INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

PROPERTY RIGHTS ALLIANCE

La colaboración público-privada y el reto de la vivienda

Índice Internacional de Derechos de Propiedad 2023

Revista del IEE
N.º 1/2024

La colaboración público-privada y el reto de la vivienda

Índice Internacional de Derechos de Propiedad 2023

Revista del IEE
N.º 1/2024

INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

PROPERTY RIGHTS ALLIANCE

Director de la Revista del IEE
Gregorio Izquierdo Llanes

Consejo de Redacción de la Revista del IEE
Carlos Ruiz Fonseca, Erica Alonso Alba, Elena Herrera González del Peral, María Higuera Callejo, Marta Meler Tarlowski, Adrián González Martín, María del Carmen Vizcaya León, Paloma Blanco Ramos, Ligia Elena Topan y Jaime Elías Navarro García

Editor
José María Pérez de Tudela Vázquez

El Índice Internacional de Derechos de Propiedad (IIDP) es un informe de la Alianza de los Derechos de Propiedad (Property Rights Alliance), publicado en España por el Instituto Estudios Económicos. La autora del trabajo original es la prestigiosa profesora Sary Levy-Carciente, coordinadora del IIDP. La adaptación a España del IIDP corre a cargo de Diego Sánchez de la Cruz, investigador asociado al Instituto de Estudios Económicos, junto con el Servicio Técnico del IEE.

Sary Levy-Carciente es Doctora en Desarrollo Económico (CENDES-UCV, 2003), Máster en Economía Internacional (UCV, 1995), Licenciada en Economía (UCV, 1984) y una de las economistas más influyentes de América Latina. La Cátedra Hernando de Soto respalda anualmente su trabajo como autora y coordinadora del Índice Internacional de Derechos de Propiedad. Sary Levy-Carciente forma parte del consejo de diversas organizaciones dedicadas al análisis económico en su Venezuela natal, en Estados Unidos o en Italia. Autora de diversos libros en inglés y en español *(A Century of Panic, Financial Innovations, Inestabilidad Financiera, Miradas y paradojas de la Globalización…)*, ha publicado numerosos artículos académicos en revistas científicas.

El Instituto de Estudios Económicos no se identifica necesariamente con el contenido de los documentos publicados en esta Revista. Las opiniones y valoraciones que se muestran en los artículos son propias de los autores.

© 2024 Instituto de Estudios Económicos
C/ Príncipe de Vergara, 74, 6.ª planta • 28006 Madrid
Tel.: 917 820 580
iee@ieemadrid.com
www.ieemadrid.es

© 2024 IEE, Estudio Introductorio - JAVIER TORRES RIESCO, Sareb y la aplicación del principio de sostenibilidad y utilidad social - JOSÉ GARCÍA MONTALVO, JOSEP MARIA RAYA y CARLES SALA ROCA, La colaboración público-privada y su relevancia cuantitativa en la mejora de la eficiencia del gasto público en el sector de la vivienda - JULIÁN SALCEDO GÓMEZ, El régimen de vivienda protegida en España. La colaboración público-privada: su importancia para contribuir a paliar el problema del acceso a la vivienda - CARME TRILLA BELLART, La colaboración público-privada y su magnitud cuantitativa para el aumento de la eficiencia del gasto público en el sector de la vivienda en España- ALEJANDRA MORA GALLEGO, Breve análisis de la situación en materia de vivienda de la figura formal de la colaboración público-privada (CPP) en España

Maquetación: D. G. Gallego y Asociados, S. L.
gallego@dg-gallego.com

ISSN: 0210-9565
Depósito Legal: M. 8.715-1980

Febrero 2024

Documento digital PDF

La Revista del Instituto de Estudios Económicos está incluida en la base de datos ISOC, producida por el Centro de Información y Documentación Científica (CINDOC).

Se autoriza la difusión por terceros de esta publicación, de forma total o parcial, siempre y cuando quede reflejado inequívocamente que la autoría de la misma es del Instituto de Estudios Económicos. En este caso, rogamos que nos envíen una copia de la referencia al IEE.

Relación de autores

(por orden de aparición en la Revista)

JAVIER TORRES RIESCO
Presidente
Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb)

JOSÉ GARCÍA MONTALVO
Catedrático de Economía
Universidad Pompeu Fabra (UPF)
Profesor investigador
Barcelona School of Economics

JOSEP MARIA RAYA
Catedrático de Economía Aplicada
TecnoCampus-UPF
Director de la Cátedra APCE-UPF Vivienda y Futuro

CARLES SALA ROCA
Profesor Asociado
Universitat Rovira i Virgili (URV)
Director del Área Jurídica COAPI-AIC

JULIÁN SALCEDO GÓMEZ
Presidente
Foro de Economistas Inmobiliarios
Colegio de Economistas de Madrid
Presidente
Consejo Directivo Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente
Consejo General de Economistas de España

CARME TRILLA BELLART
Presidenta
Fundació Hàbitat3

ALEJANDRA MORA GALLEGO
Socia fundadora-Directora de Inversión en Affordable Housing
Arehnos Advisors

Índice

ESTUDIO INTRODUCTORIO 8

1. La política de vivienda en España: el modelo de colaboración público-privada como solución al problema del acceso a la vivienda 8
   - 1.1. Introducción 8
   - 1.2. La situación de las políticas de vivienda directas en España 11
   - 1.3. La evolución del gasto público en política de vivienda 16
   - 1.4. Propuestas para la promoción y el fomento de la edificación de vivienda protegida. Los modelos de colaboración público-privada 20
     - 1.4.1. El problema de los precios de la vivienda protegida 21
     - 1.4.2. El problema de selección de la demanda de vivienda protegida 23
     - 1.4.3. La colaboración público-privada como vía para la provisión de viviendas de alquiler social 23
2. España en el Índice Internacional de Derechos de Propiedad 30
   - 2.1. Implicaciones de la protección de los derechos de propiedad sobre la economía 31
   - 2.2. España y el Índice Internacional de Derechos de Propiedad 37
   - 2.3. Limitaciones a la garantía del derecho de propiedad en la economía española 41

Referencias bibliográficas 42

SAREB Y LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD Y UTILIDAD SOCIAL 44

JAVIER TORRES RIESCO | Presidente / Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb)

1. Primeros pasos de la actividad social, los Convenios con la Administración 45
2. La aplicación del principio de Sostenibilidad y Utilidad Social 47
   - 2.1. Programa de alquiler social con acompañamiento 48
   - 2.2. Ofrecimiento del parque de viviendas de Sareb a las Administraciones públicas 50
   - 2.3. Cesión de suelos para promover alquiler asequible (Proyecto Viena) 52
3. Conclusión 53

LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA Y SU RELEVANCIA CUANTITATIVA EN LA MEJORA DE LA EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO EN EL SECTOR DE LA VIVIENDA 55

JOSÉ GARCÍA MONTALVO | Catedrático de Economía / Universidad Pompeu Fabra (UPF) | Profesor investigador / Barcelona School of Economics

JOSEP MARIA RAYA | Catedrático de Economía Aplicada / TecnoCampus-UPF | Director de la Cátedra APCE-UPF Vivienda y Futuro

CARLES SALA ROCA | Profesor Asociado / Universitat Rovira i Virgili (URV) | Director del Área Jurídica COAPI-AIC

1. Las actuales dificultades de implantación de los modelos de colaboración público-privada 58
2. La inadecuada fiscalidad en la colaboración público-privada 59
3. Las concesiones en ámbitos metropolitanos 62
4. El Plan Vive de Madrid 63
5. Conclusiones 66

Referencias bibliográficas 67

EL RÉGIMEN DE VIVIENDA PROTEGIDA EN ESPAÑA. LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA: SU IMPORTANCIA PARA CONTRIBUIR A PALIAR EL PROBLEMA DEL ACCESO A LA VIVIENDA 69

JULIÁN SALCEDO GÓMEZ | Presidente / Foro de Economistas Inmobiliarios / Colegio de Economistas de Madrid | Presidente | Consejo Directivo Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente / Consejo General de Economistas de España

LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA Y SU MAGNITUD CUANTITATIVA PARA EL AUMENTO DE LA EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO EN EL SECTOR DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA 78

CARME TRILLA BELLART | Presidenta / Fundació Hàbitat3

1. Reflexiones en torno a la modalidad de vivienda protegida como modelo de colaboración público-privada en España. O cómo la colaboración público-privada ha sido el sistema utilizado para la producción de viviendas asequibles sobre suelos privados 79
2. Colaboración público-privada para la producción de viviendas de alquiler social y asequible sobre suelos públicos 85

3. Colaboración público-privada para la movilización de viviendas existentes hacia el alquiler social y asequible, hacia el alojamiento de personas vulnerables o con algún tipo de discapacidad y para evitar desahucios 87

BREVE ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN EN MATERIA DE VIVIENDA DE LA FIGURA FORMAL DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA (CPP) EN ESPAÑA 88

ALEJANDRA MORA GALLEGO | Socia fundadora-Directora de Inversión en Affordable Housing / Arehnos Advisors

Referencias bibliográficas 97

ÍNDICE INTERNACIONAL DE DERECHOS DE PROPIEDAD (IIDP 2023)

PROPERTY RIGHTS ALLIANCE

ÍNDICE INTERNACIONAL DE DERECHOS DE PROPIEDAD (IIDP) 2023 99

Introducción 99

1. Cómo medir la protección de la propiedad privada 100
2. Resultados del Índice Internacional de Derechos de Propiedad 2023 104
3. La importancia de la propiedad para el desarrollo 106
4. Los derechos de propiedad en España 108
5. Conclusiones y recomendaciones 116

Referencias bibliográficas y fuentes empleadas 117

Estudio Introductorio

1. La política de vivienda en España: el modelo de colaboración público-privada como solución al problema del acceso a la vivienda

1.1. Introducción

El mercado de la vivienda está sujeto a una serie de condicionantes particulares, dada la naturaleza del bien vivienda, y que afectan indistintamente tanto al ámbito de la oferta y demanda como al entorno o medio en el que operan los agentes económicos cuestionando su unicidad. **La vivienda puede adquirir una doble función en cuanto a bien de consumo duradero o bien de inversión**, esto es, puede satisfacer inmediatamente la necesidad de un servicio concreto, por ejemplo, el alojamiento por un periodo prolongado de tiempo, y, a la vez, puede, como activo, proporcionar indirectamente una mayor capacidad de consumo futuro de bienes y servicios.

La heterogeneidad de la vivienda, su localización, durabilidad y otros factores que intervienen en su transacción, como son el acceso y la evolución de las condiciones de financiación, entre otros, pueden imponer ciertos obstáculos en este tipo de operaciones generando asimetrías de información entre la oferta y la demanda. Todo ello limita la eficiente asignación a través del mercado pudiéndose detectar desequilibrios parciales en determinados mercados de la vivienda, resultando cantidades y precios que no satisfacen las necesidades de los agentes, en particular de aquellos que, por sus características socioeconómicas, son más vulnerables en las grandes áreas metropolitanas.

Tanto por esta circunstancia como por motivos de equidad, y por su repercusión en el ciclo económico y en la estabilidad macroeconómica, el mercado de la vivienda está intervenido, en mayor o menor medida, en la mayor parte de los países avanzados, al determinarse la vivienda como bien preferente. **Así, se recoge como derecho en nuestro ordenamiento jurídico supremo, pero no como derecho fundamental, sino como bien que está bajo los principios rectores de la política social y económica de los poderes públicos, que deben promover las condiciones necesarias y establecer normas que permitan hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada**.

De igual forma, se ha de resaltar la relevancia que tiene la vivienda como un bien esencial en el ejercicio del derecho de propiedad. **Esta no solo brinda seguridad y estabilidad a las familias y empresas, sino que también desempeña un papel significativo en la libertad económica**

y en la libertad de empresa en las distintas economías, por lo que tiene una especial repercusión sobre el desarrollo económico y el bienestar social de estas.

La intervención pública sobre la oferta y la demanda de vivienda se realiza, fundamentalmente, a través de la política presupuestaria, con subsidios e incentivos fiscales y mediante cambios regulatorios que afectan, entre otros, a la ordenación urbana y de edificación, al control de los alquileres y a las condiciones de financiación. Sobre este aspecto, tal y como se recoge en «Economía de la vivienda en España» (Izquierdo, Blasco y Recio, 2009), «**el problema de la vivienda se explica, en buena medida, por problemas de intervención inadecuada tanto en el mercado de suelo como en el de alquiler, que, como no se quieren atajar dejando funcionar libremente y sin interferencias estos mercados, se hace obligado acudir a los parches y a las soluciones selectivas de la vivienda protegida**. Un modelo justo y eficiente de vivienda protegida será aquel que contribuya a corregir los problemas de accesibilidad para los más necesitados con la reducción de los casos de riesgo moral y de fraude por colectivos que podrían resolver, de forma individual, su acceso a la vivienda (por compra o alquiler) al margen de los poderes públicos. Estos grupos intentan reducir su esfuerzo, beneficiándose del proceso de transferencia de riqueza que supone el actual modelo de vivienda protegida, lo que redunda en perjuicio del resto de la colectividad, que se ve obligada a pagar mayores impuestos o viviendas libres más caras, ya que estas subsidian, a través de sus mayores costes de suelo, los menores precios correlativos de la vivienda protegida». **En este contexto, resulta crucial hallar un equilibrio adecuado entre las políticas orientadas al mercado de vivienda y la preservación del derecho de propiedad, buscando el necesario equilibrio entre las medidas implementadas para que se promuevan y refuercen, simultáneamente, estos principios**.

En las últimas décadas el mercado inmobiliario se ha visto enfrentado a desafíos sustanciales en términos de oferta y demanda. Los cambios estructurales de la demanda, impulsada por factores demográficos y económicos, así como por el cambio en sus preferencias, ha ejercido presión sobre una oferta que se ha encontrado con limitaciones estructurales para desempeñar de forma eficiente su actividad y que están vinculadas con el ámbito de la regulación y gestión de las distintas AA. PP. En este sentido, la oferta de vivienda requiere de largas etapas de planificación y construcción. **Ante este horizonte temporal, resulta especialmente dañino introducir medidas que generen incertidumbre e inseguridad jurídica, en tanto que incrementan el riesgo regulatorio y suponen una paralización de las inversiones. Además, esta inseguridad jurídica también eleva la litigiosidad, con los consiguientes costes y retrasos asociados**.

Junto con los anteriores factores, la evolución de las condiciones de financiación ha marcado el momento del ciclo en el sector inmobiliario destacándose el transcurrido desde finales de la década de los noventa hasta la crisis de 2008. Por último, se ha de resaltar la actual coyuntura del sector inmobiliario marcada por la crisis de la covid-19 y sus efectos sobre las cadenas de suministros, así como las tensiones sobre los precios y costes motivados por el tensionamiento de los mercados de materias primas energéticas**. Esta situación ha dado como resultado la aparición de desajustes entre la oferta y la demanda, y ha generado tensiones sobre los precios de la vivienda, que se agravan en aquellos mercados donde persisten con mayor**

fuerza las limitaciones de ámbito regulatorio y administrativo. Tal y como se presenta en un estudio reciente publicado por el Banco de España (San Juan del Peso, 2023), la evolución de la vivienda en los próximos años vendrá determinada, fundamentalmente, por el saldo migratorio neto y la necesidad, ante un aumento significativo de los hogares, de flexibilizar las condiciones de la oferta para que aumente la producción de viviendas, en particular, mediante la revisión de los procedimientos de gestión del suelo urbanizable.

En los últimos años la política de vivienda en España se ha concentrado en los distintos planes de vivienda que pretenden fomentar el acceso, por parte de los colectivos más desfavorecidos[1] a través de las subvenciones, a la vivienda protegida, definida en sus distintas modalidades con participación activa en su provisión por parte del sector privado, y destinada a colectivos más vulnerables, así como en los cambios que se han introducido en el marco regulatorio por las distintas Administraciones, y que afectan al mercado inmobiliario; entre ellos destacan los controles de alquileres y las políticas de vivienda directa. En este sentido, **en el preámbulo de la Ley 12/2023, de 24 de mayo (BOE, 2023), por el derecho a la vivienda, se reconoce el escaso desarrollo de los parques públicos de vivienda (vivienda social) en comparación con otras economías avanzadas de la Unión Europea** y apuesta por unos parques públicos que se nutrirán del desarrollo urbanístico y edificatorio de suelos de titularidad pública, para lo que pueden contar con fórmulas de colaboración público-privada.

La integración de la colaboración público-privada no solo asegura una ejecución más ágil y efectiva, sino que también optimiza el uso de los recursos disponibles al aprovechar la experiencia y eficiencia del sector privado. Este enfoque más eficiente no solo maximiza el impacto de las subvenciones, sino que también promueve la participación activa de diversos actores en la provisión de viviendas asequibles, generando beneficios tanto para el sector público como para el privado. En particular, es crucial, entre estas medidas, resaltar aquellas destinadas al alquiler en lugar de a la compra de viviendas. Esta preferencia se justifica por el hecho de que el alquiler se destaca como una opción más efectiva para proporcionar vivienda a aquellos que realmente la necesitan, ya que permite adaptarse a las cambiantes circunstancias (renta, movilidad laboral, entre otras) de las familias a lo largo del tiempo. **Enfocar este tipo de ayudas hacia la modalidad del alquiler no solo se orienta hacia la atención de las necesidades inmediatas de quienes requieren una vivienda asequible, sino que también contribuye a mantener el *stock* y a aumentar la oferta de viviendas protegidas** en la medida en que pueda gestionarse a través de la colaboración público-privada por parte del sector privado.

A continuación, se realizará una **descripción y análisis de la situación de la vivienda social y de la vivienda protegida en España para evaluar su posición con respecto a las necesidades de la demanda y a la consecución de los objetivos de la política de vivienda**. De esta forma se contrastará, en el último apartado, la idoneidad de la provisión de este bien a través de

[1] La caracterización de estos grupos específicos como demandantes de vivienda ha ido cambiando a lo largo del tiempo. Junto con las personas sin hogar o los hogares con menores rentas que no pueden satisfacer sus necesidades de vivienda a los precios de mercado y los jóvenes, se ha de destacar el número creciente de hogares monoparentales con cargas familiares y el de personas mayores, especialmente mujeres con reducidos ingresos.

la colaboración público-privada, instrumento que debería ser central en el ámbito de esta política pública.

España necesitaría movilizar grandes cantidades de suelo finalista en los próximos años para cumplir con las necesidades de oferta de vivienda libre o de protección. Entre otras consideraciones, **sería necesario incorporar suelo privado en las fórmulas de colaboración público-privada junto a planes que pongan a disposición de la Administración vivienda ya existente de segunda mano**.

1.2. La situación de las políticas de vivienda directas en España

Las políticas de vivienda directas en España se articulan fundamentalmente a través de los planes de vivienda de las distintas Administraciones que incluyen, con carácter plurianual, ayudas directas tanto al promotor como al adquirente de suelo o de vivienda, y también ayudas al alquiler y a la rehabilitación. La figura principal sobre la que se ha dirigido la mayor parte de los recursos de estos planes ha sido la vivienda protegida. **La vivienda de protección oficial es un instrumento de política de vivienda cuyo objetivo es el de proporcionar este tipo de bienes a aquellos agentes económicos, en particular las familias, que por sus condiciones sociodemográficas o económicas**[2] **no pueden acceder a este tipo de bien a través del mercado**.

Las viviendas de este tipo se distinguen por una serie de condiciones particulares, establecidas por las Administraciones correspondientes, entre las cuales se incluyen precios tasados, dimensiones específicas y estándares de calidad determinados, entre otros requisitos, que los promotores inmobiliarios están obligados a cumplir estrictamente. El régimen de estas viviendas puede variar, abarcando opciones como propiedad, alquiler con opción a compra o alquiler sin opción a compra, entre otros.

Para promover el bienestar y la equidad en las oportunidades para acceder a una vivienda digna, la mayoría de los países avanzados implementan políticas de vivienda que adoptan varias formas. Entre las más frecuentes se encuentran aquellas destinadas a promover la oferta de vivienda protegida cuya provisión se puede realizar directamente, bien por parte de las Administraciones públicas o bien por parte del sector privado. En este último caso, **por medio de un modelo de colaboración público-privada, se fomenta la construcción o rehabilitación de estas viviendas a través de ayudas directas o mediante mejoras en el acceso a la financiación**.

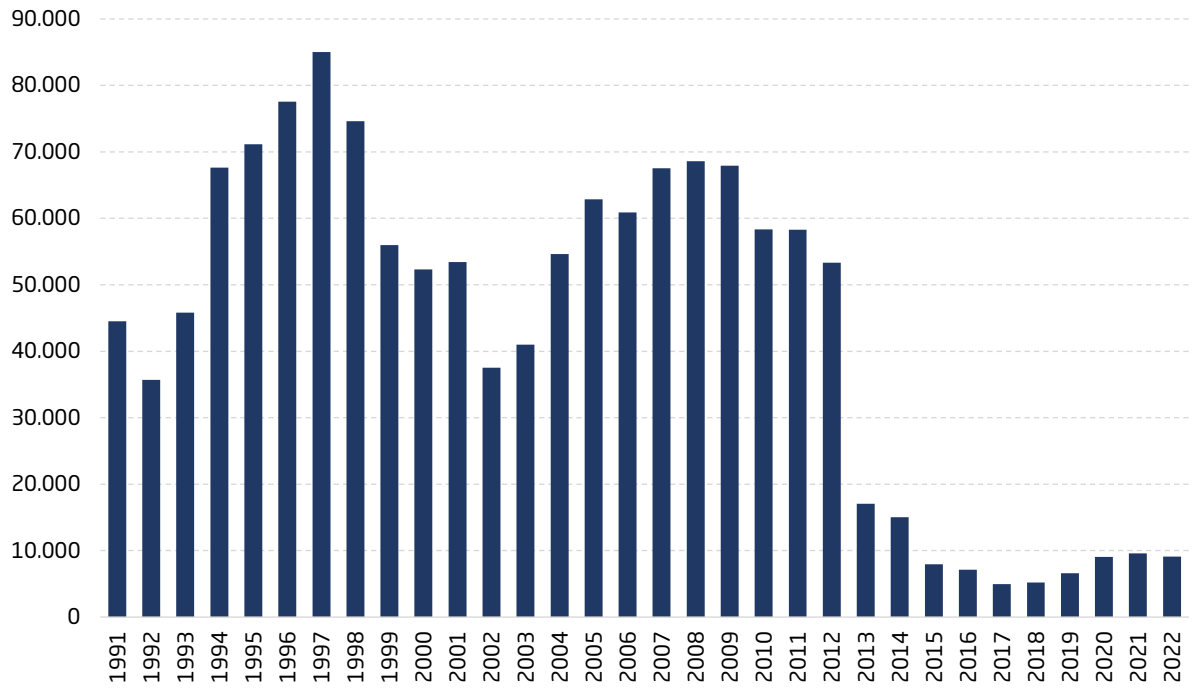
La evolución del parque de viviendas protegidas se explica tanto por factores que definen el ciclo de la actividad del sector de la construcción inmobiliaria como por otros factores específicos de ámbito institucional y regulatorio.

[2] No superar, en caso de compra de vivienda, de modo general y dependiendo de la comunidad autónoma correspondiente, en más de 5,5 veces el Indicador Anual Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM, Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. «BOE» núm. 124, de 25/05/2023).

Tal y como se observa en el Gráfico 1 y en la Tabla 1, **en España se construyeron, entre 1991 y 2013, 1,3 millones de viviendas protegidas, esto es, aproximadamente un 18% del total de viviendas construidas**. «Desde el año 1940 y hasta el año 1991, más del 80% del crecimiento del parque de viviendas principales de España se debió a las viviendas protegidas, pero esta realidad empezó a cambiar en la última década del siglo cuando bajó al 30% y durante las dos primeras décadas del siglo XXI se ha ido profundizando la tendencia descendente hasta valores inferiores al 20%» (Trilla, 2024). **A partir de 2013 el número de viviendas de protección oficial construidas disminuyó significativamente y se ha ido reduciendo, situándose en niveles próximos a las 9.000 viviendas anuales**.

En un contexto de pérdida de protagonismo de la vivienda protegida desde mediados del siglo pasado, **el cambio en la tendencia en la construcción de este tipo de inmuebles en España, a partir de 2013, se atribuye tanto a los efectos derivados de la crisis financiera e inmobiliaria de 2008** como a otros de tipo más específico y que desincentivaron la oferta de esta clase de viviendas, como son la eliminación de los modelos de subvenciones y desgravaciones fiscales, así como las mejoras para la financiación de estas promociones.

GRÁFICO 1
Evolución del número de viviendas protegidas terminadas



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos del «Número de calificaciones definitivas. Planes estatales» del Ministerio de Vivienda.

TABLA 1
Evolución del número de viviendas protegidas terminadas

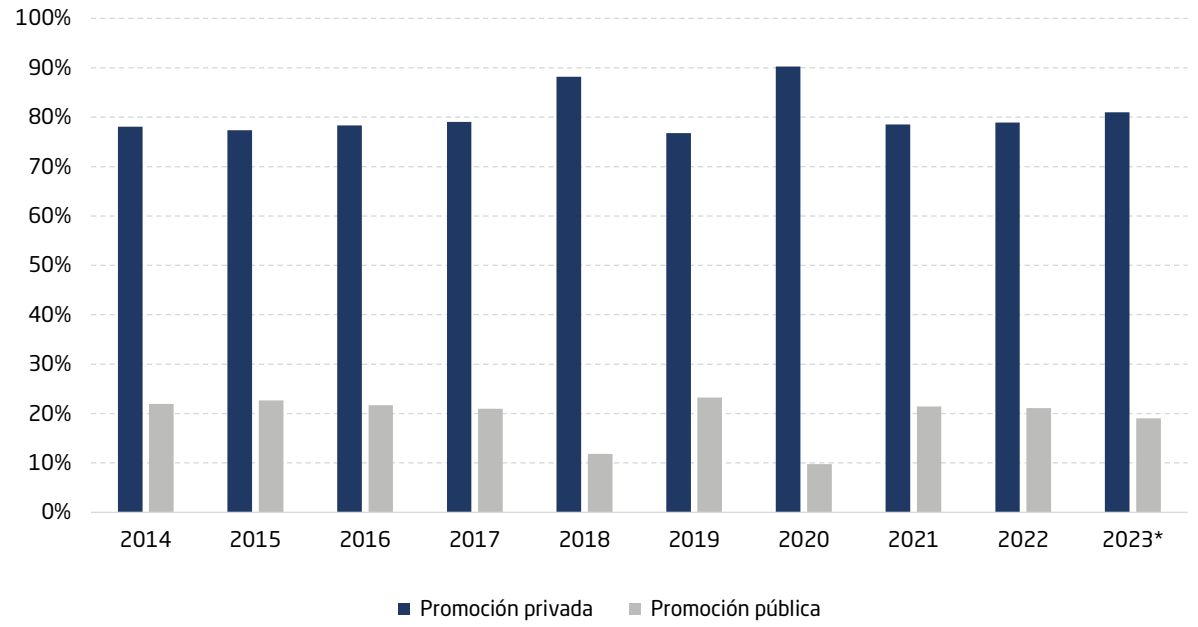
	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06
VPO (miles)	45	36	46	68	71	78	85	75	56	52	53	38	41	55	63	61
VPO (% del total)	16	17	21	28	31	28	27	25	16	13	11	7	8	10	11	9

	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
VPO (miles)	68	69	68	58	58	53	17	15	8	7	5	5	7	9	10	9
VPO (% del total)	10	11	16	21	33	40	28	30	16	16	9	8	8	10	10	10

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos del «Número de calificaciones definitivas y número de viviendas libres terminadas» del Ministerio de Vivienda.

Junto con la menor oferta de vivienda protegida, se ha de destacar otro elemento relevante que hace referencia a las características del impulsor de las mismas. Durante el periodo 2014-2023 casi un 20% del total de las viviendas protegidas construidas proviene de la promoción pública (Gráfico 2). Este porcentaje contrasta con la importancia que históricamente había tenido la iniciativa privada en la promoción de este tipo de construcciones, puesto que «de las 6.200.000 viviendas de protección oficial que se construyeron en España en el periodo 1940-2001, tan solo 430.000, es decir, el 6,9%, fueron viviendas de promoción pública» (Trilla, 2024).

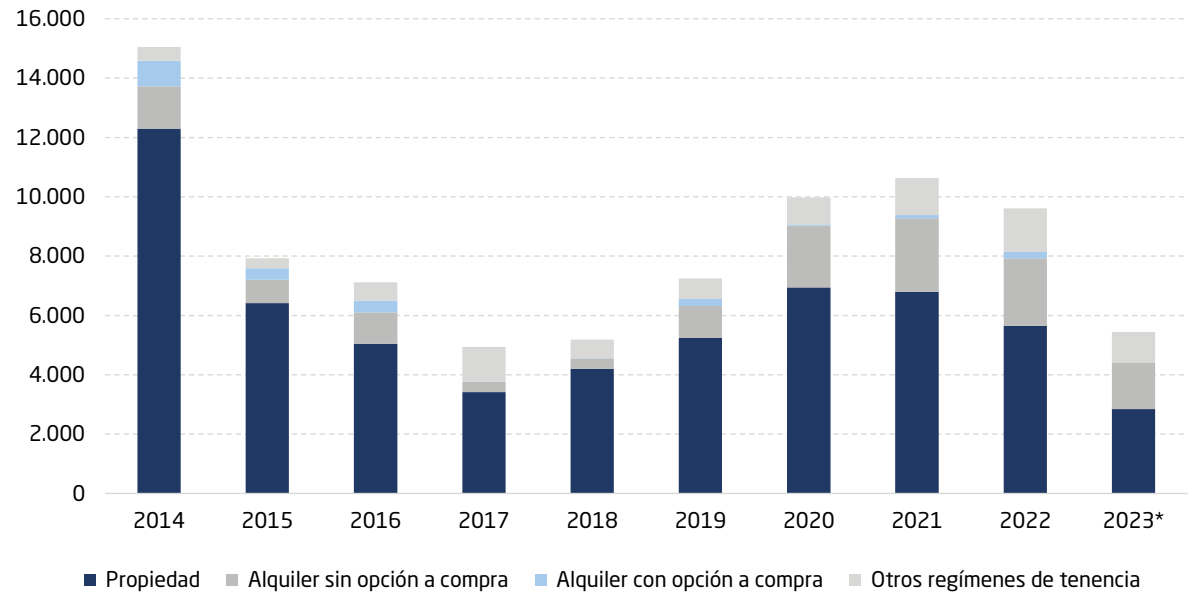
GRÁFICO 2
Evolución de las viviendas protegidas terminadas según el tipo de promotor
% del total del número de viviendas terminadas



* Contabilización hasta septiembre de 2023.
Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos del «Número de calificaciones definitivas, promotor privado y promotor público» del Ministerio de Vivienda.

Según el tipo de régimen establecido se puede apreciar cómo el régimen de propiedad es aquel que predomina de forma notoria en la construcción de viviendas protegidas. No obstante, a partir del 2022 se contempla una equiparación en los niveles de construcción entre los diversos regímenes debido a la reorientación de la política de vivienda protegida hacia el régimen de alquiler (Gráfico 3), lo que supone un modelo mucho más homologable con nuestro entorno.

GRÁFICO 3
Evolución del número de viviendas protegidas terminadas según el tipo de régimen a nivel nacional



* Contabilización hasta septiembre de 2023.
Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos del «Número de calificaciones definitivas, viviendas para propiedad, para alquiler sin opción a compra, para alquiler con opción a compra y otros regímenes de tenencia» del Ministerio de Vivienda.

Por otro lado, es importante señalar que **la promoción del número de viviendas protegidas varía significativamente entre las diferentes comunidades autónomas de España**. Este panorama está fuertemente influenciado por la situación socioeconómica particular y las políticas adoptadas por cada Administración. En España, las competencias sobre la protección pública de viviendas están descentralizadas hacia las Administraciones territoriales, lo que implica que cada una de ellas establece, entre otras, normativas específicas en relación con el uso de suelo destinado a las distintas actuaciones en materia de vivienda, la duración del periodo de protección, los criterios de acceso, la cuantía de las ayudas para acceder a una vivienda protegida y los módulos.

Por último, es preciso resaltar la posición de nuestro país en el ámbito de la vivienda social, comprendiendo el *stock* de viviendas de propiedad pública que se destinan al régimen de alquiler y se dirigen a satisfacer las necesidades de alojamiento de los colectivos con menores ingresos.

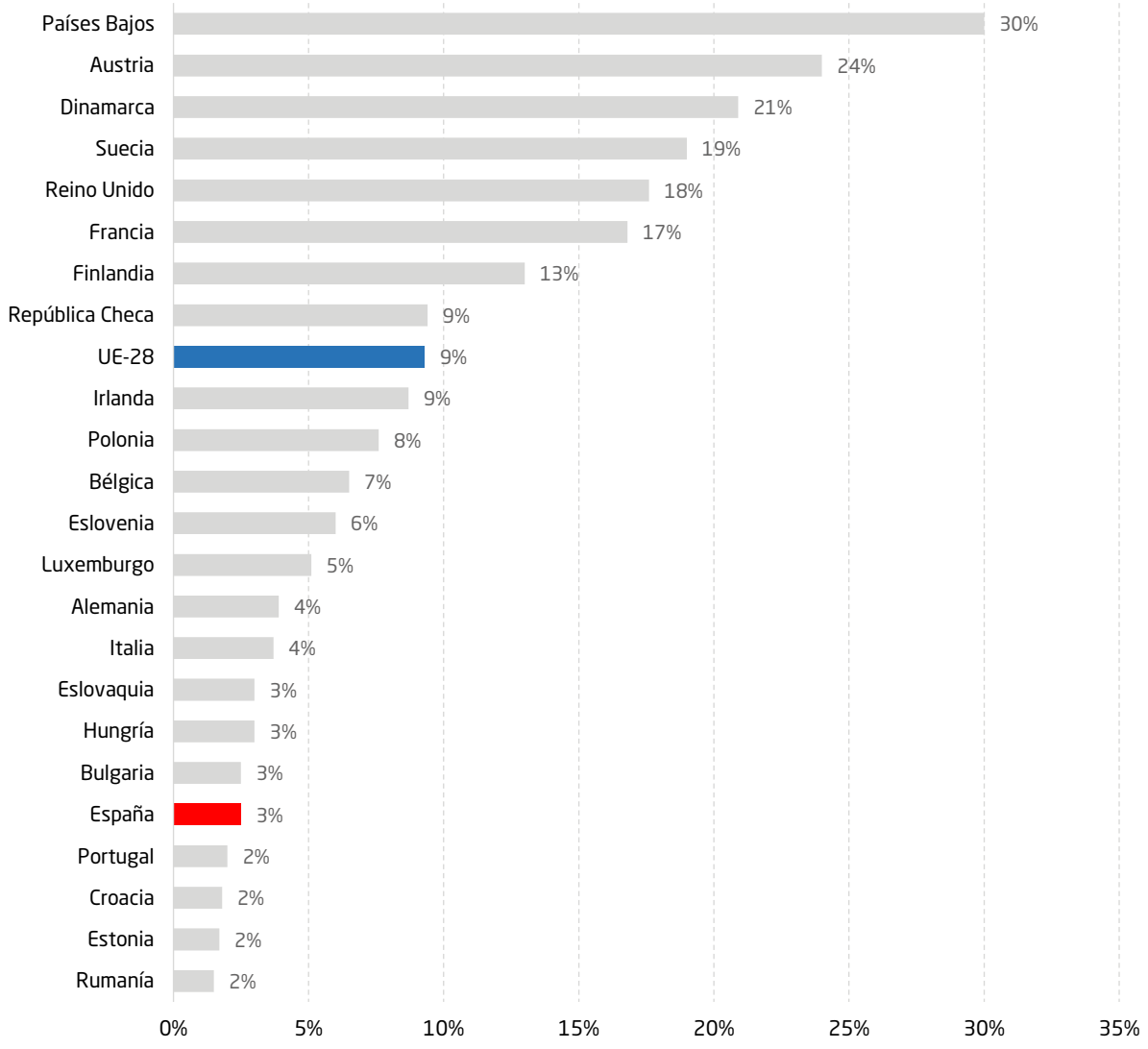
La presencia de parques de vivienda social en España es muy reducida, representando apenas un 2,5% por cada 100 viviendas de residencia habitual de los hogares en 2020, lo cual

contrasta significativamente con el promedio del 9,3% en la Unión Europea y se sitúa muy lejos del existente en otros países como los Países Bajos (30%), Austria (24%), Dinamarca (20%) y Suecia (19%) (Gráfico 4).

GRÁFICO 4

Porcentaje de parques de vivienda social sobre el total de vivienda principal/hogares

Año 2020



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de «Eurostat y Observatorio Housing Europe» del Boletín especial de Vivienda Social 2020, MITMA.

Este porcentaje está muy lejos de los «objetivos específicos» de lo estipulado por el apartado 1 de la disposición transitoria 2.ª de Ley 12/2023, de 24 de mayo (BOE, 2023), por el derecho a la vivienda, que establece «como referencia general el compromiso de alcanzar, en el plazo de 20 años, un parque mínimo de viviendas destinadas a políticas sociales del 20% respecto al total de hogares que residen en aquellos municipios en los que se hayan declarado zonas de mercado residencial tensionado».

1.3. La evolución del gasto público en política de vivienda

Las políticas de vivienda directas responden, en gran medida, a la evolución del total de gasto público destinado a la promoción de la vivienda y fomento de la edificación. Es importante contextualizar la evolución de este tipo de gasto para evaluar la importancia de esta intervención en el mercado de la vivienda durante un periodo determinado de tiempo y su relación con el gasto que se realiza en otras economías avanzadas. Para ello se consideran tanto las cantidades que las distintas Administraciones destinan a las actuaciones protegidas de viviendas y suelo, mediante los créditos presupuestarios correspondientes asignados al gasto en transferencias corrientes, como las transferencias de capital, dejando sin computar aquellas cantidades que dejan de percibir con motivo de la intervención fiscal sobre la vivienda, esto es, los distintos beneficios fiscales que se aplican a los sujetos pasivos y que, como tales, suponen menores ingresos para las Administraciones.

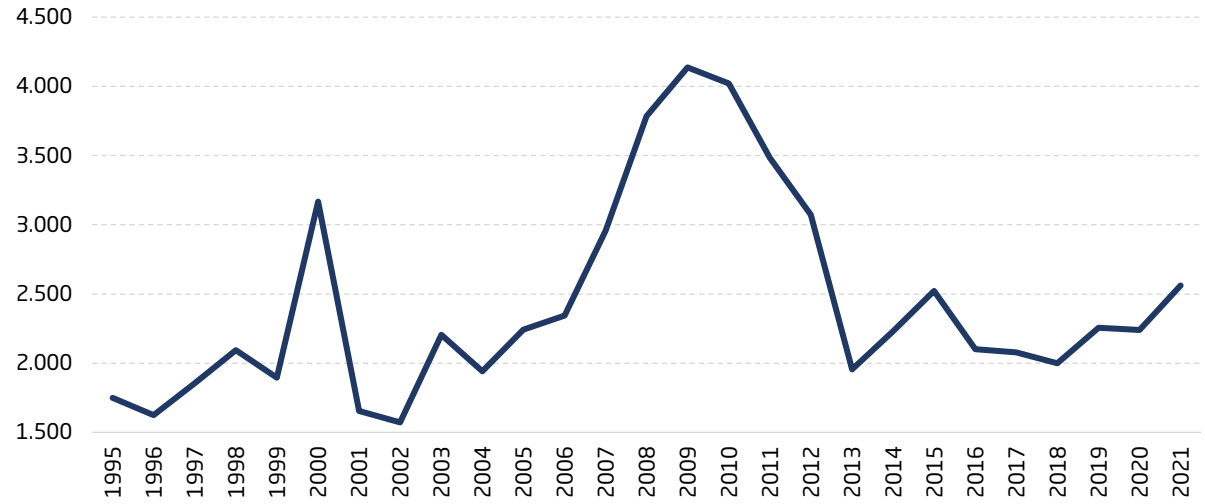
Tal y como se observa en el Gráfico 5, **la asignación de créditos presupuestarios por parte de las Administraciones públicas para viviendas de este tipo en España experimentó un significativo repunte durante el periodo 2007-2010 duplicando, prácticamente, el promedio del gasto anual asignado a este tipo de política pública en periodos previos y superando los 4.000 millones de euros anuales en 2009**. Estas actuaciones coinciden con la etapa de la crisis financiera de 2008 y mantuvieron los niveles de construcción de este tipo de viviendas durante el periodo, en el que se produjo un desplome en la construcción de viviendas libres. **A partir de 2012 el gasto total destinado a estas políticas experimentó una severa contracción cercana al 50%**, principalmente atribuible a las medidas generalizadas de reducción del déficit público, manteniéndose en niveles por debajo del promedio histórico durante toda la etapa de expansión del ciclo de la actividad y no retomando un mayor protagonismo hasta 2021, periodo en el que se dispone de financiación adicional procedente de los fondos europeos destinados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Para determinar el carácter expansivo de este tipo de políticas conforme al ciclo de actividad se compara el gasto destinado al capítulo de Promoción de la Vivienda y el Fomento de la Edificación en relación con el PIB. **Este, tal y como se contempla en el Gráfico 6, se ha mantenido en torno al 0,3% durante todo el periodo analizado, si bien, durante los últimos años, dicha ratio permanece por debajo de este promedio (0,2%), indicando la falta de dinamismo de este tipo de políticas con respecto a la evolución de la actividad económica**.

GRÁFICO 5

Evolución del Gasto Total de las AA. PP. en Promoción de la Vivienda y Fomento de la Edificación

Millones de euros



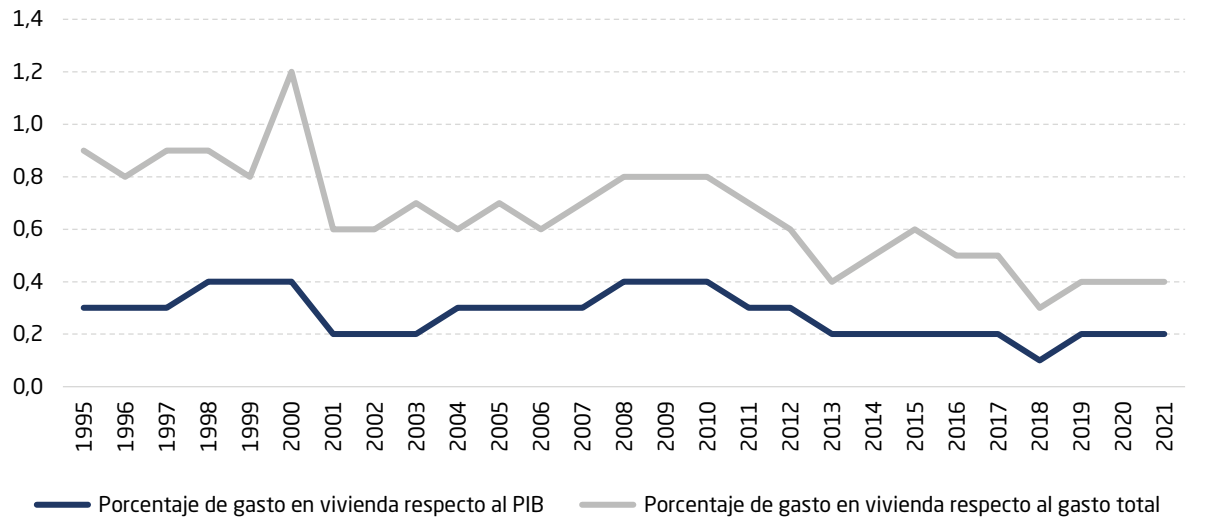
Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de la «Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas» del Ministerio de Hacienda.

De forma más evidente se contempla la pérdida de protagonismo de las políticas de vivienda directas dentro del presupuesto de las AA. PP., si se observa el presupuesto destinado a este capítulo de gasto en relación con el total del gasto público, incluso en el periodo reciente cuando las actuaciones de este tipo de iniciativas se han priorizado en las medidas financiables por los fondos *Next Generation*.

GRÁFICO 6

Evolución del Gasto Total de las AA. PP. en Promoción de la Vivienda y Fomento de la Edificación

% del PIB y del Gasto Total



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de la «Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas» del Ministerio de Hacienda.

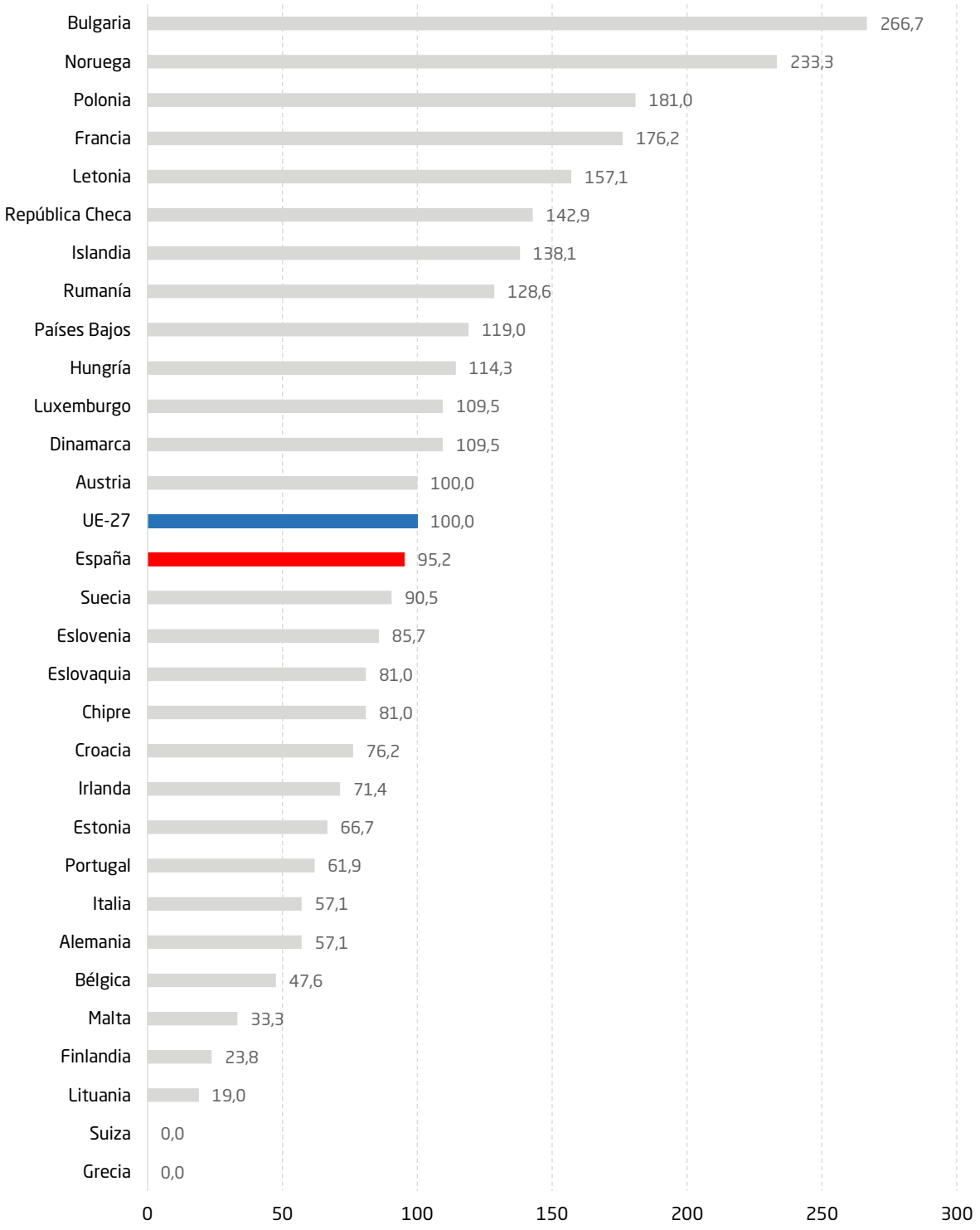
Ahora bien, cuando se compara el porcentaje sobre el PIB del presupuesto de inversión total de las AA. PP. en políticas de vivienda de la economía española con el resto de sus socios comunitarios durante los últimos diez años, se observa que **la economía española se sitúa en línea con la media de los países de la UE-27**, lo que implica que, dados los objetivos marcados por las actuales normativas en cuanto a la disposición de viviendas destinadas a los hogares con menores recursos, así como la situación actual del parque de viviendas destinadas a este fin en comparación con estos países, **es preciso realizar un esfuerzo de mejora de la eficiencia del gasto de estas Administraciones, de tal forma que la participación de la iniciativa privada en estos planes de vivienda debería contemplarse como un requisito imprescindible para el desarrollo de estas actuaciones** (Gráfico 7). Más aún cuando las políticas públicas de vivienda deben adecuarse a un cambio estructural que supone la transición desde un modelo tradicional de promoción-provisión de vivienda protegida en propiedad, más ligado a las necesidades de una determinada coyuntura o a la discrecionalidad política, hacia un modelo de promoción pública de alquiler que requiere de una red de infraestructura habitacional permanente en el tiempo, que permita cumplir con los objetivos sociales de servicios de alojamiento para hogares con dificultades para acceder al mercado del alquiler (Mora, 2024). Y es que, según estimaciones de Culmia (2023), **se estima que «serían necesarias 1,2 millones de viviendas en alquiler para satisfacer la demanda de familias que destinan una cantidad excesiva de su renta al pago del alquiler. De esa cantidad, teniendo en cuenta los ingresos y las tasas de esfuerzo de las familias, un 36,8% debería ser de alquiler público y el resto (761.000 viviendas) tendría que ser promovido por iniciativas público-privadas dado que los requerimientos de financiación para la construcción de estas viviendas superan con creces la capacidad financiera del sector público»** (García Montalvo, Raya y Sala, 2024).

Este cambio de paradigma en el ámbito de la política de vivienda requiere también de una eficiente coordinación entre las Administraciones competentes en este terreno de la política pública que desarrolle plenamente el ámbito de competencias correspondientes a cada una de las mismas. Si se atiende, en los últimos años, a la relación existente entre el volumen de recursos destinados a la promoción de viviendas y fomento de la edificación y el número de viviendas protegidas terminadas en las distintas CC. AA., se observa que **la mayor parte de las viviendas protegidas se concentra en un número reducido de estas Administraciones territoriales, que invierten un volumen de recursos, en proporción, inferior al que realizan otros territorios**.

GRÁFICO 7

Inversión total de las AA. PP. en Promoción de la Vivienda y Fomento de la Edificación

Promedio (2011-2021). % del PIB. UE-27 = 100



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de «General government expenditure by function (COFOG)» de Eurostat.

1.4. Propuestas para la promoción y el fomento de la edificación de vivienda protegida. Los modelos de colaboración público-privada

Tal y como se ha analizado, **la vivienda protegida ha ido perdiendo protagonismo como instrumento de política pública en España si bien persiste un desajuste entre las necesidades de demanda presentes y futuras y la oferta de este tipo de bienes**. Ante todo, cabe destacar que la operativa del libre mercado, junto con el establecimiento de un marco regulatorio e institucional que garantice los derechos de propiedad y fomente la libertad económica, la libertad de empresa y la competencia, es la principal vía para solventar los problemas de la demanda de vivienda, en particular, de las familias o individuos con ingresos más bajos. **Un modelo eficiente y justo de vivienda, además, podría requerir de la provisión pública de oferta de vivienda para aquellas circunstancias específicas, de carácter socioeconómico, por las que los individuos u hogares no pueden satisfacer estas necesidades de servicio de alojamiento**.

Es más, como en cualquier otro proceso de asignación vía mercado, una intervención inadecuada por parte del sector público altera la señal de los precios ocasionando un desajuste mayor entre la demanda y la oferta. De esta forma, más allá de una menor disposición de recursos de las AA. PP. destinados a este tipo de política social, **los poderes públicos pueden actuar en el mercado de la vivienda ocasionando múltiples injerencias que comprometen la garantía y el ejercicio de los derechos de propiedad, impidiendo su libre funcionamiento** fundamentalmente a través de la intervención en el mercado del suelo o en el control de precios, como es el caso del mercado del alquiler.

La intervención pública en el ámbito de la vivienda protegida debería tener como referente solo a los individuos o las familias que son objeto de la protección en materia de vivienda y no el bien que se provee a los mismos. **De esta forma, se reducirían, entre otros, los riesgos inherentes en el desarrollo de la política de vivienda protegida que, en términos de riesgo moral o fraude, pudieran producirse**, y que estarían vinculados, por una parte, a la caracterización del tipo de vivienda, así como a la selección de los colectivos que estarían beneficiados por este tipo de iniciativas. Es más, **de producirse este tipo de «fallos de intervención pública», estos redundarían en un mayor coste de la política social e impondrían una mayor carga a los adquirentes de nuevas viviendas y propietarios del suelo al impedir el ejercicio de su derecho de propiedad y libertad de empresa**, y ahondar más en el desequilibrio entre la oferta y la demanda.

Por otra parte, la oferta pública de vivienda tendría un elevado coste presupuestario, tanto en la promoción de viviendas como en la gestión de los alquileres, si fuera la propia Administración la que directamente acometiera estas actuaciones. **Esta cuestión deja un amplio margen para la participación del sector privado que, históricamente, ha tenido un gran protagonismo en este ámbito de la política pública, a través de distintos mecanismos de colaboración público-privada** en sentido amplio, lo que ha permitido mejoras de eficiencia del gasto público; cuestión fundamental en estos momentos dadas las restricciones presupuestarias actuales y los compromisos de atención presentes y futuros de otro tipo de políticas públicas. **«La subvención pública, además de actuar como acicate de la iniciativa privada, conseguía un efecto multiplicador 1 a 5 en el número de viviendas producidas y una reducción drástica de la necesidad de presupuesto público o de endeudamiento público para esta finalidad»** (Trilla, 2024).

1.4.1. El problema de los precios de la vivienda protegida

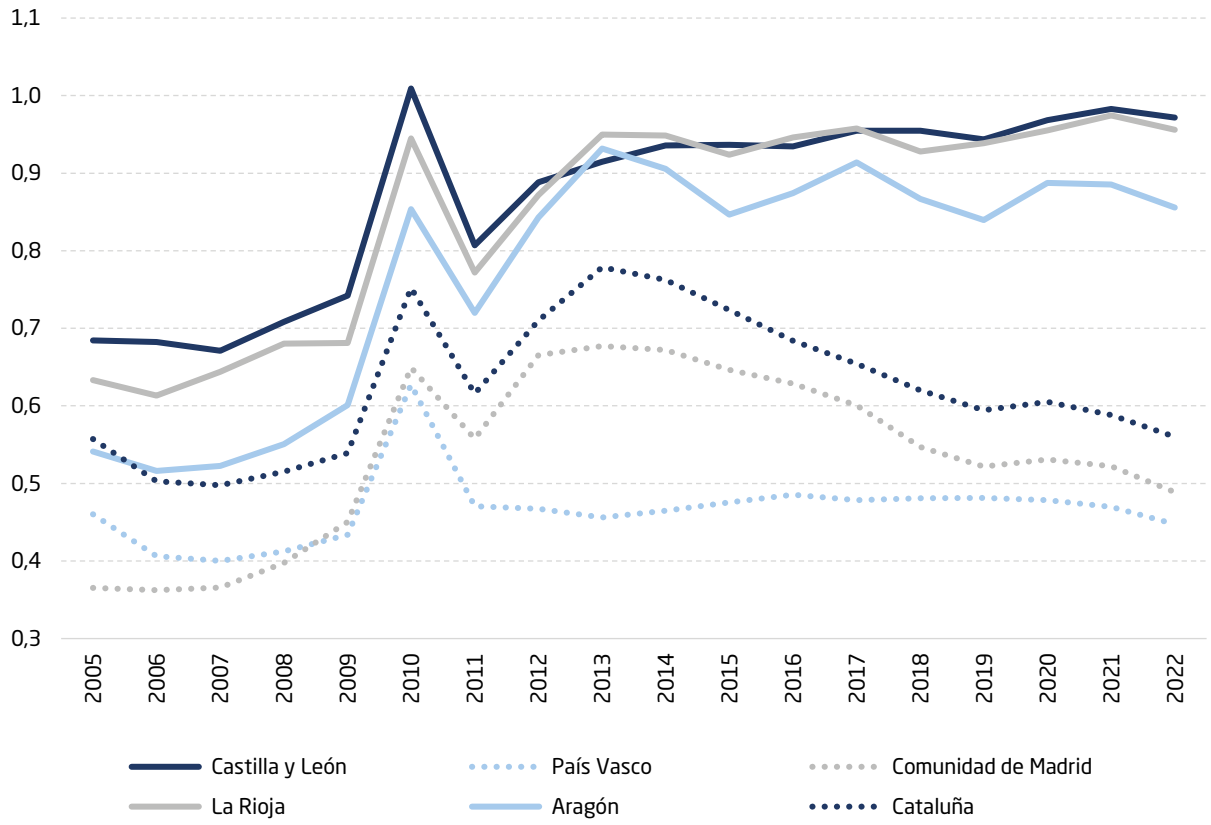
La vivienda protegida destinada a la venta se caracteriza por tener unas particularidades específicas definidas en términos de superficie, acabados, calidad y uso determinado como vivienda habitual y permanente, así como un periodo limitado bajo el nivel de protección y un precio máximo de venta que viene determinado por su localización geográfica. El establecimiento de un precio máximo sobre la vivienda de protección pública por debajo de lo que resultaría del mercado de vivienda libre genera una escasez permanente tanto por el exceso de demanda como por la insuficiencia de la oferta, que se agravaría cuanto mayor fuera la diferencia entre el precio de la vivienda libre y el módulo de la vivienda protegida (Gráfico 8). **Cuanto más se alejen los precios básicos de la vivienda protegida de los de mercado, menor número de promociones de vivienda protegida suele interesar acometer a la iniciativa privada, con la consiguiente contracción de la oferta, llegándose al extremo de que solo se acometan las actuaciones realizadas por promoción pública destinadas a este fin**.

Se establecería, de esta forma, una **estrecha relación entre un mayor diferencial de precios (que desincentiva la oferta) y una menor necesidad de viviendas protegidas**. De hecho, **los límites de precios hacen que solo sean viables las promociones en las zonas donde el precio de la vivienda protegida se acerca al de la libre**, produciéndose, así, la paradoja de que, en proporción al número de habitantes de cada comunidad autónoma, la vivienda protegida se concentra en localidades más despobladas (Izquierdo, Blasco y Recio, 2009). Por ello, el precio debe ser inferior al de la vivienda libre, pero no tan bajo que desincentive la oferta.

En la actualidad, **el aumento de los costes de la energía y de las materias primas vinculadas a la construcción de estos inmuebles ha agravado la situación al no poder repercutir este incremento en el precio final del inmueble**. El sector privado asume estas restricciones limitando las promociones de este tipo de viviendas en suelo exclusivamente público. Este componente, el suelo, es, además, un obstáculo relevante para el desarrollo de la vivienda protegida dada la regulación que determina su utilización. «Estas actuaciones se encauzan mediante el urbanismo, que, como es bien sabido, es una competencia transferida por el Estado a las comunidades autónomas (CC. AA.), que son las que tienen competencia exclusiva en materia de urbanismo y vivienda, siempre que así estuviera recogido en sus respectivos Estatutos de Autonomía, de forma que al Estado solo le corresponden competencias residuales, en concreto las condiciones básicas, la legislación básica» (Salcedo, 2024).

GRÁFICO 8

Proporción del precio de la vivienda protegida respecto al precio de la vivienda libre



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos del «Valor tasado medio de vivienda protegida y Valor tasado medio de vivienda libre» del Ministerio de Vivienda.

Por su parte, este efecto se agrava por las normativas que establecen reservas obligatorias de suelo, que oscilan entre el 30% y el 40% en suelo urbanizable y entre el 10% y el 20% en suelo urbano no consolidado, dependiendo de la ubicación geográfica del mismo. Más allá de vulnerar el contenido de los derechos de propiedad, estas regulaciones repercuten sobre el precio de este factor determinante para la provisión de viviendas, ocasionando una mayor divergencia entre el módulo y el precio de la vivienda libre y, por lo tanto, aumentando, de esta forma, los grupos de población que más necesitan este tipo de construcciones residenciales.

En la actualidad, **el aumento de los costos relacionados con la construcción y los materiales representa un desafío significativo, elevando los precios de la vivienda a niveles que plantean dificultades**. Como se ha mencionado anteriormente, **esta carga no puede ser transferida al módulo (el precio máximo al que se puede vender la VPO) de la vivienda protegida, ya que está establecido por ley y se encuentra desactualizado en varias comunidades autónomas**.

En consecuencia, **sería fundamental que, por un lado, se liberase más suelo para el uso urbanizable, sin que la función social sea prevalente en su destino y, en el caso de la vivienda protegida, se aproximaran los módulos actuales al precio de la vivienda libre, recuperando,**

en todo caso, las subvenciones y mejoras en el acceso y las condiciones de financiación para los promotores privados que desarrollaran este tipo de infraestructuras.

1.4.2. El problema de selección de la demanda de vivienda protegida

Otro aspecto crítico que amplifica el desajuste entre la oferta y la demanda de vivienda protegida radica en los **procesos de asignación y adjudicación de estas viviendas, en cuanto al criterio de selección de los hogares que disponen de este tipo de inmuebles a lo largo de los años**. En este sentido, los criterios más frecuentes para otorgar viviendas protegidas se basan, fundamentalmente, en la utilización de este bien como residencia habitual y permanente, la no disposición en pleno dominio de otras viviendas, aunque con excepciones para determinados casos y umbrales de ingresos familiares que se determinan a través de un porcentaje del IPREM, sin considerar otros factores relacionados con los ingresos que puedan percibirse, o ciclo vital, así como el número de integrantes de estos hogares. **Este umbral de ingresos máximos de la unidad familiar se sitúa en torno a 5,5 veces el IPREM y puede alcanzar, en algunos casos específicos de vivienda protegida, hasta 7,5 veces este indicador**.

Por lo tanto, dependiendo de la disponibilidad de oferta protegida, **el número máximo de hogares que potencialmente podría tener acceso a este tipo de vivienda es del 76% del total, magnitud que es muy superior al 0,1% de hogares que finalmente disponen de este tipo de construcción residencial en la práctica**. Ante esta presión de la demanda, las Administraciones crearon registros públicos de solicitantes de viviendas, con el fin de establecer sistemas de adjudicación discrecional entre estos, a partir de sorteos u otros baremos que suponen una adjudicación que no garantizaría que este tipo de viviendas se destinaran a los hogares más necesitados.

De igual forma, estos criterios de selección no evalúan la evolución futura de la situación económica de los beneficiarios a lo largo de su ciclo vital, lo que puede resultar en ineficiencias al asignar la vivienda a aquellos que menos la precisan. Por ejemplo, **sería más equitativo que los ingresos del hogar se dividieran entre el número de integrantes y que fuera este baremo de renta el que se utilizara para la adjudicación de viviendas protegidas priorizando a las familias con mayores cargas, lo que parece mejor para el interés general, a la vez que aumentaría el número de individuos totales que se beneficiarían de este régimen** (Izquierdo, Blasco y Recio, 2009).

1.4.3. La colaboración público-privada como vía para la provisión de viviendas de alquiler social

Considerando todos estos condicionantes, **una acción más efectiva de los poderes públicos debería orientar sus esfuerzos en la vivienda de alquiler, ya que esta resolvería, en gran medida, algunos de los problemas planteados sobre la vivienda protegida en propiedad, incrementando la accesibilidad de los hogares con mayores dificultades para satisfacer sus necesidades de alojamiento**. De igual forma, «se unen los cambios sociales de tendencias en el acceso a la vivienda y la dificultad de acceso al crédito para comprar una vivienda de una amplia capa

de la sociedad, que hacen que la tradicional promoción-provisión de vivienda pública se esté transformando obligatoriamente, por una necesidad no ya coyuntural sino estructural, en promoción pública en alquiler para conseguir proveer al país de lo que podríamos denominar una red de infraestructura habitacional que permanezca en el tiempo, superando idas y venidas de gobiernos de distinto signo político» (Mora, 2024).

En la actualidad, tal y como se establece en el preámbulo de la Ley 12/2023, de 24 de mayo (BOE, 2023), por el derecho a la vivienda, existe un **parque de vivienda social**, considerando como tal, exclusivamente, la vivienda en alquiler de titularidad pública, situado en el entorno de las 290.000 viviendas. **Este parque apenas ofrecería cobertura a un 1,6% de los hogares que habitan en España**.

En este sentido, **destaca el «Programa de construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes», que cuenta con 1.000 millones de euros del Mecanismo de Recuperación y Resiliciencia (MRR) aprobado por la UE, así como los fondos movilizados por la Adenda del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)**, que establece el desarrollo de una nueva inversión, línea de préstamos ICO para ampliar la vivienda social, con una dotación de 4.000 millones de euros, y que permitiría la construcción de más de 40.000 viviendas públicas y privadas destinadas al alquiler asequible. En particular, **Sareb destaca por tres grandes proyectos que ha puesto en marcha con la aplicación del principio de Sostenibilidad y Utilidad Social**: el programa de alquiler social con acompañamiento, que ya han firmado más de 6.000 hogares vulnerables; la puesta a disposición de las Administraciones públicas en régimen de compraventa de hasta 21.000 viviendas; y un programa de cesión de suelos para promover hasta 15.000 viviendas en régimen de alquiler asequible bajo fórmulas de colaboración público-privada (Torres, 2024).

El desarrollo de todas estas iniciativas requiere de una amplia implicación del sector privado. Según García Montalvo, Raya y Sala (2024), «la construcción de las viviendas en alquiler necesarias para satisfacer la demanda, y acercar la proporción de vivienda en alquiler en España a los niveles del resto de los países desarrollados, requiere de unos recursos financieros ingentes que no están al alcance del sector público. **Por este motivo es importante la colaboración público-privada en el sector inmobiliario**».

A pesar de esto, una clara inclinación de la política de vivienda hacia la promoción del alquiler se enfrenta a serios problemas estructurales como son las dificultades de financiación y la falta de experiencia por parte de las Administraciones en la gestión del modelo de colaboración público-privada. Esta situación, efectivamente, se convierte en un obstáculo, limitando la capacidad de respuesta ante la creciente demanda de este tipo de viviendas. **Para ello es obligado incorporar suelo privado en las fórmulas de colaboración público-privada junto con planes que pongan a disposición de la Administración vivienda ya existente de segunda mano**.

Desde el ámbito de la iniciativa privada, las empresas se encuentran con distintos problemas que desincentivan la participación en estos procesos de colaboración. En primer lugar,

junto con el encarecimiento de los costes de producción y la limitación de los módulos ya detallados, subyacen determinados problemas de financiación que están relacionados con el cambio en la modalidad de acceso —de compra a alquiler— al desaparecer las preventas y dispersar el riesgo con la subrogación del crédito promotor entre los adquirentes, lo que implica una mayor disposición de recursos propios para acometer estas actuaciones, imponiendo una barrera de capital insalvable para una mayor parte de pequeños y medianos promotores. Adicionalmente esta iniciativa se ve limitada por el elevado coste fiscal que supone tanto la construcción como la tenencia de este tipo de inmuebles. «Sorprende constatar que alrededor de un 45% (o más si hay un canon) de lo que paga un arrendatario de una vivienda en derecho de superficie va destinado a cubrir cuestiones de carácter fiscal y patrimonial» (García Montalvo, Raya y Sala, 2024).

En este sentido, **el modelo concesional sería una referencia óptima para la provisión de este tipo de viviendas en la modalidad de colaboración público-privada, entendiendo esta como una asociación público-privada destinada a proveer de una infraestructura pública de viviendas, con carácter estable y una utilidad social concreta, con marcado carácter de servicio público destinado a los hogares con mayor dificultad de acceso a los servicios de alojamiento que proporciona la vivienda social**.

En este tipo de modelo el sector privado participaría en todas las etapas del proyecto, bajo la supervisión de los poderes públicos, asumiendo un mayor nivel de riesgo. El sector público otorga, en este caso, un derecho de superficie al concesionario para la promoción y gestión de las viviendas conforme una serie de requisitos vinculados al tipo de vivienda social, esto es, un módulo de protección oficial y condicionantes de ingresos para los adjudicatarios de las viviendas. «**Conceptual y jurídicamente esta tendencia podría alinearse con las figuras del contrato público de gestión indirecta de un servicio público o del contrato de concesión de obras públicas, a pesar de que (…) la provisión de vivienda no puede considerarse un servicio público en nuestro ordenamiento jurídico» (Mora, 2024), para lo que sería necesario adaptar el marco de contrato de concesión de obra pública con algunas modificaciones sustanciales en materia de vivienda**.

De igual forma, **estos cambios regulatorios activarían «otras palancas de financiación, directas o indirectas, para estos procesos** como, por ejemplo, compromisos de subvenciones locales, exenciones o bonificaciones en impuestos locales o acuerdos estratégicos en el periodo de gestión de las viviendas en materias como el acompañamiento social o la mediación en casos de vulnerabilidad, puntos estos que, inicialmente, pueden parecer baladíes pero que se tornan críticos para la parte privada, ya que influyen directamente en sus ratios previstos de morosidad, impagos y rotaciones, parámetros estos esenciales en un *cash-flow* operativo de un activo en alquiler» (Mora, 2024).

Por último, **en aras de completar la colaboración público-privada en el ámbito de la vivienda social, deberían aprobarse planes que pusieran a disposición de la Administración vivienda ya existente de segunda mano para este fin y que dieran cabida a la participación de grandes**

tenedores de fondos de inversión, entidades de gestión de activos, fondos de capital riesgo y fondos de titulización de activos que son titulares de estas viviendas.

Estos programas tendrían por objeto la cesión en arrendamiento, por un plazo mínimo de 25 años, de las viviendas de titularidad de los grandes tenedores que se acojan al mismo, a las comunidades autónomas donde radiquen, para su subarriendo como vivienda asequible, a un precio inferior en un 20% al que resulte del índice de referencia del precio de alquiler de vivienda a que se refiere la Disposición Adicional segunda del Real Decreto Ley 7/2019, de 1 de marzo (BOE, 2019), o al autonómico que resulta de aplicación. De igual forma, en el supuesto de inmuebles deteriorados o inacabados, la Administración autonómica que asumiera la ejecución del programada podría acometer su rehabilitación o la finalización de la construcción, acordándose, en dicho caso, la contraprestación mediante la ampliación del plazo de arrendamiento o en forma monetaria. **Este también incluiría los términos económicos de la cesión en arrendamiento de la vivienda, la financiación por parte del Estado, así como los eventuales beneficios fiscales que procedieran para su impulso mediante la modificación de la correspondiente legislación tributaria** (véase Recuadro 1).

RECUADRO 1

Propuesta de Programa de colaboración público-privada para la puesta a disposición de viviendas de titularidad de grandes tenedores fondos de inversión, entidades de gestión de activos, fondos de capital riesgo y fondos de titulización de activos

Es pública y notoria la escasa dimensión de los parques públicos de vivienda en España. Se trata de una circunstancia que ha sido reconocida incluso por el Legislador en el preámbulo de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (LDV):

«En el título III se establece la regulación del régimen jurídico básico de los parques públicos de vivienda, una de las apuestas más significativas de esta ley. Dichos parques públicos, casi inexistentes en España si se comparan con la media de la Unión Europea, son fundamentales para garantizar el acceso a una vivienda digna y adecuada a amplios grupos sociales y para poder paliar los efectos de los graves desajustes del mercado. Según las últimas estimaciones del Observatorio de Vivienda y Suelo del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, se puede señalar que en España existe un parque de vivienda social, considerando como tal, exclusivamente, la vivienda en alquiler de titularidad pública, situado en el entorno de las 290.000 viviendas. De las cuales, unas 180.000 son de titularidad de las comunidades autónomas y entidades dependientes, y otras 110.000 viviendas son de titularidad de los ayuntamientos y entidades dependientes. Este parque de 290.000 viviendas sociales apenas ofrece cobertura a un 1,6% de los 18,6 millones de hogares que habitan en España, lo que contrasta con los porcentajes sensiblemente superiores al 15% registrados en algunos de los principales países de nuestro entorno, como Francia, el Reino Unido, Suecia, los Países Bajos, Austria o Dinamarca, considerando el total del parque de vivienda social.

Esta insuficiencia de los parques públicos de vivienda explica, en buena medida, las extraordinarias dificultades de amplias capas de la población para disponer de una vivienda que se adapte a sus necesidades y a sus capacidades económicas. Tal es el caso, por ejemplo, de las personas jóvenes que tienen que retrasar la edad de emancipación por sus dificultades para la incorporación al mercado de trabajo y el acceso a la vivienda. [...] Merecen también especial consideración las personas que, a consecuencia de la crisis económica o en el contexto de la crisis sanitaria derivada de la pandemia, han perdido la vivienda que habitaban; los hogares monoparentales, en notable aumento; los de personas mayores, especialmente mujeres; con bajos ingresos; las personas sin hogar y todos aquellos colectivos que no pueden satisfacer su necesidad de vivienda en las condiciones del mercado. [...]

En este contexto, la ley apuesta por unos parques públicos que se nutrirán del desarrollo urbanístico y edificatorio de suelos de titularidad pública, para lo que pueden contar con fórmulas de colaboración público-privada [...]» (epígrafe III) (el subrayado es añadido).

En estas reflexiones del preámbulo de la LDV se concretan dos de los fines de las políticas públicas de vivienda que aparecen recogidos en su artículo 2: por un lado, «favorecer el desarrollo, gestión y mantenimiento de los parques públicos de vivienda para asegurar una oferta significativa y estable de viviendas dignas y adecuadas a los sectores sociales con mayores dificultades de acceso a una vivienda en el mercado» [apartado f)]; y, por el otro, «lograr la máxima eficiencia en la gestión de los recursos disponibles para favorecer el acceso a una vivienda digna y adecuada, fomentando, en su caso, las fórmulas de colaboración público-privada» [apartado j)].

Así, el artículo 27.1 de la LDV establece en su segundo párrafo que, «a través de los planes estatales de vivienda y otras medidas complementarias adoptadas en el ámbito de las diferentes políticas públicas sectoriales, se

incentivará la conservación, mejora y ampliación de los parques públicos de vivienda, estableciéndose para ello objetivos específicos en relación con el número de hogares de cada ámbito territorial, y otras variables territoriales, sociales y económicas». Además, en cuanto a estos «objetivos específicos», el apartado 1 de la disposición transitoria 2.ª de la LDV estipula «como referencia general el compromiso de alcanzar, en el plazo de 20 años, un parque mínimo de viviendas destinadas a políticas sociales del 20 por ciento respecto al total de hogares que residen en aquellos municipios en los que se hayan declarado zonas de mercado residencial tensionado». En el caso de Cataluña, mediante la Resolución TER/2940/2023, de 11 de agosto, se han declarado zonas de mercado residencial tensionado un total de 140 municipios, donde viven 6.280.897 personas, lo que representa el 80,6% del total de la población de la comunidad autónoma. Hasta la fecha, se trata de las únicas zonas de mercado residencial tensionado que se han declarado.

Parece evidente que un objetivo tan ambicioso —incrementar en los próximos 20 años los parques públicos de vivienda del 1,6 al 20% con respecto al total de hogares— no podrá ser logrado únicamente a través de la iniciativa pública. Lo atestigua la experiencia previa a la LDV y también parece haberlo asumido esta reciente norma. En efecto, más allá de los fines de las políticas públicas de vivienda que antes hemos citado, al enumerar los criterios orientadores en la gestión de los parques públicos de vivienda, el artículo 28.1.b) de la LDV faculta a las Administraciones Públicas para «otorgar derechos de superficie o concesiones administrativas a terceros para que edifiquen, rehabiliten y/o gestionen viviendas del parque público, siempre que quede garantizada la titularidad pública del suelo, mediante los correspondientes procedimientos que garanticen la transparencia y pública concurrencia en la concesión de estos derechos».

España necesita, por tanto, movilizar grandes cantidades de suelo finalista en los próximos años para cumplir con las necesidades de oferta de vivienda libre o de protección.

Para ello es mandatorio incorporar suelo privado en las fórmulas de colaboración público-privada junto con planes que pongan a disposición de la Administración vivienda ya existente de segunda mano. En relación con este último punto, es necesario que la normativa en materia de vivienda recoja el siguiente modelo basado en experiencias europeas y que se reproduce a continuación:

1. Mediante Orden del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana se incorporará al Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025 regulado en el Real Decreto 42/2022 de 18 de enero, un nuevo programa para fomentar la puesta a disposición de viviendas de determinados grandes tenedores para su alquiler como vivienda asequible o social denominado «Programa de colaboración público-privada para la puesta a disposición de viviendas de titularidad de grandes tenedores fondos de inversión, entidades de gestión de activos, fondos de capital riesgo y fondos de titulización de activos».
2. Este programa tendrá por objeto la cesión en arrendamiento por un plazo mínimo de 25 años de las viviendas de titularidad de los grandes tenedores a que se refiere el artículo anterior que se acojan al programa, a las comunidades autónomas donde radiquen, para su subarriendo como vivienda asequible, a un precio inferior en un 20% al que resulte del índice de referencia del precio de alquiler de vivienda a que se refiere la Disposición Adicional segunda del Real Decreto Ley 7/2019 de 1 de marzo, o al autonómico que resulta de aplicación. En el supuesto de inmuebles deteriorados o inacabados, la Administración autonómica que asuma la ejecución del programa podrá asumir su rehabilitación o finalización de la construcción, acordando el Programa en dicho caso la contraprestación mediante la ampliación del plazo de arrendamiento o en

forma monetaria. El programa preverá una o varias convocatorias públicas por parte de las comunidades autónomas, de concurrencia voluntaria por parte de los grandes tenedores.

3. El Programa incluirá los términos económicos de la cesión en arrendamiento de la vivienda, la financiación por parte del Estado del programa y los eventuales beneficios fiscales que procedan mediante la modificación de la correspondiente legislación tributaria.

De esta forma, en todo el texto se encuentra presente la colaboración público-privada que se entiende que debe restringirse exclusivamente a esta habilitación genérica.

En cuanto a la puesta a disposición de suelo, debe analizarse la viabilidad jurídica de una propuesta en que: (i) el suelo sea privado, (ii) el propietario elabore el proyecto constructivo y proceda a ejecutar las obras de edificación asumiendo el riesgo de la obra y (iii) posteriormente explote el activo mediante el alquiler de las viviendas.

En este caso, obviamente debe existir aportación pública (también existe en algunos casos de colaboración con suelo público), que puede tener diversas concreciones. También puede variar el momento en que el activo se incorpore al patrimonio público. Puede ser en el momento en el que finaliza la ejecución de obra de edificación estableciendo una cesión de uso o alquiler del conjunto. O bien se puede producir la adquisición del activo por parte del sector público al final del período contractual. La aportación económica pública (que, en este caso, es imprescindible) puede implicar eliminar por completo el riesgo de demanda en la explotación estableciéndose un pago fijo en función del valor del activo, de la inversión en obra, del coste del mantenimiento. O bien la aportación económica pública se fije en el tramo necesario para cubrir el diferencial entre el ingreso derivado de la explotación y todos los costes a asumir sin eliminar por completo el riesgo de demanda de la explotación.

2. España en el Índice Internacional de Derechos de Propiedad

La consecución de un marco regulatorio e institucional que asegure el **derecho a la propiedad, la seguridad jurídica y la calidad de la norma** debe ser prioritario en los objetivos de una política económica orientada al **estímulo de las inversiones privadas, al crecimiento de la productividad y a la mejora de los niveles de bienestar de una sociedad**. A su vez, estas condiciones son necesarias, aunque no suficientes, para asegurar que la introducción de reformas estructurales pueda maximizar sus efectos sobre el crecimiento potencial y, por ende, sobre las posibilidades de **asegurar un mayor crecimiento de la actividad económica y del empleo en el largo plazo**.

El papel que desempeña el aseguramiento o protección de los derechos de la propiedad, entendidos estos como el conjunto de normativas, usos y costumbres, tanto formales como informales, que determinan cómo los individuos acceden a los medios necesarios y cuál es el rango posible de usos alternativos de los mismos, para conseguir sus fines en una economía avanzada, es crucial para la favorable evolución de la actividad productiva (Saleh, J., 2004). **Los incentivos que genera una estructura institucional y normativa en la que se definen, se aseguran y se transmiten los derechos de propiedad en la sociedad determinan el grado de desarrollo y especialización de las actividades empresariales y, por lo tanto, tienen un efecto directo y significativo sobre la productividad total de una economía**.

En relación con lo anterior, cabe señalar que **una de las principales características que determinan la capacidad competitiva de las economías de mercado, predominantes a nivel global en la actualidad, es la protección de los derechos de propiedad**. Estos derechos otorgan la posibilidad a un individuo de ser propietario, usar, transferir y contratar un bien o activo. Dada la continua evolución de los diferentes usos de los activos o recursos que pueden ser objeto de protección por un derecho de propiedad, así como de sus distintas tipologías, estos pueden verse limitados por restricciones legales o institucionales. De igual forma, el contexto socioeconómico e institucional genera una constante evolución de los derechos de propiedad y, por todo ello, **es imprescindible establecer un marco regulatorio que se adapte ante estas realidades y promueva una correcta definición y protección de los mismos**, de tal forma que se consigan impactos positivos sobre el crecimiento a largo plazo de la economía. De otra forma, si este entorno regulatorio no es capaz de recoger la dinámica de los derechos de propiedad en cuanto a su adecuada definición, delimitación o protección, los agentes económicos no contarán con los suficientes incentivos y se perderá eficiencia y eficacia en la asignación de recursos a través del mercado, redundando, de igual forma, en pérdidas de bienestar y equidad en la sociedad.

En concreto, **estos derechos son un elemento imprescindible a la hora de facilitar la actividad empresarial en un sistema económico complejo e interrelacionado**, en donde aparecen, entre otros, problemas y costes vinculados con las asimetrías de información y costes de transacción que producen estructuras sub-óptimas en cuanto al tamaño y a la eficiencia de las actividades productivas.

El desarrollo de un marco institucional y regulatorio que asegure la protección de los derechos de propiedad promueve los procesos de acumulación de capital al reducir la incertidumbre sobre la rentabilidad esperada de dichos procesos, esto es, minimiza la posibilidad de que se produzcan situaciones en las que se detraiga parte del capital o de los rendimientos de las inversiones; o bien favorece la posibilidad de contar con los *inputs* económicos y financieros necesarios para el desarrollo de la actividad productiva a un coste previo estimado y que acompañan a las inversiones comprometidas. Asimismo, estas instituciones y regulaciones mejoran las condiciones de transferencia de estos derechos de propiedad a terceros, conforme criterios estrictamente económicos y financieros, de tal forma que **se asegura que los recursos productivos estén en manos de aquellos agentes que puedan extraer el máximo rendimiento de los mismos**.

2.1. Implicaciones de la protección de los derechos de propiedad sobre la economía

La efectividad de la protección otorgada por los derechos de propiedad está directamente relacionada con numerosos conceptos económicamente relevantes. En primer lugar, conllevan que las estructuras de propiedad estén definidas correctamente, lo que redunda en una mejor gestión de la producción, por ejemplo, al separar la figura del propietario de la figura del administrador o usufructuario. De igual forma, los mercados de alquiler también están plenamente determinados por el diseño e implementación de los derechos de propiedad en la economía.

En este sentido, **se ha de destacar la vinculación que tiene la protección de los derechos de propiedad con una de las variables más determinantes del ciclo económico, como es el ahorro**. El ahorro cumple un papel fundamental en el progreso económico y en el bienestar social. A nivel macro, **permite incrementar la inversión y la innovación** (mejora en la forma de hacer las cosas y eficiencia en los procesos), y, por lo tanto, **favorece el crecimiento de la productividad, la actividad económica y el empleo** a lo largo del tiempo. Además, cuando este ahorro se canaliza a través de los mercados financieros contribuye a un mayor desarrollo de estos, mejorando su liquidez y su funcionamiento, lo que, a su vez, da lugar a una asignación de capital más eficiente. Al mismo tiempo, a nivel micro, **el ahorro permite** (i) **un consumo estable a lo largo del ciclo de vida** (con un mayor ahorro en las etapas intermedias de mayor generación de rentas, capitalizándose de cara a la etapa de jubilación); (ii) **adquirir bienes duraderos**, que requieren normalmente ahorro previo y deuda, que no es más que ahorro presente de un tercero; (iii) **constituir una herencia** para dejar un colchón económico a los descendientes, o (iv) **protegerse en momentos de incertidumbre** —el llamado ahorro por motivo precaución—.[3]

De igual forma, **esta variable condiciona la creación de capital físico en el futuro al fundamentar las posibilidades de inversión** y, por tanto, tiene un papel relevante a la hora de potenciar el crecimiento económico a largo plazo, al ampliar la frontera de las posibilidades de producción. El establecimiento de un marco regulatorio e institucional sobre los derechos

[3] CEIM (2020), «La tributación del ahorro y su incidencia en la reactivación económica desde la perspectiva de la competitividad regional».

de propiedad determinado no solo condiciona la acumulación de recursos económicos vía ahorro, sino que también puede supeditar su materialización en cierto tipo de activos que aseguran su valor a lo largo del tiempo.

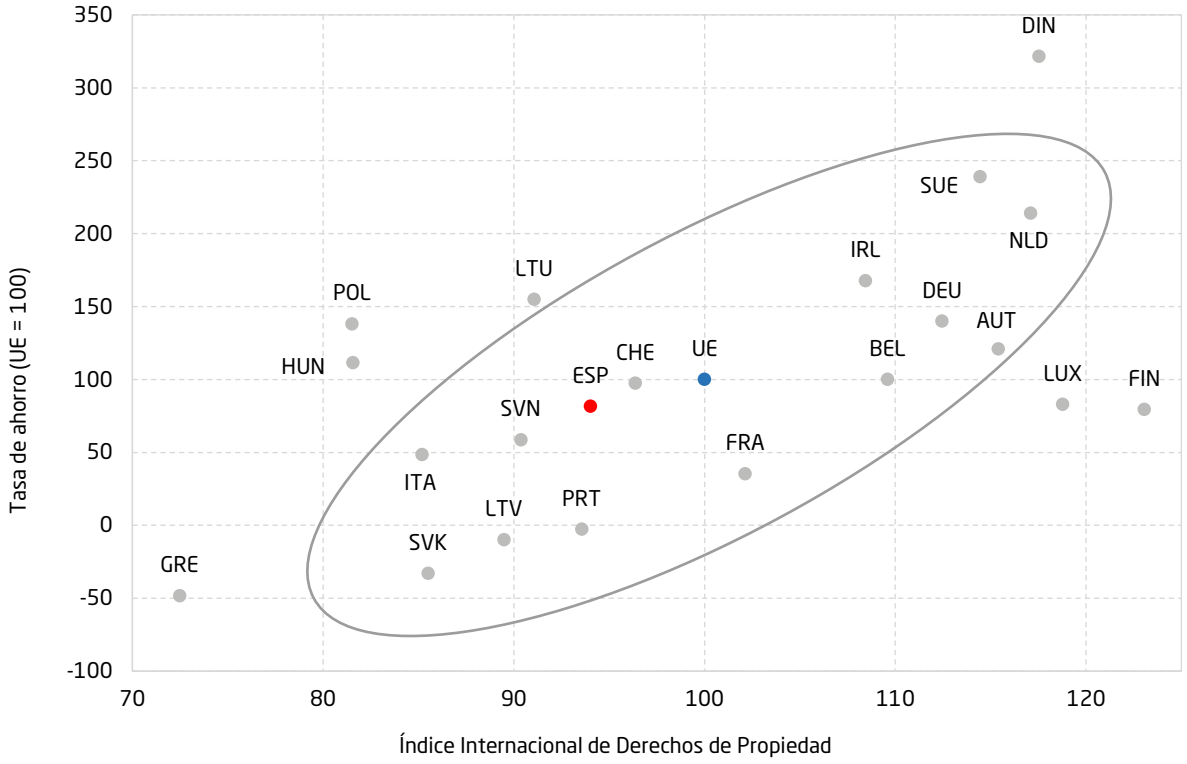
Tal y como se constata en el Gráfico 9, **de acuerdo con la evidencia empírica para la Unión Europa, se puede afirmar que existe una vinculación positiva entre ambas variables**. En este sentido, Dinamarca, Suecia y los Países Bajos destacan como unos de los países con mayores tasas de ahorro de la Unión Europea, siendo, además, los miembros que más protegen los derechos de propiedad. En el caso contrario se encuentran Grecia y Eslovaquia, presentando ambos las dos peores posiciones para ambas variables, con una menor protección de los derechos de propiedad para sus ciudadanos.

En el caso de España nos encontramos en una posición inferior a la media europea en ambas variables, poniendo de manifiesto la necesidad de mejorar la protección de los derechos de propiedad como vía de impulso a una mayor acumulación de ahorro en proporción a la renta disponible, eliminando cualquier traba adicional sobre estos derechos como, por ejemplo, el establecimiento de una fiscalidad confiscatoria que grava en exceso el ahorro.

GRÁFICO 9

Relación entre el Índice Internacional de Derechos de Propiedad y la tasa de ahorro de los países de la Unión Europea

Año 2022. Promedio de la Unión Europea = 100



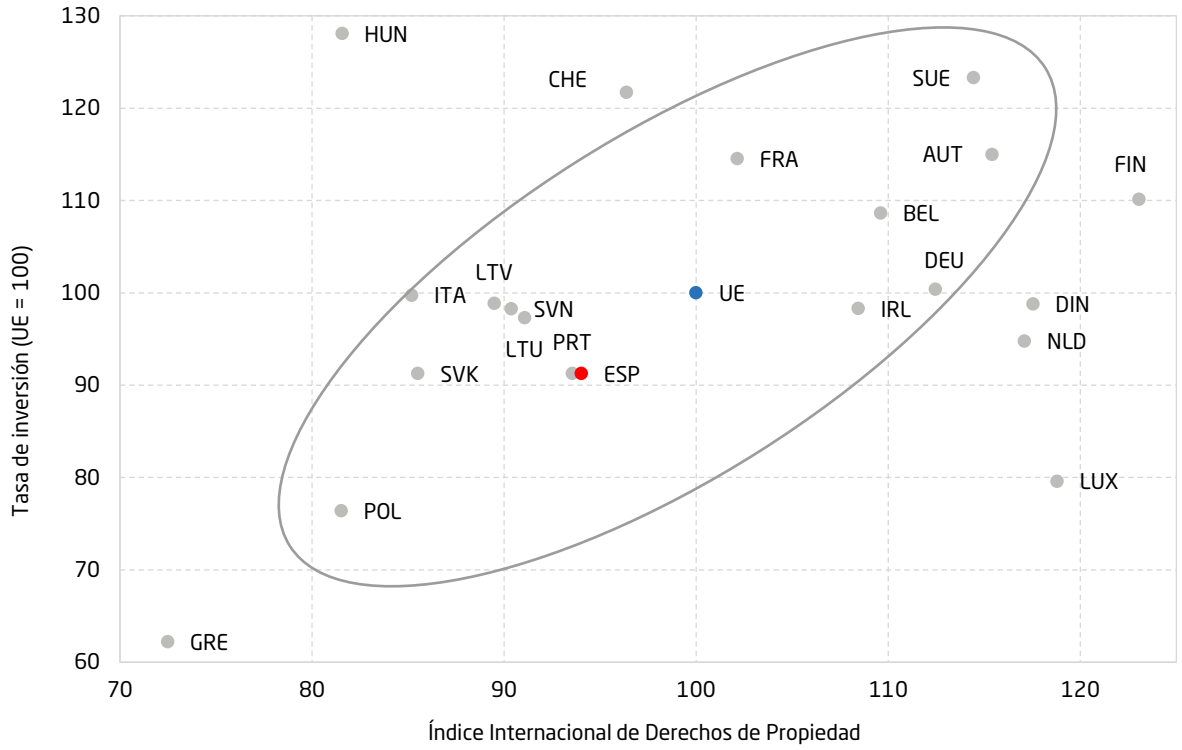
Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de «National Accounts at a Glance, 2022 (enero 2024)» de la OCDE.

Tal y como se ha mencionado previamente, la protección del derecho de propiedad es uno de los aspectos más relevantes en la toma de decisiones de inversión, por lo que, **si el marco de protección de los derechos de propiedad es inadecuado, los inversores tendrán que afrontar una prima de riesgo adicional con el consecuente coste y minoración de rendimientos esperados, o bien se verán desincentivados para realizar inversiones en el tejido productivo de la economía**. Respecto a esta cuestión, numerosos estudios han comprobado la fuerte relación positiva existente entre las tasas de inversión de un país y la calidad de la protección de los derechos de propiedad (Kerekes y Williamson, 2008; Svensson, 1998; Torstensson, 1994). De igual forma, en distintos estudios se ha contrastado que **la protección del derecho de propiedad es uno de los principales elementos que favorecen la inversión extranjera** (Lin *et al.*, 2019), por lo que, si en una economía se introducen medidas que comprometen la protección de los derechos de propiedad o se deteriora el grado de protección de los mismos, el riesgo país se tensionará y, por lo tanto, la competitividad nacional en el exterior se verá perjudicada, exigiendo los inversores extranjeros una mayor rentabilidad de los proyectos de inversión nacionales.

GRÁFICO 10

Relación entre el Índice Internacional de Derechos de Propiedad y la tasa de inversión de los países de la Unión Europea

Año 2022. Promedio de la Unión Europea = 100



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de Eurostat.

A partir de los resultados del Gráfico 10 se puede inferir que la existencia de un marco regulatorio que incentiva la protección de los derechos de propiedad privada está relacionada con la tasa de inversión en una economía, de tal forma que **aquellos países que presentan un mayor aseguramiento de los derechos de propiedad registran mayores niveles de tasa de inversión**.

En el marco de la Unión Europea, los países que destacan por presentar mejores resultados en cuanto a los derechos de propiedad y a la par obtienen elevadas tasas de inversión son tanto países nórdicos (Suecia y Finlandia) como centroeuropeos (Alemania, Austria, Francia y Bélgica). Por su parte, **los países del sur de Europa (Portugal, Italia, España y Grecia) presentan unas posiciones rezagadas en cuanto a protección del derecho de propiedad**, lo cual implica mayores obstáculos sobre sus inversiones.

La situación de España respecto a este ámbito es de clara desventaja, al presentar posiciones bajas para ambas variables, quedando así por debajo de la media europea y lejos de las principales economías de la UE. Se pone de manifiesto la necesidad de incrementar la protección de los derechos de propiedad como prerrequisito para el fomento y la atracción de la inversión empresarial en nuestro país. De esta forma, no solo se mejorará nuestra competitividad, sino que se potenciará el crecimiento a largo plazo y la senda de convergencia en términos de renta per cápita con los países europeos más desarrollados.

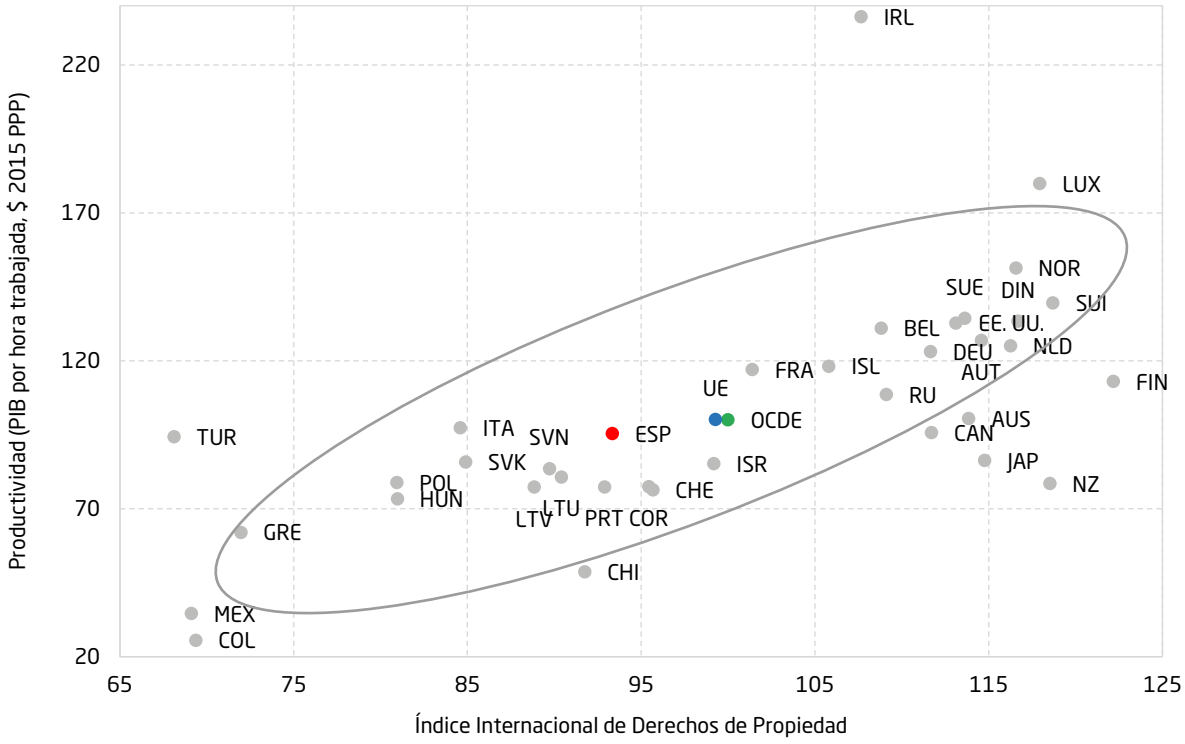
Tal y como se mencionó anteriormente, la conformación de un entorno regulatorio e institucional en el que predomina la protección de los derechos de propiedad permite que la asignación de recursos vía mercado se produzca, en mayor medida, con criterios económicos y sea más eficiente. **Los incentivos que se derivan de la competencia determinan un mayor grado de desarrollo y de especialización de las actividades empresariales y, por lo tanto, tienen un efecto directo y significativo sobre la mejora de la productividad de una economía**.

El Gráfico 11 muestra dicha relación, esto es, **las economías desarrolladas que mejor marco regulatorio e institucional poseen, para el ejercicio y la protección de los derechos de propiedad, obtienen los índices de productividad más elevados**.

GRÁFICO 11

Relación entre el Índice Internacional de Derechos de Propiedad y la productividad de los países de la OCDE

Año 2022. Promedio de la OCDE = 100



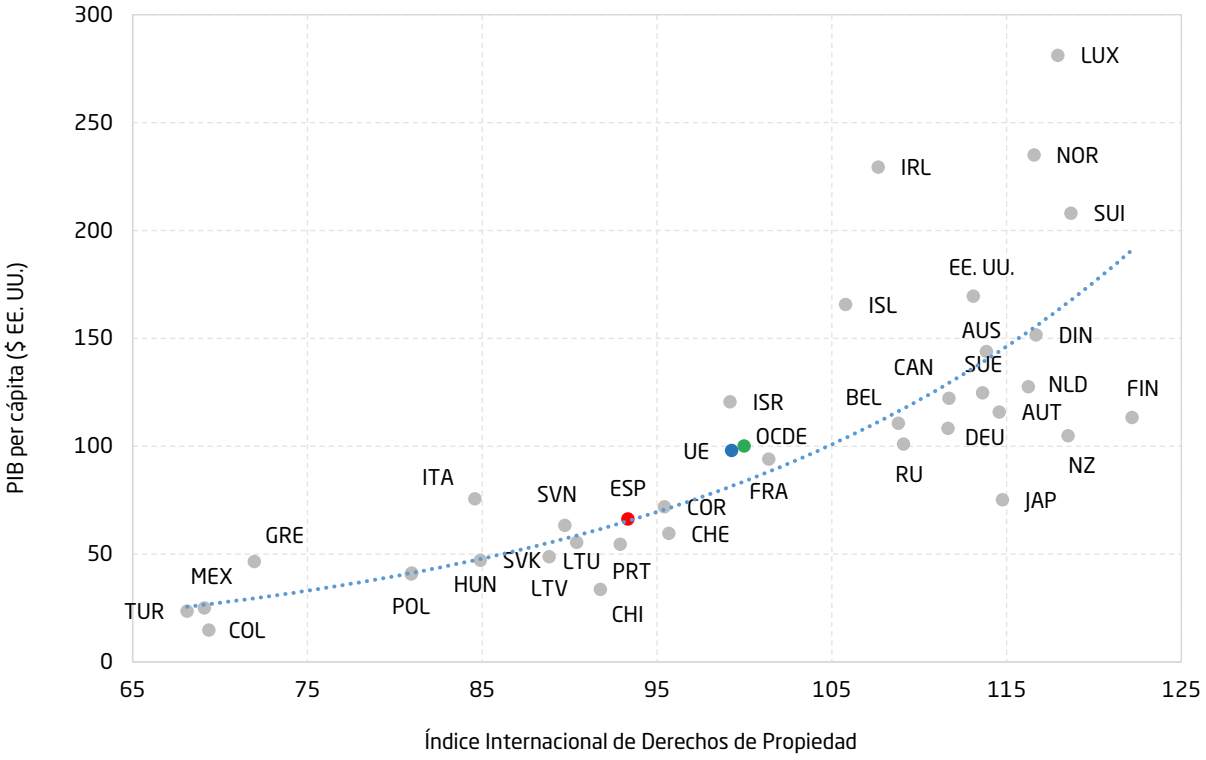
Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de «Level of GDP per capita and productivity Dataset, 2022 (enero 2024)» de la OCDE.

Tanto la acumulación de capital como la mejora de la productividad son dos factores clave a la hora de determinar el crecimiento de la renta per cápita de una economía y, por lo tanto, el nivel de bienestar económico de la misma. De esta forma, el papel relevante que tienen los derechos de propiedad sobre la dinámica de estos factores queda reflejado en la relación existente entre el grado de protección de estos derechos y el nivel de desarrollo de un país, medido a través de su renta per cápita. Esto se refleja en el Gráfico 12, donde es evidente la relación entre el valor de la protección de los derechos de propiedad y la renta per cápita, evidenciando, así, que los **países con mayor calidad e intensidad en la protección de los derechos de propiedad presentan mayores niveles de desarrollo económico**.

GRÁFICO 12

Relación entre el Índice Internacional de Derechos de Propiedad y la renta per cápita de los países de la OCDE

Año 2022. Promedio de la OCDE = 100



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos del Fondo Monetario Internacional.

Se observa que, entre las economías más avanzadas, Luxemburgo, Noruega, Suiza, Irlanda y Estados Unidos presentan resultados elevados para ambas variables. En sentido contrario, **entre los países de la OCDE se evidencian casos en los que un grado menor de protección de los derechos de propiedad se asocia, directamente, con unos menores niveles de renta per cápita y desarrollo económico, como son el caso de Colombia, Turquía, México y Grecia**. Asimismo, tal y como se puede observar en el Gráfico 12, así como en los resultados publicados en esta Revista en el apartado correspondiente al «Índice Internacional de Derechos de Propiedad (IIDP) 2023» y que hacen referencia a los datos de correlación por quintiles entre ambas variables, esta vinculación no parece proporcional, por lo que **es posible que, ante un determinado umbral de protección de derechos de propiedad, cualquier aumento (o disminución) del grado de protección de los mismos esté vinculado a una mayor mejora (o deterioro) de la renta per cápita de estos países**.

Con respecto a la posición de España en 2022 se observa que, en ambas variables, se sitúa por debajo de los niveles de los promedios europeo y de la OCDE, lo que confirmaría que el menor grado de protección de los derechos de propiedad en nuestra economía se corresponde con un menor nivel de la renta per cápita. De esta forma, **el fortalecimiento de los derechos**

de propiedad se posiciona como requisito indispensable para propiciar el desarrollo de nuestra economía resultando fundamental revisar los condicionantes que determinan la peor posición de España, en cuanto a la protección de los derechos de propiedad, en relación con el resto de los países avanzados.

2.2. España y el Índice Internacional de Derechos de Propiedad

El Índice Internacional de Derechos de Propiedad (IIDP) es un indicador que realiza y difunde la Property Rights Alliance, con el apoyo de más de cien entidades asociadas en todo el mundo. Este informe **compara el nivel de protección de los derechos de propiedad en gran parte de las economías globales** incluyendo, en la edición de 2023, datos de 125 países. En su elaboración se examinan once variables que se agrupan en **tres grandes áreas**: el *entorno legal y político* (IIDP-LP), la *protección de la propiedad física* (IIDP-PF) y el resguardo de la *propiedad intelectual* (IIDP-PI). **La primera de ellas, referida al entorno legal y político, proporciona información sobre la fortaleza de las instituciones del país, de tal forma que refleja el marco institucional y legal que enmarca las transacciones económicas del mismo**. Sus componentes fundamentales son el *grado de independencia asignado al sistema judicial*, la *fortaleza de las instituciones del Estado de Derecho*, la *estabilidad del sistema político* y el *control de la corrupción*.

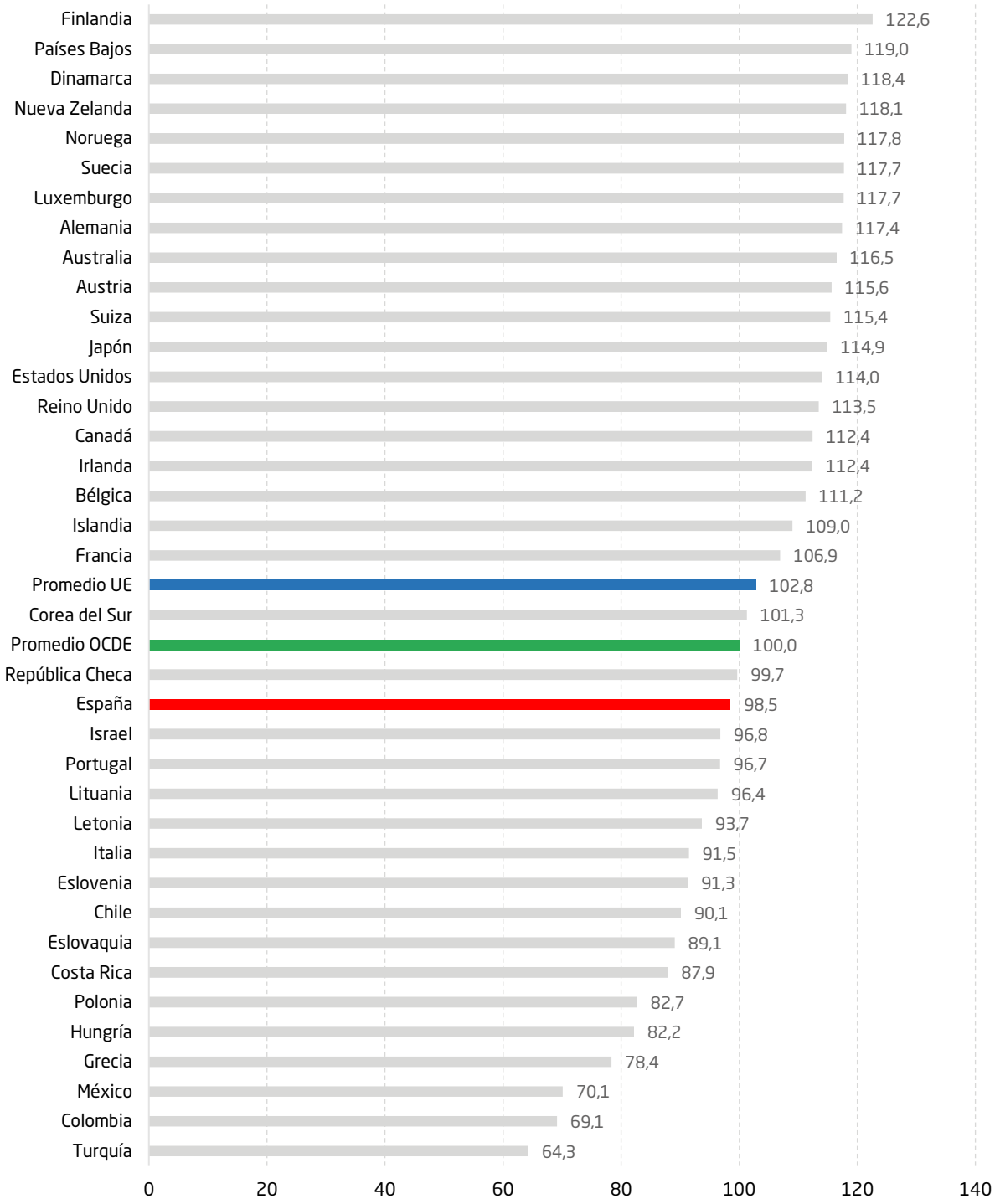
La segunda de las tres áreas principales de este índice se corresponde con la protección de la propiedad física, esto es, la capacidad que exhiben los distintos países a la hora de garantizar una sólida salvaguardia de los derechos que regulan la tenencia de este tipo de bienes y activos. Sus componentes son la evaluación del régimen de reconocimiento de los *derechos de propiedad física*, así como la de los sistemas de *registro de la propiedad* y el análisis de la *facilidad de acceso a la financiación* en una economía.

Por último, se presenta el ámbito que hace referencia a los derechos de la propiedad intelectual, realizando un compendio de las principales variables que condicionan la capacidad del marco regulatorio para proteger la creación, investigación y explotación de soluciones e ideas innovadoras. Está compuesto por indicadores relativos a la *protección de la propiedad intelectual*, las *patentes*, los *derechos de autor* («copyright») y las *marcas* («trademark»).

GRÁFICO 13

Índice Internacional de Derechos de Propiedad (IIDP) para los países de la OCDE

Año 2023



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de la Property Rights Alliance (2023).

Los resultados representados en el Gráfico 13 muestran que **la situación de España en el Índice Internacional de Derechos de Propiedad sigue teniendo un amplio margen de mejora, ya que se encuentra en la zona baja de la clasificación, en el puesto 22 de los 37 países considerados**, claramente por debajo no solo de la media de la OCDE, sino también del promedio de los países de la UE que forman parte de dicha organización. **Nuestro país mantiene, en 2023, puntuaciones claramente insatisfactorias** en este indicador alejándose, considerablemente, de las posiciones de liderazgo que nuestro país debería ocupar dado nuestro desarrollo económico general.

En términos relativos, **España presenta un resultado un 1,5% menor al valor medio de la OCDE y un 4,2% inferior al de la media de la UE**. Estas diferencias se remarcan al comparar los resultados de nuestro país con los de los países mejor clasificados, siendo un **19,6% menor que Finlandia**, que es la nación con los mejores resultados en la edición de 2023.

Con respecto a los subcomponentes, esta situación se repite en dos de los tres principales pilares que conforman el índice. **Tanto en el pilar del entorno legal y político como en el de protección de la propiedad física, España se sitúa por debajo del promedio de la OCDE y de los países de la UE**. La distancia es mayor en el pilar sobre el entorno legal y político, donde los resultados de España son un 7,3% inferiores a los del promedio de la OCDE y un 10% inferiores a los de la media europea. Por su parte, en el pilar de la protección de la propiedad física la diferencia se reduce hasta el 5,3% respecto de la OCDE y al 4,5% con relación a la Unión Europea, mientras que **en el ámbito de protección de la propiedad intelectual nuestro país obtiene resultados ligeramente superiores a los de nuestros socios quedando un 3,8% por encima de la media de la OCDE y un 2,3% sobre el promedio europeo**.

Cabe destacar la posición de España en cuanto a la protección de patentes, donde se sitúa en el quinto puesto mundial, con una puntuación similar a la de algunos de los países europeos más prósperos, como Austria o Finlandia, superando, así, la media de los países de la OCDE.

Si se realiza un análisis por categorías para España en 2023, **el entorno legal y político se ve intensamente influenciado por el subcomponente de la estabilidad política, el cual presiona a la baja el resultado obtenido en su categoría general**. En cuanto al **ámbito de la propiedad física, el resultado general se ha visto tensionado a la baja por los limitados resultados obtenidos en todos los subcomponentes**. Por último, **en relación con la categoría de la propiedad intelectual, España ha obtenido una puntuación global adecuada**, destacando, entre sus componentes, sobre todo en la protección de los derechos de autor; sin embargo, el resultado de la categoría se ha visto presionado a la baja por el subcomponente de los derechos de propiedad intelectual, pese a haber ocupado una de las primeras posiciones del *ranking* en él.

TABLA 2
Resultados de España en el Índice Internacional de Derechos de Propiedad

Año	IIDP	IIDP-LP	IIDP-PF	IIDP-PI
2019	6,5	6,0	6,6	6,7
2020	6,6	6,1	6,8	6,9
2021	6,6	6,1	7,1	6,5
2022	6,2	6,1	6,1	6,5
2023	6,5	6,5	6,1	7,0

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de la Property Rights Alliance (2019-2023).

De acuerdo con los resultados de ejercicios anteriores del Índice Internacional de Derechos de Propiedad se puede comprobar que **España ha ocupado posiciones en la parte baja del *ranking* para todas las categorías, especialmente en el entorno legal y político, y en la protección de la propiedad física**, donde ha permanecido entre los diez países con peores resultados durante el periodo analizado.

A la vista de los resultados publicados por la Property Rights Alliance, tal y como se muestra en la Tabla 2, **España no ha conseguido mejorar la protección de los derechos de propiedad respecto al nivel conseguido en 2019, llegando a experimentar un pronunciado deterioro en 2022**. Este resultado general ha sido consecuencia del empeoramiento de la protección de la propiedad física, pese a la mejora en el ámbito legal y en la protección de la propiedad intelectual. La propiedad física se ha visto desprotegida respecto a 2019, a pesar de la senda que parecía mejorar su situación entre 2020 y 2021. La negativa evolución de esta última categoría en 2022 y 2023 podría haber sido consecuencia del **deterioro en el primero de sus componentes, es decir, en la seguridad de los derechos de propiedad física, habiendo quedado España rezagada respecto a la media de la OCDE** y, en mayor magnitud, respecto a las mejores prácticas observadas en Finlandia; situación que no ha experimentado cambios positivos desde 2020.

De acuerdo con estos resultados, se puede afirmar que **España mantiene una evolución desfavorable en el ámbito de la protección de los derechos de propiedad, la cual podría estar relacionada con la caída que están experimentando los niveles de inversión extranjera en España desde mediados de 2022**. Al mismo tiempo, la formación bruta de capital fijo proveniente de la inversión nacional también ha permanecido por debajo de los niveles previos a la pandemia. De esta forma, es fundamental para la economía española impulsar la inversión empresarial protegiendo los derechos de propiedad y ofreciendo un clima de seguridad jurídica. Para ello, **se debe asegurar la adecuada definición y protección de los derechos de propiedad, lo que favorecerá la reducción de los costes de transacción y la asignación eficiente de los recursos, estimulando la innovación, y mejorando la productividad y el crecimiento económico a largo plazo**.

2.3. Limitaciones a la garantía del derecho de propiedad en la economía española

Las continuas medidas de incremento de los tributos al ahorro y a las empresas, así como el aumento significativo de las cotizaciones sociales más allá de justificar una inexistente baja presión fiscal, dificultan el crecimiento económico presente y deterioran las bases que fomentan una mejora del crecimiento potencial de la economía al estar, entre otros, vinculadas con el detrimento de la protección de los derechos de propiedad.

Los impuestos sobre la propiedad disminuyen el desarrollo efectivo del derecho de propiedad y afectan negativamente al uso eficiente de tales recursos, dañando la inversión y el ahorro, lo que implica menor crecimiento y menor creación de riqueza en una economía. Así, **los impuestos sobre la propiedad actúan, en la práctica, como una distorsión que limita el despliegue efectivo de la propiedad privada**.

España está claramente por encima de la media de la OCDE en lo referente a los tributos aplicados sobre la propiedad de sus contribuyentes. En este sentido, es importante destacar que, **si se ajustan los resultados del IIDP para tener en cuenta el efecto de los impuestos sobre la propiedad, encontramos que la nota de España experimenta una caída un 25% más intensa que la media de la OCDE**. Esto evidencia el régimen fiscal más perjudicial para la propiedad existente en España en términos relativos al contexto europeo. De hecho, a lo largo de 2023, catorce de las diecisiete comunidades autónomas han comunicado que sus normas tributarias de 2024 incluirán la bonificación al 99% del Impuesto sobre Sucesiones para los casos más habituales. Sin embargo, también se han dado pasos atrás como la creación del llamado Impuesto Temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas o la modificación recurrente del catastro con el objetivo de aumentar el potencial recaudatorio de gravámenes como el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, la Plusvalía Municipal, etc.

De igual forma, **las iniciativas para tratar de mejorar el acceso a la vivienda que se han instalado en la agenda política tienen especial relevancia en la evolución de este indicador de derechos de propiedad para la economía española**. La concentración de la actividad económica y el empleo en algunas zonas, junto con otras tendencias, puede ocasionar tensiones por el lado de la demanda de vivienda en alquiler, en un contexto de escasez de oferta. **En los últimos años se han implementado medidas intervencionistas en materia de regulación de la vivienda, que han supuesto un quebranto del derecho de propiedad y un lastre para lograr una verdadera mejora en el acceso a la vivienda**, en particular, de las familias más vulnerables por su situación socioeconómica.

De esta forma, **se pone de manifiesto la necesidad de llevar a cabo medidas y políticas eficaces que ayuden a incrementar la protección de los derechos de propiedad en España**, dado el fuerte vínculo que existe entre una adecuada protección de los derechos de propiedad y la calidad de vida y la prosperidad socioeconómica de la economía española.

Referencias bibliográficas

BOE (2019): «Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler».
https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2019-3108

— (2023): «Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda».
https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-12203#df-4

Culmia (2023): «El acceso a la vivienda».

García Montalvo, J., Raya, J. M. y Sala, C. (2024): «La colaboración público-privada y su relevancia cuantitativa en la mejora de la eficiencia del gasto público en el sector de la vivienda», artículo publicado en esta Revista.

Izquierdo, G., Blasco, B. y Recio, M. L. (2009): *Economía de la vivienda en España*, Instituto de Estudios Económicos.

Kerekes, C. B. y Williamson, C. R. (2008): «Unveiling De Soto's Mystery: Property Rights, Capital Formation, and Development», *Journal of Institutional Economics*, 4(03), pp. 299-325.

Lin, L., Mihov, A., Sanz, L. y Stoyanova, D. (2019): «Property rights institutions, foreign investment, and the valuation of multinational firms», *Journal of Financial Economics*, 134(1), pp. 214-235.

Mora, A. (2024): «Breve análisis de la situación en materia de vivienda de la figura formal de la colaboración público-privada (CPP) en España», artículo publicado en esta Revista.

Salcedo, J. (2024): «El régimen de vivienda protegida en España. La colaboración público-privada: su importancia para contribuir a paliar el problema del acceso a la vivienda», artículo publicado en esta Revista.

Saleh, J. (2004): «Property rights institutions and investment», *Policy Research Working Papers*, Vol. 3311, World Bank Publications.

San Juan del Peso, L. (2023): «El desajuste entre la oferta y la demanda de vivienda, y su relación con los precios», *Boletín Económico*, Banco de España, 2023/T2, 09.
https://doi.org/10.53479/30189

Svensson, J. (1998): «Investment, property rights and political instability: Theory and evidence», *European Economic Review*, 42(7), pp. 1317-1341.

Torres, J. (2024): «Sareb y la aplicación del principio de sostenibilidad y utilidad social», artículo publicado en esta Revista.

Torstensson, J. (1994): «Property Rights and Economic Growth: An Empirical Study», *Kyklos*, Vol. 47, pp. 231-247.

Trilla, C. (2024): «La colaboración público-privada y su magnitud cuantitativa para el aumento de la eficiencia del gasto público en el sector de la vivienda en España», artículo publicado en esta Revista.

Palabras clave: **política de vivienda, vivienda protegida, colaboración público-privada, descalificación, módulos, reserva de suelo, derecho de propiedad, Índice Internacional de Derechos de Propiedad, propiedad privada, crecimiento económico, productividad, seguridad jurídica, inversión, competitividad, entorno legal, propiedad física, propiedad intelectual.**

Sareb y la aplicación del principio de sostenibilidad y utilidad social

JAVIER TORRES RIESCO

Presidente

Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb)

RESUMEN

Sareb nació en 2012 con el cometido de liquidar los activos tóxicos vinculados a promotores inmobiliarios heredados de la crisis financiera provocada por 24 de las antiguas cajas de ahorro. Una década después, en el año 2022, cuando el Estado —a través del FROB— se convirtió en el primer accionista de la compañía, se enriqueció esa misión desinversora con el principio de utilidad social y sostenibilidad. Un nuevo marco que ha permitido a Sareb buscar fórmulas que resultan novedosas en España en materia de alquiler social y asequible.

El presidente de Sareb detalla la experiencia que ha adquirido la compañía desde que firmó los primeros Convenios con la Administración pública, así como los tres grandes proyectos que ha puesto en marcha con la aplicación del principio de Sostenibilidad y Utilidad Social: el programa de alquiler social con acompañamiento, que ya han firmado más de 6.000 hogares vulnerables; la puesta a disposición de las Administraciones públicas en régimen de compraventa de hasta 21.000 viviendas; y un programa de cesión de suelos para promover hasta 15.000 viviendas en régimen de alquiler asequible bajo fórmulas de colaboración público-privada.

Son programas que están convirtiendo a Sareb en un actor relevante del Estado en materia de alquiler social y asequible en un país que adolece de una presencia limitada en la gestión de vivienda social. El mandato desinversor de la compañía llegará a su fin en 2027, pero hasta entonces tenemos la oportunidad de valorar su eventual reconversión futura en el embrión de un gestor público de alquiler social. La experiencia que está adquiriendo Sareb en este campo puede ayudar a España a recortar distancias con los países de nuestro entorno en gestión de vivienda pública.

Una década después de su nacimiento, **Sareb se está configurando como un actor relevante del Estado en materia de alquiler social y asequible**. Sin perder el foco en el cometido con el que nació y que sigue siendo su misión esencial —la desinversión de los activos heredados de la crisis financiera—, las ineficiencias en el acceso a la vivienda debido a la falta de un parque público de alquiler social y asequible acorde con las necesidades de la población han llevado a Sareb a buscar fórmulas que resultan novedosas en España, pero que constituyen la norma en el resto de Europa. Estas iniciativas las promueve por necesidad y responsabilidad, pero también por su sentido económico. Para comprender cómo Sareb ha llegado hasta aquí y compartir el balance de nuestra experiencia en materia de vivienda social y asequible es necesario retroceder brevemente a su origen y detenerse en las implicaciones —avanzo que muy positivas— que ha tenido para la compañía el enriquecimiento de su mandato con el **principio de sostenibilidad y utilidad social** coincidiendo con el momento en el que el Estado, a través del FROB, se hizo con la mayoría accionarial de Sareb en 2022.

Sareb fue uno de los instrumentos de resolución que se utilizaron en España, en 2012, para hacer frente a la crisis planteada por las 24 antiguas cajas de ahorro que requirieron ayudas públicas[1] con la inyección de fondos públicos a través del FROB y la aportación del Fondo de Garantía de Depósitos. Las entidades receptoras de ayudas fueron obligadas a traspasar a la Sareb sus activos tóxicos vinculados a financiación a promotores que fueron pagados con bonos emitidos por Sareb avalados por el Tesoro español. El precio de transferencia lo determinó el Banco de España sobre la base de una tasación realizada por la consultora Oliver Wyman que aplicó a esos activos, en conjunto, un descuento promedio del 53% respecto al valor en libros de cada entidad.

La existencia de un accionariado mayoritariamente privado, y un plan de negocio que justificaba la viabilidad de Sareb, permitió que Eurostat soslayara el aval de la deuda de Sareb por el Estado español y la considerara como una entidad privada a los efectos de la contabilidad nacional. Visto en retrospectiva, la viabilidad de Sareb hubiera requerido que el traspaso de los activos tóxicos se hubiese realizado aplicando unos descuentos significativamente mayores. El hecho de que Sareb haya incurrido en pérdidas en todos los ejercicios desde su creación y la perspectiva de que el Tesoro vaya a tener que hacer frente a una parte del aval otorgado a la deuda de Sareb provocó que, en 2021, Eurostat cambiara de criterio y dictaminara que toda su deuda debía considerarse como deuda pública española. Este nuevo entorno explica la aprobación del **RD-ley 1/2022** por el que se introducen una serie de **cambios en la regulación y gobernanza interna de Sareb** permitiendo al FROB adquirir, en abril de 2022, la mayoría del capital de Sareb.

1. Primeros pasos de la actividad social, los Convenios con la Administración

Antes de esa toma de la mayoría accionarial por parte del FROB, se habían realizado algunas **actuaciones en el ámbito de la vivienda social**, como la firma de convenios con la Administración

[1] Incluimos a Banco de Valencia y Banco Gallego entre las cajas de ahorro por ser filiales de Bancaja y Nova Caixa Galicia.

pública para la cesión de vivienda y la firma reactiva de contratos de alquiler social en situaciones de elevada vulnerabilidad.

En el año 2013, Sareb decidió promover la **suscripción de convenios con las Administraciones públicas para la cesión de viviendas**. El esquema habitual era la cesión por un periodo de 4 años, renovable. Los gastos de adecuación de las viviendas se compartían al 50%, limitando la aportación por parte del cesionario a 3.500 euros. Las viviendas que se cedían se encontraban libres en un 50%, pero las Administraciones cesionarias tenían que aceptar la inclusión de viviendas ocupadas sin título por el 50% restante. La lógica por la que Sareb obligaba a incluir en cada convenio esas viviendas con residentes sin título obedecía a la reflexión de que era conveniente trasladar a las comunidades autónomas y ayuntamientos cesionarios la responsabilidad en la gestión de la problemática de la vivienda social en su conjunto.

El precio al que se formalizaba la cesión era de 125 euros mensuales (por cada vivienda libre) y de 75 euros mensuales (viviendas ocupadas sin título). Sareb aprobó, inicialmente, un objetivo de cesión de 2.000 viviendas, una cifra que se fue elevando hasta alcanzar las 15.000 viviendas en 2021. Bajo este programa se llegaron a formalizar 62 convenios, 14 de ellos con comunidades autónomas. Pero, frente a estos objetivos, las cifras de viviendas cedidas fueron más modestas, ya que no llegaron a superar las 3.100 unidades. A finales de 2022, tras la no renovación de algunos convenios a su vencimiento, así como por la adquisición de viviendas conveniadas por alguna de las Administraciones, el *stock* de viviendas cedidas bajo convenios se situó en el entorno de las 2.000 unidades.

Las razones por las que las cifras de cesión de viviendas se han quedado muy lejos de los objetivos pretendidos son diversas. Tener que asumir los gastos de adecuación o la resistencia a tener que combinar la cesión de viviendas libres con viviendas con ocupantes sin título explican una parte. Pero otro factor relevante es el desafío que supone el desarrollo de la actividad de alquileres sociales para la capacidad de gestión de algunas Administraciones públicas. Bajo la figura de los convenios, la Administración es la responsable de la gestión de los alquileres sociales. Ello incluye la gestión del sistema de selección y acceso de las familias, del cobro de los alquileres y de los impagados o la gestión inmobiliaria (mantenimiento de calefacción y suministros, etc.). La realidad nos ha mostrado que, con frecuencia, las Administraciones no cuentan con la dotación de personal y/o los medios necesarios. La prestación del servicio de vivienda social en alquiler supone no solo un reto en términos de disponibilidad de un parque de viviendas, sino que es necesario contar con una capacidad de gestión que permita cumplir con unos mínimos ratios de eficiencia que hagan que la actividad sea sostenible a medio y largo plazo. Ello explica que sean las grandes comunidades autónomas las que han hecho mayor uso de este tipo de convenios: Cataluña (con 1.568 viviendas suscritas), Madrid (351) y Andalucía (346) han sido las más activas.

Otra actuación previa fue la **formalización reactiva de alquiler social ante situaciones de elevada vulnerabilidad**, donde el objetivo era mitigar las situaciones de extrema vulnerabilidad de las familias que Sareb encontraba en sus viviendas con diversos contextos, pero sin una gestión profesionalizada ni una estrategia integrada con el mandato de la compañía.

El mandato de Sareb es, desde su puesta en marcha, la liquidación ordenada de sus activos. En sus inicios, solo el 20% los activos transferidos a Sareb eran suelos (urbanos, rústicos, etc.) y bloques de viviendas, es decir, activos inmobiliarios. El 80% restante eran préstamos (activos financieros) cuya garantía o colateral lo componían activos inmobiliarios. Como en la mayor parte de los casos es mucho más sencillo vender el activo inmobiliario subyacente, Sareb emprendió una iniciativa de gran envergadura para la «transformación» de los activos financieros en bienes inmuebles. Ello se lleva a cabo a través de procedimientos judiciales (ejecuciones hipotecarias y liquidaciones concursales) y amistosos (daciones y otros procedimientos).

Pero cuando, fruto de este proceso de transformación, Sareb recibía por adjudicación un bloque de viviendas, con mucha frecuencia —en un 40% de los casos— dichas viviendas no estaban libres, sino que en las mismas residían personas y familias con situaciones ocupacionales, sociales y económicas muy variadas.

En algunos casos se trataba de arrendatarios con un contrato de alquiler legal suscrito con el promotor —anterior propietario del inmueble—, en cuyo caso Sareb estaba obligada a subrogarse en dicho contrato. En otros, los contratos quedaban extinguidos por decisión de los Tribunales y Sareb podía —y debía— promover de forma inmediata la recuperación de la vivienda. También se dan casos de contratos de alquiler firmados por una sociedad instrumental vinculada con el promotor que los Juzgados sentencian como fraudulentos. Y finalmente tenemos toda la casuística de la ocupación sin título. El fenómeno de la ocupación ilegal en España es complejo y no se debe hacer un análisis simplista del mismo. Se mezclan casos de ocupación ilegal por familias en situación de clara vulnerabilidad con casos delincuenciales en las que los ocupantes desarrollan negocios de distribución de drogas o plantaciones con enganches ilegales, con la conflictividad vecinal que esto lleva asociado; «negocios» promovidos por mafias o actividades ilegales de alquiler de habitaciones. Por último, algunas ocupaciones se hallan promovidas por movimientos radicales.

Salvo en los casos en que los ocupantes tuvieran un título legítimo para residir en la vivienda como inquilinos, **Sareb promovía las acciones necesarias para recuperar la posesión de los inmuebles** llegando, en caso necesario, a instar el correspondiente desahucio a través de los tribunales, ya que las viviendas solo podían ser puestas a la venta una vez que estuvieran libres. Sin embargo, en muchas ocasiones los procedimientos de desahucio se suspendían, ya que se ponían de manifiesto indicios de vulnerabilidad de sus ocupantes, lo que llevaba a la Sareb o a los propios funcionarios de Justicia a instar dicha suspensión. En la práctica, estas situaciones tendían a cronificarse en el tiempo al no tener bien documentada la situación de vulnerabilidad de cada familia.

2. La aplicación del principio de Sostenibilidad y Utilidad Social

La aprobación del RD-ley 1/2022 no solo modificó la gobernanza interna y la normativa que regula Sareb, sino que también enriqueció su mandato al establecer que el mismo (liquidación

ordenada de su cartera de activos para permitir el repago de su deuda minimizando la repercusión a los contribuyentes) debía llevarse a cabo aplicando el *principio de sostenibilidad y de utilidad social*. Esta novedad permitía dar **soporte a la actividad de cesión de viviendas a las Administraciones que ya se venía realizando con anterioridad y, además, transmitió a Sareb un decidido impulso a la utilidad social de su gestión**. En ese contexto se pusieron en marcha los siguientes programas:

1. Programa de **alquiler social** con acompañamiento dirigido a las familias vulnerables que ya habitan en las viviendas de Sareb;
2. Ofrecimiento de la **transmisión del parque de viviendas de Sareb a las Administraciones públicas en régimen de compraventa**, para acelerar el despliegue de su política de vivienda social;
3. Programa de **cesión de suelos a favor de inversores** para promover viviendas en régimen de alquiler asequible (Proyecto Viena).

Así mismo, se decidió que **la liquidación de los activos residenciales de Sareb se llevaría a cabo por canales minoristas mediante la venta a personas físicas**, es decir, a «familias», dejando de recurrir ocasionalmente a ventas de grandes lotes de viviendas a los fondos que operan en el mercado. El 92% de los activos residenciales que vendió Sareb en 2022 fueron comprados por una persona física. Si a esto añadimos que el precio medio de cada vivienda ha sido de 97.000 euros, podemos concluir que esta decisión está permitiendo que muchas familias accedan a una vivienda en propiedad a un precio asequible. No obstante, también hay que señalar que la venta a través de canales minoristas limita la velocidad con la que Sareb puede liquidar sus activos.

Por último, en diciembre de 2022 Sareb puso en marcha el **Consejo Asesor en materia de Sostenibilidad y Utilidad Social** al que se incorporan cuatro expertos independientes de reconocido prestigio en el campo de la economía social, vivienda social y arquitectura[2].

Como podrá apreciarse en el desarrollo de cada una de estas iniciativas que se explican a continuación, todas ellas combinan la utilidad social con la sostenibilidad económica para Sareb.

2.1. Programa de alquiler social con acompañamiento

Tal como se ha puesto de manifiesto antes, el 40% de las viviendas que se adjudica Sareb se hallan ocupadas. Dejando al margen los casos en los que Sareb está obligada a subrogarse en los contratos de alquiler legítimos y vigentes, el resto de las casuísticas planteadas se gestionaba de forma reactiva generando un resultado ineficiente.

[2] Se trata de Antón Costas, Carme Trilla, Fuensanta Nieto y Núria Lambea.

En julio de 2022 se lanzó el **Programa de Alquiler Social con Acompañamiento** cuyo punto de partida consiste en realizar a cada residente sin título un *scoring* o evaluación de su eventual grado de vulnerabilidad. Esto se lleva a cabo por trabajadores sociales especializados contratados específicamente para este Programa y se realiza visitando, puerta a puerta, a cada familia. Con frecuencia es necesario repetir la visita en distintos horarios para contactar con los residentes. En aquellos casos en que la familia colabora aportando la información solicitada y el resultado del *scoring* es positivo[3], se ofrece a la familia la suscripción de un contrato de alquiler social sujeto a la Ley de Arrendamientos Urbanos topando la renta del alquiler para que esta no supere el 30% de sus ingresos. La firma de este contrato, que supone la regularización de la situación de estas familias, se condiciona a su compromiso por participar en un plan de acompañamiento social y en un plan de inserción laboral cuyo propósito es poner las bases para que las familias superen su situación de vulnerabilidad.

El **Plan de Acompañamiento Social** de Sareb tiene como objetivo asegurarse que cada familia tenga acceso efectivo a todo el abanico de apoyos que las Administraciones central, autonómica y local ponen a disposición de las familias vulnerables. Muchas ayudas, como el Ingreso Mínimo Vital o las subvenciones al alquiler, requieren la concertación de citas previas con la Administración y/o la realización de una serie de trámites. Con frecuencia, la brecha digital es una barrera infranqueable para muchos residentes. El Plan de Acompañamiento, que se configura por los trabajadores sociales de forma personalizada para cada familia y en estrecha coordinación con los servicios sociales municipales, también contempla propiciar la participación de las familias en programas específicos que promueven los ayuntamientos y organizaciones como Cáritas o Cruz Roja. Mientras, el **Plan de Inserción Laboral** se apoya en el perfil individualizado de cada adulto de habita en las viviendas de Sareb, y cubre la preparación de un CV, la participación en cursos de capacitación y la intermediación con las bolsas de trabajo con las que se coordina Sareb para que las personas encuentren un empleo de forma autónoma.

El objetivo de estos programas es proporcionar los medios para que las familias puedan superar su condición de partida de vulnerabilidad y mejorar su situación sociolaboral. Una vez al año se revisa la situación de cada familia y se actualiza la renta mensual de alquiler adaptándola a las variaciones que se hayan podido registrar en sus ingresos.

En el caso de las familias que no resultan ser consideradas vulnerables o que tras varios intentos no colaboran con los trabajadores sociales de Sareb, se promueve la recuperación de la vivienda, gestión que, en un 80% de los casos, se realiza de forma amistosa, recurriendo en el resto de los casos a los tribunales de justicia aplicando procedimientos muy garantistas y pautados, aprovechando toda la información y la traza de las gestiones realizadas. Esto último deberá reducir la suspensión de los procedimientos de lanzamiento.

[3] En algunos países de nuestro entorno, la determinación del grado de vulnerabilidad de cada familia es responsabilidad de los servicios sociales de las administraciones locales, sistema que considero preferible, pero que en España no es actualmente viable dado su nivel de saturación.

La experiencia de Sareb en la puesta en marcha de este Programa de Alquiler Social con Acompañamiento está siento muy positiva. A los 12 meses de su lanzamiento teníamos ya 6.000 contratos de alquiler social formalizados o autorizados y otros 1.000 en estudio. Al mismo tiempo, hemos identificado 3.600 viviendas en las que residen familias no vulnerables o que no quieren colaborar, por lo que ya hemos activado los procedimientos para recuperar la posesión de estas viviendas.

Se trata de un Programa que no solo beneficia a las familias vulnerables que quieran comprometerse en su propia mejora sociolaboral bajo un esquema de corresponsabilidad, sino que también es una iniciativa positiva para Sareb. En la situación de partida, la cartera de viviendas ocupadas sin título no solo no genera ningún ingreso, sino que las viviendas suelen sufrir una acusada degradación, no solo del entorno vecinal sino de las propias viviendas. Además, Sareb tiene que seguir haciendo frente a los gastos del IBI, comunidades de vecinos, etc. Sin embargo, una vez que se suscriben los contratos de alquiler social, cuya renta promedio en su etapa inicial se sitúa en el entorno de los 200 euros al mes, Sareb empieza a percibir ingresos que, aunque sean de una cuantía limitada, son suficientes para cubrir los gastos, así como el coste de los trabajadores sociales dejando un saldo residual modesto, aunque positivo.

Este impacto diferencial en las cuentas de Sareb tiene también su reflejo desde el punto de vista patrimonial. En la situación de partida, con carteras de viviendas ocupadas sin título no gestionadas, la perspectiva de tener que abandonar la vivienda si prospera un desahucio no es la mejor para incentivar un uso responsable y respetuoso de sus instalaciones. La experiencia de Sareb tras la recuperación de viviendas una vez se ejecuta el lanzamiento de sus ocupantes es muy negativa. Esa es la razón por la que la valoración de las carteras de viviendas ocupadas sin título refleje en el mercado mayorista unos descuentos del 65%-70% sobre lo que sería su valor teórico como vivienda libre. Sin embargo, en el caso de carteras de viviendas en las que se ha regularizado a los residentes con contratos de alquiler social, los mercados mayoristas aplican unos descuentos del 30%-35% sobre su valor teórico como vivienda libre. Es decir, se produce una mejora en la valoración equivalente al 30%-40% de su valor de referencia como vivienda libre. Esta mejora es fruto de la gestión de esa cartera en dos sentidos. Por una parte, los alquileres sociales suscritos por personas que apuestan por mejorar su situación sociolaboral registran tasas de morosidad muy bajas; y por otro, al identificar con claridad a los residentes que no son vulnerables o que no quieren colaborar, la recuperación de las viviendas se hace sobre expedientes muy bien documentados.

Quiero insistir en las reducidas tasas de morosidad que presentan los contratos de alquiler social que suscribe Sareb y que se sitúan por debajo del 10%. Ello demuestra el compromiso de las familias arrendatarias con el modelo y su determinación para aprovechar la oportunidad que se les ofrece para mejorar su situación con un mecanismo basado en la corresponsabilidad.

2.2. Ofrecimiento del parque de viviendas de Sareb a las Administraciones públicas

El parque de vivienda social en España es muy inferior al de la mayoría de los países de nuestro entorno. Según el *Boletín Especial de Vivienda Social 2020* del Observatorio de Vivienda y

Suelo del MITMA, publicado en 2020[4], este parque supone en España el 2,5% del conjunto de viviendas principales, frente al 9,3% del promedio de la Unión Europea.

En España, ningún partido político pone en cuestión la educación o la sanidad públicas. Lo mismo sucede con el subsidio de desempleo: el derecho al trabajo está recogido en nuestra Constitución y aunque ello no significa que el Estado garantice a cualquier persona un puesto de trabajo, este derecho sí se traduce en políticas económicas para crear empleo y en un subsidio o seguro de desempleo en caso de que, por razones no imputables al trabajador, este pierda su empleo. Para la inmensa mayoría de la población española estas políticas, financiadas vía impuestos, se consideran «lo lógico». Sin embargo, esta situación no se extiende en el caso de la vivienda en unos términos comparables a las políticas que aplican nuestros socios europeos.

Las competencias en materia de vivienda en España se hallan transferidas a las comunidades autónomas, por lo que les corresponde a estas la provisión de una oferta suficiente de viviendas para satisfacer la demanda de vivienda social que, por su propia naturaleza, debe canalizarse en régimen de alquiler.

Para igualarnos al promedio europeo sería necesario incrementar la disponibilidad de viviendas sociales en 1,2 millones, frente a las algo menos de 100.000 viviendas que se construyen anualmente en España (de todas las tipologías). Ello nos da una idea del esfuerzo que sería necesario realizar para cubrir la diferencia que nos separa de la UE. Se trata de un esfuerzo no solo financiero sino también temporal, ya que recorrer este camino tiene el inconveniente del tiempo que conlleva obtener los primeros resultados. La concepción del programa, el diseño y solicitud y obtención de las licencias de construcción, la licitación de las obras y la posterior construcción de las viviendas conllevaría un plazo teórico no inferior a 4 años.

En este punto Sareb puede mitigar ese esfuerzo temporal. **Sareb dispone de un parque de unas 21.000 viviendas libres terminadas que son susceptibles de ser utilizadas de inmediato (unas 9.000 viviendas) o en un breve plazo de tiempo tras la realización de ciertos trabajos de adecuación física o documental (las 12.000 restantes)**. Son las mismas viviendas que Sareb pone en comercialización y vende exitosamente de forma continua. Sareb es el mayor vendedor de viviendas de España con 9.000 viviendas anuales vendidas, en promedio, durante 2021 y 2022 a través de canales minoristas, lo que equivale a 175 viviendas a la semana. Esas 21.000 viviendas no son siempre las mismas, ya que nuestra cartera se compone de activos que entran (vía transformación) y salen (vía ventas) en un flujo constante, lo que nos permite disponer de una oferta estable entorno a esa cifra.

Estas viviendas que compran miles de ciudadanos son las que las Administraciones podrían adquirir a Sareb para acelerar, de forma muy significativa, el despliegue de vivienda pública. Se ha argumentado que las viviendas de Sareb se hallan ubicadas en localizaciones que no resultan de interés y/o que se encuentran en unas condiciones físicas no idóneas.

[4] https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW072

Rechazo esas manifestaciones y el hecho de que se trate de viviendas que estamos vendiendo con total normalidad es la mejor prueba para refutarlas. De hecho, Sareb mantiene conversaciones fluidas con algunas comunidades autónomas y el procedimiento habitual es fijar el perfil y la localización de las viviendas que les pueden interesar. Luego se procede a realizar una inspección *in situ* a cada una de las viviendas seleccionadas mientras se bloquea su comercialización para que la Administración complete sus procedimientos internos y se acuerde su valoración. Sareb no vende más viviendas a las Administraciones autonómicas o locales por razones de disponibilidad presupuestaria y no por su estado, características o ubicación.

Las políticas de vivienda requieren de fondos públicos. Como señala el informe del MITMA antes citado, **el gasto público en protección social en vivienda durante los 10 últimos años se sitúa en España en un promedio del 0,15% del PIB, porcentaje que se compara con el 0,43% del promedio de la zona euro**. Es decir, nuestros socios europeos gastan tres veces más que nosotros en términos relativos. Tenemos que decidir, como sociedad, si estamos satisfechos con la situación actual del mercado de vivienda en España o si queremos acercarnos a las políticas que se aplican en la UE, pero siendo conscientes de que, si elegimos lo segundo, será necesario dedicar muchos más recursos.

2.3. Cesión de suelos para promover alquiler asequible (Proyecto Viena)

El último de los programas que Sareb está poniendo en marcha, al amparo de la aplicación del principio de sostenibilidad y utilidad social, y siempre con el objetivo de generar valor económico, es el denominado **Proyecto Viena**. **Este plan pretende ofrecer suelos a través de la fórmula de cesión del derecho de superficie, por periodos de hasta 80 años, a inversores seleccionados a través de un proceso competitivo, que se comprometan a construir viviendas para dedicarlas a alquiler asequible**[5] **durante todo el periodo de la cesión**. Al vencimiento del derecho de superficie, la propiedad de las viviendas construidas revertirá gratuitamente a favor del titular del terreno, ya sea Sareb o la Administración pública a la que le haya transmitido sus bienes. Mediante auditorías anuales se verificará, durante la duración de la cesión de los suelos, que los inversores cumplen sus obligaciones en cuanto a mantenimiento de las viviendas, condiciones de los contratos de alquiler, etc.

Esta iniciativa permitirá poner en valor parte de los suelos propiedad de Sareb, así como atender las necesidades de vivienda en régimen de alquiler de segmentos de la población que, si bien exceden los criterios para poder acceder a la oferta de vivienda social o de protección oficial, carecen de los recursos suficientes para ir al mercado libre de alquiler salvo a costa de asumir unas tasas de esfuerzo excesivas.

Sareb dispone de una elevada cartera de suelos que representan casi el 40% de sus activos totales (cifra que incluye los que aún constituyen garantía de préstamos). Hemos revisado ese

[5] Se considera que el alquiler asequible es el que se sitúa, al menos, un 20% por debajo del precio del alquiler de mercado. Se ubica, de esta manera, a medio camino entre el alquiler social/VPO y el alquiler de mercado.

perímetro para identificar suelos en los que sea posible aplicar unas estrategias similares a las que han acometido exitosamente la **Comunidad de Madrid** (Plan Vive) o el **Área Metropolitana de Barcelona** (Habitatge Metròpolis) entre otras Administraciones. **Ambas iniciativas tienen en común la idea de aprovechar suelos de propiedad pública para que se construyan viviendas con los fondos aportados por el inversor, al que se obliga a ofrecerlas en arrendamiento en condiciones de alquiler asequible**. Es decir, permiten incrementar la oferta de alquiler a precios inferiores al de mercado sin recurrir al bolsillo de los contribuyentes. **Se trata de un claro ejemplo de colaboración público-privada**.

En Sareb hemos preseleccionado más de 110 suelos finalistas que permitirán la construcción de 12.000 viviendas. En el futuro, a estas cifras se podrán añadir otros suelos que harían posible elevar las cifras del Programa Viena hasta alcanzar un total de 15.000 viviendas.

Los suelos ya identificados pertenecen a grandes y medianas ciudades en las que existe un mercado de alquiler que registra un gran desequilibrio entre oferta y demanda. De esta forma, mientras que en las iniciativas que se han puesto en marcha recientemente en España su foco era promover la oferta de alquiler asequible en las dos principales urbes españolas —Madrid y Barcelona—, el Proyecto Viena se dirige al siguiente segmento de ciudades.

Esperamos poner en marcha, a finales de 2023 o principios de 2024, la licitación de la 1.ª fase de este proyecto, que supondrá la construcción de 3.500 viviendas ubicadas en 33 municipios y 19 provincias. En las conversaciones que Sareb ha mantenido con potenciales inversores hemos constatado que hay interés por parte del capital nacional y extranjero en financiar este tipo de proyectos que tendrán un impacto social muy positivo y, a la vez, pondrán en valor los suelos de Sareb.

3. Conclusión

La aplicación del principio de sostenibilidad y de utilidad social al mandato de Sareb ha permitido impulsar las tres iniciativas que he detallado en este artículo. Todas tienen en común el hecho de que **su puesta en marcha beneficia a los grupos sociales menos favorecidos o con importantes dificultades de acceso a la vivienda y, al mismo tiempo, contribuyen a alcanzar los objetivos de Sareb al optimizar el valor de sus activos**. Se trata de lo que los economistas denominan un «juego de suma positiva», es decir, una actividad en la que las dos partes —Sareb y los grupos sociales afectados— ganan.

Adicionalmente, me gustaría destacar un segundo aspecto que considero relevante. Me refiero a la **experiencia que está adquiriendo Sareb en la gestión de alquileres sociales**. Ya he mencionado la gran distancia en materia de vivienda social que separa a España de nuestros socios europeos. Para cubrir esa diferencia habría que desarrollar grandes parques de vivienda social. Para ello sería deseable aprovechar al máximo todas las oportunidades que ofrece la colaboración público-privada, apoyándonos en la gestión que desarrollan las entidades privadas sin ánimo de lucro siguiendo el ejemplo de las experiencias exitosas realizadas en

Europa[6]. Sin embargo, como escuché afirmar a María Montes, presidenta de la Asociación de gestores de Vivienda Pública y Suelo (AVS), *«lo "fácil" es construir vivienda social. Lo realmente difícil es la gestión de los alquileres sociales»*. Y, como ya he mencionado, este es un campo en el que Sareb está adquiriendo una experiencia directa muy valiosa. **Aunque la involucración de Sareb en el mundo del alquiler social haya sido por necesidad y por responsabilidad aplicando a su gestión criterios de sostenibilidad económica, lo cierto es que esta actividad está adquiriendo una dimensión muy relevante: a julio de 2023 contábamos con 6.000 alquileres sociales aprobados de los que más de 4.000 estaban ya formalizados. Además, contamos con alrededor de 2.500 planes de acompañamiento social y planes de inserción laboral**. Esta actividad está convirtiendo a Sareb en un actor muy relevante en el campo del alquiler social de nuestro país.

Desde su puesta en marcha en 2012, se decidió que Sareb tuviera una vida acotada de 15 años. En consecuencia, en 2027 deberá poner fin a su actividad (salvo que el Gobierno español decida otra cosa, ya que se trata de una cuestión sobre la que no se tiene que pronunciar la UE). **De los tres programas promovidos al amparo de la aplicación del principio de sostenibilidad y utilidad social detallados en este artículo, será especialmente necesario plantearse qué hacer con la cartera de viviendas en régimen de alquiler social de Sareb que, en 2027, habrá alcanzado una dimensión de entre 10.000 y 15.000 viviendas afectando a una población que puede superar las 50.000 personas**. Sareb se habrá convertido, con toda probabilidad, en el mayor operador de vivienda social del Estado español.

Una opción será transmitir estas carteras a las comunidades autónomas. Sin embargo, ese traspaso no estaría exento de riesgos, ya que, como hemos visto, hay Administraciones autonómicas con dificultades para asumir el reto que implica la gestión de alquileres sociales. Estaríamos desaprovechando la experiencia de gestión y el conocimiento que se está acumulando en Sareb en este campo.

La alternativa sería **valorar la oportunidad de que Sareb —o una parte de esta sociedad— se reconvirtiera en el embrión de un futuro gestor público de vivienda social**. De esta forma, **Sareb podría ejercer un papel de liderazgo que permita suplir la escasez de gestores profesionalizados, que cuenten con una escala suficiente, en el ámbito de la vivienda social y asequible**, algo que nos diferencia, de forma muy significativa, de nuestros socios europeos. Así, **se pondría en valor la experiencia adquirida en este campo y se evitaría que la misma se pierda en los vericuetos administrativos que podría suponer el traspaso de esta actividad al entorno de las Administraciones autonómicas o locales**.

[6] Para los interesados recomiendo la lectura detallada de la obra de Núria Lambea Llop (2022), «La gestión de la vivienda social en clave europea», Editorial Tirant lo Blanch.

La colaboración público-privada y su relevancia cuantitativa en la mejora de la eficiencia del gasto público en el sector de la vivienda

JOSÉ GARCÍA MONTALVO

Catedrático de Economía
Universidad Pompeu Fabra (UPF)

Profesor investigador
Barcelona School of Economics

JOSEP MARIA RAYA

Catedrático de Economía Aplicada
TecnoCampus-UPF

Director de la Cátedra APCE-UPF Vivienda y Futuro

CARLES SALA ROCA

Profesor Asociado
Universitat Rovira i Virgili (URV)

Director del Área Jurídica COAPI-AIC

RESUMEN

El acceso a la vivienda es un problema importante para muchas familias que desean vivir en las grandes ciudades españolas, pero tienen un nivel de renta bajo. Las estadísticas muestran que este problema es particularmente relevante para las familias en los dos quintiles más bajos de la distribución de la renta que están viviendo en alquiler. La oferta de vivienda en alquiler es escasa como consecuencia de muchos años de políticas de vivienda inconsistente que primaron la compra y destruyeron el parque de vivienda en alquiler. España llegó a tener tan solo el 9,5% del parque de viviendas en alquiler de mercado en 2005, cuando los países que tienen un nivel similar de desarrollo están entre el 30% y el 40%. Tras la crisis financiera la demanda de vivienda en alquiler aumentó notablemente, pero la falta de oferta ha aumentado mucho los precios del alquiler en un contexto de un minúsculo parque público de vivienda en alquiler. Aproximadamente 1,2 millones de familias pagan un alquiler que supera el 40% de sus ingresos, lo que representa una carga excesiva en sus finanzas. La construcción de las viviendas en alquiler necesarias para satisfacer la demanda, y acercar la proporción de vivienda en alquiler en España a los niveles del resto de los países desarrollados, requiere de unos recursos financieros ingentes que no están al alcance del sector público. Por este motivo es importante la colaboración público-privada en el sector inmobiliario. Este artículo repasa las condiciones de viabilidad financiera de este tipo de colaboración, los principales retos actuales para su éxito y algunas experiencias en curso en el caso español.

El **Banco Mundial** (2018) delimita de forma amplia la idea de lo que constituye una **colaboración público-privada**, definiéndola como cualquier acuerdo contractual entre una entidad o autoridad pública y una entidad privada para proporcionar un bien o servicio público, en el que el privado asume un riesgo significativo y una responsabilidad de gestión. **En el contexto de la vivienda, esta definición puede abarcar desde incentivos fiscales para inversiones en vivienda destinada al alquiler social, hasta una empresa mixta encargada de la política habitacional**. El Banco Mundial describe la relación entre las partes en la cual el sector privado realiza el diseño, construcción, comercialización, mantenimiento y/o gestión de las viviendas, y a cambio, el sector público establece una contraprestación de carácter económico, u otra equivalente. **El objetivo es que el sector privado provea viviendas asequibles**, minimizando gastos y riesgos para el sector público.

En 2004, la **Comisión Europea** estableció un **marco conceptual para las colaboraciones público-privadas mediante el Libro Verde**. Estas se describen como **operaciones de larga duración con financiamiento mixto**. En ellas, un operador económico participa en todas las etapas del proyecto bajo la supervisión del socio público, se produce una distribución de riesgos donde el socio privado asume más responsabilidad. La Comisión distingue dos tipologías: una de carácter contractual, basada en «métodos convencionales», y otra de naturaleza institucional, que implica la colaboración con la creación de una entidad separada.

El primero tiene como ejemplo paradigmático el **modelo concesional**. En este, **el sector privado presta un servicio a la población en sustitución del sector público, que actúa como ente supervisor**. De los diferentes modelos concesionales, el preferente lo constituye aquel por el cual el operador público otorga un derecho de superficie a un concesionario para que éste impulse la promoción y gestión de las viviendas sobre la base de una serie de requisitos, entre los que destacan unos precios máximos de renta (habitualmente el módulo de protección oficial) y unos límites de ingresos de los adjudicatarios, ya sea en su condición de inquilinos o cesionarios de su uso.

El segundo es el **modelo institucionalizado**, que **conlleva la creación de una entidad conjunta entre el socio público y el privado**. Este sistema es considerado como el genuino de la colaboración público-privada, ya que trasciende una mera relación contractual y establece una gobernanza y discrecionalidad compartidas (Alsina, V. y González, E., 2019). Sin embargo, hay pocos ejemplos de este modelo en el contexto de la promoción y gestión de viviendas en nuestro entorno. Así, podemos citar SBD Alquiler Social S.A., que actúa desde 2004 en el municipio de Sabadell, que gestiona más de 600 viviendas, y que está participada por la empresa municipal de vivienda (20%) y por CEVASA (80%); y otro ejemplo es Habitatge Metropolis Barcelona S.A., que, nacida en 2021, cuenta con la participación del Ayuntamiento de Barcelona (25%), Área Metropolitana de Barcelona (25%), y las empresas CEVASA y NEINOR (50%). Su objetivo es construir y gestionar 4.500 viviendas en diferentes municipios del área metropolitana.

En España, la actividad del sector privado en el ámbito de la construcción de viviendas asequibles ha sido muy relevante a lo largo de las últimas décadas. **Actualmente, tan solo una**

de cada cinco viviendas de protección oficial es edificada por promotoras públicas[1] (Garcia Montalvo, J., Raya, J. M., Sala, C., 2023). Es importante hacer notar que, desde mediados del siglo pasado, más del 30% de las viviendas principales en España han sido construidas con el respaldo del sector público, esto se traduce en un rango de entre 6,2 y 6,8 millones de viviendas con calificación de protección oficial (Vergés, R. y Martín, D., 2007, Trilla, C. y Bosch, J., 2018). Esto supuso que entre 1940 y 1991, más del 80% de las viviendas promovidas eran de protección oficial (la mayoría de compraventa y de calificación temporal). En cambio, en los últimos 30 años (1992-2022), la media es tan solo de entre el 15% y el 20% de las viviendas construidas.

Estas cifras se consiguieron, básicamente, porque la Administración estableció programas de ayuda al sector en forma de préstamos convenidos con las entidades financieras, bonificación de intereses y subvenciones a fondo perdido. La crisis financiera de 2008 y la desaparición de estos programas de apoyo de los Planes de Vivienda estatales han cambiado el contexto. **En la última década (2013-2022), el número de viviendas de protección oficial construidas en España se ha desplomado, hasta un total de 91.617 unidades, frente a las 593.308 del periodo anterior (2003-2012)**.

Así pues, **ante las mínimas cifras de producción de vivienda asequible actuales, recuperar la producción de décadas anteriores no se trata de una posibilidad sino de una necesidad**. Esta obligación no surge solo porque España se encuentra rezagada en Europa con un porcentaje insignificante de vivienda social de alquiler (1,5% con relación a una media del 9,3% de la UE-28[2]), sino también debido a las proyecciones habitacionales para las próximas décadas. Según el Instituto Nacional de Estadística, se espera que entre 2022 y 2037 se creen 2.735.555 nuevos hogares, lo que representa un aumento del 14,5%. Esto se acompaña de una tendencia decreciente en el número de habitantes por hogar, pasando de 2,48 a 2,36 personas. Además, la nueva ley por el derecho a la vivienda refuerza esta demanda de vivienda asequible estableciendo como meta que el 20% de las viviendas en áreas con mercados residenciales tensionados estén destinadas a políticas sociales.

Por consiguiente, resulta palmario que, ante las afectaciones de la crisis, los cambios legislativos y la desaparición de los programas de apoyo a la producción de vivienda asequible **se precisa romper con la dinámica actual y atender adecuadamente la necesidad de promover vivienda social de alquiler transformando el modelo tradicional**.

Durante la crisis sanitaria, el gobierno tomó alguna medida en esta dirección. Así, en el **Real Decreto-ley 26/2020**, estableció la posibilidad de eximir de cualquier canon o tarifa al titular de un derecho de superficie en las concesiones para la promoción de viviendas de alquiler. Esta medida representó un primer paso para facilitar que la viabilidad del modelo no se vea obstaculizada por la obligación de pagar un canon.

[1] En concreto, de 2014 a 2022 únicamente 14.737 viviendas de las 74.558 que han recibido calificación definitiva como protegida, son construidas por promotoras públicas (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana).

[2] Eurostat, INE y *Housing Europe*.

Por otra parte, el **Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre**, por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, pone especial énfasis en la necesidad de priorizar la participación del sector privado, afirmando que, si bien las promociones de vivienda pueden ser financiadas en su totalidad por los entes públicos, «prioritariamente, deben promoverse fórmulas de colaboración público-privada que optimicen la utilización de los fondos». Es evidente que **la entrada de recursos privados tiene un efecto multiplicador en los esfuerzos que pueda realizar la Administración, y también resulta más eficiente tanto en los tiempos de ejecución de las promociones como en la explotación de estas** (Garcia Montalvo, J., Raya, J. M. y Sala, C., 2022).

Como señala Judit Gifreu (2023), «la promoción, construcción y explotación posterior del parque de viviendas de protección representa un reto de creciente complejidad que la Administración no puede asumir en exclusiva si pretende cubrir todas las necesidades existentes». Coincidimos en que ya no se trata simplemente de una cuestión de costes y eficiencia económica, sino, también, de la **innecesaria actuación de la Administración en suplantar a un sector con probada capacidad para ocuparse de tareas que domina ampliamente**. Aun así, consideramos esencial definir claramente cómo se distribuirán los riesgos ante la incertidumbre generada por los constantes cambios en las regulaciones procesales y de los arrendamientos urbanos.

1. Las actuales dificultades de implantación de los modelos de colaboración público-privada

No debe extrañar que sean escasas las empresas que se presentan a las licitaciones de los concursos públicos para la construcción y gestión de viviendas. Es evidente que **las circunstancias en los últimos semestres hacen que las condiciones que aparecen en los pliegos hacen inviables las propuestas, y en consecuencia que estos concursos queden desiertos por falta de licitadores**, como sucedió inicialmente en la búsqueda del socio privado de la mencionada, Habitatge Metrópolis Barcelona S.A., o en la adjudicación de solares de la Comunidad Valenciana en 2021. En un segundo intento, estas licitaciones tampoco atrajeron muchas propuestas. Solo dos para Barcelona, tras modificar el pliego para permitir un sistema negociado con publicidad, y una, de Urbania-Visoren, para Valencia, tras incluir las subvenciones a fondo perdido de los fondos *Next Generation* para la construcción de viviendas sociales eficientes.

Uno de los principales obstáculos en los últimos años ha sido el aumento de los costes de la construcción residencial. Según las cifras del Ministerio, estos costes experimentaron un aumento interanual del 19,5% en mayo de 2022, situación que, tras estabilizarse, parece que se revertirá parcialmente ante la previsión de fluctuaciones interanuales ligeramente a la baja. Aun así, los costes se consolidarían en unos niveles alrededor de un 16% por encima del nivel de enero de 2021 (Montoriol, J., 2023) acumulando un incremento del 37,6% en la última década.

A esto se añade que el **precio del módulo**, que determina el valor máximo al que se pueden ofrecer estos inmuebles en alquiler o venta, y que depende del régimen de protección de la

vivienda, del municipio en que esté ubicada y de cuándo se obtenga la calificación provisional, **no ha sido actualizado en la última década en muchas comunidades autónomas, lo que constituye**, junto con el mencionado aumento de los costes de construcción y las dificultades de financiación, **la principal barrera para la participación del sector privado en la edificación de viviendas protegidas**.

Es esencial resaltar el tema de la financiación al promover viviendas de protección oficial destinadas al alquiler. El cambio en la modalidad de acceso —de compra a alquiler— comporta que desaparezcan las preventas y se desvanezca la dispersión del riesgo con la subrogación del crédito promotor entre los adquirientes. El riesgo, concentrado en el titular de la promoción, desincentiva la participación de la banca comercial, cada vez más exigente con tasas de ocupación y preventas. Esto acaba comportando, o bien la necesidad de elevadísimos recursos propios para poder crecer en este segmento del mercado inmobiliario, o recurrir a financiaciones alternativas. De hecho, la difícil accesibilidad a la financiación por parte del sector productivo (promotor/constructor) ha condicionado el perfil de los operadores actuales del mercado que cuentan con una mayor diversificación (segmento de negocio en alquiler y propiedad, negocio patrimonial con visión a largo plazo...). **Las barreras de capital para la entrada de nuevas empresas constituyen una de las principales características del mercado actual. Estas barreras propician que el tamaño de las empresas sea relevante para poder alcanzar el objetivo de promover**. Algunos operadores buscan fórmulas complementarias-alternativas de financiación que permitan alcanzar el capital necesario para ejecutar un proyecto inmobiliario. En otros casos, esta evolución ha transformado a algunos promotores en desarrolladores de oportunidades inmobiliarias que aportan su conocimiento y gestión bajo un capital externo. En el ámbito de la vivienda protegida, también encontramos modelos colaborativos que combinan usuarios finales con profesionales encargados de construir sus futuros hogares.

2. La inadecuada fiscalidad en la colaboración público-privada

Es esencial considerar que, **tanto en la fase de construcción como durante la tenencia de un inmueble destinado al alquiler, se aplican diversas cargas impositivas. Estas terminan afectando el costo del alquiler de una vivienda en protección oficial** (Gil, A. y Gómez, C., 2022).

Durante la **construcción**, la ejecución de la obra, ya sea con o sin aportación de materiales, resultante de contratos entre el promotor y el contratista que tengan objeto la construcción de edificaciones destinadas principalmente a viviendas (esto es, que al menos el 50% de la superficie construida sea destinada a viviendas), **estará sujeta y no exenta al IVA al tipo del 10%**.

Asimismo, se deberá otorgar escritura de declaración de obra nueva, y, en su caso, escritura de división de la propiedad horizontal. Estas escrituras estarán sujetas a la cuota gradual de la modalidad de **Actos Jurídicos Documentados** (AJD) según el tipo general previsto en la Comunidad Autónoma en cuestión. En la medida en que las obras proyectadas exijan la obtención de una licencia de obras o urbanística, se devengará el **Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones**

y Obras (ICIO). Además, se debe añadir, la **tasa de solicitud de la licencia de obras** y la **licencia de primera edificación**. Según Colliers (2022), agregando todos los conceptos, **el comprador final estaría realizando una inversión por su vivienda incrementada en un 20% respecto a lo que correspondería en caso de que no existieran estas cargas e impuestos** (4% en la fase de producción; 4% en la fase promoción y 12% en la fase venta).

Durante la tenencia del inmueble, el propietario tendrá que hacer frente a:

1. El **Impuesto sobre Sociedades** (IS) determinándose la base imponible, con carácter general, partiendo del resultado contable, corrigiéndolo por los ajustes establecidos por la Ley del IS[3] y aplicando el tipo general del 25% (15% de tipo reducido para sociedades de nueva creación aplicable durante los dos primeros años en los que se genera base imponible positiva, sujeto al cumplimiento de determinados requisitos);
2. El **Impuesto sobre Bienes Inmuebles** (IBI) cuya base imponible la constituye el valor catastral de tales inmuebles y el tipo aplicable depende del municipio en el que se encuentre sito el inmueble; y
3. El **Impuesto sobre Actividades Económicas** que, en el caso de sociedades dedicadas a la promoción inmobiliaria, la cuota tributaria se determina en función de los metros cuadrados edificados o por edificar vendidos.

Sumando todas las cargas —construcción y tenencia— estaríamos en porcentajes en torno al 45% del coste.

Cada vez se alzan más voces frente a la contradicción del esquema de costes que supone el acceso a una vivienda de alquiler en el marco de la colaboración público-privada. Si, con toda lógica, concluimos que dichas viviendas de protección pública deben destinarse a las personas con una especial dificultad de acceso al mercado inmobiliario, la deducción que el mayor o menor importe de la renta de alquiler de estas viviendas es parámetro esencial para facilitar la solución a dichas personas es una obviedad. Pero resulta que **el pago mensual de los ciudadanos que acceden a las viviendas de protección oficial construidas en el marco de la colaboración público-privada incluye un porcentaje a todas luces desproporcionado de cargas —especialmente impositivas— que hacen que dichas viviendas sean especialmente onerosas**, aun cumpliendo con los límites de los módulos máximos que establecen las Administraciones para las viviendas de protección oficial.

Si el arrendatario lo es de una vivienda construida sobre derecho de superficie o concesión, deberá tenerse en cuenta que en el precio del alquiler va incluido el valor del edificio, no tan solo amortizando el coste de construcción, sino también el de su devolución a la Administración pública al finalizar el plazo del derecho constituido.

[3] Principalmente las amortizaciones y los gatos financieros, aunque en este último caso con limitaciones, pues con el mínimo de 1 millón de euros, solo serán deducibles los gastos financieros cuyo importe sea inferior al 30% del beneficio operativo del ejercicio.

En los costes adicionales, en este momento puede descartarse el canon que la Administración puede solicitar al titular del inmueble, pero este es el importe más intrascendente, pues debe contabilizarse el valor del patrimonio público que se crea cuando la propiedad se revierte a la Administración titular del suelo, y diferentes impuestos como el IVA y sociedades. Sorprende constatar que alrededor de un 45% (o más si hay un canon) de lo que paga un arrendatario de una vivienda en derecho de superficie, va destinado a cubrir cuestiones de carácter fiscal y patrimonial. «De cada 10 euros pagados por metro cuadrado de alquiler, aproximadamente 3 euros se destinan a cargas fiscales y 1,5 euros al patrimonio público futuro» (Muñoz, D., 2023).

TABLA 1
Costes que asume el inquilino en derecho de superficie

	m^2 útil	vivienda 70 m^2 útiles
Renta alquiler (módulo máx. VPO-CAT)	10,01 €	700,70 €
Gastos operativos	-1,28 €	-89,72 €
	8,73 €	**610,98 €**
IVA s/ gastos operativos	-0,27 €	-18,84 €
Canon (posible coste nulo RDL 26/2020)	-0,12 €	-8,33 €
Valor reversión	-1,67 €	-116,74 €
IVA canon (posible coste nulo)	-0,03 €	-1,75 €
IVA reversión	-0,35 €	-24,51 €
IVA promoción	-1,14 €	-79,78 €
Impuesto sobre Sociedades	-1,13 €	-79,35 €
	-4,70 €	**-329,30 €**

Fuente: Muñoz, D. (2023) y elaboración propia.

Así pues, desde el punto de vista de la eficiencia, resulta obvio interrogarnos si esta situación no mejoraría sustancialmente, además de actuar sobre la posibilidad de evitar el canon, que tiene una incidencia mínima en los gastos adicionales que incorpora la renta de alquiler, si se evitara parte de los costes del valor de reversión y del IVA de la promoción.

Diferentes entidades han expuesto la urgencia y necesidad de resolver alguna de estas cuestiones. Así, una de las propuestas fiscales que propone la **Coordinadora de Fundaciones de Vivienda Social** es la fijación de nuevos supuestos en la aplicación del IVA superreducido en los casos de constitución y transmisión de derechos de superficie para la promoción y gestión de viviendas calificadas de protección oficial destinadas al arrendamiento.

Dichas operaciones en la actualidad están consideradas como prestaciones de servicios, por lo que, **actualmente, la constitución y la transmisión de derechos de superficie está sujeta a la tributación del tipo general de impuesto (21%)**.

La entidad considera que la solución sería la de mantener la figura de la «prestación de servicios», pero reduciendo el tipo impositivo aplicable a estas prestaciones concretas. Esta modificación tendría un efecto prácticamente nulo sobre la recaudación, dado que, desde el año 2010, la producción de este tipo de viviendas es prácticamente nula, debido, entre otras razones, a la presión fiscal que se considera disuasoria.

Por otra parte, no pueden dejar de sorprender los cambios que se han producido en el ámbito del Impuesto sobre Sociedades. Así, resulta contradictorio dar la posibilidad de eximir de un canon en las concesiones del derecho de superficie, y cuasi de manera paralela (Ley 22/2021 de Presupuestos del Estado para 2022), reducir del 85% al 40% la bonificación del Impuesto sobre Sociedades a las empresas dedicadas al alquiler de viviendas. De todas las bonificaciones establecidas, sorprende que, en el actual contexto, esta haya sido la única que se ha visto reducida. El cambio supone, en la práctica, pasar del 3,75%, que se venía aplicando hasta la fecha, a un tipo efectivo del 15% sobre las rentas del arrendamiento.

En definitiva, **es indiscutible que el tratamiento de los costes en el esquema de la concesión del derecho de superficie es impropio e incompatible con el estímulo del mecanismo para facilitar el acceso a una vivienda a la ciudadanía con más dificultades para acceder a la misma**. Se advierte claramente que «hay una clara contradicción entre las manifestaciones de las instituciones públicas, generalmente orientadas a enfatizar las acciones destinadas a facilitar el acceso a las familias más vulnerables (en el sentido de favorecer que el coste relativo siga más bajo que por al conjunto de la población), y la realidad normativa, presupuestaria y fiscal» (Gifreu, J., 2023).

3. Las concesiones en ámbitos metropolitanos

En ciertos contextos metropolitanos, el modelo concesional puede ser viable sin necesidad de recursos económicos adicionales por parte de la Administración. Esta situación se da, principalmente, cuando hay una licitación de gran volumen y una demanda insatisfecha de alquiler en el mercado libre. **Debido a los altos precios del alquiler, la construcción, gestión y explotación de nuevas viviendas resultan viables con rentas dentro de los límites de los módulos de protección oficial, gracias a la gratuidad del suelo**. Con la llegada de los fondos *Next Generation*, algunos de los proyectos que han aparecido en los últimos años en la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid, los de la Comunidad Valenciana, los de la Junta de Andalucía, o los de Málaga, pueden garantizar su viabilidad, tras el complicado escenario de incremento de las tasas de interés y de los costes del sector de la construcción.

Un examen detallado de los concursos convocados en los últimos años nos proporciona una visión clara de lo que podría considerarse un pliego óptimo. Aunque no garantiza la aparición de oferentes, sí minimiza el riesgo de que el concurso quede desierto. En este análisis realizado por Colliers (2023), a instancia de Fadeco Promotores, se identifican y concretan criterios específicos relacionados con la localización, inversión, estructura organizativa, tipo de producto,

especificaciones técnicas y económicas, requisitos para los arrendatarios y estándares de solvencia para los concursantes.

Podemos destacar, sucintamente, el hecho de que **las zonas urbanas metropolitanas, especialmente aquellas con ciudades que superan los 100.000 habitantes y con una alta demanda de alquiler para vivienda habitual, emergen como escenarios ideales**. Es recomendable evitar la dispersión de parcelas y aquellas que se encuentran entre medianeras.

Desde una perspectiva financiera, los lotes con inversiones que exceden los 50 millones de euros tienden a limitar el espectro de posibles inversores. **Es crucial contemplar periodos extensos de concesión, preferiblemente superiores a los 60 años. Además, se sugiere priorizar promociones con una edificabilidad que supere los 6.000 m^2, permitiendo la construcción de más de 100 viviendas y minimizando la edificabilidad comercial**.

En cuanto a las expectativas de rendimiento, los inversores suelen apuntar a una Yield sobre costes del 6% en términos de rentabilidades netas. Sin embargo, no es raro encontrar ofertas con rendimientos ligeramente menores, cercanos al 4,5%. Estos rendimientos son alcanzables siempre que el alquiler previsto se mantenga por encima de los 8 euros por m^2 construido (superando los 9 euros cuando se consideran anexos).

Finalmente, **si la Administración no tiene una implicación económica directa en la explotación de la promoción, es esencial establecer ingresos mínimos para los futuros adjudicatarios** para garantizar el pago de las rentas y de su actualización, que debería poder vincularse al Índice de Precios al Consumo (IPC).

Con los costes de construcción en aumento y la financiación disponible reduciéndose (LTC en descenso desde el 68%-70% al 55%-60%), los promotores de vivienda asequible en el actual clima económico ahora necesitan aportar una mayor proporción de recursos propios, pasando del 15% al 35%.

4. El Plan Vive de Madrid

Un ejemplo de estos esquemas es el Plan Vive de la Comunidad Autónoma de Madrid, que **persigue la edificación de unas 25.000 viviendas en diversos municipios. Este Plan se basa en un modelo concesional en terrenos demaniales de las redes supramunicipales de servicios destinados a vivienda obtenidos de la cesión obligatoria a la comunidad autónoma, para que el adjudicatario promueva y explote viviendas de protección en régimen de alquiler**. Hasta la fecha se han cerrado dos fases. La primera, con la adjudicación de 5.406 viviendas por un período de 50 años; y la segunda con 1.137 viviendas por un período de 65 años. Las viviendas, actualmente en construcción, tendrán unas rentas de alquiler con una tasa de descuento aproximada del 40% respecto del precio de mercado.

Aun certificándose la viabilidad de la operación, tanto en la primera fase como en la segunda, no ha habido un excedente de oferentes. En la primera fase, con cuatro lotes, tan solo se presentaron dos licitadores a tres de los lotes, quedando el último de ellos desierto sin ningún postor. En la segunda fase, el lote único tuvo una sola oferta.

En estas dos fases, la Administración no hace ninguna aportación complementaria, pero, como hemos expuesto anteriormente, el adjudicatario sufre buena parte de los sobrecostes especificados con anterioridad, y con ello el precio que podría ofrecer el adjudicatario sería inferior en el caso de articularse fórmulas que evitasen algunos de los gastos que comporta la colaboración público-privada, y que no existen en el caso de que fuera la Administración la titular de la promoción.

Ahora, en la tercera fase del Plan, se ha previsto la incorporación de los Fondos *Next Generation*, unos 70 millones de euros a fondo perdido para acumular otras 1.912 viviendas en 13 parcelas en un conjunto de diez municipios.

También el Plan Vive, en su primera fase, «chocó de cara con la falta de financiación. Entidades nacionales de primer nivel renunciaron a dar los préstamos necesarios a Avalon Properties y Culmia (adjudicatarios), aunque tras muchas negociaciones finalmente CaixaBank accedió»[4] y se firmaron dos operaciones de financiación que superaron los 435 millones de euros[5].

Para la primera fase del Plan Vive se evaluó suficiente un plazo de concesión de 50 años, plazo que se ha incrementado en quince años (concesión hasta los 65 años) en la segunda fase, justificándose esta necesidad por tres motivos. El primero, el incremento de los costes de construcción, sin que se haya incrementado en la Comunidad de Madrid el Módulo máximo de Protección Oficial. El segundo hace referencia a las variaciones de los costes financieros, ya que el incremento de las tasas de interés y el margen exigido por las entidades financieras comporta nuevos sobrecostes. Finalmente, las ubicaciones de algunas de las parcelas en zonas geográficas diferenciadas, con un módulo inferior, hace necesario compensar con mayor plazo el menor ingreso anual de rentas.

4 Activos. *El Periódico de España*. «El nuevo plan de Sánchez: regar con fondos europeos a promotoras para que hagan viviendas en alquiler», 19 de abril de 2023, puede consultarse en: https://www.epe.es/es/activos/20230419/pedro-sanchez-ico-fondos-vivienda-en-alquiler-asequible-86204260 (última consulta: 12-09-2023).

5 Avalon Properties y Ares Management firman un acuerdo de financiación sostenible con CaixaBank para el desarrollo de los dos primeros lotes del Plan VIVE de la Comunidad de Madrid.
Puede consultarse en: https://www.caixabank.com/comunicacion/noticia/avalon-properties-y-ares-management-firman-un-acuerdo-de-financiacion-sostenible-con-caixabank-para-el-desarrollo-de-los-dos-primeros-lotes-del-plan-vive-de-la-comunidad-de-madrid_es.html?id=43541 (última consulta: 12-09-2023).
Culmia firma un acuerdo de financiación con CaixaBank de más de 135 millones para el desarrollo del Plan VIVE de la Comunidad de Madrid. Puede consultarse en: https://www.culmia.com/es/actualidad/culmia-firma-acuerdo-financiacion-caixabank-desarrollo-plan-vive (última consulta: 12-09-2023).

TABLA 2

Comparativa Lotes Plan Vive I vs. Plan Vive II

Análisis Plazo Concesión	Superficie Edificación m^2c	% Sup. Zona A	% Sup. Zona B	% Sup. VPPL	% Sup. VPPB	Valor Promoción Precio Módulo	Importe Invers. Const.	Cociente Valor Promoc. / Invers.	Plazo de Concesión	*Spread* Deuda	TIR Proyecto	TIR Accc.
Plan Vive I												
Lote 1	123.582	24%	76%	35%	65%	232.721.249	148.094.771	1,57	50	2,00%	4,92%	6,40%
Lote 2	132.698	21%	79%	21%	79%	249.452.154	160.401.660	1,56	50	2,00%	4,75%	6,16%
Lote 3	125.873	27%	73%	39%	61%	240.864.453	151.963.522	1,59	50	2,00%	4,89%	6,35%
Total / Promedio	**382.153**	**24%**	**76%**	**31%**	**69%**	**723.037.856**	**460.459.953**	**1,57**	**50**	**2,00%**	**4,86%**	**6,30%**
Plan Vive II												
Lote	**82.623**	**0%**	**100%**	**49%**	**51%**	**152.750.500**	**121.997.030**	**1,25**	**65**	**3,00%**	**5,03%**	**6,31%**
Var. Plan Vive II-I								**-20%**	**30%**	**50%**		

Fuente: Cabo Verde - Estudio de Viabilidad Concesión Plan Vive II (Tabla 77).

5. Conclusiones

Actualmente, tan solo una de cada cinco viviendas de protección oficial es edificada por promotoras públicas, muy lejos de las cifras anteriores a 2008 que se consiguieron, básicamente, porque la Administración estableció programas de ayuda al sector en forma de préstamos convenidos con las entidades financieras, bonificación de intereses y subvenciones a fondo perdido. **En el contexto actual resulta vital la necesidad promover vivienda social de alquiler transformando el modelo tradicional en un modelo de colaboración público-privada**. Culmia (2023b) estima que serían necesarias 1,2 millones de viviendas en alquiler para satisfacer la demanda de familias que destinan una cantidad excesiva de su renta al pago del alquiler. De esa cantidad, teniendo en cuenta los ingresos y las tasas de esfuerzo de las familias, un 36,8% debería ser de alquiler público y el resto (761.000 viviendas) tendría que ser promovido por iniciativas público-privadas dado que los requerimientos de financiación para la construcción de estas viviendas superan con creces la capacidad financiera del sector público.

Sin embargo, **son escasas las empresas que se presentan a las licitaciones de los concursos públicos para la construcción y gestión de viviendas**. En primer lugar, **mientras los costes de construcción han acumulado un incremento del 37,6% en la última década, el precio del módulo no ha sido actualizado en muchas comunidades autónomas**. En segundo lugar, se hallan los **problemas con la financiación. El cambio en la modalidad de acceso —de compra a alquiler—, al desaparecer las preventas, concentra el riesgo en el titular de la promoción y desincentiva la participación de la banca comercial, lo que acaba comportando, o bien la necesidad de elevadísimos recursos propios para poder crecer en este segmento del mercado inmobiliario, o recurrir a financiaciones alternativas**. Por último, los costes fiscales. **Alrededor de un 45% de lo que paga un arrendatario de una vivienda en derecho de superficie va destinado a cubrir cuestiones de carácter fiscal y patrimonial, lo que parece incompatible con el estímulo del mecanismo para facilitar el acceso a una vivienda a la ciudadanía con más dificultades para acceder a la misma**.

En ciertos contextos metropolitanos, el modelo concesional puede ser viable sin necesidad de recursos económicos adicionales por parte de la Administración. Esta situación se da, principalmente, cuando hay una licitación de gran volumen y una demanda insatisfecha de alquiler en el mercado libre. En la **Comunidad y Ayuntamiento de Madrid**, en la **Comunidad Valenciana**, la **Junta de Andalucía** y el **Ayuntamiento de Málaga** se han dado pliegos con estas características. De esas experiencias se ha aprendido que un pliego que reduzca la probabilidad de que la licitación quede desierta está compuesto por varios elementos básicos: suelo residencial (evitando así el 10% de IVA) en una ciudad que supere los 100.000 habitantes y con una alta demanda de alquiler para vivienda habitual; que los lotes mínimos sean 50 millones de euros de inversión (evitando, también, importes excesivamente elevados); periodos extensos de concesión, preferiblemente superiores a los 60 años; priorizar promociones con una edificabilidad que supera los 6.000 m^2, permitiendo la construcción de más de 350 viviendas y minimizando la edificabilidad comercial y permitiendo flexibilidad en relación al mix de viviendas y zonas comunes; alquiler —para zonas cuyo alquiler de mercado oscila entre 13 € y 15 €/m^2— por encima de los 8 euros por m^2 construido (superando los 9 euros cuando se

consideran anexos) y garantizando la actualización de las rentas al IPC para los futuros adjudicatarios. Alquileres más bajos requerirían subvenciones de la Administración. Las rentas de los inquilinos deberán estar de acuerdo con las rentas de alquiler sufragadas (en torno a 4,5 veces el IPREM). Con ello la rentabilidad neta del licitador —del cual también se deben fijar criterios de solvencia técnica y económica— se situaría en el entorno del 6%.

Referencias bibliográficas

Alsina, V. y González, E. (2019): «La colaboración público-privada como vector de innovación: casos de éxito en España», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 3/2019, pp. 122-139.

Banco Mundial (2018): «Procuring Infrastructure Public-Private Partnerships Report 2018».

Cabo Verde – Asesores Financieros (2022): «Modelo Financiero para el análisis de viabilidad económicofinanciera del «Plan Vive» de vivienda bajo la fórmula de colaboración público-privada», Estudio de Viabilidad Concesión Plan Vive II.

Colliers (2022): «Impuestos y cargas que recaen sobre la vivienda».

— (2023): «Colaboración Público-Privada en la Vivienda de Alquiler», Fadeco Promotores.

Culmia (2023a): «Contexto de financiación y propuestas de viabilidad».

— (2023b): «El acceso a la vivienda en España».

Garcia Montalvo, J., Raya, J. M. y Sala, C. (2022): «Col·laboració publico-privada en el mercat de l'habitatge a Catalunya», *Policy Brief*, Càtedra habitatge i futur UPF-APCE, 31 pp.

— (2023): «La promoció d'habitatge en els plans estatals i els fons Next Generation. La insuficiència d'instruments i pressupost», *Policy Brief*, Càtedra habitatge i futur UPF-APCE, 44 pp.

Gifreu, J. (2023): «Mecanismos de colaboración público-privada para la provisión y la explotación económica de vivienda asequible: un juego de suma positiva», *Revista catalana de Dret Públic,* Núm. 66, pp. 56-85.

Gil, A. y Gómez, C. (2022): «La importancia de la Fiscalidad en el sector inmobiliario», en *Apuntes para la Dirección de Empresas Inmobiliarias Innovadoras*, Escola SERT.

Montoriol, J. (2023): «Desaceleración en el sector inmobiliario español», CaixaBank Research. Recurso Web.

Muñoz, D. (2023): «Una necesaria reflexión sobre el precio de la VPO en el marco de la colaboración público-privada», APCE.

Trilla, C. y Bosch, J. (2018): «El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo», Fundación Alternativas, núm. 197.

Vergés, R. y Martín, D. (2007): «Series históricas de edificación residencial. Estadísticas de visados de los colegios de arquitectos 1960-2006», *Estadística Española*, vol. 49, Núm. 166, pp. 563-595.

El régimen de vivienda protegida en España. La colaboración público-privada: su importancia para contribuir a paliar el problema del acceso a la vivienda

JULIÁN SALCEDO GÓMEZ

Presidente
Foro de Economistas Inmobiliarios
Colegio de Economistas de Madrid

Presidente
Consejo Directivo Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente
Consejo General de Economistas de España

RESUMEN

El acceso a la vivienda es uno de los problemas que más preocupan a los españoles, y con razón, porque cada vez afecta a capas más amplias de la población, porque lleva décadas sin resolverse, y porque se agrava cada día un poco más. La recién aprobada «Ley por el derecho a la vivienda», a la que ampulosamente el Gobierno se refiere como la primera en la historia de la democracia, es inoportuna, inadecuada para la situación actual, profundamente ideológica y presuntamente inconstitucional en muchos de sus artículos.

El parque de viviendas públicas es, prácticamente, inexistente en nuestro país, tan solo representa el 2,5% de las viviendas totales frente al 9,3% como media en el conjunto de la Unión Europea, y la producción de viviendas de obra nueva con algún tipo de protección pública es insignificante: según la estadística del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, en 2022 apenas 9.221 viviendas protegidas de planes estatales y autonómicos obtuvieron la calificación definitiva, lo que suponen 19 por cada 100.000 habitantes, nueve veces menos que en 1997 (85.028 viviendas), y en cinco comunidades autónomas. Ninguna vivienda protegida recibió la calificación definitiva.

En 2022, el País Vasco y la Comunidad de Madrid fueron las autonomías con mayor proporción de calificaciones de vivienda protegida con relación a su población: 71,9 y 51,2 por cada 100.000 habitantes.

Según un estudio elaborado por la economista Carme Trilla y el politólogo Jordi Bosch, publicado en 2018, entre los años 1952 y 2016 se construyeron en España más de 6,8 millones de viviendas protegidas, lo que supone que un 26,6% del total de viviendas en España ha sido construido con apoyo público. Pese a ello, un informe del Defensor del Pueblo afirma que estas casi siete millones de

Viviendas de Protección Oficial (VPO) construidas en más de medio siglo, no se han transformado en viviendas sociales, sino que lo han hecho en viviendas libres.

El último aspecto clave al que debemos referirnos es la insuficiente dotación presupuestaria dedicada a la inversión en vivienda, en cualquiera de sus modalidades, pública o privada, protegida o libre.

Uno de los problemas que más preocupan a los españoles, desde hace décadas, es la dificultad para el acceso a la vivienda, no solo para los jóvenes y para los colectivos más vulnerables, cada vez más afecta a capas más amplias de la población.

Si desde siempre el acceso a la vivienda en régimen de propiedad ha resultado complicado, sobre todo aquella que se denomina de *primer acceso,* ahora también lo es el acceso en régimen de alquiler.

En ambos casos, **propiedad o alquiler, el esfuerzo que supone ha ido aumentando y cada vez se requieren más años de salario y mayor es el porcentaje de este que hay que destinar a vivienda**. No solo para hacer frente al pago de la hipoteca o del alquiler, pues a ellos hay que sumar los restantes gastos asociados: comunidad de propietarios o gastos comunes, suministros, conservación y reparaciones, seguros, etc., conceptos que no siempre son tenidos en cuenta a la hora de adoptar la decisión de comprar o alquilar una vivienda.

Lo primero de todo es **segmentar el mercado de la vivienda, atendiendo a una clasificación elemental: vivienda social, vivienda pública, vivienda protegida, vivienda asequible, vivienda libre**, clasificación que atiende no a su origen sino más bien a su destino, a su destinatario, al usuario a que va dirigida su provisión.

Sin entrar en demasiado detalle, **la vivienda social es aquella que va destinada a los colectivos más desfavorecidos**, a los ciudadanos más vulnerables económica y socialmente, y su provisión, por definición, debería ser pública, esto es, procedente directamente de las Administraciones públicas (en adelante AA. PP.); los privados no tienen que ser quienes den solución a un problema que debe ser resuelto por los poderes públicos, sufragado a través de los impuestos que pagamos, como lo son otros servicios esenciales como la sanidad, la educación, la justicia, la seguridad, etc. No debemos olvidar que una de las finalidades de los impuestos responde a la redistribución de la renta y la riqueza.

También, **por definición, la vivienda social solo puede concebirse en régimen de alquiler, nunca en propiedad**, pues la situación económica y social de los destinatarios puede/debería variar a *mejor fortuna*, y no es lógico que, cuando lo haga, sigan disfrutando de una vivienda sufragada con fondos públicos, y subvencionado su precio mediante los impuestos que pagamos todos, para alguien que ya no se justifica.

Las AA. PP. deberían disponer de un parque de vivienda de su propiedad para atender las necesidades de determinados colectivos, como hemos dicho, no solo jóvenes y desfavorecidos, también para situaciones puntuales que requieran de una vivienda por un tiempo más o menos largo; sería el caso de un edificio declarado en ruina inminente o a consecuencia de una catástrofe, tipo terremoto de Lorca o erupción del volcán de La Gomera, que exija dar acogida a las familias afectadas.

Es bien conocido que **España carece de un parque público de viviendas homologable al existente en otros países de nuestro entorno: se estima que las viviendas públicas apenas representan el 2,5% del parque total de viviendas existente, muy lejos del 9,3% que suponen, como media, en el conjunto de la Unión Europea**. Por definición, este parque de viviendas propiedad de las AA. PP. solo puede destinarse al régimen de alquiler, incluso subvencionando hasta el 100% al usuario cuando se trate de una ocupación por motivos extraordinarios y de forma puntual.

Llegamos, así, a la **vivienda protegida**, comúnmente conocida como **VPO** (Viviendas de Protección Oficial), aunque con el paso del tiempo hayan aparecido numerosas fórmulas de protección, siendo más ajustada la denominación de **viviendas con algún tipo de protección pública (VPP)**, que han adoptado tanto la forma de venta como el alquiler, incluso en régimen de alquiler con opción a compra, una fórmula mixta que posibilita el acceso a la propiedad de la vivienda desde el arrendamiento, computando una parte de la renta que se paga como deducible del precio de la adquisición, si se ejercita la opción de compra dentro del plazo fijado al efecto.

Las VPO no representan una novedad en nuestro país tras la aprobación de la Constitución Española de 1978: *«las etapas más significativas se remontan a 1976, cuando por Real Decreto-ley 12/1976, de 30 de julio, se crea una nueva categoría de «viviendas sociales» en sustitución de las del grupo segundo de protección oficial del Texto Refundido (TR) de 24 de julio de 1963. Posteriormente, y al objeto de homogeneizar adecuadamente esta categoría con las del grupo primero, el Real Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre, aprobó un TR de la legislación de Viviendas de Protección Oficial, dejando vigente, no obstante, el antiguo Reglamento de 1968 (al no haberse dictado el nuevo en el plazo de tres meses, que, a tal efecto, se otorgó al gobierno). Este sistema híbrido fue sustituido, a su vez, por las Viviendas de Protección Oficial de clase única aprobadas por el Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, desarrollado por el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, y otras disposiciones que constituyeron en su conjunto la legislación básica inicial en materia de VPO».*[1]

Visto el origen de las VPO, debemos analizar a qué responde su creación. Aunque los orígenes de la VPO se remontan a una época preconstitucional, la Constitución Española de 1978 reconoce en su artículo 47 el *«derecho de los españoles a una vivienda digna y adecuada»*, derecho que no tiene categoría de derecho fundamental, y como tal exigible directamente ante los poderes públicos, sino que constituye un principio rector de la política económica y social, que obliga a los poderes públicos a hacer efectivo ese derecho.

Entre las **actuaciones** que pueden llevar/llevan a cabo los **poderes públicos** se encuentra, en primer lugar, la **regulación de la utilización del suelo**, la materia prima imprescindible para desarrollar viviendas, independientemente de a qué destino se dediquen. Estas actuaciones se encauzan mediante el **urbanismo**, que, como es bien sabido, es una **competencia transferida por el Estado a las comunidades autónomas** (CC. AA.), que son las que tienen competencia exclusiva en materia de urbanismo y vivienda, siempre que así estuviera recogido en sus

[1] Villar Ezcurra, José Luis (1981), *El Promotor de Viviendas de Protección Oficial*, Publicaciones del Banco Hipotecario de España. Ediciones Mundi-Prensa.

respectivos Estatutos de Autonomía, de forma que al Estado solo le corresponden competencias residuales, en concreto las condiciones básicas, la legislación básica.

Llegados a este punto convendría analizar la recientemente aprobada **Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda**, en mi criterio **inoportuna e inadecuada a las circunstancias actuales, además de profundamente ideológica y presuntamente inconstitucional** por invadir competencias exclusivas de las CC. AA., además de otros preceptos constitucionales, como el derecho a la propiedad privada (artículo 33), con el límite de su función social, pero esta cuestión no es objeto de este trabajo.

Vayamos, entonces, al enfoque jurídico-administrativo, que lo constituye la intervención administrativa en este sector de actividad, que consiste en la promoción, construcción y acceso a la vivienda con protección pública (VPO/VPP).

Dadas las múltiples implicaciones e interconexiones existentes entre los diferentes enfoques posibles, no basta el análisis de la VPO/VPP separado de sus condicionamientos: económicos, urbanísticos o sociales, pero debido a la limitada extensión de este trabajo, nos centraremos en dejarlos enunciados aquí, sin que resulte posible profundizar en todos ellos; pero sí debemos decir que **un problema de la envergadura de la dificultad de acceso a la vivienda, no puede resolverse exclusivamente con *medidas administrativas de fomento*, siendo imprescindibles decisiones de política económica, tales como el volumen de recursos públicos que las AA. PP. pueden destinar a la promoción de viviendas, y más específicamente a viviendas con algún tipo de protección pública**.

La promoción y desarrollo de viviendas se ha considerado tradicionalmente como un caso clásico de *actividad administrativa de fomento* (esto es, incentivación a los privados para que desarrollen actuaciones que se consideran de interés para la colectividad y para el bien común), fomento que se traducía en la utilización de determinadas *técnicas de intervención* (ya sea en forma de subvenciones, desgravaciones o ayudas).

Las ***medidas de fomento*** se complementan con las ***técnicas de policía*** o de dación de bienes/viviendas al mercado, pero **parece haber un consenso respecto de que las medidas y técnicas concretas que se utilizan ya no dan satisfacción a las necesidades existentes**. Es por ello por lo que, en el campo académico, algunos autores discuten acerca de si las actuaciones en materia de VPO/VPP responden, en realidad, a la *actividad de fomento* o si, por el contrario, se asemejan más a la *actividad de prestación de un servicio público*.

Sea como fuere, la realidad se impone a la teoría, y vemos cómo, **cada vez con más frecuencia, las distintas AA. PP. se orientan hacia modelos diferentes, como la colaboración público-privada** (CPP, PPP por su expresión en inglés) para facilitar el acceso a la vivienda, ya sea mediante la potenciación de figuras como el ***Rent-to-Buy***, que no es otra cosa que suscribir convenios con entidades privadas para que construyan viviendas (VPO/VPP, viviendas a precio asequible/VPA), que serán destinadas al alquiler, a precios por debajo de los de mercado, mediante modelos

concesionales (sobre suelos patrimoniales o incluso demaniales, de uso residencial o incluso dotacional) o derecho de superficie, que supone la reversión a favor de las AA. PP. de las viviendas edificadas, transcurrido el período de la concesión o del derecho de superficie concedido.

Pero también fórmulas como el ***Help-to-Buy*** o ayudas a la compra de vivienda, consistentes en financiar (en realidad avalar) el desembolso inicial requerido del que carecen una gran mayoría de los ciudadanos interesados en acceder una vivienda en propiedad. También podrían utilizarse fórmulas ***Help-to-Rent*** para ayudar al alquiler de vivienda, para hacer frente a los gastos iniciales que supone (fianzas, garantías).

Apuntemos también aquí alguna fórmula existente en otros países de nuestro entorno, como el Reino Unido o los Países Bajos, que todavía no ha sido ensayada en nuestro país, pero que terminará siéndolo, conocida como **«proveedores de vivienda»**, una figura a caballo entre lo privado y lo público, en realidad semiprivado, en ocasiones parecido a lo que sería una organización del ***tercer sector***, que, por su actividad, obtendría ventajas fiscales, como la tributación a un tipo inferior o reducido, o de otro tipo, como obtención de financiación bonificada. Esta figura no es suficientemente conocida todavía en España, pero todo apunta a que, en breve, se comenzará a hablar de ella dentro de los sistemas de colaboración público-privada como una alternativa más.

Habida cuenta de las distintas y numerosas actuaciones llevadas a cabo por las AA. PP., y teniendo en cuenta que las competencias en esta materia están transferidas, como se ha dicho anteriormente, a las CC. AA., lo primero que llama la atención es que **nos encontraremos con 17 políticas diferentes, tantas como CC. AA. tenemos**, y no resulta fácil poder identificar si sus políticas tan diferentes responden a las peculiaridades propias de su territorio, población, dispersión geográfica, densidad de población, nivel socioeconómico, *renta per cápita*, capacidad económica de la C. A., etc., o si lo son por razones distintas; **en algunos casos responden a criterios de ideología política, según el color del partido o partidos que las gobiernan, y no tanto por las necesidades reales de vivienda que tienen los ciudadanos que habitan en ellas**.

Intentar en este trabajo siquiera extractar las políticas de cada una de las 17 CC. AA. en materia de vivienda protegida, VPO/VPP, resulta imposible, pero vamos a exponer una serie de cuestiones que deberían ser respondidas con carácter previo a adoptar cualquier política al respecto:

- ¿VPO/VPP en venta o en alquiler?
- ¿VPO/VPP con subvenciones al promotor, al usuario o a ambos?
- ¿VPO/VPP para determinados colectivos (jóvenes menores de 35 años, por ejemplo) o para determinados niveles de renta, o generalizadas para todos los ciudadanos sin excepción?
- ¿VPO/VPP con características bien definidas (superficie mínima y/o máxima, calidades constructivas, acabados y terminaciones, servicios comunes, etc.) o con cierta discrecionalidad a partir de un mínimo?

- ¿VPO/VPP con precio máximo (el *módulo*) o atendiendo a otros criterios más personalizados según el destinatario?
- Reserva/cesiones obligatorias de suelo para destinarlo a VPO/VPP, ¿en qué porcentaje? ¿Debería materializarse dentro del mismo ámbito de actuación (para evitar la aparición de guetos) o sería susceptible de hacerlo en otro ámbito diferente? ¿Podría monetizarse y que fuera la Administración pública la que desarrollase las VPO/VPP?

Desde aquí nos manifestamos abiertamente a favor de que **la VPO/VPP solo tiene sentido en régimen de alquiler, pero también apuntamos la posibilidad de que pudiera serlo en régimen de propiedad, articulando los mecanismos oportunos que permitieran revertir/corregir la transferencia de rentas recibidas por el beneficiario en el caso de alcanzar una mejor ventura**. El cómo nos parece lo más complicado.

En cuanto a la **concesión de ayudas directas**, bien sean al promotor o al beneficiario, es bien sabido que **inevitablemente terminan por trasladarse al precio, lo que frecuentemente altera el equilibrio del mercado**. Sin embargo, **la situación de extrema necesidad por la que atraviesa el acceso a la vivienda, en propiedad o en alquiler, para amplias capas de la población, exigen la adopción de medidas que contribuyan a incentivar el desarrollo de nuevas viviendas en todas las modalidades posibles, desde la social a la libre, tanto si lo son para destinarlas a la venta como si lo son para el alquiler**. El principal problema de acceso a la vivienda pasa por el déficit de oferta existente, al menos desde la crisis originada por el estallido de la ***burbuja inmobiliaria*** en 2008.

Pasada la larga parálisis que tuvo lugar hasta 2014-2015, **el mercado inmobiliario residencial ha recuperado el pulso, hasta alcanzar, en 2022, un máximo cercano a las 650.000 transacciones de viviendas**, pero en su mayoría se debieron a viviendas de segunda mano, habida cuenta de que la producción y venta de viviendas de obra nueva se encuentra estancada por debajo de las 100.000 unidades/año, cifra notablemente inferior a la demanda solvente, que estaría en un nivel cercano a las 150.000 unidades/año, de forma que **la oferta tan solo estaría dando respuesta al 60% de la demanda, lo que está influyendo decisivamente en que los precios no hayan flexionado (todavía) a la baja**, como ha ocurrido en la mayoría de mercados, tanto en Europa (Alemania incluida) como en otras áreas geográficas (Australia y Nueva Zelanda, o Estados Unidos y Canadá).

Son muchos los factores que están dificultando la construcción de viviendas de obra nueva: el elevado precio del suelo finalista (debido a su escasez), el largo plazo que se requiere para transformar el suelo hasta convertirlo en urbano (y los elevados costes que lleva aparejada su urbanización), la desfavorable coyuntura creada por el desabastecimiento y consecuente encarecimiento de los materiales que intervienen en el proceso de edificación debido, primero, a la pandemia del covid-19 y, después, a la invasión de Ucrania por Rusia, y, por último, a la subida abrupta y veloz de los tipos de interés y posterior restricción del acceso a la financiación, absolutamente necesaria para un sector que necesita recurrir a la financiación ajena aunque sea en una proporción mínima del 50%.

Y no debemos olvidar la carga impositiva que grava la vivienda en España, que llega a suponer el 25% del precio de la misma. Este es un componente de coste sobre el que las AA. PP., a todos los niveles, estatal, autonómica y local, pueden actuar de forma inmediata, ya sea rebajando el IVA, ya sea reduciendo los impuestos que gravan sucesivamente el proceso, desde tasas por licencia, al ICIO (Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras), lo que contribuiría, en buena medida, a reducir el coste total y con él el precio de venta que fija el promotor, pero también el volumen de la inversión necesaria en el caso de tratarse de una entidad patrimonialista que decida destinar las viviendas al alquiler.

Todos los agentes involucrados, incluidas las AA. PP., empezando por el Gobierno central, el único con capacidad normativa para legislar en materia de ciertos impuestos, como el IVA o el IS, **deben realizar un esfuerzo para facilitar el acceso a la vivienda**.

En lo que respecta a los colectivos a quien se destinen las viviendas con algún tipo de protección pública, sin duda que es necesario priorizar, y ello puede suponer que se identifique con los jóvenes y los más vulnerables, pero no deberían quedar excluidos otros colectivos igualmente necesitados, nos referimos a los *singles* y/o divorciados y/o viudos, independientemente de su edad, que tienen las mismas o mayores dificultades que aquellos.

Si bien es cierto que las viviendas protegidas, en régimen de propiedad o en alquiler, no tienen por qué ser de inferior calidad o contar con menos servicios o facilidades que las viviendas libres, o incluso las asequibles, no es menos cierto que cuanto mayor sea la superficie, las terminaciones y acabados, o los servicios comunes de que disponga la vivienda, mayor resulta el coste de edificación, lo que redunda en una mayor dificultad para acceder a las mismas. Surge así la siguiente disyuntiva: ¿una vivienda más económica o una vivienda con piscina y zonas ajardinadas?, por simplificar. Respóndase cada cual, yo no tengo ninguna duda.

Y llegamos, por fin, a la *bestia negra* esgrimida por los promotores: **el *módulo*, que no ha sido actualizado en algunas CC. AA. (es el caso de Madrid) en demasiado tiempo, es el que impide que se construyan más viviendas con algún tipo de protección pública** (pese a que, precisamente, sea Madrid la comunidad autónoma en la que más viviendas protegidas se han construido en los últimos años, llegando a alcanzar el 50% de todas las que se desarrollan en España). Pero algunos no se acuerdan de cuando se quejaban de que el módulo estaba demasiado alto y en algunos lugares se situaba por encima del precio de la vivienda libre, lo que impedía la construcción de viviendas VPO/VPP. Nunca llueve a gusto de todos.

Mientras esto se dice y ocurre, **las bolsas de suelo destinado a VPO/VPP en manos de los promotores privados se sitúa en máximos, lo que, en la práctica, equivale a una retención de este tipo de suelo**, que está lastrando el desarrollo de esta modalidad de viviendas, a la vez que impide que reduzca su precio en el mercado.

Y nos surge la pregunta del millón: ¿será solo que el precio del módulo estando desactualizado impide el desarrollo de esta modalidad de viviendas? Nuestra respuesta es que no. Al

menos no es ese el único factor. **El acceso a la financiación ajena por parte de un gran número de promotores privados, sobre todo los más pequeños, resulta tan o más determinante que el precio del módulo. Facilitar el acceso a la financiación a estos promotores resultaría decisivo para incentivar el desarrollo de viviendas VPO/VPP. También simplificar y agilizar la tramitación y concesión de licencias**, el tiempo es oro y supone extracostes que encarecen la vivienda. Y, por supuesto, **la puesta en disposición de grandes cantidades de suelo en el mercado por parte de las AA. PP**.

Y, por qué no, **también cabría a las AA. PP. replantearse los modelos de concursos públicos, la definición del programa de las viviendas a desarrollar, sus tipologías** (nos estamos refiriendo aquí a las nuevas modalidades *living*, ya sean *cohousing* o *coliving*, *senior living*, *flexible living*, y denominaciones similares), **las exigencias que tienen que reunir en materia de terminaciones y acabados, incentivar la construcción industrializada** (siempre cumpliendo estrictamente el Código Técnico de la Edificación, CTE). Hace no tanto tiempo parecía imposible edificar viviendas sobre suelos demaniales, o sobre suelos de uso dotacional, y hemos visto que ha sido posible sin conculcar la normativa.

Por último, no quisiéramos dejar de referirnos a la **urgente necesidad de alcanzar un pacto de Estado por la vivienda, previa elaboración de un Libro Blanco de la vivienda, en el que participen expertos, profesionales y académicos, instituciones, representantes ciudadanos y empresariales, también las AA. PP.**, grupos multidisciplinares que tengan garantizada su independencia, ajenos a intereses partidistas que terminan distorsionando el diagnóstico. Y **sin un diagnóstico acertado, resultará imposible proponer las medidas adecuadas para resolver la situación que, en todo caso, solo será posible a largo o muy largo plazo**. Cuanto antes se acometa más pronto se resolverá.

La colaboración público-privada y su magnitud cuantitativa para el aumento de la eficiencia del gasto público en el sector de la vivienda en España

CARME TRILLA BELLART

Presidenta

Fundació Hàbitat3

RESUMEN

La colaboración público-privada en el sector de la vivienda es un rasgo definitorio y peculiar de la política de vivienda en España. La rama más estructural de la política de vivienda española, consistente en la producción de viviendas de protección oficial, se ha desarrollado tradicionalmente bajo la fórmula de la colaboración público-privada, entendida, en un sentido genérico, como la cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial, cuyo objetivo es garantizar la financiación y construcción de la infraestructura de vivienda cuando se trata de viviendas para la compra o la prestación del servicio de vivienda cuando se trata de viviendas de alquiler.

En este artículo se hace un repaso de las diversas vías de colaboración público-privada en la provisión de viviendas que se han utilizado en España tradicionalmente o se están introduciendo en los últimos años. Muestra de la enorme importancia que ha tenido en nuestro país esta forma de colaboración es que, desde el año 1940 y hasta el año 1991, más del 80% del crecimiento del parque de viviendas principales de España se debió a 6.200.000 viviendas protegidas, de las que tan solo 430.000, es decir, el 6,9%, fueron promovidas directamente por la Administración pública. La lección aprendida del siglo XX debería ayudar a dinamizar la vivienda de protección oficial en el XXI, corrigiendo vicios o deficiencias de planteamiento que le hicieron perder vitalidad e incluso prestigio.

Puesto que el coste del suelo ha sido, y está siendo, uno de los graves inconvenientes para producir vivienda asequible, algunas experiencias recientes de municipios o Administraciones públicas con aportación de suelos públicos a operadores privados en derecho de superficie abren nuevas vías de colaboración público-privada que enriquecen el instrumental tradicional de la política de vivienda.

Tal como señala el documento *La colaboración público-privada en España* elaborado por la fundación COTEC, en el año 2022, no existe una definición compartida y unívoca de las colaboraciones público-privadas (CPP). Destaca el documento que «el libro verde de la Unión Europea»[1], las define como: *«Las diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial, cuyo objetivo es garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o mantenimiento de una infraestructura o prestación de un servicio».* O, según la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas[2] se trata de *«Los métodos innovadores utilizados por el sector público para contratar con el sector privado, que aporta su capital y su capacidad para ejecutar los proyectos a tiempo y de acuerdo con el presupuesto, mientras que el sector público conserva la responsabilidad de prestar estos servicios a la ciudadanía de una manera que beneficie el interés general y propicie el desarrollo económico y una mejora en la calidad de vida».*

Entendidas en un sentido amplio, ambas definiciones se ajustan perfectamente a las fórmulas que ha utilizado, y utiliza, la política de vivienda en España para prestar el servicio de vivienda allí donde no alcanza, no es conveniente, o es poco viable financieramente que sea prestado directamente por la Administración pública. **Se aprovecha la experiencia y la eficiencia del sector privado para proporcionar el servicio de vivienda que debe ser garantizado por el sector público**. A la vez que se minimizan las necesidades de endeudamiento público en inversiones de capital a largo plazo en la creación de infraestructuras de vivienda.

En este artículo se hace un repaso de las diversas vías de colaboración público-privada en la provisión de viviendas que se han utilizado en España tradicionalmente o se están introduciendo en los últimos años, dejando para otro trabajo la necesaria –e imprescindible, también– colaboración público-privada en la rehabilitación de edificios y viviendas.

1. Reflexiones en torno a la modalidad de vivienda protegida como modelo de colaboración público-privada en España. O cómo la colaboración público-privada ha sido el sistema utilizado para la producción de viviendas asequibles sobre suelos privados

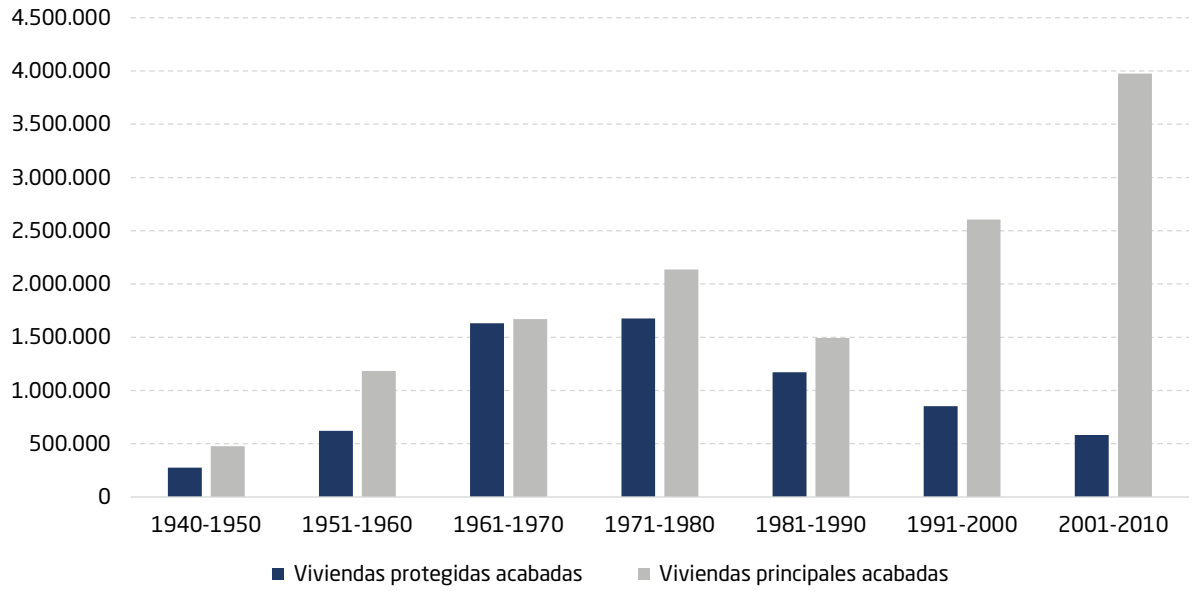
Se podría decir que **la colaboración público-privada en el sector de la vivienda es un rasgo definitorio y peculiar de la política de vivienda en España**. La rama más estructural de la política de vivienda española consistente en la producción de **viviendas de protección oficial** se ha desarrollado tradicionalmente **bajo la fórmula de la colaboración público-privada**, entendida, como se ha dicho antes, en un sentido genérico, es decir, como la cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial, cuyo objetivo es garantizar la financiación y construcción de la infraestructura de vivienda cuando se trata de viviendas para la compra o la prestación del servicio de vivienda cuando se trata de viviendas de alquiler. Y es, precisamente, esta forma compartida de proveer el servicio de vivienda una singularidad de España respecto de

[1] COM (2004), 327 final.
[2] Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships (UNECE, 2008).

la mayoría de los países europeos, en los que la política de vivienda ha recaído de forma mucho más exclusiva que aquí sobre la iniciativa pública. Es por ello por lo que, cuando hoy se habla y se insiste en la conveniencia de trabajar en sistemas de colaboración público-privados en este campo, debería entenderse que **no se trata tanto de una idea novedosa como de reconocer, de forma explícita, la funcionalidad histórica que ha tenido, dotarla de mayor reconocimiento y rango metodológico y, por supuesto, superar las diversas deficiencias que ha ido presentando a lo largo del siglo XX y primeros años del XXI que han llegado, en algunos momentos, a poner en cuestión su idoneidad**.

La esencia de la política de vivienda durante el siglo XX pivotó sobre **tres ejes básicos: la contención de rentas de los alquileres a través de la ley de arrendamientos urbanos; la desgravación fiscal a la compra de vivienda, para favorecer esta forma de acceso y tenencia de la vivienda; y el sistema de producción de viviendas de protección oficial**. Los dos primeros ejes funcionaban a partir de la decisión unilateral del sector público sin necesidad de acción alguna por parte de los proveedores privados de vivienda, incluso en el caso del control de alquileres, en contra de su voluntad. Pero **en el sistema de producción de viviendas de protección oficial, la colaboración del sector privado resultó imprescindible para cumplir con el compromiso público de dar alojamiento al conjunto de la población supliendo o compensando las ineficiencias del mercado libre**. A diferencia de otros países de nuestro entorno, nuestro sector público no se planteó, o no fue capaz, de producir, por sí mismo, el extraordinario número de nuevas viviendas necesarias para atender los fuertes crecimientos demográficos y los intensos movimientos migratorios del siglo XX y optó por la fórmula de **ofrecer incentivos públicos y facilidades financieras a promotores privados que se comprometieran a producir las viviendas asequibles que no ofrecía el mercado en cantidad suficiente o en condiciones económicas adecuadas a la capacidad de pago de las familias**. Era este el inicio de lo que más adelante se denominaría colaboración público-privada como método de provisión de viviendas.

GRÁFICO 1
Número de viviendas protegidas en relación con la construcción de viviendas principales
1940-2010



Fuente: Elaboración propia, a partir de «Evolución cuantitativa del subsector vivienda en España» del M.º de Obras Públicas y Urbanismo (1943-1987) y «Boletín Estadístico» del M.º de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (1988-2002). Instituto Nacional de Estadística, Censos de Población y Vivienda.

Podemos apreciar la enorme importancia que tuvo la política de fomento de la protección oficial en España a partir de los datos siguientes: **entre el año 1940 y el 2001 se construyeron en España 15.400.000 viviendas, de las que 9.500.000 se destinaron a primera residencia**[3]**. De estas viviendas, 6.200.000 fueron de protección oficial, es decir el 65%**. De hecho, desde el año 1940 y hasta el año 1991, más del 80% del crecimiento del parque de viviendas principales de España se debió a las viviendas protegidas, **pero esta realidad empezó a cambiar en la última década del siglo cuando bajó al 30% y durante las dos primeras décadas del siglo XXI se ha ido profundizando la tendencia descendente hasta valores inferiores al 20%**.

Y para dimensionar bien la importancia de la colaboración privada en este esquema de política de vivienda, hay que tener en cuenta que, **de las 6.200.000 viviendas de protección oficial que se construyeron en España, tan solo 430.000, es decir el 6,9%, fueron viviendas de promoción pública**.

Hablando en términos económicos actuales, a un coste medio de 150.000 euros por vivienda protegida, y una subvención pública de 30.000 euros por vivienda protegida producida por el sector privado, el ahorro público que supuso una política de vivienda concertada con el sector privado es fácil de determinar: por cada vivienda que hubiera producido el sector público

[3] En parte destinadas a crecimiento absoluto del parque, en 8.800.000 unidades y en parte destinadas a reposición.

se podían ofrecer cinco viviendas protegidas, o dicho de otro modo, para producir cinco viviendas protegidas, el sector público habría tenido que destinar un presupuesto cinco veces más elevado que el que destinaría a subvencionar este mismo número de viviendas producidas por el sector privado. **La subvención pública, además de actuar como acicate de la iniciativa privada, conseguía un efecto multiplicador 1 a 5 en el número de viviendas producidas y una reducción drástica de la necesidad de presupuesto público o de endeudamiento público para esta finalidad**.

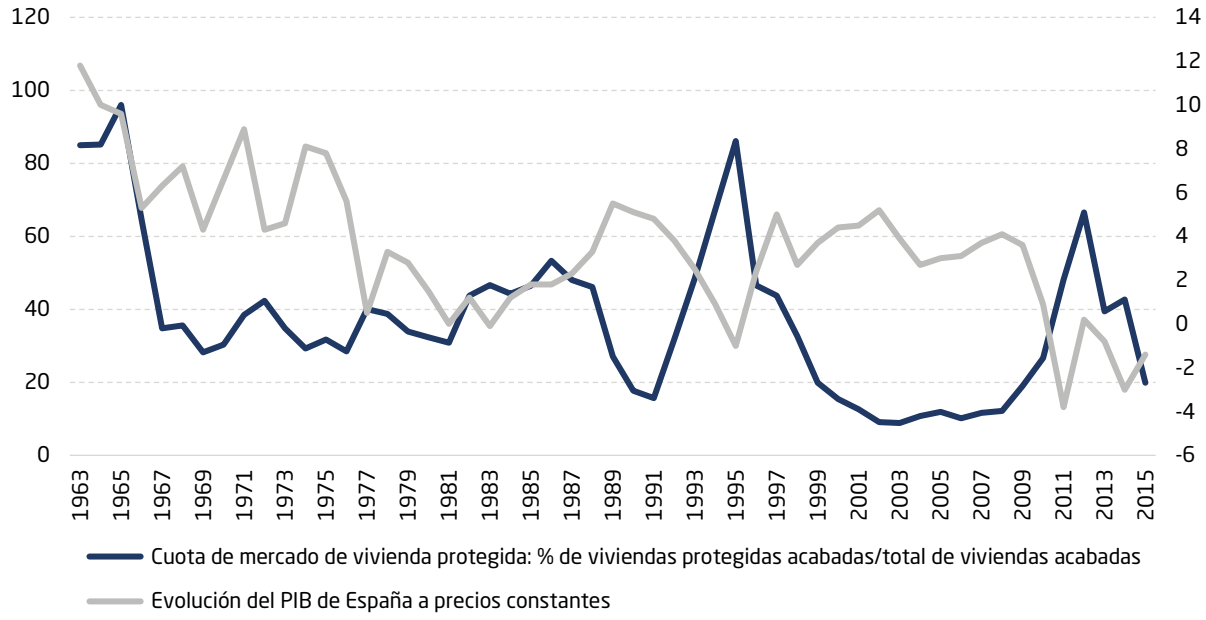
Sin embargo, el modelo descrito, si bien tuvo como aspecto evidentemente positivo conseguir dar alojamiento a los importantes crecimientos de población comentados, presentó **tres grandes fisuras que han puesto en tela de juicio su eficacia y su eficiencia social**. Y estas tres grandes fisuras son las que, con menos aciertos que errores, ha intentado remediar la política de vivienda en el siglo XXI, a la vista de los resultados altamente deficitarios y de la fuerte crisis social de vivienda que estamos viviendo.

En primer lugar, **la política de vivienda de protección oficial del siglo XX no suponía obligación alguna para los promotores privados**. Era radicalmente opcional; cuando les podía interesar por razones coyunturales dedicarse más a este tipo de viviendas que a las libres, lo hacían, pero si la coyuntura les era más favorable para la vivienda libre, abandonaban la protegida, dejando huérfana la política de vivienda. **El Gráfico 2 muestra la intensidad de la caída en la cuota de participación de la vivienda protegida respecto de la construcción total de viviendas en etapas de crecimiento económico: 1965-1973, 1985-1992 o 1997-2007**. Se da la circunstancia de que fue, precisamente, en estas etapas en las que más creció el precio de la vivienda en el mercado libre, con lo que la pérdida de vivienda protegida tuvo efectos dramáticos para la población con menores recursos. Tal como ha seguido ocurriendo, por cierto, en los primeros veinte años del siglo XXI.

GRÁFICO 2

Evolución de la cuota de mercado de la vivienda protegida en España comparada con la evolución del PIB

1963-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de Visados de los Colegios de Arquitectos de España y estadísticas de construcción del M.º de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y PIB, INE.

El único mecanismo que se ha introducido en España que exige compromiso por parte de la iniciativa privada en la producción de vivienda protegida han sido las **reservas obligatorias de suelo privado para vivienda protegida**, establecidas a partir de la segunda mitad de los años 90, es decir, prácticamente a finales de siglo. Y, de todos modos, el compromiso radica en la obligación de producir este tipo de viviendas, pero no es absolutamente determinante en los plazos en los deberían producirse. En el caso concreto de Cataluña se quiso abordar esta fragilidad congénita de la producción de vivienda protegida creando la figura del **promotor social** (Ley 18/2002, artículo 51) como **aquel que se compromete con la política de vivienda demostrando fehacientemente que lo hace de forma principal, habitual, estable en el tiempo y concertada con el Govern**. Este paso hacia una colaboración público-privada más consistente en el tiempo lleva aparejada la concesión a estos promotores de determinados privilegios o ventajas en el campo de la fiscalidad o en el de las adjudicaciones de suelos públicos. Es un intento de concertación de nuevo cuño.

La segunda fisura de la que ha adolecido el sistema de vivienda de protección oficial durante el siglo XX ha sido la arbitrariedad en la adjudicación de las viviendas. Los compradores de estas viviendas debían, por supuesto, cumplir determinados requisitos de ingresos, pero su elección estaba totalmente en manos de los promotores que podían anteponer criterios de proximidad, de amistad y no garantes en absoluto de una adjudicación socialmente equitativa y justa. El sistema, dada la falta de exigencia de control, propició hasta límites de escándalo la

percepción de pagos complementarios al precio de venta oficial con dinero negro, que favorecían, aún más, aquellos hogares que podían permitirse este pago oculto en detrimento de los más necesitados. Especialmente llamativa fue esta práctica, precisamente, en las etapas inflacionistas en las que se registraba un mayor desajuste entre una oferta muy escasa y una demanda creciente. Fue este uno de los aspectos de mayor descrédito social de la modalidad de producción de viviendas protegidas. A principios del siglo XXI las leyes de vivienda de las diversas comunidades autónomas introdujeron la obligación de crear registros públicos de solicitantes de viviendas protegidas, por supuesto para poder tener una evaluación cierta del estado de necesidad social, pero, también, para utilizar estos registros como mecanismos públicos de adjudicación de las viviendas, mediante sorteos o sistemas de baremos, siempre controlados por la Administración, de forma que se asegurara la igualdad de oportunidades.

La tercera fisura ha sido la de la sujeción a control público del precio de las transmisiones de las viviendas durante unos períodos de tiempo acotados: la calificación de vivienda protegida limitada en el tiempo (a 25, 30 o 40 años), e incluso con posibilidad de descalificación anticipada a petición del propietario, ha conllevado la práctica desaparición de esta modalidad de acceso a la vivienda en nuestro país, habiendo pasado la práctica mayoría de las 6.200.000 viviendas protegidas a régimen de precio libre. Las plusvalías generadas por la conversión de vivienda protegida a vivienda libre han sido privatizadas, apropiadas por los compradores originarios, y no han revertido, por lo tanto, de ningún modo, en provecho de nuevas familias susceptibles de necesitar este tipo de viviendas.

Uno de los puntos de acuerdo en el momento actual en relación con este tema es que **toda vivienda protegida que se construya sobre suelo público o sobre suelo privado de reserva para vivienda protegida o con subvención pública, o con ambos ingredientes, debe mantener su calificación de forma permanente**, facilitando, así, que en sucesivas transmisiones se ejerza un control público sobre el precio y se pueda contar con un parque acumulativo de viviendas asequibles no regidas por las leyes del mercado libre[4].

Las tres fisuras que han desacreditado la fórmula de viviendas de protección oficial, junto con el gravísimo problema de los desahucios de familias por impago de las hipotecas de su vivienda habitual del año 2008 hasta hoy, han conllevado un cambio radical —de 180º— en la orientación de la política de vivienda en España, abandonando el fomento de la vivienda de compra por el del alquiler. Ni que decir tiene que la provisión de viviendas protegidas de alquiler ofrece garantías de no generación de plusvalías y, en la medida que la adjudicación de las viviendas se hace a través de los citados registros de solicitantes, se garantiza mucho más que en el pasado la igualdad de oportunidades y se evita la arbitrariedad. Pero **una apuesta unívoca de la política de vivienda por el alquiler, que choca con graves déficits estructurales como el**

[4] Así se expresa la exposición de motivos de la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda: *«La Ley garantiza que la vivienda protegida, ya sea social o de precio limitado, no pueda descalificarse, salvo en el supuesto de viviendas promovidas sobre suelos cuya calificación urbanística no imponga dicho destino y que no cuenten con ayudas públicas para su promoción, o en aquellos casos que excepcionalmente se justifique de acuerdo con la normativa autonómica, no pudiendo ser en tales supuestos excepcionales, el periodo de calificación inferior a 30 años. En el resto de los supuestos en los que la calificación urbanística del suelo imponga dicho destino, ésta no podrá modificarse como tampoco podrán descalificarse las viviendas sobre dichos suelos».*

de la falta de financiación, o de experiencia o vocación de los promotores privados, o de falta de suelo disponible, actúa *de facto* como cuello de botella encorsetando la respuesta a la gran demanda actual de vivienda asequible.

Si en España en los próximos 15 años se van a crear entre 5,7 y 6 millones de nuevos hogares y estimamos que entre 2,3 millones y 3,6 millones necesitarán alguna forma de ayuda pública en vivienda[5], evidentemente **habrá que abrir la mirada a todos los posibles instrumentos: producción de vivienda social de alquiler, ayudas al pago del alquiler, pero también a la vivienda protegida de compraventa**. Y la lección aprendida del siglo XX debería ayudar a enfocar este instrumento del que somos expertos no cayendo en ninguna de las deficiencias que hemos apuntado anteriormente. Es un contrasentido que dispongamos de legislación urbanística que obliga a hacer reservas en suelo privado para vivienda protegida y que, por su parte, los planes de vivienda hayan abandonado las líneas de subvención para este tipo de viviendas. **Si se controlan las plusvalías en las transmisiones, la adjudicación transparente de estas viviendas, y se mantiene la calificación indefinida en el tiempo estaremos generando un parque potente de vivienda asequible no especulativa, sobre suelos privados, como sistema de concertación público-privada potente**.

2. Colaboración público-privada para la producción de viviendas de alquiler social y asequible sobre suelos públicos

Lo que sí está siendo novedad en España es la colaboración público-privada para la producción de viviendas protegidas sobre suelos de titularidad pública (residenciales o dotacionales). Nuestra tradición es que la construcción de viviendas sobre estos suelos se ha producido por sociedades, institutos o patronatos públicos, estatales, autonómicos, municipales o supramunicipales. Pero **en los últimos años estamos observando propuestas del sector público dirigidas a operadores privados sin ánimo de lucro o con ánimo de lucro limitado para que sean ellos los promotores de las viviendas a cambio de cesiones temporales del uso del suelo público**. Se inscriben en este esquema, entre otras, las propuestas del Ayuntamiento de Barcelona, de la Comunidad de Madrid y de muchos otros municipios de Cataluña y de otras zonas de España.

El **Ayuntamiento de Barcelona**, amparado en el artículo 17.7 de la llei 18/2007 que permite adjudicar suelos directamente a promotores calificados como sociales, suscribió en el mes de diciembre de 2020 un convenio (ESAL)[6] con fundaciones y cooperativas para la provisión de viviendas destinadas a alquiler asequible y cesión del derecho de uso mediante la constitución de derechos de superficie sobre solares y fincas municipales provenientes del patrimonio municipal del suelo y la vivienda. Tal como declara el propio Ayuntamiento ello responde a la *«voluntad de institucionalizar una efectiva y duradera colaboración público-privada en el terreno*

[5] Trilla Bellart, C. y Bosch Meda, J. (2018), «El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo», Fundación Alternativas/Fundipax.

[6] Convenio ESAL con la *Associació de Gestors de Polítiques Socials d'Habitatge de Catalunya* (GHS), la *Federació de Cooperatives d'Habitatge de Catalunya,* la *Xarxa d'Economia Solidària* y la *Coordinadora de Fundacions d'Habitatge Social de Catalunya* (COHABITAC), en su condición de promotores sociales más representativos de la vivienda social de Cataluña.

de la promoción de vivienda social sobre suelo público de carácter patrimonial, constituyéndose, por ello, en uno de los más punteros embriones de COMMUNITY LAND TRUST (CLT) de Europa». Y para hacer viables las operaciones, el propio Ayuntamiento firmó convenio con el Institut Català de Finances (ICF) y con el Instituto de Crédito Oficial (ICO) para asegurar la necesaria financiación de las promociones[7].

Por otra parte, el mismo Ayuntamiento, conjuntamente con el Área Metropolitana de Barcelona, han creado la Sociedad público-privada *Habitatge Metròpolis Barcelona* (HMB)[8] en la que participan dos socios privados y que podrá actuar sobre suelos públicos de la ciudad, pero también del ámbito metropolitano de Barcelona manteniendo siempre la titularidad pública del suelo y pasando las viviendas a titularidad pública en el momento de la extinción del derecho de superficie.

Por su parte, la **Comunidad de Madrid**[9] ha puesto en marcha el *plan VIVE* para la construcción de viviendas en alquiler asequible en suelos de titularidad de la Comunidad, conforme al Decreto 84/2020, de 7 de octubre, al amparo de la concesión demanial de suelos de redes supramunicipales. En este caso, salen a concurso los derechos de superficie de los suelos públicos a los que pueden optar los operadores privados interesados. La fórmula que suelen seguir estos es la de una sociedad promotora que colabora con una constructora y, una vez construidas las viviendas, las traspasa a una sociedad gestora especializada en viviendas de alquiler.

Por lo que respecta a estos proyectos, y a los de muchos otros municipios, la esencia de la colaboración público-privada y su sentido último es, más allá de abrir el campo de la difícil gestión del parque público de viviendas a un mayor número de operadores, el de descargar el endeudamiento público, a veces ya imposible de incrementar (especialmente en el caso de ayuntamientos sujetos a estrictos criterios de prudencia financiera), **dando entrada a la financiación privada que, siempre que se cumplan criterios de seguridad jurídica y de mínimos de rentabilidad, tiene interés en entrar en este tipo de proyectos**, como suele ser habitual en otros países occidentales.

7 Conviene también hacer referencia a un antecedente desarrollado en el País Vasco, y también en la ciudad de Barcelona, de promoción privada de viviendas sobre suelo público en régimen de derecho de superficie destinadas no al alquiler sino a la venta: es decir, que los compradores de las viviendas compran sabiendo que, una vez agotado el plazo de cesión del derecho al uso del suelo, sus viviendas ya no serán de su titularidad sino del ayuntamiento. Esta experiencia en Barcelona ha dejado de desarrollarse, pero tuvo buena aceptación y parece interesante su análisis.

8 Operador público-privado, participado a partes iguales por el Ayuntamiento y el Área Metropolitana y por las inmobiliarias *Cevasa* y *Neinor* y que tiene como objetivo construir vivienda a precio asequible en la conurbación barcelonesa.

9 *Culmia*, la empresa promotora del fondo *Oaktree* lidera el proyecto, asociada con *Avintia* (que se encarga de la construcción) y con *Sogeviso*, que gestiona el alquiler, pero que también puede contar con otros operadores como, por ejemplo, la gestora inmobiliaria *DWS* (vinculada a Deutsche Bank) a la que puede vender los paquetes de viviendas para su gestión a largo plazo.

3. Colaboración público-privada para la movilización de viviendas existentes hacia el alquiler social y asequible, hacia el alojamiento de personas vulnerables o con algún tipo de discapacidad y para evitar desahucios

Aunque, sin duda, la responsabilidad primigenia de garantizar el derecho a la vivienda es de la Administración pública, **cuando hay que atender necesidades de vivienda de hogares que han sufrido desahucio o se pretende el objetivo de prevenir desahucios, la colaboración público-privada se revela como una vía imprescindible por explorar**. Para familias que de ningún modo pueden pagar los alquileres del mercado libre y que tampoco encuentran cobijo en el parque público (por insuficiencia manifiesta de oferta), la movilización de viviendas privadas hacia el alquiler social y asequible o la concertación de un alquiler social se revela como una fórmula interesante en el corto y medio plazo, de igual manera que se hace en los servicios de salud, con la concertación con la sanidad privada, o en los servicios de educación, con la concertación de plazas escolares. De hecho, **es esta también una modalidad de colaboración público-privada que se ha empezado a introducir recientemente en nuestro país y que no ha tenido todavía una extensión generalizada pero que en aquellos emplazamientos donde se está aplicando está dando resultados interesantes y potentes**. Ejemplo de este tipo de «concertación» son los programas de alquiler para personas en situación de emergencia habitacional que han implementado algunos ayuntamientos de Cataluña, singularmente el de Barcelona. La administración alquila la vivienda –directamente o mediante una entidad sin ánimo de lucro- pactando con el propietario el alquiler que considera justo y asegurándole el cobro íntegro del mismo, aportando con fondos propios el diferencial de renta que no puede pagar el hogar vulnerable que va a residir en ella. También la Generalitat de Catalunya tiene un programa semejante, llamado *«Reallotjem»* en el que garantiza el alquiler mediante contrato de alquiler directo entre el propietario y la Administración pública.

El cálculo coste-beneficio de este tipo de programas es inmediato de realizar si se tiene en cuenta que, en el caso de impago de la vivienda, una familia desahuciada debe ser atendida por los servicios sociales con un coste mucho más elevado en pago de hoteles o pensiones: a un diferencial de rentas anual del orden de los 8.000 euros, en una ciudad como Barcelona, para asegurar una vivienda con alquiler social concertado para un hogar de tres miembros, se contrapone un coste en una pensión para tres personas, de 45.000 euros anuales.

Tanto en este terreno como en los analizados anteriormente es importante estudiar la experiencia de muchos países europeos donde las *housing associations,* u otras formas de organización sin ánimo de lucro, constituyen el entramado potente de materialización de la política de vivienda ofreciendo garantías de corresponsabilización con los objetivos de eficacia, equidad y eficiencia social democráticamente planteados por la sociedad[10].

[10] Por ejemplo, los convenios que tiene establecidos el Ayuntamiento de Barcelona y otros de Cataluña para este tipo de programas son con la *Fundació Hàbitat3 tercer sector social*, que actúa *de facto* como brazo privado no lucrativo ejecutor de la política de vivienda municipal.

Breve análisis de la situación en materia de vivienda de la figura formal de la colaboración público-privada (CPP) en España

ALEJANDRA MORA GALLEGO

Socia fundadora-Directora de Inversión en Affordable Housing

Arehnos Advisors

RESUMEN

En los últimos dos años mucho se está hablando de la colaboración público-privada (CPP) en materia de vivienda. En este artículo repasamos, muy brevemente, dónde se origina la necesidad de la CPP en materia de políticas públicas; qué ha significado hasta ahora el concepto para el sector privado de la vivienda y para la política de vivienda en concreto; si el concepto ha tenido una definición y contenido formal o no, y a qué fines y objetivos ha servido a ambas partes, analizando si la CPP se puede considerar un instrumento legal regulado en el sector de la vivienda en España o, por el contrario, ha sido solo un cúmulo de interacciones entre las partes implicadas sin forma ni objetivo claro y concreto.

Vinculamos la CPP al concepto de infraestructura pública, servicio público e interés general también en políticas de vivienda, donde nunca se ha considerado como tal, ofreciendo las claves para identificar cuándo podríamos considerar la vivienda como una infraestructura, como una «red de infraestructura habitacional» permanente en el tiempo.

Del mismo modo, se hace un breve recorrido crítico por las actuaciones llamadas de CPP que en los últimos dos años se han llevado a cabo por Administraciones locales y autonómicas en España, cuando se está comenzado a poner sobre la mesa la incapacidad de la Administración pública de llevar a cabo la vasta inversión que es necesaria para generar esa red infraestructural habitacional que, estructuralmente, demanda la sociedad y cuando las Administraciones buscan soluciones de manera «solitaria» y poco coordinada.

En toda estructura de colaboración público-privada (CPP), entendida tanto jurídicamente como en la práctica, subyace la idea de que la Administración pública cambia el papel protagonista, pasando de ejecutar directamente políticas públicas a guiar su implantación y gestión; de usar y fomentar estructuras rígidas a promover procesos competitivos que fomenten la innovación y la flexibilidad; de pagar directamente al sector privado bienes y servicios a diseñar y ejecutar mecanismos que usen los recursos públicos para mejorar la calidad del servicio proporcionado o del activo disponible; y de prestar servicios estándar, descansando en manos públicas la provisión de los mismos, a fomentar estructuras adaptables en las que sus cometidos sean variables.

A escala internacional, a partir de la década de los 80, se empezó a debatir sobre la necesidad de que las políticas públicas fueran ejecutadas de una forma distinta al casi exclusivo protagonismo público que se venía utilizando; esto fue debido a que, durante la segunda mitad del siglo XX, dentro de un marco de nacionalización de industrias y servicios sociales a una escala sin precedentes, el intervencionismo y la participación de la actividad pública del Estado alcanzó niveles altísimos que, en muchos países, fue superior al 50% del PIB nacional, llevando aparejado una alta burocratización y falta de adaptación de los procesos burocráticos al entorno tan complejo y cambiante de aquella sociedad moderna.

En los años 90 surge lo que vino a denominarse genéricamente por muchos autores [Hood (1991, 1995), Pollit (1993), Dunleavy y Hood (1994), Naschold (1995), Thompson (1997) y Gruening (2001)] *New Public Management* (NPM) o Nueva Gestión Pública, donde destacaban cambios sustanciales en la ejecución de políticas públicas como, por ejemplo, la división en unidades independientes de una Administración demasiado grande; la introducción de mecanismos de gestión privados; el estudio y diseño de fórmulas para el uso más eficiente y eficaz de los recursos públicos; el diseño e implantación de procesos de medición de resultados o el control activo de las entidades públicas.

Así, en 1992, Osborne y Gaebler acuñan la expresión «reinvención del gobierno» significando esta expresión que la Administración abandonaba su papel tradicional dejando que el espíritu empresarial penetrara en el sector público, se incrementaba la participación del sector privado y este incorporaba sus técnicas de gestión y prácticas, resultando de esta incorporación un aprovechamiento de los puntos fuertes del sector privado; esto es, mejoras en eficiencia y eficacia, así como ahorros considerables en la esfera de lo público; la Administración se quedaba con un papel estratégico dedicado a dirigir, tutelar y controlar la colaboración entre el interés social y el interés económico en pro de la utilidad e interés público.

Consideramos, entonces, que, de manera intrínseca, **el movimiento de fomento de la CPP está ligado histórica, formalmente y en la práctica a los conceptos de «ejecución de política pública» y «utilidad o interés social», es decir, a la necesidad de acometer proyectos e infraestructuras públicas con rentabilidad social con la máxima eficacia y eficiencia y con la máxima optimización de recursos públicos**.

Aunque este es un movimiento que se observa a nivel general, como pionero de la corriente de creación de nuevas fórmulas de creación, financiación y gestión de infraestructuras y servicios públicos encontramos al **Reino Unido**, en quien se fijaron muchos otros países para desarrollar esta nueva dimensión en la remodelación del sector público a través de colaboraciones público-privadas. Bajo el término *Private Finance Initiative* (PFI) —Iniciativa de Financiación Privada—, se aglutinan las directrices que se han adoptado desde principios de los años 90 en este país, buscando la cooperación entre los sectores público y privado, para desarrollar infraestructuras públicas y los servicios inherentes a las mismas.

Llevando el foco de todo esto específicamente a la política pública de vivienda y coordinándolo con esa necesaria optimización de recursos públicos, la **Conferencia de Vivienda de las Naciones Unidas** HABITAT III, refiriéndose a los alineamientos de la nueva agenda urbana, ha instado a todos los Estados participantes a aliarse *«con las comunidades, la sociedad civil y el sector privado para desarrollar y gestionar infraestructuras y servicios básicos en interés público»*, recomendando agotar, además de los recursos tradicionales, los medios e innovaciones a nivel mundial y aumentar las asociaciones público-privadas en torno a un *«marco jurídico equilibrado»* que resulte propicio para emprender acciones en conjunto que generen parques de vivienda asequible y adecuada.

Es en este punto donde podríamos considerar que nos encontramos a día de hoy en materia de política pública de vivienda en España: **por un lado, existe una necesidad imperiosa de crear un parque de vivienda público en alquiler o tenencias intermedia (infraestructura pública)**, dejaremos aparte, en esta exposición, el complemento a esta infraestructura pública que supondría una infraestructura privada de titularidad y gestión privada; y **por otro lado, estamos sometidos a la disciplina que la UE exige a las Administraciones sobre límites al déficit y endeudamiento y a las fuertes restricciones a las fuentes de financiación tradicionales de los proyectos de vivienda pública. A todo esto se unen los cambios sociales de tendencias en el acceso a la vivienda, y la dificultad de acceso al crédito para comprar una vivienda de una amplia capa de la sociedad**, que hacen que la tradicional promoción-provisión de vivienda pública se esté transformando obligatoriamente, por una necesidad no ya coyuntural sino estructural, en promoción pública en alquiler para conseguir proveer al país de lo que podríamos denominar una *red de infraestructura habitacional* que permanezca en el tiempo, superando idas y venidas de gobiernos de distinto signo político.

Llegaríamos, por lo expuesto hasta ahora, a la necesidad de que la provisión de vivienda pública sea considerada formalmente una provisión de infraestructura de servicio público, si bien, en este momento, en España solo podríamos comparar esa *infraestructura habitacional* con una infraestructura de transporte, por ejemplo, ya que otras infraestructuras, como la de educación, son consecuencia del reconocimiento de derechos fundamentales, que no se encuadran al mismo nivel que el derecho a la vivienda, que se sitúa, al menos esa es la interpretación general de la doctrina, dentro de los principios rectores de las políticas públicas. ¿Podríamos, por tanto, decir que la Administración debe, obligatoriamente, prestar el *servicio de vivienda* y proveer esta infraestructura? Creemos que actualmente no, ya que, **ni en la mayoría de las**

comunidades autónomas ni a nivel estatal el derecho a una vivienda está configurado como un verdadero derecho subjetivo al acceso a una vivienda, que conllevaría poder «exigirlo» a los poderes públicos y sería susceptible de tutela judicial. Sólo algunas comunidades autónomas declaran el derecho subjetivo a una vivienda como, por ejemplo, el País Vasco y Navarra en sus correspondientes Leyes de Vivienda autonómicas.

Por tanto, **actualmente, en España, la provisión de una *red de infraestructura habitacional* permanente de vivienda asequible y social es una actividad pública «simplemente» encuadrada en el diseño discrecional de políticas públicas autonómicas**, -ni siquiera estatal y centralizada debido al actual reparto de competencias donde las Autonomías tiene transferida totalmente la competencia en materia de vivienda-, o podríamos decir, con mayor acierto, que **la actividad pública para crear un parque de vivienda pública en alquiler es, actualmente, una oportunidad política, más vinculada a programas políticos variados que a una planificación estratégica seria de infraestructuras , esto es lo que debemos cambiar**.

La consideración de la provisión de vivienda por parte de la Administración como una provisión de infraestructura y/o equipamiento nos permitiría regular, de forma global y con legislación básica estatal, tal provisión, adaptando, por ejemplo, en lo necesario estructuras formales que se han venido utilizando en la provisión de otro tipo de infraestructura, como la del transporte, que históricamente han funcionado muy bien y en las que España sobresale entre la mayoría de los países europeos. Estas estructuras comparten una filosofía en la que cada agente, público y privado, participa en los proyectos llevando a cabo aquellas tareas para las cuales cada uno cuenta con una ventaja comparativa, y permite que ambos sectores se concentren en hacer aquello para lo que están mejor preparados, de forma que no se limiten sus capacidades, para lograr así resultados óptimos.

No obstante, recientemente y en los dos últimos años, podríamos afirmar que **existe en España un cambio positivo para las necesidades estructurales actuales**, en la tendencia tradicional de provisión pública de vivienda, **empezando a hacerse hueco conceptualmente en el relato político y sectorial la idea de que la provisión pública de vivienda deber hacerse como una provisión enfocada hacia la creación de un parque de viviendas que permanezcan en el tiempo, y que sirva a la más amplia capa de ciudadanos posibles que puedan necesitar estas viviendas en distintos momentos vitales**, primer acceso, situaciones personales adversas como divorcios y situaciones de vulnerabilidad —no necesariamente de vulnerabilidad económica—, jubilaciones activas, etc. Así, por ejemplo, en este sentido, algunos procesos de enajenación del suelo público, no todos porque no hay obligación normativa de hacerlo en la mayoría de las comunidades autónomas, se ha reconvertido de la enajenación definitiva y de su salida definitiva de la esfera pública, al alquiler de esos suelos públicos, lo que se conoce en otros países europeos más avanzados en políticas de vivienda como *lease ground*. Con ello los suelos darían ahora soporte a viviendas públicas en alquiler durante periodos largos de 40 a 80 años, construidas y explotadas por privados y, finalmente, revertirían al patrimonio público. **Conceptual y jurídicamente esta tendencia podría alinearse con las figuras del contrato público de gestión indirecta de un servicio público o del contrato de concesión de obras públicas, a pesar de**

que, como hemos dicho, la provisión de vivienda no puede considerarse un servicio público en nuestro ordenamiento jurídico.

Pero, a pesar de que este cambio de tendencia es positivo, **no existen directrices ni normativas que den seguridad a la hora de contar con una estructura legal y consensuada de provisión de vivienda como infraestructura para que las Administraciones puedan sentirse cómodas en su utilización, tanto en su aspecto procedimental como en su vertiente de viabilidad económica y operativa**. En los procesos de licitación actualmente en marcha se están utilizando figuras jurídicas y estructuras financieras ligadas a la promoción inmobiliaria residencial y tradicional española, que ha sido, fundamentalmente, en forma de promoción privada de vivienda en suelos privados y con acceso en régimen de propiedad. **Las Administraciones, con una clara voluntad de solucionar el problema en la mayoría de los casos, están utilizando instrumentos jurídicos elegidos en función de su mayor agilidad y menor burocracia y coste, con lo que la urgencia social (o política a veces) podría llevarnos a que la Administración acceda a acuerdos colaborativos cuyo resultado sea, al final, en menoscabo del interés público**. Así, por ejemplo, se están utilizando las figuras del derecho de superficie y la concesión demanial dentro del marco de las Leyes de Patrimonio aplicables en cada autonomía, ya que el Estado y cada comunidad autónoma tienen la suya. Estas Leyes tienen como objeto fundamental la optimización del patrimonio público y no la de dotar de un servicio público a la sociedad, y quizá por ello se están forzando hasta el límite algunos conceptos jurídicos.

Por otro lado, estas figuras no permiten *a priori* una tutela y liderazgo a largo plazo de la Administración ni un soporte público excepcional en caso de que los «números no cuadren» para el privado en algún momento de la explotación de las viviendas; tampoco cuentan con la posibilidad, por ejemplo, de activar los mecanismo de «revisión de precios», para el caso de subidas imprevistas de costes en la construcción de la infraestructura (ese ha sido el caso, por ejemplo, de lo sucedido en la primera fase del Plan Vive de la Comunidad de Madrid, donde, tras la adjudicación de las concesiones demaniales, una alta subida de los tipos de interés y los costes de construcción hace inviable las operaciones), o del mecanismo de reequilibrio concesional o de rescate de la concesión, y algún mecanismo extremadamente importante para la defensa de intereses de terceras partes, como la imposibilidad de interponer recursos de los Pliegos de Condiciones de las licitaciones ante los Tribunales de Contratación por no considerarse contratos administrativos sino patrimoniales.

En resumen, **voluntad política de agradecer por parte de algunas Administraciones; pero finalmente esta voluntad topa con marcos jurídicos y financieros con carencias importantes, tanto para los intereses públicos como para los privados**. Se ha llegado a plantear, por parte de entidades europeas del sector de la vivienda, que debería ser la propia UE, no ya los Estados, la que diera unas directrices claras en materia de políticas de suministro de viviendas asequibles en Europa. Véase, por ejemplo, la reciente declaración *Housing for all: a call for a renewed European ambition* presentada por FEANTSA, Housing Europe y Urban Intergroup, y tenida en cuenta por el Parlamento Europeo el pasado septiembre, donde se resalta la incapacidad de las ciudades para solucionar el problema del acceso a la vivienda de manera individual y

de forma aislada, y se pide un *Next Housing EU Plan* que elabore normativas, por ejemplo, sobre la intervención de los inversores privados en la provisión de vivienda asequible y social.

Sin querer profundizar en las estructuras jurídicas de la CPP por la extensión y complejidad del tema, diremos que existen posibilidades reales de adaptación de estructuras usadas en la provisión de infraestructuras de otro tipo, pero, para ello, habría que tomar determinadas decisiones como la modificación de normativas básicas estatales, como la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014; la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido o el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Respecto a las estructuras de financiación dentro de esa nueva tendencia de provisión de vivienda pública que actualmente se están planteando y llevando a cabo algunas Administraciones, igualmente parece que nos mantenemos anclados en las estructuras de promoción tradicional inmobiliaria. Así, seguimos utilizando en exclusiva i) *ayudas públicas a la «piedra»* (subsidiaciones de los préstamos hipotecarios con presupuesto público comprometido en los Planes Estatales de Vivienda que se abonan a los promotores en fase de obra o a los adquirentes de las viviendas durante el pago de la hipoteca); y ii) préstamos de la banca comercial, acostumbrada a subrogaciones de compradores en los *préstamos al promotor* otorgados con carácter previo para sufragar el coste de la construcción. **Las estructuras de CPP requieren de planificaciones financieras más sofisticadas y complejas que dependen, primero, de los *cash flow* de los proyectos, es decir, de la capacidad de las viviendas para generar ingresos seguros que cubran el interés de capital prestado para construirlas y de amortizarlo finalmente; y, segundo, de la planificación formal, *a priori* y a largo plazo, de la forma en que el soporte público de la Administración llegará, tanto en forma de presupuesto directo como con otras palancas a su alcance, en el caso de que los ingresos previstos inicialmente no llegaran a ser tales por circunstancias ajenas a ambas partes**.

En resumen, **la regulación dentro de un marco legal equilibrado de todas las aristas y complejidades de una asociación público-privada de largo plazo para el suministro permanente de viviendas asequibles y sociales es lo que podríamos definir como una CPP formal en materia de vivienda. Así se entiende en el marco internacional la CPP, como una asociación o partenariado público-privado para la obtención de una infraestructura pública permanente con una utilidad social concreta y un marcado carácter de servicio público**.

Personalmente **entendemos que el marco del *contrato de concesión de obra pública* de la LCSP actualmente vigente sería un marco idóneo para el suministro de esa *red de infraestructura habitacional*, si bien con algunas modificaciones sustanciales que podrían establecerse solo en materia de vivienda**, como la duración de la concesión que actualmente está en 40 años o la forma en que aplica la **Ley de Desindexación** (que afecta directamente a las rentabilidades a obtener por la parte privada). Esta figura legal permite, por ejemplo, algo fundamental que no

admiten otras figuras legales, la iniciativa privada para el inicio de proyectos, siendo la parte privada la que propone a la Administración competente, en general la propietaria del suelo, actuaciones concretas y previamente viabilizadas económicamente. La Administración ejercería un papel estratégico, en este caso de control y tutela a largo plazo, sobre la iniciativa y posterior ejecución, y le permitiría evitar gastos sustanciales y ganar agilidad en los tiempos que necesita para preparar este tipo de actuaciones, larguísimos en todo caso, como demuestran los plazos que han necesitado los procesos públicos actualmente en marcha y de los que hablaremos más adelante.

En otro orden de cosas, se tiende actualmente, entre el sector de la vivienda asequible, a hablar de la existencia de CPP en materia de vivienda asequible «desde siempre», queriendo decir con ello que los Planes Estatales de Vivienda, con sus ayudas a la promoción de vivienda en forma de subvenciones y subsidiaciones de intereses de préstamos hipotecarios, eran una forma de CPP. No exactamente es así, si entendemos la provisión de vivienda como una infraestructura de servicio público como lo estamos haciendo en este artículo. Los Planes de Vivienda Estatales recogen, tradicionalmente, el presupuesto público anual destinado a políticas de vivienda, y diseñan las actuaciones en materia de vivienda que podrán obtener soporte financiero público.

Hasta hace unos años (con el Plan 2008-2012) las actuaciones objetivo de estos Planes han sido actuaciones de promoción de viviendas tanto por agentes públicos como privados, para su destino a venta, es decir, fomentando el acceso en propiedad. Las viviendas construidas tenían, por así decirlo, su «final» en el uso de la vivienda por su adjudicatario final y propietario, no pudiendo, por tanto, conceptualmente considerar estas viviendas como una infraestructura con utilidad social general y como un servicio público. No quiere esto decir que la estrategia de política de «vivienda protegida» [con las variadísimas categorías autonómicas de Vivienda de Protección de Precio Básico (VPB), Vivienda de Protección de Precio Limitado (VPPL), Vivienda de Protección de Precio Tasado (VPPT), Vivienda de Protección de Régimen Especial (VPRE), etc.] no haya sido una política de vivienda válida, ni mucho menos, ya que sirvió a objetivos quizá prioritarios en su momento, como, por ejemplo, el aumento rápido del número de propietarios en nuestro país, el ahorro futuro de una clase media emergente o el desarrollo y fomento de un sector empresarial clave como es el de la construcción.

No obstante, **los Planes de Vivienda Estatales siguen siendo, a nuestro entender, uno de los instrumentos más potentes para fijar la forma en que actualmente ha de proveerse esa *infraestructura habitacional* que tanto necesitamos** y de la que venimos hablando, ya que tienen lo que podríamos llamar un «poder especial», fijan y planean la ejecución del mayor volumen de presupuesto público en materia de vivienda (aunque ahora contamos con un instrumento coyuntural como es el mecanismo de Recuperación Transformación y Resiliencia procedente de fondos europeos que superan, en mucho, los recursos patrios) y, por lo tanto, tradicionalmente las comunidades autónomas han seguido, algunas al pie de la letra, todas sus directrices para poder contar y ejecutar ese presupuesto público en sus territorios. Como

decimos, por tanto, han sido y son la mejor forma hasta la fecha de unificar políticas de vivienda en todo el territorio nacional.

Vemos claro, por consiguiente, que **en el diseño de políticas de vivienda se necesita ir más allá del programa utilizado en España tradicionalmente, y se necesita contar, con protagonismo, con la CPP entendida en el sentido formal y amplio que venimos comentando**.

Como comentábamos anteriormente, desde finales de 2021 venimos asistiendo al auge de lo que ha venido a denominarse, por consenso lingüístico general del sector, ***«actuaciones de CPP en materia de vivienda asequible (en alquiler)»***, procesos que están llevando a cabo, fundamentalmente, Administraciones autonómicas y locales, estas últimas las más cercanas al problema de acceso a la viviendas, y las que, probablemente, mejor conocen las demandas y carencias concretas de sus territorios, y con las que se debe contar, en cualquier caso, en el diseño de los procesos que las Administraciones autonómicas o central lleven a cabo.

Respecto a estas actuaciones, cuyos ejemplos más conocidos pueden ser el Plan Vive de la Comunidad de Madrid, el Plan de Alquiler Asequible del Ayuntamiento de Madrid, el Plan de Ampliación del Parque Público de la Comunidad Valenciana, el Plan Alquiler Asequible del Ayuntamiento de Málaga o la Sociedad Mixta entre Neinor Homes el Ayuntamiento y el Área Metropolitana de Barcelona (esta última figura requeriría de un análisis aparte, ya que en nuestro ordenamiento se trataría de una estructura de CPP institucional), **todas ellas podemos decir que están teniendo resultados dispares**. En la práctica, por ejemplo, el Plan Vive de la Comunidad de Madrid resultó un éxito en su primera convocatoria, reduciendo su atractivo en las siguientes dos convocatorias; la última licitación, aún en proceso de valoración de ofertas a la fecha de este artículo, para un total de 1.912 viviendas, solo ha conseguido ofertas para desarrollar 858 dejando 1.054 en tres municipios. Y esto ¿por qué? Fundamentalmente porque el diseño del proceso se hizo sobre suelos propiedad de la Comunidad de Madrid sin un diseño estratégico de demanda y necesidades en coordinación con los Ayuntamientos en la mayoría de los casos; lógicamente los municipios sin interés en localización para los privados no han tenido afluencia alguna de ofertas. Los proyectos en los municipios más «interesantes» de la primera convocatoria han resultado un éxito, aunque en algún municipio, como es el caso de Alcorcón y estando ya en una fase avanzada de elaboración de las listas de futuros usuarios de las viviendas, los representantes del gobierno municipal han declarado a algunos medios de comunicación que *«una vez conocidas las rentas de alquiler y los gastos aparejados, los precios están fuera de mercado e inaccesibles para las familias»*, y que las viviendas se encuentran *«en un escenario económico muy alejado de la realidad de los ingresos de las familias en el municipio»*.

Esta descoordinación entre niveles administrativos es consecuencia directa de todo lo planteado hasta ahora en este documento, el vacío absoluto de una normativa básica coherente y equilibrada de estos procesos de CPP, que evitaría muchos problemas a las loables iniciativas de algunas Administraciones. Además, dicha regulación podría activar otras palancas de financiación, directas o indirectas, para estos procesos como, por ejemplo, compromisos

de subvenciones locales, exenciones o bonificaciones en impuestos locales o acuerdos estratégicos en el periodo de gestión de las viviendas en materias como el acompañamiento social o la mediación en casos de vulnerabilidad, puntos estos que, inicialmente, pueden parecer baladíes pero que se tornan críticos para la parte privada, ya que influyen directamente en sus ratios previstos de morosidad, impagos y rotaciones, parámetros estos esenciales en un *cash-flow* operativo de un activo en alquiler.

Quizá una buena opción a incluir en esa normativa básica equilibrada sería que las iniciativas reales de CPP en materia de vivienda partan, preferentemente, de las entidades locales y de los propios privados, que, probablemente, tengan más claro lo que van a hacer, para qué, para quién, con qué viabilidad y en qué condiciones servirá al interés público del municipio.

Para las primeras, las entidades locales, hace falta apoyo de asesoría y presupuesto para que puedan pagarla; se podría mejorar, así, el alto desconocimiento que, en su mayoría, tienen de estas estructuras de CPP en materia de vivienda, sobre su diseño jurídico y financiero, y sobre las posibilidades reales de llevarlas a cabo, ya que, normalmente, carecen del contacto directo con el capital y perfiles privados que pueden acompañarlos en el proceso y a veces se «limitan» a convocar concursos sin un previo análisis de éxito, que, consecuente y tristemente, quedan desiertos o reciben ofertas que no pueden considerarse solventes. **La forma tradicional de hacer vivienda en España durante décadas, enajenando suelo público para desarrollar viviendas en venta, ha llevado a muchos municipios a estar desconectados de lo que es necesario para desarrollar un parque público de viviendas de la envergadura que actualmente hace falta en nuestro país**.

Para los privados, entendiendo como privados a cualquier proveedor capaz de suministrar esa red habitacional bajo las condiciones que se establezcan, **necesitaríamos que pudieran contar con esa regulación integral y coherente de la CPP en materia de vivienda, y que tuvieran visibilidad sobre las posibilidades reales de diversificar las fuentes de financiación de estas operaciones**, más allá del presupuesto público, como así se hace en otros países de Europa con amplios parques de vivienda concebidos como infraestructura social.

Como conclusión diremos que, **en España, hace falta, como premisa previa, una definición clara de qué es o qué queremos que sea la CPP en materia de vivienda, que, en línea con lo expuesto hasta aquí, debería ser definida como una línea estratégica más de la política de vivienda**, circunscribiendo el término CPP para definir esa línea de actuación que se encargara de la creación y el mantenimiento de una *red de infraestructura habitacional* permanente y de servicio público, junto a esta que podríamos denominar *«línea CPP»*, otras líneas de actuación que ya conocemos, como el fomento del acceso a la propiedad y la promoción privada en alquiler, la rehabilitación, o el apoyo a la creación de una infraestructura habitacional de titularidad y gestión totalmente privada complementaria a la pública; esto último son palabras mayores y hablaríamos quizá de *vivienda concertada* y *conciertos públicos en materia de vivienda*. Para otro artículo.

Referencias bibliográficas

Dunleavy, P. y Hood, C. (1994): «From old public administration to New Public Management», *Public Money & Management*, The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy-CIPFA, julio-septiembre, pp. 9-16, Londres.

Gruening, G. (2001): «Origin and theoretical basis of New Public Management», *International Public Management Journal*, vol. 4, 1, pp. 1-25.

Hood, C. (1991): «A public management for all seasons», *Public Administration*, vol. 69, pp. 3-19.

— (1995): «The New Public Management in the 1980s: Variations on a Theme», *Accounting Organizations and Society*, Vol. 20 (2-3), pp. 93-109.

Naschold, F. (1995): *New frontiers in public sector management: trends and issues in state and local government in Europe,* de Gruyter, Nueva York.

Osborne, D. y Gaebler, T. (1992): *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector,* Addison-Wesley, Reading Mass.

Pollit, M. G. (1993): *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience,* 2.ª ed., Blackwell Ltd., Oxford.

Thompson, F. (1997): «Defining the New Public Management», *Advances in Comparative International Management.*

ÍNDICE INTERNACIONAL DE DERECHOS DE PROPIEDAD (IIDP 2023)

Índice Internacional de Derechos de Propiedad (IIDP) 2023

Introducción

El estallido de la pandemia del covid-19 supuso un importante *shock* para la economía mundial, lastrando los niveles de producción en los años 2020 y 2021. La crisis sanitaria ha venido seguida de un grave episodio de inflación, marcado por la continua escalada de los precios entre 2021 y 2023. Y, por si no fuese suficiente, el panorama geopolítico está lleno de incertidumbre, especialmente a raíz de la invasión rusa de Ucrania. Si a estas circunstancias le sumamos el aumento de las barreras comerciales, parece evidente que **las advertencias sobre los peligros de una eventual *desglobalización* se antojan necesarias en el actual contexto**.

España no se ha quedado al margen de ninguna de todas estas problemáticas. Nuestro país sufrió un desplome del PIB especialmente acusado en 2020 (-11,2%) y ha experimentado un aumento acumulado del IPC cercano al 15% desde que los precios empezaron su incremento, en el segundo semestre de 2021. Los buenos datos de ocupación han ayudado a amortiguar estas circunstancias, pero no se puede olvidar que **la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha situado a España como una de las economías avanzadas más golpeadas por el impacto de la pandemia y la inflación**.[1]

En los últimos años la política económica diseñada en buena parte de Occidente y, ciertamente, en España, ha estado volcada en estimular la actividad con políticas de demanda que, si bien pueden ayudar a frenar la caída de la producción, también acarrean efectos secundarios muy negativos. Un ejemplo claro sería el **aumento de la deuda pública**, que ha crecido cerca de 350.000 millones de euros entre 2019 y 2023. Frente a esta perspectiva, conviene recordar que, **a medio y largo plazo, el crecimiento económico exige reformas estructurales que permitan sentar las bases para una estructura productiva más competitiva por el lado de la oferta**.

En este sentido, **uno de los retos que debe resolver España es el de la mejora del entorno institucional que brinda a los operadores económicos, ofreciendo más estabilidad, certidumbre**

[1] Para ser precisos, la OCDE estima que el PIB de sus países miembros creció un 5,1% desde el cuarto trimestre de 2019 hasta el segundo trimestre de 2022, mientras que en España solamente se habría producido una mejora del 0,4%.Ver: OCDE, Quarterly National Accounts. Disponible en: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=QNA. Los datos referidos a la pérdida de poder adquisitivo también dibujan un escenario muy negativo para nuestro país. Así, los salarios reales habrían caído un 5,3% en 2022, casi diez veces más que en la OCDE. Ver: https://www.oecd.org/sdd/prices-ppp/consumer-prices-oecd-updated-3-october-2023.htm.

y seguridad jurídica y salvaguardando, de forma efectiva, la propiedad de ciudadanos y empresas. En una sociedad libre y una economía de mercado, los **derechos de propiedad** son una pieza vital que favorece, facilita, canaliza y protege el desarrollo de acuerdos, contratos, transacciones e inversiones. Hablamos, pues, de una **condición necesaria para el desarrollo, el progreso y la prosperidad**.

El **Índice Internacional de Derechos de Propiedad (IIDP)** se centra, precisamente, en esta cuestión. Este informe es el resultado que un proyecto global de investigación que comanda la **Property Rights Alliance** y abarca un total de 125 países. Dichas naciones representan el 93,4% de la población mundial y el 97,5% del PIB mundial. **El informe de 2023 muestra que, después de cuatro años de caídas, se ha producido, al fin, una ligera mejora en la nota promedio alcanzada a nivel mundial**.

Después de cuatro años de retrocesos en la nota promedio observada a nivel mundial, **en 2023 se ha constatado una ligera recuperación**. Aunque esta es una buena noticia, lo cierto es que el mundo sigue teniendo por delante un largo camino por recorrer. Esta circunstancia es especialmente acusada en muchas economías en vías de desarrollo que, de hecho, experimentarían un progreso mucho mayor si resolviesen esta cuestión de forma efectiva.

En cuanto a **España**, lo cierto es que la evolución del IIDP a lo largo de los últimos diecisiete años ha sido tan decepcionante que **nuestro país sigue registrando en 2023 la misma puntuación que en 2007**, cuando este informe se publicó por vez primera. Y todo con el agravante de que dicha calificación, de apenas **6,5 puntos sobre un máximo de 10**, nos coloca en una posición de clara desventaja en relación con los países de nuestro entorno. Si hablamos de derechos de propiedad, la cruda realidad es que **estamos estancados en la mediocridad**. Esta circunstancia solamente puede invitarnos a reconocer el parón reformista que viene sufriendo España desde hace lustros, con todo lo que ello ha supuesto en términos de desarrollo y convergencia con las demás economías avanzadas.

1. Cómo medir la protección de la propiedad privada

El Índice Internacional de Derechos de Propiedad (IIDP) presenta una evaluación del grado de protección de los derechos de propiedad en los distintos países del mundo. Lo hace siguiendo un enfoque analítico de corte institucional, puesto que los derechos de propiedad se codifican y plasman en leyes y normas que luego son desarrolladas por las instituciones públicas y los agentes privados. En la práctica, estos derechos son una **institución fundamental para una sociedad y una economía libre**, porque hacen posible que la ciudadanía y el empresariado controlen su vida y construyan su propio destino sobre la base de acuerdos y transacciones voluntarias.

El IIDP fue creado por la Property Rights Alliance hace más de tres lustros. La Beca Hernando de Soto financia, desde 2007, la elaboración anual de este proyecto de investigación. El documento

de 2023 fue coordinado por la economista Sary Levy-Carciente, responsable de las últimas ediciones del IIDP. Para su elaboración, se ha considerado la amplia y extensa literatura académica y económica que evalúa la importancia de los derechos de propiedad.

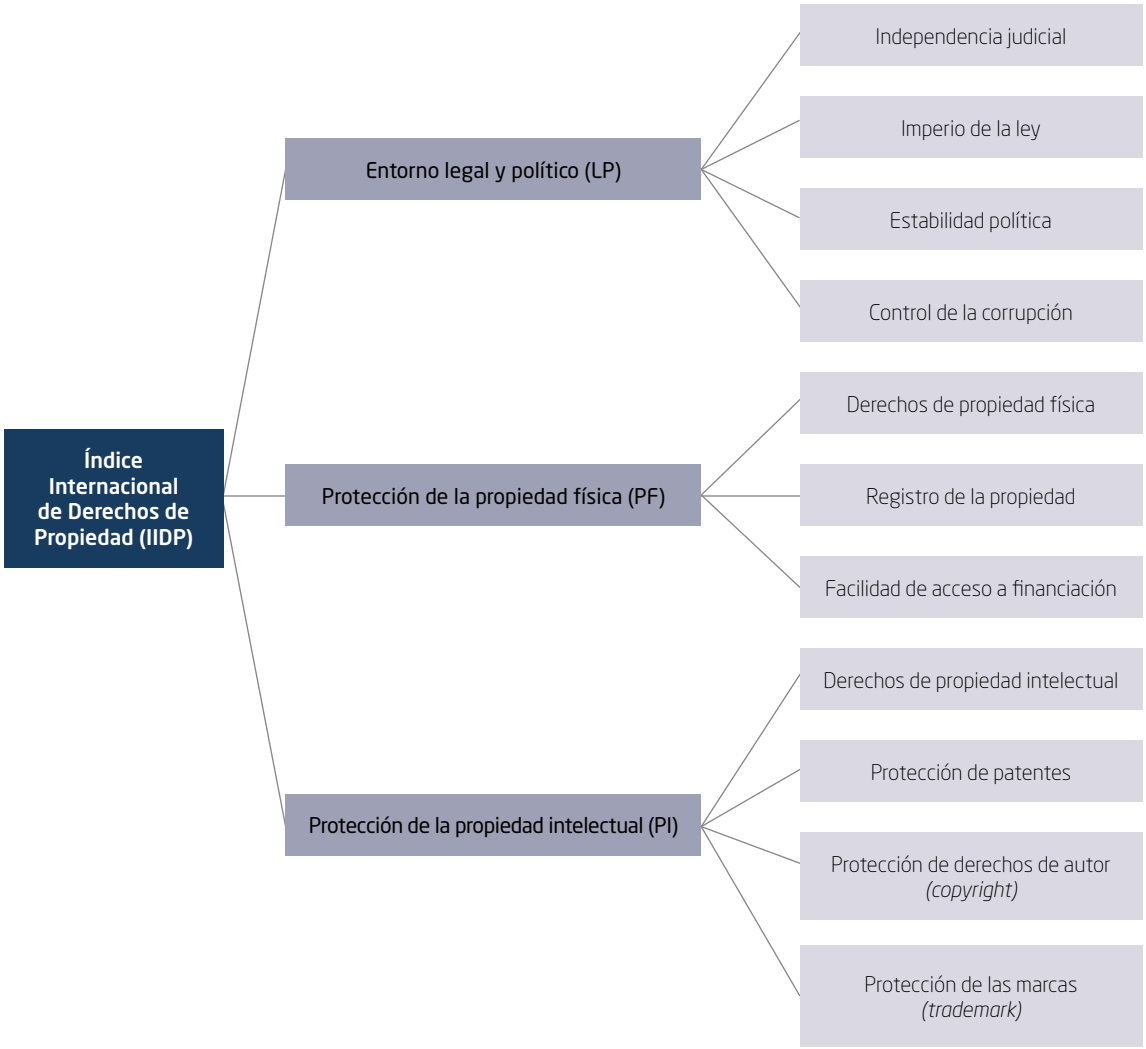
Este enfoque teórico es fundamental para conceptualizar el IIDP y da como resultado la constitución de **tres grandes líneas de trabajo**. En primer lugar, **la protección de los derechos de propiedad se apoya en la existencia de un entorno legal y político que ofrezca estabilidad y certidumbre a los agentes sociales y económicos**. En segundo lugar, **la solvencia de la propiedad física requiere de instituciones y circunstancias que blinden la seguridad material y jurídica de estos bienes y activos**. En tercer lugar, **la salvaguardia de los derechos de propiedad intelectual exige un despliegue inteligente de soluciones garantistas acordes con el actual contexto de elevada complejidad tecnológica**.

Estas tres líneas de trabajo dan pie a los tres componentes del informe. El primero de ellos, referido al **entorno legal y político (IIDP-LP)**, nos **proporciona información sobre la fortaleza de las instituciones del país**, de modo que nos sirve como una referencia general al grado de respeto por las 'reglas del juego' que se observa entre los ciudadanos. Por lo tanto, los elementos incluidos en esta categoría son variados. **Este elemento del informe tiene una influencia significativa en la protección de la propiedad**, puesto que el entorno legal y político influye de forma general en la manera en que se protegen los bienes y activos de las personas y de las empresas.

Los otros dos componentes del Índice aluden a la **propiedad física (IIDP-PF) e intelectual (IIDP-PI). En estas dos categorías de análisis se reflejan los dos tipos de derechos de propiedad que se emplean de forma inequívoca para el desarrollo de la actividad económica**. Los elementos incluidos en estas dos categorías representan consideraciones *de facto* y *de jure*, recogidas a través de fuentes de información cuantitativas y cualitativas. La idea, en ambos casos, es detallar en qué medida un ciudadano o un emprendedor pueden dar por seguros sus bienes físicos o los activos intelectuales que poseen.

Como resultado de las distintas categorías de análisis explicadas en los párrafos anteriores, **el IIDP abarca un total de 11 indicadores agrupados bajo los tres componentes del entorno legal y político, la propiedad física y la propiedad intelectual**. Aunque existen numerosos elementos asociados a los derechos de propiedad, el IIDP final se centra en factores centrales que están directamente relacionados con su protección, su fortaleza y su aplicación efectiva (Gráfico 1).

GRÁFICO 1
Variables incluidas en el Índice Internacional de Derechos de Propiedad 2023



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de la Property Rights Alliance (2023).

El componente referido al *entorno legal y político* (IIDP-LP) de cada país se centra en la **capacidad de la nación para aplicar de manera efectiva un sistema de derechos de propiedad en el marco de un Estado de Derecho**. El enfoque de esta categoría de estudio es más general y holístico, puesto que su meta última es recoger y capturar cuál es el **clima institucional** imperante en el país, determinando, de esta forma, si los poderes públicos y las fuerzas vivas de la sociedad civil son capaces de articular un modelo de gobernanza que ofrezca un marco de convivencia amplio, pluralista y liberal.

Con ese fin, el pilar referido al entorno legal y político (IIDP-LP) abarca cuatro elementos: el **grado de independencia asignado a su sistema judicial**; la **fortaleza de las instituciones del Estado de Derecho**; la **estabilidad de su sistema político** y el **control de la corrupción**. Para el primer punto se recogen datos del World Justice Project, mientras que, para el segundo, el

tercero y el cuarto punto se toman como fuente distintas variables incluidas en los Indicadores de Gobernanza del Banco Mundial.

En cuanto a la protección de la *propiedad física* (IIDP-PF), la investigación se centra en la **capacidad que exhiben los distintos países del mundo a la hora de garantizar una sólida salvaguardia de los derechos que regulan la tenencia de este tipo de bienes y activos**. Es importante recordar que la propiedad física cumple una serie de fines económicos directos muy importantes (un apartamento nos sirve como lugar de residencia, un local comercial hace lo propio como punto de venta, etc.), pero también nos ayuda a extender nuestra capacidad económica a través de su vinculación a todo tipo de contratos (acordando su compraventa o alquiler, usando su valor como aval para acceder a crédito, etc.). Por lo tanto, **la propiedad física se erige como un fundamento esencial para vertebrar aspectos cruciales de la vida económica de las familias y las empresas**.

En este sentido, las variables que se incluyen en el estudio del grado de protección de la propiedad física (IIDP-PF) incluyen el estudio de un **régimen eficaz de reconocimiento de los derechos de propiedad física**, así como del estudio de los **sistemas de registro de la propiedad** y el análisis de la **capacidad de acceso a crédito** que se observa en el país. La primera y la tercera de estas variables emplean, como fuente, el Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, mientras que el segundo indicador se construye con datos facilitados por el World Justice Project.

En tercer lugar, el IIDP abarca el estudio de los *derechos de propiedad intelectual* (IIDP-PI), cuya importancia no para de incrementar de la mano de la consolidación de los nuevos modelos de negocio propios de la globalización y la digitalización. La asignación de derechos de propiedad intelectual no confiere la posesión exclusiva de estos bienes, al contrario de lo que ocurre en el caso de los derechos de propiedad física, sino que reconoce a sus titulares los beneficios de su explotación económica, promoviendo, de esta forma, la generación de incentivos económicos que sigan animando los procesos de investigación que han conducido a la creación de este tipo de soluciones y estimulando la exposición abierta de ideas. **El efecto directo que tiene una protección inteligente de la propiedad intelectual es el impulso de la creatividad, la innovación y, en última instancia, el emprendimiento**.

Los derechos de propiedad intelectual son especialmente relevantes en nuestra denominada sociedad del conocimiento. Por tanto, esta categoría de estudio (IIDP-PI) debe incorporar cuatro líneas de investigación: la protección de la **propiedad intelectual**, las **patentes**, los **derechos de autor** *(copyright)* y las **marcas** *(trademark)*. Las fuentes empleadas para estudiar estas distintas variables son, por orden, el Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, el Índice Internacional de Protección de Patentes de la Property Rights Alliance, el Índice de Propiedad Intelectual de la Cámara de Comercio y el Índice de Protección de Marcas de la Property Rights Alliance.

Los resultados que obtienen los distintos países en los informes y estudios empleados para construir el IIDP han sido ajustados para ofrecer una visión fácilmente comprensible, **en escala de 0 a 10 puntos**. Las tres categorías (IIDP-LP, IIDP-PF e IIDP-PI) tienen el mismo peso en el resultado final, de modo que cada una de ellas explica un tercio de la nota cosechada por cada país. Asimismo, se asignó un mismo grado de importancia a las once variables incluidas en estas tres líneas de investigación.

2. Resultados del Índice Internacional de Derechos de Propiedad 2023

La adaptación para España del IIDP, que corre a cargo del Instituto de Estudios Económicos (IEE), sintetiza los resultados de este ambicioso proyecto de investigación internacional y presenta sus hallazgos a través de una versión más compacta del *ranking*. De este modo, las economías en vías de desarrollo quedan a un lado y el documento se centra en ofrecer los datos de las principales economías desarrolladas. Este enfoque resulta de mayor utilidad para comprender la posición relativa de España en comparación con los países de nuestro entorno.

Para los mercados de la OCDE que han sido analizados por el IEE en la adaptación del IIDP de 2023, los resultados obtenidos son los que se presentan a continuación, en la Tabla 1. El país con mejor nota (Finlandia) alcanza 8,1 puntos sobre un máximo de 10, mientras que el peor resultado (Turquía) es de 4,2 puntos.

Como puede verse, **la economía con mejor desempeño en materia de protección de los derechos de propiedad es Finlandia**, que logra una nota de **8,1 puntos** sobre 10. Los **Países Bajos** aparecen a continuación, con un resultado de **7,9 puntos** sobre 10. El tercer puesto corresponde a **Dinamarca**, **Nueva Zelanda**, **Noruega**, **Suecia** y **Luxemburgo**, con **7,8 puntos** sobre 10.

La nota promedio de la OCDE es de 6,6 puntos sobre 10. Por encima de dicha calificación nos encontramos también con los resultados que obtienen **Alemania** y **Australia** (**7,7 puntos** sobre 10), **Austria**, **Suiza** y **Japón** (**7,6 puntos** sobre 10), **Estados Unidos** y el **Reino Unido** (**7,5 puntos** sobre 10), **Canadá** e **Irlanda** (**7,4 puntos** sobre 10), **Bélgica** (**7,3 puntos** sobre 10), **Islandia** (**7,2 puntos** sobre 10), **Francia** (**7,1 puntos** sobre 10) y **Corea del Sur** (**6,7 puntos** sobre 10).

Por **debajo de la media** aparecen la **República Checa** (**6,6 puntos** sobre 10), **España** (**6,5 puntos** sobre 10), **Israel**, **Portugal** y **Lituania** (**6,4 puntos** sobre 10), **Letonia** (**6,2 puntos** sobre 10), **Italia** y **Eslovenia** (**6 puntos** sobre 10), **Chile** y **Eslovaquia** (**5,9 puntos** sobre 10), **Costa Rica** (**5,8 puntos** sobre 10), **Polonia** (**5,5 puntos** sobre 10), **Hungría** (**5,4 puntos** sobre 10), **Grecia** (**5,2 puntos** sobre 10), **México** y **Colombia** (**4,6 puntos** sobre 10) y **Turquía** (**4,2 puntos** sobre 10).

TABLA 1
Resultados del Índice Internacional de Derechos de Propiedad 2023

País	IIDP 2023
Finlandia	8,1
Países Bajos	7,9
Dinamarca	7,8
Nueva Zelanda	7,8
Noruega	7,8
Suecia	7,8
Luxemburgo	7,8
Alemania	7,7
Australia	7,7
Austria	7,6
Suiza	7,6
Japón	7,6
Estados Unidos	7,5
Reino Unido	7,5
Canadá	7,4
Irlanda	7,4
Bélgica	7,3
Islandia	7,2
Francia	7,1
Corea del Sur	6,7
Promedio OCDE	**6,6**
República Checa	6,6
España	**6,5**
Israel	6,4
Portugal	6,4
Lituania	6,4
Letonia	6,2
Italia	6,0
Eslovenia	6,0
Chile	5,9
Eslovaquia	5,9
Costa Rica	5,8
Polonia	5,5
Hungría	5,4
Grecia	5,2
México	4,6
Colombia	4,6
Turquía	4,2

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de la Property Rights Alliance (2023).

3. La importancia de la propiedad para el desarrollo

La nota promedio de la OCDE (6,6 puntos sobre 10) se sitúa un 26% por encima de la media observada en los 125 países que abarca la investigación internacional del IIDP. Esta circunstancia nos recuerda el **estrecho vínculo existente entre la salvaguardia efectiva de la propiedad y la prosperidad socioeconómica de las naciones**.

En la Tabla 2 se presenta la evidencia de ese vínculo a través del cálculo del coeficiente de correlación existente entre el IIDP y distintos aspectos vitales para el desarrollo como la renta per cápita, la inversión, el atractivo de los países para la captación de inversión extranjera, la complejidad y sofisticación de la producción económica y los niveles de emprendimiento observados.

TABLA 2
Índice Internacional de Derechos de Propiedad e indicadores económicos
Coeficiente de Correlación de Pearson

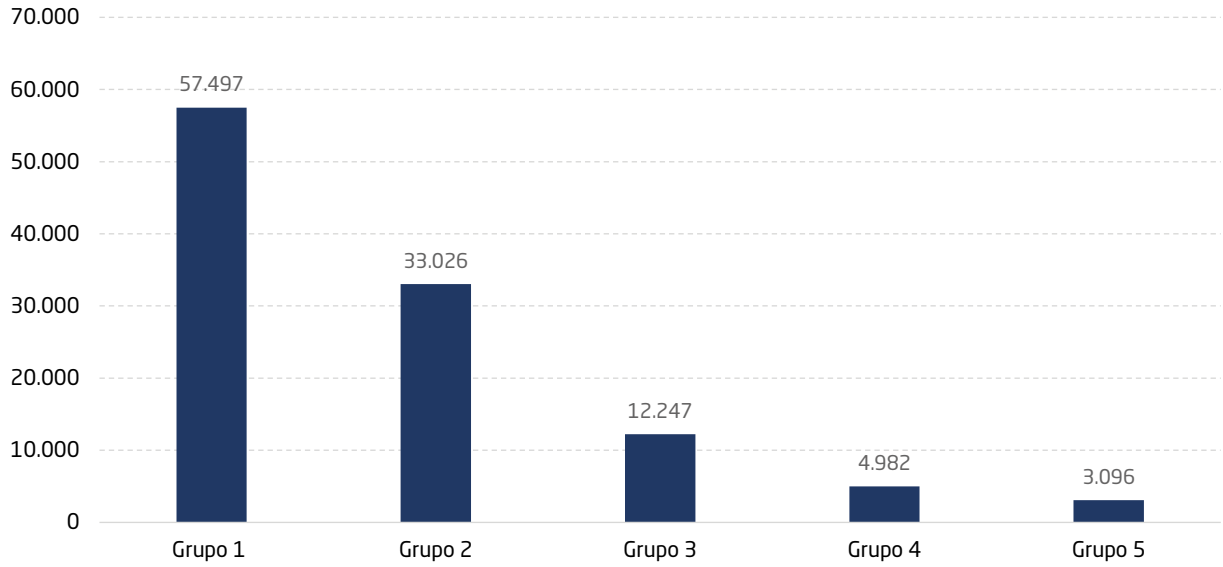
Indicador	IIDP	IIDP-LP	IIDP-PF	IIDP-PI
Renta per cápita (US$ 2015)	0,84	0,81	0,79	0,76
Formación bruta de capital per cápita (US$ 2015)	0,83	0,81	0,79	0,73
Índice IESE de Atractivo para el Capital Privado	0,82	0,75	0,76	0,82
Indicador de complejidad económica del MIT	0,77	0,73	0,71	0,78
Índice Global de Emprendimiento	0,90	0,85	0,85	0,85

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de la Property Rights Alliance (2023). El coeficiente, en escala de 0 a 1.

El Gráfico 2 desglosa los resultados del IIDP en cinco grupos de países, siendo el Grupo 1 el que recoge los datos del 20% de las naciones que mejor protegen los derechos de propiedad y correspondiendo el Grupo 5 al 20% de las economías con peores resultados en este campo. Como puede verse, la renta por habitante (expresada en dólares de 2015) es diecinueve veces mayor en el Grupo 1 que en el Grupo 5. Los resultados de todas las categorías de estudio muestran también que, **a mejor protección de los derechos de propiedad, mayor renta por habitante, y viceversa**. Este ejercicio pone de manifiesto, nuevamente, el estrecho vínculo entre la salvaguardia de la propiedad y la consecución de mejores resultados en términos de desarrollo y prosperidad.

GRÁFICO 2

Índice Internacional de Derechos de Propiedad y renta per cápita (US$ 2015)



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de la Property Rights Alliance (2023).

Los beneficios derivados de blindar la propiedad también abarcan campos que van más allá de lo económico. En la Tabla 3 se recoge un nuevo análisis de correlación que detalla, por ejemplo, una **relación negativa entre el IIDP y los abusos de poder** (es decir, a mejor protección de la propiedad, menores niveles de impunidad por parte de las autoridades políticas). Además, **se aprecia una relación positiva entre la propiedad privada y aspectos como la movilidad social, el capital social o el compromiso social con la filantropía**.

TABLA 3

Índice Internacional de Derechos de Propiedad e indicadores sociopolíticos

Coeficiente de Correlación de Pearson

Indicador	IIDP	IIDP-LP	IIDP-PF	IIDP-PI
Atlas de impunidad política (Council on Global Affairs)	-0,87	-0,93	-0,72	-0,83
Indicador de movilidad social (Foro Económico Mundial)	0,87	0,88	0,77	0,81
Indicador de capital social (Legatum Institute)	0,67	0,68	0,58	0,64
Indicador de entorno filantrópico (Universidad de Indiana)	0,79	0,77	0,72	0,75

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de la Property Rights Alliance (2023). El coeficiente, en escala de 0 a 1.

En la misma línea, la Tabla 4 presenta un nuevo estudio de correlaciones, esta vez centrado en tendencias de futuro que se consideran relevantes desde el punto de vista de las prioridades políticas, económicas y sociales. Así, **cosechar un buen resultado en el IIDP guarda también relación con lograr un mejor desempeño en aspectos como el despliegue de nuevas tecnologías digitales, los niveles de innovación, la capacidad de adaptación del sector público a la inteligencia artificial, el desempeño en los indicadores de competitividad energética o las perspectivas ecológicas que alberga el futuro del país**.

TABLA 4
Índice Internacional de Derechos de Propiedad y tendencias de futuro
Coeficiente de Correlación de Pearson

Indicador	IIDP	IIDP-LP	IIDP-PF	IIDP-PI
Índice de Apertura Tecnológica (Portulans Institute)	0,89	0,84	0,82	0,87
Índice Global de Innovación (OMPI)	0,87	0,81	0,78	0,88
Sector público y adaptación IA (Universidad de Oxford)	0,85	0,79	0,80	0,83
Desempeño energético (World Energy Council)	0,80	0,78	0,73	0,77
Indicador de Futuro Ecológico (MIT)	0,76	0,78	0,62	0,77

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de la Property Rights Alliance (2023). El coeficiente, en escala de 0 a 1.

Por lo tanto, a la luz de la evidencia presentada, **resulta evidente que los resultados cosechados en el IIDP guardan una estrecha correlación con los datos que arrojan todo tipo de índices económicos y sociopolíticos**, así como con distintos indicadores de innegable relevancia a la hora de definir el futuro del país.

4. Los derechos de propiedad en España

Como puede comprobarse en la Tabla 5, **la puntuación cosechada por España no ha mejorado desde la primera publicación del IIDP, en 2007**. Esto significa que la calificación recibida por nuestro país se mantiene constante en **6,5 puntos** sobre 10. **Nuestra nota mejora levemente en lo referido al entorno legal y político** (**de 6,1 a 6,5 puntos** sobre 10) y en lo tocante a la **propiedad intelectual** (**de 6,6 a 7 puntos** sobre 10), pero **experimenta una caída importante en la medición que abarca la cuestión de la propiedad física** (**de 7 a 6,1 puntos** sobre 10).

TABLA 5
Índice de Derechos de Propiedad. Puntuación de España, 2007-2023

Año	IIDP	IIDP-LP	IIDP-PF	IIDP-PI
2007	6,5	6,1	7,0	6,6
2008	6,5	6,1	7,0	6,6
2009	6,8	6,1	7,1	7,3
2010	6,8	6,3	6,9	7,2
2011	6,5	6,1	6,6	6,9
2012	6,5	6,2	6,5	6,8
2013	6,5	6,4	6,3	6,7
2014	6,3	6,1	6,8	6,7
2015	5,7	5,6	5,5	6,2
2016	5,9	5,7	5,5	6,4
2017	6,4	5,9	6,6	6,8
2018	6,5	6,1	6,7	6,7
2019	6,5	6,0	6,6	6,7
2020	6,6	6,1	6,8	6,9
2021	6,6	6,1	7,1	6,5
2022	6,2	6,1	6,1	6,5
2023	6,5	6,5	6,1	7,0

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de la Property Rights Alliance (2023).

La calificación obtenida en el IIDP de 2023 se desglosa en la Tabla 6, que recoge la puntuación asignada a España en cada una de las once variables recogidas en la investigación. Asimismo, las Tablas 7, 8 y 9 detallan la puntuación cosechada por los distintos países de la OCDE incluidos en el informe, lo que facilita la comparativa entre el desempeño de España y los resultados cosechados por el resto de las economías avanzadas.

TABLA 6
Resultados desglosados de España en el Índice Internacional de Derechos de Propiedad 2023

Categoría	Variable	Nota
Entorno legal y político (IIDP-LP)	Independencia judicial	6,5
	Imperio de la ley	6,8
	Estabilidad política	6,2
	Control de la corrupción	6,5
Propiedad física (IIDP-PF)	Derechos de propiedad física	6,3
	Registro de la propiedad	6,4
	Facilidad de acceso a financiación	5,4
Propiedad intelectual (IIDP-PI)	Derechos de propiedad intelectual	6,3
	Protección de patentes	7,2
	Protección de derechos de autor *(copyright)*	7,7
	Protección de las marcas *(trademark)*	6,6
	IIDP 2023	6,5

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de la Property Rights Alliance (2023).

TABLA 7

Resultados del Índice Internacional de Derechos de Propiedad en la categoría de entorno legal y político

País	IIDP-LP	Independencia judicial	Imperio de la ley	Estabilidad política	Control de la corrupción
Alemania	8,1	8,9	8,2	6,6	8,6
Australia	8,2	9,0	8,3	6,8	8,5
Austria	7,9	8,4	8,6	6,9	7,5
Bélgica	7,6	8,7	7,7	6,3	8,0
Canadá	8,2	9,2	8,3	6,9	8,3
Chile	6,6	7,2	6,8	5,2	7,0
Colombia	4,1	4,7	4,1	3,3	4,3
Corea del Sur	6,8	7,0	7,3	6,4	6,5
Costa Rica	6,4	7,0	5,9	6,8	6,0
Dinamarca	8,7	9,2	8,9	7,0	9,7
Eslovaquia	6,3	7,2	6,4	6,2	5,5
Eslovenia	6,3	5,1	7,1	6,6	6,4
España	**6,5**	**6,5**	**6,8**	**6,2**	**6,5**
Estados Unidos	6,7	6,8	7,8	5,1	7,1
Finlandia	8,8	9,4	9,1	7,0	9,5
Francia	7,1	7,2	7,6	5,8	7,6
Grecia	5,6	6,1	5,7	5,4	5,4
Hungría	5,4	3,5	6,1	6,8	5,1
Irlanda	8,1	9,2	8,1	6,8	8,3
Islandia	8,3	-	8,5	7,8	8,6
Israel	5,5	-	6,9	3,0	6,7
Italia	6,4	7,7	5,5	6,2	6,1
Japón	7,8	7,6	8,2	7,1	8,1
Letonia	6,8	7,4	7,0	6,4	6,5
Lituania	7,1	7,9	7,2	6,7	6,7
Luxemburgo	8,2	8,0	8,6	7,5	8,7
México	3,6	4,0	3,4	3,8	3,0
Noruega	8,7	9,4	8,9	7,3	9,3
Nueva Zelanda	8,7	8,7	8,6	7,9	9,4
Países Bajos	8,3	8,9	8,5	6,9	9,1
Polonia	5,7	4,5	5,9	6,1	6,1
Portugal	7,1	7,7	7,3	7,0	6,5
Reino Unido	7,6	8,2	7,9	6,2	8,3
República Checa	7,1	7,7	7,3	7,0	6,3
Suecia	8,5	9,1	8,5	7,1	9,3
Suiza	8,3	-	8,6	7,3	9,0
Turquía	3,1	1,3	4,2	2,9	4,2
Promedio OCDE	**7,0**	**7,3**	**7,3**	**6,3**	**7,2**

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de la Property Rights Alliance (2023).

TABLA 8

Resultados del Índice Internacional de Derechos de Propiedad en la categoría de propiedad física

País	IIDP-PF	Propiedad física	Registro de la propiedad	Acceso a financiación
Alemania	7,5	7,2	8,7	6,8
Australia	7,4	8,4	7,9	5,8
Austria	7,4	8,6	7,3	6,2
Bélgica	7,0	7,9	7,5	5,8
Canadá	7,2	7,7	7,8	6,0
Chile	5,8	7,2	5,1	5,2
Colombia	4,8	5,1	4,3	4,8
Corea del Sur	6,5	6,7	7,3	5,5
Costa Rica	5,6	6,6	5,8	4,3
Dinamarca	7,8	8,3	8,9	6,1
Eslovaquia	5,5	5,7	5,5	5,3
Eslovenia	5,8	6,1	5,8	5,4
España	**6,1**	**6,3**	**6,4**	**5,4**
Estados Unidos	7,3	7,6	6,7	7,5
Finlandia	8,4	9,3	8,5	7,5
Francia	6,5	7,0	7,1	5,5
Grecia	4,0	5,0	4,5	2,7
Hungría	4,6	4,9	3,8	5,0
Irlanda	6,8	7,9	7,7	4,8
Islandia	7,1	8,2	-	5,9
Israel	6,8	7,4	-	6,2
Italia	5,0	5,6	5,4	3,8
Japón	7,7	8,7	7,8	6,5
Letonia	5,8	6,2	6,3	5,0
Lituania	5,9	6,2	7,0	4,6
Luxemburgo	7,8	8,5	8,6	6,3
México	4,3	5,2	3,3	4,5
Noruega	7,6	7,9	8,3	6,5
Nueva Zelanda	7,7	8,1	8,6	6,5
Países Bajos	7,7	8,5	8,3	6,4
Polonia	5,0	5,1	5,0	4,9
Portugal	5,3	6,5	4,7	4,8
Reino Unido	7,1	7,5	7,7	6,3
República Checa	6,0	6,2	6,2	5,7
Suecia	7,2	7,5	7,9	6,2
Suiza	7,8	9,0	-	6,6
Turquía	4,3	5,4	2,6	5,0
Promedio OCDE	**6,4**	**7,1**	**6,6**	**5,6**

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de la Property Rights Alliance (2023).

TABLA 9

Resultados del Índice Internacional de Derechos de Propiedad en la categoría de propiedad intelectual

País	IIDP-PI	Propiedad intelectual	Protección de patentes	Derechos de autor	Protección de las marcas
Alemania	7,6	7,1	7,2	9,1	7,1
Australia	7,5	7,9	7,2	8,4	6,6
Austria	7,7	8,2	7,2	--	7,6
Bélgica	7,3	8,4	7,0	--	6,6
Canadá	6,9	7,4	7,6	6,5	6,1
Chile	5,4	6,2	7,2	3,0	5,4
Colombia	4,8	4,7	5,5	3,3	5,7
Corea del Sur	6,8	6,0	6,3	8,6	6,1
Costa Rica	5,5	6,0	5,5	5,0	5,5
Dinamarca	7,0	7,8	7,0	--	6,2
Eslovaquia	5,8	5,6	5,9	--	6,0
Eslovenia	6,0	6,3	5,7	--	6,1
España	**7,0**	**6,3**	**7,2**	**7,7**	**6,6**
Estados Unidos	8,6	7,8	8,1	9,6	8,8
Finlandia	7,1	9,2	7,2	--	4,8
Francia	7,6	7,8	6,1	9,3	7,1
Grecia	5,8	5,0	6,5	6,1	5,9
Hungría	6,3	5,2	6,7	6,3	7,3
Irlanda	7,4	7,7	7,8	8,0	6,0
Islandia	6,2	7,6	5,9	--	5,2
Israel	6,8	7,6	6,6	6,6	6,6
Italia	6,8	6,0	6,7	7,0	7,3
Japón	7,3	8,3	6,7	8,2	6,2
Letonia	5,9	6,1	4,9	--	6,7
Lituania	6,0	5,9	6,5	--	5,7
Luxemburgo	7,3	8,4	6,8	--	6,6
México	6,0	5,2	6,3	5,4	7,0
Noruega	7,0	7,5	7,4	--	6,3
Nueva Zelanda	7,0	8,1	6,5	7,2	6,2
Países Bajos	7,5	8,5	6,7	8,6	6,4
Polonia	5,7	5,2	6,3	4,5	6,9
Portugal	6,7	6,9	6,3	--	7,0
Reino Unido	7,7	7,6	6,5	9,5	7,3
República Checa	6,6	6,5	7,2	--	6,2
Suecia	7,6	7,7	6,5	9,1	7,1
Suiza	6,7	8,8	6,5	4,8	6,8
Turquía	5,3	4,8	5,9	3,6	6,7
Promedio OCDE	**6,7**	**6,9**	**6,2**	**6,9**	**6,5**

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de la Property Rights Alliance (2023).

En la Tabla 10 se recoge la comparativa entre los resultados que cosecha España en el IIDP 2023 y la nota promedio asignada a la OCDE en la misma edición del estudio. **De las once variables analizadas, solamente hay tres en las que nuestro país presenta un desempeño superior al de la OCDE**. Son las referidas a la **protección de patentes**, los **derechos de autor** o *copyright*, y la **protección de las marcas** o *trademark*. En cambio, **España se sitúa por debajo de los niveles observados en el mundo desarrollado en las ocho variables restantes**.

TABLA 10
Resultados de las distintas variables del Índice Internacional de Derechos de Propiedad 2023. España vs. OCDE

Variable	España	OCDE
IIDP	**6,5**	**6,6**
IIDP-LP	**6,5**	**7,0**
Independencia judicial	6,5	7,3
Imperio de la ley	6,8	7,3
Estabilidad política	6,2	6,3
Control de la corrupción	6,5	7,2
IIDP-PF	**6,1**	**6,4**
Propiedad física	6,3	7,1
Registro de la propiedad	6,4	6,6
Acceso a financiación	5,4	5,6
IIDP-PI	**7,0**	**6,7**
Propiedad intelectual	6,3	6,9
Protección de patentes	7,2	6,2
Derechos de autor *(copyright)*	7,7	6,9
Protección de las marcas *(trademark)*	6,6	6,5

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de la Property Rights Alliance (2023).

Es importante recalcar que el estancamiento de la calificación obtenida por España en el IIDP coincide con un periodo en el que nuestro país ha experimentado un cambio a peor en sus indicadores de convergencia con las economías más prósperas del mundo. En el caso de la comparativa con la Unión Europea, nuestro país llegó a situarse, aproximadamente, un 5% por encima de los niveles medios de renta observados en el Viejo Continente. Sin embargo, frente a ese pico alcanzado en 2007, **los niveles que se observan en 2023 nos sitúan un 15% por debajo del promedio comunitario**.[2]

[2] La serie estadística de Eurostat se puede consultar en el siguiente enlace: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=GDP_per_capita,_consumption_per_capita_and_price_level_indices

Así pues, si se pretende dar respuesta al declive relativo que ha venido experimentando España, **es fundamental tener en cuenta nuestra posición en informes internacionales como el IIDP, cuyos resultados confirman un preocupante estancamiento en nuestra capacidad de salvaguardar los derechos de propiedad de las personas y las empresas**.

De igual modo, **a lo largo del periodo analizado se ha producido en España una escalada continuada de los impuestos**. En este sentido, **el IIDP incluye un ejercicio consistente en ajustar el resultado del IIDP a la incidencia de la fiscalidad aplicada sobre las propiedades de los contribuyentes**. En este epígrafe se consideran gravámenes como el Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto Temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana o Plusvalía Municipal, etc.[3]

Una vez se realiza este ajuste, **las economías avanzadas sufren una reducción media del -5,75% en su resultado. Sin embargo, en el caso de España, este ajuste se dispara hasta el -7,1%**. Por lo tanto, **nuestro modelo fiscal reduce en un 23,5% el grado efectivo de salvaguardia de la propiedad**. Este dato contrasta con la estructura fiscal de países como la República Checa, Austria, Suecia, Noruega o Alemania, donde la corrección es mucho menor y alcanza valores del -0,6%, -1,5%, -2,3% y -3,1%, respectivamente.

De cara a 2024, **los gobiernos de distintas regiones españolas han anunciado que bonificarán al 99% la mayoría de los supuestos gravados por el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones**. En la práctica, la incidencia generalizada que este gravamen venía teniendo sobre las herencias habrá quedado reducida a cuatro comunidades del régimen común (Asturias, Castilla-La Mancha, Navarra y Cataluña).

No obstante, aunque esta decisión contribuye a reducir la carga fiscal de la propiedad en España, **es importante recordar que también se han dado pasos en la dirección opuesta, con la creación del llamado Impuesto Temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas que, en la práctica, impide la supresión efectiva del Impuesto sobre el Patrimonio en las regiones que habían decidido desarrollar su política fiscal de tal forma, como era el caso de Madrid**. Por otro lado, **la modificación recurrente del catastro con ánimo de elevar el potencial recaudatorio de gravámenes como el Impuesto sobre Bienes Inmuebles o la llamada Plusvalía Municipal es otro ejemplo de las malas prácticas que se han venido siguiendo en materia de impuestos**.

El resultado de esta política fiscal es un recorte efectivo a la rentabilidad y el atractivo de las propiedades y activos gravados, con el consecuente impacto en las cifras de inversión, productividad, emprendimiento y generación de actividad y de puestos de trabajo.

[3] La fórmula empleada es la siguiente: IIDP – Impuestos sobre la Propiedad = IIDP – ((IIDP/100) * Impuestos sobre la Propiedad)). El valor asignado a los Impuestos sobre la Propiedad es el porcentaje de la recaudación tributaria que obtiene cada país por esta vía. La fuente empleada para establecer dicho valor es la propia OCDE: https://data.oecd.org/tax/tax-on-property.htm

5. Conclusiones y recomendaciones

El correcto desempeño del aparato productivo de una economía de mercado no descansa sobre medidas de estímulo que pretenden animar la demanda y moderar el ciclo económico. A medio y largo plazo, solamente es posible un crecimiento sostenido y generador de bienestar mediante la puesta en marcha **reformas estructurales capaces de mejorar las condiciones de la oferta productiva**. En este sentido, **es vital generar un marco institucional que aporte las condiciones de seguridad jurídica y los incentivos de mercado capaces de animar la inversión y, con ello, los niveles de producción económica, ocupación laboral y, en última instancia, bienestar social**. En el marco de esa agenda de reformas, **el fortalecimiento de los derechos de propiedad es una condición indispensable para relanzar el desarrollo de nuestra economía**, que arrastra las consecuencias de un importante descenso de la actividad durante la pandemia y una acusada crisis inflacionista en los años subsiguientes.

Los niveles de inversión extranjera en España están describiendo una intensa caída en 2023. Esta involución es especialmente negativa si tenemos en cuenta que, entre 2019 y 2022, la entrada de capital foráneo se ha movido en niveles inferiores a los de periodos anteriores. En paralelo, la formación bruta de capital por parte de los operadores nacionales también está por debajo de las cotas previas a la pandemia. **Para que las empresas inviertan más es fundamental salvaguardar sus derechos de propiedad y ofrecer un clima de seguridad jurídica**.

La propiedad intelectual es primordial para impulsar la inversión y la innovación en todos los aspectos de la vida empresarial. Lo vimos durante la pandemia del covid-19, conforme las empresas del sector sanitario fueron aportando soluciones creativas como las vacunas ARN o los test de antígenos, vitales para favorecer la reanudación de la vida social y económica. **Ahora que la Unión Europea sitúa la descarbonización y la digitalización en el centro de su agenda de prioridades económicas, es fundamental que países como España ofrezca certidumbre a los operadores de los mercados energético y tecnológico, para que sus soluciones productivas puedan desplegarse de forma efectiva y rentable**, con garantías certeras.

La propiedad privada es un derecho humano de primer orden, que contribuye de forma directa a impulsar el crecimiento económico y a permitir el desarrollo social. **El IIDP 2023 muestra la correlación positiva que guarda la protección de los derechos de propiedad con distintos indicadores clave para el progreso, como son la renta per cápita, la inversión, el emprendimiento, la movilidad social, la innovación o la adaptación a los retos climáticos**.

España obtiene una calificación mediocre en el IIDP 2023, con una nota de apenas 6,5 puntos sobre 10. Este desempeño es claramente decepcionante y nos sitúa muy lejos de las posiciones de liderazgo que nuestro país debe aspirar a ocupar en Europa y en la OCDE. Lo más preocupante de todo es el **enquistamiento de esta situación a lo largo de los años**: desde 2007 hasta 2023 nuestra puntuación apenas ha mejorado. Y, de hecho, la falta de progreso en el ámbito de la salvaguardia de la propiedad coincide con el estancamiento de nuestra economía y el deterioro de los indicadores de convergencia con Europa y la OCDE. **Si comparamos la situación de los derechos de propiedad en España con la realidad observada en el resto de las**

economías desarrolladas vemos que estamos por debajo de la media en ocho de las once variables analizadas.

Los impuestos sobre la propiedad actúan, en la práctica, como una distorsión que limita el despliegue efectivo de la propiedad privada. **España está claramente por encima de la media de la OCDE en lo tocante a los tributos aplicados sobre la propiedad de sus contribuyentes**. En este sentido, es importante recalcar que, **si se ajustan los resultados del IIDP para tener en cuenta el efecto de los impuestos sobre la propiedad, encontramos que la nota de España experimenta una caída un 25% más intensa que la media de la OCDE**. Esto pone de manifiesto lo importante que es revisar esta cuestión, aminorando y suprimiendo estos gravámenes. A lo largo de 2023, catorce de las diecisiete comunidades han comunicado que sus normas tributarias de 2024 incluirán la bonificación al 99% del Impuesto sobre Sucesiones para los supuestos más habituales. Sin embargo, también se han dado pasos atrás como la creación del llamado Impuesto Temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas o la modificación recurrente del catastro con ánimo de elevar el potencial recaudatorio de gravámenes como el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, la Plusvalía Municipal, etc.

Referencias bibliográficas y fuentes empleadas

Banco Mundial (2023): *Indicadores de Gobernanza Mundial*. Base de datos disponible en:
https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators. Consultado por última vez el 10 de octubre de 2023.

— (2023): *Gross Domestic Product (GDP) in constant USD (2015 = 100 and per capita terms)*. Base de datos disponible en:
https://databank.worldbank.org/metadataglossary/sustainable-development-goals-%28sdgs%29/series/NY.GDP.PCAP.KD. Consultado por última vez el 10 de octubre de 2023.

Council on Global Affairs & Geostrategy (2023): *Atlas of Impunity* 2023. Disponible en:
https://www.eurasiagroup.net/live-post/atlas-of-impunity-2023. Consultado por última vez el 10 de octubre de 2023.

Dutta, S. y Lanvin, B. (2002): *The Networked Readiness Index*. Portulans Institute. Disponible en:
https://networkreadinessindex.org/wp-content/uploads/reports/nri_2022.pdf. Consultado por última vez el 10 de octubre de 2023.

Eurostat (2023): *GDP per capita, Consumption per capita and Price Level Indices*. Base de datos disponible en:
https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=GDP_per_capita,_consumption_per_capita_and_price_level_indices. Consultado por última vez el 10 de octubre de 2023.

Foro Económico Mundial (2020): *Índice Global de Competitividad* 2019. Disponible en:
https://www.weforum.org/reports/how-to-end-a-decade-of-lost-productivity-growth. Consultado por última vez el 10 de octubre de 2023.

— (2020): *Global Social Mobility Report*. Disponible en:
https://www3.weforum.org/docs/Global_Social_Mobility_Report.pdf. Consultado por última vez el 10 de octubre de 2023.

Gedi Institute (2023): *Global Entrepreneurship and Development Index* 2019. Disponible en:
http://thegedi.org/global-entrepreneurship-and-development-index/. Consultado por última vez el 10 de octubre de 2023.

Groh, A. *et al.* (2021): *The Venture Capital & Private Equity Country Attractiveness Index*. IESE Business School. Disponible en:
https://blog.iese.edu/vcpeindex/. Consultado por última vez el 10 de octubre de 2023.

Legatum Institute (2023): *Social Capital Subindex* 2023, Prosperity Index 2023. Disponible en:
https://www.prosperity.com/download_file/view_inline/4789. Consultado por última vez el 10 de octubre de 2023.

Levy-Carciente, S. (2023): *International Property Rights Index* 2023. Property Rights Alliance.

MIT-Massachusetts Institute of Technology (2021): *Economic Complexity Index*. Disponible en:
https://oec.world/en/rankings/eci/hs6/hs96. Consultado por última vez el 10 de octubre de 2023.

— (2023): *The Green Future Index 2023*. Disponible en:
https://www.technologyreview.com/2023/04/05/1070581/the-green-future-index-2023. Consultado por última vez el 10 de octubre de 2023.

OCDE (2023): *Consumer prices*. Actualización del 3 de octubre de 2023. Base de datos disponible en:
https://www.oecd.org/sdd/prices-ppp/consumer-prices-oecd-updated-3-october-2023.htm. Consultado por última vez el 10 de octubre de 2023.

— (2023): *Taxes on property*. Base de datos disponible en:
https://data.oecd.org/tax/tax-on-property.htm. Consultado por última vez el 10 de octubre de 2023.

— (2023): *Quarterly National Accounts*. Base de datos disponible en:
https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=QNA. Consultado por última vez el 10 de octubre de 2023.

Property Rights Alliance (2023): *International Property Rights Index*. Base de datos disponible en:
https://www.internationalpropertyrightsindex.org/countries. Consultado por última vez el 10 de octubre de 2023.

— (2022): *Trademarks and Patent Index 2021.*
https://www.propertyrightsalliance.org/wp-content/uploads/Trademarks-and-Patent-Index.pdf. Consultado por última vez el 10 de octubre de 2023.

Rogerson, A. *et al.* (2022): *Government AI Readiness Index 2022*. Universidad de Oxford. Disponible en:
https://www.oxfordinsights.com/government-ai-readiness-index-2022. Consultado por última vez el 10 de octubre de 2023.

Universidad de Indiana (2023): *Global Philantropy Environment Index – GPEI Project.* Disponible en:
https://globalindices.iupui.edu/environment-index/index.html. Consultado por última vez el 10 de octubre de 2023.

U.S. Chamber of Commerce (2023): International IP Index 2023.
Disponible en: https://www.uschamber.com/intellectual-property/2023-international-ip-index. Consultado por última vez el 10 de octubre de 2023.

World Energy Council (2022): *The World Energy Trilemma Index*. Disponible en:
https://www.worldenergy.org/publications/entry/world-energy-trilemma-index-2022. Consultado por última vez el 10 de octubre de 2023.

World Intellectual Property Organization / WIPO-OMPI (2022): *The Global Innovation Index 2022*. Disponible en:
https://www.globalinnovationindex.org. Consultado por última vez el 10 de octubre de 2023.

World Justice Project (2023): *Rule of Law Index 2022.* Disponible en:
https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index. Consultado por última vez el 10 de octubre de 2023.

Publicaciones del Instituto de Estudios Económicos

2024

REVISTA DEL IEE. **Febrero**. N.º 1/2024. La colaboración público-privada y el reto de la vivienda. Índice Internacional de Derechos de Propiedad 2023.

2023

COYUNTURA ECONÓMICA. **Diciembre**. N.º 79. Hay que crear un clima favorable a la empresa y a la inversión para garantizar el progreso de la economía española.

REVISTA DEL IEE. **Noviembre**. N.º 3/2023. La colaboración público-privada y su contribución a la eficiencia del gasto público en la provisión de servicios públicos.

REVISTA DEL IEE. **Octubre**. N.º 2/2023. La inversión en infraestructuras. El modelo concesional como palanca del crecimiento económico y social.

OPINION OF THE IEE. **July**. Good regulatory practices. A proposal for the Spanish electricity sector.

COYUNTURA ECONÓMICA. **Julio**. N.º 78. La incertidumbre política aumenta el riesgo de desaceleración de la economía española.

COLECCIÓN INFORMES. **Julio**. La libertad de empresa en España. Índice de Libertad Económica 2023.

OPINIÓN DEL IEE. **Junio**. Buenas prácticas regulatorias. Una propuesta para el sector eléctrico español.

OPINIÓN DEL IEE. **Mayo**. La subida de las cotizaciones sociales. Análisis y consecuencias en la economía española.

OPINIÓN DEL IEE. **Abril**. La competitividad fiscal de las entidades locales y de las comunidades autónomas. Factor determinante para su desempeño económico.

PUNTO DE VISTA. **Marzo**. Compromiso empresarial con la inversión: el rol de la empresa en la situación iberoamericana actual.

REVISTA DEL IEE. **Enero**. N.º 1/2023. El Impuesto sobre las Grandes Fortunas. Un análisis académico y doctrinal de su inconstitucionalidad.

COLECCIÓN INFORMES. **Enero**. La mejora de la calidad institucional del comercio en España: cuantificación de su impacto económico y social.

COLECCIÓN INFORMES. **Enero**. Competitividad fiscal 2022. España sigue perdiendo competitividad en el ámbito fiscal.

2022

COYUNTURA ECONÓMICA. **Diciembre**. N.º 77. La ralentización, principal riesgo de 2023.

REVISTA DEL IEE. **Noviembre**. N.º 4/2022. La unidad de mercado como reto pendiente para la libertad de empresa. Índice de Libertad Económica 2022.

OPINIÓN DEL IEE. **Octubre**. Los Presupuestos Generales del Estado para 2023.

OPINIÓN DEL IEE. **Octubre**. Por una mejora de los incentivos fiscales a los planes de pensiones. Análisis comparado de la tributación actual del segundo y tercer pilar en Europa.

PUNTO DE VISTA. **Octubre**. Consolidar la recuperación. Aprovechar las oportunidades del crecimiento verde en América Latina.

COLECCIÓN INFORMES. **Septiembre**. Estudio preliminar sobre la adecuación a la Constitución y al Derecho Comunitario del gravamen temporal a entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito.

COYUNTURA ECONÓMICA. **Julio**. N.º 76. La inflación y la incertidumbre frenan la recuperación de las empresas.

REVISTA DEL IEE. **Julio**. N.º 3/2022. La necesidad de garantizar la propiedad privada en España como condición para la mejora del mercado del alquiler. Índice Internacional de Derechos de Propiedad 2021.

REVISTA DEL IEE. **Junio**. N.º 2/2022. El impacto económico del sector de datos en España. Una propuesta de cuantificación.

INFORME IEE-CEIM. **Abril**. El crecimiento empresarial en la Comunidad de Madrid como factor de competitividad regional.

REVISTA DEL IEE. **Marzo**. N.º 1/2022. Por una mejora de la eficiencia del gasto público en España.

EDICIONES ESPECIALES. **Febrero**. Libro Blanco para la reforma fiscal en España. Una reflexión de 60 expertos para el diseño de un sistema fiscal competitivo y eficiente.

2021

COYUNTURA ECONÓMICA. **Diciembre**. N.º 75. Una coyuntura condicionada transitoriamente por la inflación.

COLECCIÓN INFORMES. **Diciembre**. Competitividad fiscal 2021. La competitividad fiscal como referencia obligada para la próxima reforma tributaria.

INFORME IEE-CEIM. **Noviembre**. El tamaño y el crecimiento empresarial en la Comunidad de Madrid como factor de competitividad regional.

OPINIÓN DEL IEE. **Noviembre**. Los Presupuestos Generales del Estado para 2022.

COLECCIÓN ESTUDIOS. **Octubre**. El Programa de Pago a Proveedores como instrumento de inyección de liquidez a la empresa.

COLECCIÓN INFORMES. **Septiembre**. Empresa, igualdad de oportunidades y progreso social. Indicador IEE de Igualdad de Oportunidades.

COYUNTURA ECONÓMICA. **Julio**. N.º 74. La recuperación de la economía española necesita de un clima empresarial favorable.

PUNTO DE VISTA. **Junio.** La situación actual y perspectivas de las inversiones energéticas y el sector eléctrico en América Latina.

REVISTA DEL IEE. **Mayo**. N.º 2/2021. La libertad de empresa en España. Índice de Libertad Económica 2021.

INFORME DE OPINIÓN. **Abril**. La competitividad fiscal de las comunidades autónomas. Condición necesaria para el desarrollo económico.

COLECCIÓN INFORMES. **Marzo**. La propiedad privada en España. La necesidad de reconocer los derechos de propiedad en materia de vivienda. Índice de Derecho de Propiedad 2020.

PUNTO DE VISTA. **Enero**. La situación actual de la economía en América Latina. Su incidencia sobre las empresas españolas.

REVISTA DEL IEE. **Enero**. N.º 1/2021. Adaptabilidad y flexibilidad para la recuperación económica.

2020

COYUNTURA ECONÓMICA. **Diciembre**. N.º 73. Más allá de los fondos europeos: la economía española necesita el impulso de las reformas estructurales.

INFORME IEE-FIAB. **Diciembre**. Impacto de la crisis del COVID-19 en la industria de alimentación y bebidas española.

INFORME DE OPINIÓN. **Noviembre**. Los Presupuestos Generales del Estado para 2021.

INFORME DE OPINIÓN. **Noviembre**. Una propuesta de mejora para los incentivos fiscales a la I+D+i.

INFORME IEE-CEIM. **Noviembre**. La tributación del ahorro y su incidencia en la reactivación económica desde la perspectiva de la competitividad regional.

COLECCIÓN INFORMES. **Octubre**. Competitividad fiscal 2020. ¿Por qué no se pueden subir más los impuestos en España?

INFORME IEE-ASCOM. **Octubre**. Estudio sobre la función de Compliance en las empresas españolas.

INFORME DE OPINIÓN. **Agosto**. El marco fiscal de los planes de pensiones. La necesidad de fomentar el ahorro para la jubilación.

COLECCIÓN INFORMES. **Julio**. Libertad económica y libertad de empresa en España. Índice de Libertad Económica España 2020.

COYUNTURA ECONÓMICA. **Julio**. N.º 72. Crisis de la COVID-19 en la economía española: la recuperación no es posible sin confianza empresarial.

INFORME DE OPINIÓN. **Junio**. Impacto económico de las medidas adoptadas en el contexto de la presente crisis. Los casos de la financiación privada avalada y los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo.

INFORME DE OPINIÓN. **Febrero**. Eficiencia del gasto público. Medición y propuestas de mejora.

PUNTO DE VISTA. **Enero**. El Capitalismo. Cambio, evolución y progreso.

2019

COLECCIÓN INFORMES. **Diciembre**. La deuda pública en España. Implicaciones sobre la política económica.

COYUNTURA ECONÓMICA. **Diciembre**. N.º 71. Una política económica ortodoxa para revertir la desaceleración y reducir la incertidumbre.

INFORME DE OPINIÓN. **Noviembre**. Las buenas prácticas regulatorias.

COLECCIÓN INFORMES. **Noviembre**. La propiedad privada en España. Índice de Derecho de Propiedad 2019.

COLECCIÓN INFORMES. **Octubre**. Índice de Competitividad Fiscal 2019.

COYUNTURA ECONÓMICA. **Junio**. N.º 70. A mayor inestabilidad política, más incertidumbre económica.

INFORME DE OPINIÓN. **Febrero**. Los Presupuestos Generales del Estado para el 2019.

INSTITUTO
DE ESTUDIOS
ECONÓMICOS

45

años

por la economía
de mercado

JAVIER TORRES RIESCO
Presidente
Sociedad de Gestión de Activos procedentes
de la Reestructuración Bancaria (Sareb)

JOSÉ GARCÍA MONTALVO
Catedrático de Economía
Universidad Pompeu Fabra (UPF)
Profesor investigador
Barcelona School of Economics

JOSEP MARIA RAYA
Catedrático de Economía Aplicada
TecnoCampus-UPF
Director de la Cátedra APCE-UPF Vivienda y Futuro

CARLES SALA ROCA
Profesor Asociado
Universitat Rovira i Virgili (URV)
Director del Área Jurídica COAPI-AIC

JULIÁN SALCEDO GÓMEZ
Presidente
Foro de Economistas Inmobiliarios
Colegio de Economistas de Madrid
Presidente
Consejo Directivo Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente
Consejo General de Economistas de España

CARME TRILLA BELLART
Presidenta
Fundació Hàbitat3

ALEJANDRA MORA GALLEGO
Socia fundadora-Directora de Inversión en Affordable Housing
Arehnos Advisors

INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS
Tel.: 917 820 580
iee@ieemadrid.com
www.ieemadrid.es