

# **CONTRIBUCIÓN AL PROYECTO DE DECRETO REGULADOR DE LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA**

## **Introducción general**

La Comunidad de Madrid ha abierto un proceso de participación previa a la elaboración de un nuevo Reglamento de Vivienda de Protección Pública. Agradecemos esta iniciativa y valoramos positivamente que se disponga de un espacio para el debate público sobre uno de los problemas sociales más graves y persistentes de nuestra región: el acceso a una vivienda digna, adecuada y asequible.

La crisis habitacional que vivimos no es nueva, pero sí cada vez más estructural y excluyente. Los datos hablan por sí solos: precariedad residencial, imposibilidad de emancipación para amplias capas de la población, aumento del precio del suelo y de los alquileres, expansión de la vivienda vacía o de uso turístico frente al retraimiento del parque público y social. Todo ello en un contexto de emergencia climática y exclusión social creciente.

Partimos del reconocimiento de que es necesario revisar en profundidad el marco normativo vigente, anclado en criterios y esquemas heredados de hace más de dos décadas. Pero también subrayamos que esta revisión no puede ser meramente técnica o instrumental: exige un cambio de enfoque que sitúe el derecho a la vivienda como eje rector de las políticas públicas.

Las aportaciones que recogemos a continuación se formulan con ese objetivo: contribuir a que el nuevo reglamento se oriente hacia una vivienda con función social, protegida a largo plazo, y plenamente integrada en los compromisos internacionales, europeos y constitucionales en materia de derechos humanos.

## **1. Reconocimiento del problema**

La crisis de acceso a la vivienda en España, y especialmente en la Comunidad de Madrid, refleja graves disfunciones estructurales en los mercados inmobiliarios. Sus efectos son especialmente severos para los hogares con menores ingresos, la población joven y los sectores más vulnerables. Esta situación requiere una respuesta coordinada, ambiciosa y sostenida por parte de todas las administraciones madrileñas, tanto regionales como locales.

Valoramos que la Comunidad de Madrid reconozca este diagnóstico cuando afirma que “el acceso a la vivienda es una necesidad cada vez más acuciante que afecta a todos los madrileños y que requiere de una respuesta inmediata”. Si a ello se suma que el actual reglamento data de 2009 y que las medidas adoptadas desde entonces no han resuelto el problema —que, por el contrario, se ha agravado y repite de forma cíclica—, parece razonable impulsar un nuevo reglamento que supere el marco heredado de la Ley 6/1997, de 8 de enero, de Protección Pública a la Vivienda.

Sin embargo, no compartimos el análisis de la Consejería cuando identifica “la falta de oferta de vivienda” como “la principal causa” de la situación actual, ni cuando señala que esta escasez es la causa directa del encarecimiento. La experiencia demuestra que incrementar la oferta sin introducir reformas estructurales no reduce los precios. Entre 1998 y 2008 se construyeron seis millones de viviendas en España, pero el precio del suelo se multiplicó por cuatro y el de la vivienda por dos y medio. Hoy, en Madrid, los precios de compraventa han subido un 20,2 % en un año y los de alquiler un 15,3 %. Como reconoce la propia Consejería, urge actuar. Persistir en las recetas que ya han

fracasado no es una opción. La idea de que más construcción por sí sola abarata el mercado ha sido ampliamente refutada; insistir en ella solo perpetúa el problema.

En los apartados que siguen, planteamos propuestas para que el nuevo reglamento responda tanto a las necesidades urgentes como a los cambios estructurales que requiere la política de vivienda en Madrid. Solo así evitaremos que el “problema de la vivienda” se cronifique y siga siendo un rasgo endémico de nuestra región.

## **2. Insuficiencia de datos públicos fiables: un obstáculo estructural**

Uno de los principales déficits en materia de política de vivienda en España, y en particular en la Comunidad de Madrid, es la ausencia de un observatorio público oficial que proporcione datos estandarizados, fiables y actualizados conforme a los criterios de Eurostat. Esta carencia limita seriamente la capacidad de las administraciones para diseñar políticas basadas en evidencia, al depender de fuentes privadas, muchas veces opacas y orientadas al interés comercial.

La creación de un observatorio público de vivienda es, por tanto, una necesidad urgente. Permitirá disponer de diagnósticos rigurosos, marcos de evaluación y orientación estratégica de las políticas públicas, en coherencia con los objetivos del Plan Estatal de Vivienda y del Plan Europeo de Vivienda Asequible.

En todo caso, incluso con esta falta de información sistemática, existen ya datos inapelables que no pueden seguir siendo ignorados a la hora de abordar un nuevo reglamento.

## **3. Datos clave que ilustran la magnitud del problema**

A pesar de la escasez de datos oficiales armonizados, los indicadores disponibles permiten trazar una imagen clara de la gravedad del problema de acceso a la vivienda en España y, en particular, en la Comunidad de Madrid:

- **Emancipación juvenil y exclusión social:** Solo el 14,8 % de los jóvenes en España están emancipados —la cifra más baja desde 2006—. De ellos, un 87 % comparte vivienda o destina más del 40 % de sus ingresos al alquiler. El 74,5 % de los jóvenes con empleo sigue viviendo con sus progenitores, y un 22,8 % se encuentra en situación de pobreza o exclusión social.
- **Construcción y precios:** Entre 1998 y 2008 se construyeron más de seis millones de viviendas en España, mientras el precio del suelo se multiplicó por cuatro y el de la vivienda por dos y medio. Hoy, en la ciudad de Madrid, los precios de compraventa han aumentado un 20,2 % en el último año y los de alquiler un 15,3 %, pese a que hay proyectadas más de 150.000 nuevas viviendas.
- **Vivienda vacía:** En España existen 3,8 millones de viviendas vacías. Solo en Madrid capital hay más de 97.000, y en toda la Comunidad, 187.858.
- **Acceso al alquiler:** El 20,4 % de los hogares españoles vive en régimen de alquiler, según la Encuesta de Condiciones de Vida 2024 del INE. Sin embargo, solo el 2,8 % del parque de alquiler disponible tiene precios por debajo del mercado.
- **Déficit estructural de vivienda protegida y social:** En 1985, el 67,2 % del total de viviendas construidas en España eran viviendas con protección oficial (VPO). Hoy, este

porcentaje ha caído por debajo del 10 %, y menos del 2 % de la producción anual corresponde a VPO destinadas al alquiler.

A esto se suma un proceso masivo de descalificación de vivienda protegida: desde los años 60, más de seis millones de VPO han pasado al mercado libre, 2,7 millones de ellas desde los años 80. Reglamentos como el de la Comunidad de Madrid han permitido este fenómeno, en lugar de apostar por fórmulas de protección permanente, como sí ocurre en el País Vasco desde hace más de veinte años.

El **parque de vivienda social** tampoco ofrece mejores cifras: apenas representa el 3,3 % del total en España, muy por debajo de la media europea (9,3 %) y de países como Austria, Países Bajos o Dinamarca, donde supera el 20 %. En la Comunidad de Madrid, solo el 1,16 % del parque residencial (29.620 viviendas) puede considerarse vivienda social.

- **Presión del alquiler turístico:** En la ciudad de Madrid hay más viviendas turísticas ilegales (más de 14.000) que viviendas públicas de alquiler gestionadas por la EMVS (10.915).

Estos datos no solo evidencian la magnitud del problema, sino también la urgencia de adoptar un nuevo enfoque normativo que permita responder a una realidad social y económica insostenible.

#### **4. La vivienda como un derecho humano y social**

El acceso a una vivienda adecuada debe ser reconocido como un derecho humano fundamental y subjetivo, no condicionado únicamente por la disponibilidad del mercado ni reducido a un bien de consumo. La vivienda cumple una función esencial como garantía de dignidad, estabilidad e inclusión social, y debe ser tratada como tal en cualquier regulación sobre vivienda protegida.

Una política de vivienda pública efectiva debe atender la diversidad de situaciones personales, familiares y sociales que requieren una respuesta específica. Entre otras, deben contemplarse de forma prioritaria:

- Jóvenes en proceso de emancipación.
- Personas mayores que necesitan viviendas adaptadas o tuteladas.
- Hogares con bajos ingresos que requieren apoyo para acceder o rehabilitar una vivienda.
- Personas con discapacidad.
- Mujeres víctimas de violencia de género.
- Personas sin hogar o en situación de exclusión residencial.
- Casos de urgencia social (como desahucios o catástrofes).
- Situaciones humanitarias derivadas de migraciones forzadas.

Reconocer estas necesidades en el nuevo reglamento no es una concesión, sino una obligación jurídica y moral, en coherencia con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos asumidos por España y con lo establecido en el artículo 47 de la Constitución.

#### **5. Hacia un lenguaje común en materia de vivienda**

El uso de distintos términos para referirse a la vivienda protegida —“vivienda de protección oficial”, “vivienda social”, “vivienda asequible”, “vivienda digna”, “vivienda adecuada”— ha generado una

considerable dispersión conceptual, tanto a nivel normativo como en el discurso político y técnico. Esta dispersión dificulta la formulación de políticas coherentes y alineadas con los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

Actualmente, la Comisión Europea está impulsando un Plan Europeo de Vivienda Asequible, en cuyo marco incorpora los términos “digna” y “sostenible”. A ello se suman los conceptos utilizados en la legislación española desde el Real Decreto 3148/1978 hasta hoy, junto con la formulación del artículo 47 de la Constitución Española: el derecho de todos los españoles a una “vivienda digna y adecuada”.

En este contexto, resulta oportuno y necesario que el nuevo Reglamento de Vivienda de Protección Pública armonice su terminología adoptando como referencia el concepto de vivienda adecuada, tal y como lo reconoce el derecho internacional, en particular la Observación General nº 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas.

Dicho concepto va más allá de la mera disponibilidad de un techo: implica la posibilidad de vivir con seguridad, paz y dignidad, con acceso a servicios básicos y en condiciones que respeten la cultura de quienes la habitan. Según el Comité DESC, los elementos esenciales de una vivienda adecuada son:

- **Seguridad de la tenencia:** Protección contra desalojos forzosos y acceso a fórmulas seguras de tenencia (propiedad o alquiler).
- **Disponibilidad de servicios e infraestructuras:** Acceso garantizado a agua potable, saneamiento, energía, calefacción y demás servicios esenciales.
- **Asequibilidad:** Coste asumible, sin comprometer el acceso a otras necesidades básicas.
- **Habitabilidad:** Condiciones estructurales que protejan frente a inclemencias, riesgos y enfermedades.
- **Accesibilidad:** Adaptación a las necesidades de personas con discapacidad y otros grupos vulnerables.
- **Ubicación:** Entornos seguros, con acceso a empleo, servicios y oportunidades.
- **Adecuación cultural:** Respeto a la identidad, costumbres y formas de vida de sus habitantes.

Por todo ello, abogamos por que el nuevo reglamento adopte el concepto de **vivienda adecuada** como base para definir la vivienda con protección pública en la Comunidad de Madrid, alineando así la normativa autonómica con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos y con las políticas europeas en curso.

## **6. Hacia una definición clara y funcional de la Vivienda de Protección Pública**

Desde el Real Decreto 3148/1978 hasta la Ley 6/1997 y su desarrollo en el Decreto 74/2009, la Vivienda de Protección Pública (VPP) ha sido definida atendiendo a cuatro condiciones principales: **destino, uso, precio y calidad**.

Si bien aceptamos que estas condiciones son necesarias para definir la VPP, consideramos imprescindible revisarlas y complementarlas con nuevos criterios que refuercen su función social.

- **Destino:** El actual reglamento señala que la VPP “podrá estar destinada a la venta o uso propio, al arrendamiento o al arrendamiento con opción de compra”. Sin embargo, esta formulación no permite diferenciar con claridad qué es y qué no es una vivienda protegida. A nuestro juicio, el

destino esencial de la VPP debe ser satisfacer el derecho a una vivienda digna de las personas y familias con ingresos limitados o necesidades sociales específicas, que no pueden acceder a una vivienda en el mercado libre.

- **Uso:** La VPP debe destinarse a residencia habitual y permanente. Este criterio, ya recogido parcialmente en la normativa de 1978, es fundamental para garantizar el uso efectivo del parque protegido y prevenir el fenómeno de la vivienda vacía. El reglamento podrá contemplar excepciones justificadas, pero debe quedar claro que este uso residencial y estable es el criterio general.
- **Calificación permanente:** Tal como se ha expuesto en apartados anteriores, la nueva VPP debe contar con protección permanente, sin posibilidad de descalificación. Solo así se podrá consolidar un parque público y social estructural, evitando que estas viviendas se integren con el tiempo en el mercado libre, contribuyendo a su encarecimiento. Esta es una medida esencial para reforzar el control público sobre el suelo y la vivienda.
- **Entidades promotoras y gestoras:** La promoción, financiación y/o gestión de las VPP deberá corresponder, en este orden de prioridad, a:
  1. **Entidades públicas,**
  2. **Entidades privadas sin ánimo de lucro o de la economía social,**
  3. **Entidades privadas con ánimo de lucro,** exclusivamente mediante fórmulas de colaboración público-privada **sometidos a condiciones de interés general** y con **beneficios limitados.**

Estas condiciones permitirán avanzar hacia una definición de Vivienda de Protección Pública que sea clara, coherente con su finalidad social y útil para orientar políticas públicas sostenibles y eficaces.

## 7. Vivienda protegida y sostenibilidad medioambiental

La sostenibilidad ambiental de la vivienda es inseparable de su asequibilidad. El coste energético tiene un impacto directo sobre los presupuestos familiares, especialmente en los hogares más vulnerables. Por ello, el nuevo Reglamento de Vivienda de Protección Pública debe incorporar de forma explícita el enfoque ambiental como parte esencial del derecho a una vivienda adecuada y asequible.

En este sentido, el reglamento debe:

- **Alinear sus objetivos con las directivas europeas** sobre eficiencia energética en edificios (DEE) y la Directiva EPBD (Energy Performance of Buildings Directive), así como con estrategias como el Paquete de Energía para la Ciudadanía.
- **Fomentar renovaciones energéticas profundas,** que sean asequibles e inclusivas, priorizando los hogares vulnerables y apoyándose en instrumentos financieros como el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (RCDE-2) y el Fondo Social para el Clima.
- **Optimizar el parque edificado existente,** incentivando la rehabilitación y el aprovechamiento de viviendas vacías o infrautilizadas, y fomentando una planificación urbana inteligente, compacta y sostenible.

- **Impulsar una gobernanza multinivel**, reforzando el papel de los gobiernos locales y promoviendo la participación activa de la sociedad civil, los interlocutores sociales y los sindicatos en la toma de decisiones.

Incorporar estos principios contribuirá a garantizar que la vivienda protegida no solo sea accesible en términos económicos, sino también resiliente, eficiente y alineada con los compromisos climáticos europeos.

## 8. Las soluciones están identificadas

La experiencia comparada demuestra que las soluciones al problema de la vivienda existen. No faltan propuestas ni diagnósticos: lo que se necesita es voluntad política, marco normativo adecuado y una acción pública sostenida en el tiempo.

Entre las medidas más urgentes que deben guiar el nuevo reglamento y, en su caso, la modificación de otros instrumentos legislativos tales como la Ley del Suelo (Ley 9/2001), las leyes anuales de presupuestos o la propia Ley 6/1997, de Protección Pública a la Vivienda de la Comunidad de Madrid, destacamos:

- **Constituir un gran parque público de vivienda social y asequible en alquiler, no enajenable**, mediante la compra, captación y construcción de vivienda, como instrumento estructural de intervención en el mercado. Sus titulares serán la Comunidad de Madrid, los ayuntamientos, las empresas públicas y entes dependientes de ambas administraciones y las entidades sin ánimo de lucro acreditadas. Habría de lograrse que en un plazo prudencial (por ejemplo, 20 años) dicho parque representara al menos un 10% del parque residencial de la región. En los parques públicos se añadirán las viviendas que los titulares privados entreguen temporalmente a las administraciones o a las entidades sin ánimo de lucro acreditadas para su alquiler. En estos casos, las rentas serán las de vivienda protegida, la administración que reciba la vivienda abonará mensualmente al titular el importe de la renta y, en su momento, devolverá el inmueble en buen estado, sin perjuicio de las reclamaciones que pueda ejercer contra el inquilino negligente en la conservación.
- **Establecer la calificación permanente de la vivienda protegida**, impidiendo su descalificación y garantizando su función social a largo plazo.
- **Penalizar la vivienda vacía** y facilitar su incorporación al uso habitacional mediante mecanismos efectivos y proporcionados. En tal sentido consideramos medidas tales como el gravamen extra sobre el IBI, pero también la imposición de sanciones y la regulación del alquiler forzoso.
- **Aplicar instrumentos de control público**, como el tanteo y retracto, así como mecanismos de contención y regulación de precios en zonas tensionadas. Los presupuestos anuales de la Comunidad de Madrid y de los ayuntamientos grandes deberían incluir una dotación obligatoria (con una cuantía, por ejemplo, en torno al 1%) para el ejercicio del tanteo y retracto sobre las segundas transmisiones de las viviendas calificadas. Por otra parte, también proponemos que se regule la posibilidad de que subsidiariamente las entidades sin ánimo de lucro acreditadas puedan ejercer el tanteo y retracto.
- **Las adquisiciones de vivienda para ser integradas en los parques de alquiler** ejecutadas por la Comunidad de Madrid, los ayuntamientos, las empresas y entes dependientes de ambas administraciones, así como las entidades sin ánimo de lucro acreditadas, **estarán exentas del ITP**.
- **Modificación de la Ley del Suelo a fin de ampliar al 50% el porcentaje de viviendas protegidas en suelos urbanizables**. Además, de ellas, un 25% estarán destinadas a la promoción en alquiler y, al menos, un 10% tendrán la calificación de vivienda social, entendiendo por tal la vivienda destinada específicamente a las familias vulnerables. En orden a viabilizar la promoción en alquiler y de viviendas sociales, se regulará un sistema de incentivos.

- **El planeamiento urbanístico de los nuevos barrios velará por la mezcla de los distintos tipos de vivienda**, evitando así la formación de islas o guetos de precariedad. Tal medida incluiría incluso la mezcla en los mismos edificios.
- **Fomento de la rehabilitación de los edificios**: la Comunidad de Madrid y los ayuntamientos grandes aprobarán planes anuales (o de periodicidad superior) de fomento de la rehabilitación de los edificios residenciales, prestando especial atención a la rehabilitación energética, la accesibilidad universal y el desamiantado. Las viviendas rehabilitadas pasarán a tener calificación de vivienda protegida durante, por ejemplo, los siguientes diez años a efectos de la fijación de los precios de venta o alquiler.
- **Límite del precio del suelo**, volviendo a la regulación anterior que fijaba un precio máximo de repercusión en función del precio del módulo (por ejemplo, un 15% máximo en el caso de la VPP y un 20% en el caso de la VPPL).
- **Creación de un Registro Único de Demandantes de viviendas protegidas**, gestionado por la Comunidad de Madrid y los ayuntamientos grandes.
- **Incremento y mejora de los servicios regionales y municipales de inspección** a fin de garantizar la ocupación efectiva de las viviendas protegidas, el destino adecuado, la aplicación de precios y rentas dentro de los baremos, la persecución de los casos de fraude...
- **Proteger el uso residencial frente a la especulación**, evitando la mercantilización del suelo y la vivienda como activos financieros. Esto supone, en particular, la prohibición del destino de las viviendas protegidas a otros fines no residenciales, tales como el alquiler turístico.
- **Limitar el sobrecoste de los anejos vinculados (plazas de garaje y trasteros) en las viviendas protegidas, evitando su utilización como vía de incremento artificial del precio final**. El actual reglamento permite aplicar un porcentaje del módulo VPO (50% para la primera plaza de garaje y trastero, y 40% para la segunda plaza de aparcamiento), con superficies útiles máximas de 25 m<sup>2</sup> en garajes y 8 m<sup>2</sup> en trasteros. Sin embargo, algunas entidades promotoras maximizan estas superficies y repercuten el mayor coste posible en venta o alquiler. Esta práctica se ve agravada por la inclusión, en la superficie útil de los anejos, de una parte proporcional de zonas de acceso, algo que no sucede en el caso de las viviendas. El nuevo reglamento debería suprimir esta fórmula de cómputo e incorporar límites más estrictos y proporcionales a las necesidades reales, para evitar prácticas especulativas contrarias al espíritu de la vivienda protegida.
- **Fomentar la movilidad activa y sostenible** mediante la incorporación al reglamento de la obligación de reservar espacios específicos para el estacionamiento seguro de bicicletas y vehículos de movilidad personal (VMP), así como de establecer criterios para la ordenación de los accesos a las edificaciones en relación con la proximidad a paradas de transporte público y redes ciclables. Estas medidas deben orientar el diseño de los desarrollos residenciales hacia modelos de movilidad más sostenibles, reduciendo la dependencia del vehículo motorizado privado.

En definitiva, proponemos avanzar hacia una **regulación activa de la vivienda como derecho**, no como mercancía. Madrid necesita reenfocar su modelo habitacional y garantizar que todas las personas puedan acceder a una vivienda digna, segura y sostenible. Solo así se podrá construir una región más justa, cohesionada y resiliente.

Las sugerencias contenidas en este documento parten de nuestra experiencia y conocimiento de la realidad habitacional de la Comunidad de Madrid y de la convicción de que las políticas de vivienda deben responder al interés general y no a lógicas de mercado desregulado.

El nuevo Reglamento de Vivienda de Protección Pública representa una buena oportunidad para reorientar el modelo habitacional de la región y para sentar las bases de una política pública que garantice el derecho a una vivienda digna, adecuada, asequible, accesible y sostenible.

Instamos a la Consejería competente a abordar esta revisión con ambición, visión a largo plazo y voluntad de diálogo. Estamos ante un reto que interpela a todas las instituciones, pero también ante una oportunidad para construir una Comunidad de Madrid más justa, cohesionada y habitable para todas y todos.