

218

Colaboración público-privada para la provisión de vivienda asequible en la España del segundo tercio del siglo XXI

*Public-private collaboration for the provision of affordable
housing in Spain in the second third of the 21st century*

Tour signal
bureaux

par symétrie
équilibre de volumes

axe dégagé

Javier Burón-Cuadrado ⁽¹⁾

(1) Gerente de NASUVINSA y autor de “El problema de la vivienda en España” (ARPA)
javierburon@nasuvinsa.es

Resumen

Este texto analiza las dimensiones estratégicas y prácticas de las colaboraciones público-privadas (CPP) en vivienda asequible en España. Defiende un papel protagonista del sector público, inspirado en el “Estado emprendedor” de Mazzucato, y critica modelos que privatizan beneficios y socializan riesgos. A través de casos europeos (Austria, Países Bajos y Reino Unido), destaca la eficacia de operadores institucionales sin ánimo de lucro y con fuerte supervisión pública. Examina experiencias españolas como VISESA-ALOKABIDE, SBD Lloguer Social o Habitatge Metròpolis Barcelona, frente a los límites del Plan Vive Madrid. Concluye que España necesita una política estatal coherente, con CPPs equilibradas, sostenibles y con liderazgo público claro.

Palabras clave

Vivienda asequible

Infraestructura pública permanente de vivienda social y asequible

Colaboración público-privada simbiótica y no parasitaria

Empresas mixtas (público-privadas)

Market fixing & market shaping

Abstract

This text analyzes the strategic and practical dimensions of public-private partnerships (PPPs) in affordable housing in Spain. It advocates for strong public leadership, drawing on Mazzucato's “entrepreneurial state,” and critiques models that privatize gains while socializing risks. Using European cases (Austria, the Netherlands, and the UK), it highlights the effectiveness of non-profit institutional providers under strong public oversight. It reviews Spanish experiences like VISESA-ALOKABIDE, SBD Lloguer Social, and Habitatge Metròpolis Barcelona, contrasting them with the shortcomings of Plan Vive Madrid. The conclusion calls for a coherent national policy with balanced, sustainable PPPs rooted in public expertise and leadership.

Keywords

Affordable housing

Permanent public infrastructure of social and affordable housing

Symbiotic and not parasitic public-private collaboration

Mixed enterprises (public-private)

Market fixing & market shaping

Imagen de portada: “Fonds Bernard Zehrfuss. Académie d’architecture/Cité de l’architecture & du patrimoine/Archives d’architecture du XXe siècle (1950-1964). Plan d’aménagement du quartier de La Défense Robert Camelot, Jean de Mailly, Bernard-Henri Zehrfuss, architectes. Croquis de l’axe de La Défense, avec le projet de gratte-ciel et le Cnit. 25 janvier 1959. <https://expositions-virtuelles.cite-delarchitecture.fr/EXPO-ZEHRFUSS/04-PARTIE-01-DOC09.html>

1 ¿QUÉ DEBEMOS ENTENDER POR COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN MATERIA DE VIVIENDA SOCIAL Y ASEQUIBLE?

Qué es la colaboración público-privada en materia de vivienda social y asequible y para qué debemos usarla es un asunto al que creo oportuno dedicar una cierta atención en términos estrictamente conceptuales. ¿Qué es y, sobre todo, que no es? ¿Para qué emplearla y, por encima de todo, para que no utilizarla? Dos conjuntos de preguntas que nos llevarán a lugares distintos en función de cómo las enfoquemos y respondamos. Hay que tomar bifurcaciones. Y hay que hacerlo siguiendo algún criterio. Defino mis posturas personales. Debatibles, como todas. Pero que, cuando menos, le servirán, lector o lectora, de guía hermenéutica de este artículo.

A mi modo de ver la colaboración público-privada no es algo a lo que debamos recurrir por motivos espurios o equivocados. Por ejemplo, no creo que sea una técnica que sirva para sustituir la acción estatal en materia de vivienda. Tampoco creo que se deba acudir a ella por una pretendida falta de capacidad económica o profesional del sector público. Motivos de este jaez ocultan posiciones ideológicas legítimas (liberalismo en sus muy diferentes y anti-estadistas familias), pero que deben explicitarse. Aunque algunas veces estas posturas solo denotan mera pereza analítica. También por aclarar las cosas, yo personalmente navego por aguas progresistas, por si alguna lectora o lector no estaba al tanto.

Sea como fuere, es bastante atrevido decirle al sector público español que no sabe construir viviendas, cuando ha participado en la edificación de varios millones de viviendas protegidas desde mediados de los años 50 del siglo pasado. Es suicida espetarle a las empresas públicas de vivienda que no saben gestionar viviendas protegidas de alquiler y a sus inquilinos, cuando los pocos cientos de miles que existen en estos momentos se gestionan desde hace décadas por estas y no por empresas privadas. En fin, es ridículo, sentar cátedra desde

un sector privado mercantil que apenas ahora empieza en el *Build To Rent* y que no tiene más experiencia en gestión de vivienda protegida de alquiler que la muy recientemente acordada con el propio sector público.

Así que dejemos las cosas claras. El conocimiento en el sector público sobre cómo gestionar vivienda protegida en alquiler no está completamente generalizado y son especialmente algunas empresas públicas de ciertos territorios los que tienen el acervo profesional más aquilatado. Pero la experiencia y conocimientos están en el sector público y no en el privado. Y, siendo una buena noticia que en estos momentos cierto sector privado se acerque a los suelos y fondos públicos para desarrollar lo que en su argot llaman *Affordable Build To Rent by Public Private Partnerships* (ABTR by PPP), hay que dejar claro que es precisamente el sector privado quien ha demostrado en España una especial impericia en este campo. Aunque el origen no es la falta de capacidad, sino la ausencia de interés. Siempre ha habido negocios inmobiliarios más rápidos y lucrativos alternativos que restaban interés al ABTR by PPP. Ahora las tornas han cambiado. Dado el inmenso potencial de mercado: millones de millenials y Zs van a ser, o toda su vida o buena parte de la misma, inquilinos y es necesario generar un producto que se ajuste a sus ingresos. Pero conviene poner las cartas sobre la mesa: es el sector privado el recién llegado al campo del alquiler a precios moderados y el que dispone de menos conocimiento profesional.

Dicho lo anterior, también conviene dejar claro que el sector público español dispone de los medios (más bien puede llegar a disponer de los mismos y es capaz de manejarlos) para poner en pie lo que en el argot se denomina el quinto pilar del Estado del Bienestar: la vivienda social y asequible. Nada

impide que España, como han hecho otros muchos países europeos y occidentales, genere un servicio público de vivienda robusto, capaz, eficiente y eficaz. Nada imposibilita que, como se ha hecho en España con la educación, la sanidad, las pensiones, el transporte y la movilidad, en materia de vivienda también se genere un verdadero servicio público. No hay límites naturales a la acción estatal. No hay fin de interés general que no esté a su alcance (por lo menos, tender hacia el mismo). Es más, en la generación de lo que necesitamos (una infraestructura pública permanente y no alienable de vivienda social y asequible) el papel de la iniciativa privada no puede ser más complementario. Muy relevante, pero solo complementario. No cabe la centralidad privada en una infraestructura pública.

Otra cosa es que esa complementariedad sea de sumo interés y practicidad. Si miramos a los sistemas europeos y occidentales de vivienda que mejor funcionan (no son perfectos, pero sí superiores al nuestro) veremos que, además de una fuerte acción pública, se dan desde hace décadas diversas formas de colaboración entre lo público y lo privado que añaden músculo al servicio público de vivienda e incrementan las capacidades de inversión, producción y gestión del sector público. Pero manda y dirige lo público. Y ejecuta y gestiona la parte que le es asignada lo privado.

1.1 En vivienda asequible el orden de los factores sí altera el producto

Ahora bien, para correr, antes hay que aprender a andar, incluso gatear. O, dicho de otro modo, en materia de vivienda social y asequible de alquiler, el orden de los factores es extraordinariamente relevante. Altera el producto. Es más, puede traicionar completamente el fin.

Es imprescindible hacer primero mucho y buen servicio público en materia de vivienda y las colaboraciones público-privadas virtuosas solo pueden venir después. Cualquier lector o lectora entenderá que, si el sector público en un determinado territorio no sabe urbanizar, financiar, edificar, alquilar, mantener, rehabilitar, gestionar, etc., es bastante complicado que pueda alcanzar acuerdos positivos para el interés general con el sector privado. Quien no domina su técnica (soberanía cognoscitiva) está en manos de terceros. Y si con esos terceros se va a cerrar un pacto uno depende de su honestidad. Incluso si la probidad existe, uno depende cognoscitivamente de ese tercero. Por ello, primero el sector público debe dominar el estado del arte (debe ser “su” arte) y posteriormente debe buscar los mejores socios y acuerdos posibles.

Por eso me resultan extraordinariamente preocupantes esas Administraciones Públicas que habiendo hecho poco o nada en materia de alquiler de Vivienda Protegida en las pasadas décadas pretenden lanzarse a la colaboración público-privada esperando que la misma sea el bálsamo de Fierabrás que todo lo cura. Si saltas a una piscina sin agua te vas a dar un buen golpe. Si negocias con truhanes sobre algo que no conoces, te (nos) van a desplumar. No digo que todos los operadores privados sean pillos. Pero sí digo que entre las empresas privadas que dicen querer colaborar con las administraciones en la provisión de vivienda social y asequible de alquiler hay rufianes.

1.2 El Estado emprendedor, la colaboración público-privada simbiótica y no parasitaria y la Misión Vivienda

Sin ser un experto en su obra (MAZZUCATO, 2019, 2021), pero siendo un lector atento, me encuadro en el universo intelectual de la economista italo-norteamericana Mariana Mazzucato y en su defensa del Estado emprendedor, la organización de la economía en Misiones y su prescripción de una colaboración público-privada que sea simbiótica (asociación que genera beneficios mutuos) y no parasitaria (asociación en la que una parte no vive a costa de la otra, sin matarla, para poder seguir parasitando, pero dañándola).

Grandes innovaciones tecnológicas (que pasan por capitalismo puramente privado) tienen como origen la no siempre bien ponderada inversión pública. El mercado tiene serias dificultades para dirigir sus esfuerzos a la solución de ciertos problemas humanos. Dado que el mercado se orienta a la demanda que genera mayores beneficios, dejando huérfanas demandas claves en términos humanos y civilizatorios, pero no tan rentables (al menos, a corto plazo). Por ello el Estado debe generar servicios públicos que coadyuven a cubrir estas necesidades humanas no adecuadamente atendidas por los mercados.

Yendo un paso conceptual más adelante, el Estado no debe estar constantemente reparando fallos de mercado recurrentes (“*market fixing*”), sino que debe prevenir y generar equilibrio (“*market shaping*”). En el caso de la vivienda social y asequible de alquiler es obvio que el mercado falla (no la produce a pesar de ser necesaria) y tiene que ser el Estado quien la produzca (especialmente la parte que genera pérdidas económicas, que no sociales), así como configurar, co-crear, tutelar y acompañar un nuevo mercado (en el que caben los beneficios

mercantiles, aunque los mismos sean más moderados).

Dado que el reto no es menor, las estimaciones del déficit cuantitativo de vivienda asequible van desde las 600 000 unidades del Banco de España hasta los más de 2 millones de diversos estudios privados, no cabe sino plantearse nuestro futuro como una de las misiones que Mazzucato defiende: “*Misión vivienda social y asequible*”. Misión a través de acción pública (Estado emprendedor que gestiona sus empresas públicas para prestar un servicio público) y también de colaboración público-privada simbiótica y no parasitaria.

1.3 ¿Qué no es colaboración público-privada y cómo detectar la verdadera?

Dicho todo lo anterior se entenderá perfectamente que no considere verdaderas prácticas de colaboración público-privada en materia de vivienda social y asequible “regalar” suelo público y diversas subvenciones a la iniciativa privada, desentendiéndose desde lo público de la vida futura de las promociones y las personas inquilinas. Quitarse de en medio no es colaborar. Es huir de tu innegable responsabilidad (la tutela de los medios públicos y la defensa del interés general encarnada en este caso en los usuarios de las viviendas). Lo cual no quiere decir que el suelo y las subvenciones no deban jugar un papel. Pero se ponen a disposición a cambio de algo. Y esa transacción, por naturaleza, implica vigilancia pública. *Culpa in vigilando*.

Tampoco es colaboración público-privada agilizar la concesión de licencias y otros permisos administrativos. Sin duda alguna es tarea del sector público desburocratizar los más posible su acción, reduciendo y coordinando los controles a los necesarios para garantizar los derechos de los consumidores¹. Pero cualquier proceso de simplificación administrativa es eso: mejora de la acción pública. No colaboración público-privada en sentido estricto.

O, por llevar el tema un poco al absurdo (no por inadmisibles, poco frecuentemente escuchados), tampoco es colaboración público-privada que las empresas privadas cumplan adecuadamente la legislación vigente. No cumplir la normativa es de piratas. Cumplirla es el mínimo que se puede exigir a un operador privado en el mercado, creado

por el Estado para la propia seguridad de los operadores mercantiles.

La esencia de la colaboración público-privada es el equilibrio. *Quid pro quo. Do ut des*. Favor por favor. Doy para que des. Dar y recibir. Equilibrio entre las prestaciones de las partes. Relación bilateral y sinalagmática. Lo que en materia de vivienda protegida de alquiler social o asequible debe significar que, si se comparte esfuerzos y riesgos, se deben compartir beneficios. Si el proyecto solo es posible con el apoyo público la Administración no puede ser una mera comparsa. Debe arremangarse y meter las manos en el barro.

Cada uno puede hacer una lectura personal de en qué punto está el adecuado equilibrio. Y yo iré definiendo a lo largo de este artículo como veo este particular. Pero adelanto que considero contrarios al interés general aquellos esquemas en los que, a pesar del teórico riesgo y ventura privados, una parte inmensa de los recursos los pone el sector público, que, *de facto*, comparte el riesgo de la operación y al que le está vedado el beneficio económico, que es todo privado. La privatización de beneficios y la socialización de cargas y pérdidas para mí no es colaboración público-privada. Es otra cosa. Que prefiero no definir. Pero que considero que en el sector público causa dos efectos sucesivos, a cada cual más peligroso. Primero es lento y después es contraproducente y nocivo.

2 MODELOS EUROPEOS DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA SIMBIÓTICA Y NO PARASITARIA EN MATERIA DE VIVIENDA SOCIAL Y ASEQUIBLE

Vaya por delante que ni repasaré de forma exhaustiva todas las formas de colaboración público-privada que hay en Europa y Occidente ni considero que las conozco en su totalidad. Haré algunas reflexiones sobre los modelos más conocidos y exitosos. Y trataré de sacar lecciones para el reto-país, la Misión Vivienda Social y Asequible, que tenemos por delante.

En primer lugar, como mínimo debemos distinguir las dos grandes familias de colaboración público-privada. La contractual y la institucional. La contractual se basa en un acuerdo temporal entre una administración y un ente privado. Tiene

¹ Por cierto, si uno es suficientemente mayor y ha sido lo bastante atento, habrá podido comprobar que muchas de las entidades privadas que pedían una administración diminuta (el menor número de empleados públicos posibles) en el pasado, hoy exigen una administración tecnificada y casi instantánea (algo que no se puede hacer sin empleados públicos). En el pecado llevan la penitencia. Aunque la amnesia colectiva les proteja.

principio y fin y su objeto y alcance está acotado, tanto en cantidad como en el tiempo. Por su parte la colaboración público-privada institucional da lugar al nacimiento de una entidad, bien privada con apoyo público o bien de titularidad común entre el sector público y el privado. En general no tienen fin temporal, dado que se considera que una necesidad estructural y permanente de la sociedad implica un aparato prestacional permanente al servicio de la misma. Como se podrá observar a continuación las buenas prácticas europeas son colaboraciones público-privadas institucionales: por mor de la acción del Estado, dan a luz un objeto mercantil particular, no un simple contrato o convenio.

2.1 Austria. Wiener Wohnen y las Wohnungsgemeinnütziggesetz

Las entidades reguladas por el *Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz* (WGG) en Austria son empresas de vivienda sin fines de lucro, conocidas como “*Gemeinnützige Bauvereinigungen*” (GBVs). Estas entidades forman parte de un sistema legal y económico muy específico que busca garantizar el acceso a vivienda asequible, de calidad y de forma estable para la población, sin el objetivo de lucro mercantil.

El WGG (Ley de Vivienda sin Fines de Lucro, en vigor desde 1979 y tiene antecedentes desde 1919) es la ley que regula el sector del alquiler asequible sin ánimo de lucro en Austria. Establece las reglas para el funcionamiento de las GBVs, incluyendo cómo deben gestionar sus recursos, construir viviendas y fijar precios.

Las características principales de las entidades WGG son:

- Sin ánimo de lucro. Las entidades deben reinvertir todos los beneficios en la mejora del parque de viviendas, mantenimiento, renovación o nuevas construcciones. No reparten dividendos a socios ni propietarios por encima del 3% anual. Aunque sus acciones sí son transmisibles y se valoran en función del calor de la compañía.
- Control estricto de costes. Los alquileres se calculan según el coste real de construcción, financiación y mantenimiento (modelo de “*cost rent*”), lo que mantiene los precios por debajo del mercado.

- Supervisión pública. Las GBVs están supervisadas por el Ministerio Federal de Justicia, las autoridades regionales y por auditorías externas para garantizar su cumplimiento del WGG.
- Alquiler y propiedad. Ofrecen viviendas en alquiler a largo plazo, pero también permiten la adquisición en propiedad bajo ciertas condiciones. Volveremos sobre esto al tratar los subsidios cruzados.
- Estabilidad y seguridad para los inquilinos. Los contratos suelen ser indefinidos, y los aumentos de alquiler están regulados, lo que ofrece gran estabilidad residencial, pero también certeza a la inversión privada.
- Requisitos de acceso. Aunque generalmente hay límites de ingresos para acceder, estos son bastante amplios, permitiendo el acceso a una gran parte de la población (más del 60%).

Su impacto en el sector inmobiliario y en la provisión de vivienda es notabilísimo. Aproximadamente una de cada cuatro viviendas en Austria está gestionada por una GBV. En ciudades como Viena, este tipo de vivienda (gestionado por más de 40 compañías GBV) cubre cerca del 60% del mercado de alquiler, junto con el parque público municipal (*Wiener Wohnen*, que gestiona más de 220 000 viviendas públicas de alquiler). Por todo ello, es un modelo muy valorado a nivel europeo por combinar eficiencia económica, equidad social y calidad constructiva².

Sin perjuicio de la gran cantidad y calidad de recursos privados invertidos en el sistema de empresas GBV, todo este ecosistema depende de una serie de instrumentos públicos claves:

- Financiación pública a través de bancos regionales con interés bajo.
- Suelo urbanizado cedido por municipios a largo plazo y bajo coste (muchas veces meramente simbólico).
- Reconocimiento, con beneficios fiscales, del ecosistema de cooperativas, fundaciones, sociedades sin ánimo de lucro.

2.2 Países Bajos. Las Woningcorporaties y AEDES

Las *Woningcorporaties* holandesas que se asocian en AEDESA comparten muchas similitudes con el modelo austriaco. Gestionan 2,4 millones de

2_ La renta per cápita en España es de unos 30 000 euros. En Austria, de más de 50 000. El alquiler mensual medio por un piso de 100 metros en el centro de Viena, es de 800 euros. En la ciudad de Madrid de media un piso de las mismas dimensiones está hoy en los 2000, según los portales inmobiliarios. Aunque el Sistema Estatal de Referencia de Precios de Alquiler de Vivienda (SERPAVI) del Ministerio arroja unos precios inferiores a los de los portales. Sea como fuere, la efectividad del modelo austriaco, a la luz de los guarismos españoles, es evidente.

propiedades de alquiler, en las que viven 4 millones de personas. En conjunto, esto supone aproximadamente un tercio del parque de viviendas holandesas. Y su presencia en la ciudad de Ámsterdam asciende a la mitad del parque inmobiliario. La tarea principal de las corporaciones es proporcionar viviendas de calidad y asequibles a la ciudadanía.

Quizás la principal diferencia del modelo holandés respecto del austriaco es el sistema de garantía de los préstamos que estas entidades solicitan en el mercado para financiar sus inversiones de construcción o rehabilitación de parque de vivienda asequible. Todas las *Woningcorporaties*, por el hecho de pertenecer a AEDES están obligadas a avalar y respaldar mutuamente todos los créditos. Esta línea de garantía mutua no ha sido desbordada nunca. Pero, en el caso de que la misma cayera, el Tesoro del Estado actúa como segunda línea de defensa colectiva. Como digo, nunca se ha tenido que usar, pero su mera existencia garantiza crédito en buenas condiciones al sector de la vivienda social y asequible de los Países Bajos.

Otra diferencia es que mientras las empresas GBV, hasta la fecha, en los Países Bajos nunca se ha intentado privatizar las empresas como GBV o sacarlas fuera del mandato teleológico del WGG, sí que ha habido ciertos intentos de gobiernos conservadores de dañarlas (retirando apoyo económico público), así como ataques de la Comisión Europea que consideraba que distorsionaban la libre competencia por no trabajar con los más pobres de los pobres. No conozco ninguna constitución europea que reserve el mercado de productos y servicios adquiribles por las clases medias al mercado y que restrinja la acción pública a la de la mera beneficencia. Pero en el caso de la vivienda social y asequible, la UE durante años ha jugado a erosionar los sistemas nacionales de prestación privada de vivienda popular o de clase media. Afortunadamente en estos momentos la UE está conceptualmente en las antípodas de esta posición. El flamante primer Comisario de Vivienda de la UE presentará su plan de acción en enero de 2026 y se espera que apoye con fuerza este tipo de esfuerzos público-privados.

2.3 Reino Unido. Las Housing Associations

Las *Housing Associations* (HA) británicas son entidades privadas sin ánimo de lucro que desarrollan, gestionan y alquilan viviendas sociales y asequibles. Muchas están registradas como *Registered Providers* (RPs) y también como *charities* o *community benefit societies*. No pertenecen al Estado, pero están reguladas. Están dirigidas por sus consejos de administración y no distribuyen

beneficios, dado que estos se reinvierten en el parque de vivienda o servicios. Algunas grandes HAs tienen decenas o incluso cientos de miles de viviendas (ej. Clarion Housing Group, L&Q, Peabody).

Están supervisadas por el *Regulator of Social Housing* (RSH) en Inglaterra, que asegura viabilidad financiera, cumplimiento de estándares y buena gobernanza. Para acceder a financiación pública (*grant funding*) deben estar registradas como *Registered Providers*. Y está sujeta a la Housing and Regeneration Act 2008, además de regulaciones locales (Escocia, Gales e Irlanda del Norte tienen sus propios marcos).

A diferencia de sus homólogas de otros países europeos, además de dedicarse a la construcción, compra y rehabilitación de parque inmobiliario que explotan en alquiler social y asequible, así como en *shared ownership* (propiedad compartida y/o temporal entre la Housing Association y la persona compradora), prestan otros servicios sociales y comunitarios en coordinación con las Administraciones. Volveremos sobre esto cuando toquemos específicamente el tema de los subsidios cruzados.

Como en el resto de los casos europeos tratados, todos estos ingentes recursos privados no se pondrían al servicio de la vivienda social y asequible sin la existencia de numerosos apoyos públicos en forma de subvenciones (*grants* de Home England, GLA o GMA, las áreas metropolitanas de Londres y Manchester respectivamente) y financiación blanda (*loans* obtenidas en el mercado, aunque también de banca pública, siendo frecuente que también recurran a la emisiones de bonos con el respaldo de garantías públicas).

Las Housing Associations gestionan más de 2,7 millones de viviendas en el Reino Unido (1,6 millones en Inglaterra). Son protagonistas clave en la construcción de nueva vivienda asequible: cerca del 50% de las viviendas nuevas subvencionadas son promovidas por HAs. Son territorialmente flexibles, pues pueden operar en múltiples regiones, a diferencia de muchos consejos locales públicos. Son financieramente resilientes, dado que, a pesar de estar muy reguladas, muchas tienen solvencia robusta y operan profesionalmente. Y colaboran constantemente con el Estado, pues, sin ser parte del aparato estatal directo, son esenciales para cumplir con los objetivos públicos de vivienda.

Las Housing Associations son tan nucleares de la vida británica y europea que, a pesar del Brexit, el MoU (Memorandum of Understanding) garantizó

que podían seguir disfrutando de los préstamos del BEI. Por lo que podemos decir que las Housing Associations aún no han abandonado la UE. Y dado el largo plazo de los préstamos suscritos, digamos que hay margen para que el Reino Unido reingrese con las Has aun disfrutando de la financiación del BEI.

2.4 Escandinavia, Alemania y Uruguay. La cooperativización de la propiedad

Dejo fuera del análisis de este artículo diversos regímenes legales y formas de gestión de vivienda asequible que, aun siendo claramente formas relevantes de cooperación público-privada en la provisión de vivienda asequible, se centran en la propiedad compartida y colectiva (e incluso, en ocasiones, temporal) y no en el alquiler.

Me refiero a las *Wohnungsbaugenossenschaften* de la ley *Genossenschaftsgesetz* alemanas que suman más de 2 millones de unidades en este país. A las cooperativas de vivienda suecas reguladas por la ley *Bostadsrättslag* y que suponen más de 1 de cada 5 viviendas del país. A las cooperativas danesas *Andelsboligforeninger* que suponen el 10% del parque inmobiliario danés. A las noruegas de la ley *Borettslagsloven* que en Oslo suman más del 40% de la vivienda de la ciudad. O las cooperativas de propiedad finlandesas, que suponen más del 15% de la vivienda del país y que están fuertemente tuteladas por ARA, el operador estatal de vivienda.

Podríamos sumar a estos ejemplos europeos las cooperativas uruguayas por Ayuda Mutua o por Ahorro Previo: agrupaciones de familias que se organizan para autogestionar, construir y administrar sus viviendas colectivamente. Son entidades sin ánimo de lucro con propiedad colectiva del inmueble. Las viviendas no son propiedad privada de cada familia: los socios tienen derecho de uso permanente, transferible bajo ciertas condiciones. Basadas en principios cooperativos: democracia interna, autogestión, solidaridad y participación directa. Reguladas por una ley de 1968 y asociadas en FUCVAM (Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua) y FECOVI (Federación de Cooperativas de Vivienda por Ahorro Previo). El Estado garantiza financiación (créditos blandos), acceso a suelo, asistencia técnica (acredita a los profesionales que pueden trabajar en este tipo de proyectos) y marcos regulatorios estables. Se han construido más de 35 000 viviendas cooperativas desde los años 70. Representan alrededor del 2,5% del parque habitacional total del país, pero con un alto impacto social. Fomentan comunidades cohesionadas, inclusión social, autonomía organizativa y baja morosidad.

Son reconocidas por organismos internacionales (ONU-Hábitat, BID) como modelo replicable de política pública y vivienda cooperativa.

Precisamente de la síntesis de las dos experiencias, las nórdicas y la americana, surgen las cooperativas en cesión de uso en España, especialmente a través de los más de 50 proyectos que en estos momentos están ya en funcionamiento o construcción en Cataluña, gracias a los esfuerzos conjuntos de las Administraciones (fue pionero el Ayuntamiento de Barcelona) y entidades privadas tales como Sostre Cívic, Lacol, Fundació La Dinamo, Celobert, etc, agrupadas en XES (Xarxa d'Economia Solidària) y Cohabitat (Federación de Cooperativas de Viviendas de Cataluña).

Todos estos modelos se caracterizan por:

- Proyectos no especulativos: el objetivo es vivienda estable y asequible, no lucro.
- Gestión democrática: todas se basan en principios cooperativos clásicos.
- Tenencia intermedia: entre el alquiler puro y la propiedad individual.
- Reinversión del excedente: en mejora de viviendas, servicios o nuevas construcciones.
- Apoyo público: mediante suelo, subvenciones, financiación blanda o regulación de acceso y precios.
- Energía y organización social preexistente a las viviendas.

Las excluyo del objeto de este artículo porque, a pesar de ser instrumentos más que válidos para la provisión de vivienda asequible y la lucha contra la especulación, se centran en la colectivización y democratización de la propiedad y no en la gestión mercantil del alquiler asequible. Y es a este específico objetivo al que quiero dedicar este artículo.

3 PIONEROS ESPAÑOLES DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN LA PROVISIÓN DE VIVIENDA PROTEGIDA DE ALQUILER

Quisiera dejar claro que es muy probable que no conozca todos los ejemplos de colaboración público-privada en alquiler de Vivienda Protegida que se han producido en España en los últimos años. Hablo desde mi experiencia profesional y mi curiosidad intelectual. Pido disculpas si omito algún ejemplo relevante. Pero aclaro que, si se da el caso, es por desconocimiento. No por otra razón.

3.1 Euskadi. VISESA y ALOKABIDE

Sea como fuere, dejando de lado las sociedades mixtas (público-privadas) de urbanización de suelos y construcción de vivienda protegida (descalificable) para su venta que hubo en España con cierta frecuencia en los años 90 y posteriores décadas (muy habituales, por ejemplo, en Madrid), y las oriller porque no se diseñaron como proyectos de alquiler social y asequible (aunque alguna haya podido devenir parcialmente hacia tal objetivo con el paso de los años), el primer gran proyecto de colaboración público-privada específicamente dedicado al alquiler social y asequible es el entramado societario vasco conformado por VISESA y ALOKABIDE.

VISESA (Vivienda y Suelo de Euskadi, S.A.) y ALOKABIDE (Agencia Pública de Alquiler) son dos sociedades públicas del Gobierno Vasco dedicadas a la promoción (la primera) y gestión de viviendas protegidas en alquiler (la segunda) en Euskadi.

Desde su creación hace más de 30 años, VISESA ha construido cerca de 17 000 viviendas protegidas, contribuyendo significativamente al parque público de vivienda en la región (en estos momentos 55 000 viviendas protegidas con calificación permanente —no descalificables—).

ALOKABIDE, por su parte, se ha encargado de la gestión de vivienda protegida de alquiler durante más de 20 años. En estos momentos gestiona más de 16 000 viviendas en alquiler, incluyendo las obtenidas a través del programa Bizigune (más de 7000) que capta viviendas privadas vacías para destinarlas al alquiler protegido.

Desde hace dos décadas el esquema de trabajo es relativamente sencillo: el Gobierno Vasco y los Ayuntamientos disponen de suelos calificados para vivienda protegida que adscriben a VISESA que opera como sociedad promotora. Una vez construidos los edificios de viviendas esta sociedad se los vende a ALOKABIDE que los gestiona en alquiler protegido a perpetuidad.

Desde el año 2000 cerca del 80% de VISESA era propiedad del Gobierno Vasco y el 20% de las cuatro cajas de ahorros vascas (BBK, Kutxa, Vital y Caja Laboral). Adicionalmente se crearon dos nuevas compañías, ORUBIDE (empresa pública de suelo) y ALOKABIDE (empresa pública de gestión de alquiler), que eran propiedad 50% de VISESA y 50% de las cuatro referidas cajas de ahorros. Este cruce accionarial explica porque tenemos

que hablar de colaboración público-privada institucional y no de simples empresas públicas.

Es necesario ponerse en contexto histórico. En el año 2000 ninguna empresa pública española había virado sus planes estratégicos hacia el alquiler protegido y la movilización de vivienda privada vacía hacia el alquiler asequible. Quedaban más de 20 años para ese cambio de rumbo. Pues bien, en los 2000 VISESA siguió produciendo vivienda protegida para su venta (solo el vuelo en forma de derecho de superficie, pues el suelo continuó siendo propiedad pública). Pero con los beneficios obtenidos de esta actividad, otros recursos públicos y el capital y financiación de las cuatro Cajas de Ahorros vascas se lanzó a promover vivienda protegida de alquiler y a movilizar vivienda privada vacía mediante el programa BIZIGUNE. En esos momentos no existía un circuito financiero ni público ni privado para este tipo de inversiones. La alianza entre Gobierno y cajas de ahorros vascas era, si contextualizamos temporalmente, un matrimonio lógico.

Las cuatro Cajas de Ahorros vascas tenían dos vías para obtener rendimientos económicos: cobraban sus dividendos en función de su participación accionarial en las empresas y eran los financiadores de todas las operaciones de promoción. No era una financiación excesivamente barata. Aunque sí muy abundante. Pero tenemos que insistir en que no existía esa financiación en ese momento. Había un tercer tema por el que a las cuatro cajas de ahorros les interesaba estar en el Consejo de Administración de VISESA: conocían de primera mano todas las operaciones urbanísticas en las que estaba involucrado el Gobierno. Y si la información es poder, aquello obviamente lo era.

Después de más de 20 años de colaboración entre Gobierno y entidades financieras, estas salieron del capital social de VISESA (en la que por el camino se integró ORUBIDE) y ALOKABIDE (en la que en el ínterin se incluyó al Programa BIZIGUNE). En junio del 2023 las para entonces dos entidades financieras (por un lado, BBK; y por otro, Kutxa y Vital, que se fusionaron después del estallido de la burbuja inmobiliaria dando lugar a Kutxa Bank) salieron del capital social de VISESA y ALOKABIDE. VISESA volvió a ser 100% capital público como lo había sido antes del año 2000 y ALOKABIDE pasó a ser completamente pública, como nunca lo había sido en sus más de 20 años de operaciones.

Más de dos décadas de trabajo en solitario de Gobierno y entidades financieras en la financiación

de la construcción y gestión de vivienda protegida en alquiler. No solo en solitario, sino totalmente a contracorriente. Una parte de este periplo se hizo en tiempos de burbuja inmobiliaria. Las empresas públicas de otras CCAA estaban a otras cosas. Otra parte de este periplo de colaboración público-privada se hizo en tiempo de política de austeridad, recortes públicos impulsados por la UE y Basilea III como corsé regulatorio a la financiación inmobiliaria. La parte final de este trayecto colaborativo ha coincidido con el despertar “europeizante” del ecosistema español de vivienda pública: fondos *Next Generation* para la promoción de vivienda protegida de alquiler, financiación del ICO, BEI, etc. y presión ministerial por virar hacia un rumbo que en Euskadi (y Navarra) hace un cuarto de siglo que ya se ejercitaba. Supongo que, en parte por esto, la participación de las entidades financieras vascas ya no se consideró prioritaria.

A mi juicio, varias son las enseñanzas que podemos extraer de este interesante caso. En primer lugar, que para atreverse con colaboraciones público-privadas ambiciosas primero debe haber operadores públicos expertos y con trayectoria. La acción pública del Gobierno Vasco no nació en el año 2000, sino unos 20 años antes.

En segundo lugar, es bueno destacar que cuando se aportan recursos y se asumen riesgos de forma conjunta (socios públicos y privados) tiene que haber acceso proporcional a los beneficios. Lo contrario puede generar el temido *moral hazard* económico (búsqueda de riesgos que no se asumirían si se tuviera que soportar el costo de dichas decisiones).

En tercer lugar, debemos prestar atención al esquema de subsidios cruzados: las actividades con superávit ayudan a financiar las actividades con pérdidas en su lanzamiento hasta el momento del equilibrio de la inversión. Los beneficios de la producción de vivienda protegida (calificada permanentemente desde el año 2003) para la venta de su derecho de superficie ayudaban a financiar las inversiones iniciales en vivienda protegida de alquiler.

En cuarto lugar, prestemos atención al sutil *revolving fund* que el Gobierno Vasco estableció a principios de los 2000. Los beneficios de las ventas de vivienda protegida sirven para financiar inversiones en alquiler que, con los años, producen ingresos que, a su vez, se reinvierten en nuevos proyectos. A día de hoy, VISESA trabaja en la producción de más de 4000 viviendas protegidas, la mitad para venta y la otra mitad para alquiler,

incrementando así el parque de 55 000 viviendas protegidas y las más de 16 000 de parque público de alquiler. Cada nuevo impulso inversor hace más fácil el siguiente, pues los beneficios se reinvierten en el mismo negocio.

En quinto lugar, debemos señalar que el personal que trabajaba (y trabaja) en las sociedades primero mixtas y después públicas VISESA y ALOKABIDE es personal del sector público (no funcionarios), con todo lo que eso supone, tanto de ventajas como de inconvenientes. Otros proyectos españoles posteriores de colaboración público-privada han optado por modelos diferentes. De nuevo, con ventajas e inconvenientes. Aunque por contextualizar nuevamente, a principios de los años 2000 el Gobierno Vasco estaba dando el gran salto tanto en materia mercantil como en lo laboral. Fueron los años de creación de muchos de sus equipos técnicos de intervención en urbanización, edificación, alquiler, rehabilitación, etc. Si ahora VISESA y ALOKABIDE tuviera que enfrentar nuevos procesos de colaboración público-privada no creo que fuese un inconveniente, sino quizás un acicate, que total o parcialmente se ejecutaran con personal de los socios privados. Cada fase de evolución tiene sus necesidades propias.

En último y sexto lugar, no debemos nunca perder de vista el nivel de control del sector público sobre cada colaboración público privada. En los 20 años de copropiedad de VISESA y ALOKABIDE, en la primera el 80% de las acciones fueron públicas y en la segunda cerca del 60% fueron privadas. Copropiedad implica co-responsabilidad y co-control. Algo que, a mi juicio, es necesario en este tipo de proyectos.

3.2 Cataluña. SBD Lloguer Social, S.A.

Explicada la experiencia vasca puede ser tentador saltar directamente a las recientes experiencias del Ayuntamiento de Barcelona y su Área Metropolitana (HMB), así como al posterior proyecto de la Comunidad de Madrid (Programa Madrid Vive), que indudablemente han provocado la proliferación de las licitaciones de suelos en derecho de superficie para que operadores privados construyan y gestionen vivienda protegida de alquiler. Pero creo que es de justicia citar también a la empresa SBD Lloguer Social, S.A.

SBD Lloguer Social es una Sociedad Anónima constituida en septiembre de 2004 en Sabadell, Barcelona. Su actividad principal es el alquiler de viviendas de promoción social y de protección

oficial en territorio español, ya sean construidas, promovidas o adquiridas por la propia sociedad. Es una empresa mixta en la que participan la pública VIMUSA (Habitatges Municipals de Sabadell, S.A.) con el 20% de las acciones, la mercantil privada CEVASA (Compañía Española de Viviendas en Alquiler), que controla el 60% del capital tras adquirir un 20% adicional en 2014, así como la mercantil privada Promotora del Vallès con el 20% restante.

La empresa fue creada con el objetivo de promover viviendas de alquiler de protección oficial en Sabadell, con una inversión prevista de 100 millones de euros en diez años. Ha pasado por todo tipo de contextos adversos: desaparición de una caja de ahorros que fue inicialmente accionista, diversas crisis del sector, gobiernos municipales no muy favorables a su existencia. Pero ahí sigue, siendo parte clave de las 8 promociones y más de 500 viviendas protegidas que está impulsando en estos momentos el Ayuntamiento de Sabadell a través de la empresa pública VIMUSA y la mixta SBD Lloguer Social.

Puede que SBD Lloguer Social sea pequeña y no muy conocida. Pero les aseguro que fue un ejemplo muy tenido en cuenta en el diseño del siguiente proyecto: HMB.

3.3 Cataluña. Habitatge Metropolis Barcelona (HMB)

Habitatge Metròpolis Barcelona (HMB) es una sociedad mixta creada en 2018 (después de dos años y medio de dos licitaciones y una consulta de mercado) con el objetivo de promover y gestionar viviendas protegidas de alquiler asequible en Barcelona y su área metropolitana.

La entidad tiene como meta la construcción de un parque de 4500 viviendas protegidas destinadas al alquiler asequible en un plazo de 75 años (después dichas viviendas pasarán a ser propiedad pública, aunque se puede volver a constituir un derecho de superficie sobre las mismas), contribuyendo así a frenar la tendencia alcista de los precios de la vivienda en la región metropolitana.

La estructura accionarial de HMB se distribuye equitativamente entre el sector público y el privado. El Área Metropolitana de Barcelona (AMB) y el Ayuntamiento de Barcelona poseen cada uno el 25% de las acciones, sumando un 50% de participación pública. El 50% restante corresponde a la sociedad NICRENT Residencial (socio escogido a través de licitación pública), cuyos accionistas

son Neinor Homes, S.A. y CEVASA, cada uno con una participación del 50% de NICRENT. O lo que es lo mismo, el 25% de HMB.

Neinor Homes, S.A., es una promotora inmobiliaria cotizada en la Bolsa española, especializada en el desarrollo y promoción de viviendas de obra nueva. Su papel es doble: financiador y socio industrial (promotor). CEVASA (Compañía Española de Viviendas en Alquiler, S.A.) es una empresa dedicada a la promoción y gestión de viviendas en alquiler. De nuevo su papel es doble: financiador y *servicer* especializado en la gestión de edificios de alquiler e inquilinos. Ambas cotizan en Bolsa.

Hasta la suscripción de las acciones por parte de los socios privados y la firma del pacto de socios HMB se rige por derecho administrativo. A partir de ese momento es una sociedad mercantil al uso en la que no rige el derecho administrativo (más allá de la vinculación que tengan los consejeros dominicales públicos en la formación de su voluntad de cara a las votaciones en los consejos de administración).

Este esquema ha dado lugar a críticas sobre todo por parte de los profesionales de la arquitectura, acostumbrados a los concursos públicos de proyectos. Hasta lo que yo sé no ha habido críticas de las empresas de construcción, acostumbradas a trabajar con los promotores privados al margen del derecho administrativo. Aunque constituir HMB y ponerla a andar fue un proceso duro y largo, este tipo de mercantiles debería poder producir vivienda protegida de alquiler con más rapidez que el sector público. Volviendo a las críticas del mundo de la arquitectura está por ver si las promociones de HMB son de mejor, peor o igual calidad que las de las empresas públicas catalanas.

Aunque conviene tener presente que para generar un gran parque de vivienda protegida de alquiler todas las promociones no tienen que ser el cenit del estado del arte ni decididamente experimentales e innovadoras. Se trata de encontrar un producto tipo adaptado a la gestión a muy largo plazo del alquiler asequible y replicarlo el mayor número de veces posible.

Esta colaboración público-privada busca equilibrar esfuerzos al mezclar suelo público, con financiación pública, capital público y privado, gobernanza público-privada y equipos profesionales exclusivamente privados. Por ello los dividendos son *pari passu*, dado que los riesgos y costes se asumen de forma paritaria por el capital privado y el público. Los socios privados tienen

derecho al cobro de un *fee* por promoción (un porcentaje del valor de la obra contratada) y otro por gestión (un porcentaje de los alquileres efectivamente cobrados).

El Instituto de Crédito Oficial (ICO) ha concedido un préstamo de 19,5 millones de euros a HMB para la construcción de dos edificios plurifamiliares que albergarán 130 viviendas en régimen de alquiler protegido, junto con 195 plazas de aparcamiento y 15 trasteros en Montgat (Barcelona), un área identificada como Zona de Mercado Tensionado. En 2023, el ICO también concedió 16 millones de € para una promoción de 110 viviendas en Sant Boi de Llobregat. Se prevé que las siguientes promociones de HMB también las financie el ICO. Tanto a AMB como el Ajuntament de Barcelona tienen desde hace años acuerdos con el BEI y el Institut Català de Finances para financiar sus promociones de vivienda protegida de alquiler. Pero en recientes ejercicios el ICO ha entrado con fuerza a ofrecer posibilidades de financiación respaldadas por la Administración General del Estado y la UE.

Al menos de momento, HMB ha renunciado a las subvenciones *Next Generation* y ha preferido alquilar a 10 euros m²/mes sin subvenciones (precio de la vivienda protegida de alquiler en Barcelona). Entiendo que HMB no va a renunciar por principio y en todo momento a las subvenciones públicas. Pero siempre realizará los cálculos de qué le sale más a cuenta a la sociedad: alquilar a precio de vivienda protegida (hoy en Barcelona esos 10 euros) o recibir las subvenciones y alquilar al precio topado por el subvencionante, que puede ser inferior que el oficial de la vivienda protegida en Cataluña (como es el caso de las subvenciones *Next Generation* que obligan a alquilar a menos de 7 euros m²/mes). Dado que el alquiler medio de mercado, según datos del INCASOL, se sitúa hoy por encima de los 16 euros m²/mes, HMB ofrece alquileres con un descuento cercano al 40% sobre el precio de mercado. Lo que le permite cumplir sobradamente con su objetivo de producir y gestionar alquiler asequible. HMB en ningún momento se planteó como un vehículo de alquiler social. Ahora bien, no estaría mal que las subvenciones ofrecidas por el Ministerio con dinero europeo no fuesen un todo o nada, usando además como referencia el mismo guarismo para toda España. Un gradiente de mayores subvenciones a mayores bajadas de los precios permitiría que, no sólo el alquiler social, sino también el asequible pudiese aprovecharse del fomento público subvencional.

La Fase I (2022-2025) incluye la construcción de 632 viviendas en ocho promociones, con una

inversión total de 110 millones. En estos momentos están en obras 240 viviendas, cerca del 40% del total de la Fase I:

- Barcelona ciudad:
 - La Marina del Prat Vermell: 106 viviendas
 - La Sagrera: 106 viviendas
 - Cuarteles de San Andreu: 112 viviendas
- Área Metropolitana:
 - Sant Boi de Llobregat: 110 viviendas
 - Montgat: 130 viviendas
 - Sant Adrià de Besòs: 57 viviendas

Un asunto que fue preciso ajustar entre la primera y la segunda licitación, la que finalmente dio lugar a la creación de la mixta HMB, es el de los plazos y la obligatoriedad de aportar capital social. A las empresas potenciales licitadores les daba respeto y miedo tener que aportar capital social en momentos temporales prefijados, sin saber si en ese momento iban a darse condiciones de demanda y mercado pertinentes para la promoción. A la vez, había dudas sobre la capacidad de los socios públicos para aportar los suelos en derecho de superficie en tiempo y forma. A todo este conjunto de preocupaciones se le dio solución a través del siguiente sistema: la aportación de capital social de todos los socios para la Fase I se fija en la licitación. El pliego contiene el calendario y la oferta del licitador ganador la cifra de capital a aportar (es parte relevante de su oferta). A partir de ese momento las partes se tienen que poner de acuerdo en las aportaciones de capital que sean necesarias para cada paquete de suelos que en Consejo de Administración se apruebe la edificación de las viviendas y la gestión de los inquilinos. Si usamos la analogía de un tren, la locomotora se decide en la licitación, pero cuántos vagones y en qué momento se enganchan se decide por los socios públicos y privados en el Consejo de Administración.

Otro de los asuntos problemáticos en este tipo de licitaciones son las ventanas de salida del capital social. Advierta el lector o la lectora que el capital privado especializado en la gestión de edificios e inquilinos, en principio, no se querrá marchar nunca de la sociedad, pues cobra el *fee* por gestión todos los años (además de sus dividendos). Pero el capital especializado en construir, una vez superado el riesgo promotor tiene incentivos para vender su participación y realizar beneficios. Volveremos a esto más adelante cuando veamos el diferencial entre capital *core* y capital *developer*. Sea como fuere, en HMB se superó

el problema de las ventas de salida partiendo de un principio (las acciones públicas nunca podrán ser compradas por capital privado) y aplicando un mecanismo: “*si un socio privado quiere vender debe proponer comprador*”. Entonces, si los socios públicos lo aceptan, se produce el cambio accionario; si los socios públicos no lo aceptan, o proponen nuevo comprado o compran ellos. La clave de este matrimonio (y eso es HMB) es que está diseñado para durar mucho tiempo, pero si alguno de los socios privados se quieren marchar, tiene que ser posible realizar tal operación sin poner en riesgo la existencia y operativa de la sociedad.

HMB, como modelo busca atraer inversión privada profesionalizada, garantizar control y orientación pública y sostener el alquiler asequible a largo plazo. HMB representa un modelo híbrido innovador, que intenta superar las limitaciones del sector público en producción de vivienda y del mercado privado en provisión asequible. Puede servir como referente para otras ciudades españolas, aunque plantea desafíos de gobernanza. Como tal es un vehículo novedoso en el panorama español. No es un proyecto temporal, como al final ha devenido VISESA-ALOKABIDE. Tampoco es un proyecto local, aunque meritorio, como SBD Lloguer Social. No implica un cruce de mayorías públicas y privadas entre sociedades como VISESA-ALOKABIDE. HMB es para siempre (otra cosa es que su capital privado se modifique) y el equilibrio entre *partners* públicos y privados es total: 50% de las acciones equivale al 50% de los beneficios. Quien aporta fuerza de trabajo recibe *fees* por la misma en función de resultados. Y la desigualdad en el aporte de suelos (solo públicos) implica dentro de décadas la propiedad plena de suelo y vuelo (edificios). Como veremos a continuación, también tiene grandes diferencias con los proyectos que tres años después surgirían en Madrid.

3.4 Madrid. El Plan Madrid Vive

El Plan Vive Madrid (PMV) es una iniciativa de la Comunidad de Madrid destinada a incrementar la oferta de viviendas en alquiler a precios asequibles. A través de este programa, se prevé la construcción de hasta 25 000 viviendas en un plazo de ocho años, con 15 000 de ellas proyectadas durante la actual legislatura (2023-2027). El plan se centra en facilitar el acceso a la vivienda a colectivos como jóvenes menores de 35 años, familias numerosas y personas con discapacidad.

La primera licitación del PVM se resuelve en el año 2021. Por eso resulta cómico que sus diseñadores consideren que este es el primer proyecto de colaboración público-privada de vivienda

asequible de España. Nada más y nada menos que 21 años después de VISESA-ALOKABIDE, 17 años después de SBD Lloguer Social y 3 años después de Habitatge Metropolis Barcelona. Tampoco creo que pueda defenderse que es el primer proyecto público-privado magna (*game changer*) dados los volúmenes de producción de VISESA-ALOKABIDE desde hace décadas y la ambición temporal de HMB (operador público-privado permanente). “Los periféricos”, ese 85% de los españoles que no vivimos en Madrid (y que somos paradójicamente abrumadora mayoría y “periferia” a la vez), ya nos hemos acostumbrado a que lo que pasa “en provincias” (como si Madrid no fuese también una realidad local), no se procese adecuadamente en Madrid DF. Dicho esto, desde el más absoluto respeto personal y profesional a las personas que valerosamente han puesto en pie el PVM. Plan que merece ser ponderado por las muchas virtudes que tiene. Aunque la condición de esfuerzo pionero no esté entre ellas.

La inversión total estimada para el PMV asciende a algo más de 700 millones de euros. Esta financiación se estructura mediante un modelo de colaboración público-privada, donde la Comunidad de Madrid aporta suelo público y las empresas privadas se encargan de la construcción y gestión de las viviendas durante un periodo concesional, tras el cual las propiedades revertirán al patrimonio público. Se estima que esta iniciativa generará una inversión privada de 1 250 millones de euros y la creación de 25 000 empleos directos, contribuyendo así al desarrollo económico y social de la región. Estos rasgos económicos son el centro de gravedad del PMV. Según reiteradas declaraciones de sus diseñadores, el PMV debe centrarse en aquello que la Administración, a su juicio, puede hacer: aportar suelos gratis y afanarse en que las licencias se concedan de la manera más rápida posible. Todo lo demás, a juicio de los diseñadores del PMV, es tarea del sector privado: invertir, financiarse, construir, alquilar y obtener dividendos. Entregar suelo y quitarse de en medio. Ese parece ser el corolario teórico, visto el PMV con ojos del sector público.

El lector o lectora que hasta aquí haya llegado no se sorprenderá si definiendo que construir y, sobre todo, gestionar vivienda protegida a largo plazo en alquiler asequible no es un negocio sencillo al que no le vayan surgiendo problemas de cierto calado con alguna frecuencia. Más allá de la naturaleza concesional teórica, no nos engañemos, cuando surgen problemas las empresas adjudicatarias del PMV suelen llamar a la puerta de la Administración licitante en busca de ayuda. Como es lógico y normal.

En principio, estas promociones no iban a recibir subvenciones *Next Generation* (el PMV nació en un momento en el que ya había subvenciones estatales y europeas para este tipo de proyectos, a diferencia de los proyectos vascos y catalanes), pues lo que se pretende es un alquiler asequible y no social. Además, las promociones del PMV iban a ser financiadas por la banca privada y no se estimaba necesario el recurso a la banca pública. Creo que un poco guiados por prejuicios ideológicos y otro poco impulsados por el noble objetivo de hacer que este tipo de proyectos no dependa en exceso de recursos públicos y así poder hacer más, se orientaron las promociones del PMV en una dirección no adecuada. El objetivo era alquilar a precio de módulo sin subvenciones ni financiación pública. Por el camino en Madrid se ha actualizado sustancialmente el módulo (ya tocaba) y de forma retroactiva (una *reformatio in melius* un tanto peculiar), las promociones del PMV están siendo financiadas por el ICO y algunas de ellas están optando a las subvenciones *Next Generation*.

La realidad es que para abrir un mercado que no existe (*market shaping*) siempre es necesario el esfuerzo económico público. Y para conseguir que los precios de un bien o servicio sean inferiores a los del mercado, además de pedir un esfuerzo en términos de lucro cesante al socio privado, hay que inyectar recursos públicos para, preservando cierto beneficio empresarial, prestar el servicio a las personas usuarios a precios inferiores a los del mercado. Y es en este punto en el que el PMV tiene una gran fragilidad. Resultan unos precios muy similares a los del mercado. Lo que puede que explique que las adjudicaciones de este programa estén teniendo un número muy elevado de renunciaciones.

Según la Comunidad de Madrid, hasta abril de 2025 se han entregado 3743 viviendas y 5354 se

encuentran en fase de construcción o adjudicación (FIG. 1). Solo he podido obtener información de las primeras 6872 viviendas y, a expensas de los errores o inexactitudes de la información que he recolectado, este es el estado actual de la evolución de los diferentes lotes del PVM ya licitados.

En este punto es completamente innegable que el PMV es mucho más rápido que HMB. El largo proceso de búsqueda de socios privados del proyecto catalán, además de la dificultad administrativa y política de generar un nuevo operador (público-privado) consumió mucho tiempo y esfuerzos. En Barcelona, ya hay promociones en obras y en breve habrá viviendas entregadas. Pero no se puede ocultar que el PMV que se adjudicó 3 años después tiene ya un volumen nada despreciable de viviendas entregadas. Dejemos de lado que el precio es caro, las renunciaciones altas y frecuentes las quejas sobre la mala calidad arquitectónica. Pues sobre todos esos aspectos se puede mejorar en sucesivas fases. El PMV se ha demostrado más rápido en la generación de promociones contantes y sonantes a corto plazo. En términos de rapidez no hay comparación. *In claris non fit interpretatio*. Pero lo que aún está por ver es cuál de los dos proyectos tiene más capacidad para generar operadores permanentes de vivienda protegida de alquiler asequible al servicio de la infraestructura-país que España necesita en materia de alquiler social y asequible.

A pesar de todas las críticas (entiendo que razonadas) al PMV debo decir que sus impulsores tuvieron la audacia de crear un marco conceptual y operativo utilizable por las Administraciones locales gestionadas por la derecha (la mayoría en este momento) que preserva la propiedad pública de los suelos y que tiene la capacidad de generar oferta de una manera muy rápida. Como programa microondas el PMV es sumamente eficaz.

MUNICIPIO	VIVIENDAS PREVISTAS	VIVIENDAS ENTREGADAS	VIVIENDAS EN CONSTRUCCIÓN O ADJUDICACIÓN
Getafe	864	492	372
Alcorcón	822	688	134
Alcalá de Henares	456	456	0
Colmenar Viejo	282	282	0
Torrejón de Ardoz	137	137	0
Madrid (Valdebebas)	773	166	607
San Sebastián de los Reyes	1068	488	580
Tres Cantos	636	0	636
Torrelotones	170	0	170
Móstoles	737	0	737
Navalcarnero	425	0	425
Moralzarzal	80	0	80
Pinto	422	0	422
	6872	2709	4163
		39%	61%

FIG. 1. Viviendas previstas, entregadas y en construcción o adjudicación en la Comunidad de Madrid en el marco del PVM
Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, creo que muchos de sus teóricos rasgos estructurales no son reales. La aspiración de que no se empleasen subvenciones públicas ha mutado en que las mismas no sean madrileñas, pero sí estatales y europeas. La aspiración a una financiación puramente privada ha devenido en lógico recurso al ICO, aunque no al BEI (que sigue viendo trazas de concesión administrativa en la mayor parte de las adjudicaciones de suelo público en derecho de superficie). Los dividendos que, aunque puramente privados, en teoría se iban a reinvertir en la economía española han acabado fuera de España (pues estas compañías utilizan esquemas tributarios para llevar los beneficios a territorios de baja tributación, *to say the least*). Y los precios que iban a ir dirigidos a colectivos con necesidad han acabado replicando prácticamente los precios de mercado. No hace falta invertir recursos públicos cuando no se quiere crear un nuevo mercado, sino que se quiere seguir con lo ya existente: alquiler caro y no permanente.

Dicho todo lo cual, no creo que el enfoque metodológico del PMV deba abandonarse. Es bueno que haya un esquema para adjudicar suelos públicos a empresas privadas que a su riesgo y ventura produzcan y gestionen a medio plazo vivienda protegida de alquiler asequible. Aunque yo estime que es ontológica y teleológicamente superior generar operadores permanentes público privados, es bueno que en la paleta tengamos varios colores para elegir.

Ahora bien, y espero equivocarme, en una Comunidad Autónoma como la de Madrid, con un determinado historial de corrupción y en el que la temprana descalificación de las viviendas protegidas (15 o incluso menos años) y la nula supervisión pública del régimen de la vivienda protegida generan todo tipo de oportunidades de lucro contrario al interés general, puede que alguno de estos proyectos acabe siendo reparado no solo en vía administrativa, sino también penal. Insisto, espero estar total y absolutamente equivocado.

3.5 Navarra. Navarra Affordable Housing

Permítame estimado lector o lectora unas pocas palabras sobre un proyecto que aún no ha nacido, pero que lo hará en breve.

El Gobierno de Navarra, su Corporación Pública Empresarial (CPEN) y NASUVINSA, la empresa pública encargada, entre otras cosas, de desarrollar la política pública de vivienda navarra están en estos momentos a punto de iniciar la búsqueda de un socio privado para constituir un vehículo mixto muy similar a Habitatge Metropolis Barcelona. Aunque

con algunas peculiaridades propias del territorio y del momento (2025 no es 2018).

Además de las diferencias evidentes entre Navarra (una región pequeña) y el Área Metropolitana de Barcelona (una metrópoli grande), cabe reseñar que el proyecto navarro que se licitará en verano de 2025, tiene las siguientes diferencias respecto al barcelonés:

- La provisión de suelos en derecho de superficie está garantizada a través de la combinación de dos instrumentos no muy frecuentes en otras Comunidades Autónomas: los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal (PSIS) y el Banco Foral de Suelo. La combinación de ambos hace que la Administración Foral no solo disponga de suelo hoy, sino que vaya a disponer de suelo de forma constante en el futuro.
- La actualización anual de los alquileres a cobrar a los inquilinos (8.25 euros m²/mes) será realizada, todos y cada uno de los 75 años del derecho de superficie sobre los suelos, a una tasa del 2% anual. Se elimina así la incertidumbre sobre si se actualizará o no el precio del alquiler protegido en Navarra. Algo que preocupa a los inversores privados. Y se elimina el riesgo de sufrir un fogonazo de inflación, algo que preocupa a las autoridades públicas.
- El hecho de que Navarra disponga de Hacienda Foral propia y de que tenga el máximo rating otorgable a una entidad pública sub-estatal implica la máxima solvencia económica del socio público.
- Finalmente, además del objetivo de construir y gestionar 500 viviendas en 5 años desde su constitución y entre esa cantidad y 5000 viviendas en los quince años siguientes a su constitución, la empresa mixta navarra podrá (no es obligatorio, solo sucederá si los socios públicos y privados están de acuerdo) realizar un 20% adicional de cifra de negocio (respecto las 5000 viviendas de nueva construcción) en proyectos de compra de edificios para su posterior puesta en alquiler protegido, así como ofreciendo soluciones de rehabilitación integral a Comunidades de Vecinos.

4 COMPARATIVA DE MODELOS DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN VIVIENDA DE ALQUILER ASEQUIBLE: ESPAÑA VS AUSTRIA Y PAÍSES BAJOS

Se incluye a continuación un cuadro comparando los ejemplos citados anteriormente:

ASPECTO	HMB (BCN)	PLAN MADRID VIVE	AUSTRIA (GBVS – WGG)	PAÍSES BAJOS (WONINGCORPORATIES)
Naturaleza jurídica	Sociedad mixta público-privada (AMB + Ayuntamiento + Neinor + CEVASA)	Concesiones de 45 a 65 años a fondos privados para alquiler asequible	Entidades sin ánimo de lucro, reguladas por ley federal	Entidades privadas sin ánimo de lucro, fuertemente reguladas por ley estatal
Marco legal específico	Sin ley propia; se rige por acuerdos mercantiles y legislación administrativa catalana	No tiene marco legal propio; basado en licitaciones de suelo público en derecho de superficie (¿naturaleza concesional?) y la concesión administrativa de parcelas dotacionales	Si: Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) de 1979, con antecedentes desde 1919.	Si: Woningwet (reformada en 2015 y originariamente adoptada en 1901)
Supervisión pública	Alta: control público a través del 50% del capital social (capacidad de codecisión)	Baja: control muy limitado una vez adjudicado el suelo	Muy alta: auditoría estatal + autoridades regionales	Alta: supervisión por la Autoridad de Vivienda y Finanzas
Gestión del parque	Promoción inicial de 4500 viviendas, en ejecución	Promoción prevista de 25 000 viviendas, en diferentes fases	Parque consolidado >20% del total nacional. Porcentaje muy superior en Viena.	Muy desarrollado (~30% del parque). Porcentaje muy superior en ciudades.
Capital público	50%	No	No	No
Subvenciones	No (por renuncia de la empresa), de momento	Si (en algunos casos)	Si	No (las hubo en el pasado)
Financiación pública (estatal)	Si	Si (aunque en principio no se quería utilizar)	Si	Si
Aval estatal	Indirecto (del 50% del capital público)	No	No	Si (del Tesoro del Estado)
Fijación del alquiler	Módulo de Vivienda Protegida catalán, pero no vinculado estrictamente al coste.	Alquiler limitado durante el periodo de concesión (que no está coordinado con el periodo de calificación de la vivienda protegida).	Alquiler según coste real ("cost rent") + margen limitado	Alquiler social regulado según ingresos y costes
Dividendo público	50%	No	No. Aunque hay obligación de reinvertir los dividendos	No. Aunque hay obligación de reinvertir los dividendos
Destino del beneficio	Mixto: 50% parte se reinvierte (parte pública), 50% parte va a socios privados (permanece en España)	Rentabilidad privada garantizada, no hay obligación de reinversión. Fuga a territorios de baja tributación	Reversión obligatoria al parque de vivienda	Reversión obligatoria al parque o mejora de servicios
Acceso y perfiles	Para personas con ingresos medios, mediante convocatoria pública	Sin baremos de acceso universales, depende del promotor. De facto para personas de ingresos medios-altos	Acceso amplio, también para clases medias	Regulación por tramos de ingresos
Duración de la protección	A largo plazo (mín. 75 años, ampliable en 15 más), luego propiedad pública	Concesiones de entre 45 y 65 años (según lote), con riesgo de privatización	Protección permanente o muy larga	Protección larga, aunque con algunos riesgos de pérdida
Tipos de tenencia	Alquiler protegido	Alquiler durante el periodo concesional	Alquiler mayoritariamente, con algunas fórmulas de propiedad limitada	Alquiler y algunas fórmulas de acceso a propiedad cooperativa
Cultura residencial	Fuerte tradición de propiedad, creciente demanda de alquiler asequible	Enfoque reciente; no hay cultura consolidada de alquiler social	Cultura de alquiler estable y socialmente aceptada	Cultura de alquiler fuerte y aceptada
Capacidad de generar un ecosistema de operadores permanentes de alquiler asequible	Alta	Muy baja	Total	Total
Velocidad en la provisión de las primeras unidades	Baja	Alta	Sistema ya en marcha	Sistema ya en marcha
Escalabilidad -Replicabilidad	Moderada, limitada por el suelo público y sobre todo voluntad política	Alta en términos de suelo disponible, pero cuestionada socialmente por altos precios y baja calidad de las viviendas	Muy alta: modelo nacional, replicado en todo el país	Alta: apoyo estatal y red consolidada de entidades

FIG. 2. Cuadro comparativo de los modelos de colaboración público-privada en vivienda de alquiler asequible: España vs Austria vs Países Bajos

Fuente: Elaboración propia

5 LICITACIONES ACTUALMENTE EN CURSO EN OTROS LUGARES DE ESPAÑA

Conocer todas las licitaciones públicas de suelos ofrecidos por las distintas Administraciones en derecho de superficie a operadores privados para que construyan y posteriormente gestionen vivienda protegida de alquiler es una tarea hercúlea. No tengo conocimiento de ningún medio público en el que se publique agregadamente esta información. Y, por paradójico que parezca, creo que conocen mejor los pliegos los licitadores que acuden sistemáticamente a estas licitaciones que la propia Administración.

Sea como fuere, lo que sí es evidente es que se han generalizado este tipo de licitaciones. Y que parece que esta es una tendencia que ha venido para quedarse.

Sin ánimo exhaustivo, solo como listado meramente ilustrativo, estas son algunas de las Administraciones Públicas que han lanzado licitaciones de este tipo (además de los ejemplos ya comentados):

- Generalitat de Valencia a través de la empresa pública EVha
- Ayuntamiento de Valencia
- Junta de Andalucía a través de la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA)
- Ayuntamientos de Málaga y Sevilla
- Junta de Extremadura
- Diversos ayuntamientos canarios
- Ayuntamiento de Gijón y su “Plan Llave” (incluye permutas)
- Ayuntamiento de Zaragoza, a través de su empresa pública Zaragoza Vivienda
- Generalitat de Cataluña, a través de una oferta pública de adscripción de suelos municipales a un plan autonómico de licitación de suelos en derecho de superficie para la construcción y gestión de vivienda protegida de alquiler
- Ayuntamiento de Barcelona (además de HMB y su alianza con el sector de las cooperativas y fundaciones “*Conveni ESAL*”) ha convocado licitaciones de suelos en derecho de superficie para el mismo fin que el citado de la Generalitat
- Gobierno de Navarra (además del referido proyecto de empresa mixta), más de 3000 viviendas protegidas privadas (construidas sobre suelo calificado para vivienda protegida de propiedad privada) reciben desde hace años ayudas públicas para que permanezcan en alquiler social entre 21 y 30 años

- Recientemente el Gobierno Vasco ha iniciado una vía similar a la recién mencionada de Navarra
- Ayuntamiento de Madrid (proyecto con notables y, en mi opinión, negativas diferencias en relación al PMV)
- *In fine*, SAREB a través de su Proyecto Vienna. Aprobó la licitación de casi 3.800 viviendas para alquiler asequible, mediante la cesión de suelos en 23 provincias a inversores interesados, que podrán construir y arrendar edificios a precio tasado durante 80 años.

No todas estas licitaciones han llegado a buen puerto todavía. Aunque cada vez es más frecuente que estas y otras licitaciones encuentren licitador y los proyectos de construcción arranquen y, poco a poco, vayan llegando los primeros inquilinos a las primeras viviendas.

6 LAS DIFICULTADES PARA QUE DOS MUNDOS TAN DISTINTOS DIALOGUEN DE FORMA PRODUCTIVA PARA EL PAÍS

¿Por qué cuesta tanto que políticos, funcionarios, gestores públicos, empresarios, financieros y gestores privados se pongan de acuerdo con fórmulas de colaboración público-privada en materia de alquiler?

Sin duda la ideología y los distintos intereses juegan un papel. La mayor parte de los políticos de derechas prefieren soluciones en los que los bienes y recursos públicos se ponen a disposición del mercado y la Administración desaparece. Al menos, en teoría. Me sorprende un poco más que no pocos políticos de izquierdas tengan pulsiones semejantes: licitar, adjudicar y evaporarse. Por parte de las entidades de mercado entiendo el juego: son más deseables los acuerdos en los que la Administración da mucho y pide poco a cambio. El falso aderezo de que el acompañamiento público mata la creatividad profesional y mercantil de las empresas privadas está de más. Basta decir con claridad que aquellos acuerdos en los que la Administración da, no controla, y no aparece a la hora del reparto de dividendos son los más interesantes en términos estrictamente de mercado.

Además de lo anterior, la incapacidad de “hablar el mismo idioma” es muy dañina. Abundan los gestores públicos que no saben cómo funciona el mercado privado del *Build To Rent* o como se gestionan las *Public Private Partnerships* en otros estados europeos y que, por lo tanto, no entienden

el valor de la seguridad y la certeza en las inversiones privadas de alto monto y largo recorrido temporal. De la misma manera que son mayoritarios los directivos privados que no conocen las dificultades legales, administrativas y políticas por las que pasan los impulsores públicos de los proyectos de colaboración público-privada. Para ellos y ellas todo depende de “la voluntad política”. Es muy difícil encontrar interlocutores de ambos mundos que “sintonicen” profesionalmente. Y son aún menos frecuentes los facilitadores profesionales que conozcan las vicisitudes de los dos mundos.

Un factor especialmente preocupante es la ceguera y sordera de buena parte de los habilitados estatales para comprender estas operaciones más allá de “si les cedemos suelo nos tienen que pagar un canon” (sin siquiera mirar la hoja Excel que demuestra que el alquiler de vivienda protegida solo es un negocio a medio-largo plazo) y el “preferiría no hacerlo” de *Bartleby, el escribiente* (Herman Melville, 1853). Obviamente, cada día hay más personas dedicadas a la Intervención y en Secretarías públicas que entienden las sutilezas de estos proyectos, aunque solo sea por la larga cadena de copia-pegas de pliegos que ya han pasado el escrutinio de colegas en otras plazas, sin reproche administrativo o judicial posterior.

Tampoco ayuda la ansiedad por los resultados a corto plazo que hoy distorsionan los planes de negocio de directivos privados que miran constantemente de reojo a los caprichos de niños billonarios con mando en plaza y despacho en Londres, Frankfurt o NY. Una ansiedad diferente, pero igual de dañina, se vive en los despachos políticos de peso, pues la lógica de los mandatos de 4 años (1 año para pensar, 2 para ejecutar y el último para publicitar y vender) dificulta sobre manera pensar a largo plazo, que en la materia que nos ocupa, equivale a pensar bien.

Casi nadie se hace estas preguntas: ¿qué pasa si sale bien? ¿qué sucedería si el proyecto se replica y son muchos en vez de uno? ¿cómo pasar del proyecto piloto-magna al ecosistema que pueda sustentar una infraestructura-país? Obviamente falta un director de orquesta. No se puede exigir a los ayuntamientos, ni siquiera a los de las dos ciudades-estado españolas, que diseñen un sistema de colaboración público-privada de alquiler asequible. Tampoco a las CCAA. Son los ministerios los que tienen esta responsabilidad, dado su amplio haz de funciones políticas, competencias legislativas y recursos económicos.

7 DEBATES JURÍDICOS: DERECHO DE SUPERFICIE, CONCESIÓN ADMINISTRATIVA, CONVENIOS DE COLABORACIÓN Y CONTRATOS DE SOCIEDAD

Corren y seguirán corriendo ríos de tinta entre el personal público sobre cuál es la fórmula jurídica que mejor se adapta a los proyectos público-privados de alquiler asequible. Como siempre el Derecho dispone de instrumentos más que suficientes, siempre que se sepa para qué se quieren utilizar y cómo combinarlos. Sobran los juristas de una sola ley o que “preferirían no hacerlo”.

Con lo cual, cabe preguntarse primero a que aspiramos. ¿A generar unos pocos miles de viviendas protegidas de alquiler antes de las elecciones de 2027 para quitarse la presión ciudadana de encima? ¿O a fundar una familia de formas de colaboración público-privada que coadyuven a la formación, existencia, gestión y rediseño de una infraestructura-país en forma de no pocos cientos de miles de viviendas protegidas de alquiler asequible?

Para lo primero vale cualquier cosa. Como he oído en no pocas reuniones administrativas “eso en realidad es un contrato de obra disfrazado”. Pues bien, adelante. Si alguien es tan necio como para pensar que la clave es construir durante 3 años y no gestionar edificios y alquileres de personas durante varias décadas, para ellos la “perra chica”. “*Whatever it works*” que dice —por boca del actor Larry David— el guionista y director Woody Allen en la película del mismo título.

Ahora bien, si lo que se quiere es generar algo con vocación infraestructural, entonces no quedará más remedio que prestarle atención a la técnica concesional y a los contratos de sociedad mixta. Ambos pueden jugar un papel relevante. Aunque yo sigo optando por las empresas mixtas, pues creo que no es lo mismo concesionar una autopista por la que se desplazan (o no) coches que un parque de viviendas en el que viven (sí o sí) millones de personas (en el caso de alcanzar el nivel de infraestructura-país). No es lo mismo ni lanzar, ni financiar, ni rescatar este tipo de proyectos desde la técnica concesional que desde las sociedades mixtas. Aunque se puede hacer desde ambas. Para mí la empresa mixta aguantará mejor las embestidas de la realidad y podrá capear mejor los inconvenientes económicos y operativos a lo largo del camino. La concesión reduce el esfuerzo económico público. E incluso puede generar un efecto multiplicador de los

recursos públicos utilizados. Pero creo que procesa mucho peor las vicisitudes de un negocio que no va de carreteras y coches, sino de edificios y personas, familias, comunidades, barrios, etc.

Para escándalo de letrados un tanto pacatos y oxidados se puede defender que las Administraciones incluso pueden suscribir convenios de colaboración con entidades privadas que no tengan ánimo de lucro o que se comprometan a reinvertir cada euro ganado con estos proyectos en la financiación de nuevos proyectos del mismo tipo o en la generación de la tecnología que necesita el sector. Sí, convenios, aunque tengan contenido económico. Convenios *numerus apertus* (quien cumpla una serie de requisitos y tenga voluntad de firmar y cumplir puede suscribir uno), para no distorsionar la libre competencia. Pero convenios, al fin y al cabo. En Cataluña estos convenios son frecuentes (no solo los ha firmado la “ciudad-estado” conocida como Barcelona) y el sector privado y público tiene un cierto recorrido en gestionar de forma adecuada recursos públicos y privados con una mirada antiespeculativa e infraestructural. Dicho todo lo anterior, mucho me temo que para impedir que se firmen convenios del todo punto explicables, proliferarán las convocatorias públicas de homologación de operadores y los acuerdos marcos. Especialmente en el cruce entre colaboración público-privada, alquiler asequible e industrialización de la producción de vivienda.

Vuelvo al punto inicial. No tenemos problemas jurídicos. En el derecho hay suficientes herramientas. Solo hace falta saber a dónde vamos y ponerse en manos de equipos de juristas que dominen bien diversas áreas del derecho público y privado. Los letrados y letradas “de una sola ley” o “de un solo enfoque” no deberían ser el eje central de estos esfuerzos de diseño jurídico.

8 LOS ELEMENTOS ECONÓMICOS CENTRALES QUE POSIBILITAN O DIFICULTAN LOS PROYECTOS DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA DE ALQUILER ASEQUIBLE

Llegados a este punto, afrontemos algunas reflexiones sobre temas claves que impactan en la hoja Excel que todo planificador público y todo inversor privado debe hacer antes de publicar o presentarse a una licitación pública (o firmar un convenio).

8.1 Land/Suelo

El suelo en este tipo de operaciones tiene que ser aportado gratis por las Administraciones. Y, a la vez, hay que preservar la propiedad pública del mismo. Las cesiones en derecho de superficie permiten alcanzar ambos objetivos.

Cualquier persona que haya hecho o le hayan explicado una Excel de un proyecto de vivienda protegida de alquiler sabe que no es un negocio que deje pingües beneficios. Y, mucho menos, a corto plazo. Para empezar porque hay que superar una dura cuesta arriba en la que durante varios ejercicios hay gastos (construcción) y no hay ingresos (alquileres). Y pasado este periodo, aún hay un tiempo en el que los gastos (financieros) apenas se cubren con los ingresos operativos (alquileres). Es cierto, que, pasados estos dos valles de lágrimas, este tipo de proyectos, bien gestionados, producen ingresos recurrentes. Aunque, en global, estamos hablando de inversiones con rentabilidades sustancialmente menores y con la misma necesidad de fuertes inversiones y endeudamiento que otros proyectos inmobiliarios.

A mayor abundamiento, recordemos que la Administración, aunque disponga de presupuestos, busca con estas colaboraciones público-privadas que toda la inversión (o una parte) la realice un agente privado. Se busca un efecto multiplicador: gastando lo mismo, hacer más. O, incluso, gastar menos para hacer lo mismo. Pero no obtener ingresos.

Una mínima comprensión de todas estas variables, en términos de estricto servicio público y buen uso del patrimonio público de suelo, deberían llevar a nuestros altos funcionarios y funcionarias a apoyar expedientes en los que se pide que los suelos se puedan ceder de forma gratuita.

Obviamente para los incrédulos, *inter alia*, ahí está la dicción literal del 53.3 de Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana que establece con claridad que los derechos de superficie podrán ser gratuitos.

Sea como fuere, en el caso de los proyectos de colaboración público-privada de alquiler asequible es que, o la cesión es gratuita, o los proyectos no se harán en la cantidad y calidad que necesitamos. O, simplemente, no se harán.

8.2 Rent Prices/ Precio de la renta del alquiler

El baile de precios máximos cobrables mensualmente a los inquilinos es notable en estos momentos en los proyectos de vivienda protegida en España.

Son 7 los euros m²/mes que fija el MIVAU para poder recibir subvenciones Next Generation. Pero cada CCAA tiene unos precios máximos de alquiler protegido que van desde menos de 5 euros a más de 10. Incluso hay CCAA que han huido en los proyectos de colaboración público-privada del marco de la vivienda protegida y están impulsando precios de incluso superiores a los 15 euros.

¿Qué es lo óptimo? Si se le pregunta a un político (irresponsable y populista) dirá que, cuanto más bajos sean los precios, mejor. Se parapetará detrás del hecho de que hay recursos públicos en juego. Pero esta forma de pensar implica confundir sus miedos electorales e ideológicos con la realidad. Si un alquiler es demasiado bajo no habrá inversión privada, pues los alquileres no tendrán la capacidad de pagar los gastos de la operación.

Si se le pregunta a un empresario sin escrúpulos dirá que cuanto más se acerque el precio al del mercado, mejor. Pero una mínima rebaja respecto del precio de mercado no justifica los bienes y recursos públicos que se ponen en juego en estas operaciones. Lo que sí pueden justificar son inmensos beneficios a corto plazo de agentes económicos bien relacionados. Los “BOE lords”.

En el equilibrio está la virtud. El justo medio aristotélico. El precio de equilibrio está en aquel que permita pagar los costes de construcción, los gastos financieros y el capex (rehabilitación antes de la devolución en perfecto estado de los edificios que tiene que hacer el superficiario) con los ingresos por alquiler, sin valor de venta/salida de los inmuebles. Y dadas las condiciones de mercado actuales en nuestras grandes y tensas ciudades ese punto de equilibrio se sitúa en torno a los 10 euros m²/mes. Estimado lector o lectora, no se lo tome al pie de la letra. Es solo una aproximación numérica. Y cambiará con el tiempo. Pero hoy es un guarismo que importa.

Sea como fuere, una evidencia, que quizás convenga explicitar: estos proyectos de colaboración público-privada para el alquiler protegido, hoy por hoy, apuntan al alquiler asequible. No al social. Todo llegará. Pero, de momento, la mezcla

de recursos públicos y privados debe convertirse en alquileres asequibles para clases medias, trabajadoras y populares. No en alquileres de inclusión social o para evitar ese riesgo.

Un apunte final para un tema técnico, pero central: el método de actualización de los alquileres. La mentalidad administrativista (de la que yo también formo parte) tiende a responder con naturalidad que el alquiler será el que marque la normativa de vivienda protegida cada año. Pero hay que ponerse en la piel del inversor. Si hay que poner cuantiosos recursos propios y endeudarse para durante 50, 75 o 90 años para prestar un servicio de alquiler, devolviendo los edificios a la Administración en perfecto estado, lo menos que se debe conocer de antemano es cuáles van a ser los ingresos teóricos (después está la rotación y la morosidad). Las dos soluciones al uso suelen ser: indexar el alquiler inicial a la inflación (lo que da miedo los cargos públicos, por los ocasionales fogonazos de inflación y las posibles protestas vecinales) y fijar de inicio un porcentaje de aumento anual de los alquileres iniciales (lo que creo puede satisfacer a todas las partes).

8.3 Grants/Ayudas subsidios

Si se quiere bajar de esos 10 euros m²/mes, o el punto de equilibrio natural que nos den estas inversiones en cada época, no queda más remedio que poner encima de la mesa subvenciones públicas. Estas, si están bien diseñadas, no harán ganar más dinero a la empresa privada colaboradora de la Administración. Se deben aplicar forzosamente a la rebaja del precio para el consumidor final.

A estos efectos, ejemplifiquemos: es lo mismo un sistema de colaboración que funciona a 10 euros m²/mes sin subvenciones que otro que funcione a 8 euros con subvención de 2 euros. Tenemos que hacer una lectura conjunta de los dos factores.

Como en el caso del suelo y los precios de los alquileres, con las subvenciones (que no son fáciles de sustentar con los actuales presupuestos públicos) a las direcciones políticas de nuestras Administraciones hay que recordarles que el 100% de 0 es 0. Hay que ser ambiciosos en términos sociales y tutelar muy bien el dinero público que se gasta. Pero también hay que ser realistas en términos económicos.

Vaya por delante que los buenos operadores privados, los que están haciendo mejor

colaboración público-privada, prefieren unos precios realistas sin subvenciones a unos precios deflactados gracias a las subvenciones. Es más limpio. Más claro. Y no se depende de los vaivenes políticos que puedan suceder a lo largo del tiempo.

Dejemos también claro que las Administraciones competentes que optan por subvencionar los alquileres saben que cuando hace falta el dinero en estas operaciones es al principio, en las dos duras cuestas o valles de lágrimas antes citados. Por eso, diseñan subvenciones que se puedan cobrar al inicio del proyecto. Al final del mismo le pueden sonar mejor al Interventor o Interventora de turno. Pero, de nuevo, el 100% de 0 es 0. Los proyectos con alquileres muy sociales y subvenciones compensatorias muy tardías, lo más probable, es que no se hagan.

8.4 Loans/Préstamos

En estos momentos la totalidad de estos proyectos público-privados de alquiler asequible (insisto, asequible) están financiados en España por la banca pública: BEI, ICO, ICF, etc. Algo natural si se leen conjuntamente dos cuestiones.

Las reglas Basilea III, pos-crisis europea y occidental 2008-2012, penalizan muy fuertemente los créditos que la banca privada pueda dar a los proyectos inmobiliarios. Hemos ido de la bulimia (1998-2008) a la anorexia (2015 - ¿?). Seguramente un punto intermedio sería lo sano. Pero la realidad, a día de hoy, es que las provisiones que tienen que hacer los bancos privados que operan en España son tan fuertes que desincentivan el crédito a operaciones inmobiliarias. De ahí el auge de los fondos de inversión en España.

Adicionalmente el pequeño, pero todavía existente, sector bancario público español ha pasado, de casi no financiar vivienda protegida en venta en medio del austericidio, a recibir la instrucción política de los gobiernos progresistas de abrir líneas de financiación para las promociones públicas y público-privadas de alquiler protegido.

Si a eso le añadimos que el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) 2021-2027 ha posibilitado que parte de los recursos (*loans*, no *grants*) de los fondos Next Generation se destinen a este tipo de proyectos, veremos que, a día de hoy, la variable financiación-endeudamiento empieza a estar controlada.

No solo hay financiación pública relativamente abundante, sino que además nuestras instituciones financieras públicas, poco a poco, han ido comprendiendo la naturaleza del negocio (no es promoción de vivienda para su venta) y han ampliado los periodos de carencia, alargado las amortizaciones de los préstamos (es promoción a corto plazo para el alquiler a largo plazo y no hay valor de salida de los bienes construidos que no se venden sino que se entregan a la Administración) y moderado los tipos de interés.

8.5 Equity/Fondos de garantías

A muchos políticos y políticas, y lo que es peor, a no pocos altos funcionarios y funcionarias les sorprende que se les explique que hoy en día para lanzar proyectos público-privados de alquiler asequible

- disponemos de más suelo público que financiación
- disponemos de más suelo y financiación que subvenciones
- y disponemos de más suelo, financiación y subvenciones que capital social.

Y todavía les sorprende más saber que el orden de importancia de los factores no es el que tienen en mente. El real es el siguiente: suelo, capital, financiación y subvenciones.

Sobre la presunta falta de suelo público corren ríos de tinta en los medios de comunicación. Pero créanme si les digo que, en un cuarto de siglo de carrera en el sector, siempre he dispuesto de más suelo que dinero. Y en el dinero en el que nadie suele pensar en el sector público es en el que tiene que haber en tesorería de la empresa pública o público-privada que lance proyectos de este tipo. Parece que con subvenciones y financiación externa se puede hacer todo. Pero la prudencia económica y una mínima adhesión al principio de realidad obligan a disponer de algunos recursos propios cuando se lanzan proyectos millonarios y dilatados en el tiempo.

Como hemos comentado, los modelos tipo PMV no aportan capital público al capital social de las empresas que acometen las inversiones, mientras que los modelos tipo HMB aportan la mitad del capital social necesario. No siendo necesario llegar al 50% del capital social que da derecho a los dividendos *pari passu*, es necesario que mezclamos capital social privado con público. Por diversas razones: robustecer las inversiones, introducir elementos de control público en los

proyectos y disfrutar de una parte de los beneficios, a los que se ha aportado sobradamente desde las cuentas públicas (incluso sin aportación de capital social, dada la aportación de suelo, financiación y subvenciones).

En este sentido es extraordinariamente interesante la iniciativa del ICO denominada “Fondos Sociales Invest EU”: 260 millones (garantizados al 50% por la UE) para entrar en el capital social de empresas privadas que ya se dedican al alquiler asequible, entiendo que todas ellas a través de proyectos de colaboración público-privada. De momento y según la prensa salmón, el ICO ha preseleccionado a las siguientes entidades: ALAS Social Impact Capital, DWS, Locare, Q Living, Lagoon Living, Alaluz capital, Beka Finance y Pryconsa. Entre ellas debe repartir los 260 millones de euros en forma de acciones que den derecho a estar en consejo de administración de Special Purpose Vehicle (SPV) o Special Purpose Entity (SPE). Teniendo estos SPVs o SPEs la obligación de invertir un euro privado por cada euro público que se aporte. Es decir, estamos hablando de un paquete de capital público de 260 millones que garantiza 520 millones de inversión total.

Tema no menor que se suscita en relación con este *game changer*: ¿agotarán los 260 millones solo algunos de los preseleccionados y se dejará al resto sin nada? O, ¿se repartirán los 260 millones entre todas? O lo que es mucho mejor aún, ¿habrá nuevas rondas del ICO Fondos Sociales Invest EU y se aportará capital a todas las iniciativas homologadas? Ojalá lo segundo sea el caso. Y ojalá también veamos en estas sucesivas rondas de capital público a entidades que tienen mucha más experiencia en la gestión de vivienda protegida de alquiler que alguna de las ya preseleccionadas por el ICO, aunque tengan menos músculo financiero (Sogeviso, Cevasa, Adania, Provivienda, Mountain View Real State MVRE, Asocimi Fondvisio – Solventis, Techo Hogar Socimi, etc).

Un apunte final. A principios del siglo XX en España no pocas Administraciones emitieron bonos para financiar la construcción de casas baratas. Nada impide volver a hacerlo hoy. Aunque, seamos honestos, esta es una operación solo al alcance del MIVAU, algunas CCAA y nuestras dos ciudades-estado (si se les autoriza).

8.6 Yield/ Beneficio

Hecho todo este recorrido por los suelos, los precios, las subvenciones, la financiación y el capital social, nos resta la pregunta de cuanto es

razonable que gane la iniciativa privada con estos proyectos fuertemente apoyados con recursos públicos de todo tipo.

No les sorprenderá si les digo que opto por las sociedades mixtas (ahora no solo impulsadas en Barcelona o Navarra, sino también por el ICO estatal), en las que este debate no dura ni medio minuto: cada socio se queda con un porcentaje del dividendo equivalente al porcentaje de aportación al capital social. “Y aquí paz y, después, gloria”.

Pero para los proyectos de colaboración público-privada concesionales o de cesión del derecho de superficie es necesario hacer un estudio de viabilidad serio desde el sector público y posteriormente usar los pliegos y la licitación para ver el estado del mercado: hay que hacer competir a los licitadores por mejorar las condiciones de los alquileres, a costa de su beneficio, sin sacrificar calidad constructiva. Aunque, recuerden, el 100% de 0 es 0. El justo medio. Volveremos sobre este tema al final de este artículo.

8.7 Taxes/ Fiscalidad

Después del inmenso esfuerzo de operadores públicos y privados para poner en pie este tipo de proyectos, entiendo que el común de los mortales considerará que la fiscalidad favorece este tipo de operaciones. Pues bien, dejando de lado otras figuras tributarias en las que el tratamiento es neutro o favorable, debemos reseñar que no hay beneficio alguno en el Impuesto de Sociedades y que se da una fuerte penalización en el IVA.

Vayamos con lo último, que es el mayor contrasentido en sí mismo y que daña severamente las operaciones en el momento en el que arrancan. La cesión de suelo público por parte de una Administración al adjudicatario de una licitación de suelo en derecho de superficie es considerada por nuestras 5 Haciendas como una prestación de servicios. Tributa al tipo del 21%. Siendo la Base Imponible el 70% del valor de construcción. Se admite el pago personificado en 30 años. Resultado, la Administración se lleva el 15% del dinero público y privado invertido. Esa misma Administración que suda tinta para poner suelos, subvenciones, capital y financiación a disposición, sigue aspirando a cobrar antes de tiempo. ¿Resultado? Se generan estructuras de doble sociedad, una patrimonialista y otra explotadora para aligerar la carga del IVA en unos 10 puntos. Y no solo lo hacen entidades privadas. Recuerden la doble

estructura VISESA-ALOKABIDE en funcionamiento en Euskadi desde hace más de 20 años.

En el Impuesto de Sociedades no hay penalización alguna, se paga al tipo general con una Base Imponible reducida un 40%. Parece un buen tratamiento fiscal. Pero las empresas públicas por hacer el mismo trabajo están exentas al 99%. Y las SOCIMIS (en la matriz) no pagan impuestos, sin estar siquiera obligados a tener inmuebles residenciales en su activo. No de alquiler asequible o de alquiler, ni siquiera inmuebles residenciales para su venta a precios de mercado. Creo que sería perfectamente entendible por la sociedad que los proyectos público-privados tuviesen un tratamiento en el Impuesto de Sociedades cercano al de las empresas públicas. Por cierto, penalizando a las SOCIMIS no se mejora el régimen fiscal de las EDAV (Entidad Dedicada al Arrendamiento de Viviendas). Lo que es urgente hacer es crear la EDAV especializada en alquiler de vivienda protegida y otorgarle un tratamiento fiscal cercano al de las empresas públicas de vivienda.

9 ELEMENTOS CON POTENCIAL FACILITADOR DE LOS PROYECTOS PÚBLICO-PRIVADOS DE ALQUILER ASEQUIBLE

9.1 La inexistente mesa virtual de coordinación económica de los proyectos público-privados de alquiler asequible

Llama poderosamente la atención que, a pesar de que los factores que afectan a la viabilidad de estas operaciones estén muy bien localizados (suelo, precios de los alquileres, subvenciones, financiación, capital y fiscalidad y tiempo de tramitación de licencias y permisos) los mismos estén francamente descoordinados.

Las medidas regulatorias y los medios de fomento que afectan a este listado de factores están en manos locales, autonómicas, estatales y europeas. Y dentro de cada nivel de administración dependen de más de un departamento.

No es extraño encontrarse con autoridades públicas que manejan uno solo de los incentivos y que consideran que solo con ese los proyectos ya son viables. Dicha ceguera solo se puede deber a una ignorancia supina o al nulo compromiso real con los proyectos, por mucha publicidad que se le dé a la aislada medida de fomento que, por sí sola, es poco menos que inútil.

Aunque parezca increíble los requisitos que se piden para acceder a los diferentes instrumentos públicos, no es que no estén coordinados, es que en ocasiones incluso son contradictorios. Cumplir unos y acceder a unas medidas de fomento significa renunciar a otras medidas. No es que las administraciones se dediquen a dañarse unas a otras. Es puro autismo. Y en no pocos casos el autismo se da incluso entre departamentos de la misma administración.

Urge una mesa virtual de administraciones en la que se revise conjuntamente la viabilidad integral de los proyectos. El foco debe estar en los edificios y viviendas (*in fine* en las personas inquilinas), no en las administraciones. El discurso de las competencias (exclusivas, compartidas, de regulación, de desarrollo, etc.) no nos lleva a ningún sitio.

La coordinación interadministrativa es clave. Aunque parezca rocambolesco, lo más complicado de la colaboración público-privada es la previa colaboración público-pública. Y en vivienda la situación no puede ser más dramática. Urge actuar.

9.2 Los subsidios cruzados y la diversidad de productos y servicios que se pueden prestar desde el ecosistema de proveedores de vivienda asequible

Los actuales proyectos de colaboración público-privada están centrados en la provisión de alquiler asequible a largo plazo. Y es un enfoque correcto. Pero que la mayor parte de nuestros esfuerzos estén en ese fin no quiere decir que no se puedan perseguir otros. Es más, por motivos económicos (viabilidad), pero también sociales (mezcla) conviene combinar proyectos de alquiler asequible con otras formas de acceso a precios inferiores a los de mercado que dejan beneficios rápidos y notables a los operadores públicos y público-privados.

Me estoy refiriendo a la venta de vivienda protegida en derecho de superficie. La propiedad del suelo es y será siempre pública. Y el comprador-superficiario tiene derecho a vivir en la vivienda un periodo largo (entre 75 y 90 años), al cabo del cual deberá devolver la vivienda a la Administración superficiante. Una suerte lectura ibérica de la propiedad parcial y temporal anglosajona. Este tipo de proyectos van destinados a un público de mayor poder adquisitivo que el inquilino asequible (mezcla) y dejan beneficios rápidos a los operadores (subsidio cruzado entre

el beneficio de estas ventas y los alquileres que hay que financiar).

No estamos hablando de un régimen teórico de acceso a la vivienda, pues se han hecho decenas de miles de ventas de vivienda protegida en derecho de superficie en Euskadi y Cataluña que han sido inscritas en el Registro, obtenido financiación hipotecaria y disfrutadas durante décadas por los compradores-superficiantes.

9.3 La combinación de regímenes de acceso, formas de obtención de las viviendas y operadores

Esto y no otra cosa hacen las sociedades VGG austriacas y las *woningcorporaties* holandesas: mucho alquiler asequible combinado con formas colectivas de propiedad asequible (e incluso la prestación de otros servicios comunitarios y públicos). Y si funciona en estos países no hay razón para que, con las debidas normas y garantías (no privatizar, no especular, control público, etc), no funcione también en nuestro país.

Combinando estos tres regímenes (alquiler asequible, venta de vivienda en derecho de superficie y cooperativas en cesión de uso) con, no solo la construcción, si no el uso de los derechos de adquisición preferente de las administraciones, tenemos un muestrario amplio de:

- regímenes de acceso y disfrute
 - alquiler asequible
 - venta en derecho de superficie (una nueva clase de *Build To Sell: Build To Affordably Rent*)
 - cooperativas en cesión de uso
- formas de obtención de las viviendas asequibles
 - construcción (una nueva clase de *Build To Rent: Build to Affordably Rent*)
 - compra (una nueva clase de *Buy To Rent: Buy To Affordably Rent*)
 - rehabilitación y posterior alquiler
- operadores públicos y público-privados
 - empresas públicas
 - cooperativas
 - fundaciones
 - empresas mixtas
 - empresas privadas que trabajan con la Administración

9.4 Los certificadores

En otros países de la UE en los que 27 millones de viviendas en las que viven 53 millones de europeos en vivienda social y asequible son gestionada por empresas públicas, cooperativas, fundaciones, otras entidades sin ánimo de lucro y entidades con ánimo de lucro limitado existe un mercado de financiadores privados de este tipo de viviendas.

Tiene su lógica que en ese contexto hayan surgido empresas que certifican las características de los proyectos, entidades e inversiones y que facilitan a los inversores la comprensión de aquello en lo que están a punto de invertir. Como ocurre en el mercado de las inversiones verdes, en la UE hay un conjunto de certificadores de las inversiones con interés social en materia de vivienda.

En España no existe este tipo de profesionales y empresas: los certificadores. Pero si aspiramos a generar muchos proyectos público-privados al servicio de una infraestructura de país, este colectivo tiene que nacer, la Administración tiene que regularlo, aunque sea mínimamente, y los inversores tienen que acostumbrarse a unos *scorings* de proyectos tipo para orientar y generalizar sus inversiones.

10 OBSTÁCULOS A SUPERAR PARA ESCALAR LOS PROYECTOS PÚBLICO-PRIVADOS DE ALQUILER ASEQUIBLE

10.1 Del capital value added y developer al capital core. Un dígito y varias décadas

En estos momentos en las licitaciones que están realizando las administraciones públicas se buscan en realidad tres prestaciones por parte de los licitadores privados: músculo financiero tranquilo, capacidad técnica de encargar obras (*developer*) y equipo técnico para el mantenimiento de los edificios y la gestión de los alquileres e inquilinos (*servicers*). Cada prestación merece una retribución en función de su impacto en el negocio y del trabajo aportado.

Tenemos abundancia de *developers*, empieza a haber *servicers* y los fondos de inversión que hoy ganan las licitaciones, salvo excepciones, no son tranquilos. No buscan una rentabilidad a largo

plazo y segura. Tenemos a capital del tipo *value added*, cuando no *distress*, queriendo construir rápido, vender su parte (a un capital *core* más tranquilo) y marcharse.

Si no queda más remedio que convivir con estos operadores, tratemos de escoger los más adecuados. Pero estamos intentando jugar al tenis con un sky. Necesitamos “huir como de la peste” del capital *distress*, “saltarnos” el *value added* y tratar de llegar a acuerdos directamente con el capital *core*.

¿La prueba definitiva para saber con quién estamos tratando? Si el capital que quiere ser socio privado del sector público no aspira a un beneficio de un dígito y a una estancia de varias décadas en el proyecto, no es el capital que buscamos. Un dígito y varias décadas. Todo lo que no sea eso, es un peaje que pagamos a un *free rider*. Todo lo que no sea eso no es estar en posición de coadyuvar a la creación de una infraestructura-país.

10.2 Reto país y template legal para los inversores: normativa de las Housing Associations españolas

España necesita con urgencia una normativa que genere un *template* (inversiones tipo o modelizadas), de forma que la inversión privada sepa donde se está adentrando jurídicamente. Antes hablábamos de los *scorings* financieros de los certificadores. Y ahora nos referimos a los caminos jurídicos que el Estado español debería ofrecer a los mercados para decirle en que no quiere que se invierta dinero privado (pudiendo haber prohibiciones para operar o penalizaciones fiscales) y en que si quiere que se invierta (abriendo la puerta a todas las medidas de fomento que antes hemos explicado).

Es evidente que en estos momentos (primavera de 2025) las Cortes Españolas no son un buen sitio para consensos multipartidistas y acuerdos

de Estado. Pero, o se regula este tema a nivel estatal (si no puede ser legalmente, siempre se puede utilizar el desarrollo reglamentario de leyes mercantiles susceptibles de acomodar esta normativa en su seno), o se producirán dos fenómenos: haremos muy poca colaboración público-privada con un alto consumo de energías (tener que explicar todo a todo el mundo siempre desde cero) o habrá un desborde autonómico (alguna CCAA con potestades legislativas y competencias tributarias lo intentará por su cuenta). Ojalá no hay ni bloqueo ni desborde.

Por cierto, buena parte de la tarea ya la está realizando la sociedad civil, sin esperar a los poderes públicos³.

10.3 Fondo paraguas estatal y europeo

Por mucho que se desarrolle la función de certificador de inversión privada en alquiler asequible y por mucho que el potencial inversor del mercado privado sea inmenso, siempre hacen falta fondos públicos “gatillantes”.

Estamos obligados a mirar al *Wohnbauförderbeitrag* – WT austriaco y la *Participation des Employeurs à l’Effort de Construction*, conocida como PEEC francesa. Fondos regulados estatalmente en los que trabajadores y empresarios aportan una parte pequeña de la masa salarial (entre el 0,5 y el 1%) y estos fondos se dedican a que la banca pública financie proyectos públicos y público-privados de alquiler social y asequible. Tampoco estaría mal que prestásemos atención a la *Livret A* francesa, libreta corriente bancaria que el sector público francés ofrece a los particulares para que lo usen como usamos cualquiera nuestra cuenta bancaria, con una particularidad: los rendimientos económicos de la *Livret A* los gestiona la Caisse Des Dépôts (su ICO) para financiar proyectos de vivienda social y asequible.

3_ El documento titulado “La vivienda, quinto pilar del Estado de bienestar. De la asignación a la transformación social”, elaborado por el Grupo VISO, se presentó el 20 de febrero de 2025 en la Fundación Ortega-Marañón en Madrid. Este informe propone un plan de acción a 10 años para la creación de 1 822 000 viviendas sociales y asequibles en España, con una inversión estimada de 250 000 millones de euros. El modelo de actuación incluye un paquete de 10 acciones estructuradas en mecanismos a corto, medio y largo plazo, y plantea la necesidad de un Pacto Nacional por la Vivienda que implique a todas las administraciones y actores del sector.

Este informe, elaborado por un grupo multidisciplinar de expertos en el ámbito social e inmobiliario, propone un plan de acción a 10 años para la creación de 1 822 000 viviendas sociales y asequibles en España, con una inversión estimada de 250 000 millones de euros. El modelo de actuación incluye un paquete de 10 acciones estructuradas en mecanismos a corto, medio y largo plazo, y plantea la necesidad de un Pacto Nacional por la Vivienda que implique a todas las administraciones y actores del sector.

Aquí el documento completo <https://visogruppo.org/propuesta-viso>

De nuevo, la sociedad civil le está tomando la delantera a los poderes públicos, pues ya existe una propuesta sindical (CCOO) de adaptación de una parte de estos mecanismos a la realidad española: la propuesta de Fondo FIVA⁴.

Y, de nuevo, hay una posibilidad de desborde autonómico por falta de acción estatal: Euskadi prepara un fondo de inversión público-privado para operaciones de alquiler asequible de vivienda protegida. Lo podemos tomar como energía creativa local que puede elevarse a nivel estatal. Pero el desalineamiento no puede durar mucho. O nos haremos daño.

10.4 El cómputo de la deuda pública

Entre las 600 000 unidades de vivienda de alquiler asequible que dice el Banco de España que necesitamos y otras estimaciones que se acercan o superan los dos millones de unidades, el factor común es que el esfuerzo va a ser hercúleo y va a requerir muchos fondos públicos.

Pues bien, en ese contexto, no podemos computar el endeudamiento público de las empresas públicas como se está haciendo en este momento: salvo contadas excepciones la deuda de las empresas públicas se suma a la de la matriz administrativa, lo que dificulta que se autoricen las operaciones y lo que imposibilita escalar esquemas masivos de colaboración público-privada.

Obviamente no defiendo que no haya que supervisar macroprudencialmente este endeudamiento. Pero dado el interés general en juego y el bajo riesgo de esta deuda (los inquilinos, adecuadamente gestionados, pagan bien y el patrimonio que se genere ahí estará) se requieren unas reglas de contabilización y supervisión específicas. Tanto entidad pública a entidad pública, como del conjunto del endeudamiento público en vivienda social y asequible.

10.5 Reto país e industrialización

Insistiendo de nuevo en que el reto se mide en cientos de miles de viviendas para llegar a un stock de, al menos, un par de millones de

unidades es obvio que tal objetivo no se puede alcanzar sin industrializar la producción de vivienda protegida de alquiler asequible.

En estos momentos, tanto muchos colegios de arquitectos como no pocos “funcionarios de una sola ley” (en especial la relativa a las licitaciones públicas) están impidiendo que los procesos de diseño y construcción se puedan hacer a la vez y conjuntamente por arquitectos, industriales y constructores (imprescindible para industrializar), así como que el sector público pueda hacer pedidos constantes y en lotes al sector privado (imprescindible para que haya industria que industrialice la construcción). Hay otros obstáculos no menores en materia financiera: acopios, certificaciones de obra, garantía hipotecaria, etc.

Pero todo el mundo considera que la industrialización está íntimamente ligada a la creación de un stock de vivienda de alquiler asequible que se supone que la Administración desea, pero que, a la vez, impide que pueda existir.

10.6 El tiempo al servicio del valor infraestructural de la vivienda asequible

No haremos nada de valor si la mayor parte de las CCAA tienen tiempos de descalificación de la vivienda protegida tan cortos como 15 o 7 años. Eso, *de facto*, significa que en esas CCAA no hay vivienda protegida. Y sin vivienda protegida, no nos engañemos, no habrá una infraestructura de país de alquiler social público y alquiler asequible público y público-privado. Sin vivienda protegida no hay ni acción pública ni colaboración público-privada en materia de alquiler asequible.

Así que se impone como condición higiénica mínima del sistema que las viviendas protegidas del futuro lo sean de por vida, de forma permanente. No las viviendas protegidas públicas. Todas. No las viviendas protegidas construidas sobre suelos públicos. Todas. No las viviendas protegidas que reciban ayudas públicas. Todas.

Varias CCAA españolas ya trabajan con esta lógica: dejar de perder unidades y que las nuevas

4_CC OO está promocionando la idea de crear un Fondo de Inversión Público para la Vivienda Asequible, denominado FIVA, que combine ahora capital de particulares (al estilo de la *Livret A* francesa), fondos europeos, capital público español y financiación del ICO y el BEI para que empresas públicas, entidades sociales y empresas privadas con ánimo de lucro limitado (modelo GVB austriaco o AEDES holandés) puedan movilizar, comprar o construir vivienda y dedicarla al alquiler asequible a largo plazo.

Aquí el documento completo <https://www.ccoo.es/ofc3d2d90f682ec68efc4bedd778d36600001.pdf>

se sumen permanentemente a una infraestructura de país. No debemos vender ni un metro cuadrado de suelo ni descalificar una sola vivienda protegida⁵.

11 UNA BUENA NOTICIA: EL PROTO-ECOSISTEMA YA EXISTE EN ESPAÑA

Casi todos los agentes públicos y privados, regímenes jurídicos, operadores especializados y tipología de proyectos que he citado en este artículo ya existen en España. Especialmente en Euskadi, Navarra y Cataluña. Aunque también se empiezan a ver otros proyectos pioneros en Madrid y Andalucía.

El proto-ecosistema que necesitamos para el buen servicio público y la buena colaboración público-privada en materia de vivienda de alquiler asequible ya existe⁶. Solo hace falta prestar atención, tipificarlo, apoyarlo y escucharlo en relación con los elementos con potencial facilitador y a los obstáculos a superar.

12 CONCLUSIONES MÁS ALLÁ DEL PURISMO Y TESIS DE FUTURO

Defiendo una colaboración público-privada que no sea parasitaria, sino simétrica y equilibrada (simbiótica). Para ello, el sector público debe liderar con conocimiento técnico y capacidad operativa (“Estado emprendedor”), sin limitarse a ceder suelo y retirarse del proyecto. Solo desde esa posición de solidez institucional se puede negociar de tú a tú con el sector privado y construir alianzas duraderas en las que se defienda el interés general y se compartan adecuadamente riesgos, esfuerzos y beneficios. Lo contrario supone renunciar a la responsabilidad pública en un ámbito esencial como es el acceso a la vivienda (Misión Vivienda).

Valoro especialmente los modelos europeos consolidados —como las GBV austriacas, las Woningcorporaties neerlandesas o las Housing Associations británicas— por su capacidad de producir vivienda asequible de forma sostenida, profesionalizada y con orientación social. También destaco experiencias estructuradas dentro del Estado, como las impulsadas por VI-SESA/ALOKABIDE, SBD Lloguer Social o HMB, que combinan capital público y privado, plazos largos y gobernanza compartida. Frente a ello, expreso reservas hacia fórmulas como el Plan Vive Madrid, cuya ambición de escala y rapidez contrasta con el escaso control público sobre su desarrollo y el nulo acceso público a los dividendos.

Sostengo que la clave reside en definir si queremos respuestas puntuales, impulsadas por urgencias coyunturales y lógicas electorales, o si apostamos decididamente por construir una infraestructura-país de vivienda asequible en alquiler, con vocación de permanencia y utilidad pública estructural. Si optamos por lo segundo —y creo firmemente que deberíamos hacerlo—, debemos abandonar modelos de intervención reactivos, meramente simbólicos o no escalables, y avanzar hacia arquitecturas institucionales estables, capaces de operar con eficiencia a lo largo del tiempo. Esto implica asumir que la política de vivienda no es un sector residual ni subsidiario, sino un verdadero pilar del Estado de bienestar que requiere continuidad, profesionalización y ambición transformadora.

En ese marco, propongo priorizar la fórmula de las sociedades mixtas, que permiten mantener la titularidad pública del suelo, preservar el control estratégico sobre los activos generados, garantizar objetivos sociales y, al mismo tiempo, incorporar capital y gestión privada profesionalizada. También considero que se debe explorar la utilidad del modelo concesional puro aplicado a otras infraestructuras en España. Para que estos modelos sean viables, es imprescindible combinar de forma inteligente diversos elementos económicos: cesión gratuita del suelo, financiación pública directa o garantizada, subsidios cruzados entre promociones, seguridad jurídica para atraer inversión paciente, y una regulación clara de los precios máximos

5_El País, 22/4/2024, «La empresa municipal de vivienda de Viena a España: “Nunca hay que vender los pisos públicos”». https://elpais.com/economia/2024-04-22/la-empresa-municipal-de-vivienda-de-viena-a-espana-nunca-hay-que-vender-los-pisos-publicos.html?ssm=TW_CC

6_Diferentes entidades sin ánimo de lucro como Provienda o Habitat3 y con ánimo de lucro limitado como ALAS o el Grupo VISO, así como otras muchas, están haciendo esfuerzos para que la colaboración público-privada en materia de vivienda de alquiler asequible se consolide y florezca en España.

de alquiler. Solo con este andamiaje bien armado podremos lograr un ecosistema estable de actores capaces de generar vivienda protegida de alquiler a gran escala, con criterios de eficiencia, equidad y sostenibilidad.

La buena noticia es que el proto-ecosistema ya existe. La mala es que los jóvenes (y no tan jóvenes) urbanos no pueden esperar más.

13 BIBLIOGRAFÍA

- BURÓN CUADRADO, J. (2025): *El problema de la vivienda en España*. ARPA Editores.
- MAZZUCATO, M. (2019): *El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al privado*. RBA Libros.
- MAZZUCATO, M. (2021): *Misión economía: Una guía para cambiar el capitalismo*. Editorial Taurus.