C/2025/5153

28.10.2025

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Vivienda asequible: ¿qué pueden hacer la política de cohesión, la agenda urbana y la sociedad civil para garantizar que la vivienda sea asequible para todas las personas?

(Dictamen de iniciativa)

(C/2025/5153)

Ponente: **Elena-Alexandra CALISTRU**

Coponente: **María del Carmen BARRERA CHAMORRO**

Asesores	Ioannis GRIGORIADIS (por la coponente) Maxime STAELENS (por el Grupo I)
Decisión de la Asamblea	23.1.2025
Base jurídica	Artículo 52, apartado 2, del Reglamento interno
Sección competente	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	4.7.2025
Aprobado en el pleno	17.7.2025
Pleno n.º	598
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	144/0/2

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) considera que la crisis de la asequibilidad de la vivienda no solo representa un reto social, sino también una grave amenaza económica para la competitividad de la UE, habida cuenta de que las presiones salariales a que se enfrentan las empresas reducen su competitividad internacional y contradicen el objetivo de la política de cohesión de crear economías regionales competitivas. Además, está creando mayores obstáculos al empleo, ya que los trabajadores y los proveedores de servicios esenciales se están viendo obligados a abandonar las zonas de coste elevado, lo que provoca escasez de personal en sectores cruciales como la sanidad, la educación y los servicios públicos. En última instancia, se trata de un factor de vulnerabilidad ante las perturbaciones —tal como se pudo observar durante la pandemia— que reduce la resiliencia que la política de cohesión aspira a impartir a los sistemas económicos regionales.

1.2. El CESE subraya que, para abordar la crisis de la vivienda, se requieren no solo más fondos, sino también enfoques de financiación más inteligentes. Con el déficit de inversión anual de 270 000 millones EUR detectado por el Banco Europeo de Inversiones (BEI), la transferencia de recursos en el marco de las actuales asignaciones de la política de cohesión es claramente insuficiente. A este respecto, el CESE considera que la política de cohesión debe servir como marco principal para coordinar los instrumentos complementarios, movilizando capital público y privado hacia soluciones de vivienda asequible, con el papel central del BEI en el desarrollo de instrumentos financieros adaptados a las diferentes necesidades regionales.

1.3. El CESE acoge con satisfacción la creación por parte de la Comisión del primer Grupo de Trabajo sobre la Vivienda y el nombramiento de un comisario de Vivienda para que elaboren un plan europeo de vivienda asequible. No obstante, este Grupo de Trabajo debe incluir a representantes de los Estados miembros, los entes locales, los interlocutores sociales, las organizaciones de profesionales liberales y otras organizaciones de la sociedad civil, a fin de garantizar que los objetivos en materia de vivienda se integren plenamente en las políticas de la UE, sobre la base de información y datos empíricos fiables que permitan medir el impacto de las medidas y aplicar los enfoques exitosos a mayor escala, especialmente a la luz de las necesidades urgentes de vivienda en toda Europa.

1.4. El CESE apoya la adopción de un marco global de la UE que defina la vivienda asequible a lo largo de todo el proceso (vivienda social, alquiler asequible, propiedad asequible) para proporcionar seguridad jurídica a las inversiones. También respalda la propuesta del Comité de las Regiones (CDR) de aumentar los recursos asignados al eje de actuación social de InvestEU y anima a los Estados miembros a reasignar los recursos no utilizados de sus planes nacionales de recuperación y resiliencia a instrumentos financieros centrados en la vivienda y gestionados por los entes locales.

1.5. El CESE considera esencial que las inversiones en vivienda asequible y sostenible sean una prioridad estratégica para los fondos de cohesión de la UE del período posterior a 2027, a través de un enfoque que incluya tanto la vivienda asequible como la vivienda social y mantenga al mismo tiempo las medidas de renovación. Tales enfoques deben adaptarse a los riesgos que plantea la crisis climática y promover viviendas que puedan resistir el impacto de dicha crisis, especialmente en las regiones y zonas más expuestas al cambio climático. La política de cohesión debe desempeñar un papel central en la consecución de los objetivos de la Agenda Urbana en materia de vivienda, en particular en las áreas metropolitanas, donde los problemas de asequibilidad son más acuciantes.

1.6. Al igual que el CDR, el CESE reconoce la importancia de un marco legislativo de la UE que contemple y haga frente a los retos que plantea la crisis de la vivienda. Para ello, es necesario subsanar las deficiencias normativas de la UE puestas de relieve en las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) que han limitado a los Estados miembros a la hora de financiar iniciativas de vivienda social y asequible.

1.7. El CESE acoge con satisfacción la creación de la plataforma de la UE sobre vivienda asequible, en la que participa el BEI, para impulsar la inversión privada sobre el terreno y los servicios de asesoramiento que abarcan todas las fases del ciclo de los proyectos y más allá. La plataforma debe promover los instrumentos financieros innovadores que hayan demostrado su eficacia en diferentes contextos regionales y facilitar la transferencia de conocimientos entre Estados miembros.

1.8. El CESE apoya la propuesta formulada en el primer informe de la Comisión de Desarrollo Regional (REGI) del Parlamento Europeo de que los préstamos, las garantías y los fondos propios destinados a la vivienda asequible no sean considerados deuda de los Estados a efectos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y del Semestre Europeo.

1.9. Asimismo, considera que las normas en materia de ayudas estatales y las definiciones de los servicios de interés económico general (SIEG) imponen restricciones a la inversión pública en vivienda asequible que vaya más allá de la vivienda social estrictamente definida. Por consiguiente, el CESE recomienda una revisión urgente de estas normas para permitir una intervención pública más eficaz a través de los instrumentos de cohesión.

1.10. El CESE considera que los instrumentos financieros que reciclan los rendimientos a efectos de reinversión pueden crear mecanismos de financiación sostenibles para la vivienda que vayan más allá de los ciclos de programación. Apoya también la propuesta del CDR de ampliar el marco de los instrumentos financieros de la política de cohesión para adaptarse mejor a las inversiones en vivienda, prestando especial atención a los fondos de desarrollo urbano sostenible.

1.11. El CESE espera que el próximo marco financiero plurianual (MFP) reconozca explícitamente la vivienda como un factor de competitividad económica y la incluya en el ámbito de aplicación del Fondo Europeo de Competitividad, vinculando las medidas en materia de vivienda a la eficiencia del mercado laboral y al desarrollo de ecosistemas de innovación.

1.12. El CESE considera que las políticas nacionales y de la UE destinadas a promover el crecimiento económico a través del turismo o el desarrollo inmobiliario deben tener en cuenta sus posibles efectos en los mercados locales de la vivienda y adoptar las medidas adecuadas para proteger el derecho a una vivienda asequible y digna.

1.13. Es muy importante que el CESE tenga en cuenta la experiencia y las mejores prácticas de los entes nacionales, regionales y locales comprometidos con el desarrollo de la vivienda social asequible en toda la Unión Europea. La política finlandesa «Housing First» (La vivienda primero) es un excelente ejemplo de cómo se puede reducir el problema del sinhogarismo y mejorar significativamente las condiciones de vivienda de los grupos vulnerables.

1.14. En este contexto, el CESE subraya que la vivienda asequible debe ser vista como una piedra angular del modelo social europeo, en el que la Unión Europea y sus Estados miembros apliquen políticas que hagan que la vivienda sea asequible, sostenible y accesible para todos en cuanto que derecho social fundamental que ha de ser un punto de referencia para todas las políticas económicas y sociales y, por tanto, una parte cada vez más importante de la política de cohesión. Para contribuir a la consecución de los objetivos de la política de cohesión, el CESE estima que la UE debe confiar más activamente en los interlocutores sociales como catalizadores clave del cambio, especialmente teniendo en cuenta su presencia operativa tanto a escala nacional como de la UE.

2. **Contexto del Dictamen**

2.1. La UE se enfrenta a una crisis generalizada de asequibilidad de la vivienda y, aunque los Estados miembros tienen competencias para garantizar la asequibilidad de la vivienda y existen diferencias a escala nacional, se trata de una crisis a escala europea con profundas implicaciones para la cohesión territorial y el desarrollo económico. Los precios de la vivienda y los alquileres aumentaron un 48 % por término medio entre 2015 y 2023, superando significativamente el crecimiento de los ingresos. En 2023, los costes de la vivienda superaron el 40 % de la renta disponible en el 10,6 % de los hogares urbanos y el 7 % de los hogares rurales (Eurostat, 2024) ([1]). El proyecto House4All de la Red Europea de Observación para el Desarrollo y la Cohesión Territorial (ESPON) pone de manifiesto notables disparidades territoriales en cuanto a la asequibilidad de la vivienda entre las regiones, ya que tanto los centros urbanos como las zonas con desventajas geográficas permanentes se enfrentan a serias dificultades ([2]).

2.2. La asequibilidad de la vivienda es un concepto multidimensional que va más allá del coste del alquiler o las cuotas de una hipoteca. Abarca una amplia gama de factores que afectan a la capacidad de los hogares para acceder a una vivienda adecuada y mantenerla, entre ellos las facturas de la energía —también la eléctrica—, los costes de renovación y mantenimiento, los elementos de accesibilidad y la disponibilidad de transporte y servicios de interés general. Del lado de la oferta, la asequibilidad de la vivienda también está vinculada a la disponibilidad de unidades habitacionales adecuadas. Dado que los costes varían considerablemente dentro de la UE en función del tipo de vivienda, la eficiencia energética, la ubicación geográfica y los niveles de ingresos, los retos en materia de asequibilidad no son uniformes en toda la UE; reflejan los diferentes regímenes nacionales de vivienda, las diferencias entre las zonas urbanas y rurales y las condiciones económicas locales, que requieren respuestas políticas de base local en lugar de una solución única.

2.3. Esta crisis de asequibilidad de la vivienda tiene consecuencias económicas de gran alcance que inciden de forma directa en los objetivos de la política de cohesión:

— limita la movilidad laboral, impidiendo que los trabajadores se trasladen a regiones con mejores oportunidades económicas;

— reduce la productividad económica debido a una asignación inadecuada del capital humano y a unos tiempos de desplazamiento excesivos;

— agrava la polarización territorial entre las regiones de alto crecimiento y las que sufren presión demográfica;

— desvía la renta de los hogares de otras actividades económicas productivas, menoscabando los multiplicadores económicos locales;

— crea obstáculos para acceder a oportunidades educativas y de empleo, lo que afecta especialmente a la juventud;

— amplía las brechas de desigualdad social, como muestra que el número de personas sin hogar haya aumentado considerablemente y cada vez haya más europeos que no pueden permitirse una vivienda digna y viven en condiciones inaceptables;

— afecta especialmente a determinados grupos sociales vulnerables que siguen teniendo una capacidad de adaptación a las cambiantes normas del mercado de la vivienda bastante limitada, así como a los hogares de renta media; también a causa de la escasez de viviendas accesibles para las personas con discapacidad y las personas mayores.

2.4. La política de cohesión ha apoyado cada vez más las intervenciones en materia de vivienda desde 2007. En el período de programación 2021-2027 se han asignado aproximadamente 6 500 millones EUR a la eficiencia energética en la vivienda, junto con inversiones en energías renovables, adaptación al cambio climático y vivienda social a través de diversos objetivos de la política. Sin embargo, abordar los actuales retos de la vivienda requiere un enfoque más estratégico y global.

([1]) El aumento del coste de la vivienda en la Unión Europea: (infografía): https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20241014STO24542/rising-housing-costs-in-the-eu-the-facts-infographics#:~:text=If%20housing%20costs%20are%20above,40%25%20of%20their%20disposable%20income.

([2]) [HOUSE4ALL] Acceso a una vivienda asequible y de calidad para todas las personas: https://www.espon.eu/projects/access-affordable-and-quality-housing-all-people-house4all.

2.5. El presente Dictamen tiene por objeto examinar cómo la política de cohesión puede abordar de manera más eficaz los retos que plantea la asequibilidad de la vivienda, a fin de promover la consecución de sus objetivos fundamentales de cohesión económica, social y territorial; explora cómo las inversiones estratégicas en vivienda pueden estimular el desarrollo económico regional, aumentar la competitividad, mejorar la eficiencia del mercado laboral y reducir las disparidades territoriales, y ofrece recomendaciones concretas para mejorar la eficacia de los instrumentos existentes en lo que queda del período 2021-2027 y para desarrollar un enfoque más global de la vivienda asequible en el marco de la política de cohesión posterior a 2027.

3. **Observaciones generales**

3.1. El CESE entiende que la vivienda social asequible debe considerarse una piedra angular del modelo social europeo. La Unión Europea, sus Estados miembros y los entes locales y regionales deben aplicar políticas que hagan que la vivienda social sea asequible, sostenible y accesible para todos aquellos que la necesiten. Del mismo modo, para hacer frente a esta crisis, es necesario acelerar y aumentar la construcción de vivienda asequible e incrementar la oferta de vivienda de alquiler. A tal fin, el CESE considera adecuado explorar técnicas que permitan no solo la rápida construcción de vivienda asequible, sino también la reducción de los costes de la vivienda.

3.2. El CESE señala que, si bien la vivienda asequible y sostenible es un derecho social fundamental, la asequibilidad de la vivienda es una cuestión crítica de infraestructura económica y no únicamente un problema de bienestar social. Cuando los costes de la vivienda superan el crecimiento de la renta, se socava el principio económico fundamental de la movilidad laboral —piedra angular del mercado único de la UE—, lo que crea ineficiencias del mercado que se propagan por toda la economía europea. La vivienda es a la vez causa y consecuencia de las disparidades territoriales, y los patrones de asequibilidad ponen de manifiesto una geografía desigual que refuerza la divergencia económica entre las regiones europeas ([3]).

3.3. Si bien la política de construcción y alquiler de vivienda sigue siendo competencia de los Estados miembros en virtud del principio de subsidiariedad, la UE influye en el sector a través de la legislación en materia de competencia y sus excepciones (legislación sobre ayudas estatales de carácter social, SIEG). La tarea de la Comisión Europea consiste en crear un marco adecuado que permita a los entes nacionales y regionales luchar eficazmente contra la crisis de la vivienda y al mismo tiempo respete la diversidad de las necesidades locales y los retos demográficos.

3.4. El CESE subraya que, para abordar la crisis de la vivienda, se requieren no solo más fondos, sino también enfoques de financiación más inteligentes. Con el déficit de inversión anual de 270 000 millones EUR detectado por el BEI, la transferencia de recursos en el marco de las actuales asignaciones de la política de cohesión es claramente insuficiente. La política de cohesión debe servir como marco principal para coordinar los instrumentos complementarios, movilizando capital público y privado hacia soluciones de vivienda asequible, con el papel central del BEI en el desarrollo de instrumentos financieros adaptados a las diferentes necesidades regionales.

3.5. El CESE acoge con satisfacción la creación por parte de la Comisión del primer Grupo de Trabajo sobre la Vivienda y el nombramiento de un comisario de Vivienda para que elaboren un plan europeo de vivienda asequible. No obstante, este Grupo de Trabajo debe incluir a representantes de los Estados miembros, los entes locales, los interlocutores sociales, las organizaciones de profesionales liberales y otras organizaciones de la sociedad civil, el CESE y el CDR, a fin de garantizar que los objetivos en materia de vivienda se integren plenamente en las políticas de la UE. La Comisión debe llevar a cabo una evaluación exhaustiva de la manera en que el actual gasto de cohesión repercute en los mercados de la vivienda, basándose en el innovador trabajo de seguimiento de la ESPON para desarrollar un cuadro de indicadores de asequibilidad global que haga un seguimiento de los resultados económicos y territoriales.

3.6. El CESE apoya la adopción de un marco global de la UE que aclare el continuo de la vivienda (vivienda social, alquiler asequible, propiedad asequible) para dotar de seguridad jurídica a las inversiones, si bien una definición concreta debería dejar margen a las particularidades a escala de los Estados miembros. También respalda la propuesta del Comité de las Regiones de aumentar los recursos asignados al eje de actuación social de InvestEU y anima a los Estados miembros a reasignar los recursos no utilizados de sus planes nacionales de recuperación y resiliencia a instrumentos financieros centrados en la vivienda y gestionados por los entes locales.

([3]) ¿Cuántos meses de sueldo se necesitan para comprar una casa en Europa?: https://www.euronews.com/business/2024/12/27/how-many-months-of-salary-do-you-need-to-buy-a-house-in-europe.

3.7. El CESE considera que las políticas nacionales y europeas destinadas a promover el crecimiento económico a través del turismo o el desarrollo inmobiliario deben tener en cuenta sus posibles efectos en los mercados locales de la vivienda y adoptar las medidas adecuadas para proteger el derecho a una vivienda asequible y digna.

4. **Observaciones específicas**

Competitividad económica y movilidad laboral

4.1. La crisis de asequibilidad de la vivienda no solo representa un reto social que se añade a otros retos, como los demográficos —entre ellos el envejecimiento de la población—, sino también una importante amenaza de índole económica a la competitividad de la UE. Tal como se destaca en el noveno informe sobre la cohesión ([4]), los costes de la vivienda se están convirtiendo en una carga cada vez mayor que ralentiza el crecimiento económico general y el desarrollo local. Del mismo modo, las regiones que adolecen de fuga de cerebros a menudo carecen de opciones de vivienda asequible para los jóvenes profesionales y los trabajadores cualificados, lo que perpetúa ciclos de declive económico a pesar de otras intervenciones de la política de cohesión destinadas a invertir estas tendencias.

4.2. La competitividad empresarial está sufriendo, ya que las empresas situadas en zonas donde la vivienda es costosa se enfrentan a presiones salariales que reducen su competitividad internacional y contradicen el objetivo de la política de cohesión de crear economías regionales competitivas. La productividad se ve aún más mermada por los largos desplazamientos diarios debidos a problemas de asequibilidad de la vivienda en los centros urbanos, con efectos negativos mensurables en la producción económica regional y una huella de carbono considerable. Los costes de la vivienda superan el 40 % de la renta de los hogares, lo que ralentiza el crecimiento económico general y el desarrollo de las empresas locales, además de reducir la eficacia de otras inversiones de la política de cohesión para estimular la actividad económica.

4.3. La crisis de la vivienda crea obstáculos al empleo, ya que los trabajadores y proveedores de servicios esenciales no pueden hacer frente a los precios de las zonas de alto coste, lo que genera escasez de personal en sectores cruciales como la salud, la educación, los servicios de interés general y los servicios públicos. La innovación se ve limitada, ya que los jóvenes empresarios y los trabajadores de empresas emergentes no pueden permitirse vivir en los centros de innovación, lo cual resulta contrario al énfasis de la política de cohesión en la innovación y la especialización inteligente como motores de la convergencia regional. La carga que supone el coste de la vivienda está haciendo que los hogares y las economías regionales sean más vulnerables a las perturbaciones económicas, tal como se puso de manifiesto durante la pandemia, lo que socava la resiliencia que pretende fomentar la política de cohesión.

Cohesión territorial y desarrollo regional

4.4. La crisis de la vivienda se manifiesta de forma diferente en los distintos territorios europeos, y los datos de House4All de la ESPON revelan marcadas disparidades entre los centros urbanos, las regiones periféricas y las zonas rurales. Estas diferencias reflejan y refuerzan patrones más amplios de desigualdad territorial que la política de cohesión pretende abordar. La reciente crisis del coste de la vida ha amplificado significativamente el alcance de los retos en materia de vivienda, que ya no se limitan a la vivienda social tradicional, sino que afectan también a la vivienda asequible para los hogares de renta media, especialmente en los polos de crecimiento económico y las áreas metropolitanas. La política de cohesión debe servir como instrumento clave para hacer avanzar las recomendaciones del Pacto de Ámsterdam, en particular en lo que respecta a la mejora de los marcos reglamentarios y los modelos de financiación de la vivienda asequible en zonas urbanas.

4.5. La concentración de la actividad económica en los centros urbanos ha ejercido presión sobre la vivienda en esas zonas; al mismo tiempo, las propiedades situadas en regiones en proceso de despoblación se han ido quedando vacantes, reforzando así la polarización territorial. Las dificultades en relación con la asequibilidad afectan ahora a los hogares de renta media en zonas de crecimiento, mientras que las zonas rurales se enfrentan a un deterioro de la calidad de la vivienda a pesar de unos precios más bajos. Las islas, las regiones montañosas y las regiones ultraperiféricas se enfrentan a retos específicos relacionados con la escasez de terreno y la presión turística que requieren una atención especial en virtud del artículo 174 del TFUE, al igual que sucede con las regiones transfronterizas debido al carácter único de la dinámica de sus mercados de la vivienda.

([4]) https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion9/9CR_Report_FINAL.pdf.

4.6. Los problemas de asequibilidad de la vivienda trascienden los límites administrativos de las ciudades y se extienden a las áreas urbanas funcionales, lo que requiere enfoques metropolitanos coordinados. El énfasis de la Agenda Urbana en la gobernanza multinivel sienta las bases para tales enfoques. Las ciudades de tamaño medio ofrecen posibles soluciones a la crisis de la vivienda si cuentan con el apoyo de inversiones y conectividad adecuadas y con servicios de interés general, proporcionando así opciones de vivienda más asequibles sin dejar de ofrecer oportunidades económicas; esto, que constituye un recurso infrautilizado en las estrategias de desarrollo territorial, es una posible válvula de escape para los mercados metropolitanos de vivienda sobrecargados.

4.7. La escasez más aguda de vivienda asequible se concentra en los polos de crecimiento metropolitanos con éxito económico. Paradójicamente, el crecimiento económico suele empeorar la asequibilidad de la vivienda en estas zonas, menoscabando la propia prosperidad que genera al excluir a los trabajadores esenciales y crear condiciones de vida insostenibles para los hogares de renta media. Las regiones con gran afluencia turística se enfrentan a presiones únicas generadas por las segundas residencias y los alquileres de corta duración que crean graves problemas de asequibilidad para los residentes locales, lo que socava la cohesión social y la sostenibilidad económica ([5]).

4.8. La atracción de inversiones en el sector inmobiliario a través de programas de «visados de oro» ha demostrado tener efectos perjudiciales significativos en algunos segmentos del mercado inmobiliario de varios Estados miembros ([6]).

4.9. El sinhogarismo está suscitando una gran preocupación social, pues afecta cada vez más a trabajadores sin ingresos suficientes para costearse una vivienda, que se están convirtiendo en el grupo de personas sin hogar que más rápidamente crece en Europa ([7]). El CESE, en un Dictamen aprobado en diciembre de 2023 ([8]), ha pedido la adopción de una estrategia de la UE para las personas sin hogar que supondría la integración de la Plataforma Europea para Combatir el Sinhogarismo en el Semestre Europeo, lo que ha sido respaldado por una Recomendación del Consejo. Se requieren diversas modalidades habitacionales que hagan posible la mezcla social, así como una negociación colectiva más eficaz para garantizar unos salarios dignos.

4.10. A fin de mantener la asequibilidad a largo plazo, deben tenerse muy en cuenta la experiencia y las mejores prácticas de los entes nacionales, regionales y locales comprometidos con el desarrollo de la vivienda social asequible en toda la UE. A este respecto cabe destacar el modelo francés, en el que la financiación privada procedente de cuentas de ahorro individuales se utiliza para conceder préstamos a largo plazo y sin intereses para vivienda social, que se mantiene a un precio bajo de forma permanente. En el modelo danés, la financiación privada se utiliza en fondos rotatorios para el mantenimiento y la renovación de vivienda social, que también se mantiene asequible de forma indefinida. La política finlandesa «Housing First» es un excelente ejemplo de cómo se puede reducir el problema del sinhogarismo y mejorar significativamente las condiciones de vivienda de los grupos vulnerables ([9]). El CESE insta a los Estados miembros a que, consecuentemente, asuman los compromisos de la Declaración de Lisboa e integren el enfoque de «la vivienda primero» en sus estrategias nacionales.

Inversión e instrumentos financieros

4.11. Como se destaca en los documentos preparatorios, en la actualidad la política de cohesión asigna alrededor de 7 500 millones EUR a las inversiones relacionadas con la vivienda, que con la cofinanciación nacional ascienden a 10 500 millones EUR. La propuesta del comisario Raffaele Fitto de duplicar la inversión en la política de cohesión en vivienda asequible representa una oportunidad significativa, pero para maximizar el impacto se requieren enfoques financieros innovadores y la asignación estratégica de recursos en el marco de la política de cohesión. Los fondos deben ser sólidos desde el punto de vista financiero y también accesibles para las empresas públicas de vivienda social y los proveedores de viviendas sin ánimo de lucro, entre ellos las cooperativas y las asociaciones de viviendas. El Informe de inversiones del BEI estima que existe un déficit de inversión anual en vivienda asequible de 270 000 millones EUR y afirma que, solo este año, ha quedado sin construir un millón de viviendas y que Europa necesita renovar cinco millones de viviendas al año. Aunque la política de cohesión por sí sola no puede compensar este déficit, debe servir como principal marco de coordinación para movilizar recursos adicionales, con un papel importante del BEI y de los bancos nacionales de fomento como socios financieros ([10]).

([5]) *Cities start fighting rental crisis triggered by overtourism*: https://www.dw.com/en/cities-start-fighting-rental-crisis-triggered-by-overtourism/a-70228085.

([6]) *Greek Real Estate Market Not Happy with Golden Visa Program Changes*: https://news.gtp.gr/2024/10/24/greek-real-estate-market-not-happy-with-golden-visa-program-changes/.

([7]) *9th Overview of housing exclusion in Europe*: https://www.feantsa.org/public/user/Activities/events/2024/9th_overview/Executive_summary.pdf.

([8]) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo — Por un marco de la UE que afronte el problema de las personas sin hogar sobre la base del principio de «primero, la vivienda» (Dictamen de iniciativa) (DO C, C/2024/1567, 5.3.2024, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/1567/oj?locale=es);

([9]) Finlandia: https://housingfirsteurope.eu/country/finland/.

([10]) Proyecto de informe sobre las actividades financieras del Banco Europeo de Inversiones: informe anual 2024: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ECON-PR-770192_EN.pdf.

4.12. Las inversiones en vivienda asequible, accesible y sostenible deben ser una prioridad estratégica para los fondos de cohesión de la UE del período posterior a 2027, con un enfoque que integre la vivienda asequible además de la vivienda social y mantenga al mismo tiempo las intervenciones de renovación. Asimismo, la accesibilidad debe ser un requisito en todas las inversiones para renovar o construir edificios nuevos, en todas las iniciativas en el ámbito de la eficiencia energética, y en las políticas destinadas a lograr edificios más sostenibles. Las inversiones deben también centrarse en la readaptación de las viviendas existentes con el fin de hacerlas accesibles en la medida de lo posible, y cubrir el coste de elementos adicionales que permitan a las personas con discapacidad hacer pleno uso de sus hogares y superar cualquier obstáculo estructural. La financiación de la política de cohesión podría vincularse a la propiedad pública de los terrenos o a las cooperativas sin ánimo de lucro. El ámbito de la política de cohesión podría ampliarse para incluir en él a las cooperativas de compra común de tierras y los modelos de vivienda basados en el coste que operen a nivel nacional. Estos enfoques deben adaptarse a los riesgos que plantea la crisis climática y también promover viviendas que puedan resistir el impacto de dicha crisis, especialmente en las regiones y zonas más expuestas al cambio climático.

4.13. Al igual que el CDR, el CESE reconoce la importancia de un marco legislativo de la UE que contemple y haga frente a los retos que plantea la crisis de la vivienda. Para ello, es necesario subsanar las deficiencias normativas de la UE puestas de relieve en las sentencias del TJUE ([11]), que han impuesto límites a los Estados miembros a la hora de financiar iniciativas de vivienda social y asequible. Sin instrumentos jurídicos claros, la especulación en los mercados de la vivienda sigue en aumento. Del mismo modo, y paralelamente, debe abordarse la transparencia en las transacciones inmobiliarias y limitarse el uso de visados de oro.

4.14. Uno de los principales obstáculos a la financiación radica en la inseguridad jurídica respecto a las normas de la UE sobre ayudas estatales para invertir fondos en vivienda asequible, debido a la definición restrictiva del término «vivienda social». Acogemos con satisfacción el compromiso de la Comisión Europea de revisar las normas sobre los servicios de interés económico general e incluir una definición de «vivienda asequible» que responda a las características específicas de los Estados miembros y también a la necesidad de una mejor definición de vivienda social ([12]). Es preciso que dichas definiciones se apliquen de manera generalizada en los programas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo de Cohesión. El CESE considera que una herramienta clave para superar la crisis de la vivienda asequible es aprovechar las sinergias y la combinación de instrumentos financieros procedentes de los diferentes tipos de fondos de forma conjunta para garantizar que todo el mundo tenga acceso a una vivienda asequible.

4.15. Los fondos del FEDER, el Fondo de Cohesión y el FSE+ también podrían destinarse a la vivienda asequible, si bien es necesaria una revisión ([13]) del FEDER y de los Reglamentos sobre cohesión y transición justa, además del FEDER+, a fin de garantizar que proporcionen un mayor apoyo a la inversión, se centren en el aumento de la eficiencia energética y en las opciones de vivienda asequible y estudien cómo optimizar tanto la aplicación de fuentes de energía renovables a nuevos proyectos de construcción como la puesta a disposición de terrenos.

4.16. El CESE acoge con satisfacción los planes de creación de una plataforma paneuropea de inversión para una vivienda asequible y sostenible para, con la participación del BEI, sacar el máximo partido a la inversión privada sobre el terreno y a los servicios de asesoramiento de la ciudadanía y las regiones, que abarquen la totalidad de las fases del ciclo del proyecto y, aún más allá, en estrecha colaboración con el BEI y los entes locales, un instrumento capaz de subsanar la probada ineficacia de las políticas nacionales a la hora de potenciar la financiación del mercado de la vivienda ([14]). A este respecto, el CESE considera que debe aplicarse un tipo de interés del 0 % a los préstamos del BEI para vivienda social. La eficacia sería aún mayor si, junto con esta medida y tal como se pide en un Dictamen reciente del CESE ([15]) y en el primer informe de la Comisión de Desarrollo Regional (REGI) del Parlamento, los préstamos, las garantías y los fondos propios para vivienda asequible no se considerasen deuda de los Estados a efectos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y del Semestre Europeo.

4.17. Dado que la vivienda es una competencia nacional, el CESE recomienda que los fondos se utilicen estratégicamente para potenciar la eficiencia. A este respecto, deben asignarse fondos de la Comisión Europea para mejorar la transparencia y evaluar las necesidades. Se necesitan datos claros sobre las asignaciones, ya que la información actual se basa principalmente en proyectos, en lugar de facilitar una visión global de las asignaciones para vivienda en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR).

([11]) Asunto T-202/10: Recurso interpuesto el 29 de abril de 2010 — Stichting Woonlinie y otros/Comisión (DO C 179 de 3.7.2010, p. 50).

([12]) Ayudas estatales – Revisión de las normas sobre los servicios de interés económico general, Comisión Europea —https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14708-State-aid-revision-of-the-rules-on-services-of-general-economic-interest_en.

([13]) https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10014-2025-INIT/es/pdf.

([14]) La Comisión Europea y el Grupo BEI sientan las bases de una nueva plataforma paneuropea de inversión para una vivienda asequible y sostenible: https://www.eib.org/fr/press/all/2025-123-eib-group-and-european-commission-lay-foundations-for-a-new-pan-european-investment-platform-for-affordable-and-sustainable-housing.

([15]) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo — Viviendas sociales dignas, sostenibles y asequibles en la UE (Dictamen de iniciativa) (DO C, C/2025/771, 11.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/771/oj).

4.18. La política de vivienda de la UE solo puede funcionar si se basa en datos fiables. Se requiere una herramienta estadística a escala de la UE que contenga todos los datos clave y operativos necesarios para desarrollar, aplicar y supervisar la política de vivienda. Tal herramienta debe desarrollarse y optimizarse a escala de la UE para que proporcione todos los datos pertinentes y operativos esenciales para la elaboración, la aplicación y el seguimiento de las políticas de vivienda, con el fin de mejorar la transparencia y ayudar a combatir la especulación y el blanqueo de capitales en el mercado de la vivienda, que han supuesto un problema durante la última década.

4.19. Muchas regiones, especialmente aquellas con una capacidad financiera y administrativa menos desarrollada, tienen dificultades para hacer un uso eficaz de los fondos de cohesión disponibles para la vivienda. Este reto de absorción requiere una asistencia técnica específica y un desarrollo de capacidades que vayan más allá de lo que se ofrece actualmente. El enfoque de «financiación combinada» propuesto por el BEI para movilizar fondos de cohesión para proyectos de vivienda representa una solución prometedora, pero requiere simplificación y normalización para aumentar su adopción.

4.20. Las normas sobre ayudas estatales y las definiciones de los SIEG imponen limitaciones a la inversión pública en vivienda asequible más allá de la vivienda social estrictamente definida. Estas normas requieren una revisión urgente que posibilite una intervención pública más eficaz a través de los instrumentos de cohesión.

4.21. El sector de la vivienda requiere productos financieros innovadores que puedan aprovechar los limitados recursos públicos para atraer capital privado y garantizar al mismo tiempo la asequibilidad a largo plazo. Las capacidades de ingeniería financiera de la política de cohesión ofrecen, especialmente a través de los instrumentos financieros, un potencial significativo para dar respuesta las necesidades de vivienda. Las inversiones en vivienda asequible generan unos beneficios económicos considerables a través de la creación de empleo, la reducción del gasto público en alojamiento temporal, la mejora de los resultados sanitarios y el aumento de la productividad. Estos beneficios deben tenerse en cuenta en los análisis de costes y beneficios de la política de cohesión y en las decisiones relativas a la programación.

4.22. Resulta imperativo aprovechar el parque de viviendas vacías. Los instrumentos que han demostrado ser eficientes en algunos contextos, como una categoría impositiva para las viviendas desocupadas o sin uso establecido, las herramientas de ordenación del uso del suelo, la tributación por ganancias derivadas de la recalificación y la creación de zonas dedicadas a la vivienda social, o también los incentivos fiscales para la renovación de la vivienda residencial, podrían ser una forma de lograr que estas viviendas vuelvan a entrar en el mercado.

4.23. El principio de vivienda asequible y sostenible también significa que el desarrollo de nuevas viviendas no debe producirse a costa del entorno natural o social. La renovación de conjuntos residenciales antiguos o la reutilización de edificios no residenciales antiguos deben tener prioridad frente a la construcción de nuevos conjuntos residenciales.

4.24. La inversión en vivienda requiere capital paciente y horizontes de financiación a largo plazo adaptados a la naturaleza de la vivienda como infraestructura, y no como mercancía. Ello exige instrumentos financieros con plazos de vencimiento más largos que los habitualmente disponibles en los mercados comerciales, lo que convierte al BEI en un socio ideal para la política de cohesión en esta área. Los instrumentos financieros que reciclan el rendimiento para la reinversión pueden propiciar mecanismos de financiación sostenibles para la vivienda más allá de los ciclos programáticos. El marco de los instrumentos financieros de la política de cohesión debe ampliarse para adaptarse mejor a las inversiones en vivienda y prestar especial atención a los fondos de desarrollo urbano sostenible, tal como propone el Comité de las Regiones.

4.25. El enfoque de reforma e inversión del próximo marco financiero plurianual (MFP) crea oportunidades prometedoras para hacer frente a la crisis de la vivienda asequible, especialmente si puede adaptar la financiación de la cohesión a las reformas estructurales necesarias. Al combinar las inversiones en la construcción de viviendas con las reformas de los procesos de concesión de permisos ([16]), la normativa de zonificación y uso del suelo (para garantizar que existan algunos requisitos en materia de vivienda sin ánimo de lucro) y las normas sobre ayudas estatales, además de paliar la escasez de mano de obra en los sectores de la construcción y la renovación ([17]), la UE podría abordar simultáneamente las limitaciones de la oferta y los déficits de financiación.

([16]) Banco Europeo de Inversiones: Informe de Inversión 2024/2025. Innovación, integración y simplificación en Europa.

([17]) Autoridad Laboral Europea: *Labour shortages and surpluses in Europe 2023*: https://www.ela.europa.eu/en/publications/labour-shortages-and-surpluses-europe-2023.

4.26. Sin embargo, los problemas en materia de aplicación siguen siendo significativos. Supeditar la financiación a reformas específicas puede crear cuellos de botella en las regiones donde las autoridades carecen de la capacidad o la voluntad política para aplicar cambios. Los mercados de la vivienda y las necesidades de vivienda varían considerablemente en toda la UE e incluso dentro de los Estados miembros, por lo que la Comisión Europea tendrá que desarrollar, junto con los Estados miembros y en consonancia con las prácticas propias del contexto del Semestre Europeo, un enfoque a medida que respete las características específicas de cada Estado miembro. Además, el enfoque basado en los resultados plantea dudas sobre los parámetros adecuados, ya que los resultados en materia de vivienda suelen desarrollarse en plazos más largos que los ciclos de los programas, lo que conlleva el riesgo de incentivar las soluciones rápidas en vez de las sostenibles.

4.27. El próximo MFP podría reconocer explícitamente la vivienda como factor de competitividad económica e integrarla en el ámbito de aplicación del Fondo Europeo de Competitividad, vinculando las intervenciones en materia de vivienda a la eficiencia del mercado laboral y al desarrollo de los ecosistemas de innovación. También debe considerar prioritaria la inversión en vivienda asequible para los hogares de renta baja y media. Un porcentaje determinado de los fondos del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) debería afectarse a las estrategias nacionales y regionales en materia de vivienda, que estarían vinculadas a los programas tradicionales de la política de cohesión.

4.28. En el caso específico de las regiones de cohesión, las estrategias de desarrollo territorial integrado deben tener en cuenta que las intervenciones en materia de vivienda asequible deben esforzarse por encontrar un equilibrio óptimo entre las necesidades inmediatas y los objetivos de desarrollo a largo plazo. Si bien la asequibilidad de la vivienda es crucial para la cohesión territorial y la movilidad laboral, existe el riesgo de que la vivienda se convierta en otro ámbito en el que la financiación se desvíe de las prioridades fundamentales de convergencia. El éxito dependerá, en última instancia, de encontrar el equilibrio adecuado entre las reformas necesarias y unas estrategias de inversión flexibles que reconozcan el doble papel de la vivienda en la cohesión social y en el desarrollo económico y velen al mismo tiempo por que las limitaciones en materia de vivienda no socaven la competitividad global de Europa en la economía mundial.

Bruselas, 17 de julio de 2025.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Oliver RÖPKE