

DERECHO ADMINISTRATIVO

# COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA Y VIVIENDA

Julio V. González García

Catedrático de Derecho Administrativo · Universidad Complutense de Madrid

<https://globalpoliticsandlaw.com/working-papers/colaboracion-publico-privada-y-vivienda/>

Versión [1.0] · Abril 2026

## DATOS DE LA PUBLICACIÓN

<b>Título</b>	Colaboración público-privada y vivienda
<b>Autor</b>	Julio V. González García
<b>Filiación</b>	Catedrático de Derecho Administrativo · UCM
<b>Serie</b>	Documentos de Trabajo · Working Papers de Global Politics and Law
<b>Número</b>	Nº 1/2026
<b>Versión</b>	[1.0] — mayo, 2026
<b>URL</b>	<a href="https://globalpoliticsandlaw.com/working-papers/colaboracion-publico-privada-y-vivienda/">globalpoliticsandlaw.com/working-papers/colaboracion-publico-privada-y-vivienda/</a>
<b>Área temática</b>	Contratación pública
<b>Palabras clave</b>	contratación pública, vivienda, colaboración público-privada, estado social
<b>Contacto</b>	<a href="mailto:julio.gonzalez.garcia@globalpoliticsandlaw.com">julio.gonzalez.garcia@globalpoliticsandlaw.com</a>

**CITA RECOMENDADA**

González García, J. V. (2026). «Colaboración público-privada y vivienda». *Documentos de Fondo · Global Politics and Law Working Papers*, nº 1; <https://globalpoliticsandlaw.com/working-papers/colaboracion-publico-privada-y-vivienda/>

## LICENCIA

**© 2026 Julio V. González García.**

Este trabajo se publica bajo licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0). Se permite su reproducción, distribución y comunicación pública con fines académicos y de investigación, siempre que se cite la fuente correctamente. Queda prohibida su utilización comercial y la creación de obras derivadas sin autorización expresa del autor.

## HISTORIAL DE VERSIONES

Versión	Fecha	Descripción
v1.0	[Mayo 2026]	<i>Primera publicación.</i>
v[X.X]	[Mes Año]	<i>[Descripción del cambio]</i>

## Resumen

---

*El acceso a la vivienda constituye uno de los problemas sociales más acuciantes en la España actual, con el 43,5% de la ciudadanía situándolo como su principal preocupación. Frente a un contexto marcado por el encarecimiento sostenido de los precios, la reducción del parque público -que apenas representa el 1,6% de la vivienda principal, frente al 9,3% de media europea, las dificultades presupuestarias de las Administraciones y el bloqueo de la cooperación interadministrativa, la colaboración público-privada (CPP) se presenta como uno de los instrumentos centrales de la política de vivienda.*

*Este artículo analiza el marco jurídico de la CPP en materia de vivienda desde la perspectiva del Derecho Administrativo. Con ese fin, examina el tratamiento que la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda y el Plan Estatal de Vivienda 2026–2030 (Real Decreto 326/2026) dispensan a los instrumentos de CPP, y estudia las principales fórmulas disponibles: el derecho de superficie, la permuta de suelo por obra futura, la concesión de obra pública y los mecanismos institucionales.*

*El trabajo sostiene que la CPP no puede concebirse exclusivamente como una herramienta para articular la relación entre la Administración y el promotor privado en la fase constructiva, sino que el habitante de la vivienda debe ser el elemento central de toda la regulación. La conclusión principal es que el éxito de cualquier fórmula de CPP en vivienda exige un diseño jurídico riguroso, adaptado a cada proyecto, y una Administración capaz de ejercer un seguimiento efectivo durante toda la vida de la operación.*

**Palabras clave:** colaboración público-privada · vivienda · contratación pública · servicio de interés económico general · derecho de superficie · concesión de obra pública · cooperación

## Abstract

---

*Access to housing is one of the most pressing social problems in contemporary Spain, with 43.5% of the population identifying it as their primary concern. Against a backdrop of sustained price increases, a drastically undersized public housing stock –representing just 1.6% of primary residences, compared to a European average of 9.3%– constrained public budgets, and the political blockage of inter-administrative cooperation, public-private partnerships (PPPs) have emerged as a central instrument in housing policy.*

*This paper examines the legal framework governing PPPs in the field of housing from an administrative law perspective. To that end, it analyses the role assigned to PPP mechanisms by the Housing Rights Act (Ley 12/2023, of 24 May) and the National Housing Plan 2026–2030 (Royal Decree 326/2026), and reviews the principal legal instruments available to public authorities: surface rights, land-for-future-construction swaps, public works concessions, and institutional partnership models. The paper argues that PPPs cannot be conceived solely as a tool for structuring the relationship between the public authority and the private developer during the construction phase. Rather, the housing user must be placed at the centre of the entire*

*regulatory framework. The central conclusion is that the success of any PPP arrangement in the housing sector requires a rigorous, project-specific legal design and a public administration with the institutional capacity to exercise effective oversight throughout the full life of the operation.*

**Keywords:** *public-private partnerships · housing policy · public procurement · service of general economic interest · surface rights · public works concession · inter-administrative cooperation*

## Sumario

Resumen	3
Abstract	3
Sumario	5
I. Planteamiento general	7
II. ¿La colaboración público-privada al rescate?	9
II.1 En general	9
II.2. El derecho aplicable a la colaboración público-privada como oferta al operador jurídico	11
II. 3. En particular, los retos de la colaboración público-privada en vivienda	12
a) Relación jurídica adecuada	13
b) Control público del desarrollo del proceso	13
c) Plan económico financiero	14
d) Análisis en clave de contabilidad pública del proyecto de colaboración público-privada en vivienda	14
e) Análisis para el habitante de la vivienda	15
f) Impacto en la distribución de competencias entre las Administraciones Públicas	15
II.4. Aspectos finales	16
III. La Ley de vivienda y la colaboración público-privada	17
III.1. Colaboración público-privada y eficiencia en el gasto público	18
III.2. Servicio de interés económico	18
III.3. Planes de vivienda estatales y vivienda asequible	20
III.4. Vivienda social	21
IV. Fórmulas y especialidades de los instrumentos de CPP para la construcción de vivienda	22
IV.1. Mecanismos contractuales de naturaleza patrimonial. Aspectos generales	22
IV.2. Aspectos concretos de los contratos patrimoniales	23
IV.2.1. Derecho de superficie	24
IV.2.2. Permuta de suelo por obra futura	24
IV.2.3. Cesión de vivienda por particulares para su alquiler	26
IV.3 Concesión de obra pública	27
IV.4. Mecanismos institucionales	28
IV.5. Los instrumentos de apoyo económico a la construcción	29
V. Cooperación interadministrativa	29
VI. El habitante de la vivienda como elemento central de la regulación de la colaboración público-privada para la vivienda	30
VII. Conclusiones	32
Sobre el autor	34



## I. Planteamiento general

---

La vivienda constituye uno de los problemas esenciales de la ciudadanía en este momento. De hecho, el último barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (marzo 2026)<sup>1</sup> confirma que la vivienda sigue siendo el principal problema de los de España para el 43,5%. Se coloca, por otra parte, en el segundo problema entre los que les afectan personalmente.

Esta preocupación es la consecuencia de que, en los últimos años, se haya producido una constante subida de precios (que es, por otra parte común en la Unión Europea), que es muy superior a la de los salarios y un déficit considerable en la construcción de viviendas públicas ha hecho que las tradicionales dificultades para el acceso a viviendas públicas (habidas desde la sucesión de booms inmobiliarios, especialmente el provocado por la reforma de la Ley del suelo de 1996) hace que en este momento resulte especialmente complejo el acceso a una que resulte digna, por recoger lo que dispone el artículo 47 de la Constitución.

Es preciso tener en cuenta que, en los últimos tiempos, ha habido factores que han ampliado estas dificultades: **por un lado**, la reducción de la oferta de pisos, motivada, entre otros factores, por el incremento de los pisos turísticos; y el incremento de las modalidades de deducciones fiscales y de permisos de residencia para extranjeros que les ha permitido, sobre todo en determinadas zonas, crear una especie de burbuja. Aunque se hayan eliminado las *Golden Visa*, el problema acumulado de los últimos años permanece, tanto en la reducción del número de viviendas como en el incremento de los precios, sobre todo en determinadas áreas de las ciudades.

A ello, se añade el problema derivado de la presencia de grandes tenedores, fondos en su mayoría, con una capacidad de condicionar el precio de la vivienda; lo cual es especialmente grave en los supuestos en los que la vivienda originariamente era de titularidad pública.

La reducción de la oferta se agrava, además, si la vinculamos con el incremento constante de la población en España, que de acuerdo con los últimos datos supera los 48 millones de personas.

**En segundo lugar**, nos encontramos con una deficiente articulación de las políticas públicas de viviendas que recaen, de acuerdo con el artículo 148.1.3 de la Constitución y el bloque de la constitucionalidad, en las Comunidades autónomas; que no han atendido a una necesidad creciente de una población también en aumento y cuyo resultado ha sido un incremento constante de su precio, que dificulta el acceso a una vivienda digna y que dificulta el desarrollo personal.

A esta mala articulación de las políticas de vivienda en las Comunidades autónomas se han de añadir todos los problemas derivados de una deficiente articulación de los mecanismos de cooperación interadministrativa y la voluntad de inaplicar los

---

<sup>1</sup> Se puede consultar en <https://www.cis.es/documents/20117/13805127/es3546mar.pdf/4ab3563a-8c59-c380-d5b5-8276f1d53bee?version=1.0&t=1774617041263>

preceptos de la legislación de vivienda estatal que dan mayor cobertura a la limitación de la ampliación de los precios.

De hecho, no se pueden olvidar las competencias que, pese a que la vivienda es competencia autonómica, el Estado tiene títulos competenciales, de mayor o menor intensidad, que se proyectan sobre la vivienda y que, son las que han permitido recientemente aprobar una Ley de vivienda estatal y el nuevo Plan de Vivienda.

**En tercer lugar**, como acabo de indicar, no podemos olvidar los problemas presupuestarios. Conviene, no obstante, recordar algunos datos que hacen que se relativice mucho el problema presupuestario y que pase a ser una cuestión de mal diseño de nuestra tributación y de la inversión pública: la presión fiscal en España sigue siendo un 10% más baja que en media de la eurozona. De acuerdo con los datos de Eurostat, estamos en el 37% del PIB, mientras la Eurozona está en el 40,6%. Todas las grandes economías están por encima nuestro: Alemania en el 40,3%; Francia en el 45,6%, Italia en el 41,7% o Austria en el 43,5%. Como se puede ver, no hay una relación directa entre las mayorías políticas (derecha-izquierda) en cuanto a la presión fiscal.

Posiblemente, la razón estribe en que todos estos países tienen una tradición de gasto público muy superior a la nuestra. En este sentido, nos quedamos en un 45,4% del PIB (con un punto de bajada en la última anualidad), mientras Alemania tiene el 48,4%; Francia el 57% e Italia el 53%. Todos ellos con un PIB superior, con lo que la inversión pública es mayor. Y no podemos olvidar que, frente a otras inversiones y políticas públicas, la que se destina a vivienda constituye en nuestro país uno de los elementos cuantitativamente menores del gasto público.

Esencialmente como consecuencia de los problemas presupuestarios, aparece el déficit de la vivienda pública y el recurso a la colaboración público-privada.

El recurso a la colaboración público-privada ya se ha ensayado en España en vivienda y los resultados no han sido buenos. El franquismo desarrolló una policía en la que el Estado puso el marco regulatorio, definió tipologías y precios máximos, garantizó financiación cualificada y exenciones fiscales; el promotor privado construye y vende; el comprador, vía hipoteca subsidiada, accede a la propiedad. Todo ello adrezado con una mala política urbanística desarrollada desde la ley del suelo de 1957.

Las malas políticas de vivienda del franquismo (sostenidas con mitos falsos) se han mantenido en la actualidad. El esquema franquista quebró, además, con la modificación de la Ley de arrendamientos urbanos de 1983 (el famoso Decreto-Ley Boyer) y con la liberalización del suelo de la época de Aznar. Todo ello sin incluir la construcción de viviendas públicas como un elemento central de las políticas públicas, teniendo en cuenta, además, el incremento de población.

El resultado es que, de acuerdo con los datos de 2021 del MITMA, sólo el 1,6% de la vivienda destinada a primera residencia es pública. La media de la Unión Europea es del 9,3%, y en algunos países, como los Países Bajos, llega al 30%. Si quisiéramos llegar a los niveles europeos, tendríamos que construir 1.3 millones de viviendas públicas más que las que tenemos en la actualidad.

La evolución de las políticas públicas no ha ido acompañada con la evolución de la sociedad: la población ha crecido mucho más que el incremento de la vivienda y así como porque sociológicamente, se ha producido un incremento de la población que vive en alquiler. Ha subido cuatro puntos entre 2011 y 2023, con un incremento considerable de la población.

Más aún, las políticas de vivienda que ha habido en nuestro país no han estado dirigidas al mantenimiento de un parque público de vivienda. La eliminación del control público a la venta de pisos y la falta de control público a las viviendas en alquiler se tradujeron en una desaparición del parque público.

A ello han de añadirse las enajenaciones de promociones públicas, como la que hubo en la Empresa Municipal de la Vivienda y el Suelo de Madrid, de más de 1800 viviendas, plazas de garaje y locales comerciales en condiciones bastante irregulares tanto por cómo se produjo la enajenación como por el impacto que ha tenido para los inquilinos<sup>2</sup>.

Todo lo anterior provoca una reacción de presión social que es materialización de la doctrina del capitalismo del shock, a la que se ha hecho referencia por algunos autores. El impacto social conduce a lo que se ha denominado capitalismo del desastre: por un lado, angustia social de la ciudadanía que tiene grandes dificultades en el acceso a la vivienda en la que pueda desarrollar un proyecto vital y, por el otro, la angustia de las Administraciones públicas cuando ven que se está transformando en el gran problema social.

Y aquí surge como panacea la colaboración público-privada. Hay que analizar qué hay del mito a la realidad en esta materia.

## II. ¿La colaboración público-privada al rescate?

### II.1 En general

No es la primera vez, ni será la última, en donde la colaboración público-privada se considere el mecanismo para resolver un grave problema público. Se hizo con las autopistas de peaje (que, en dos ocasiones, tuvieron que ser rescatadas), se hizo con la educación (y los conciertos educativos y sus donaciones complementarias nos muestran algunos de los problemas que existen), se hace con la sanidad (y algunos rescates de hospitales, como el de Alzira en Valencia y en otros muchos surgen problemas de calidad de la prestación).

Los resultados muestran que **la colaboración público-privada es una solución compleja, muy compleja**<sup>3</sup> y debe estructurarse de forma autónoma para cada uno de los proyectos. La complejidad deriva de muchos factores, pero esencialmente tres:

- i) La ponderación de los intereses en presencia, y, en particular, cómo se produce la compartición de riesgos del proyecto entre el socio privado y la Administración pública que impulse el proyecto;
- ii) Existe una dificultad jurídica creciente, derivado especialmente del hecho de que en multitud de ocasiones hay que aplicar relaciones jurídicas atípicas,

<sup>2</sup> Sobre este lamentable proceso de privatización puede verse mi artículo, redactado después de la condena por el Tribunal de Cuentas; «Ana Botella, condenada» <https://globalpoliticsandlaw.com/ana-botella-condenada>

Paradójicamente, el actual equipo de Gobierno no quiso recurrir la sentencia absolutoria en apelación de la anterior Alcaldesa Ana Botella, a pesar del daño que se había infringido al Ayuntamiento. Entre otras, se puede consultar esta noticia que explicó lo ocurrido [https://www.eldiario.es/madrid/almeida-destituye-supremo-absolucion-botella\\_1\\_1366811.html](https://www.eldiario.es/madrid/almeida-destituye-supremo-absolucion-botella_1_1366811.html)

<sup>3</sup> En general, sobre la colaboración público-privada se puede ver mi estudio «Colaboración público-privada e infraestructuras de transporte», Marcial Pons (2010).

con fórmulas usuales en el sector privado, pero sin que exista es conocimiento en la Administración por lo que el alcance y los riesgos de las operaciones no siempre están bien entendido en la Administración y

- iii) Un adecuado entendimiento del rol que ha de cumplir la Administración y de sus capacidades para llevarlos a la práctica.

Es preciso recordar que el papel de la Administración impulsora del proyecto no termina con la adjudicación del contrato de construcción, sino que se ha de mantener durante toda su vida, incluyendo la ejecución de las obras, el mantenimiento de las instalaciones y el cumplimiento de los aspectos referidos a las personas que habitan el inmueble.

La idea de la que tenemos que partir es, por tanto, que hay que hacer una planificación muy cuidadosa de cada operación para configurarla de la forma más adecuada para el interés público. De hecho, si analizamos los problemas técnicos de naturaleza jurídica empezariamos teniendo que concretar qué está detrás de la expresión colaboración público-privada y cuál es el régimen jurídico de estos instrumentos.

De hecho, si se dice que una determinada actuación se va a desarrollar a través de “colaboración público-privada” y no se concretara nada más, estaríamos ante una indefinición de su régimen jurídico. La colaboración público-privada es una idea-fuerza que refleja que existe una compartición de riesgos entre el sector público y el sector privado a la hora de ejecutar un proyecto.

Partiendo de estas ideas, se pueden utilizar una pluralidad de técnicas jurídicas para llegar a un resultado; técnicas que pueden ser de naturaleza institucional y de naturaleza contractual. Y dentro de estos, hay figuras típicas y otras que no están recogidas en las normas y que parten de la regulación del principio de libertad de pactos que recogen tanto la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público como la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

La dificultad deriva de que cada proyecto es singular y los riesgos derivan de factores diversos: desde la capacidad financiera de administración y socio privado a la definición de los futuros habitantes del inmueble; de las condiciones de sostenibilidad y eficiencia a su ubicación; de la capacidad técnica del socio a la de la Administración. Por ello, es imprescindible adaptar la fórmula genérica a las peculiaridades del proyecto para articular la relación jurídica que una a la entidad del sector público con el socio privado; incorporando un adecuado reparto de los riesgos<sup>4</sup> económicos entre todos los actores.

Aunque la oferta de técnicas jurídicas para el desarrollo de la colaboración público-privada sea considerable, no hay una intercambiabilidad de técnicas jurídicas y cada una tiene sus aspectos positivos y negativos para ejecutar cada proyecto. Insisto por ello que hay que hacer un estudio minucioso, que, dependiendo de la Administración que impulse y dirija el proyecto, puede descartar figuras, porque el ente público no se está siempre en condiciones de cumplir su papel en la relación jurídica y eso puede conllevar que la finalidad pública resulte insatisfecha<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Sobre los riesgos en la colaboración público-privada, se puede examinar esta aproximación en <https://globalpoliticsandlaw.com/8-riesgos-colaboracion-publico-privada/>

<sup>5</sup> En el fondo, es un problema de cómo se articula el asesoramiento jurídico de la Administración. Sobre esta cuestión, puede verse González García, J.V. y Medina de Arespachaga, A., Asesoramiento jurídico

Cuando se habla, por ejemplo, de permuta de suelo público por obra futura, por ejemplo, hay riesgos de cómputo en contabilidad nacional, hay riesgos para la administración por las garantías del financiador del socio privado y hay riesgos para el socio privado por cómo se articula fiscalmente la figura. Riesgos que se pueden salvar total o parcialmente si el diseño de la operación concreta es correcto.

Cuando se quiere utilizar la colaboración público-privada para satisfacer necesidades básicas de la ciudadanía, como ocurre con la vivienda, la sanidad o los cuidados a las personas, el problema se complica. En el caso que nos ocupa tenemos una relación inicial que formalmente es de dos actores (Administraciones públicas y constructores), aunque siempre exista un tercero que condiciona la operación desde fuera (el financiador del socio privado).

Pero no podemos poner en segundo plano la realidad de la función pública que se está desarrollando: hablamos del acceso a la vivienda, con lo cual se trata de una relación que se hace mucho más compleja cuando, por razones de equidad, el sujeto fundamental de la regulación debe ser el habitante de la vivienda.

Recordemos, en este sentido, que la colaboración público-privada no se reduce simplemente a licitar y desentenderse, un error muy típico. Hay que hacer un seguimiento exhaustivo de la obra y también de las fases ulteriores, especialmente cuando la ciudadanía está usando esos inmuebles promovidos por la Administración. Por ello, debemos dar un paso más, para examinar los retos que están detrás de la colaboración público-privada en el sector de la vivienda.

## **II.2. El derecho aplicable a la colaboración público-privada como oferta al operador jurídico**

La introducción del habitante de la vivienda como un elemento central de la regulación de la colaboración público-privada en vivienda obliga, ya de entrada, a contestar una pregunta a partir de la cual se deriva una serie de consecuencias en la estructuración de la colaboración público-privada: ¿cuál es la relación jurídica que se quiere que tenga el habitante de la vivienda?

De hecho, si analizamos la última normativa sobre vivienda, observamos que la colaboración público-privada no está concretada en su régimen jurídico. Pasa en la normativa del Estado pero también en la de las Comunidades autónomas.

Así, por ejemplo, la Ley 5/2025, de 16 de diciembre, de Vivienda de Andalucía observamos que hay un capítulo dedicado a la colaboración público-privada. Pero más allá del precepto organizativo (Comisión Andaluza de Colaboración Público-Privada en Materia de Vivienda, que deberá desarrollarse), las técnicas concretas son, por recoger la expresión de Alejandro Nieto, una oferta al operador jurídico para su diseño y materialización.

Algo similar diríamos si analizamos el artículo 17 del Decreto 180/2024, de 10 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el régimen jurídico de las viviendas de protección pública de la Comunitat Valenciana, donde se recoge, de pasada, una de las figuras que están más de moda, la permuta a cambio de obra futura. Aquí la situación es aún más llamativa.

---

de empresas públicas, en la Revista General de Derecho de los Sectores Regulados, que se puede descargar en <https://globalpoliticsandlaw.com/asesoria-juridica-de-la-empresa-publica/>

En efecto, la regulación exhaustiva que existe en el Código civil de Cataluña (artículos 621-58, en adelante) no aparece en el Código civil español, en donde hay que integrar la regulación decimonónica de los artículos 1538 y siguientes (permuta) y los de la compraventa (artículos 1450 y siguientes). Y bien, esta regulación civil ¿es adecuada para un proyecto de colaboración público-privada impulsada por una administración pública y da respuesta a las cuestiones de contratación pública, ayudas de estado, bienes públicos y contabilidad pública?

Con ello quiero señalar que el derecho aplicable a estas operaciones parte de una realidad que no se puede desconocer:

- a) Hay figuras que están muy reguladas en las normas (concesiones de obra pública, por ejemplo) mientras que otras aparecen meramente enunciadas, cuyos contornos jurídicos (derechos, obligaciones e impacto fiscal y de competencia, entre otros) hay que diseñar a posteriori.
- b) En este último supuesto, hay una especie de reenvío a las normas de Derecho privado. Estas normas raramente contemplan todas las peculiaridades derivadas de la presencia de un sujeto público.
- c) Las formas de colaboración público-privada han supuesto, en este sentido, un reverdecimiento de figuras que estaban en desuso (el censo, por ejemplo) o han incorporado a la práctica administrativa figuras de forma descontextualizada en las que hay que utilizar conceptos genéricos como el de la libertad de pactos o la buena administración para la concreción del régimen de cada una de las actuaciones.

### **II. 3. En particular, los retos de la colaboración público-privada en vivienda**

Los elementos que vamos a tener que estructurar dependen de condicionantes políticos, económicos y jurídicos.

La política condiciona en la medida en que son criterios políticos los que determinan aspectos como el de los colectivos que van a poder acceder a la vivienda, el precio e incluso las condiciones del título jurídico. No es lo mismo una promoción de viviendas en donde el único criterio de adjudicación sea la renta, que otra en donde se pondere la pertenencia a un colectivo digno de especial protección (jóvenes, por ejemplo) u otro en el que se quiera complementar la vivienda protegida con la vivienda libre. O, incluso, que lo vinculemos con servicios, como ocurre con las personas que precisan asistencia.

Todo lo anterior marca los censos de peticionarios, pero también las potestades administrativas de control y verificación e incluso debería exigir que se incorporaran medidas de *compliance* para evitar abusos en las adjudicaciones<sup>6</sup>.

Es una cuestión que ha de resolverse en el marco de una estructura social compleja, en la cual hay que proporcionar respuesta a colectivos distintos, con soluciones diferenciadas por razones ideológicas, pero a las cuales tenemos que proporcionar una solución técnica adecuada.

---

<sup>6</sup> Un ejemplo reciente muestra los riesgos, que, además, tienen en cascada un conjunto amplio de investigados. <https://www.abc.es/espana/comunidad-valenciana/juez-vpp-alicante-cita-investigados-exedil-urbanismo-20260422104325-nt.html>

Si analizamos el diseño desde un punto de vista económico, hemos de analizar cuáles son los umbrales de precio que puede pagar el habitante; si este acceso es a través de propiedad o de arrendamiento; cuáles son los elementos de calidad de las viviendas; cómo se estructura económicamente el apoyo público y cuáles son las garantías que va a exigir la Administración y cuál es el beneficio económico que se puede generar en la actuación.

Y jurídicamente, se ha de decidir entre elementos que no son intercambiables, ya que cada uno tiene sus consecuencias: puede otorgarse un derecho de superficie o una concesión o una permuta por obra futura. Estas tres fórmulas tienen consecuencias diferentes desde la perspectiva jurídica y sus implicaciones fiscales, por ejemplo, condicionan los aspectos económicos que se han expresado con anterioridad.

Sea cual fuera el modelo de resultado, el análisis transversal (jurídico, económico, sociológico) de los factores que se han de incorporar a la colaboración público-privada en vivienda afecta a diversos elementos:

#### *a) Relación jurídica adecuada*

Disponer de un tipo de **relación jurídica adecuada**, que una a los dos socios, públicos y privados constituye el aspecto que más se exterioriza cuando se abordan los problemas de colaboración público-privada. Ya veremos que son fórmulas que son atípicas en unos casos y en otros recogidas en la norma como un boceto que hay que completar.

Pero, cuando hablamos de vivienda, esta relación no afecta sólo a los socios en el proceso de construcción, sino que ha de tener siempre como objetivo la garantía para el habitante de la vivienda.

Con posterioridad analizaremos las fórmulas más típicas que se suelen utilizar para la construcción de viviendas a través de colaboración público-privada y las bases de la relación con el habitante de esos inmuebles.

#### *b) Control público del desarrollo del proceso*

Disponer de mecanismos que garanticen que durante el futuro va a existir que permita el **control público** del desarrollo del proyecto (y más cuando estamos hablando de un derecho básico para la vida, como es la vivienda) en lo que afecta a las condiciones con las que se ha de poner las viviendas a disposición de los inquilinos.

Un **control público** que afecta tanto al proceso de adjudicación de viviendas como a las condiciones durante la ejecución del proyecto.

Si analizamos la primera vertiente, **la relativa al control público de la adjudicación** de las viviendas que debe afectar, al menos, a los registros de solicitantes, a la valoración de los requisitos de peticionarios, a la entrega de las viviendas, a la articulación de los contratos de uso de las viviendas e incluso a los mecanismos de pago. E incluso, teniendo en cuenta algunas experiencias cercanas, habría que introducir algún mecanismo de prevención de la ilegalidad.

En ciertas promociones y en algunos Municipios, parte del proceso está externalizado. Pero el hecho de que se esté empleando dinero público hace que las garantías del sector público son superiores a las que proporciona el sector privado. De hecho, las Empresas Municipales de Vivienda o los Institutos Autonómicos de Vivienda pueden realizar perfectamente esta actividad.

Pero, al mismo tiempo, la actividad de la Administración promotora no concluye aquí. Hay un control público de la ejecución del contrato que alcanza a su utilización y a los vicios constructivos que se hayan podido producir.

De este modo, una colaboración público-privada bien estructurada obliga a que la Administración desarrolle una actividad en garantía del habitante de la vivienda para que se mantengan las condiciones de la adjudicación y en garantía del constructor para que puedan encontrar solución las disfunciones en el ejercicio del pago del arrendamiento.

Incluso en los casos en los que el inmueble se destina a la enajenación también se han de proteger los derechos de los adquirentes derivados de los defectos constructivos y otra naturaleza que se hayan podido producir. Y ni que decir tiene que los límites a las enajenaciones de bienes obligan a que exista una actividad pública suficiente.

### *c) Plan económico financiero*

El proceso de construcción o renovación de un inmueble en el marco de un proyecto de colaboración público-privada tiene un presupuesto ineludible: que haya un **buen plan económico-financiero** que permita el cumplimiento en sus justos términos de las modalidades que se pretendan establecer.

Este plan económico-financiero tiene que tener presente, al menos, los siguientes elementos: a) el coste de la construcción de la obra; b) el valor del suelo; c) la solvencia económica del contratista, de lo que depende las condiciones de la financiación; d) el coste de la financiación de la obra, para lo que se suele recurrir a una entidad financiera; e) el marco de apoyo público al proyecto, que se puede materializar tanto en el momento de la construcción como en el del uso; f) las cantidades que pagarán los habitantes, cuyas bases tendrán que estar previstas en la licitación; g) el coste de mantenimiento de la obra y h) la gestión de impagos en la renta.

### *d) Análisis en clave de contabilidad pública del proyecto de colaboración público-privada en vivienda*

Este plan económico-financiero tiene, además, que prever una asignación de riesgos entre la Administración promotora y el constructor que resulte adecuada para la buena ejecución del proyecto. Este reparto de riesgos, además, será determinante para conocer si el coste público del proyecto computa a los efectos de estabilidad presupuestaria de acuerdo con las bases del SEC 2010.

Las reglas del SEC 2010<sup>7</sup> obligan a que el riesgo de construcción y el riesgo de explotación (ya sea de disponibilidad o de demanda) sea asumido por el socio privado, si no se quiere que compute en las cuentas públicas a estos efectos. De igual forma, hay que incluir otros factores como el riesgo de valor residual y obsolescencia del inmueble.

---

<sup>7</sup> Estas reglas están recogidas en el Reglamento (UE) nº 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea

En esta línea, las reglas que están recogidas en el Manual del Déficit y la Deuda Pública<sup>8</sup> exigen un tratamiento minucioso si se pretende que estas operaciones no computen en clave de contabilidad nacional. Se exige, de esta forma, un estudio de la asignación nominal de riesgos del clausulado, el conjunto de mecanismos accesorios (garantías, aportes financieros, cláusulas de reequilibrio financiero, resolución), elementos de gobierno societario para poder determinar si la transferencia de riesgos se ha realizado de forma correcta o no.

En particular, las cláusulas de reequilibrio amplias, cuya falta de concreción permitan garantizar un TIR del proyecto frente a desviaciones del uso, los costes operativos o las condiciones financieras son indicadores que suponen que el proyecto se consolide en las cuentas públicas. Otro tanto pasa con las condiciones en las que se produce el ejercicio del ius variandi por parte de la Administración.

Por otra parte, Eurostat ha venido examinando cómo se produce la resolución anticipada del contrato y si las reglas de la responsabilidad de las Administraciones Públicas pueden suponer una eliminación del riesgo para el socio privado. De hecho, cuando la responsabilidad patrimonial del sector público actúa como un mecanismo de garantía del inversor ante supuestos que, en condiciones normales, debería soportar el inversor; nos encontramos con que el riesgo está retenido en la Administración y la operación consolida.

#### *e) Análisis para el habitante de la vivienda*

En el análisis del marco económico de la relación no debe obviarse el hecho de que las fórmulas de colaboración público-privada en vivienda siempre tienen tres actores: Administración pública promotora del proyecto, constructor y habitante del inmueble; cuyas condiciones económicas no siempre resultan satisfactorias para dotar al proyecto de la estabilidad que quiere el constructor.

Por ello, el proyecto ha de estar adaptado a las condiciones que permitan que el colectivo al que está destinada la promoción pueda satisfacer el coste que tienen que asumir.

#### *f) Impacto en la distribución de competencias entre las Administraciones Públicas*

Y teniendo en cuenta la estructura constitucional española, y el volumen de fincas, inmuebles (usados y vacantes) hay que articular mecanismos de cooperación interadministrativa adecuada. La realidad es que esta es una materia de competencias compartidas (en diverso nivel) entre el Estado y las Comunidades autónomas.

Posiblemente, uno de los mitos mayores que haya en relación con la ordenación jurídica de la vivienda sea el de la carencia de competencias del Estado, ya que la vivienda es una competencia de titularidad autonómica. Pero no se puede olvidar que el derecho a la vivienda entra dentro del artículo 149.1.1 (regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales), que las políticas de vivienda afectan al artículo 149.1.13 (bases y coordinación de la planificación general de la

---

<sup>8</sup> La última edición del Manual del Déficit y la Deuda Pública de EUROSTAT se puede consultar en <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/w/ks-gq-23-002>

actividad económica) especialmente como consecuencia de la actividad administrativa de apoyo económico (vía subvenciones u otros).

#### II.4. Aspectos finales

De los seis retos de la colaboración público-privada en vivienda y que se han avanzado en las páginas previas, los más complejos son los tres últimos. Por un lado, la dificultad del sexto elemento deriva de las vicisitudes de la vida política y de cómo la vivienda ha terminado siendo un factor de confrontación política, especialmente en un momento en que la mayoría de las Comunidades autónomas tiene un gobierno de color político diferente al del Estado.

Y, por el otro lado, en relación con el cuarto y quinto aspectos, no podemos olvidar que el plan económico-financiero en el caso de su vinculación con la vivienda (y especialmente aquellas que se proporcionen a sus habitantes en alquiler) tiene una serie de hándicaps importantes para su materialización:

- i) Las obras para la construcción (o rehabilitación) tienen un plazo de amortización que pueden ser largos en el tiempo.
- ii) En la colaboración público-privada hay que asumir los gastos de mantenimiento de los inmuebles.
- iii) Las viviendas deben ser adaptadas a las nuevas exigencias legales y sociales; lo que obliga a incluir previsiones económicas.
- iv) Dependiendo de cómo se articule el proyecto de colaboración público-privada, hay que entregarlos en adecuadas condiciones a la Administración cuando se termina el período del contrato.
- v) El habitante del inmueble ha de pagar la renta de la vivienda en condiciones estables.
- vi) Y, además, el promotor quiere ganar dinero, algo razonable pero que en este ámbito público-privado se ha de plantear de forma diferente.

En las viviendas que están en el mercado privado, fuera de los mecanismos de la colaboración público-privada el rendimiento suele ser superior y las posibilidades de realizar operaciones que anticipen recuperación de inversión y beneficios también constituyen un elemento que impulsa los beneficios.

Expuesto de forma sintética, el plan financiero no es sencillo y su realización resulta compleja, con muchos aspectos jurídicos que hay que integrar para dar respuesta a la problemática transversal de la colaboración público-privada.

Todo lo cual se incrementa con el hecho de que el arrendamiento de viviendas (permite una recuperación de la inversión más lenta, lo cual no siempre es querido por los promotores inmobiliarios, que ven cómo hay otras modalidades de construcción, que se cree más rentable (aunque no hay cesión gratuita del suelo público para construir).

Ahora bien, cuando se piensa en colaboración público-privada y vivienda se acostumbra a incidir sobre el último eslabón: las ayudas públicas para la construcción o rehabilitación de viviendas. Hemos de tener en cuenta, no obstante, que existe otra

modalidad vinculada a la actividad industrial, concretamente aquellos instrumentos que sirven para articular medidas de industrialización del proceso constructivo.

En este punto, la colaboración pública pasa por el incentivo a la investigación y desarrollo de los procesos para mejorar el proceso de construcción. Es lo que está recogido en el Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) de la Industrialización de la Vivienda, aprobado por el Consejo de Ministros<sup>9</sup>.

### III. La Ley de vivienda y la colaboración público-privada

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (LV, en adelante) recoge en repetidas ocasiones el recurso a la colaboración público-privada como recurso para la mejora del acceso a la vivienda. Concretamente, en la Ley se recoge la CPP como principio del gasto público en materia de vivienda (artículo 2, j), como mecanismo de gestión del sistema de interés general de vivienda (artículo 3), como forma para la articulación de los planes de vivienda (artículo 24) y para la ejecución del fondo de vivienda asequible (artículo 25).

Una orientación que tiene su antecedente en el Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda; dentro de las medidas impulsadas por el Gobierno para impulsar la actividad económica y el cambio del modelo productivo. En una línea similar, hay que situar el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; que articula algunos mecanismos de colaboración público-privada y configura los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica, uno de los cuales tendrá por objeto, precisamente, la política de vivienda.

La Ley de vivienda no indica, sin embargo, las formas de colaboración público-privada que podrán dar lugar a estas actuaciones. De hecho, lo que se articula son objetivos de los instrumentos que, con posterioridad, habrían de concretarse en los referidos acuerdos con entidades privadas. Sí se establece alguna diferencia, como veremos inmediatamente, para la ejecución en función del tipo de vivienda que se quiera adoptar.

Pero es preciso tener en cuenta que los procedimientos de colaboración público-privada son «modelos para armar», parafraseando el título de una novela clásica de Julio Cortázar.

Dicho de otro modo, la flexibilidad que requieren los proyectos, vinculados a los objetivos y socios, hace que en el ordenamiento jurídico no haya una regulación exhaustiva, sino técnicas a disposición de las Administraciones públicas. Es preciso tener en cuenta que las orientaciones de la colaboración público-privada en la actualidad son más acertadas que en el período anterior a 2004, en donde tenían naturaleza financiera para eludir los límites de déficit y deuda pública que imponía el SEC95 y en donde el papel del sector público era pagar. Los últimos tienen un contenido mucho más participativo entre los partícipes del procedimiento.

---

<sup>9</sup> Se puede ver la referencia en <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2025/20250506-referencia-del-consejo-de-ministros.aspx#vivienda>.

### III.1. Colaboración público-privada y eficiencia en el gasto público

Dentro de los fines comunes de la política de vivienda, el artículo 2 de la LV recoge «el 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». Por tanto, establece una conexión directa entre la colaboración público-privada y la eficiencia en el gasto público para articular actuaciones en materia de vivienda.

Conexión directa que obliga a que se realice un análisis de las ventajas económicas que se producirán mediante la utilización de las fórmulas de CPP. Es necesario recordar que, por un lado, eficiencia no es sólo reducir el impacto en deuda y déficit público, ya que a la larga hay que pagarlo.

Supone que dentro de las variables que se utilicemos dentro del plan económico financiero ha de efectuarse un análisis comparativo de las fórmulas de CPP por comparación con las restantes modalidades de gestión de la infraestructura. Esta idea, que proviene del principio del Derecho anglosajón del *value for money*, tiene que ser complementado con los elementos de carácter social y de cumplimiento del artículo 47 de la Constitución.

Dicho de otro modo, al igual que en contratación pública, el precio no es el único valor relevante a la hora de la adjudicación de los contratos, en materia de vivienda hemos de afrontar un análisis de todos los aspectos que contribuyen a que el resultado sea digno, de calidad suficiente y con todos los elementos que contribuyan a la sostenibilidad social y ambiental. Cuando estamos hablando de todos estos elementos no podemos sino colocar al futuro habitante del inmueble en el centro de la relación jurídica, algo que no siempre se suele tener en cuenta.

Y aquí recordemos que el camino iniciado con la Directiva (UE) 2024/1760 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y por la que se modifican la Directiva (UE) 2019/1937 y el Reglamento (UE) 2023/2859 no tiene retorno (a pesar del parón que ha tenido en los últimos días) y que sus obligaciones se irán extendiendo a cada vez más supuestos.

### III.2. Servicio de interés económico

El artículo 4 LV tiene un impacto considerable en relación con las políticas públicas en vivienda. La consideración de que constituye un servicio de interés económico general nos conecta directamente con el artículo 9.2 de la Constitución y con la obligación de articulación de técnicas que sirven para su cumplimiento.

En efecto, de acuerdo con este precepto, son servicios de interés económico general los siguientes:

- a) *El desarrollo de las actuaciones necesarias para la creación, ampliación, conservación y mejora del parque público de vivienda, por parte de las Administraciones públicas competentes y sus entes instrumentales o dependientes, así como su gestión para asegurar su utilización efectiva en condiciones asequibles, tal y como se definen en el artículo anterior o en la normativa autonómica correspondiente.*

*b) Las actividades, públicas o privadas, cuyo fin sea la construcción o rehabilitación de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública que fije un precio máximo de venta y alquiler, con destino a las personas u hogares que reúnan los requisitos preestablecidos en base a criterios objetivos que definan su situación económica y social.*

*c) El desarrollo de las actuaciones necesarias por parte de las Administraciones públicas competentes y sus entes instrumentales o dependientes, encaminadas a promover la mejora de las condiciones de habitabilidad, de accesibilidad o de eficiencia energética de los edificios de viviendas, de titularidad pública y privada.*

Más aún, con la idea de potenciar la ejecución de este ámbito de actividad administrativa, el artículo 4.2 hace un llamamiento a dos aspectos:

Por un lado, a la utilización de fórmulas directas por parte de las Administraciones públicas. Entre ellas hay algunas de naturaleza más «clásica» como las empresas municipales de vivienda y suelo (en sus múltiples fórmulas jurídicas. Pero, el cambio relevante está marcado por el anuncio desde el Gobierno de España de constitución de una empresa pública de vivienda que sirva para la ejecución de toda la política estatal en esta materia.

En segundo lugar, el recurso al apoyo por parte de entidades privadas (tercer sector y economía social) y colaboración público-privada.

Lo que me parece más relevante es una idea sobre la que volveré con posterioridad. Ya se utilicen formas de «gestión directa» o se concierte con particulares; el centro de la regulación y de la política no puede estar en la fase de construcción sino en la de utilización de la vivienda, esto es, el elemento relevante es el futuro habitante del inmueble. Todo ello porque afecta a los objetivos generales del artículo 9.2 de la Constitución y los específicos del artículo 47. Y, además, porque la finalidad de la potestad administrativa es garantizar el acceso a la vivienda.

El marco que recoge el artículo 4 LV ha recibido un importante respaldo con la aprobación de la Decisión (UE) 2025/2630 de la Comisión<sup>10</sup> que aprueba un nuevo marco general de los servicios de interés económico general; dentro de los cuales configura un régimen nuevo para los SIEG en relación con la vivienda. Reglas que han sido tenidas en cuenta a la hora de la configuración del Plan de Vivienda 2026/2030.

La vivienda que se construya en el marco de los SIEG debe cumplir con ciertos elementos de calidad, medioambientales y de accesibilidad. Estos criterios afectan tanto a las condiciones del inmueble como a la integración del habitante: “incluyen, por ejemplo, la accesibilidad para las personas con discapacidad y personas mayores, la resiliencia frente al cambio climático, una superficie mínima, calefacción y refrigeración, ventilación, eficiencia energética, instalaciones sanitarias y suministro de agua, seguridad de la construcción del edificio y contra incendios, y la preparación del edificio para la banda ancha. A la hora de determinar la ubicación de los proyectos de vivienda social y vivienda asequible, los Estados miembros pueden tener en cuenta la accesibilidad, también para las personas con discapacidad, al transporte asequible a

---

<sup>10</sup> El nombre completo es Decisión (UE) 2025/2630 de la Comisión, de 16 de diciembre de 2025, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general y por la que se deroga la Decisión 2012/21/UE.

servicios esenciales tales como la asistencia sanitaria, la educación y los servicios financieros”.

En segundo lugar, existe un compromiso de permanencia en su calificación como vivienda social o asequible para que esté exenta de especulación. El plazo mínimo es de 20 años (salvo que nos encontremos ante entidades que se dediquen únicamente a la construcción de este tipo de viviendas, en donde se rebaja de acuerdo con una decisión que ha de estar motivada).

En tercer lugar, la compensación que reciba el constructor, que ha de encuadrarse dentro del plan económico-financiero “puede cubrir los costes de inversión para la construcción de nuevos edificios, incluida la adquisición de terrenos, la adquisición de apartamentos o edificios ya existentes para su transformación o renovación, la transformación o renovación de apartamentos o edificios ya existentes (o de elementos individuales de esos edificios), los costes de garantizar el cumplimiento de los requisitos de accesibilidad para las personas de edad avanzada o con discapacidad, del cumplimiento de las normas medioambientales y la adaptación para la resiliencia frente al cambio climático, así como los costes de explotación, cuando sea necesario para la gestión del servicio”.

En cuarto lugar, los destinatarios de estas viviendas son tanto colectivos especialmente desfavorecidos, como aquellos otros, encuadrables dentro de lo que se considera clase media y “que no pueden acceder a la vivienda a precios asequibles debido a las condiciones de los mercados de que se trate, pero que no son hogares desfavorecidos. No obstante, los SIEG de vivienda asequible pueden seguir incluyendo una cuota de hogares desfavorecidos. Los beneficiarios de los SIEG de vivienda asequible deben determinarse teniendo en cuenta principalmente la renta de los hogares y los precios del mercado de la vivienda así como la composición del hogar, estos últimos combinados, en caso necesario, con otros factores”.

Por último, en cuanto al precio que va a ser pagado por los habitantes de las viviendas, “deben ser inferiores a los precios de mercado y determinarse sobre la base de criterios transparentes, como la renta de los hogares, los precios de mercado y los costes soportados por los proveedores de viviendas. Los precios de la vivienda o los alquileres pueden tener en cuenta otros costes relacionados con la vivienda, como el coste de la energía”. No obstante, dentro del plan de cada una de las actuaciones, hay que hacer una valoración para que no se reduzcan “por debajo de lo necesario para garantizar su asequibilidad para los beneficiarios admisibles”.

### **III.3. Planes de vivienda estatales y vivienda asequible**

La Ley de vivienda estatal establece la posibilidad de creación de fondos impulsados por el Estado para la construcción de viviendas accesibles; que se ejecuten a través de mecanismos de colaboración público-privada.

Retomando iniciativas que han planteado las organizaciones sindicales, la Ley prevé la constitución de estos fondos que serán el resultado de trabajos entre las asociaciones de entidades gestoras de viviendas y entidades del tercer sector; contando con la financiación especial a través de estos fondos de titularidad estatal. Ha de tenerse en cuenta que las actuaciones que se impulsen a través de estos mecanismos deben posibilitar el cumplimiento de la función social de la vivienda (artículo 23).

Este mecanismo de naturaleza financiera se incorpora a los planes estatales de vivienda y cuenta con una política de fomento que se deberá prever en dichos instrumentos y

que son de diverso tipo: financieras, fiscales, regulatorias o aquellas otras que puedan resultar útiles en cada momento para la ejecución de los planes de vivienda. En todo caso, el artículo 24 pretende la incorporación del capital privado para lograr este objetivo.

Este es el contexto en el que se encuentra el Real Decreto 326/2026, de 22 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2026-2030. Un Plan de Vivienda ambicioso, en donde se recurre en multitud de supuestos a la colaboración público-privada como vehículo para la consecución de sus objetivos. Así, la encontramos en la promoción de viviendas mediante la colaboración público-privada para ser destinadas al alquiler social o asequible; a la gestión y explotación pública de viviendas sobre suelo de titularidad pública o privada destinadas al alquiler social o asequible, a través de colaboración público-privada, la promoción de viviendas en suelo privado con algún régimen de protección pública, con protección permanente (artículo 3). Estas medidas entran dentro de algunas de las modalidades que se examinan con posterioridad de colaboración público-privada y, por ello, se analiza con posterioridad.

### **III.4. Vivienda social**

La construcción y puesta a disposición de vivienda social constituye otro eje en el que se pueden vertebrar mecanismos de colaboración público-privada. Unos mecanismos que están potenciados en el Real Decreto 853/2021, donde se configura un Programa de ayuda a la construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes.

Este programa y las promociones que se incorporen a él “podrán ser financiadas en su totalidad por los promotores públicos si bien, prioritariamente, deberán promoverse fórmulas de colaboración público-privada que optimicen la utilización de los fondos públicos” (artículo 59). El último Plan de Vivienda del Estado hace de la construcción de la vivienda social uno de sus vértices, en la medida en que, tal como dispone el artículo 7, “el 40 % de la financiación total, estatal más autonómica, como mínimo, habrá de destinarse en cada anualidad a la línea de financiación para el incremento de la oferta de vivienda social y asequible, excluida la ayuda al desarrollo y urbanización de suelo de la sección 8.<sup>a</sup> del capítulo II”.

La vivienda social podrá gestionarse de manera directa por las administraciones públicas o entidades dependientes, por entidades sin ánimo de lucro con fines sociales vinculados a la vivienda, o a través de fórmulas de colaboración público-privada, que sean compatibles con el carácter de la misma (artículo 3 f) 1).

De hecho, tal como se avanzó al comienzo, el diseño de las operaciones de colaboración público-privada es el que marca no sólo las modalidades y cuantías de la participación pública; sino también qué requisitos se exigen a los privados. Así, por ejemplo, uno de los elementos que sirven para garantizar los elementos configuradores de la vivienda social es la exigencia de que no tengan ánimo de lucro o que tengan un ánimo de lucro limitado; entre las que se encuentran aquéllas que desarrollen su actividad entre sectores vulnerables merecedores de una especial protección, tal y como se recoge en la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, y en la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social.

## IV. Fórmulas y especialidades de los instrumentos de CPP para la construcción de vivienda

La colaboración público-privada es, como se ha indicado con anterioridad, un instrumento abierto que se ha de concretar en los instrumentos concretos que se utilicen por parte de Administraciones públicas y entidades privadas. Por ello, merece la pena hacer un elenco de fórmulas, planteadas de forma general, que con posterioridad se han de materializar en función de cada uno de los proyectos.

### IV.1. Mecanismos contractuales de naturaleza patrimonial. Aspectos generales

Tal como recoge el artículo 8.3 de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, “la gestión de los bienes patrimoniales deberá coadyuvar al desarrollo y ejecución de las distintas políticas públicas en vigor y, en particular, al de la política de vivienda, en coordinación con las Administraciones competentes”.

Precisamente por ello, las fórmulas de gestión patrimonial que se han utilizado en la colaboración público-privada son especialmente útiles para la ejecución de políticas de vivienda.

Nótese que, en relación con los contratos de naturaleza patrimonial (que están excluidos de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público), dos de los aspectos más relevantes en la práctica son la atipicidad y la libertad de pactos, que están interrelacionados. Desde la perspectiva de la atipicidad, se pueden articular contratos que no tienen un reconocimiento expreso en la norma pero que son válidos si atendemos a los principios de buena administración. El arrendamiento operativo es uno de ellos.

Y, de hecho, en los supuestos de viviendas para personas afectadas por la violencia de género, hay mecanismos de pagos por disponibilidad (total o parcial) al titular del inmueble, que afrontan las Administraciones Públicas.

Pero lo más relevante desde un punto de vista jurídica es que en su planificación y diseño, “los contratos, convenios y demás negocios jurídicos sobre los bienes y derechos patrimoniales están sujetos al principio de libertad de pactos. La Administración pública podrá, para la consecución del interés público, concertar las cláusulas y condiciones que tenga por conveniente, siempre que no sean contrarias al ordenamiento jurídico, o a los principios de buena administración”.

Dentro de ellas, la más relevante es el otorgamiento por parte de la Administración titular del suelo de derechos de superficie sobre la finca en la que se va a proceder a la construcción de las nuevas viviendas. Una fórmula que se puede hacer también para la rehabilitación de edificios construidos y que, en condiciones normales, se encuentran en zonas consolidadas.

Si desde el punto de vista de la articulación de la relación entre la Administración y el superficiario, puede resultar un supuesto óptimo, resulta no obstante conveniente el análisis de las cargas fiscales que tiene el derecho de superficie para la construcción de viviendas y si, por esta razón, se transforma en una fórmula poco utilizable. El análisis

que ha efectuado Gifreu<sup>11</sup> muestra cuál sería la carga fiscal y por qué se transforma en excesivamente onerosa en un momento en el que el problema es tan acuciante.

En este sentido, hemos de recordar que el otorgamiento del derecho de superficie se considera, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31 del Real Decreto Ley 26/2020 una operación de naturaleza onerosa, exista o no contraprestación económica al titular del suelo. De este modo, está sometido al Impuesto sobre el Valor Añadido, así como al IRPF o al Impuesto de Sociedades, dependiendo de cuál sea el titular del terreno.

Precisamente por ello, hay, también en este punto, efectuar un análisis exhaustivo de todas las implicaciones y configurar un análisis de cada operación concreta sin que sea posible una intercambiabilidad acrítica de fórmulas jurídicas.

En principio, las fórmulas demaniales, y en particular la concesión demanial, no entran de forma tan directa dentro de este uso para la construcción de vivienda, aunque se esté utilizando, por ejemplo, en el Plan VIVE de la Comunidad de Madrid.

Hemos de tener en cuenta que para que un bien se catalogue como del dominio público ha de estar afecto a un uso o servicio público y la configuración de servicio de interés económico general del artículo 4 de la Ley de vivienda no alcanza para conseguir la vinculación. Posiblemente exista un problema de definición del dominio público y de adaptación de la figura a las necesidades actuales: lo ocurrido con la acumulación que se produjo entre 1866 y la promulgación del Código civil sigue teniendo consecuencias en la actualidad.

No obstante, el Tribunal Supremo ha reconocido el servicio público de vivienda vinculado a los Ayuntamientos, por su vinculación con la satisfacción del interés vecinal. Así, se ha afirmado en la STS de 19 de junio de 1999 que “el art. 25.2.d) de la Ley de Bases, de 2 de abril de 1985, hace figurar entre los temas de neta competencia municipal no solamente la gestión y disciplina urbanística, sino también la promoción y gestión de la vivienda, como servicio público que puede contribuir a satisfacer las aspiraciones generales de la comunidad vecinal, y el art. 88.1 de la misma norma reconoce la facultad que corresponde a los Entes Locales para ejercer la iniciativa pública en materia de actividades privadas, previa la formación del correspondiente expediente, de acuerdo con el art. 128 de la Constitución”.

## **IV.2. Aspectos concretos de los contratos patrimoniales**

Conviene, no obstante, profundizar en algunas de las peculiaridades que se encuentran en estas modalidades patrimoniales de colaboración público-privada para la construcción de vivienda social. En algunos aspectos, se podría señalar que siguen los modelos de Community Land Trust que se han venido desarrollando en Europa y Canadá.

Este modelo aúna dos elementos que son relevantes para la construcción de vivienda social: por un lado, la selección de socios de la Administración entre empresas de economía social, con lo que se reduce considerablemente el coste dedicado al beneficio empresarial, que está presente en otras modalidades contractuales, especialmente la concesión de obra pública. Estos contratos se han llegado a firmar con las Entidades Sin Ánimo de Lucro, como ha ocurrido en el Ayuntamiento de Barcelona.

---

<sup>11</sup> Gifreu, J., «Mecanismos de colaboración público-privada para la promoción y explotación de viviendas asequible: un juego de suma positiva»; en Revista Catalana de Dret Public n.º 66.

#### *IV.2.1. Derecho de superficie*

A ello se añade el hecho de que la Administración otorgue derechos de superficie para la construcción de las viviendas. Estos derechos de superficie, por un período muy largo de tiempo, permiten que el suelo siga siendo de titularidad pública y que, en el momento de la finalización del derecho, el edificio revierta al Ayuntamiento, con lo que se podrían articular de nuevo políticas públicas de vivienda adaptadas a las condiciones del momento.

De acuerdo con el artículo 31.2 del Real Decreto Ley 26/2020, el plazo de duración del derecho de superficie está ampliado a 80 años, en los siguientes términos: «En los casos en que colaboren diferentes Administraciones Públicas, o sus entidades dependientes o vinculadas, ya se rijan por el derecho público o privado, para la constitución del referido derecho de superficie o concesión demanial, el instrumento administrativo de colaboración que se formalice, que se ajustará a la normativa autonómica de vivienda y suelo, podrá tener una duración de hasta 80 años».

Los criterios de adjudicación del suelo constituyen así un elemento básico del sistema, en la medida en que van a poderse concretar los objetivos sociales de rehabilitación del tejido urbano que se pretenden conseguir. De hecho, en el Plan de Vivienda del Estado se recoge la vinculación que tiene el apoyo público a la calidad de la construcción, con lo que se obliga a que la “licitación correspondiente a la promoción de viviendas sobre suelo público, mediante fórmulas de colaboración público-privada, para ser destinadas al alquiler social o asequible, incluya, entre los criterios de valoración para la adjudicación, la calidad de la arquitectura conforme a los principios del [artículo 4 de la Ley 9/2022 de 14 de junio](#), de Calidad de la Arquitectura”

Por otra parte, la financiación pública del promotor del proyecto se reduce sustancialmente, aunque esto no impida la utilización de otros mecanismos de financiación, entre los que se encuentran los Fondos Next Generation.

Es importante tener presente que este modelo sigue las características generales de los arrendamientos operativos<sup>12</sup>, pero introduciendo el factor distintivo de que el habitante del inmueble va a ser un sujeto particular, que ha de encontrarse en condiciones adecuadas para ser beneficiario del inmueble. Téngase en cuenta que, por ello, tan importante como la selección del contratista en el ámbito de la economía social, es la selección del inquilino, que, por ello, debiera ser elegido también por la entidad pública promotora del contrato.

#### *IV.2.2. Permuta de suelo por obra futura*

En los últimos tiempos se está utilizando la fórmula de la permuta de suelo por obra futura. Una figura que encuentra su base en el artículo 112 de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, que dispone que los contratos de permuta (entre otros) “podrán contener la realización por las partes de prestaciones accesorias relativas a los bienes o derechos objeto de los mismos, o a otros integrados en el patrimonio de la Administración contratante, siempre que el cumplimiento de tales obligaciones se encuentre suficientemente garantizado. Estos negocios complejos

---

<sup>12</sup> Sobre los aspectos generales del arrendamiento operativo se puede ver mi artículo Colaboración público-privada y gestión patrimonial: el modelo del arrendamiento operativo; en el Libro Homenaje a Angel Menéndez Rexach. Una versión más resumida en <https://globalpoliticsandlaw.com/blog/2024/08/28/arrendamiento-operativo/>

se tramitarán en expediente único, y se registrarán por las normas correspondientes al negocio jurídico patrimonial que constituya su objeto principal”.

Partiendo de este precepto, las notas básicas serían las siguientes, siendo conscientes de que los riesgos vinculados a esta figura jurídica provocan que el diseño previo de la operación debe realizarse de forma muy cuidadosa:

- El primer dato relevante afecta a la propiedad del inmueble; que cambia la perspectiva del derecho de superficie y deja de estar para siempre en propiedad de la Administración. En efecto, el promotor tiene el incentivo de que adquiere la propiedad inmediata del solar, lo que le permitirá inscribirlo en el Registro y obtener financiación.

La entrega del bien por la Administración debe estar sometida a una condición resolutoria expresa, que se inscribirá en el Registro de la Propiedad. La consecuencia es clara. En el caso de que la obra no se concluya el suelo revertirá a la Administración que, al mismo tiempo, adquirirá por accesión lo que haya sido edificado, con una compensación.

Desde la perspectiva de la Administración, pierde la titularidad del suelo de forma definitiva y en el caso de que el bien permutado forme parte del patrimonio público del suelo, hay que ser especialmente cauteloso con el cumplimiento de sus finalidades (artículo 52 Ley del suelo 2015) y a la propia consideración como patrimonio separado.

- El socio privado de la Administración se compromete a construir un edificio, de acuerdo con un proyecto técnico que cumpla los estándares de las viviendas de protección pública. Al mismo tiempo deberá entregar una parte de viviendas, locales comerciales o plazas de garaje a la Administración. El elemento esencial es la tasación de lo que entrega la Administración (el suelo) y lo que recibe, que ha de estar perfectamente determinado.

Esta cuestión nos conduce a uno de los problemas que suele plantear la figura: su tasación. Es una tasación pericial del solar y una valoración prospectiva de la obra futura, lo que obliga a fijar unos criterios objetivos de determinación de la contraprestación que recibe la administración, cuyo valor real solo se materializará a posteriori.

Por otra parte, si se produce una infravaloración del suelo podría entrar en el ámbito de las subvenciones encubiertas o incluso en una vulneración de la eficiencia en el gasto público.

Pero, por otra parte, teniendo en cuenta que no se trata de una obligación real, la Administración pasa a ser propietaria de las viviendas que recibe sólo en el momento en que se produce la entrega. Hasta ese momento sólo tiene un derecho de crédito garantizado.

Si se produjera la insolvencia del promotor, la situación sería compleja: por un lado porque los propietarios de viviendas, los acreedores hipotecarios y la masa concursal puede tener intereses diferentes sobre el solar. El problema es especialmente complejo en los casos en donde la construcción está a medias: si la Administración ha sido diligente y ha inscrito en el mismo momento de la cesión las garantías, podría tener preferencia sobre el acreedor hipotecario. Pero, si la Administración cedió la preferencia ante la entidad de crédito (algo que no es desdeñable que suceda, ya que suele ser un incentivo externo para que el proyecto salga adelante), en este caso, la Administración irá en segundo lugar.

Y si nos encontramos ante la figura de las viviendas mixtas (recogidas en Valencia, en donde se permite hasta un 40%), el problema se complica aún más, teniendo en cuenta el régimen de aseguramiento obligatorio de las cantidades entregadas a cuenta.

- Desde un punto de vista tributario, nos encontramos con una tributación de la cesión del suelo y otra de la entrega de los bienes a la Administración

- Desde el punto de vista del régimen de adjudicación de los contratos, desde un punto de vista formal, podrían ser considerados contratos patrimoniales, excluidos de la LCSP en virtud del artículo 9. No obstante, en aquellos casos en donde el contrato patrimonial disfraza un contrato de obra, el análisis ha de ser bastante más fino: en efecto, si tomamos la jurisprudencia comunitaria sobre contratos de obra y su aplicación a los contratos patrimoniales, observaremos que en aquellos casos en donde la definición del proyecto tiene un alto grado de detalle incluyendo componente prestacionales, no se puede hablar de un contrato patrimonial sino un contrato de obra. Y con ello, la operación sería nula de pleno derecho.

Si tomamos las características comunes de las viviendas de protección pública, la definición de los elementos de la vivienda (tamaño, calidades, accesibilidad, eficiencia energética y a ello le sumamos algo que es usual en las operaciones de colaboración público-privada en vivienda (gestión del inmueble, tal como aparece en los proyectos VIVE, de la Comunidad de Madrid y el Plan SUMA, del Ayuntamiento de Madrid), es complejo no hablar de un contrato mixto de obras y servicios con pago en especie (el solar). Y esto no se puede llevar al régimen del contrato excluido de la LCSP.

Dicho de otro modo, la forma de adjudicación del contrato deberá ser la de la LCSP en aquellos casos en los que el contenido prestacional sea elevado. Es lo que se deriva de la jurisprudencia comunitaria. Hasta ahora no ha habido litigiosidad, posiblemente por la estructura del mercado de los posibles licitadores. Nada obsta, sin embargo, a que pueda cambiar en el futuro, sobre todo si la figura se expande, incluso partiendo de una carta de emplazamiento de la Comisión.

#### *IV.2.3. Cesión de vivienda por particulares para su alquiler*

Mientras que las fórmulas anteriores parten de una operación de construcción o renovación de inmuebles, en los últimos tiempos se está promocionando una colaboración público-privada, que permite a los propietarios de viviendas realizar actuaciones de puesta a disposición de sus inmuebles a terceros, a través del respaldo público.

En efecto, se está haciendo referencia a la cesión de una vivienda por parte de un propietario con la finalidad de que la Administración cesionaria, la arriende, a su vez, a un tercero. El plazo mínimo de la cesión está, a su vez, delimitado para garantizar un mínimo de estabilidad a los colectivos para los que está destinada la vivienda. El Plan de vivienda, por ejemplo, fija el plazo mínimo en 7 años.

En estos casos, la Administración realiza una función de gestión del arrendamiento, por lo que puede cobrar un porcentaje de la renta que paga el inquilino. en concepto de gastos de gestión.

La característica fundamental es que el precio que recibe el propietario está delimitado en función de una serie de parámetros, que pueden ser módulos o bien un porcentaje del valor de la vivienda. Por otra parte, como complemento de la renta que perciban suelen existir una serie de ayudas públicas para favorecer estas fórmulas.

### IV.3 Concesión de obra pública

La siguiente forma contractual que podría servir como mecanismo de colaboración público-privada para la construcción de viviendas es la de la concesión de obra pública, en los términos que señala la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público.

Es preciso recordar que, en los últimos tiempos, se impulsó un régimen específico de las concesiones de obra pública para la construcción de viviendas, contenido en la Disposición Adicional 57<sup>a</sup> de la Ley de Contratos del Sector Pública, destinado a la promoción de vivienda social o a precio asequible en suelo o inmuebles de titularidad pública, aprobada por la Disposición Final 10 del Real Decreto-ley 7/2026. Esencialmente, el régimen especial contiene las siguientes características:

- a) Extensión del plazo para las concesiones destinadas a la finalidad de vivienda social, de tal manera que su plazo pudiera llegar a los 80 años, lo que permitía una planificación a largo plazo. No obstante, este plazo máximo está recogido con carácter general para las operaciones de naturaleza patrimonial, por aplicación del artículo 31 del Real Decreto Ley 26/2020.
- b) Simplificación de los proyectos de concesiones destinadas a vivienda social, eliminando la necesidad de anteproyecto y proyecto previstos en los artículos 248 y 29 LCSP. Este hecho, permitirá la simplificación del proceso de otorgamiento de la concesión.
- c) Estudio de viabilidad económico-financiera ágil, aprobado por el órgano de contratación con carácter previo a la licitación.

En este punto es importante recalcar que se suprimen el Informe de la Oficina Nacional de Evaluación y el Comité de Superior de Precios de Contratos del Estado.

- d) En relación con la realización del estudio de riesgos operativos y tecnológicos y el estudio de seguridad y salud, pasan a recaer en manos del adjudicatario de la licitación, aunque sometidos a aprobación de la Administración.
- e) Flexibilidad de la tasa de descuento, que permita una mejor alienación financiera. En este sentido, se puede adoptar para el cálculo del período de recuperación de la inversión una tasa de descuento comprendida entre el rendimiento medio en el mercado secundario de la deuda del Estado a diez años en los últimos seis meses, y el resultado de incrementar dicho rendimiento por un diferencial de 400 puntos básicos
- f) Exclusiones relevantes sobre el régimen general. De este modo, no es necesario hacer referencia al umbral mínimo de beneficios y a la distribución de riesgos relevantes entre la Administración y el concesionario, previstos en el artículo 250 LCSP.
- g) Se liberaliza también la cesión del contrato de concesión, que se podrá realizar siempre que se haya concluido la obra. Con ello, se elimina la exigencia de que se haya cumplido el 20% del contrato, que se exige en el artículo 214.2 b) de la LCSP.
- h) En el caso de las concesiones impulsadas por las Corporaciones Locales, no será necesaria la tramitación conjunta con el estudio de viabilidad del expediente de conveniencia y oportunidad que exige a las entidades locales

Recordemos que este contenido estuvo incluido en el Real Decreto Ley 9/2024, de 23 de diciembre por el que se adoptan medidas urgentes en materia económica, tributaria, de transporte y de Seguridad Social, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social provocó su eliminación. En aquel momento, se derogó por la no convalidación de dicho Real Decreto Ley<sup>13</sup>.

El juicio positivo que mereció la regulación, en la medida en que reducía los tiempos para la ejecución de las medidas, permitió su incorporación a esta norma. Si las vicisitudes de la aritmética parlamentaria siguen siendo las mismas y hubiera un voto negativo en el Congreso de los Diputados, sería necesario seguir aplicando el régimen general de la concesión de obra pública; cuyos plazos de ejecución son elevados teniendo en cuenta el problema social que existe en la actualidad con la vivienda.

#### **IV.4. Mecanismos institucionales**

Como es conocido, las formas de colaboración público-privada se pueden ejecutar a través de mecanismos institucionales, esto es, mediante la creación de personas jurídicas que permitan la asunción conjunta de proyectos.

El Estado ha constituido una entidad pública empresarial para la gestión de la vivienda, Casa 47; la cual es la transformación de la antigua SEPES<sup>14</sup>. Su finalidad es, además de los fines tradicionales de SEPES, “la necesidad de producción de viviendas en alquiler asequible y para potenciar y priorizar los desarrollos urbanísticos de carácter residencial, incluida la edificación de viviendas y su gestión, garantizando su accesibilidad y asequibilidad al servicio de la ciudadanía”.

Desde la perspectiva de la colaboración público-privada, el Estatuto de Casa 47 proporciona un amplio marco para la realización de actuaciones conjuntas con entidades públicas y privadas.

El modelo público no es, sin embargo, el único. Algunas Comunidades Autónomas (Navarra) y algunos Ayuntamientos (Barcelona, entre ellos) han creado empresas mixtas para la ejecución de proyectos de construcción y alquiler de vivienda pública asequible. Los modelos actuales parten de una situación paritaria en cuanto al capital entre la(s) entidad(es) del sector público y del privado.

Estos proyectos permiten una mayor involucración del sector público en las condiciones de ejecución de los proyectos, aprovechando, al mismo tiempo, las sinergias que se pueden generar con el sector privado. De igual manera, permite incorporar soluciones constructivas en los campos de la energía, las telecomunicaciones, el ruido y la eficiencia de los edificios que sirven como palanca para la consecución de políticas públicas en dichos ámbitos.

---

<sup>13</sup> La votación sobre la convalidación del Real Decreto Ley 9/2024 contó con el voto negativo del Partido Popular, VOX y Junts per Catalunya. La Resolución de 22 de enero de 2025, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de derogación del Real Decreto-ley 9/2024, de 23 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en materia económica, tributaria, de transporte, y de Seguridad Social, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social fue publicada en el BOE del 23 de enero de 2025.

<sup>14</sup> La transformación se ha realizado a través del Real Decreto 1123/2025, de 10 de diciembre, por el que se modifica el Estatuto de la Entidad Pública Empresarial de Suelo (SEPES), aprobado por Real Decreto 1525/1999, de 1 de octubre

## IV.5. Los instrumentos de apoyo económico a la construcción

El último aspecto al que hay que hacer referencia es el relativo a que la colaboración público-privada se realice con un impulso público materializado mediante mecanismos de apoyo económico a la construcción. Es una de las figuras que está recogida, por ejemplo, en el Plan de Vivienda 2026-2030 que acaba de aprobar el Gobierno.

La cuantía del apoyo se puede establecer tanto a través de un tanto alzado como de módulos por vivienda.

Las fórmulas de apoyo pueden consistir en subvenciones para el desarrollo de los proyectos públicos o bien apoyos financieros, como los que provienen del Instituto de Crédito Oficial, que ha adaptado alguno de sus programas a la vivienda.

Por último, conviene recordar la aprobación del PERTE VIVIENDA y que entra dentro de la colaboración público-privada, aunque aplicado al proceso de construcción. En efecto, uno de cuyos vértices estará compuesto por la industrialización de los procesos constructivos, con la finalidad de reducir los tiempos de edificación. Para lograr esta finalidad, se recogen diversos tipos de ayudas de naturaleza económica.

## V. Cooperación interadministrativa

La situación actual de la vivienda aconseja que la acción de los poderes públicos sea conjunta y se fomenten los instrumentos de cooperación institucional. De hecho, el artículo 31 del Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda articula ciertas reglas sobre la cooperación interadministrativa en relación con la vivienda.

El recurso a la cooperación interadministrativa es una realidad que debiera ser común en un Estado como el nuestro con diversos niveles de administración. En materia de vivienda hay que articular mecanismos que permitan ejercer tanto competencias específicas (las de vivienda, que es de titularidad autonómica) con otras que resultan transversales (como las que tiene el Estado en relación con la igualdad de los españoles en el ejercicio de derechos y deberes constitucionales, artículo 149.1.1 de la Constitución) o las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13 de la Constitución)<sup>15</sup>. Una ecuación en la que hemos de incluir las competencias que tienen los Ayuntamientos. El debate simplificador aquí no sirve.

De este modo, la siempre complicada cooperación administrativa para la ejecución de proyectos de colaboración público-privada en materia de viviendas puede señalarse así.

- Por un lado, se fomenta la realización de instrumentos para la constitución de derechos de superficie. En estos acuerdos se «delimitará entre sus firmantes los derechos y obligaciones que cada uno ostenta frente al superficiario o el concesionario durante las fases tanto de construcción del edificio como de alquiler de las viviendas, así como el tipo y el alcance de los mismos. En ningún caso, la Administración General

---

<sup>15</sup> Sobre la distribución de competencias en materia de vivienda, se puede consultar el estudio, realizado a partir de la Ley de Vivienda, Velasco, F. (2023). Complejidad competencial y diversidad de formas normativas: el caso de la Ley por el Derecho a la vivienda. *Revista De Derecho Público: Teoría Y método*, 8, 71–94.

del Estado o sus entidades dependientes o vinculadas con competencia en materia de suelo y vivienda podrán ostentar responsabilidades derivadas del derecho de superficie posteriores al inicio del arrendamiento de vivienda en régimen de alquiler asequible o social. En todo caso, el título de constitución del derecho de superficie o de la concesión demanial respetará lo dispuesto en el citado acuerdo administrativo».

- En segundo lugar, en virtud de convenios, «los terrenos pertenecientes a la Administración General del Estado o a sus entidades dependientes o vinculadas que, en virtud del instrumento administrativo de colaboración, puedan quedar adscritos temporalmente a la promoción del alquiler asequible o social, lo harán de manera preferente sobre cualquier otro destino que convencionalmente se hubiera acordado sobre los mismos, revirtiendo a aquellas, una vez extinguido el acuerdo por el vencimiento de su plazo de duración, libres de condiciones o cargas modales».

- Y, por último, se señala también cómo se produce la participación del Estado a través del correspondiente convenio con las Comunidades autónomas. Estos convenios «se podrá realizarse a través de SEPES Entidad Pública Empresarial de Suelo (SEPES) mediante la formalización de un convenio entre el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y dicha entidad pública. Dicho convenio establecerá los ámbitos geográficos de actuación, las modalidades de participación de SEPES, y estimará las aportaciones a realizar por el Estado y garantizará la sostenibilidad económica de SEPES por cualquier obligación o incidencia derivada de la ejecución de los acuerdos administrativos o los derechos de superficie constituidos sobre terrenos de su titularidad. La vigencia se extenderá hasta el cumplimiento completo de las obligaciones asumidas por SEPES en el acuerdo administrativo».

## VI. El habitante de la vivienda como elemento central de la regulación de la colaboración público-privada para la vivienda

La configuración de las fórmulas de colaboración público-privada suelen estar centradas en las relaciones entre la Administración y el socio privado en relación con el proceso de construcción/rehabilitación del edificio en el que se van a ubicar las viviendas. No obstante, no podemos olvidar que en la relación hay un tercero que, sin duda, es el más relevante: el habitante de la vivienda; que accederá a ella, mayoritariamente, a través de un contrato de arrendamiento regulado en la Ley de Arrendamientos Urbanos.

Por ello, han de preverse en el procedimiento de colaboración público-privada todas aquellas medidas que sean necesarias para garantizar un acceso adecuado a la vivienda que se ha impulsado desde el ámbito público y que permita conseguir los objetivos que se proponen con esa actuación concreta. La necesidad de tramitar un procedimiento administrativo deriva de que los procesos de adjudicación de vivienda impulsados por la Administración son públicos, se está utilizando dinero público, han de cumplir una necesidad específica derivada del colectivo que va a ser habitante (lo cual, se proyecta sobre el baremo) y esto determina que el procedimiento de determinación de los adjudicatarios también tenga naturaleza pública y que la Administración esté cumpliendo una función pública.

Por ello, el procedimiento de adjudicación se deba articular sobre los siguientes elementos:

- Determinación de los objetivos que se pretenden con la actuación que se quiere desarrollar, lo que determinará las condiciones en las que se ha de estructurar el procedimiento. Pueden ser colectivos generales determinados por la renta o se podrán realizar reservas de viviendas a personas que fomentan parte de colectivos que se consideren dignos de protección especial.

En este sentido, se están configurando proyectos que atienden a personas jóvenes, a personas mayores o a otros colectivos, como mujeres que hayan padecido violencia de género

- Determinación de las condiciones de acceso a la vivienda; a través de los correspondientes procedimientos competitivos, que garanticen la igualdad de oportunidades, dentro de los colectivos que engloben esa concreta actuación pública. Unos procedimientos que, teniendo en cuenta las experiencias que se pueden ver, debieran ser ejecutadas por parte de la Administración pública.

En este punto parece recomendable la articulación de registros de posibles demandantes de vivienda, que recojan todas las condiciones que se vayan a requerir y que sean valorados por la propia Administración, lo que permitirá, al mismo tiempo, conocer de primera mano las condiciones sociales y económicas de los peticionarios.

- Fijación de las condiciones económicas de acceso a la vivienda. Las modalidades de acceso pueden variar: pueden ser a través de un régimen de propiedad o cualquier otro tipo de derecho real. Pero también se puede hacer a través de los contratos de arrendamiento recogidos en la Ley de Arrendamientos Urbanos; con los plazos máximos y mínimos que fije la norma y manteniendo condiciones similares en el momento en el que se producen las renovaciones de los contratos.

En este punto, en los supuestos en los que la Administración pública no se encargue de la gestión, hay que ser vigilante en que no se exijan cantidades complementarias a los inquilinos, ajenas a las condiciones pactadas en el contrato, que se acostumbran a producir por servicios complementarios de *naturaleza obligatoria*, tal como ocurre en el ámbito de los conciertos educativos. También en la ejecución del contrato debe existir una involucración de la Administración promotora del proceso para garantizar el cumplimiento de las cláusulas que aparezcan en las bases de la promoción.

- La cuestión del precio es relevante. Como se ha señalado, en los arrendamientos han de seguirse las reglas que están en la Ley de Arrendamientos Urbanos. Pero el impulso público puede ser más intenso, y se pueden aplicar reglas similares a las que existen en otros sectores adaptadas a actuaciones públicas en vivienda.

Esto es, caben los alquileres con ayudas públicas totales y parciales, en donde la relación debiera ser directamente entre los dos partícipes de la CPP. Serían una situación equivalente a la de los peajes en la sombra o los peajes blandos de las autopistas, que supone que la Administración paga todo el coste o por lo menos una parte.

En las operaciones de colaboración público-privada para vivienda, se suele articular a través de ayudas sociales propias o subvenciones directas que paga la Administración promotora de la actuación, con la finalidad habitual de que el coste de la solución habitacional no supere un determinado porcentaje de la renta obtenida por la unidad familiar.

- Exigencia de mantenimiento del inmueble, en las condiciones que marca la Ley de Arrendamientos Urbanos, que recae en el propietario del edificio. Es importante significar que en los CPP usuales el edificio propiedad del socio de la Administración. Esta regla obliga a dotar de condiciones de estabilidad al particular.

Precisamente por ello, estas fórmulas de CPP adaptadas al mercado de la vivienda requieren una cobertura de una Administración pública capaz para atender todo el proceso de ejecución del proyecto, mediante el uso por los particulares.

En relación con el mantenimiento de la vivienda y las condiciones en las que se está produciendo su, rigen las mismas reglas que, con carácter general están recogidas en el artículo 27, cuyo incumplimiento podría conducir a la remoción del contrato, de acuerdo con lo que señala el artículo 1124 del Código civil.

## VII. Conclusiones

**Primera.** *El acceso a la vivienda constituye uno de los problemas más graves de la sociedad española, especialmente para determinados colectivos. El déficit del parque público de viviendas y las tradicionales resistencias a una presión fiscal equivalente a la europea y una inversión pública que se mueva en márgenes similares, hace muy complicado que se pueda llegar a un porcentaje de vivienda pública similar a la europea. Por ello, la última legislación y el Plan Estatal de vivienda inciden en el recurso a la colaboración público-privada para paliar esta carencia, derivada de una mala arquitectura de las políticas públicas.*

**Segunda.** *La colaboración público-privada constituye sólo una idea-fuerza. Hay numerosas técnicas, contractuales e institucionales que se pueden utilizar y cuyos efectos jurídicos, fiscales y contables son diferentes. Por ello, hablar de que un proyecto se ejecutará con colaboración-público privada supone no concretar su régimen jurídico y ello se traslada directamente al futuro habitante del inmueble, que debería ser el centro de la regulación.*

**Tercera.** *Cuando se aborda una operación de colaboración público-privada en vivienda hay que tener en cuenta, al menos seis elementos: el rol activo de la Administración a lo largo de toda la vida de la operación (esto es, traspasa la adjudicación del contrato), la elección de la fórmula jurídica, el plan económico-financiero, el tratamiento de la operación en clave de contabilidad nacional, la distribución competencial entre las Administraciones públicas y el análisis de la posición jurídica de quien vaya a habitar el inmueble.*

**Cuarta.** *Un diseño inadecuado de una operación de colaboración público-privada puede suponer un impacto en contabilidad nacional, de acuerdo con las reglas del SEC 2010. Por ello, hay que transferir de forma efectiva los riesgos de construcción y explotación al socio privado y hay que analizar el tratamiento del valor residual, la configuración de las cláusulas de reequilibrio económico del contrato y de resolución anticipada y las reglas de responsabilidad del socio público, para determinar si computa o no de acuerdo con las reglas de Eurostat en contabilidad nacional.*

**Quinta.** *La calificación de la vivienda como servicio de interés económico general que efectúa el artículo 4 de la Ley 12/2023 no es una cláusula meramente declarativa. Conecta directamente con el artículo 9.2 de la Constitución y, tras la aprobación de*

la Decisión (UE) 2025/2630 de la Comisión, configura un marco europeo específico para los SIEG de vivienda que amplía los beneficiarios potenciales más allá de los hogares desfavorecidos, fija exigencias materiales de calidad, accesibilidad y eficiencia energética, e impone criterios de ubicación. Este marco constituye la referencia obligada para el diseño de los instrumentos de apoyo recogidos en el Plan Estatal de Vivienda 2026/2030.

**Sexta.** Las fórmulas a disposición de la administración y el socio privado presentan todas ellas ventajas e inconvenientes, que se han de ponderar caso por caso, desde una perspectiva de buena administración del patrimonio público, de su tratamiento fiscal y de los derechos de los habitantes.

**Séptima.** Aunque las competencias básicas en vivienda sean de titularidad autonómica, no podemos obviar las competencias del Estado, derivadas del artículo 149.1.1 y 149.1.13 de la Constitución y las de las entidades locales. La superación del debate simplificador entre niveles territoriales constituye, por ello, una condición de eficacia, no una mera cuestión de oportunidad política.

**Octava.** La tesis central de este trabajo es que el habitante de la vivienda debe ser el elemento estructurante de toda la regulación de la colaboración público-privada en vivienda. Esta perspectiva tiene consecuencias precisas sobre el diseño del procedimiento de adjudicación, las condiciones de acceso, el régimen económico y las obligaciones de mantenimiento del inmueble durante toda la vida del contrato.

**Novena.** Como se ha venido señalando a lo largo de las páginas precedentes, el éxito de las fórmulas de colaboración público-privada en vivienda depende de dos elementos que tienen que concurrir simultáneamente: por un lado, un diseño jurídico cuidadoso, ajustado a las peculiaridades de cada proyecto concreto; y, por otro, una Administración que tenga capacidad real para hacer un seguimiento de la operación durante toda su vida, y no solamente en la fase de licitación.

Insisto en este último punto porque la colaboración público-privada no se reduce a licitar y desentenderse, lo que constituye un error en el que se ha caído con frecuencia. La presencia continuada de la Administración es, al mismo tiempo, garantía del interés público y mecanismo de protección del habitante de la vivienda. Cuando esa capacidad (técnica, jurídica y de gestión) no existe, las fórmulas más sofisticadas terminan dando resultados deficientes y, en algunos casos, frustrando la propia finalidad pública que las justifica.

Y aquí no podemos olvidar que, en muchas ocasiones, el asesoramiento que tiene el socio privado lo hace estar en una situación mejor que la del socio público, dado que está más habituado a estas fórmulas complejas.

## Sobre el autor

---

### Julio V. González García

Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad Complutense de Madrid desde 2011. Ha sido Secretario General de la UCM y Secretario General y del Consejo de administración de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E.. Investigador en Harvard Law School y en el Instituto Universitario Europeo. Sus áreas de especialización incluyen la contratación pública, los bienes públicos, el impacto de la globalización en el Estado y la regulación económica. Ha publicado numerosos estudios sobre la colaboración público-privada.

---

#### ECOSISTEMA EDITORIAL

##### **Global Politics and Law** · [globalpoliticsandlaw.com](http://globalpoliticsandlaw.com)

Blog académico de referencia en Derecho Público. Más de 400 artículos y una década de análisis sobre Derecho Administrativo, regulación y gobernanza pública.

##### **Documentos de Trabajo** · [globalpoliticsandlaw.com/working-papers/](http://globalpoliticsandlaw.com/working-papers/)

Serie de working papers de investigación. Documentos de mayor extensión y aparato crítico, disponibles en acceso abierto.

##### **La Trastienda** · [globalpoliticsandlaw.com/la-trastienda/](http://globalpoliticsandlaw.com/la-trastienda/)

Newsletter de análisis de Derecho Público. Una publicación semanal, que llega al correo electrónico de sus suscriptores.

---

##### **GPLaw · Consultoría en Derecho Público** · [gplaw.es](http://gplaw.es)

Asesoramiento a entidades públicas y privadas.



Documentos de Trabajo · Global Politics and Law Working Papers

[globalpoliticsandlaw.com/working-papers/](http://globalpoliticsandlaw.com/working-papers/)