

PLAN NACIONAL DE VIVIENDA ASEQUIBLE E²

Vivienda digna y asequible para todos.

Un derecho constitucional hecho realidad mediante planificación, eficiencia y cooperación institucional.

- ✓ Precio de coste, sin especulación
- ✓ Suelo público como recurso estratégico
- ✓ Construcción industrializada
- ✓ Financiación pública y europea
- ✓ Gestión transparente y profesional
- ✓ Sostenibilidad energética
- ✓ Cooperación institucional
- ✓ Art. 47 CE — Derecho constitucional

**"La vivienda no puede ser un activo financiero para unos pocos
cuando es una necesidad básica para todos."**

■■ ESPAÑA EFICIENTE (E²)

POLICY BRIEF | Plan Nacional de Vivienda Asequible E²

1. Resumen Ejecutivo | 2. Diagnóstico | 3. ¿Por qué ahora?

1. RESUMEN EJECUTIVO

España afronta una crisis de acceso a la vivienda que afecta especialmente a jóvenes, familias con ingresos medios y bajos, y trabajadores en zonas de alta demanda. El esfuerzo económico para acceder a una vivienda supera ampliamente lo que se considera sostenible, mientras el parque de vivienda asequible es insuficiente frente a la demanda real.

El Plan Nacional de Vivienda Asequible E² propone construir vivienda a precio de coste, no a precio de mercado, utilizando suelo público, construcción industrializada, financiación institucional y gestión transparente y profesional.

2. DIAGNÓSTICO — EL PROBLEMA EN CIFRAS

PROBLEMA	DATOS	CONSECUENCIAS
Esfuerzo económico insostenible	Más del 40% de los ingresos destinados a vivienda en zonas tensionadas	Exclusión de jóvenes y familias con ingresos medios
Insuficiente parque público	España: ~2,5% vivienda social vs media UE ~9-10%	Alta dependencia del mercado privado sin alternativa pública real
Suelo urbanizable infrutilizado	Miles de hectáreas de suelo público sin desarrollo residencial	Recurso estratégico desaprovechado que podría activarse sin coste
Especulación y financiarización	Vivienda tratada como activo financiero	Desconexión entre precios de mercado y capacidad económica real
Falta de oferta asequible nueva	Construcción insuficiente en las zonas de mayor demanda	Presión creciente sobre alquileres y precios de compra

3. ¿POR QUÉ ACTUAR AHORA?

Emergencia social	El problema afecta ya a generaciones enteras que no pueden emanciparse ni formar una familia.
Momento regulatorio	La Ley 12/2023 de Vivienda crea el marco legal necesario para la intervención pública.
Fondos europeos disponibles	El Plan de Recuperación y los Fondos FEDER permiten financiar vivienda asequible con cofinanciación europea.
Construcción industrializada madura	La tecnología de construcción modular e industrializada permite reducir costes y plazos significativamente.
Suelo público disponible	Las Administraciones disponen de suelo que puede destinarse a vivienda asequible sin compra adicional.

■■ ESPAÑA EFICIENTE (E²)

POLICY BRIEF | Plan Nacional de Vivienda Asequible E²

4. Objetivos | 5. Principios Rectores | 6. Modelo Económico

4. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

1	Garantizar acceso a vivienda digna y asequible como derecho constitucional real (Art. 47 CE).
2	Incrementar significativamente el parque de vivienda asequible en alquiler y compra.
3	Construir vivienda a precio de coste, sin especulación ni intermediación financiera innecesaria.
4	Utilizar el suelo público como recurso estratégico nacional al servicio del interés general.
5	Impulsar la construcción industrializada para reducir costes, plazos y huella ambiental.
6	Garantizar la sostenibilidad financiera del Plan sin depender exclusivamente del presupuesto.
7	Asegurar la gestión transparente, profesional e independiente de todo el sistema.
8	Favorecer la cohesión social evitando la segregación territorial.
9	Garantizar la eficiencia energética y sostenibilidad ambiental de todas las promociones.
10	Evaluar permanentemente mediante indicadores objetivos y públicos.

5. PRINCIPIOS RECTORES

Precio de coste	Sin especulación	Suelo estratégico	Transparencia
Coste real de construcción más gestión eficiente	El suelo no entra en el precio final al ciudadano	Patrimonio público al servicio del interés general	Adjudicación objetiva, pública y auditable
Sostenibilidad	Cohesión social	Evaluación permanente	Cooperación institucional
Energía, materiales y huella ambiental	Sin segregación. Mix social equilibrado	Indicadores objetivos y revisables	AGE, CCAA, EELL y sector privado

6. MODELO ECONÓMICO — PRECIO DE COSTE REAL

El modelo E² elimina los factores que encarecen la vivienda artificialmente: el coste del suelo (que aporta la Administración), la especulación en la cadena constructora y los márgenes financieros excesivos. El precio final refleja solo el coste real de construcción y la gestión profesional del proceso.

COMPONENTE	MODELO ACTUAL	MODELO E²
Suelo	Precio de mercado — principal factor de encarecimiento	Aportado por la Administración. Precio: 0€ al ciudadano
Construcción	Costes elevados por cadena tradicional y especulación	Industrializada, modular, costes optimizados y auditados
Financiación	Tipos de mercado + márgenes bancarios	Financiación pública e institucional a tipos reducidos
Gestión	Márgenes promotores privados	Gestión profesional sin ánimo de lucro o con margen controlado
Precio final	Precio de mercado — inasequible para la mayoría	Precio de coste real — asequible para ingresos medios

■■ ESPAÑA EFICIENTE (E²)

POLICY BRIEF | Plan Nacional de Vivienda Asequible E²

7. Construcción Industrializada | 8. Suelo Público | 9. Financiación | 10. Adjudicación

7. CONSTRUCCIÓN INDUSTRIALIZADA Y SOSTENIBLE

VENTAJA	DESCRIPCIÓN
Reducción de costes	Producción en fábrica → economías de escala → menor coste unitario de construcción.
Reducción de plazos	Tiempos de construcción un 30-50% más cortos que la construcción tradicional.
Mayor calidad	Control de calidad en fábrica. Menor variabilidad y mayor precisión constructiva.
Sostenibilidad	Menos residuos de obra, materiales certificados, mejor eficiencia energética y menor huella ambiental.
Flexibilidad	Adaptable a distintas configuraciones: alquiler, compra, mixto, distintas tipologías y necesidades.
Empleo industrial	Generación de empleo estable en plantas de fabricación, instalación y mantenimiento.

8. SUELO PÚBLICO — RECURSO ESTRATÉGICO NACIONAL

El suelo es el factor que más encarece la vivienda. El Plan E² propone utilizar el suelo público ya disponible en las Administraciones como recurso estratégico permanente al servicio del interés general, sin necesidad de adquisición adicional.

Cesión de uso	El suelo permanece en manos públicas. Se cede el uso durante el periodo de funcionamiento del Plan.
Derecho de superficie	Fórmula jurídica que permite construir sobre suelo público manteniendo la titularidad pública del terreno.
Inventario nacional	Identificación y catalogación del suelo público disponible para vivienda asequible en todo el territorio.
Protección permanente	El suelo cedido no puede destinarse a usos especulativos ni ser enajenado durante la vigencia del Plan.

9. FINANCIACIÓN — PÚBLICA, INSTITUCIONAL Y EUROPEA

FUENTE	DESCRIPCIÓN
Presupuestos Generales del Estado	Partidas específicas para construcción y mantenimiento del parque de vivienda asequible.
CCAA y EELL	Cofinanciación territorial conforme a sus competencias en materia de vivienda y urbanismo.
ICO y banca pública	Préstamos a tipos reducidos para promotores y gestores del Plan.
Plan de Recuperación (MRR)	Fondos Next Generation EU disponibles para vivienda asequible y eficiencia energética.
Fondos FEDER	Reglamento (UE) 2021/1058 — cofinanciación europea de infraestructuras de vivienda social y asequible.
Plan Estatal de Vivienda 2022-2025	RDL 42/2022: ayudas al alquiler, rehabilitación y promoción pública ya disponibles.

10. ADJUDICACIÓN — SISTEMA TRANSPARENTE Y OBJETIVO

Criterios objetivos	Ingresos familiares, necesidad habitacional acreditada, composición del hogar y situación de vulnerabilidad.
Lista pública de espera	Posición visible para cada solicitante. Sin discrecionalidad en la adjudicación.
Auditorías periódicas	Verificación del cumplimiento de requisitos y condiciones de ocupación.
Compatibilidad alquiler/compra	El Plan prevé ambas modalidades según el perfil del beneficiario y la tipología de la promoción.

11. BENEFICIOS — CIUDADANOS, ECONOMÍA Y SOCIEDAD

CIUDADANÍA	ECONOMÍA	SOCIEDAD	ADMINISTRACIÓN
Acceso real a vivienda digna	Incremento del consumo	Mayor cohesión social	Patrimonio público gestionado
Reducción del esfuerzo económico	Creación de empleo industrial	Menor segregación territorial	Rendimiento del suelo público
Mayor estabilidad familiar	Activación del sector constructor	Reducción de la exclusión	Modelo replicable y escalable
Emancipación de jóvenes	Desarrollo industrial	Protección colectivos vulnerables	Mejora de imagen institucional
Movilidad laboral	Innovación en construcción	Estabilidad demográfica	Reducción de listas de espera

12. INDICADORES DE ÉXITO — TODO MEDIBLE Y EVALUABLE

CATEGORÍA	INDICADOR	PERIODICIDAD
Producción	Número de viviendas construidas y entregadas por año y CCAA	Anual
Accesibilidad	Precio medio de adjudicación vs precio de mercado en la zona	Anual
Esfuerzo económico	% de ingresos familiares destinados a vivienda en el Plan vs mercado	Anual
Plazos	Tiempo medio desde solicitud hasta adjudicación efectiva	Semestral
Coste de construcción	Coste real por m² construido en construcción industrializada vs tradicional	Anual
Sostenibilidad	Calificación energética media de las viviendas del Plan	Anual
Demanda social	Número de solicitudes en lista de espera activa	Trimestral
Satisfacción	Índice de satisfacción de los beneficiarios	Anual

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Art. 47 CE	Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes.
Art. 33 CE	Función social de la propiedad. La utilidad pública o el interés social pueden delimitar el contenido del derecho de propiedad.
Art. 45 CE	Protección del medio ambiente. Sostenibilidad energética de las nuevas promociones.
Art. 128 CE	Toda la riqueza del país está subordinada al interés general. El suelo público es un bien al servicio de la ciudadanía.
Art. 149.1.13 CE	Competencia estatal en las bases de la planificación general de la actividad económica.
Ley 12/2023 de Vivienda	Marco legal estatal directo: reservas de suelo para vivienda asequible, índices de referencia del alquiler, zonas de mercado residencial tensionado y derechos de los arrendatarios.
RDL 42/2022 Plan Estatal	Plan Estatal de Vivienda 2022-2025: ayudas al alquiler, rehabilitación y promoción pública. Base de la financiación estatal del Plan.
TRLSRU	Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana: regulación del suelo, reservas urbanísticas y derecho de superficie.
Reglamento FEDER (UE) 2021/1058	Marco europeo para la cofinanciación de infraestructuras de vivienda social y asequible con Fondos Estructurales de la UE.
Directiva Eficiencia Energética UE	Establece los requisitos mínimos de eficiencia energética aplicables a las nuevas construcciones del Plan.
Ley 38/1999 Ordenación Edificación	Regula el proceso de edificación y los agentes intervinientes. Garantías de calidad y seguridad constructiva.
Ley 9/2017 Contratación Pública	Contratación pública sostenible y transparente para la selección de constructores y gestores del Plan.
RGPD / LOPDGDD	Protección de datos de los solicitantes y beneficiarios del Plan.

PREGUNTAS FRECUENTES — INCLUIDAS LAS MÁS CRÍTICAS

■ ¿Esto no es lo mismo que la vivienda pública de los años 70?

No. El modelo E² incorpora construcción industrializada moderna, gestión profesional independiente, financiación diversificada con fondos europeos, criterios de eficiencia energética y evaluación permanente mediante indicadores. No es un plan de vivienda social de emergencia: es un sistema estructural de vivienda asequible para ingresos medios.

■ ¿El Estado puede permitirse construir vivienda a gran escala?

Sí, porque el suelo ya es público (coste 0), la construcción industrializada reduce costes un 20-30%, los fondos europeos (FEDER, MRR) cofinancian parte de la inversión y el alquiler genera retorno que reinvierte en el propio sistema. No es gasto puro: es inversión con retorno.

■ ¿Qué pasa con el sector privado de la construcción?

El Plan E² no excluye al sector privado. Lo contrata para construir con estándares industrializados. Genera más demanda de obra que el mercado actual, con un modelo más estable y predecible.

■ ¿Cómo se evita que las viviendas acaben en manos de quienes no las necesitan?

Mediante criterios objetivos de adjudicación (ingresos, composición familiar, necesidad acreditada), lista pública de espera, auditorías periódicas de ocupación y cláusulas de reversión al Plan si el beneficiario deja de cumplir los requisitos.

■ ¿No bajará el precio de la vivienda sin necesidad de intervención pública?

La evidencia internacional muestra que en zonas de alta demanda el mercado libre no resuelve el problema de la asequibilidad sin intervención pública. El Plan E² no prohíbe el mercado privado: crea una alternativa pública para quien no puede acceder a él.

■ ¿Qué pasa con las competencias autonómicas en materia de vivienda?

El Plan respeta plenamente las competencias autonómicas (Art. 149 CE). El Estado establece el marco y la financiación; las CCAA desarrollan e implantan en su territorio. La Ley 12/2023 de Vivienda establece ya este esquema de colaboración.

■ ¿Y si cambia el gobierno? ¿Continuará el Plan?

El modelo está diseñado para ser política de Estado: suelo público protegido jurídicamente, financiación plurianual vinculada a fondos europeos, organismos de gestión independientes y evaluación permanente. Requiere amplio consenso institucional para garantizar su continuidad.

ANEXO I — SIMULACIONES ECONÓMICAS

Estimaciones orientativas basadas en costes medios de construcción industrializada en España, suelo aportado sin coste por la Administración y financiación institucional.

ESCENARIO	VIVIENDAS	COSTE CONSTRUCCIÓN (estimado)	PRECIO/VIVIENDA (precio de coste)	AHORRO VS MERCADO
Piloto municipal	50	~3,5-5 M€	~70.000-100.000 €	40-60% menos que el mercado
Barrio completo	100	~7-10 M€	~70.000-100.000 €	40-60% menos
Escala media	1.000	~65-90 M€	~65.000-90.000 €	50-65% menos
Plan Nacional (objetivo a 10 años)	100.000	~6.500-9.000 M€	~65.000-90.000 €	50-65% menos

Nota metodológica: Coste de construcción industrializada estimado en 650-900 €/m² (vs 1.200-1.800 €/m² en construcción tradicional en zonas de alta demanda). El suelo no computa en el precio al ciudadano al ser aportado por la Administración. La financiación institucional a tipos reducidos permite amortizaciones compatibles con rentas de alquiler o cuotas de compra asequibles.

ANEXO II — COMPARATIVA INTERNACIONAL

PAÍS	MODELO	ENSEÑANZA CLAVE
Viena (Austria)	60% del parque residencial es vivienda municipal o cooperativa. Precio de coste con suelo público.	Décadas de construcción sistemática generan un mercado estable y precios asequibles para todos los ingresos.
Países Bajos	30% vivienda social. Corporaciones sin ánimo de lucro gestionan el parque con amplia autonomía.	Gestión profesional independiente y financiación institucional son las claves de la sostenibilidad del modelo.
Singapur	80% de la población vive en vivienda pública (HDB). Suelo de titularidad estatal.	El control del suelo es la palanca más potente para garantizar la asequibilidad estructural.
Alemania	Fuerte mercado del alquiler regulado. Índices de referencia y protección contractual robusta.	La regulación del alquiler combinada con oferta suficiente estabiliza el mercado sin necesidad de propietarios universales.
Francia	20% de vivienda social (HLM). Obligación del 25% en municipios grandes (Ley SRU).	La obligación legal de reservar suelo para vivienda social genera una base mínima garantizada en todo el territorio.
Dinamarca	Cooperativas de vivienda (andelsbolig) y sector social fuerte con financiación pública.	El modelo cooperativo permite el acceso sin especulación manteniendo la vinculación con el precio de coste.

ANEXO III — VIABILIDAD JURÍDICA E INSTITUCIONAL

El Plan Nacional de Vivienda Asequible E² es plenamente viable en el marco constitucional y legal español vigente. Su implementación no requiere modificación constitucional, aunque sí puede requerir adaptaciones normativas de rango legal ordinario.

Viabilidad constitucional	El Art. 47 CE impone a los poderes públicos la obligación de promover condiciones para el acceso a vivienda digna. El Plan desarrolla directamente este mandato constitucional.
Viabilidad competencial	El Plan respeta la distribución competencial CE/CCAA. El Estado actúa mediante coordinación, financiación y establecimiento de bases. Las CCAA desarrollan e implantan en su territorio.
Viabilidad presupuestaria	La financiación mixta (estatal + autonómica + europea + retornos del alquiler) garantiza la viabilidad sin comprometer la estabilidad presupuestaria.
Viabilidad urbanística	El TRLSRU y la Ley 12/2023 ya prevén las figuras jurídicas necesarias: derecho de superficie, cesión de uso, reservas de suelo y protección del parque asequible.
Viabilidad europea	Compatible con la normativa europea de ayudas de Estado para vivienda social y asequible. Los Fondos FEDER (Reglamento 2021/1058) ya contemplan este tipo de actuaciones.
Viabilidad institucional	Requiere la creación o adaptación de un organismo gestor con independencia funcional, capacidad técnica y financiera, y rendición de cuentas pública. El modelo de corporaciones holandesas o el organismo francés HLM son referencias aplicables.

El derecho a una vivienda digna no puede seguir siendo una aspiración constitucional sin respuesta práctica. España dispone del marco legal, el suelo público, la tecnología constructiva y los fondos europeos necesarios para dar una respuesta estructural a la crisis de acceso a la vivienda. Solo falta la decisión de hacerlo.

Construir vivienda asequible no es un gasto. Es la mejor inversión social que puede hacer un Estado.

España E² | Plan Nacional de Vivienda Asequible | Dignidad · Accesibilidad · Sostenibilidad | #EspañaEficiente