

# 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**<sup>1</sup> (García 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<sup>2</sup>), 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.

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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** (García 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 Metròpolis 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 adquirentes.** 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<sup>3</sup> 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 alcanzan 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.

<sup>3</sup> Principalmente las amortizaciones y los gastos 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 <sup>2</sup> útil	vivienda 70 m <sup>2</sup> útiles
Renta alquiler (módulo máx. VPO-CAT)	10,01 €	700,70 €
Gastos operativos	-1,28 €	-89,72 €
	<b>8,73 €</b>	<b>610,98 €</b>
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 €
	<b>-4,70 €</b>	<b>-329,30 €</b>

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<sup>2</sup>, 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<sup>2</sup> 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»<sup>4</sup> y se firmaron dos operaciones de financiación que superaron los 435 millones de euros<sup>5</sup>.

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.

<sup>4</sup> 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).

<sup>5</sup> 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](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 <sup>2</sup> c	% 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.
<b>Plan Vive I</b>												
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%
<b>Total / Promedio</b>	<b>382.153</b>	<b>24%</b>	<b>76%</b>	<b>31%</b>	<b>69%</b>	<b>723.037.856</b>	<b>460.459.953</b>	<b>1,57</b>	<b>50</b>	<b>2,00%</b>	<b>4,86%</b>	<b>6,30%</b>
<b>Plan Vive II</b>												
<b>Lote</b>	<b>82.623</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>	<b>49%</b>	<b>51%</b>	<b>152.750.500</b>	<b>121.997.030</b>	<b>1,25</b>	<b>65</b>	<b>3,00%</b>	<b>5,03%</b>	<b>6,31%</b>
<b>Var. Plan Vive II-I</b>								<b>-20%</b>	<b>30%</b>	<b>50%</b>		

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<sup>2</sup>, 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<sup>2</sup>— por encima de los 8 euros por m<sup>2</sup> 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 económico-financiera 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.

