se compromete a diseñar, construir, financiar, mantener y explotar el parque de viviendas de alquiler. Los precios del alquiler tienen en cuenta todos los costes, beneficios y financiación.

- Empresa público-privada para la venta:

Se trata del modelo anterior aplicado a la venta.

Según lo establecido en la Ley de Vivienda estatal, la colaboración público-privada busca unir esfuerzos para abordar la crisis de vivienda asequible, asegurando que se desarrollen proyectos que beneficien a la comunidad y garanticen el derecho a una vivienda digna. La colaboración es importante para orientar los recursos y lograr efectividad en la implementación de políticas de vivienda.

3.2 Modelos de gobernanza y copropiedad público-privada de viviendas

3.2.1 Modelo de sociedad mixta

Un primer tipo es la CPP institucionalizada, que consiste en la cooperación en una entidad de participación conjunta o control de una entidad privada por una entidad pública. Puede tomar diferentes formas, como una sociedad de economía mixta, sociedad mercantil estatal, consorcio, etc. En dicho ente se concentrarían las aportaciones de actores públicos y privados para realizar el proyecto en común. El sector público y el privado asumen roles complementarios: la entidad pública puede aportar el terreno, otorgar licencias o facilidades, mientras que el privado se encarga del financiamiento, el diseño, la construcción o la gestión (Álvarez Rubio, 2021).

Un ejemplo de este caso se encuentra en el municipio catalán de Sabadell, en el que existe desde el año 2004 se constituye SBD Alquiler Social S.A., y esta sociedad se encuentra participada por la empresa pública municipal VIMUSA del Ayuntamiento de Sabadell en un 40%, la empresa privada Cevasa en un 40% y Caja de Sabadell en un 20%. La primera aporta el suelo y construye las viviendas, la empresa privada es responsable de la gestión de los alquileres y su mantenimiento y Caja Sabadell (BBVA, actualmente) financia las operaciones (Gifreu y Font, 2023).

Otro ejemplo también en Cataluña es el caso de la constitución en 2021 de la asociación de capital mixto, Habitatge Metrópolis Barcelona (HMB). Por un lado, el AMB y el Ayuntamiento de Barcelona (instituciones públicas) participan con la aportación de suelo y la definición de las condiciones y objetivos sociales del proyecto. Por el otro, el socio privado, seleccionado a través de un concurso público, es un consorcio liderado por Neinor junto con Cevasa.

En resumen, la asociación de capital mixto representa una apuesta pionera en el contexto español, con el objetivo de ampliar la oferta de vivienda asequible mediante la unión de recursos públicos (suelo, regulación, objetivo social) con recursos y experiencia del sector privado (inversión, eficiencia en construcción y gestión). Los operadores privados

3. Espacios para la colaboración público-privada

contemplan esta operación a muy largo plazo, con rentabilidades estimadas en torno al 5 % a partir del cuarto o quinto año de la puesta en marcha. Este tipo de asociaciones se inspiran en el modelo de las Housing Associations (Burón y González de Molina, 2021).

3.2.2 Modelos concesionales

Un segundo tipo es la CPP de tipo contractual, mediante la puesta en marcha de una concesión a largo plazo. La CPP contractual permite compartir riesgos y que las empresas privadas puedan obtener rentabilidad. En este caso, el gobierno concede a un agente privado el derecho de construir, operar y mantener viviendas asequibles o de interés social, a cambio de rentabilidades controladas y del cumplimiento de ciertos estándares de calidad.

Un ejemplo de este caso es el del Plan Vive de la Comunidad Autónoma de Madrid (García Montalvo et al, 2024). Este Plan se basa en un modelo concesional en terrenos demaniales de las redes supramunicipales de servicios destinados a vivienda obtenidos de la cesión obligatoria a la comunidad autónoma. De esta manera el adjudicatario promoverá y explotará viviendas de protección en régimen de alquiler.

3.2.3 Modelos de cesión de uso de suelo y/o viviendas

a. Modelo de cesión de uso de suelo público

El modelo de cohousing en cesión de uso impulsado por el Ayuntamiento de Barcelona representa una alternativa innovadora al alquiler y la propiedad tradicional, orientada a garantizar el acceso a la vivienda asequible desde una perspectiva comunitaria, no especulativa y sostenible. Consiste en la cesión de suelo público mediante derecho de superficie (normalmente por 75 años) a cooperativas de vivienda sin ánimo de lucro, que promueven y gestionan edificios destinados a uso residencial exclusivo por parte de sus socios. Los residentes no son propietarios ni inquilinos, sino usuarios de la vivienda a través de su participación en la cooperativa. Esta fórmula facilita el acceso a la vivienda a colectivos vulnerables o con dificultades en el mercado privado (jóvenes, mayores, familias



3. Espacios para la colaboración público-privada

Tabla 3. Modelos de gobernanza y copropiedad público-privada

Modelo	Estructura y forma jurídica	Rol del sector público	Rol del sector privado / tercer sector	Financiación	Régimen de tenencia / gestión	Ejemplos en España
Sociedad mixta	Sociedad de economía mixta, mercantil estatal, consorcio u otra fórmula societaria	Aporta suelo, licencias, define objetivos sociales	Aporta capital, financiación, construcción, gestión y mantenimiento	Combinada: aportaciones públicas y privadas, financiación bancaria	Vivienda protegida en alquiler o compra; gestión compartida	SBD Alquiler Social (Sabadell), Habitatge Metrópolis Barcelona
Modelo concesional	Contrato de concesión a largo plazo	Cede suelo público o derechos de uso; define estándares de calidad	Construcción, explotación y mantenimiento de viviendas con rentabilidad limitada	Financiación privada con garantías del marco concesional	Alquiler asequible bajo condiciones pactadas	Plan Vive (Comunidad de Madrid)
Cesión de uso de suelo público (cohousing en derecho de superficie)	Derecho de superficie (normalmente 75 años) a cooperativas sin ánimo de lucro	Titularidad y cesión del suelo; apoyo regulatorio y financiero	Cooperativas promueven, financian parcialmente y gestionan viviendas	Aportaciones de socios + banca ética + subvenciones públicas	Cesión de uso (ni propiedad ni alquiler); autogestión cooperativa	La Borda (Barcelona)
Cesión de uso de viviendas privadas (a entidades sociales)	Convenio de cesión temporal (4-7 años)	Apoyo institucional (ayudas a rehabilitación, coordinación social)	Entidades sociales gestionan, rehabilitan y asignan viviendas	Viviendas cedidas + fondos públicos/ privados para rehabilitación	Alquiler social gestionado por fundaciones u ONG	BuildingCenter (CaixaBank) + Fundació Hàbitat3

Fuente: Elaboración propia

monomarentales, etc.) y promueve formas de vida más colaborativas y estables.

Elementos estructurales del modelo:

- Titularidad del suelo: pública (Ayuntamiento de Barcelona)
- Cesión del suelo: derecho de superficie por 75 años
- Entidad promotora: cooperativas de vivienda sin ánimo de lucro
- Régimen de tenencia: cesión de uso (no propiedad, no alquiler)
- Financiación: aportaciones de socios + banca ética + subvenciones públicas

- Gestión: autogestionada por la cooperativa
- Retorno social: estabilidad residencial, precios asequibles, sostenibilidad ambiental, vida comunitaria.

Un ejemplo emblemático es La Borda, el primer proyecto de este tipo desarrollado en suelo público en Barcelona, ubicado en el barrio de Sants. Iniciado en 2014 e inaugurado en 2018, el edificio alberga 28 viviendas diseñadas de forma colectiva y construidas con criterios ecológicos (estructura de madera, eficiencia energética). Dispone de amplios espacios comunes (cocina, comedor, lavandería, sala polivalente) que fortalecen la convivencia y el apoyo mutuo entre los residentes, muchos de los cuales no

3. Espacios para la colaboración público-privada

podían acceder a una vivienda digna en el mercado convencional.

b. Modelo cesión de uso de viviendas de propiedad privada

El modelo de colaboración entre CaixaBank (a través de su filial BuildingCenter) y la Fundació Hàbitat3 constituye una práctica relevante de cesión de viviendas privadas al tercer sector para uso social. En el contexto posterior a la crisis financiera, cuando muchas entidades bancarias acumulaban viviendas vacías, CaixaBank impulsó un programa para poner estos activos a disposición de entidades sociales que pudieran convertirlos en hogares para personas en situación de vulnerabilidad. Mediante convenios bilaterales, BuildingCenter cede temporalmente viviendas en desuso a Hàbitat3, que se encarga de su adecuación, gestión social y posterior asignación, en coordinación con los servicios sociales municipales o entidades derivadas.

Elementos clave del modelo:

- Titularidad de las viviendas: propiedad de BuildingCenter (CaixaBank)
- Cesión: temporal y gratuita, por períodos de entre 4 y 7 años
- Entidad gestora: Fundació Hàbitat3 (fundación sin ánimo de lucro especializada en vivienda social)
- Uso previsto: alquiler social para personas o familias en riesgo de exclusión residencial
- Rehabilitación: a cargo de Hàbitat3, con fondos propios, públicos o de otras entidades colaboradoras
- Gestión social: acompañamiento a las personas residentes y mantenimiento de los inmuebles, en coordinación con administraciones públicas locales y entidades sociales del territorio

Un ejemplo destacado de esta colaboración tuvo lugar en 2020, cuando CaixaBank cedió más de 100 viviendas a Hàbitat3 en diferentes municipios de Cataluña. Muchas de estas viviendas fueron rehabilitadas y puestas en uso gracias a ayudas públicas, como los fondos europeos REACT o programas autonómicos de fomento del alquiler social. La gestión directa por parte de Hàbitat3 ha

permitido garantizar precios asequibles, evitar la cronificación de la exclusión residencial y dar un uso social a inmuebles vacíos, con el apoyo de actores públicos y privados en red.

3.3 Instrumentos jurídicos para incrementar el parque residencial asequible

3.3.1 La constitución del derecho de superficie sobre suelo y edificaciones

En el ordenamiento jurídico español, el derecho de superficie es un derecho real regulado principalmente por el artículo 53 y 54 del Real Decreto Legislativo 7/2015, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRU), así como por la legislación urbanística autonómica aplicable.

La legislación urbanística establece a todos los efectos que las administraciones autonómicas, los municipios y los otros entes públicos o sus entidades instrumentales pueden constituir derechos de superficie en terrenos de su propiedad o que formen parte de los patrimonios públicos de suelo respectivos, con destino a la construcción de viviendas protegidas, preferentemente de alquiler, así como a otros usos de interés social previstos en el planeamiento urbanístico.

Este derecho permite a una persona o entidad (superficionario) construir en un terreno que no le pertenece. Aunque el terreno sigue siendo propiedad de otra persona o entidad (normalmente una administración pública), quien tiene el derecho de superficie se convierte en el propietario temporal de lo que haya construido, ya sea sobre el suelo, a ras del suelo o incluso bajo él.

El derecho de superficie se extingue si no se construye dentro del plazo acordado y según lo establecido por la normativa urbanística. También se extingue, cuando finaliza el periodo de duración del derecho, que según el artículo 53.2 del TRLRU, no puede superar los 99 años. Una vez finalizado el plazo, lo construido sobre el solar revierte al propietario del terreno (normalmente, la administración), sin que el superficario tenga derecho a una indemnización, salvo que se haya

3. Espacios para la colaboración público-privada

pactado lo contrario. La extinción del derecho de superficie implica también la desaparición de otros derechos que el superficiario hubiera concedido sobre la edificación, ya sean derechos reales (como hipotecas) o personales (como alquileres).

El derecho de superficie es una fórmula intermedia entre que la Administración construya directamente viviendas y que venda suelo público a promotores. Esta figura resulta especialmente útil desde el punto de vista financiero para las administraciones, ya que no tienen que invertir dinero en los proyectos inmobiliarios, pero conservan la propiedad del suelo. Al finalizar el plazo acordado, recuperan el terreno junto con las construcciones realizadas, que habrán aumentado su valor. Además, al tratarse de viviendas protegidas, los alquileres están sujetos a los límites legales, lo que ayuda a garantizar su asequibilidad.

Para los promotores, el uso del derecho de superficie también es ventajoso porque reduce los costes del proyecto: no tienen que pagar por el suelo, lo que es especialmente importante en zonas donde el precio del terreno es muy alto.

Régimen de vivienda protegida indefinida

Se entiende por régimen de vivienda protegida indefinida aquel sistema jurídico y urbanístico en el que la calificación de protección de una vivienda, en términos de limitaciones de uso, acceso, precio y transmisión, no está sujeta a un plazo temporal de descalificación automática, y se mantiene de forma permanente o indefinida en el tiempo, mientras concurren las condiciones establecidas por la normativa que lo regula.

Algunos de los elementos clave del régimen de vivienda protegida indefinida son los siguientes:

- **Protección no limitada temporalmente:** A diferencia de los modelos tradicionales (10, 30, 50 años), en este régimen la vivienda no se liberaliza con el tiempo.
- **Condiciones permanentes:** Las limitaciones de acceso, precios máximos de venta o alquiler, y destino habitual permanecen activas mientras se mantenga el régimen.

- **Instrumentación jurídica:** Requiere instrumentos adecuados para sostener la protección en el tiempo.

- **Finalidad social estructural:** No se trata de una medida transitoria, sino de un modelo de política de vivienda permanente y estructural, orientado al acceso sostenido de colectivos vulnerables o al control del mercado residencial.

En Viena, el régimen de vivienda protegida indefinida se aplica mediante una combinación de titularidad pública del suelo, regulación estricta del alquiler y la participación de entidades privadas sin ánimo de lucro que promueven y gestionan las viviendas. Estas entidades, están sujetas a una legislación específica que obliga a mantener las viviendas en régimen de alquiler asequible de forma permanente, sin posibilidad de liberalización automática. El Ayuntamiento otorga suelo o financiación bajo condiciones que garantizan la asequibilidad estructural, y organiza concursos públicos de promotores que deben cumplir estándares de calidad, eficiencia y precio.

En los Países Bajos, el régimen de protección indefinida se sustenta en un amplio parque gestionado por corporaciones de vivienda social, entidades privadas reguladas que están obligadas a destinar sus viviendas a alquiler asequible bajo criterios de acceso social. Estas viviendas no pierden su calificación con el tiempo, ya que la legislación no contempla una descalificación automática y la gestión del parque tiene una vocación social permanente.

El modelo neerlandés de vivienda protegida se basa en una colaboración público-privada estructural, en la que el Estado define el marco legal, regula el acceso y supervisa la actividad de las entidades privadas sin ánimo de lucro (woningcorporaties) que gestionan aproximadamente un tercio del parque residencial del país. Estas corporaciones financian, construyen y mantienen vivienda social de forma indefinida, con la obligación de reinvertir todos sus beneficios en el parque protegido. A cambio, reciben acceso preferente a suelo, exenciones fiscales y avales públicos que les permiten obtener financiación en condiciones ventajosas.

3. Espacios para la colaboración público-privada

3.3.2 La vivienda en cesión de uso

La cesión de uso es un modelo de tenencia en el que una persona o unidad de convivencia adquiere el derecho a utilizar una vivienda a través de su participación en una cooperativa o entidad sin ánimo de lucro, sin llegar a ostentar la propiedad individual del inmueble.

En nuestro entorno más próximo, las alianzas entre administraciones públicas y promotores sociales de vivienda todavía son un fenómeno incipiente, a diferencia de lo que ocurre en otros países del ámbito europeo, donde estas colaboraciones están mucho más consolidadas.

"La cesión de uso de una vivienda cooperativa es una forma de acceso que garantiza el uso estable, sin ánimo de lucro y sin transmisión del dominio. Debe garantizarse por un plazo de al menos 75 años y cumplir con los principios de no especulación y asequibilidad." (Art.113 de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda).

Uno de los modelos cooperativos más extendidos es el de cesión de uso, en el cual las personas residentes deben ser socias de la cooperativa promotora y haber adquirido una participación en su capital social. Esta condición les permite residir en una de las viviendas, pero sin convertirse en propietarias individuales del inmueble. Si en algún momento deciden dejar la vivienda, no pueden venderla: simplemente se les devuelve su aportación inicial y la vivienda se asigna a una nueva persona que pase a formar parte de la cooperativa. Este modelo impide la especulación inmobiliaria y garantiza la asequibilidad a largo plazo, manteniendo el uso residencial dentro de un marco social y solidario.

En el caso de las fundaciones, aunque no siguen el modelo de organización cooperativa, comparten la ausencia de ánimo de lucro y una clara orientación social. Suelen promover viviendas en régimen de alquiler social o asequible, y pueden estar orientadas a atender a colectivos específicos, como personas mayores, jóvenes, mujeres en situación de vulnerabilidad o personas con discapacidad.

3.4 Administración y gestión de alquileres

Las Housing Associations (HA) son entidades del tercer sector especializadas en la provisión, gestión y desarrollo de vivienda social y asequible, especialmente dirigidas a personas y colectivos con ingresos bajos o dificultades de acceso al mercado inmobiliario. Aunque formalmente se constituyen como organizaciones privadas sin ánimo de lucro, operan dentro de un marco altamente regulado por el Estado y suelen beneficiarse de financiación pública directa (subvenciones, acceso a suelo, garantías de crédito) o indirecta (incentivos fiscales).

"Housing associations are independent, not-for-profit organizations that provide low-cost housing for people in need of a home. While they are privately managed, they receive public funding and are subject to varying degrees of public regulation and oversight." (Arrigoitia, Whitehead, y Scanlon, 2015).

"Housing associations are third-sector housing providers that operate within a framework of public regulation and subsidy, but with organizational independence from the state. They play a key role in the delivery, management and, increasingly, development of social and affordable housing." (Van Bortel, Mullins, y Gruis, 2010).

Su modelo de negocio se basa en el reintegro de la inversión a través de rentas asequibles, que permiten cubrir costes de operación, mantenimiento e inversión en nuevos desarrollos, sin repartir beneficios entre accionistas. Su gobierno corporativo varía entre países, pero en general combina estructuras de gestión profesionalizadas con órganos de supervisión compuestos por representantes comunitarios, autoridades locales y expertos independientes. Esta gobernanza mixta busca asegurar tanto la eficiencia operativa como la rendición de cuentas social.

Además de la función habitacional, muchas HAs desarrollan programas de acompañamiento social, inserción laboral o regeneración urbana, lo que refuerza su papel como agentes clave en la política pública de vivienda y cohesión social. Su autonomía relativa respecto a la administración pública, unida a

3. Espacios para la colaboración público-privada

Tabla 4. Situación actual de las HA en diferentes países europeos

País	Número estimado de HA	Viviendas gestionadas (aproximado)
Alemania	3,200 empresas de vivienda	6.4 millones
Francia	700 entidades HLM	4.25 millones
Reino Unido	1,775 asociaciones registradas	2.4 millones
Países Bajos	280 organizaciones sin ánimo de lucro	2.3 millones
Austria	1,800 cooperativas y entidades públicas	800,000
Dinamarca	500 asociaciones sin ánimo de lucro	560,000
Suecia	2,650 asociaciones	176,000
Suiza	1,500 cooperativas de vivienda	160,000

Fuente: Elaboración propia

su arraigo territorial y misión social, les permite actuar como intermediarios eficaces entre el Estado y los ciudadanos.

En España no existe una figura legal plenamente equivalente a las HA europeas, aunque algunas entidades del tercer sector (como Fundació Hàbitat3, Sostre Cívic o Lumvra) están adoptando funciones similares en la gestión y provisión de vivienda social. Estas organizaciones operan sin ánimo de lucro, colaboran con administraciones públicas y ofrecen alquileres asequibles a colectivos vulnerables. Sin embargo, el contexto normativo y financiero español presenta importantes limitaciones: no existe un marco regulador específico, ni financiación estructural estable, ni un parque público suficiente para impulsar su desarrollo a gran escala. Aun así, están emergiendo como actores clave en la construcción de un ecosistema de vivienda social más diverso y resiliente.

3.5 Mecanismos de financiación e incentivos fiscales

3.5.1 Multipartner-to-rent

El modelo Multipartner-to-Rent (MtR) es un nuevo modelo disruptivo para promover la construcción de viviendas de alquiler. Estas viviendas pueden tener la calificación de vivienda asequible, o de mercado libre. Este modelo mantiene las ventajas o fortalezas del Built-To-Rent (BtR), pero introduce algunas novedades que permiten corregir las debilidades que presentaba este modelo. La propiedad de las viviendas es horizontal, pero la gestión del edificio es vertical. En el estudio de la Cátedra titulado “Multipartner-to-rent: Nuevo modelo de financiación para la vivienda en alquiler” (Bastida et al, 2023), se destacan las siguientes novedades y aportaciones que hace el modelo:

- **Propiedad de las viviendas en manos de pequeños inversores.** El modelo MtR promueve la entrada de pequeños inversores, que podrían comprar una o varias viviendas destinadas al alquiler. De esta forma se evita que las viviendas de alquiler se concentren grandes tenedores internacionales, al tiempo que se articula una red de inversores “locales” que pueden realizar sus inversiones inmobiliarias asesoradas por empresas especializadas.
- **Combinación de rentabilidad estable e impacto social.** El modelo MtR permitiría la obtención de una rentabilidad estable y sostenida en el tiempo para los inversores. A su vez, estas inversiones también estarían generando un impacto social, ya que contribuirían a facilitar el acceso a la vivienda de alquiler a precios asequibles, a personas que en estos momentos tienen dificultades para poder disponer de una vivienda.
- **Gestión mancomunada y profesional de las viviendas.** El modelo MtR prevé la creación de un órgano de gestión mancomunada de las viviendas, que estaría formado por los propietarios de los pisos, y que aportaría garantías adicionales frente a las entidades bancarias y otros acreedores. La gestión de los alquileres correría a cargo de una

3. Espacios para la colaboración público-privada

empresa especializada, mejorando la experiencia de las personas que alquilan las viviendas, y facilitando la gestión de las viviendas por parte de los inversores.

- **Los propietarios de las viviendas asumen de forma compartida** los beneficios, así como los gastos de mantenimiento (del edificio y de las viviendas) administración y gestión y también los riesgos (desocupación, siniestros, ...), siempre proporcionalmente al coeficiente de participación que tenga su vivienda en el edificio.

El modelo MtR busca ampliar el parque de vivienda de alquiler asequible, evitar la especulación y ofrecer rentabilidad estable a inversores pequeños y medianos. Estas metas coinciden con los principios de la colaboración público-privada, que promueve alianzas entre administraciones e inversores privados para impulsar proyectos con finalidad social y sostenibilidad a largo plazo.

Las entidades inversoras en el MtR (comunidades de bienes y gestores profesionales) adquieren, construyen y gestionan edificios orientados al alquiler asequible. En este sentido, los promotores sociales o empresas gestoras actúan como agentes privados sujetos a condiciones sociales pactadas con la administración: por ejemplo, rentas topadas, selección de colectivos vulnerables y plazos de disponibilidad social antes de la venta o individualización de las viviendas

Este enfoque permite conjugar la autonomía y eficiencia privada con un control público que garantiza el cumplimiento de fines sociales, evitando la especulación y favoreciendo la ampliación del parque residencial público a través de mecanismos mixtos.

El estudio “Multipartner-to-rent: Nuevo modelo de financiación para la vivienda en alquiler”, realizado por la Cátedra, incluye información ampliada sobre este modelo de financiación, y su posible aplicación en proyectos de vivienda asequible.

3.5.2 Fondos de vivienda asequible (inversión con impacto social)

Un fondo de vivienda asequible es un instrumento financiero, normalmente gestionado por entidades públicas, privadas o mixtas, cuyo objetivo es captar y movilizar capital para adquirir, promover, rehabilitar o gestionar vivienda destinada al alquiler a precios por debajo del mercado, garantizando su asequibilidad para hogares con ingresos bajos o medios. Estos fondos funcionan como vehículos de inversión colectiva o plataformas de colaboración público-privada. Combinan criterios sociales (asequibilidad, no especulación, permanencia en alquiler) con una rentabilidad moderada y estable para los inversores, generalmente con retornos a largo plazo y bajo riesgo.

Algunas de las tipologías más destacadas de este tipo de fondos son las siguientes:

a. Fondos públicos de inversión directa

Los fondos públicos de inversión directa son instrumentos financieros creados y financiados íntegramente por administraciones públicas (estatales, autonómicas o locales) para promover o adquirir vivienda destinada al alquiler asequible o social. Su objetivo principal es generar oferta habitacional fuera del mercado libre, priorizando el acceso de colectivos con ingresos bajos o moderados. Se caracterizan por su control institucional, planificación a medio y largo plazo, y por reinvertir íntegramente los recursos en políticas de vivienda. Un ejemplo relevante en España es el fondo de inversión social de la Generalitat de Cataluña o el programa del SEPES gestionado por el Ministerio de Vivienda.

b. Fondos mixtos (público-privados)

Los fondos mixtos combinan capital público y privado en una estructura compartida de inversión, gestión y objetivos. Permiten al sector público movilizar recursos del mercado para ampliar el parque de vivienda asequible, manteniendo al mismo tiempo una gobernanza que asegure los criterios sociales. Funcionan bajo convenios o normativas que limitan el precio del alquiler, garantizan duraciones mínimas de protección, y a menudo incluyen mecanismos de concurso y seguimiento. Ejemplos

3. Espacios para la colaboración público-privada

Tabla 5. Comparativa de tipologías de fondos para vivienda asequible

Tipo de fondo	Origen del capital	Objetivo principal	Gobernanza / control	Riesgo y rentabilidad	Ejemplos
Fondos públicos de inversión directa	100% capital público (Estado, CC.AA., ayuntamientos)	Promover/ adquirir vivienda asequible o social, fuera del mercado libre	Control institucional, planificación a largo plazo, reinversión íntegra	Riesgo asumido por la admón.; rentabilidad no financiera (social)	Fondo de inversión social de la Generalitat de Cataluña; SEPES (Min. de Vivienda)
Fondos mixtos (público-privados)	Capital combinado (público + inversores privados)	Ampliar el parque asequible movilizando recursos privados con control social	Gobernanza compartida; convenios o marcos normativos garantizan criterios sociales	Riesgo compartido; Wohnbauinitiative (Viena); Dutch Affordable Housing Fund (Países Bajos)	
Fondos privados de impacto social	Inversores privados éticos, fundaciones, banca social	Generar impacto social positivo con rentabilidad moderada y estable	Gobernanza privada con compromisos ESG, auditoría de impacto y transparencia	Riesgo privado; rentabilidad limitada por criterios de impacto	Bridges Fund Management; Ethical Property Company (Reino Unido); FIS e Impact Bridge (España)

Fuente: Elaboración propia

destacados incluyen la Wohnbauinitiative de Viena, que combina cesión de suelo, préstamos blandos y concurso de calidad, o el Dutch Affordable Housing Fund, en Países Bajos, donde entidades sin ánimo de lucro trabajan junto a inversores institucionales con fines sociales.

c. Fondos privados de impacto social

Estos fondos son promovidos por actores privados (inversores éticos, fundaciones, bancos sociales) con el objetivo de obtener una rentabilidad financiera moderada y estable, al mismo tiempo que generan un impacto social positivo. En vivienda, se centran en adquirir, rehabilitar o construir activos para alquiler asequible, aplicando criterios ESG y priorizando a colectivos vulnerables. A diferencia de los fondos puramente lucrativos, están sujetos a compromisos de transparencia, auditoría de impacto y limitación de beneficios. Son especialmente relevantes en contextos donde el sector público no puede cubrir toda la demanda social. Algunos ejemplos son el Bridges Fund Management o Ethical Property Company (Reino Unido), o el Fondo de Impacto Social (FIS) e Impact Bridge (España), entre otros.

3.5.3 Alquiler social incentivado

El alquiler social incentivado es una modalidad de política pública en la que propietarios privados de viviendas (particulares o empresas) ofrecen sus inmuebles en alquiler a precios reducidos (por debajo del mercado) a cambio de recibir incentivos públicos. Estos incentivos pueden ser económicos, fiscales, jurídicos o técnicos, y están orientados a movilizar vivienda vacía o infrautilizada para cubrir necesidades de vivienda asequible, especialmente de colectivos con ingresos bajos o moderados.

No existe un concepto legal de “vivienda asequible”, pero la Ley del Derecho a la Vivienda, en vigor desde el pasado 26 de junio, creó el concepto de la vivienda asequible incentivada:

“Aquella que, sin estar sujeta a un régimen de protección pública, se destina al alquiler a precios reducidos en comparación con el mercado, y cuya promoción, rehabilitación o disponibilidad es favorecida mediante incentivos públicos, económicos o urbanísticos.” (Art. 3.f) de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda).

3. Espacios para la colaboración público-privada

El programa Bizigune, gestionado por el Gobierno Vasco a través de la sociedad pública Alokabide, es una iniciativa pionera para movilizar viviendas vacías del mercado privado y destinarlas al alquiler protegido. Desde su creación en 2003, su objetivo ha sido dar respuesta a la escasez de vivienda asequible aprovechando el parque residencial infráutilizado. Las personas propietarias ceden su vivienda vacía a la administración mediante un contrato de usufructo, generalmente de seis años, a cambio de una renta garantizada. Durante ese tiempo, Alokabide se encarga de alquilar la vivienda a personas inscritas en el registro público de demandantes (Etxebide), a precios inferiores al de mercado y ajustados a sus ingresos.

El programa ofrece múltiples ventajas para los propietarios:

- Perciben un ingreso estable con total seguridad, ya que el Gobierno Vasco abona la renta mensualmente, incluso si la vivienda queda vacía o el inquilino incurre en impagos.
- Se les proporciona asistencia técnica, cobertura de seguro multirriesgo y la garantía de que el inmueble se devolverá en buenas condiciones.
- Existen beneficios fiscales, como bonificaciones en el IBI que pueden alcanzar el 90 % o más en algunos municipios.

En términos de impacto, Bizigune ha demostrado ser una herramienta eficaz y estable para ampliar el parque de vivienda asequible. A fecha de 2024, el programa gestiona más de 7.300 viviendas en Euskadi, con el objetivo de alcanzar las 8.000 en los próximos años. Su estabilidad institucional, combinada con el respaldo financiero y técnico del Gobierno Vasco, ha generado confianza entre los propietarios y ha servido de referente para otras comunidades autónomas.

3.5.4. Bonificaciones y exenciones de impuestos

Los instrumentos fiscales, como las bonificaciones y exenciones, desempeñan un papel clave en la promoción de la vivienda asequible al reducir los costes asociados a su producción y gestión. Estas medidas permiten orientar la inversión privada hacia fines sociales, facilitar el acceso de los hogares a precios más bajos y reforzar la sostenibilidad de los programas públicos de vivienda

Un instrumento fiscal que está mostrando buenos resultados a nivel local es la bonificación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) para la vivienda pública y protegida. Un ejemplo reciente es el del Ayuntamiento de Getafe, que ha ampliado esta bonificación hasta ocho años, con un esquema escalonado que reduce progresivamente el impuesto. Esta medida disminuye la carga fiscal de los hogares residentes y mejora la rentabilidad de las promociones públicas, incentivando su mantenimiento en el parque de vivienda asequible. Además, refuerza la colaboración público-privada al mejorar la viabilidad económica de los proyectos.

Además de las bonificaciones en el IBI, en España se aplican otros incentivos fiscales para fomentar la vivienda asequible. En Cataluña, los promotores sociales homologados pueden beneficiarse de una bonificación del 100 % en el ITP y AJD al adquirir inmuebles destinados a vivienda protegida de alquiler o cesión de uso, y existe una reducción del 50 % del ITP para transformar oficinas o estructuras inacabadas en vivienda protegida. Asimismo, las cooperativas de vivienda sin ánimo de lucro disfrutan de una bonificación total del AJD en sus escrituras públicas.

Estos instrumentos buscan atraer inversión social, incentivar la rehabilitación y garantizar precios accesibles, combinando la acción pública con la colaboración privada.

4. Casos de estudio: éxitos y fracasos

Las experiencias internacionales en materia de vivienda asequible muestran que las colaboraciones público-privadas (CPP) no constituyen una fórmula única ni garantizan resultados homogéneos. En algunos contextos, han permitido movilizar recursos financieros, profesionalizar la gestión y ampliar significativamente la oferta de vivienda asequible; en otros, han derivado en procesos de gentrificación, pérdida de parque social o desconfianza ciudadana frente a la privatización del suelo público. Analizar casos de éxito y de fracaso resulta imprescindible para comprender los factores que condicionan la efectividad de estas alianzas. La evidencia comparada permite extraer lecciones sobre cómo aprovechar el potencial de las CPP sin poner en riesgo su legitimidad social ni los objetivos de accesibilidad y estabilidad a largo plazo.

4.1. Casos de éxito

Los casos de éxito en materia de colaboración público-privada en vivienda asequible comparten una serie de elementos estructurales: un marco regulatorio estable y predecible, que reduce la incertidumbre para los inversores; mecanismos de gobernanza claros, que delimitan responsabilidades entre actores públicos y privados; y una prioridad explícita hacia la asequibilidad y la estabilidad de los inquilinos, garantizada mediante contratos ejecutables y sistemas de control independientes. Estos factores han permitido que la colaboración genere no solo nueva oferta de vivienda, sino también confianza a largo plazo, condición imprescindible para sostener un parque amplio y de calidad.

4.1.1. Viena

Contexto y alcance del sistema

El sistema de vivienda social de Viena se ha consolidado como un referente internacional por su accesibilidad, integración social y calidad arquitectónica. Actualmente, la ciudad cuenta con

unas 220.000 viviendas municipales gestionadas directamente por la empresa pública Wiener Wohnen, a las que se suman aproximadamente 200.000 viviendas subvencionadas, pero gestionadas por cooperativas o promotores privados bajo regulación pública. En total, más de 420.000 viviendas forman parte del sistema de vivienda asequible, lo que representa cerca del 40% del parque total de viviendas de la ciudad. Este enfoque busca garantizar que la vivienda sea entendida como un derecho social y no meramente como un bien de mercado.

Para acceder a una vivienda pública o subvencionada, los solicitantes deben cumplir ciertos criterios: ser mayores de 18 años, haber residido en Viena al menos dos años consecutivos —flexibilizado a partir de 2025 para considerar la residencia acumulada— y tener ciudadanía austriaca, europea o permiso de residencia permanente. Uno de los requisitos más relevantes es el límite de ingresos, diseñado para beneficiar tanto a personas de bajos ingresos como a la clase media. Por ejemplo, para un hogar de una persona sola el límite es de 57,600 euros anuales, mientras que para cuatro personas es de 108,420 euros, incrementándose 6.330 euros por cada miembro adicional. Este diseño permite que aproximadamente el 75% de los habitantes de Viena sean elegibles, reflejando un ingreso medio bruto anual de 56,880 euros.

El sistema busca evitar la estigmatización de la vivienda social, común en otros contextos donde esta oferta se limita a los más pobres. La normativa permite que los inquilinos permanezcan en la vivienda incluso si sus ingresos aumentan, garantizando estabilidad residencial y evitando rotaciones forzadas. Actualmente, más de 500.000 personas —más de una cuarta parte de la población vienesa— viven en viviendas municipales, mostrando un compromiso sostenido con la vivienda como derecho social.

Principios de diseño y urbanismo

Viena ha priorizado durante más de un siglo la calidad arquitectónica y urbanística en sus viviendas sociales. Proyectos emblemáticos como Karl-Marx-Hof (1927-1930) ofrecen no solo apartamentos, sino

4. Casos de estudio: éxitos y fracasos

también servicios comunitarios como bibliotecas, lavanderías y centros de salud, fomentando la vida comunitaria. Posteriormente, desarrollos como Alterlaa (1975-1986), diseñado por Harry Glück, integraron terrazas ajardinadas, piscinas en azoteas y espacios colectivos, mientras que proyectos recientes como Selma am Park incorporan urbanismo sostenible, cocinas compartidas y espacios verdes colectivos. Estos ejemplos reflejan un enfoque integral que combina habitabilidad, diseño urbano y cohesión social.

Financiación y sostenibilidad económica

El éxito del modelo vienes se basa en una financiación diversificada y sostenible, resultado de una evolución histórica continua. Durante la llamada "Viena Roja" en los años 20, el Partido Socialdemócrata implementó un ambicioso programa de construcción financiado mediante impuestos progresivos sobre el capital, la propiedad y los bienes de lujo, construyendo más de 60,000 viviendas entre 1923 y 1934. Este modelo sentó las bases ideológicas y técnicas del sistema actual: la vivienda como derecho y responsabilidad pública permanente.

A partir de los cimientos históricos establecidos durante la "Viena Roja", la financiación actual del modelo vienes combina diversas fuentes y mecanismos que aseguran tanto la sostenibilidad económica como el acceso masivo a la vivienda. En primer lugar, los fondos públicos municipales y regionales constituyen la base financiera más sólida. El Ayuntamiento de Viena destina anualmente entre 400 y 600 millones de euros a políticas de vivienda, procedentes tanto del presupuesto ordinario de la ciudad como de transferencias del fondo federal de subsidios a la construcción. Esta combinación permite a Viena planificar la construcción, el mantenimiento y la modernización del parque público con estabilidad y previsibilidad, evitando depender únicamente de ciclos presupuestarios locales o de decisiones políticas puntuales.

A esta base se suma el impuesto nacional para la vivienda, conocido como Wohnbauförderungsbeitrag, que obliga a trabajadores y empresas a aportar alrededor del 1% de los salarios brutos al fondo. Este

mecanismo redistributivo asegura una fuente estable de recursos que se asigna a las regiones según sus necesidades. Viena ha sido históricamente una de las ciudades que más ha utilizado este sistema, aprovechando la previsibilidad de estos ingresos para sostener y ampliar su parque de viviendas sociales sin depender exclusivamente de inversiones extraordinarias.

Además, el modelo vienes incorpora mecanismos de reducción de costes indirectos, como el acceso regulado al suelo urbano. La ciudad posee una gran cantidad de terrenos que cede o vende a precios controlados a cooperativas y desarrolladores sin fines de lucro, bajo estrictas condiciones: limitación de beneficios, alquileres por debajo del mercado y selección equitativa de inquilinos. Este enfoque permite que los proyectos sean viables económicamente y, al mismo tiempo, garantiza que la vivienda siga siendo asequible para amplios sectores de la población.

Otro mecanismo clave es la recuperación de costes a través de alquileres moderados. Las viviendas sociales no son gratuitas ni se subsidian permanentemente en su uso diario; los inquilinos pagan alquileres que cubren los costes de construcción, mantenimiento y operación, pero sin generar margen de beneficio. Actualmente, el alquiler por metro cuadrado en el sistema protegido oscila entre 5 y 7,5 euros, frente a los más de 12 euros del mercado libre. Este enfoque asegura la sostenibilidad financiera del parque habitacional y permite reinvertir los recursos en nuevos proyectos o mejoras.

Finalmente, el modelo se apoya en la colaboración con promotores y cooperativas sin fines de lucro, que gestionan alrededor del 50% de las nuevas construcciones sociales. Estas organizaciones acceden a financiación pública y a créditos subsidiados, pero deben cumplir criterios arquitectónicos, sociales y económicos definidos por la ciudad. De esta manera, el sistema combina recursos públicos, participación del sector social y regulación estricta, garantizando que las viviendas sean asequibles, de calidad y socialmente inclusivas.

4. Casos de estudio: éxitos y fracasos

Lecciones aprendidas

Este enfoque integral, que combina recursos públicos, regulación estricta y participación social, no solo garantiza viviendas asequibles y de calidad, sino que también ofrece un modelo del que otras ciudades pueden aprender lecciones clave sobre la gestión de la vivienda social. En primer lugar, la amplitud y flexibilidad del acceso demuestra que la vivienda social no necesita limitarse únicamente a personas en situación de extrema necesidad. En Viena, el sistema está diseñado para incluir también a la clase media, evitando la estigmatización y promoviendo la mezcla social en los barrios. La experiencia vienesa evidencia que cuando los criterios de elegibilidad son demasiado restrictivos, se generan concentraciones de pobreza que pueden acentuar la desigualdad y fragmentar la cohesión urbana. La regulación de ingresos, combinada con la permanencia garantizada en la vivienda a pesar de aumentos salariales, proporciona estabilidad residencial y permite que los residentes planifiquen su futuro sin miedo a ser desalojados por mejora económica, fortaleciendo la confianza en el sistema.

En segundo lugar, la atención a la calidad arquitectónica y urbanística subraya que la vivienda social no puede entenderse solo como cantidad. Los ejemplos de Karl-Marx-Hof, Alterlaa o Selma am Park muestran cómo el diseño de espacios colectivos, áreas verdes, servicios comunitarios y soluciones sostenibles favorece la integración social, la vida comunitaria y la habitabilidad a largo plazo. Esto evidencia que invertir en arquitectura de calidad y planificación urbana integrada tiene un impacto directo en la cohesión social y en la percepción pública de la vivienda social como un bien deseable y no marginal.

Por último, el modelo vienes pone de manifiesto la importancia de una financiación estable, diversificada y estratégica. La combinación de fondos municipales y federales, impuestos específicos, regulación del suelo y colaboración con cooperativas y promotores sin fines de lucro asegura continuidad y expansión sostenida del parque habitacional. La historia muestra que políticas de vivienda concebidas como medidas temporales o asistenciales tienden a ser vulnerables a crisis

económicas y cambios políticos, mientras que la visión estructural de largo plazo adoptada en Viena ha permitido mantener la propiedad pública, desarrollar innovaciones urbanísticas y garantizar el acceso masivo a la vivienda. Este enfoque demuestra que las decisiones históricas, la coherencia política y la planificación financiera estratégica son tan importantes como los diseños arquitectónicos o los umbrales de ingresos para garantizar un sistema de vivienda social exitoso y resiliente.

4.1.2. Housing associations en el Reino Unido

Contexto y alcance del sistema

Las housing associations del Reino Unido constituyen un pilar central de la política de vivienda asequible en el país. Se trata de organizaciones sin ánimo de lucro que gestionan y construyen viviendas con el objetivo de ofrecer un hogar seguro y estable a personas y familias que no pueden acceder al mercado privado debido a limitaciones económicas. Estas asociaciones no funcionan como programas temporales de asistencia, sino como proveedores permanentes de vivienda social, con un enfoque estructural que combina sostenibilidad financiera y objetivos sociales. A diferencia de la vivienda pública gestionada directamente por los ayuntamientos, las housing associations tienen autonomía administrativa, lo que les permite decidir sobre construcción, mantenimiento y gestión de sus propiedades, siempre bajo la supervisión del Regulator of Social Housing, que establece estándares de calidad, seguridad y solvencia.

El acceso a las viviendas gestionadas por estas asociaciones está estrictamente limitado a hogares que cumplen criterios de necesidad económica y social. Los solicitantes deben demostrar que sus ingresos se encuentran por debajo de los umbrales establecidos en cada región para la vivienda social y cumplir con condiciones de necesidad específicas, como vivir en condiciones de hacinamiento, enfrentar riesgos de exclusión social o carecer de un hogar adecuado. Además, se otorga prioridad a familias con menores a cargo, personas mayores vulnerables y personas con discapacidades. La asignación de viviendas sigue un sistema de puntuación que

4. Casos de estudio: éxitos y fracasos

combina necesidad, tiempo de espera y situación personal, garantizando que los hogares con mayores dificultades económicas o sociales tengan preferencia. Este sistema asegura que el acceso a la vivienda social se dirija exclusivamente a quienes realmente no pueden costear alquileres en el mercado privado. Una característica fundamental de este modelo es que, si la situación financiera del hogar mejora posteriormente, los inquilinos no están obligados a abandonar la vivienda, lo que proporciona estabilidad residencial y permite planificar a largo plazo sin temor a perder el hogar debido a un incremento de ingresos.

Impacto y cobertura

El modelo británico se caracteriza por su diversidad y alcance. Algunas asociaciones gestionan únicamente unas pocas docenas de viviendas en barrios concretos, desarrollando una relación cercana con la comunidad y adaptando sus servicios a necesidades locales. Otras operan a nivel regional o nacional, gestionando decenas de miles de hogares y participando en proyectos de regeneración urbana de gran escala. Peabody, fundada en 1862, gestiona más de 66,000 hogares en Londres y el sudeste de Inglaterra, combinando alquiler social con programas de mejora de barrios, incorporación de espacios verdes, instalaciones comunitarias y servicios de apoyo a residentes. Clarion Housing Group, con más de 125,000 viviendas bajo su gestión, ha implementado iniciativas similares a nivel nacional, promoviendo eficiencia energética, cohesión vecinal y participación comunitaria. L&Q, con cerca de 95,000 hogares, ha centrado su labor en la regeneración de barrios en riesgo de deterioro urbano, integrando servicios culturales, educativos y de empleo para reforzar la integración y el desarrollo comunitario.

Las housing associations representan una parte significativa del parque de viviendas del Reino Unido. Actualmente, gestionan aproximadamente el 10% de las viviendas en Inglaterra, proporcionando hogares a más de 6 millones de personas. Esta proporción destaca su papel esencial en la provisión de vivienda asequible y en la promoción de la inclusión social en el país.

Financiación y sostenibilidad económica

La financiación de las housing associations es un elemento clave que permite su estabilidad y expansión. Estas organizaciones combinan subvenciones públicas, ingresos de alquiler, préstamos a bajo interés y, en algunos casos, financiación privada mediante coinversiones o emisión de bonos para proyectos de gran escala. Los ingresos procedentes de los alquileres, establecidos por debajo del valor de mercado pero suficientes para cubrir los costes operativos, permiten mantener el parque habitacional y reinvertir en mejoras. Esta combinación de recursos asegura que las asociaciones puedan construir nuevas viviendas, modernizar edificios existentes y ofrecer servicios sociales sin depender exclusivamente de presupuestos estatales. La reinversión de excedentes en mantenimiento, construcción y servicios comunitarios refuerza la sostenibilidad financiera y el compromiso social a largo plazo.

Lecciones aprendidas

Del análisis de las housing associations británicas se derivan varias lecciones fundamentales. En primer lugar, la autonomía de gestión combinada con supervisión estatal demuestra que es posible equilibrar eficiencia operativa con objetivos sociales. Las asociaciones pueden adaptar sus estrategias a necesidades locales, innovar en diseño urbano y programas de apoyo, y a la vez cumplir estándares regulatorios de calidad y transparencia, fortaleciendo la confianza de los inquilinos y asegurando la estabilidad del sistema.

En segundo lugar, la diversificación de la financiación resulta esencial para la sostenibilidad. Al combinar subvenciones públicas, ingresos de alquiler, préstamos y coinversiones privadas, las asociaciones pueden mantener y ampliar el parque de viviendas sin depender exclusivamente de fondos estatales. Esta estrategia permite financiar mejoras arquitectónicas, eficiencia energética, servicios comunitarios y expansión del acceso, asegurando que la vivienda social funcione como recurso estable a largo plazo.

4. Casos de estudio: éxitos y fracasos

En tercer lugar, el modelo británico pone de relieve la importancia de vincular la vivienda asequible con programas de apoyo social y comunitario. La vivienda social no solo implica acceso físico a un hogar, sino también la creación de entornos habitables que refuercen la cohesión vecinal y mejoren la calidad de vida de los residentes. La integración de servicios educativos, de empleo, culturales y de actividades comunitarias reduce la segregación y consolida barrios más inclusivos y resilientes.

Por último, la experiencia del Reino Unido evidencia que la combinación de escala y diversidad es una ventaja estratégica. La coexistencia de asociaciones locales, regionales y nacionales permite atender necesidades específicas de cada comunidad al tiempo que se aprovechan economías de escala en construcción, mantenimiento y gestión. Esto garantiza que la vivienda asequible llegue de manera equitativa a quienes más la necesitan, evitando concentraciones de pobreza y reforzando la estabilidad residencial.

4.2. Casos de fracaso

Los casos de fracaso muestran cómo las colaboraciones público-privadas en vivienda asequible pueden volverse problemáticas cuando los objetivos sociales no se traducen en garantías contractuales claras y cuando el control público resulta débil o insuficiente. Los fracasos tratados a continuación reflejan un patrón común: la búsqueda de capital privado en contextos de crisis presupuestaria derivó en esquemas donde la estabilidad de los residentes quedó subordinada a la lógica financiera y a la discrecionalidad de los gestores privados. El resultado fue la pérdida de confianza comunitaria, tasas de desahucio elevadas o riesgo de desplazamiento masivo, evidenciando los límites de modelos donde la balanza entre eficiencia económica y protección social se inclina hacia la primera.

4.2.1. Haringey Development Vehicle (HDV)

Contexto y objetivos

Haringey Development Vehicle (HDV) fue uno de los planes de regeneración más ambiciosos y

controvertidos propuestos por una autoridad local del Reino Unido en la última década. Lanzado por el distrito londinense de Haringey a mediados de la década de 2010, el HDV estaba concebido como una asociación al 50% entre el ayuntamiento y la empresa multinacional australiana Lendlease. El objetivo de este vehículo no era otro que transformar amplias zonas del distrito: reemplazar antiguas viviendas sociales, reconvertir terrenos públicos y construir miles de nuevas viviendas y espacios comerciales a lo largo de un periodo estimado de entre 15 y 20 años.

En el centro de este plan se encontraba Claire Kober, entonces líder laborista del Ayuntamiento de Haringey. Modernizadora y defensora convencida de las asociaciones público-privadas, Kober sostenía que el HDV era la mejor opción del consistorio para enfrentar la crisis de vivienda en un contexto de drásticos recortes presupuestarios impuestos por la austeridad. Según la propuesta, el ayuntamiento transferiría una extensa cartera de activos públicos —incluyendo terrenos, propiedades y edificios valorados en más de 2,000 millones de libras— a una nueva empresa mixta codirigida con Lendlease, que aportaría inversión privada equivalente y conocimientos técnicos en desarrollo urbano. Esta entidad asumiría la propiedad y el control de espacios públicos clave como el Northumberland Park Estate, partes de Broadwater Farm, el centro de Wood Green, y varios inmuebles comerciales en manos del consistorio. En efecto, estos bienes pasarían parcialmente a manos privadas, con Lendlease adquiriendo un 50% de participación y poder de decisión sobre cuestiones clave como la reurbanización, el tipo de vivienda y el uso del suelo. A cambio, el ayuntamiento aspiraba a construir hasta 6,400 nuevas viviendas, así como escuelas, centros de salud y nuevos desarrollos comerciales en todo el distrito.

Controversia y oposición

Sin embargo, el HDV pronto se convirtió en un foco de ira pública y de conflicto interno dentro del Partido Laborista. Críticos —incluidos residentes locales, activistas y numerosos militantes laboristas— calificaron el plan como una privatización masiva de activos públicos, llevada a cabo con escasa

4. Casos de estudio: éxitos y fracasos

transparencia y sin un verdadero consentimiento ciudadano. Una de las preocupaciones centrales era que los inquilinos de vivienda social serían desplazados sin ninguna garantía firme de retorno. El ayuntamiento insistía en que los residentes actuales estarían protegidos, pero los documentos internos revelaron que dichas garantías eran vagas y no vinculantes.

La desconfianza se profundizó debido al historial de Lendlease. La empresa había liderado previamente la regeneración de la Heygate Estate en Southwark, donde se prometió construir viviendas de tenencia mixta en el lugar de un antiguo complejo municipal de 1.200 unidades. En la práctica, la intervención supuso la pérdida casi total de viviendas sociales: solo se construyeron 82 unidades de alquiler social en el nuevo desarrollo, y la mayoría de los antiguos residentes no fueron autorizados a regresar, pese a las promesas iniciales. Los inquilinos fueron desplazados mediante una combinación de desalojos, demolición y aumentos de renta inasumibles en los nuevos pisos, muchos de los cuales fueron promocionados en el extranjero como inversiones inmobiliarias de lujo. Resultados similares se registraron en otros proyectos liderados por Lendlease, como ciertas fases de la regeneración de Elephant & Castle.

Los activistas advirtieron que el HDV replicaría este modelo: derribo de viviendas sociales, disminución del parque público y desplazamiento de comunidades enteras, reemplazadas por torres residenciales con alquileres "asequibles" pero inflados, fuera del alcance de los residentes tradicionales. Surgió un grupo de campaña local, Stop HDV, que atrajo el respaldo de sindicatos, activistas por la vivienda y bases del laborismo local. El conflicto alcanzó repercusión nacional, al alinearse con la postura crítica del liderazgo laborista bajo Jeremy Corbyn contra la gentrificación y la erosión de la vivienda pública.

Las tensiones alcanzaron su punto álgido en 2017, cuando Gordon Peters, un residente de Haringey que también había sido presidente del Older People's Reference Group y miembro activo del grupo Stop HDV, presentó un recurso legal contra el HDV, alegando que el ayuntamiento no había realizado una

consulta pública adecuada ni había cumplido con su deber de igualdad en el sector público. Aunque la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia falló finalmente a favor del ayuntamiento, el proceso judicial añadió más presión. A principios de 2018, estalló una verdadera crisis política dentro del Partido Laborista de Haringey: docenas de concejales en ejercicio favorables al HDV fueron deseleccionados por sus secciones locales y sustituidos por candidatos contrarios al HDV. En medio de acusaciones de faccionalismo y acoso político, Claire Kober dimitió como líder del consejo en febrero de 2018, alegando haber sido víctima de "sexismo e intimidación" desde su propio partido.

Cancelación del proyecto y consecuencias

Tras la aplastante victoria electoral de los candidatos anti-HDV en las elecciones locales de 2018, el nuevo pleno del ayuntamiento canceló oficialmente el proyecto ese mismo año. No se construyó ninguna vivienda, no se transfirió ningún terreno y el acuerdo multimillonario se disolvió por completo. Lendlease, aunque decepcionada, se retiró discretamente tras recibir más de medio millón de libras. A esto deben sumarse los 2.45 millones de libras de dinero público gastados en la fase de preparación del proyecto.

Poco después de dimitir como líder del consejo y concejala en mayo de 2018, Claire Kober asumió un cargo directivo en Pinnacle Group. Diversas fuentes confirmaron que, inmediatamente después de dejar el cargo público, fue nombrada Directora de Vivienda de esta empresa, que presta servicios de gestión de vivienda y forma parte del grupo Starwood Capital. Cabe destacar que Pinnacle Group fue una de las tres empresas finalistas preseleccionadas por el ayuntamiento para participar en el HDV, junto con Lendlease. Esta rápida transición de un cargo político a una posición ejecutiva en una de las firmas interesadas en contratos de regeneración pública suscitó serias preocupaciones sobre la cercanía entre responsables políticos y promotores privados.

El colapso del HDV dejó una herencia compleja. Sus defensores argumentan que Haringey perdió una oportunidad única en una generación para renovar su parque de viviendas y atraer inversión. Pero sus detractores lo consideran una victoria histórica de

4. Casos de estudio: éxitos y fracasos

la movilización ciudadana y la rendición de cuentas democrática. Sostienen que el HDV estaba viciado desde el origen: un acuerdo opaco que ponía en riesgo el suelo público, sin proteger adecuadamente los derechos de los residentes y priorizando el beneficio privado sobre el interés común.

Lecciones aprendidas

Del caso HDV se derivan varias lecciones fundamentales. En primer lugar, la participación ciudadana debe ser genuina, estructurada y vinculante, no simplemente un trámite simbólico o una formalidad posterior a decisiones ya tomadas. La experiencia en Haringey demuestra que los procesos de regeneración urbana que no incorporan de manera efectiva las voces de las comunidades afectadas tienden a generar desconfianza, polarización y resistencia. Las consultas públicas realizadas fueron percibidas como superficiales, con poca claridad sobre los derechos de los residentes y sin mecanismos reales de influencia sobre los términos del proyecto. Esto alimentó una percepción generalizada de opacidad y exclusión, que acabó movilizando una oposición transversal.

En segundo lugar, el historial de las empresas privadas involucradas en proyectos de regeneración importa profundamente. En el caso de Lendlease, su participación previa en procesos como la demolición del Heygate Estate o la transformación de Elephant & Castle estuvo marcada por la expulsión de residentes, la pérdida neta de vivienda social y el reemplazo de comunidades populares por desarrollos de lujo. Estas experiencias generaron un legado de desconfianza que se proyectó inmediatamente sobre el HDV. Aunque las condiciones específicas en Haringey eran distintas, la falta de garantías sólidas para los antiguos inquilinos hizo temer una repetición del mismo patrón. En contextos urbanos marcados por desigualdad y presión inmobiliaria, la reputación de los actores privados puede ser tan decisiva como las cifras o los modelos financieros.

Por último, el HDV pone en evidencia que los grandes proyectos urbanos son inevitablemente políticos, tanto en su concepción como en su ejecución. No basta con contar con mayoría técnica o legal para llevarlos adelante: requieren un consenso social

amplio y una estabilidad política sostenida. El proyecto nació impulsado por una élite política local alineada con políticas de mercado, pero sin construir alianzas duraderas dentro del propio partido ni con la sociedad civil. Esta fragilidad permitió que el cambio de liderazgo dentro del Partido Laborista en Haringey y la movilización vecinal fueran suficientes para revertir por completo un proyecto de escala multimillonaria.

4.2.2. New York City Housing Authority (NYCHA) y el programa PACT

Contexto, objetivos y mecanismo de implementación

El programa PACT (Permanent Affordability Commitment Together) es la iniciativa de la NYCHA (New York City Housing Authority) que aprovecha la conversión RAD (Rental Assistance Demonstration) para atraer capital privado y gestión profesional a desarrollos públicos. Se presentó como una herramienta para rehabilitar edificios deteriorados, garantizar la asequibilidad permanente y mejorar la gestión de comunidades enteras.

La apuesta surgió en un contexto de crisis histórica: NYCHA acumula más de 40,000 millones de dólares en reparaciones diferidas, con edificios envejecidos que arrastran décadas de abandono y con un gobierno federal cada vez más reticente a financiar vivienda pública. En ese marco de urgencia presupuestaria, PACT se diseñó como un mecanismo para movilizar inversión privada a gran escala, bajo la premisa de que la autoridad mantendría la propiedad del suelo y de los edificios, mientras que consorcios público-privados aportarían el capital y la gestión necesarios para rehabilitarlos y estabilizar a los residentes.

Problemática e impactos

No obstante, la auditoría llevada a cabo por (Comptroller's Office of the City of New York, 2024), con referencia FK23-095A, encontró que el resultado fue justamente el contrario de la promesa central en materia de estabilidad: los residentes en propiedades PACT enfrentaron tasas de desahucio significativamente mayores que en el sistema tradicional de NYCHA, poniendo en evidencia fallos graves en el diseño y monitoreo del programa.

4. Casos de estudio: éxitos y fracasos

En el ejercicio fiscal 2024, la tasa de desahucio en PACT se disparó hasta el 0.57% (91 desahucios de 15 983 unidades), frente al 0.12% de NYCHA y casi alcanzando el 0.60% del promedio urbano. Por su parte, las notificaciones legales de desahucio (“filings”) en PACT llegaron al 9.5% en el año calendario 2023, muy por encima del 1.9% tanto de NYCHA como de la ciudad.

No fue un fenómeno homogéneo. Los resultados variaron ampliamente según el Property Manager: Wavecrest Management Group y Kraus Management registraron las tasas de desahucio más altas en 2023, con hasta un 0.72% (Ocean Bay) y 0.64% (Twin Parks West), respectivamente —casi el doble del promedio urbano. En 2024, C+C Apartment Management alcanzó una tasa de desahucio combinada del 1.11%, casi el doble que la ciudad, en desarrollos como Linden, Baychester & Murphy y Harlem River. Sin embargo, otros gestores dentro del mismo programa tuvieron cifras mucho más reducidas, lo que demuestra que las expulsiones masivas no eran un desenlace inevitable, sino el reflejo de prácticas de gestión heterogéneas que NYCHA no logró estandarizar ni controlar.

Peor aún, los PACT Property Managers también fallaron reiteradamente al no reportar desahucios ni notificaciones a NYCHA. Además, el envío de notificaciones previas al desahucio varió de 0% hasta casi 56%, siendo nuevamente altos los niveles en Kraus y C+C. En múltiples casos, el alcance a inquilinos fue inferior al mínimo exigido por las directrices. La auditoría señaló que esas directrices de estabilidad y retención ya eran de por sí débiles: carecían de parámetros claros sobre los umbrales de impago para iniciar demandas o sobre los términos mínimos de acuerdos de pago. Esa vaguedad estructural limitó la capacidad de NYCHA para controlar la actuación de los gestores y verificar que se hubieran ofrecido recursos y alternativas a familias con mora.

Detrás de cada porcentaje se esconde una consecuencia social inmediata: familias que pierden su vivienda en un mercado inmobiliario prohibitivo, residentes forzados a mudarse a barrios más caros o inseguros, redes comunitarias que se fragmentan y un aumento de la presión sobre el

ya saturado sistema de albergues de la ciudad. Lo que se presenta en las estadísticas como un “caso” o un “filing” equivale en la práctica a la pérdida de estabilidad para hogares que, en muchos casos, llevaban décadas en la vivienda pública.

La auditoría concluyó, en suma, que NYCHA no garantizó que los residentes permanecieran en sus hogares cuando era posible.

Lecciones aprendidas

El resultado es una paradoja: un programa diseñado para preservar y reparar vivienda asequible se tradujo, en la práctica en muchos proyectos, en más riesgo de pérdida de hogar para los propios residentes que supuestamente debía proteger. Esa brecha entre la intención contractual y la ejecución operativa revela fallos clave en el diseño institucional y en los mecanismos de control de una colaboración público-privada de gran escala, y nos deja lecciones clave.

Primero, las garantías a los inquilinos deben estar redactadas en los contratos con fuerza ejecutable: parámetros claros sobre cuándo iniciar demandas, límites a ajustes de rentas, condiciones mínimas para acuerdos de pago, y cláusulas de sanción o sustitución de gestores incumplidores. Las guías internas y las directrices blandas no bastan.

Segundo, deben existir mecanismos de monitoreo independiente y datos verificables. NYCHA no debe depender exclusivamente de los reportes de los Property Managers. Es imprescindible un sistema propio —y público— de seguimiento de presentaciones y ejecuciones (con reconciliación regular con registros judiciales), de modo que la autoridad y los residentes puedan verificar la magnitud real de la actividad de desahucio.

Tercero, deben establecerse claramente los requisitos de desempeño y responsabilidad operativa. Las asociaciones público-privadas deben incluir métricas obligatorias de “estabilidad de inquilinos” en la evaluación de desempeño de cualquier socio privado, con incentivos y sanciones para quienes eleven desproporcionadamente las tasas de desahucio. Los resultados muestran que la variabilidad entre gestores produce resultados muy distintos para los residentes.

4. Casos de estudio: éxitos y fracasos

Finalmente, las comunidades afectadas necesitan acceso a información comprensible y oportuna (tasas de desahucio, historiales de gestores, planes de alcance) y mecanismos efectivos para revisar y vetar decisiones que pongan en riesgo su tenencia. La percepción de “privatización” o pérdida de control opera como catalizador de desconfianza y conflicto.

4.3. Buenas prácticas y errores a evitar

Esta sección resume en la Tabla 6 las lecciones clave de casos internacionales de vivienda asequible. Permite identificar rápidamente estrategias efectivas y errores a evitar, ofreciendo un referente útil para evaluar y reflexionar sobre proyectos de colaboración público-privada.

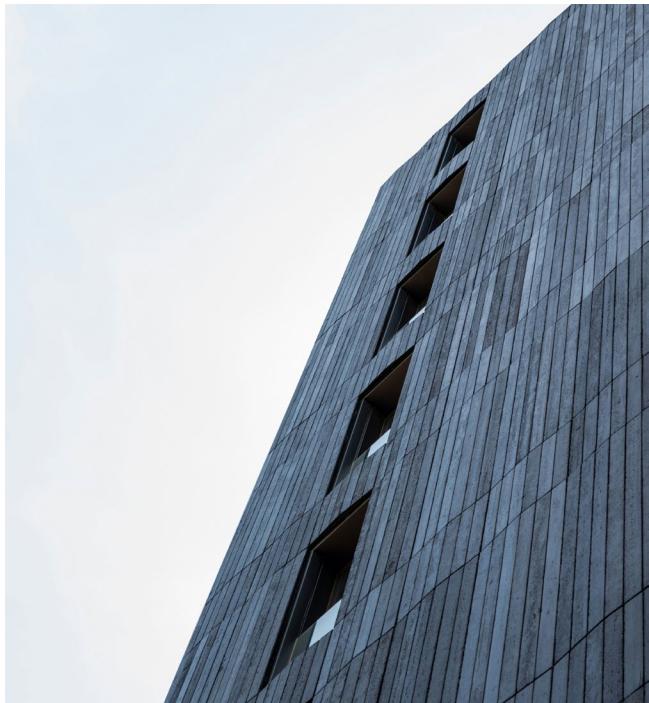


Tabla 6. Buenas prácticas y errores a evitar

Buenas prácticas y estrategias efectivas	Riesgos y errores a evitar
<u>Regulación y gobernanza claras:</u> marcos normativos predecibles y roles definidos entre actores públicos y privados	<u>Falta de control y claridad:</u> acuerdos vagos que dejan a los residentes sin garantías y priorizan intereses privados
<u>Acceso amplio y flexible:</u> incluir distintos niveles de ingresos para evitar estigmatización y promover mezcla social	<u>Criterios restrictivos:</u> limitar el acceso solo a personas de bajos ingresos concentra pobreza y fragmenta comunidades
<u>Estabilidad residencial garantizada:</u> asegurar permanencia incluso si aumentan ingresos, fortaleciendo la confianza de los residentes	<u>Desalojos o desplazamientos masivos:</u> ausencia de supervisión efectiva y garantías contractuales generan inseguridad habitacional
<u>Financiación diversificada y sostenible:</u> combinar fondos públicos, impuestos específicos y colaboración con cooperativas y promotores sin fines de lucro	<u>Dependencia exclusiva de capital privado:</u> vulnerabilidad a crisis financieras y presión por rentabilidad sobre objetivos sociales
<u>Participación ciudadana efectiva:</u> procesos genuinos, vinculantes y transparentes que incluyan las voces de los residentes	<u>Consulta simbólica o superficial:</u> la participación tardía o irrelevante genera desconfianza y puede cancelar proyectos
<u>Monitoreo y métricas claras:</u> seguimiento independiente del cumplimiento de objetivos sociales y estabilidad de inquilinos	<u>Falta de seguimiento y transparencia:</u> datos insuficientes o informes internos no verificables permiten resultados heterogéneos y riesgos para residentes
<u>Planificación a largo plazo:</u> visión estructural que combine políticas duraderas, coherencia política e innovación urbana	<u>Proyectos temporales o asistenciales:</u> soluciones cortoplacistas colapsan ante cambios políticos o crisis económicas

Fuente: Elaboración propia

5. Entrevistas con expertos

A continuación, se recogen las aportaciones de cuatro expertos en el ámbito de la vivienda con una extensa experiencia en el sector de la vivienda asequible. Estas personas tienen puestos de responsabilidad en entidades públicas y organizaciones privadas, que juegan un rol importante en la consecución de acuerdos de colaboración público-privada en materia de vivienda asequible. Son:

- Carme Trilla, presidenta de la Fundación Hàbitat3
- Joan Ramon Riera, comisionado para la vivienda del Ayuntamiento de Barcelona
- Carles Salas, director jurídico del Colegio y la Asociación de agentes inmobiliarios de Cataluña
- Donato Muñoz, consejero delegado de Cevasa

5.1 Factores que explican la escasez de vivienda asequible

Los expertos consultados están de acuerdo en que existe una escasez muy importante de vivienda asequible a nivel nacional. Esta escasez se manifiesta de forma más clara en las grandes ciudades de nuestro país, y en sus áreas metropolitanas o limítrofes, pero también se produce en los municipios situados en áreas rurales, aunque a una escala claramente inferior.

La escasez de vivienda no ha sido provocada por un único factor, sino que se trata de un fenómeno que se ha producido por la combinación de diferentes factores en un período de tiempo determinado. Tampoco es un problema que afecta solamente a un único país, comunidad autónoma o ciudad, sino que se está extendido a lo largo del territorio nacional, y en otros países europeos.

Los factores que han provocado la escasez de vivienda asequible pueden clasificarse en dos tipologías:

- a. **Factores relacionados con la demanda de vivienda asequible.** Un elemento clave ha sido el crecimiento demográfico que se ha producido

en los últimos años. Este crecimiento ha sido provocado por la crisis migratoria persistente que se ha producido debido a la inestabilidad y los conflictos en diferentes regiones próximas a Europa. Otro elemento importante ha sido el aumento de la tasa de esfuerzo de las personas y/o familias para hacer frente al coste de la vivienda. Esta situación ha provocado un aumento del número de personas y/o familias que no tienen acceso a vivienda de compra o alquiler ofertada en el mercado libre.

"En Cataluña, llevamos creciendo tres años con una llegada de más de cien mil personas al año con la creación de más de treinta mil hogares".

(Carles Sala)

- b. **Factores relacionados con la oferta de vivienda asequible.**

En relación con la oferta, el principal problema ha sido el estancamiento de la construcción de vivienda en general, y de vivienda asequible en particular, desde la explosión de la burbuja inmobiliaria. Además, el parque de vivienda asequible se ha ido reduciendo en los últimos años, debido a que una parte importante de las viviendas han pasado a formar parte del mercado libre.

"El sector de la construcción no se ha recuperado de la crisis financiera. Antes de esta crisis, este sector representaba un 10-11% del PIB en España, actualmente representa un 5%, y en Barcelona supone también un 5% del PIB de la ciudad".

Mientras que la media europea es del 9%".

(Joan Ramon Riera)

Los expertos coinciden en que se han producido errores en la previsión de vivienda asequible, aunque también apuntan que se trata de un sector donde es complicado realizar previsiones, puesto que algunos de los factores que influyen en la evolución de la oferta y demanda de vivienda son difíciles de controlar. La conclusión general es que existe una crisis habitacional sin precedentes a corto o medio plazo, y que son necesarias medidas urgentes para poder mitigar los efectos de esta.

5. Entrevistas con expertos

5.2 Implementación de políticas públicas para luchar contra la escasez de vivienda asequible

La Administración Pública debe jugar un papel determinante para asegurar la provisión de vivienda asequible, pero su actuación tiene que estar respaldada por el sector privado para conseguir que sea efectiva, y que el alcance de las medidas que se tomen sea suficiente para cubrir las necesidades actuales de vivienda.

Según los expertos, desde la burbuja inmobiliaria, las entidades financieras y los inversores han sido muy reticentes en invertir su capital en la construcción de vivienda asequible. Existen diferentes motivaciones que explican esta situación, aunque una de ellas podría ser la baja productividad del sector, que se ha mantenido en niveles mucho menores a otros sectores, como el tecnológico, que han atraído mucho más capital.

Por tanto, una cuestión fundamental es recuperar la confianza de las entidades financieras y los inversores para atraer mucho más capital destinado a la promoción de vivienda. En este sentido, es importante que la Administración Pública destine más capital a la promoción de vivienda pública, para generar un efecto arrastre del capital privado hacia este sector.

“La inversión pública levanta inversión privada. En el Ayuntamiento de Barcelona hemos puesto en marcha el Pla Viure para invertir más capital en vivienda asequible, y esperamos que este plan sirva para atraer más capital privado”. (Joan Ramon Riera)

En esta línea, todos los expertos coinciden que la disponibilidad de recursos, es decir, partidas presupuestarias destinadas a la promoción de vivienda asequible, es un elemento clave para conseguir aumentar el parque de vivienda asequible. También es importante que los gobiernos en los diferentes niveles: estatal, autonómico, y local, se pongan de acuerdo en destinar más recursos a la promoción de vivienda. Según un estudio realizado por el Instituto de Estudios Económicos, la recaudación tributaria vinculada a la vivienda genera más de 52 mil millones de ingresos tributarios al año, lo que representa, aproximadamente, un 3,5% del

PIB. Esta magnitud, contrasta con el peso dentro del total del gasto destinado por las Administraciones Públicas a políticas de vivienda (0,5% del PIB), lo que mostraría la relevancia, en términos de recaudación, que tiene la vivienda, para el conjunto de las Administraciones y el menor peso de las políticas públicas en materia de la vivienda dentro de las prioridades de gasto del sector público.

Aunque existe consenso en que el sector público debe llevar la iniciativa, según las personas consultadas, no es posible repetir experiencias del pasado, en las que el sector público ha sido el único actor encargado de construir vivienda asequible. La colaboración con la iniciativa privada es clave para conseguir llegar a la escala necesaria para paliar la crisis habitacional en el plazo más corto posible. En este sentido, las personas entrevistadas apuntan algunas medidas que se deberían tomar, para crear las condiciones que faciliten la entrada de las empresas privadas, como, por ejemplo, la creación de programas de líneas de apoyo directo a la promoción de vivienda asequible, o el establecimiento de un marco jurídico y tributario que permita generar confianza.

“Debería haber más intervención del sector público, al menos más de la que ha habido hasta el momento, para poder crear las condiciones necesarias para que la iniciativa privada entre en el sector de la vivienda asequible”. (Carme Trilla)

5.3 Modelos efectivos de colaboración público-privada en el ámbito de la vivienda asequible

Existen diferentes modelos de colaboración público-privada para promover vivienda asequible. En estos modelos interviene de forma combinada las entidades del sector público, y organizaciones y empresas del sector privado. Estas últimas pueden dividirse entre empresas de capital, empresas de la economía social, como cooperativas de vivienda, y organizaciones del tercer sector, como fundaciones, dedicadas a la provisión de vivienda a colectivos desfavorecidos.

En el pasado, se han desarrollado experiencias de colaboración público-privada de las que podemos

5. Entrevistas con expertos

sacar lecciones importantes. Una lección es que la vivienda asequible debe mantener la calificación de asequible de forma permanente, para que no pase al mercado libre, como ha sucedido en los últimos años. En la actualidad, se están desarrollando proyectos en los que la Administración Pública cede terrenos edificables a la iniciativa privada con derecho de superficie. Este modelo de colaboración permite la promoción de vivienda asequible que puede alquilarse o venderse, a precios asequible, durante un período entre 75 y 80 años. Posteriormente, la propiedad de las viviendas vuelve al sector público.

Los expertos consultados consideran que el modelo aplicado en Cataluña es acertado. En este sentido, la administración ha tomado la iniciativa creando un inventario de suelos disponibles por parte de los ayuntamientos. Esta medida ha permitido crear paquetes de suelo edificable que se pondrán a concurso público, para que los promotores puedan construir y comercializar las viviendas a precios asequibles, con un derecho de superficie limitado en el tiempo. La Generalitat de Cataluña también ha creado líneas de financiación especiales para los promotores, que podrán obtener financiación en condiciones favorables.

“En el pasado los ayuntamientos eran reticentes a ceder solares para la construcción de vivienda residencial por parte del sector privado. El hecho de que la Generalitat haya conseguido que los ayuntamientos cedan solar significa que está cuestión está superada”. (Carles Sala)

Una novedad interesante en Cataluña es la entrada de entidades sin ánimo lucrativo, o con ánimo de lucro limitado, en forma de fundaciones o cooperativas, en la promoción de vivienda asequible.

Otra modelo de colaboración público-privada es la creación de sociedades mixtas formadas por entidades públicas y empresas privadas. Este tipo de colaboración presenta un sistema de gobernanza complejo, debido a la dificultad de gestionar una empresa donde en el consejo de administración conviven representantes de entidades públicas y empresas privadas, con lógicas de gestión muy diferentes.

“La gestión de empresas mixtas para la promoción de vivienda asequible no están exentas de dificultades y tensiones, debido a la confrontación, en un mismo consejo de administración, de reglas del derecho público y privado”. (Joan Ramon Riera)

5.4 Gestión y administración del parque público de vivienda asequible

Los expertos consultados mantienen que existe una necesidad de vivienda asequible de alquiler, aunque también consideran que no debería olvidarse la vivienda de compraventa, siempre que existan garantías que se mantendrá como vivienda asequible de forma permanente.

El aumento del parque de vivienda asequible en régimen de alquiler obligará a aumentar la capacidad del sector público para gestionar y administrar este tipo de viviendas. Históricamente, la vivienda protegida se ha destinado a la adquisición, aunque también ha existido un pequeño parque de vivienda destinada al alquiler, que se ha gestionado desde la Administración Pública. En la actualidad, también existen entidades del tercer sector dedicadas a la provisión y administración de viviendas destinadas a colectivos desfavorecidos. Estas entidades, de carácter social, están especializadas en la gestión de vivienda protegida, y se encargan tanto de la gestión del parque público de viviendas protegidas, como de carteras de vivienda asequible propiedad de empresas privadas. Además, en algunos casos, también disponen de su propia cartera de viviendas asequibles.

En otros países, como el Reino Unido o Países Bajos, donde la escala del parque de vivienda asequible es muy superior al del territorio español, existen entidades sin finalidad de lucro, o con ánimo de lucro limitado, llamadas *“Housing Associations”*, cuya finalidad principal es la gestión y administración del parque de vivienda asequible en régimen de alquiler. Estas organizaciones profesionalizadas combinan el conocimiento en la gestión de activos inmobiliarios con el conocimiento de las problemáticas y necesidades sociales en materia de vivienda en las áreas donde desarrollan su actividad. En la actualidad, en España, se está tramitando una iniciativa para modificar la Ley de Vivienda

5. Entrevistas con expertos

e introducir la figura de la “entidad de provisión y administración de vivienda asequible”, que se convertirá en una figura equivalente a las Housing Associations.

“El Ayuntamiento de Barcelona está redactando un plan director que establecerá el tipo de actividades que son nucleares, y que el Ayuntamiento tiene que desarrollar, y las actividades que pueden externalizarse a otras entidades, que cumplan con las condiciones adecuadas para llevarlas a cabo”.

(Joan Ramon Riera)

5.5. Retos o desafíos para los próximos años en el ámbito de la colaboración público-privada en materia de vivienda asequible

La colaboración público-privada en materia de vivienda asequible requiere encontrar un equilibrio entre los intereses del sector público y privado, para conseguir que los proyectos salgan adelante. A continuación, se apuntan algunos de los retos o desafíos que los expertos consultados consideran que son importantes para que la colaboración público-privada sea exitosa:

a. Asegurar la viabilidad económica de los proyectos para que las entidades financieras y los inversores inviertan su capital. Las limitaciones de capital son un factor clave que explica la escasez de viviendas asequibles en régimen de alquiler. Para que el capital privado entre en este tipo de proyectos es necesario que se den unas condiciones que permitan que los proyectos sean viables desde una perspectiva económica, y las entidades financieras e inversores puedan obtener una rentabilidad mínima. Los expertos consultados coinciden que las líneas de financiación pública, a través del ICO o ICF ayudan, pero no son suficientes para llegar al número de viviendas asequibles necesarias en estos momentos. También advierten que, en la actualidad, los operadores financieros internacionales tienen ventajas fiscales respecto a los operadores nacionales, y esto puede desincentivar y dificultar la entrada de capital en proyectos de vivienda asequible.

b. Mejorar los pliegos de condiciones de los concursos públicos. Las condiciones establecidas por el sector público en los concursos de construcción de vivienda asequible determinan, en buena medida, el éxito o fracaso de los proyectos. La experiencia de los concursos publicados hasta el momento es muy importante para mejorar las condiciones introducidas en los pliegos de los concursos futuros, para que se pueda garantizar la viabilidad económica del proyecto, entre otros.

“Debería mejorarse la coordinación y alineación entre las Administraciones Públicas y los operadores privados (empresas de promoción, empresas de inversión, etc.), para asegurar el matching entre la disponibilidad de suelo público y la disponibilidad de capital, antes de lanzar los concursos públicos”. (Donato Muñoz)

c. Aumentar el suelo disponible para construir vivienda asequible. En la actualidad, se han puesto en marcha medidas para hacer aflorar solares de propiedad pública, donde se pueden edificar viviendas asequibles. En algunos casos, la agrupación de estos solares en paquetes complica la viabilidad de los proyectos, y dificulta la posibilidad de encontrar promotores privados dispuestos a desarrollar los proyectos. Los expertos consultados apuntan que otra línea de trabajo en este ámbito sería promover la captación de solares privados para la construcción de vivienda asequible.

d. Simplificar los trámites y los procesos para la construcción de vivienda asequible es un requisito importante para aumentar la efectividad y el éxito de las iniciativas de colaboración público-privada. Los expertos señalan que la telaraña administrativa retrasa la resolución de los concursos, el plazo de entrega de los proyectos de vivienda asequible, y coinciden en que deberían buscarse soluciones para combinar la seguridad jurídica que buscan las Administraciones Públicas, con la flexibilidad y rapidez que exigen los operadores privados.

e. La implementación de la edificación industrializada debe ser tenida en cuenta en las

5. Entrevistas con expertos

licitaciones, tanto porque reduce notablemente los plazos de construcción, como la mejora de la calidad constructiva, haciéndola mucho más eficiente. Ello tiene un favorable impacto en el coste final de la obra y por ende en la inversión y su traslado al precio de venta o alquiler al inquilino, que permita una rentabilidad mínima razonable. Para un análisis más detallado, ver (Bastida & Piqué Anguera, Impactos de la construcción industrializada desde una triple perspectiva: económica, medioambiental y social, 2025).

- f. **La mejora de la fiscalidad** que recae hoy sobre sobre la vivienda asequible, es también un reto notable. Las exenciones en su caso, las reducciones y/o las bonificaciones sobre tributos (AJD, IVA, IS, IBI) y tasas (licencias obra, ...) que la gravan, bien de forma permanente o temporal, deberían contribuir a que se trasladen directamente al precio del comprador y/o inquilino, sin que ello suponga un margen para el promotor de la vivienda. Ello tendría un favorable impacto en reducir notablemente la cuota de esfuerzo (vivienda/salarios) de compradores e inquilinos. *"El tratamiento fiscal de la vivienda asequible debería ser mejor para que la iniciativa privada tenga mayores incentivos para entrar en este tipo de proyectos, y los usuarios puedan pagar un precio más bajo".* (Donato Muñoz)



6. Conclusiones y recomendaciones

6.1 Conclusiones

La crisis de la vivienda constituye uno de los grandes retos sociales y económicos de Europa en la actualidad. A nivel continental y nacional, el crecimiento demográfico y la falta de recuperación del sector inmobiliario tras la burbuja de principios de siglo han generado un fuerte desajuste entre oferta y demanda. En España, esta situación se ha agravado por la reducción del parque de vivienda protegida debido al traspaso de parte de dicho stock al mercado libre, así como por el encarecimiento acelerado de los precios de compra y alquiler, muy superior al crecimiento de los salarios. El resultado ha sido un incremento sostenido de la tasa de esfuerzo de los hogares, que compromete la capacidad de acceder a una vivienda digna y asequible.

Ante esta situación, el sector público debe asumir un papel protagonista en la recuperación y ampliación del stock de vivienda asequible, mediante una combinación de medidas de carácter urgente y de estrategias de medio y largo plazo. Para ello, resulta imprescindible reforzar los presupuestos destinados a vivienda en todos los niveles de la administración (nacional, autonómico y local) con el fin de garantizar la magnitud y estabilidad de la inversión. No obstante, la magnitud del desafío exige reconocer que el sector público, por sí solo, no puede cubrir la totalidad de la demanda existente. En este contexto, la colaboración público-privada emerge como una herramienta esencial para multiplicar capacidades y atraer inversión.

La participación de la iniciativa privada requiere que los proyectos de vivienda asequible sean económicamente viables. Medidas como la agrupación de solares con condiciones adecuadas para la edificación, la aplicación de técnicas de construcción industrializada o el desarrollo de marcos regulatorios más claros y estables pueden contribuir de manera decisiva a esa viabilidad. Entre los modelos existentes de colaboración, la cesión

de suelo público para la construcción bajo fórmulas como el derecho de superficie se presenta como una de las más eficaces, al permitir garantizar que las viviendas no pierdan su carácter protegido en ningún momento. Frente a ello, las sociedades mixtas suelen enfrentarse a problemas de gobernanza que retrasan la ejecución de los proyectos y reducen su eficacia.

Asimismo, resulta clave promover tanto proyectos de vivienda en régimen de compra como en régimen de alquiler, dado que existe una demanda diferenciada para ambos. Lo fundamental es que, en cualquiera de los dos casos, las viviendas mantengan su calificación de protegidas de forma permanente, evitando errores del pasado que redujeron drásticamente el stock disponible. El reto mayor, sin embargo, se encuentra en la provisión y gestión de vivienda asequible de alquiler, que requiere soluciones innovadoras y estables en el tiempo.

En esta línea, se encuentra en debate la creación en España de una nueva figura jurídica inspirada en experiencias internacionales exitosas, como las Housing Associations (HA) en el Reino Unido o los Países Bajos. Estas entidades tienen como función principal la gestión profesionalizada del parque de vivienda protegida, combinando una perspectiva de sostenibilidad económica con un compromiso social firme. La introducción de este modelo podría significar un salto cualitativo en la capacidad de nuestro país para garantizar el acceso a la vivienda asequible, articulando una red de actores públicos y privados bajo un marco regulado, transparente y estable.

6.2 Recomendaciones

A partir de la información obtenida en los casos de estudio analizados, las entrevistas realizadas con expertos del sector y los conocimientos propios derivados de la investigación, hemos elaborado una serie de recomendaciones que, de ser implementadas, pueden contribuir significativamente a fomentar la colaboración público-privada en el ámbito de la vivienda asequible:

a. Simplificar los procesos burocráticos: Resulta esencial reducir la complejidad administrativa que actualmente ralentiza los plazos de tramitación,

6. Conclusiones y recomendaciones

licencias y ejecución. Acortar estos plazos no solo agiliza la entrega de viviendas a las personas con mayores necesidades, sino que también incrementa la confianza de los inversores y promotores al ofrecer un marco más previsible y eficiente.

b. Revisar y simplificar las ordenanzas municipales:

municipales: La normativa urbanística y de vivienda, a menudo heterogénea y fragmentada entre municipios, debe orientarse a favorecer la viabilidad de los proyectos. En muchos casos, las condiciones excesivas o contradictorias impuestas a los promotores se convierten en una barrera de entrada para la iniciativa privada, reduciendo la oferta de vivienda asequible. Una regulación más clara y efectiva puede garantizar equilibrio entre el interés público y la atracción de inversión.

c. Ampliar los programas de ayudas directas:

Tanto en el régimen de compra como en el de alquiler, es necesario reforzar los mecanismos de apoyo financiero a la promoción de vivienda asequible. Estas ayudas pueden adoptar la forma de subvenciones, avales o instrumentos financieros mixtos, que reduzcan los riesgos y mejoren la viabilidad económica de los proyectos en un mercado altamente competitivo.

d. Incrementar la escala de los proyectos:

La vivienda asequible debe desarrollarse en proyectos de mayor envergadura que permitan alcanzar economías de escala. De este modo, se facilita la incorporación de técnicas como la construcción industrializada y la estandarización de procesos, lo que puede reducir costes y tiempos de ejecución. Al mismo tiempo, proyectos de mayor tamaño pueden tener un impacto social más visible y responder a la magnitud de la demanda existente.

e. Promover la creación de entidades de gestión especializada:

La experiencia internacional muestra que la existencia de entidades dedicadas a la provisión y administración de vivienda asequible en alquiler, como las Housing Associations, constituye una pieza clave del sistema. La implantación de este tipo de organismos en España permitiría una gestión

profesionalizada, transparente y sostenible del parque de vivienda protegida, articulando tanto el componente social como la necesidad de sostenibilidad financiera.

f. Aplicar incentivos fiscales: La introducción de medidas tributarias específicas puede resultar determinante para atraer inversión privada. Bonificaciones en impuestos y tasas locales (licencias, IBI), deducciones fiscales en el IS para promotores e inversores, o tipos reducidos en el IVA y AJD aplicable a la construcción de vivienda protegida de alquiler, son ejemplos de instrumentos que pueden reforzar la rentabilidad de este tipo de proyectos y aumentar su atractivo. La aplicación de este tipo de medidas debería resultar en una disminución del coste de compra y/o alquiler de la vivienda para los usuarios.

g. Garantizar la seguridad jurídica en el alquiler asequible:

La estabilidad normativa y contractual es un factor decisivo para la entrada de capital privado. Introducir mecanismos legales que aseguren que las condiciones de la vivienda asequible se mantendrán durante todo el período de explotación, evitando cambios regulatorios abruptos o pérdidas de la calificación de protegida, resulta esencial. Este marco de seguridad permitirá que tanto promotores como fondos de inversión participen con mayor confianza en el desarrollo de proyectos de alquiler asequible.

Estas recomendaciones buscan sentar las bases para un ecosistema de colaboración público-privada sólido y sostenible, capaz de dar respuesta a uno de los principales desafíos sociales de nuestro tiempo: garantizar el acceso a una vivienda digna y asequible para todos los ciudadanos.

Bibliografía

- Álvarez Rubio, B. (2021). La colaboración público-privada, palanca del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. *Economía industrial*, nº 420, 153-159.
- Armario Pérez, P., Blanco Vílchez, M., y Navarro Jurado, E. (2024). *Reflexiones en torno a la nueva regulación de las Viviendas de Uso Turístico en Andalucía (Decreto 31/2024 de 29 de enero) y sus efectos en los destinos urbanos*. Boletín de investigación núm. 2, I-INGOT, Universidad de Málaga.
- Arrigoitia, M., Whitehead, C., y Scanlon, K. (2015). Social Housing in Europe. *European Policy Analysis*, 17, 1-12.
- Banco de España. (2023). *Informe anual*.
- Banco de España. (2023). *Informe anual, Capítulo 4*.
- Bastida, R., y Piqué Anguera, F. (2025). *Impactos de la construcción industrializada desde una triple perspectiva: económica, medioambiental y social*.
- Bastida, R., Magomedova, N., Fàbregas, R., Muñoz, J., y Pellicer, J. (2023). *Multipartner-to-rent: Nuevo modelo de financiación para la vivienda en alquiler*. Càtedra d'Habitatge Digne i Sostenible.
- Burón, J., y González de Molina, E. (2021). Colaboración público-comunitaria: una nueva solución para generar más vivienda asequible. *Documentación Social*, (7), 1-22.
- Comptroller's Office of the City of New York. (2024). *Audit report on the New York City Housing Authority's eviction processes (FK23-095A)*.
- Consejo General de la Arquitectura Técnica de España. (2023). *Informe sobre el precio de los materiales de construcción en 2023*.
- Decreto-ley 1/2025, d. 2. (s.f.). *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 9339, 29 de enero de 2025.
- Decreto-ley 3/2024, d. m. (s.f.). *Butlletí Oficial de les Illes Balears*, núm. 71.
- García-Montalvo, J., Aspachs, O., Clemente, I., Ganyet, C., Hernández, V., Homedes, G.,..., Vilajoana, X. (2024). La colaboración público-privada y el reto de la vivienda. *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 1, 1-22.
- García-Montalvo, J., Raya, J., y Sala, C. (2022). *Col·laboració públic-privada en el mercat de l'habitatge a Catalunya*. UPF.
- Gifreu i Font, J. (2023). Mecanismos de colaboración público-privada para la provisión y la gestión de la vivienda social. *Revista Catalana de Dret Públic*, (66), 1-22.
- Ley 12/2023, por el Derecho a la Vivienda. (s.f.). *BOE* núm. 123.
- Llei 24/2015, del dret a l'habitatge. (s.f.). *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 6674, 136.
- Moreno Linde, M., y Vera Jurado, D. (2024). *El impacto de las viviendas con fines turísticos en la provincia de Málaga: análisis y propuestas desde el derecho público*. Proyecto PPRO-B1-2023-021 VFT-MA.
- Real Decreto 853/2021, p. e. (s.f.). *Boletín Oficial del Estado*, núm. 239.
- Van Bortel, G., Mullins, D., y Gruis, V. (2010). Change in governance in Dutch social housing associations. *Public Management Review*, 12(4), 511-531.

Colección de estudios de la Cátedra de Vivienda Digna y Sostenible



Impacts de la construcció industrialitzada des d'una triple perspectiva: econòmica, mediambiental i social
Cas d'estudi d'un edifici residencial
Catedra d'Habitatge Digne i Sostenible

April 2022

upf BARCELONA SCHOOL OF MANAGEMENT

Anaïs Universitat de Fundació Metropolitan House



Nº.6.

Impactos de la construcción industrializada desde una triple perspectiva: económica, medioambiental y social.



Cooperatives d'habitatge: Noves tendències en creació, gestió i finançament
Catedra d'Habitatge Digne i Sostenible

July 2023

upf BARCELONA SCHOOL OF MANAGEMENT

Anaïs Universitat de Fundació Metropolitan House



Nº.5.

Cooperativas de vivienda: nuevas tendencias en creación, gestión y financiación.



Quadre de Comandament Integral Sostenible pel sector immobiliari
Catedra d'Habitatge Digne i Sostenible

Febrero 2024

upf BARCELONA SCHOOL OF MANAGEMENT

Anaïs Universitat de Fundació Metropolitan House



Nº.4.

Cuadro de Mando Integral Sostenible para el sector inmobiliario.

Cátedra de vivienda digna y sostenible UPF-BSM.



MULTIPARTNER-TO-RENT: Nou model de finançament per a l'habitatge de lloguer
Catedra d'Habitatge Digne i Sostenible

July 2023

upf BARCELONA SCHOOL OF MANAGEMENT

Anaïs Universitat de Fundació Metropolitan House



Nº.3.

Multipartner-to-rent: Nou model de finançament per a l'habitatge de lloguer.



Col·lecció estudi UPF-BSM - Nº15
El valor social de Bellvitge 2030 Green
Retorn social d'un projecte de rehabilitació d'edificis
Catedra d'Habitatge Digne i Sostenible

Eduard Pallejà Pinyana
Ramon Basílica Vilàcanet

July 2022

upf BARCELONA SCHOOL OF MANAGEMENT

Anaïs Universitat de Fundació Metropolitan House



Nº.2.

El valor social de Bellvitge 2030 Green: Retorn social d'un projecte de rehabilitació d'edificis.

Col·lecció estudi UPF-BSM - Nº12

La mesura de l'impacte social i mediambiental en la rehabilitació d'habitatge urbà

Estat de l'art i casos d'estudi

Catedra d'Habitatge Digne i Sostenible

Ramon Basílica Vilàcanet
Eduard Pallejà Pinyana

Desembre 2021

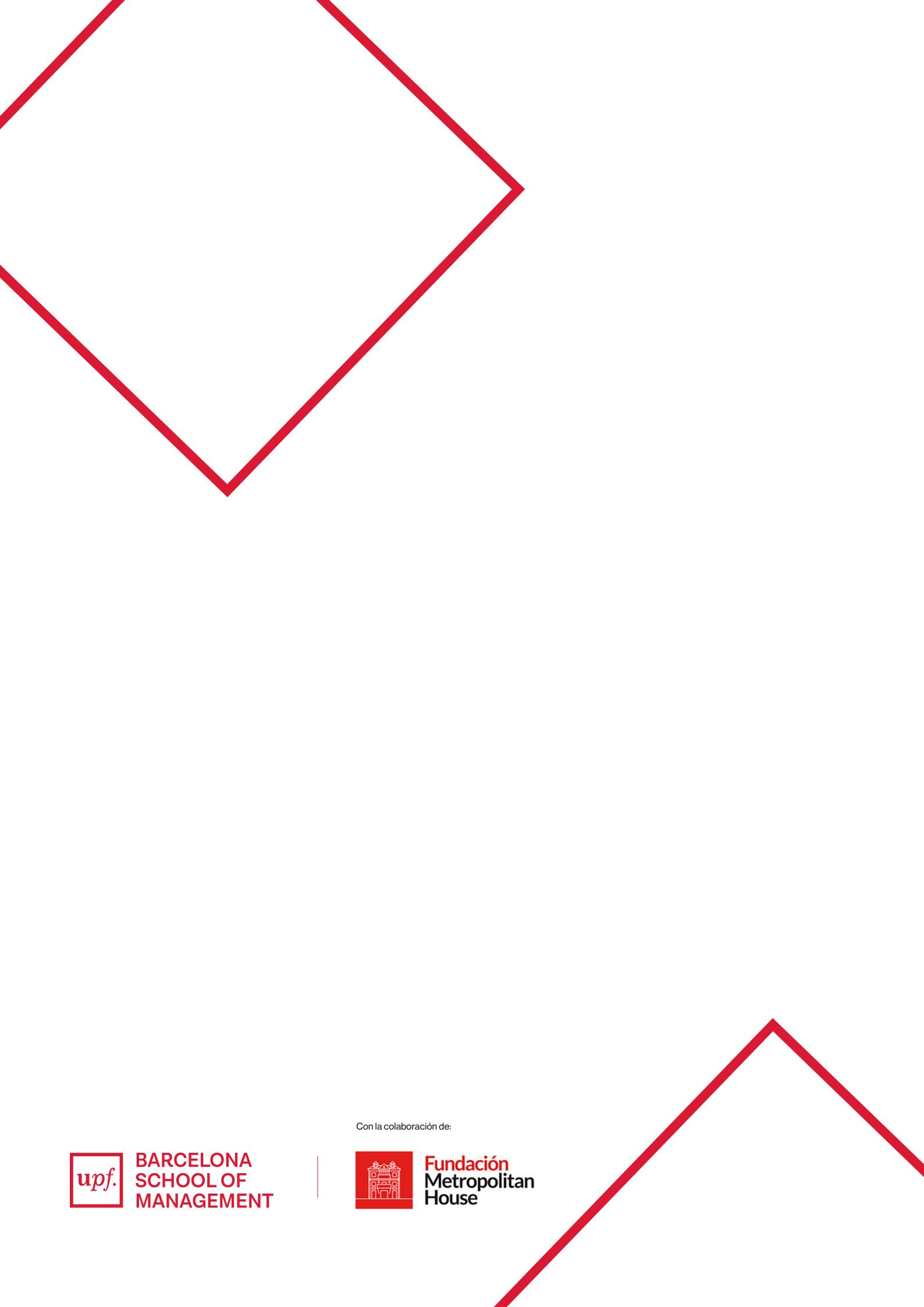
upf BARCELONA SCHOOL OF MANAGEMENT

Anaïs Universitat de Fundació Metropolitan House



Nº.1.

La medida del impacto social y medioambiental en la rehabilitación de vivienda urbana. Estado del arte y casos de estudio.



Con la colaboración de:



**BARCELONA
SCHOOL OF
MANAGEMENT**



**Fundación
Metropolitan
House**