



2026/2069

15.9.2026

RECOMENDACIÓN (UE) 2026/2069 DE LA COMISIÓN
de 9 de septiembre de 2026
sobre la asequibilidad y la oferta de la vivienda en zonas de vivienda tensionada

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 292,

Considerando lo siguiente:

- (1) La Unión se enfrenta a una crisis de asequibilidad de la vivienda que debilita la cohesión social y la competitividad al limitar la movilidad laboral y educativa, así como la igualdad de oportunidades. Si bien las personas más desfavorecidas de nuestra sociedad son las más afectadas por esta problemática, un número cada vez mayor de hogares de renta media tienen dificultades para acceder a una vivienda asequible.
- (2) El Dictamen del Comité Europeo de las Regiones sobre el papel de las ciudades y regiones en el Plan Europeo de Vivienda Asequible, aprobado el 13 de mayo de 2025, destaca la diversidad territorial de la crisis de la vivienda y la necesidad de un enfoque de base local que permita a los entes locales y regionales desarrollar respuestas adaptadas. También subraya que una de las soluciones al elevado coste de la vivienda estriba en aumentar la oferta edificando nuevas unidades, además de adaptar y renovar el parque de vivienda actual.
- (3) En las Conclusiones de la Presidencia sobre el futuro Plan Europeo de Vivienda Asequible, adoptadas el 1 de diciembre de 2025, se pedía a la Comisión Europea que prestara atención especial a las zonas y territorios con retos particulares a la hora de proporcionar viviendas asequibles, sostenibles y dignas y que estudiara cómo apoyar la labor de los Estados miembros, también a escala regional y local, para mantener y, en su caso, aumentar la oferta de viviendas asequibles, accesibles, seguras y sostenibles.
- (4) El Plan Europeo de Vivienda Asequible, adoptado por la Comisión el 16 de diciembre de 2025, estableció diez ámbitos clave de actuación en los que la Unión puede añadir valor y apoyar los esfuerzos de organismos del sector público y partes interesadas para ayudar a proporcionar viviendas asequibles, sostenibles y de calidad. El plan también indicaba la intención de la Comisión de ayudar a los organismos del sector público a determinar las zonas de vivienda tensionada y apoyarlas, respetando plenamente la subsidiariedad, en la adopción de medidas para proteger y promover la asequibilidad de las viviendas.
- (5) La Resolución del Parlamento Europeo sobre la crisis de la vivienda en la Unión Europea, con el objetivo de proponer soluciones para una vivienda digna, sostenible y asequible, adoptada el 10 de marzo de 2026, reconoció que la limitada oferta de viviendas es una de las principales causas de la crisis de la vivienda. Pidió a la Unión que alentara a los municipios y las regiones a fomentar la construcción y renovación de viviendas, así como la reconversión de edificios en sus zonas.
- (6) La propuesta de Recomendación del Consejo sobre la lucha contra la exclusión en materia de vivienda ⁽¹⁾, adoptada por la Comisión el 6 de mayo de 2026, tiene por objeto promover el diseño, la aplicación y la mejora de marcos estratégicos nacionales, regionales o locales para prevenir y abordar la exclusión en materia de vivienda. Se basa en políticas integradas, orientadas a la vivienda y centradas en las personas, e incluye recomendaciones sobre cómo impulsar la oferta de viviendas sociales y asequibles. La presente Recomendación complementa dicha propuesta al establecer medidas para aumentar la oferta de vivienda en zonas de vivienda tensionada.
- (7) La Recomendación del Consejo sobre la Nueva Bauhaus Europea, adoptada el 11 de mayo de 2026, insta a los Estados miembros a: i) dar prioridad a la renovación frente a la demolición innecesaria y la nueva construcción; ii) promover viviendas sociales y asequibles, evitando, si es posible, la expansión urbana y la concentración espacial de la pobreza; iii) cartografiar e incentivar la transformación de los edificios desocupados e infrautilizados; iv) racionalizar y acelerar los procedimientos de zonificación y concesión de autorizaciones de construcción, y v) abordar los obstáculos reglamentarios a la entrada en el mercado de métodos y materiales de construcción innovadores.

⁽¹⁾ COM(2026) 540 final, 6 de mayo de 2026.

- (8) La Alianza Europea de la Vivienda, puesta en marcha el 12 de mayo de 2026, reúne a los Estados miembros, las regiones, las ciudades y otras partes interesadas afectadas por la crisis de la vivienda en la Unión. Aprovechará los conocimientos especializados y las mejores prácticas en materia de vivienda de toda la Unión para facilitar el intercambio de conocimientos y el aprendizaje mutuo y ayudar a difundir los resultados de los estudios en curso y futuros. También será un valioso foro de intercambio sobre cuestiones pertinentes para la aplicación y el seguimiento de la presente Recomendación.
- (9) Las Conclusiones de la Presidencia adoptadas el 29 de junio de 2026 destacaron el impacto de las tendencias demográficas, como el éxodo rural, en la crisis de la vivienda y pidieron que se prestara especial atención a los territorios que sufren una presión sostenida en materia de vivienda, en los que la demanda supera constantemente la oferta, para adaptar mejor la oferta de vivienda a las necesidades locales.
- (10) Las presiones sobre la asequibilidad suelen ser mayores en las zonas urbanas y las zonas turísticas, incluidas las zonas rurales que experimentan una elevada presión turística, donde el desajuste entre la demanda y la oferta de vivienda es más significativo y da lugar a que la escasez de vivienda y los precios aumenten más rápidamente que los ingresos. Si bien los efectos de la crisis de la vivienda se dejan sentir con mayor intensidad en los grupos más desfavorecidos de la sociedad, la crisis también está afectando cada vez más a los hogares de renta media, en particular a aquellas personas que no pueden encontrar una vivienda adecuada en el mercado, como los trabajadores esenciales (por ejemplo, el personal del sector sanitario o el profesorado).
- (11) La propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un marco de medidas en los Estados miembros para salvaguardar la asequibilidad y la disponibilidad de la vivienda (Ley de Vivienda Asequible), adoptada por la Comisión el 9 de septiembre de 2026, establece normas sobre la determinación de las zonas de vivienda tensionada y sobre las medidas restrictivas adoptadas en dichas zonas por las autoridades competentes para salvaguardar la asequibilidad y la disponibilidad de la vivienda.
- (12) En las zonas de vivienda tensionada, las medidas destinadas a limitar el uso de viviendas como residencias no principales pueden contribuir a aliviar la situación a corto plazo. Sin embargo, a largo plazo, también es necesario aliviar el desajuste subyacente entre la oferta y la demanda abordando cuestiones como los cuellos de botella derivados de la zonificación, los códigos de construcción, los procedimientos de planificación y concesión de autorizaciones, incluida la capacidad administrativa, la limitada inversión pública, la escasez de mano de obra cualificada y el uso insuficiente del parque inmobiliario existente. Por lo tanto, el aumento de la oferta de vivienda, en particular de viviendas sociales y asequibles, puede ayudar a aliviar la presión sobre el mercado de la vivienda.
- (13) Los planes de aceleración de la vivienda deben complementar cualquier restricción relacionada con la vivienda adoptada con arreglo a la legislación nacional, regional o local. Pueden ayudar a determinar dónde y cuánta vivienda se necesita, especialmente viviendas sociales y asequibles, para fomentar barrios inclusivos, de renta mixta y accesibles. Cuando forman parte de un plan de desarrollo urbano integrado, pueden ayudar a: i) promover un desarrollo urbano compacto y orientado al transporte; ii) reducir la presión sobre las zonas de vivienda tensionada; iii) revitalizar las ciudades de menor tamaño; iv) reducir las necesidades de inversión de capital para la vivienda y las infraestructuras conexas; v) mejorar la resiliencia climática y medioambiental y la salud, y vi) facilitar el acceso a los servicios y las oportunidades. Pueden crear valor añadido a la hora de integrar y complementar las estrategias políticas y las iniciativas sectoriales existentes, incluidas las políticas pertinentes a escala de la Unión. Entre ellos figuran, por ejemplo, los planes nacionales de renovación de edificios de conformidad con la Directiva (UE) 2024/1275 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁾, los planes de movilidad urbana sostenible relacionados con el Reglamento (UE) 2024/1679 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽³⁾, la Recomendación del Consejo sobre la Nueva Bauhaus Europea, la propuesta de Recomendación del Consejo sobre la lucha contra la exclusión en materia de vivienda, los planes nacionales de adaptación al cambio climático o la Directiva (UE) 2025/2360 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁴⁾ relativa a la vigilancia y la resiliencia del suelo (Directiva de vigilancia del suelo) y sus principios de mitigación de la ocupación del suelo.

⁽²⁾ Directiva (UE) 2024/1275 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, relativa a la eficiencia energética de los edificios (DO L, 2024/1275, 8.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1275/oj>).

⁽³⁾ Reglamento (UE) 2024/1679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, relativo a las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la red transeuropea de transporte, y por el que se modifican el Reglamento (UE) 2021/1153 y el Reglamento (UE) n.º 913/2010 y se deroga el Reglamento (UE) n.º 1315/2013 (DO L, 2024/1679, 28.6.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1679/oj>).

⁽⁴⁾ Directiva (UE) 2025/2360 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de noviembre de 2025, relativa a la vigilancia y la resiliencia del suelo (Directiva de vigilancia del suelo) (DO L, 2025/2360, 26.11.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2025/2360/oj>).

- (14) La vivienda es una cuestión transversal en la que las responsabilidades se comparten entre los distintos niveles de gobierno y las distintas regiones geográficas. Algunas normas que rigen la oferta de vivienda pueden ser establecidas por los entes regionales y locales, mientras que la política de vivienda, incluidos los marcos estratégicos para luchar contra la exclusión en materia de vivienda, suele estar supervisada por una autoridad nacional. Por lo tanto, la cooperación entre los distintos niveles de gobernanza, así como entre todas las partes interesadas (incluidos los residentes), es fundamental para el éxito de las políticas y la mejora de la asequibilidad de la vivienda. Por el contrario, una gobernanza fragmentada de la vivienda puede obstaculizar el diseño, la aplicación y el seguimiento eficientes de las políticas y los proyectos de vivienda.
- (15) El diseño, la aplicación y el seguimiento de los planes de aceleración de la vivienda pueden fundamentarse en datos sobre la propiedad, el uso y la calidad de las viviendas (número de viviendas, viviendas ocupadas por sus propietarios, alquiler privado y social de larga duración, alquiler de corta duración, segundas residencias, edificios desocupados, uso de la energía), las tendencias de la demanda y la oferta de vivienda (dinámica de la población, desglosada en particular para grupos desfavorecidos, autorizaciones de construcción, viviendas iniciadas y viviendas terminadas), así como en datos sobre edificios o suelo adecuados para la promoción de viviendas. La Comisión Europea apoyará estos esfuerzos mejorando las estadísticas europeas relacionadas con la vivienda para seguir reforzando la elaboración de políticas basadas en la evidencia y los datos, como parte de la aplicación del Plan Europeo de Vivienda Asequible.
- (16) La vivienda por debajo del precio de mercado, entendida en la presente Recomendación como vivienda tanto asequible como social, tal como se define en la Decisión (UE) 2025/2630 de la Comisión ^(*), es fundamental para proporcionar, de manera rentable, la vivienda necesaria en zonas de vivienda tensionada para los hogares desfavorecidos o los grupos sociales menos favorecidos, incluidas las personas sin hogar, así como los hogares que no pueden acceder a la vivienda a precios de mercado. Sin embargo, en muchos Estados miembros la proporción de viviendas sociales y asequibles en el parque de viviendas sigue siendo muy baja o ha ido disminuyendo en los últimos años, mientras que los tiempos de espera para acceder a ellas han ido en aumento.
- (17) La Decisión (UE) 2025/2630 establece que las viviendas sociales y asequibles subvencionadas en el marco de los servicios de interés económico general deben estar disponibles como vivienda social durante un período mínimo de veinte años a partir del inicio de la prestación del servicio, para evitar la especulación. Esto no impide que las autoridades públicas adopten períodos más largos en función de consideraciones de política pública, como el mantenimiento de la vivienda por debajo del precio de mercado en zonas que experimenten aumentos de precios, por ejemplo, o períodos más cortos en circunstancias debidamente justificadas.
- (18) El aumento de la oferta de vivienda social y asequible suele tener un impacto positivo en el mercado de la vivienda. Más concretamente, se ha demostrado que la vivienda social y asequible tiene un efecto moderador en los precios del mercado privado y en los alquileres, y que apoya el desarrollo de proyectos de vivienda mixta al permitir la comercialización temprana. En algunos Estados miembros, los proveedores de vivienda social y asequible han estado a la vanguardia de los esfuerzos por modernizar, densificar y ampliar el parque inmobiliario existente, reduciendo así la huella ambiental global de los edificios y la pobreza energética.
- (19) Los proveedores de vivienda social y asequible existen en los Estados miembros bajo diversas formas jurídicas: entidades municipales, estatales o privadas, incluidas las de carácter cooperativo, los fideicomisos comunitarios de tierras, así como las entidades con beneficios limitados o sin ánimo de lucro. Algunos de estos proveedores, como los fideicomisos comunitarios de tierras y los proyectos de vivienda cooperativa o sin ánimo de lucro, carecen de reconocimiento jurídico en varios Estados miembros, lo que les impide acceder a ayudas públicas, en particular a la financiación y al suelo.
- (20) Los modelos que dependen de la separación de la propiedad del suelo y los edificios pueden reducir el coste inicial de la vivienda, haciendo que los proyectos sean más viables y asequibles. Las restricciones a la reventa garantizan que el suelo o la vivienda sigan siendo asequibles a pesar de los cambios en la propiedad. En el caso de las entidades públicas que conservan la propiedad de los terrenos o edificios, la posesión de dichos activos sirve como fuente de ingresos, que ascienden a varias veces el coste de adquisición durante un largo período, y también como garantía para otras inversiones.

(*) 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 (DO L, 2025/2630, 19.12.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2025/2630/oj>).

- (21) Los modelos que combinan viviendas sociales y asequibles responden a las necesidades de un grupo destinatario más amplio y pueden cobrar alquileres más elevados a algunos de sus inquilinos, manteniendo al mismo tiempo alquileres más bajos para los inquilinos en las situaciones más desfavorecidas, por lo que requieren menos apoyo público. Estas prácticas también favorecen la diversidad social tanto dentro de los proyectos de vivienda individuales como a nivel de barrio. Los fondos rotatorios garantizan que todos los rendimientos de los proyectos de vivienda se reinviertan en expansión, mantenimiento o renovaciones. A tal fin, y en particular en las zonas de vivienda tensionada, diversificar las modalidades de vivienda por debajo del precio de mercado puede ser una forma de responder a diversas necesidades sin ejercer una presión adicional sobre las finanzas públicas.
- (22) En toda la Unión, una parte significativa del parque de viviendas está desocupada, se utiliza como residencia no principal o sigue estando infrautilizada. Las oficinas desocupadas, los terrenos abandonados (suelo previamente urbanizado que actualmente está en desuso) y los sitios no utilizados dentro de las áreas urbanas son numerosos. Trabajar con edificios existentes bien situados a menudo requiere competencias y capacidades específicas e implica una mayor incertidumbre de costes en comparación con la construcción sobre terrenos no urbanizados previamente. A pesar de estos retos, diversos proyectos están demostrando la viabilidad financiera, técnica y jurídica de trabajar con edificios existentes, así como los beneficios sociales, económicos y medioambientales asociados.
- (23) La renovación del parque de viviendas existente, y en particular la renovación de la eficiencia energética, contribuye a mejorar la asequibilidad y salvaguardar la disponibilidad de viviendas sostenibles y de calidad. Para ello, aborda los retos derivados de los elevados costes de funcionamiento, así como del bajo rendimiento energético, el insuficiente bienestar térmico en verano y en invierno y la elevada vulnerabilidad climática de una parte significativa de las viviendas.
- (24) La renovación, la reconversión, las adaptaciones, la densificación, las ampliaciones o las subdivisiones de viviendas a veces pueden verse obstaculizadas o ralentizadas por normas de zonificación, códigos de construcción incoherentes, normas fiscales desfavorables para estos proyectos o leyes sobre copropiedad. Sin embargo, este mismo marco regulador también puede incentivar estos proyectos cuando se diseñan cuidadosamente. La fiscalidad de los edificios desocupados, cuando se basa en definiciones y métodos de detección claros, es un ejemplo de ello, ya que contribuye a la activación de los edificios desocupados. Los códigos de construcción pueden fomentar que los edificios no residenciales nuevos y las infraestructuras asociadas, como las estructuras de estacionamiento, se diseñen de manera que faciliten su futura reconversión en viviendas. Los gobiernos locales y los proveedores de vivienda social y asequible están creando regímenes voluntarios, como el intercambio de viviendas o el subarriendo para estudiantes, para hacer frente a la infraocupación.
- (25) Los mercados del alquiler, tanto a precios de mercado como por debajo de ellos, están poco desarrollados en algunos Estados miembros. Al mismo tiempo, algunas medidas fiscales, como la desgravación fiscal para los intereses hipotecarios, favorecen la ocupación por parte de los propietarios, pueden impulsar el aumento de los precios de la vivienda y obstaculizar el desarrollo y la asequibilidad del mercado privado del alquiler.
- (26) La combinación del aumento de la demanda de suelo (para uso residencial, comercial y terciario) con las restricciones de su uso, como las limitaciones de la densidad de vivienda, ha impulsado el aumento de los precios del suelo y la vivienda en toda la Unión. Por lo tanto, el control del suelo es fundamental para que los gobiernos locales puedan garantizar una disponibilidad suficiente de suelo edificable (incluidos los terrenos abandonados), orientar el desarrollo de sus ciudades hacia sus objetivos de planificación, como la vivienda social y asequible, y moderar los precios del suelo. La propiedad pública del suelo puede contribuir a reducir los riesgos y acelerar los plazos de los proyectos.
- (27) Las herramientas de política del suelo permiten a las autoridades públicas adquirir, gestionar, transformar suelo y edificios, así como ponerlos a disposición de promotores y proveedores de viviendas tanto públicos como privados. Las herramientas como los gravámenes y cargas para infraestructuras, las obligaciones de los promotores o las cargas por derechos de desarrollo permiten a las autoridades financiar infraestructuras relacionadas con la vivienda. Las autoridades pueden utilizar estas herramientas políticas directamente, o a través de agencias públicas de suelo, bancos de suelo o sociedades de desarrollo específicamente dedicados a este fin, que disponen de conocimientos técnicos y capacidad financiera específicos o en colaboración con grandes propietarios públicos de suelo, como hospitales o universidades.
- (28) La reducción del tiempo de concesión de autorizaciones y de la incertidumbre repercute positivamente en la oferta y el coste de la vivienda. La digitalización, las ventanillas únicas, los procedimientos acelerados, las reuniones previas a la solicitud y los plazos obligatorios para la concesión de permisos han demostrado ser eficientes en algunos casos a la hora de reducir de años a meses, o incluso semanas, el plazo para la concesión de autorizaciones. Una mayor adopción del modelado de información para la edificación, en particular para la concesión de autorizaciones, puede facilitar el uso de representaciones digitales compartidas de activos construidos en los procesos de diseño, construcción y operación, proporcionando una base fiable para las decisiones.

- (29) Las actuales normas de contratación pública de la Unión, en particular la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁹⁾, ofrecen flexibilidad para contratar rápidamente y adjudicar las ofertas teniendo en cuenta la calidad, la innovación y la sostenibilidad. Los acuerdos marco, especialmente con la reapertura de la competencia, pueden acelerar la adquisición de vivienda. Los compradores públicos también pueden elegir entre modelos con un contratista general y la subdivisión en lotes. Esta última opción facilita la participación directa de las pequeñas y medianas empresas. Los modelos con un contratista general facilitan la compra de viviendas prefabricadas. Permitir diferentes modelos de contratación pública promueve métodos de construcción innovadores, la rentabilidad y la sostenibilidad. Además, la reventa de suelo y edificios no está sujeta a las normas de contratación pública. Al aprovechar estas flexibilidades, las autoridades pueden acelerar la oferta de vivienda asequible.
- (30) Los métodos modernos de construcción, en particular para las renovaciones, la reconversión y las ampliaciones, tienen el potencial de reducir los costes, los residuos de construcción, las emisiones de carbono, los tiempos de construcción y las perturbaciones, especialmente si se implantan a gran escala en todo el mercado interior. Estos métodos son innovadores y tienden a ser más sostenibles, por ejemplo, mediante el uso de enfoques fuera del emplazamiento, modulares y prefabricados, y el uso de materiales de origen biológico, obtenidos de forma sostenible, descarbonizados y capaces de almacenar carbono. También pueden promover un enfoque del carbono basado en el ciclo de vida para la construcción de viviendas y mejorar la calidad, generando así beneficios sociales, económicos y medioambientales.
- (31) La vivienda asequible y social, así como la vivienda para estudiantes, pueden proporcionar una demanda de métodos modernos de construcción que sea previsible y suficiente para compensar los elevados costes de capital iniciales y los riesgos asociados, así como para aprovechar los beneficios de las economías de escala. Algunos Estados miembros exigen a sus proveedores que construyan un porcentaje mínimo de sus viviendas utilizando estos métodos.
- (32) La adopción generalizada de métodos modernos de construcción requiere la actualización de un gran número de códigos de construcción y el desarrollo de normas europeas armonizadas. Estos tendrán que incorporar enfoques modulares y prefabricados y reducir las diferencias en los requisitos técnicos entre los códigos de construcción en todo el mercado interior e incluso dentro de algunos Estados miembros. En este contexto, los Eurocódigos han influido significativamente en los métodos modernos de construcción al proporcionar un enfoque normalizado para el diseño, la construcción y las pruebas.
- (33) Se necesitan 150 000 millones EUR anuales adicionales, además de la financiación pública y las inversiones privadas actuales, para satisfacer las necesidades de vivienda durante la próxima década. La Unión apoya este objetivo y ya ha movilizado al menos 47 700 millones EUR de inversión relacionada con la vivienda en el actual marco financiero plurianual a través de los fondos de la política de cohesión, InvestEU, LIFE, el Programa para el Mercado Único y Horizonte Europa, así como a través de NextGenerationEU. Gracias a las flexibilidades e incentivos para la reprogramación de los fondos de la política de cohesión hacia una vivienda sostenible y asequible introducidos en el marco de la revisión intermedia de la política de cohesión, hasta la fecha se han propuesto inversiones adicionales por valor de 4 700 millones EUR, y se ha alentado a los Estados miembros y a las regiones a continuar reprogramando hacia la vivienda, junto con otras prioridades estratégicas de la UE, hasta el final del período de programación, en función de sus necesidades. El Fondo Social para el Clima también contribuirá a la mejora del parque de viviendas existente.
- (34) En el próximo marco financiero plurianual (2028-2034) se desbloquearán nuevas posibilidades de financiación para inversiones en la oferta de vivienda.
- (35) En toda la Unión, la financiación pública para proveedores de vivienda social y asequible se proporciona a través de diversos instrumentos, como subvenciones, préstamos en condiciones favorables, capital o garantías, pero también a través de instrumentos no financieros, como un acceso más barato al suelo. Estos diferentes instrumentos pueden combinarse eficazmente para ayudar a movilizar la financiación privada. Algunos Estados miembros han aplicado con éxito sistemas de financiación que movilizan el ahorro de los hogares. Esto ha supuesto utilizar cuentas de ahorro reguladas para conceder préstamos a largo plazo a proveedores de vivienda social y asequible o prestar apoyo público a la inversión minorista de proveedores de vivienda con beneficios limitados o sin ánimo de lucro, como parte de una estrategia de inversión diversificada.

⁽⁹⁾ Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (DO L 94 de 28.3.2014, p. 65, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj>).

- (36) Algunos bancos e instituciones nacionales y regionales de fomento están apoyando a los gobiernos locales y a los proveedores de vivienda social y asequible mediante préstamos en condiciones favorables a muy largo plazo para la adquisición de suelo y edificios. Esto puede distribuir los costes de adquisición a lo largo del tiempo y reforzar la viabilidad financiera de los proyectos, con beneficios significativos para la reconversión de terrenos abandonados.
- (37) La plataforma paneuropea de inversión para una vivienda asequible y sostenible fomenta la colaboración entre los organismos del sector público y los inversores privados para poner en común recursos y aumentar la inversión en la oferta de vivienda en toda la Unión. Proporciona acceso directo a información sobre oportunidades de financiación, mejores prácticas, estudios de caso y enfoques innovadores en todos los Estados miembros. Contribuye a desarrollar financiación y modelos de financiación modulables e innovadores y a promover la agregación de proyectos a través de un portal digital, un grupo de expertos y centros nacionales de financiación voluntaria.
- (38) Las medidas propuestas en la presente Recomendación están concebidas para beneficiar a los desarrolladores y proveedores privados, cooperativos y públicos en igualdad de condiciones, sin conceder acceso preferencial que pueda distorsionar la competencia entre ellos.

HA ADOPTADO LA PRESENTE RECOMENDACIÓN:

1. OBJETO

1. Respetando plenamente el principio de subsidiariedad, la presente Recomendación establece orientaciones basadas en pruebas y buenas prácticas en toda la Unión para que las autoridades competentes de los Estados miembros aborden los retos de asequibilidad de la vivienda en zonas de vivienda tensionada, o en riesgo de estarlo, mediante la promoción de respuestas de base local para aumentar la oferta de vivienda, centrándose en la vivienda por debajo del precio de mercado.

2. PLANES DE ACELERACIÓN DE LA VIVIENDA

2. En las zonas de vivienda tensionada y sus alrededores, se anima a las autoridades competentes a diseñar y aplicar un plan de aceleración de la vivienda, adaptado a las condiciones locales y regionales de la vivienda, o a integrar los aspectos pertinentes enumerados en el presente punto en los planes existentes, con el fin de impulsar la oferta de vivienda, prestando especial atención a la vivienda por debajo del precio de mercado.

3. Un plan de aceleración de la vivienda debe:

- a) abordar las recomendaciones específicas establecidas en los puntos 3 a 7 en beneficio tanto de los proveedores de vivienda privados como de los públicos;
- b) basarse en datos pertinentes y tener en cuenta la escasez de viviendas locales y las disparidades territoriales en la oferta de vivienda, en particular en el caso de la vivienda por debajo del precio de mercado y la vivienda para las personas jóvenes, incluidos los estudiantes y los aprendices;
- c) abarcar no solo la zona de vivienda tensionada, sino también las zonas de desplazamiento pendular y las zonas urbanas funcionales, cuando proceda, para incluir viviendas infrautilizadas que puedan hacerse más viables y atractivas mediante inversiones en transporte sostenible y accesible, contribuyendo a aliviar la presión sobre la zona de vivienda tensionada;
- d) garantizar las sinergias y la coordinación con otras políticas y estrategias, como las relativas a la lucha contra la exclusión en materia de vivienda, la construcción y la planificación urbana, la financiación, el turismo sostenible, el transporte y los servicios esenciales, la resiliencia climática y medioambiental y la salud, incluidos los criterios adaptativos y los escenarios climáticos, prestando especial atención a la resiliencia frente al calor y a las necesidades futuras de refrigeración, así como con las políticas de renovación energética a escala local y nacional;
- e) contar con el apoyo de recursos financieros y humanos suficientes.

4. Las autoridades competentes colaborarán estrechamente con los niveles de gobernanza y las partes interesadas pertinentes, incluidos los proveedores de viviendas públicos y privados y la ciudadanía, en el diseño, la aprobación, la aplicación y el seguimiento del plan de aceleración de la vivienda.

3. **ACCELERAR LA CONSTRUCCIÓN Y LA RENOVACIÓN MEDIANTE LA CONCESIÓN DE AUTORIZACIONES, LA CONTRATACIÓN PÚBLICA Y MÉTODOS MODERNOS DE CONSTRUCCIÓN**
5. En las zonas de vivienda tensionada, las autoridades competentes deben:
 - a) dar prioridad a los procesos de aprobación de viviendas sociales y asequibles;
 - b) dar prioridad a los procesos de aprobación de las renovaciones, en particular para las mejoras de la eficiencia energética, la adaptación, la ampliación y la reconversión de los edificios existentes hacia un uso residencial, y las subdivisiones, lo que incluye permitir desviaciones de las normas locales de zonificación cuando cumplan las normas sustantivas, la calidad y la sostenibilidad de los edificios y los barrios;
 - c) trabajar para fijar plazos máximos de tramitación de las decisiones de concesión de autorizaciones, teniendo en cuenta la capacidad administrativa local y la complejidad de los proyectos, aplicando plazos de concesión de autorizaciones de sesenta días cuando proceda, así como la aprobación tácita, cuando proceda, para determinadas fases de la concesión de autorizaciones;
 - d) fomentar una cultura de consulta y cooperación transparentes entre las autoridades responsables de la concesión de autorizaciones y los promotores de viviendas para acortar los plazos de concesión de autorizaciones y limitar la incertidumbre durante el procedimiento;
 - e) establecer sistemas digitales interoperables de concesión de autorizaciones con la introducción gradual de flujos de trabajo basados en el modelado de información para la edificación;
 - f) trabajará para convertir los requisitos de concesión de autorizaciones en formatos estructurados digitalmente, interoperables y legibles por máquina, dando prioridad a los ámbitos claramente definidos y medibles;
 - g) establecer openBIM como formato de presentación reconocido legalmente y promover el desarrollo de requisitos comunes interoperables en materia de datos y bibliotecas de normas compartidas en formato legible por máquina en todas las jurisdicciones nacionales;
 - h) introducir o aplicar procedimientos de resolución de litigios más rápidos y racionalizados, por ejemplo, mediante la aplicación, cuando sea jurídicamente viable, de restricciones y plazos permanentes para el control judicial de las decisiones.
6. Los poderes adjudicadores y las entidades responsables de la provisión de vivienda deben garantizar que sus proyectos de construcción utilicen las flexibilidades del marco de contratación pública de la Unión para la provisión rápida de viviendas de calidad, a través de las siguientes medidas:
 - a) exigir o permitir el uso de productos y métodos de construcción innovadores, como la prefabricación y la construcción fuera del emplazamiento;
 - b) utilizar métodos de contratación pública como los contratos marco y la contratación conjunta;
 - c) hacer uso de procedimientos acelerados;
 - d) hacer uso de los concursos arquitectónicos y las consultas del mercado durante la preparación del proyecto para informar a los poderes adjudicadores sobre las capacidades del mercado y cómo aprovecharlas para acelerar la contratación.
7. Las autoridades competentes deben:
 - a) apoyar la adquisición, por parte de los proveedores de vivienda, de viviendas construidas utilizando métodos modernos de construcción, también, cuando proceda, mediante el establecimiento de objetivos;
 - b) apoyar el desarrollo de normas europeas armonizadas para los productos de construcción sostenibles fuera del emplazamiento y los sistemas modulares en virtud del Reglamento (UE) 2024/3110 del Parlamento Europeo y del Consejo⁽⁷⁾ y modificar los códigos de construcción para garantizar una mayor convergencia de los requisitos técnicos en el mercado interior a fin de permitir un mayor uso y el suministro transfronterizo de métodos modernos de construcción;
 - c) promover el intercambio de mejores prácticas, en contextos nacionales, regionales y locales, apoyar enfoques basados en el rendimiento y hacer un uso más amplio de los Eurocódigos cuando proceda;

⁽⁷⁾ Reglamento (UE) 2024/3110 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2024, por el que se establecen reglas armonizadas para la comercialización de productos de construcción y se deroga el Reglamento (UE) n.º 305/2011 (DO L, 2024/3110, 18.12.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/3110/oj>).

- d) apoyar el desarrollo de proyectos de demostración locales con métodos modernos de construcción para dar a conocer tecnologías innovadoras sostenibles, generar confianza entre los inversores y las autoridades públicas y facilitar la formación y el intercambio de conocimientos.

8. Las autoridades competentes deben:

- a) promover la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional en el sector de la construcción, en particular en los ámbitos de la renovación y la reconversión, los métodos modernos de construcción, la adquisición y la agrupación de suelo y las capacidades digitales, también mediante la participación en las iniciativas pertinentes de la Unión en estos ámbitos;
- b) garantizar una capacidad administrativa suficiente, en particular a escala local y regional, incluida la asignación de recursos a las funciones de planificación urbana y concesión de autorizaciones, como las evaluaciones de seguridad y medioambientales, el apoyo a la mejora de las capacidades digitales y la oferta de soluciones centralizadas a las autoridades de menor tamaño;
- c) facilitar la prestación transfronteriza de servicios de renovación y construcción, en particular mediante el reconocimiento mutuo de las cualificaciones y la simplificación de los requisitos administrativos para las pequeñas y medianas empresas de construcción que operan en toda la Unión.

4. **AUMENTAR LA OFERTA DE VIVIENDAS POR DEBAJO DEL PRECIO DE MERCADO**

9. En las zonas de vivienda tensionada y sus alrededores, las autoridades competentes adoptarán todas las medidas necesarias para aumentar la proporción de viviendas en el parque de viviendas por debajo del precio de mercado, en particular mediante las siguientes medidas:

- a) reconocer legalmente a los diferentes proveedores públicos y privados de viviendas sociales y asequibles, y hacer pleno uso de la Decisión (UE) 2025/2630 para apoyarlos;
- b) establecer objetivos a nivel local relativos a la proporción de viviendas con precios inferiores a los de mercado dentro del parque de viviendas, a fin de satisfacer las necesidades detectadas, promover la diversidad social y evitar la segregación espacial;
- c) aplicar medidas adecuadas a nivel local, como la zonificación inclusiva, parcelas específicas o bonos de densidad en sus normas de zonificación local, a fin de alcanzar los objetivos de viviendas por debajo del precio de mercado;
- d) cuando dichas viviendas hayan sido o vayan a ser subvencionadas con recursos públicos, también en el contexto de los servicios de interés económico general, mantener la designación de las viviendas a tal efecto durante un período suficientemente largo, que cumpla al menos el mínimo de veinte años cuando así lo exija la Decisión (UE) 2025/2630, para responder a los retos de asequibilidad de la zona;
- e) crear modelos innovadores de vivienda por debajo del precio de mercado en zonas de vivienda tensionada, por ejemplo, modelos de arrendamiento público a largo plazo en los que las autoridades competentes mantengan la propiedad del suelo, mientras que los proveedores de viviendas sociales y asequibles financian, construyen y gestionan viviendas, o ampliar los grupos destinatarios para combinar diferentes niveles de alquileres y reducir la necesidad de financiación pública.

10. Cuando proceda, las autoridades competentes deben diseñar las medidas adoptadas para dar efecto al punto 9 de la presente Recomendación de manera que completen y se refuercen mutuamente los marcos estratégicos para luchar contra la exclusión en materia de vivienda aplicados en el marco de la futura Recomendación del Consejo sobre la lucha contra la exclusión en materia de vivienda.

5. **MEJOR USO Y ADAPTACIÓN DEL PARQUE INMOBILIARIO EXISTENTE**

11. En las zonas de vivienda tensionada y sus alrededores, las autoridades competentes deben analizar y, en caso necesario, revisar los instrumentos existentes:

- a) los códigos de construcción, las normas y las políticas de uso del suelo y zonificación para permitir, facilitar e incentivar las renovaciones, las mejoras de la eficiencia energética, las adaptaciones, la reconversión, la densificación, incluidas las ampliaciones y las subdivisiones de viviendas, garantizando al mismo tiempo la seguridad, la calidad, la accesibilidad y la sostenibilidad de los edificios y los barrios;

- b) los sistemas fiscales y la legislación en materia de alquiler, con vistas a hacer un mejor uso del parque inmobiliario existente, por ejemplo, incentivando el uso residencial a largo plazo de edificios desocupados en zonas de vivienda tensionada;
 - c) la legislación sobre copropiedad, para facilitar la toma de decisiones en materia de renovación, reconversión, ampliaciones o el cambio de uso de los inmuebles para destinarlos a vivienda.
12. Cuando el mercado del alquiler esté poco desarrollado, las autoridades competentes fomentarán el alquiler privado a precio de mercado y la promoción de edificios para el mercado del alquiler, con las salvaguardias adecuadas, por ejemplo, mediante:
- a) la reducción de las distorsiones fiscales entre las viviendas ocupadas por sus propietarios y las viviendas de alquiler,
 - b) el desarrollo de modelos de arrendamiento público en los que las autoridades competentes mantengan la propiedad del suelo, mientras que los operadores de viviendas financian, construyen y gestionan viviendas.
13. Para responder a la evolución de las necesidades de vivienda, las autoridades competentes deben:
- a) garantizar que la legislación en materia de alquiler y fiscalidad facilite el alquiler de habitaciones, en particular a los jóvenes, y especialmente a los estudiantes y aprendices;
 - b) apoyar los programas voluntarios de dimensionamiento, tanto en la vivienda privada como en la vivienda social y asequible, en colaboración con los proveedores.

6. INVERSIÓN EN SUELO Y EDIFICIOS

14. En las zonas de vivienda tensionada, las autoridades competentes crearán las herramientas necesarias y dedicarán los recursos y la capacidad administrativa necesarios para invertir en suelo y edificios destinados a vivienda, y en particular a viviendas por debajo del precio de mercado.
- a) Estas herramientas podrían permitir, cuando sea adecuado o necesario a nivel local para un proyecto determinado:
 - 1) la adquisición de suelo y edificios privados, o propiedad de otros organismos públicos, adecuados para la promoción de viviendas;
 - 2) la reordenación y reagrupación de suelos y edificios, también mediante procedimientos negociados;
 - 3) la separación de la propiedad del suelo y del edificio, de conformidad con el apartado 14, letra c);
 - 4) las restricciones a la reventa, incluso mediante cláusulas de limitación de las plusvalías, o la readquisición obligatoria;
 - 5) la contribución de los proveedores a los costes de las infraestructuras relacionadas con la vivienda a cargo de la autoridad competente.
 - b) Las autoridades competentes pueden crear agencias públicas de suelo, bancos de suelo o sociedades de desarrollo, y trabajar de forma voluntaria y negociada con otros propietarios públicos de suelo para llevar a cabo las adquisiciones, la rehabilitación o reconversión medioambiental y la cesión de suelo que sean necesarias.
 - c) Cuando las autoridades competentes pongan a disposición de los promotores o proveedores de viviendas el suelo y los edificios de su propiedad, deben conservar la propiedad a través de herramientas como los arrendamientos a largo plazo de suelo y edificios, o la separación de la propiedad del suelo y los edificios.
15. En el marco establecido por la Decisión (UE) 2025/2630, las autoridades competentes deben considerar el suministro de suelo, mediante arrendamiento o reventa, como un medio para apoyar a los proveedores de viviendas sociales y asequibles.

7. MOVILIZAR FONDOS Y FINANCIACIÓN

16. Las autoridades competentes deben movilizar inversiones públicas y privadas para promover la oferta de vivienda en zonas de vivienda tensionada y sus alrededores, en particular para viviendas por debajo del precio de mercado y viviendas asequibles para estudiantes y aprendices, en particular deben:
- a) crear centros nacionales, o coordinarse con ellos, en el marco de la plataforma paneuropea de inversión para una vivienda asequible y sostenible para apoyar el desarrollo y la financiación de proyectos de inversión a nivel local, en particular viviendas por debajo del precio de mercado y viviendas asequibles para estudiantes y aprendices, también mediante la prestación de asistencia técnica y el apoyo a la agrupación;

- b) utilizar plenamente la amplia gama de instrumentos de financiación de la Unión disponibles, en el marco financiero plurianual actual y futuro y el Fondo Social para el Clima, en particular a través de financiación combinada público-privada, como las opciones descritas en el modelo de instrumento financiero para una vivienda asequible ⁽⁸⁾ y las herramientas de reducción del riesgo para atraer capital público y privado adicional;
- c) explorar la creación de fondos rotatorios, que requieren la reinversión obligatoria de todos los beneficios en la prestación del servicio en cuestión, para los proveedores de viviendas sociales y asequibles, así como para las agencias públicas de suelo, los bancos de suelo y las sociedades de desarrollo;
- d) atraer y aumentar las inversiones privadas para proveedores de viviendas sociales y asequibles, en particular a través de asociaciones público-privadas, estructuras de coinversión y proyectos estructurados en torno a viviendas sociales mixtas, asequibles y a precio de mercado;
- e) desarrollar instrumentos de financiación específicos, como capital y deuda a muy largo plazo, para reconvertir terrenos abandonados o adquirir suelo y edificios con el fin de ampliar la vivienda por debajo del precio de mercado, en particular recurriendo a bancos e instituciones nacionales y regionales de fomento, al Banco de Desarrollo del Consejo de Europa, al Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y al Grupo del Banco Europeo de Inversiones para desarrollarlos;
- f) desarrollar instrumentos de financiación específicos para proyectos de renovación, reconversión, adaptación y subdivisión emprendidos por operadores privados, cooperativas, empresas de construcción y pequeñas y medianas empresas; también recurriendo a bancos e instituciones nacionales y regionales de fomento, al Banco de Desarrollo del Consejo de Europa, al Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y al Grupo del Banco Europeo de Inversiones para proporcionar esta financiación.

Hecho en Bruselas, el 9 de septiembre de 2026.

Por la Comisión
Dan JØRGENSEN
Miembro de la Comisión

⁽⁸⁾ Comisión Europea, SWD(2025) 78.