

REALIDAD URBANA /

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA /

Iñigo Maguregui
Montserrat Pareja- Eastaway
María Teresa Sánchez Martínez
Julio Tejedor/

6/2011



Presentación /

El Grupo de Estudios EKITEN-**Thinking** nació con el objetivo de crear una comunidad multidisciplinar y abierta de expertos, académicos, profesionales e intelectuales que desde la cooperación generaran conocimiento y pensamiento en materia de política de vivienda y desarrollo urbano.

Este Grupo de Estudios, conformado por un equipo profesional asentado en el Campus de Bizkaia de la UPV/EHU y apoyado por una red de más de 30 colaboradores expertos en las materias del desarrollo urbano y la vivienda, se ha abocado durante estos dos años al análisis, reflexión y puesta en común de aspectos relacionados con estas temáticas desde la riqueza que aporta el conocimiento de la diversidad disciplinaria.

Conscientes del valor que tienen las experiencias obtenidas tanto a través de años de dedicación profesional en la gestión de la planificación urbana como a través de la investigación y el estudio de formas de hacer valer los derechos sociales, desde EKITEN-**Thinking** queremos ahora poner a disposición de todos los interesados la serie Realidad Urbana, editada exclusivamente en Internet, y que aparece con una periodicidad bimensual.

En esta ocasión, y dada la relevancia del tema que tratan los autores, EKITEN-**Thinking** ha querido publicar un monográfico especial de su colección Realidad Urbana que bajo el título "**Reflexiones jurídicas sobre el problema de la vivienda**" recogerá tres artículos de investigación elaborados por prestigiosos miembros de nuestra red de expertos.

En primer lugar, Iñigo Maguregui, en su escrito "**Equipamientos al servicio del problema del derecho de acceso a la vivienda. En concreto, los Alojamientos Dotacionales**" comienza reflexionando sobre la vivienda como servicio público y realizando un acercamiento jurídico y social a los conceptos de vivienda y equipamiento, intentando delimitar ambos conceptos. A lo largo de su escrito, Iñigo Maguregui realiza un estudio pormenorizado de los sistemas de equipamiento y de su tratamiento en diferentes instrumentos jurídicos, específicamente en la legislación vasca.

En segundo lugar, las investigadoras sociales Montserrat Pareja-Eastaway y María Teresa Sánchez, en su trabajo titulado "**Una reflexión sobre la vivienda en alquiler**", profundizan en el análisis de la vivienda en alquiler desde una óptica social y económica con el objetivo de facilitar indicios de política para el sector de la vivienda, consultando

Serie de Documentos Realidad Urbana

Los documentos de esta serie están sujetos a una licencia Creative-Commons perteneciente al Grupo de Estudios EKITEN-**Thinking** Ikasketa Taldea.

Esta publicación puede ser reproducida en su totalidad o en parte y en cualquier formato para propósitos educativos o sin fines de lucro sin que deba mediar permiso del propietario de los derechos de autor, siempre que se haga referencia a la fuente.



Grupo de Estudios EKITEN-**Thinking** Ikasketa Taldea- UPV/EHU

Barrio Sarriena s/n
48490 Leioa (Bizkaia)
Telf.: 94 6015139
e.mail: info@ekitenthinking.org
www.ekitenthinking.org

Título: Reflexiones Jurídicas sobre el Problema de la Vivienda

Autores:

Iñigo Maguregui
Montserrat Pareja- Eastaway
María Teresa Sánchez Martínez
Julio Tejedor

Dirección Realidad Urbana:

Miguel Angel García Herrera
Pilar Garrido Gutiérrez

Edición: Igone Guerra Gurrutxaga

Diseño y maquetación: Insólito Comunicación Visual

ISSN electrónico 2174-8535

desde referencias bibliográficas de expertos en la materia en el ámbito internacional hasta los debates y últimas medidas en materia de política de vivienda social y alquiler existentes en Europa, y pasando por último, por el análisis de los datos estadísticos existentes en el mercado del alquiler en España.

En tercer y último lugar, Julio Tejedor, en su documento de trabajo titulado *“La Prestación del Servicio Público de Alojamiento. Servicio Público de Vivienda”* afronta el estudio de las formas de acceso a la vivienda en España y de manera sucinta en los países que integran la Unión Europea. El Doctor Tejedor centra su atención en las diferentes formas de acceso y tenencia, analizando en primer lugar la vertiente subjetiva con especial atención al cooperativismo de vivienda y a los problemas que suscita, especialmente en contexto de crisis económica y financiera como el actual.

Realidad Urbana busca ofrecer a través de esta serie de trabajos un primer acercamiento a los nuevos retos del desarrollo urbano y la problemática residencial, con el objeto de que estos escritos puedan orientar tanto la labor investigadora y académica como la posible formulación de nuevas medidas de intervención sobre el ámbito de la vivienda y el desarrollo urbano en este siglo XXI.

Índice /

Equipamientos al servicio del problema del derecho de acceso a la vivienda. En concreto, los Alojamientos Dotacionales	9
<u>1. La Vivienda Asequible como Servicio Público</u>	<u>9</u>
<u>2. Acercamiento Conceptual entre la Vivienda y el Equipamiento</u>	<u>12</u>
<u>3. Características de los Sistemas de Equipamiento</u>	<u>13</u>
<u>4. ¿Construcción de Viviendas sobre Suelo Equipamental?</u>	<u>17</u>
<u>5. Los Alojamientos Dotacionales en la Ley Urbanística Vasca</u>	<u>19</u>
<u>6. Naturaleza Jurídica del Suelo destinado a Alojamientos Dotacionales</u>	<u>24</u>
<u>7. Alojamientos Dotacionales. Decreto 39/2008 de 4 de Marzo</u>	<u>26</u>
<u>8. Tratamiento de los Alojamientos en el Anteproyecto de Ley de Vivienda</u>	<u>30</u>
<u>9. Acción de Fomento para Promoción de Alojamientos Dotacionales</u>	<u>34</u>
Una reflexión sobre la vivienda en alquiler	61
<u>1. Introducción</u>	<u>61</u>
<u>2. Los regímenes de tenencia: ventajas e inconvenientes</u>	<u>65</u>
<u>3. La tenencia en Europa</u>	<u>74</u>
<u>4. La función social del alquiler</u>	<u>80</u>

5. Panorama de la vivienda de alquiler en España	88
6. Repaso histórico a la evolución del sistema de vivienda en España: una mirada al alquiler y su regulación	95
7. Medidas de fomento de la vivienda en alquiler en España	106
7.1 Intervenciones a través de la oferta	108
7.2 Intervenciones a través de la demanda	113
8. Tres alternativas para el fomento de la vivienda social: Holanda, Alemania y Reino Unido	115
8.1 Holanda: el caso de las asociaciones de vivienda	115
8.2 Alemania: la fortaleza del alquiler privado	119
8.3 Reino Unido: el papel del gobierno local	125
9. A modo de conclusión	128
Referencias bibliográficas	132

La prestación del servicio público de alojamiento. A. Servicio público de vivienda v. Fórmulas de acceso a la vivienda alternativas a la propiedad y alquiler: derecho de superficie, régimen cooperativo, copropiedad público-privada, etc.	141
---	------------

I. Algunos datos y reflexiones sobre formas de tenencia de la vivienda en Europa	141
II. Promotores, autopromotores y gestores	149
1. Promoción pública y promoción privada	149
2. Autopromoción individual y colectiva	150
3. Gestores en autopromoción colectiva	152
III. Otras formas de tenencia alternativas. Función de la administración pública	160

1. La administración y la vivienda	160
2. Alternativas a la propiedad y el alquiler: Alojamientos para colectivos específicos, alojamientos dotacionales, copropiedad público-privada, derecho de superficie	162
2.1. Planteamiento de la cuestión ¿Reflujo de la vivienda social?	162
2.2. Alojamientos para colectivos específicos	165
2.3. Alojamientos dotacionales	167
2.4. Copropiedad público-privada	169
2.5. Derecho de superficie	170
3. Acceso y régimen de tenencia de la vivienda y sistema financiero	173
IV. Registros de solicitantes, formas de tenencia y procedimientos de adjudicación	175
1. Requisitos generales de acceso	175
2. Registros de solicitantes	179
3. Modalidades de acceso y procedimientos de adjudicación	187
Bibliografía	193

EQUIPAMIENTOS AL SERVICIO DEL PROBLEMA DEL DERECHO DE ACCESO A LA VIVIENDA. EN CONCRETO, LOS ALOJAMIENTOS DOTACIONALES /

Iñigo Maguregui

1. La vivienda asequible como servicio público

Se debe partir del artículo 47 de la Constitución. A este respecto, se debe destacar no sólo su literalidad sino su ubicación sistemática.

Artículo 47.

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 para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

De la dicción literal del artículo se deducen, entre otros, los siguientes aspectos. Las Administraciones Públicas tienen que desarrollar unas políticas concretas para hacer efectivo el derecho de las personas al acceso a una vivienda digna (promoción de las condiciones) También con este objeto, estas Administraciones Públicas están obligadas a establecer normas, muy particularmente en lo que refiere al régimen del suelo.

No se puede dejar de citar en este punto al profesor BASSOLS que ya en tiempo muy temprano destacó que, así configurada, la política de vivienda se configuraba como un auténtico servicio público;

“la orientación social que impone el artículo 47 de la Constitución del disfrute del bien vivienda transforma dicho sector en un auténtico servicio público, que, si bien no se presta en régimen de monopolio, atribuye a los poderes públicos la facultad de ordenar e intervenir el

sector de la producción y el uso de la vivienda” BASSOLS COMA, M (1983); “Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978”; Revista de Derecho Urbanístico, número 85, página 32.

Ciertamente, la propia ubicación sistemática de este artículo en el texto constitucional, junto con el reconocimiento de otros derechos de acceso como, por ejemplo, a la salud, trasluce la evidente naturaleza de servicio público de prestación obligatoria por parte de las Administraciones Públicas, aun en régimen de no-monopolio, de la provisión de vivienda digna y adecuada.

Ahora bien, es evidente que no cualquier actividad de provisión de vivienda merece el calificativo de prestación de servicio público. Así, la vivienda es un bien de carácter mercantil sometido a las reglas de mercado, mercado que no forma parte del catálogo de servicios públicos. Más bien, el servicio público debería consistir en la provisión de acceso a una vivienda adecuada a unos precios asequibles (en adelante, provisión de vivienda asequible) para aquellos segmentos sociales que no encuentran tal posibilidad de acceso en el mercado por motivo de precio. Esto es, nos referimos concretamente a la provisión de vivienda protegida.

En esta misma línea, la Resolución de 13 de Enero de 2004 del Parlamento Europeo, en el Libro Verde sobre los Servicios de Interés General, ha señalado expresamente que “*algunos servicios de interés general deben excluirse del ámbito de aplicación de las normas en materia de competencia como la sanidad, la educación, la vivienda social y los servicios de interés general destinados a mantener o a aumentar el pluralismo de la información y la diversidad cultural*”. A mayor abundamiento, la Comisión Europea en su Comunicación sobre la aplicación del programa comunitario de Lisboa, servicios de interés general en la Unión Europea, considera la vivienda social como un servicio de interés general asociando su provisión al acceso a la vivienda a personas con escasos ingresos¹.

De esta forma, son varias las aproximaciones constituyentes que configuran la provisión de vivienda protegida como una auténtica prestación de servicio público o, por mejor decir, de interés general

¹Un exhaustivo análisis sobre la naturaleza de servicio público de vivienda y sus consecuencias puede consultarse en PONCE SOLE, JULI: “*El derecho a la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la Ordenación del Territorio y el Urbanismo*” páginas 181-213. Editorial Marcial Pons, 2008

por su contribución a la cohesión social y el desarrollo integral de la persona. Siendo esto así, convendría cuestionar la evolución, las características y función supuestamente “social” que han jugado las políticas públicas de vivienda (tanto de intervención directa como las políticas fiscales) en nuestro pasado.

Desde la perspectiva estrictamente urbanística, la naturaleza de servicio público de la provisión de vivienda social para su acceso asequible nos introduce en una perspectiva absolutamente nueva que tiene, al menos, las siguientes derivadas;

- La obligación de las Administraciones Públicas en su planificación urbanística de considerar el acceso de sus ciudadanos a la vivienda con el objeto de reservar suelo suficiente para la promoción de vivienda protegida.
- Desde esta perspectiva, la consideración de la vivienda protegida como una calificación específica de suelo de uso residencial, no como una pura acción de fomento voluntaria y discrecional por parte de las Administraciones Públicas².
- La preceptividad en la articulación de medidas coercitivas y de fomento para la intervención administrativa con el objeto del desarrollo de las actuaciones urbanísticas con presencia de vivienda protegida.
- El acceso, en determinadas condiciones, a la naturaleza equipamental de los inmuebles que se califican al servicio del desarrollo de prestación de servicios públicos por parte de las Administraciones. Así, los suelos que vayan a ser destinados a la implantación de equipamientos públicos han sido tratados por la normativa urbanística con un régimen de cesión obligatoria y gratuita a favor la Administración Pública responsable de su implantación por entender que estos equipamientos son necesarios para el equilibrado desarrollo urbanístico del ámbito. Así por ejemplo, el suelo de los centros de salud, de educación, etc.

Si la provisión de vivienda asequible es un auténtico servicio público ¿puede llegar a pensarse en que la garantía de la universalidad de acceso a esta prestación debe ser sostenida sobre la base de un

²En relación con esta polémica puede consultarse la doctrina jurisprudencial de la Sentencia del Tribunal Supremo 7013/2008 de 25 de Noviembre. No obstante, la jurisprudencia más reciente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco da por superada la misma (véase por ejemplo la STSJPV 399/2009 FJ Décimo)

“sistema público de equipamientos residenciales”, como por ejemplo ocurre en los ámbitos de la Educación y de la Salud? ¿podría entonces el suelo destinado a la vivienda protegida tener acceso a ese carácter equipamental? ¿en qué medida y con qué límites?

2. Acercamiento conceptual entre la vivienda y equipamiento

Antes de abordar las preguntas anteriores conviene destacar que nos adentramos en una cuestión compleja. La evolución de la concepción de la perspectiva social hacia un tratamiento integrado del desarrollo de la persona, obliga a pensar el simple hecho de la residencia como un fenómeno condicionante de dicho desarrollo.

Desde esta consideración no resulta sencillo deslindar el concepto de equipamiento y de la vivienda ¿Cuándo una vivienda puede considerarse equipamiento y cuándo un equipamiento puede considerarse vivienda? La cuestión no es baladí toda vez que los regímenes jurídico-urbanísticos del uso de vivienda y equipamiento son radicalmente distintos, por ejemplo en las normativas urbanísticas.

Dicho acercamiento conceptual ha sido evidente estos últimos años desde el ámbito de los Servicios Sociales. Tanto la concepción integral e integrada del desarrollo de las personas que se maneja por la doctrina y por la legislación, como la preferencia de la prestación de su atención en un contexto residencial de carácter lo más normalizado posible (pisos tutelados, viviendas de acogida, viviendas comunitarias, etc.) frente a la opción anterior de prestación social en lugares específicos de atención especializada (centros de acogida, residencias, etc.) ha terminado por mezclar irremediabilmente ambos conceptos³. Así, desde el punto de vista del mundo de los Servicios Sociales se ha operado un acercamiento desde el equipamiento social a la vivienda.

Por el contrario, desde el mundo urbanístico, se ha operado la aproximación en sentido contrario; esto es, pasar desde la consideración jurídica de vivienda a la consideración de equipamiento. Detrás de esta pretensión se encuentra la ventaja evidente de poder utilizar los suelos

³ Por poner un ejemplo, traemos a colación una sentencia reciente del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Bilbao (1867/2010) sobre la consideración jurídica de una vivienda donde la Administración Foral presta un servicio de acogida donde la parte demandante reclamaba su consideración como equipamiento. La sentencia opta por seguir el criterio de la normativa sectorial sobre la naturaleza de las viviendas de acogida para reafirmar su carácter de vivienda por encima de su consideración como equipamiento.

de equipamiento público (de obtención obligatoria y gratuita por parte de la Administración) para la satisfacción de la necesidad de construcción y prestación del servicio de vivienda asequible.

Prueba de esa confusión, se debe traer a colación la polémica suscitada a mediados de la década pasada en algunos Ayuntamientos cuando se dio la circunstancia de venta de suelo equipamental a favor de la iniciativa privada para la promoción de apartamentos tutelados para su posterior venta libre a los usuarios (como si fueran viviendas libres), al amparo de una reglamentación sectorial confusa. Como ejemplo de esta controversia, la jurisprudencia terminó declarando algunas operaciones en fraude de ley al entender que bajo el amparo conceptual de equipamiento, se estaban practicando verdaderas operaciones inmobiliarias con aprovechamiento urbanístico residencial encubierto⁴.

A mayor abundamiento, desde las legislaciones urbanísticas (Madrid, Navarra, Cataluña y Euskadi) y de Vivienda han ido apareciendo algunos equipamientos con el nombre de viviendas dotacionales (Cataluña), viviendas de integración social (Madrid y Navarra) o alojamientos dotacionales (Euskadi), definidas como “sistemas urbanísticos” y no como un uso lucrativo, exentas por tanto de aprovechamiento urbanístico. Incluso es posible encontrarnos que en algunos Planes Generales se habilita la construcción de viviendas públicas de alquiler sobre suelo de equipamiento remanente.⁵

El siguiente apartado tiene por objeto proponer una delimitación para la separación de los conceptos de equipamiento comunitario y vivienda, a partir de un análisis de los requerimientos que deben reunir los equipamientos.

3. Características de los sistemas de equipamientos

Dado lo planteado hasta el momento, resulta conveniente, incluso obligatorio, delimitar correctamente el concepto de “equipamiento”

⁴En particular, véase la STSJ PV 551/2007 sobre la promoción de apartamentos tutelados en los bajos de un edificio de viviendas protegidas, donde se dictamina ajustada a derecho la negativa a la calificación del edificio por entender que el uso pretendido en dichos locales comerciales eran en la realidad viviendas bajo el amparo de unos equipamientos.

⁵El Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao en su artículo 6.3.19 (aprobado por Orden Foral 661/2004, 29 de Abril) configura de forma expresa como uso permitido en los suelos de equipamiento las “viviendas de iniciativa y promoción de las Administraciones Públicas, en régimen de alquiler con las condiciones que se establezcan”.

para comprobar hasta qué punto el uso residencial es subsumible en el mismo y para determinar hasta qué punto y con qué límites la actividad de prestación social y desarrollada en el interior de una vivienda puede o no alterar la calificación urbanística del inmueble.

De hecho, esta discusión ya fue planteada en diversas ocasiones en los tribunales de justicia en Cataluña. La pretensión normativa del Plan General del Área Metropolitana de Barcelona de implantar progresivamente viviendas de alquiler para jóvenes fue rechazada reiteradamente por la jurisprudencia sobre la base de los siguientes argumentos, principalmente⁶:

- El uso residencial (aun protegido), por su estabilidad en el uso, es plenamente incompatible con el requisito de constituirse como un lugar de concurrencia pública, predicable de los equipamientos.
- El carácter reglamentario del Plan General no da cobertura jurídica suficiente a la configuración de un sistema de equipamientos diferente, como el de las viviendas dotacionales para jóvenes, y que no aparece desarrollado en la legalidad urbanística autonómica.

Desde otro lado, como se ha indicado anteriormente, el desarrollo de una prestación de servicio público en una determinada vivienda no altera la situación jurídico-urbanística del inmueble donde se desarrolla. De forma y manera que, según la normativa sectorial de los equipamientos sociales, los mismos pueden tener desarrollo en viviendas.

¿Cuándo entonces nos encontramos ante una vivienda y cuándo ante un equipamiento? ¿Hasta qué punto la prestación de servicio de interés general consistente en la provisión de vivienda asequible puede tener acceso a la calificación jurídico-urbanística como uso de equipamiento?

Parece que el propio sentido de la palabra "equipamiento comunitario" y su régimen jurídico de cesión obligatoria y gratuita del suelo refiere a la instalación donde se presta y desarrolla un servicio obligatorio por parte de las Administraciones Públicas a los residentes de una zona o una ciudad (centros de salud, educación, deportivos, sociales, culturales, etc.) En concreto, si acudimos a partir

⁶Véase Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, entre otras, 560/2002, 752/2005 y 192/2010.

de la definición legal "común" entre las legislaciones urbanísticas que recoge el Texto Refundido de Ley de Suelo de 1976 y sus reglamentos de desarrollo encontramos la siguiente definición "de manual":

*"El sistema (general) de equipamiento comunitario que comprenderá todos aquellos centros al servicio de toda la población destinado a usos administrativos, comerciales, culturales y docentes, sanitarios, asistenciales, religiosos, cementerios y cualesquiera otros que se consideren necesarios para el desarrollo de los intereses comunitarios"*⁷

De esta definición se extrae que los equipamientos comunitarios 1) forman un sistema; 2) son emplazamientos donde se prestan servicios a toda la población para el mejor desarrollo comunitario y 3) los servicios prestados deben ser de interés público y social (interés general, en terminología europea) y 4) dichos servicios pueden ser prestados de forma indistinta por la iniciativa pública o privada.

En el mismo sentido, centrándonos en la legislación urbanística vasca, los artículos 54 y 57 de la Ley de Suelo urbano definen los sistemas generales y locales como una red que garantiza el buen funcionamiento de la ciudad o del área o sector de que se ordene. Entre esta red dotacional de sistemas se encuentran tanto los equipamientos colectivos de titularidad pública (educativos, culturales, sanitarios, asistenciales, deportivos y administrativos) y los equipamientos colectivos de titularidad privada (comerciales, culturales, educativos, deportivos, sanitarios, asistenciales, religiosos y de transporte).

En este sentido, lo primero que podemos destacar es que lo define al equipamiento no es tanto la titularidad pública o privada de la entidad prestante sino su destino para la prestación de un determinado servicio de interés general de toda la población, lo que trae por consecuencia la necesidad de garantizar la accesibilidad universal a recibir dichas prestaciones.⁸

⁷ La definición se extrae de PONS GONZALEZ, DEL ARCO TORRES "Términos urbanísticos" Ed. Comares, Granada 1986

⁸ Por todas, resulta muy elocuente la lectura de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Canarias, Santa Cruz de Tenerife número 876/2002 donde en su Fundamento Jurídico Cuarto expone expresamente lo siguiente: "la nota definitoria de los sistemas generales de interés comunitario es el de ser centros al servicio de toda la población del municipio en el que se presten servicios que se consideran de interés para la comunidad municipal (...) el complejo deportivo-hotelerero que se proyecta no está al servicio de la población del municipio; se trata de instalaciones turísticas que no están abiertas al público en general sino a los clientes que hagan uso de las instalaciones hoteleras y no son infraestructuras que presten servicios dirigidos a los vecinos y ello hay que afirmarlo a pesar de que puedan tales instalaciones considerarse de interés social".

Conviene entonces cuestionarse hasta qué punto la provisión de alojamiento asequible, y que constituye un real servicio de interés general, como se ha afirmado más arriba, puede ser prestado en el formato propio de equipamientos. Lo primero que tendríamos que constatar es el requerimiento de accesibilidad universal a la prestación de ese servicio; en ese sentido, tan sólo el régimen de alquiler o cualquier título de ocupación rotatoria se correspondería con este requisito, descartando las viviendas de protección pública que se adjudican de forma individual estable a favor de determinadas personas (propiedad, derecho de superficie, etc.)

¿Podríamos afirmar que todas las viviendas protegidas adjudicadas en forma de alquiler o de forma rotatoria podrían llegar a tener la calificación jurídica de equipamiento? En mi opinión, entiendo que no.

Como antes hemos afirmado, se puede prestar servicios de asistencia social (y también servicios de alojamiento asequible) en viviendas sin que la prestación de tal servicio sirva por sí sola para alterar la calificación jurídica del inmueble como vivienda. ¿Dónde radica el requisito ulterior que nos permita distinguir las viviendas de los equipamientos donde se prestan estos servicios de interés general (como la asistencia residencial o el alojamiento asequible)?

En nuestra opinión, tal requisito consiste en la adaptación física y funcional del inmueble-equipamiento para la prestación del servicio, de forma que su configuración y régimen jurídico no pudiera ser el propio de una vivienda. Esta adaptación supondría por una parte el carácter vinculado y jurídicamente inseparable de las unidades de alojamiento del inmueble en el que se ubican, la necesidad de gestión conjunta de todo el inmueble y, posiblemente, la necesidad de la previa calificación del inmueble para la prestación de tal servicio (piénsese en los servicios residenciales de la tercera edad, por ejemplo)

A modo de resumen, **el servicio público (de interés general) de alojamiento asistencial o asequible** podría ser prestado a través de equipamiento colectivo (público o privado) cuando, además de tener este equipamiento un reconocimiento normativo de rango legal de forma y manera que pueda entenderse que forma parte de un real sistema urbanístico, concurren además **las siguientes circunstancias de forma cumulativa;**

- Que el inmueble garantiza la accesibilidad general de la población al mismo en determinadas condiciones, por lo que su régimen de ocupación residencial es rotatorio.
- Que el inmueble esté adaptado física o funcionalmente de forma particular, y de forma diferente al propio de las viviendas, para la correcta prestación de dicho servicio público; esta adaptación podría exigir su previa calificación por parte de las Administraciones Públicas. Por otra parte, dicha composición física o funcional del equipamiento garantizaría que sus unidades de alojamiento no puedan ser jurídicamente separables del resto del inmueble donde se ubican, exigiéndose de esta forma la gestión conjunta de todo el inmueble.

De esta forma, el primer requisito excluiría a las viviendas protegidas que se adjudican con regímenes estables de ocupación (propiedad, derecho de superficie, etc.) y el segundo requisito permitiría distinguir con claridad en qué supuestos nos encontramos ante una vivienda de uso principal residencial y en qué supuestos podríamos hablar de la existencia de un auténtico equipamiento comunitario. Ahora bien, ¿es necesariamente precisa hacer esta última distinción?

4. ¿Construcción de viviendas sobre suelo equipamental?

Conviene no pasar por alto la pregunta sobre la naturaleza jurídica de los inmuebles que se erijan sobre suelo calificado urbanísticamente de equipamiento comunitario. Una vez se ha dado rango normativo por la legislación urbanística al "sistema urbanístico dotacional" para el alojamiento asistido o asequible y que permite un uso residencial en parcelas calificadas de equipamiento, ¿podrían ser construidas viviendas sobre suelo de equipamiento o sólo sería posible la construcción de auténticos equipamientos (con sus requerimientos físicos y funcionales) como se ha expuesto anteriormente?

Ciertamente, aunque el destino final y el objetivo del sistema dotacional de alojamiento sea el mismo en ambos supuestos, las consecuencias jurídicas son diferentes entre una u otra consideración. Por poner un ejemplo, en el caso de tratarse de viviendas podría entenderse que deben entrar en aplicación los estándares urbanísticos (zonas verdes y espacios libres, etc.) por cada nueva vivienda generada en el suelo de equipamiento. Si se entendiera que el inmueble tiene carácter estrictamente equipamental, la aplicación de dichos estándares se debería entender improcedente.

En concreto, para el supuesto de la habilitación normativa antes referida del PGOU de Bilbao⁹, la misma hace referencia expresamente a viviendas.

El supuesto de la legislación de vivienda de la Comunidad de Cataluña (Ley 18/2007, de 28 de Diciembre) habla en todo momento de "viviendas" precisando para las mismas estar adscritas a la prestación de un servicio de interés general con objeto a alojamiento asistencial o a la emancipación de determinados colectivos, adscripción que les hace merecedoras a estas viviendas del calificativo de "dotacional". Por otra parte, la propia ley habla de su promoción en régimen de alquiler sometidas al régimen jurídico de las viviendas de protección oficial, por lo que su asimilación al uso residencial es plena. Por consiguiente, el legislador catalán de vivienda no parece realizar ningún esfuerzo por desasimilar las viviendas dotacionales del régimen jurídico de las viviendas. Y en este mismo sentido, procedería hablar estrictamente de "viviendas" que se permiten promover sobre suelo equipamental comunitario toda vez que las mismas están destinadas por ley a satisfacer la prestación de un servicio de interés general para el alojamiento de tipo asistencial o asequible, dirigido este último a posibilitar la emancipación de los jóvenes fundamentalmente.

Buena prueba de ello la encontramos en la propia Exposición de Motivos de la Ley 18/2007, de Vivienda de Cataluña que a la hora de desarrollar el concepto de "vivienda dotacional pública" la define como aquella vivienda destinada a la satisfacción de necesidades temporales de personas con dificultades de emancipación o que requieren acogida o asistencia residencial, como por ejemplo, los jóvenes, la tercera edad, las víctimas de la violencia de género, inmigrantes, personas separadas o divorciadas, personas pendientes de realojamiento o incluso las viviendas destinadas a labores de acompañamiento para la inserción social.

A la misma conclusión se llega a la vista del régimen jurídico-urbanístico previsto para el sistema de viviendas dotacionales en la legislación urbanística catalana. Así, en los artículos 58 y 97 del Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto por el que se publica el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña se habla de forma expresa en términos de "sustitución" del destino de suelo calificado para equipamiento por la promoción de viviendas

⁹Ver nota 5

dotacionales públicas. El empleo del término sustitución no puede ser más elocuente respecto a la concepción legal de que las viviendas dotacionales tienen naturaleza de vivienda y no son equipamientos por la legislación urbanística catalana. En esta misma línea, el artículo 97 del citado texto legal excluye de la necesidad de modificación de la planificación urbanística (para alterar las reservas de espacios para zonas verdes) y con determinados límites, el supuesto que las viviendas dotacionales sustituyan en todo o en parte el suelo que haya sido reservado con destino a equipamientos. Puede afirmarse sin miedo a error que la ley urbanística catalana lo que ha pretendido es, de forma exclusiva, habilitar de forma legal la posibilidad de acceso de determinado tipo de viviendas a los suelos de equipamiento a través de los planes urbanísticos.

Siguiendo nuestro hilo argumental, surgiría entonces la duda, no resuelta en ninguna de las dos leyes autonómicas manejadas, sobre cuál sería la diferencia existente entre una vivienda dotacional y, por ejemplo, un centro de acogida o una residencia de tercera edad que, teniendo también por objeto el alojamiento asistencial de algunos colectivos necesitados, parece indubitada su condición de equipamientos. La única respuesta la podríamos encontrar, como se ha afirmado antes, en la necesidad de adaptación física y funcional de estos inmuebles de forma diferente a las condiciones de habitabilidad de las viviendas, lo que determinaría su condición de equipamientos. De esta forma, la prestación del servicio de interés general de alojamiento asistencial o asequible para la emancipación puede prestarse bien en viviendas bien en equipamientos. La condición de vivienda o de equipamiento – y su tratamiento jurídico correspondiente – habrá de deducirse entonces de las condiciones físicas y funcionales del inmueble donde se va a desarrollar dicha prestación.

5. Los alojamientos dotacionales en la ley urbanística vasca

Contrariamente a lo que acabamos de analizar para el caso catalán, la opción de la legislación urbanística vasca (Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo), aun partiendo de la misma filosofía y objetivos, adopta una posición diferente.

Conviene llamar la atención que la legislación vasca no sólo determina la posibilidad de acceso del uso de alojamiento a los suelos de equipamiento comunitario sino que llega a establecer un estándar

de obligado cumplimiento para los municipios de más de 20.000 habitantes¹⁰. En otras palabras, la legislación vasca va más allá de la regulación de una facultad, como se hace en Cataluña, para establecer una auténtica obligación a los planeamientos urbanísticos de determinados municipios.

La condición obligatoria a la ordenación urbanística de tal reserva de suelo para este uso de alojamiento sería entonces, según nuestro acervo urbanístico, más propia de la condición equipamental. Por otra parte, se trata de determinar en la ley el acceso por cesión obligatoria y gratuita por parte de las Administraciones Públicas a dichos suelos urbanizados que hubieran sido así calificados, algo sólo es jurídicamente posible si se predica la condición del suelo con destino a equipamiento dotacional, según el estatuto de derechos y deberes de la propiedad del suelo.

Buena prueba de ello son los párrafos primero y tercero del artículo 17 de la ley de urbanismo que disponen los terrenos calificados para alojamientos dotacionales como suelos de equipamiento dotacional público, por lo que su obtención se realizará a favor de la administración responsable de su implantación por cesión obligatoria y gratuita.

En el mismo sentido, la Disposición Adicional Novena de la Ley 2/2006, refiriéndose al régimen jurídico de los inmuebles a erigir sobre estos suelos así reservados, destaca la condición dotacional de los alojamientos dotacionales sobre la base de las siguientes características;

1. La titularidad pública de los inmuebles
2. La ocupación de forma temporal por sus usuarios (accesibilidad universal)
3. La condición inalienable del inmueble

¹⁰ Artículo 81 de la ley vasca 2/2006 de Suelo y Urbanismo.

"Estándares y cuantías mínimas de reservas para alojamientos dotacionales.

1. El planeamiento urbanístico de municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes deberá calificar en ámbitos de uso predominantemente residencial con destino a alojamientos dotacionales una superficie de suelo no inferior a 1,5 metros cuadrados por cada incremento de 100 metros cuadrados de techo de uso residencial (...)

3. Los terrenos calificados, por aplicación del apartado primero serán cedidos en un 75% a favor de la Administración autonómica y en un 25% a favor del Ayuntamiento, salvo que este decidiera reservarse un porcentaje mayor"

PONCE SOLE¹¹ destaca a este respecto que la legislación vasca establece una auténtica obligación jurídica para los municipios de población superior a 20.000 o más habitantes por lo que, por la vía de hecho, estaría implantando un nuevo servicio obligatorio para tales municipios, a añadir a los que se establece en la Ley de Bases de Régimen Local. Se refiere en concreto a la obligación municipal de prestación del servicio de interés general de alojamiento asistencial transitorio o asequible para la emancipación.

Por consiguiente, la legislación urbanística vasca al establecer una obligación de las Administraciones Públicas de reserva de suelo y construcción de una red (sistema) de alojamientos, se aboca a definir necesariamente estos últimos como equipamientos y, además, otorgarles el carácter legal de dotaciones estableciendo una correspondencia entre el régimen jurídico-urbanístico del suelo y régimen jurídico de los inmuebles a promover sobre los mismos. Esta circunstancia no es necesaria en el caso de la ley catalana, que se limitaría a tratar de un supuesto de hecho menos amplio (el acceso del uso residencial en suelos de equipamiento previamente obtenidos).

Este carácter necesariamente equipamental de los alojamientos dotacionales para la prestación del servicio de alojamiento asistencial o asequible¹² nos hace insoslayable la delimitación conceptual entre las viviendas y los equipamientos donde se presta tal servicio asistencial, cuestión que se ha tratado anteriormente. En este sentido, tal delimitación conceptual vendría determinada por la calificación urbanística específica del suelo (artículo 17) y las características físicas propias de los equipamientos o de las viviendas.

¹¹ PONCE SOLE, JULI: *"El derecho a la vivienda en el siglo XXI; sus relaciones con la Ordenación del Territorio y el Urbanismo"* página 206. Editorial Marcial Pons, 2008

¹² En concreto el artículo 17 de la Ley 2/2006 habla de reserva de terrenos para el alojamiento transitorio como para alojamientos sociales de colectivos especialmente necesitados. Este criterio es confirmado por la STSJVP 276/2010 de 20 de Abril que determina expresamente la condición equipamental de los alojamientos dotacionales al servicio de interés general de acceso a la vivienda a partir del artículo 47 CE. Por ello, no alteran la edificabilidad urbanística ni deben alterar al alza las superficies de terrenos destinados a zonas verdes y espacios libres.

Caracterización de inmuebles

	ACCESIBILIDAD UNIVERSAL	CALIFICACIÓN SUELO	CONDICIONES INMUEBLE	NATURALEZA EQUIPAMENTAL	TITULARIDAD PÚBLICA
ALOJAMIENTO DOTACIONAL	SI	ALOJAMIENTO	SIN ALOJAMIENTO	SI	SI
EQUIPAMIENTO SOCIAL	SI	EQUIPAMIENTO	SIN EQUIPAMIENTO	SI	SI/NO
VIVIENDA ASISTENCIAL	SI	VIVIENDA	NO VIVIENDA	NO	SI/NO
VIVIENDA DOTACIONAL	SI	EQUIPAMIENTO	NO VIVIENDA	NO	SI
VIVIENDA PROTEGIDA	SI	VIVIENDA PROTEGIDA	SI VPP	NO	SI/NO

Los alojamientos dotacionales, por su condición urbanística, deben tener carácter de equipamiento y debe ser de titularidad pública (aunque, como se verá más adelante, puedan ser objeto de concesión administrativa a favor de la iniciativa privada)

Los equipamientos de carácter social donde se presta el servicio de interés general de alojamiento (por ejemplo, una residencia de ancianos), por el contrario, no requerirían una calificación urbanística específica del suelo pudiendo ubicarse en cualquier parcela de equipamiento comunitario genérico, pudiendo además ser de titularidad pública o privada.. En cualquier caso, estos equipamientos requerirían unas condiciones previas para la prestación de dicho servicio social, por lo que deberían someterse a un control administrativo previo.

Por el contrario, las viviendas que prestan un servicio de alojamiento socio-asistencial, por no requerir este una adaptación física y funcional específica y distinta de la vivienda, tienen la naturaleza jurídica propia del uso residencial. Estas viviendas, al igual que lo dicho antes para los equipamientos sociales al uso, pueden ser de titularidad pública o privada.

En el caso de la legislación de vivienda catalana, que reserva la denominación de viviendas dotacionales a las viviendas que en determinadas condiciones se promueven en suelo que previamente ha sido calificado como de equipamiento comunitario, su caracterización es idéntica a la del grupo anterior, con la salvedad de que la Ley requiere la titularidad pública de las mismas (artículo 18.2 de la Ley 18/2007)

La vivienda protegida (en propiedad, acceso diferido a la misma u otras formas estables de ocupación de las viviendas), aunque sí están claramente al servicio de la prestación de alojamiento a precio asequible, no reúnen las condiciones de accesibilidad universal ni por tanto pueden tener carácter de equipamiento. El sometimiento a control previo de las condiciones de este tipo de viviendas, no obstante, no se debe a la prestación del servicio en unas determinadas condiciones sino a la necesidad de control administrativo previo por parte de la administración, por mor de una legislación específica franquista de fomento y ajena a cualquier consideración de servicio social de alojamiento.

Podría caber la duda de qué calificativo merecen, y a la vista de lo estudiado hasta el momento, las viviendas protegidas de titularidad pública y en alquiler que se hubieren promovido sobre suelos calificados urbanísticamente de uso residencial (protegido o no) ¿Pueden acercarse su consideración jurídica al régimen propio de los equipamientos sociales? En nuestra opinión, la respuesta ha de ser necesariamente negativa por dos razones principales; 1) La ocupación en régimen de alquiler no garantiza la rotación en el uso y por lo tanto la accesibilidad universal a la prestación del servicio-alojamiento, 2) En ningún momento existe prohibición legal de la posterior venta o acto de disposición de las viviendas, por ejemplo, a favor de sus ocupantes legítimos¹³.

En este sentido, salvo habilitación expresa y señalamiento de condiciones por parte de una ley (como ocurre en el caso catalán), puede resultar controvertido la extensión de la posibilidad de la promoción de viviendas (aunque fueran de titularidad pública y se promocionaran en el régimen propio de alquiler protegido) sobre suelos previamente calificados de equipamiento comunitario o dotacional, ya que la caracterización jurídica de la vivienda, aunque no muy distanciada de la propia del equipamiento, no puede ser plenamente asimilada¹⁴.

¹³ No es inusual encontrarnos con estos dos supuestos. Piénsese por ejemplo el caso de inquilinos de renta antigua en parques de viviendas municipales en alquiler.

¹⁴ En este sentido creemos conveniente revisar el régimen de usos del PGOU de Bilbao antes analizado con el objeto de redirigir sus previsiones hacia la figura de los alojamientos dotacionales, ya que la prohibición de venta de las viviendas públicas en alquiler promovidas sobre suelos de equipamiento genérico que la propia normativa establece, carece de rango normativo suficiente.

6. Naturaleza jurídica del suelo destinado a alojamientos

Traemos aquí a colación un debate jurídico, ciertamente procedente, en relación con la naturaleza jurídica del suelo sobre el que se asentarán los alojamientos dotacionales previstos en la ley urbanística. Ello nos adentra en concreto en la cuestión sobre la posibilidad o no de transmisión de la propiedad del suelo a favor de terceros para la construcción y explotación del equipamiento.

En este sentido, determinadas posiciones doctrinales cuestionaban hasta qué punto la declaración expresa del artículo 17.3 de la Ley 2/2006 cuando se dispone el “*carácter dotacional público*” de estos suelos podría ser suficiente para entender legalmente prescrita su caracterización demanial (de dominio público) o si, por contra, se puede seguir defendiendo la condición patrimonial de estos suelos.

A mayor abundamiento, la doctrina jurisprudencial constitucional sobre los lindes entre ambas categorías de suelo público (patrimonial versus demanial) ha contribuido a difuminar la distinción¹⁵. En concreto, la característica propia de los suelos de dominio público sobre su imprescriptibilidad, inembargabilidad e inalienabilidad también se puede predicar de los suelos patrimoniales siempre que los mismos están afectados a la prestación de un servicio público.

Como se ha analizado anteriormente, los alojamientos dotacionales tienen indubitado carácter de equipamiento urbanístico (sistema), esto es, son ordenados en la ley con destino a la prestación a la generalidad de la población de un determinado servicio de interés general. Por tanto, la declaración de inalienabilidad de la Disposición Adicional Novena de la propia ley, tampoco es determinante a la hora de concretar tal naturaleza jurídica.

Pero llegados a este punto conviene recuperar la reflexión filosófica con el que iniciábamos nuestro análisis cuando se afirmaba que los alojamientos dotacionales son equipamientos de promoción obligatoria en determinados municipios y al servicio de toda la población para la prestación de un servicio (público) de interés general, como el alojamiento asistencial o transitorio para la emancipación. En esta línea argumental, nos inclinamos claramente por defender el carácter demanial de estos suelos así calificados (como los que tienen destino sanitario, cultural o educativo, por ejemplo)

¹⁵ Véase la STC 166/1998 FJ 11 y siguientes

Ello trae por consecuencia un régimen muy concreto de disposición de los mismos. En particular, y aunque el régimen de ocupación de los alojamientos se resuelve en la ley de forma muy amplia, entendemos que ello debe ser separado completamente de la consideración de transmisión del suelo. Así, hay que concluir que su propiedad tiene carácter indisponible por parte de la Administración Pública a favor de terceros. En este sentido, la promoción por parte de la Administración competente o el establecimiento del régimen concesional a favor de terceros serían fórmulas jurídicas admisibles para la promoción de los mismos. No se puede por ello compartir la posibilidad de transmisión, por ejemplo, del derecho de superficie de estos suelos a favor de un tercero promotor, como se practica por ejemplo con el suelo residencial protegido ya que su naturaleza jurídica es completamente distinta.

En cualquier caso, más allá de la legislación patrimonial propia de cada Administración Pública, el suelo de titularidad municipal calificado está de forma indefectible adscrito al régimen propio de los Patrimonios Municipales de Suelo. En particular, traemos a colación el artículo 113 de la Ley 2/2006 y que incluye en dicha masa patrimonial los bienes los siguientes:

- Los bienes patrimoniales municipales situados en terrenos que el planeamiento urbanístico general clasifique como suelo urbano o urbanizable (...)
- Los terrenos y derechos obtenidos en la ejecución del planeamiento urbanístico y en concepto de cesión gratuita de edificabilidad urbanística y para las dotaciones públicas.

Por lo tanto, los suelos calificados según el artículo 17 de la Ley 2/2006 como destinados a alojamientos dotacionales serán adscritos al Patrimonio Municipal de Suelo tanto si resultan de su carácter dotacional y se obtienen por cesión gratuita por ejecución del planeamiento (artículo 17.3) como si estos terrenos municipales son patrimoniales y se han recalificado desde el uso “equipamiento comunitario” preexistente (artículo 17.2)

Curiosamente, y por el contrario, se salvarían de la integración en esta masa patrimonial los suelos que se hubieran obtenido por vía de expropiación por el Ayuntamiento ya que los mismos, estando afectados a un uso o servicio público, como se ha dicho antes, son excluidos de su cómputo en los Patrimonios Municipales de Suelo (artículo 113.2.d)

Traemos a colación esta distinción porque el propio artículo 113.3 incorpora un listado de recursos afectos a los Patrimonios Municipales de Suelo entre los que se incluye en su letra b) "los ingresos derivados de la administración de los bienes o de realización de actos de disposición sobre los mismos".

En consecuencia, en el supuesto nada extraño de que un Ayuntamiento dispusiera de la constitución onerosa de la concesión administrativa para la construcción y/o explotación de unos alojamientos dotacionales municipales, el canon concesional debería ser objeto de cómputo entre los recursos del Patrimonio Municipal de Suelo en función de si dicho suelo ha sido obtenido por cesión o era previamente municipal, pero no en el caso de que se hubiere obtenido por vía de expropiación forzosa.

En cualquier caso, derivado de la defensa del carácter dotacional del suelo con destino a alojamiento dotacional, en los supuestos de obtención de los mismos por cesión o de adscripción de suelo patrimonial previo a este uso por parte del Ayuntamiento, sería de plena aplicación lo dispuesto en el artículo 116.1 de la ley cuando dispone su carácter indisponible mediante enajenación onerosa. Si bien esta última precisión puede parecer redundante en relación con lo dispuesto para los Alojamientos Dotacionales en la Disposición Adicional Novena, no lo es tanto si se consideran determinadas prácticas administrativas de venta de suelo de equipamiento a favor de terceros privados para la promoción (y posterior venta) de apartamentos tutelados para personas mayores, como se ha analizado anteriormente.

7. Alojamientos dotacionales. Decreto 39/2008, de 4 de marzo

Hasta que la futura Ley de Vivienda vea la luz, los alojamientos dotacionales han sido transitoriamente regulados en la Disposición Adicional Tercera del Decreto 39/2008, en sus características básicas, para poder dar acceso administrativo a la calificación del inmueble y, consecuente, a su régimen de fomento de su promoción.

En este sentido, dicha Disposición señala unos perfiles básicos para los alojamientos dotacionales de promoción autonómica y, subsidiariamente, para todos los demás, que se resumen en el siguiente cuadro;

Calificación urbanística:

- Parcela urbanística independiente
- Calificación de dominio y uso público
- Incompatible con presencia de edificabilidad urbanística

Promoción inmueble:

- Promoción directa (administración) o indirecta (concesión)
- Concesión podrá consistir en la obra y/o explotación
- Podrá contemplar explotación independiente de aparcamientos
- Acceso hipotecario a la concesión (no al inmueble ni al suelo)
- Edificio se promocionará ya equipado para su uso

Diseño arquitectónico:

- Superficie útil de unidad de alojamiento 25-60m² útiles
- Cada unidad debe tener estancia de comer, dormir, cocinar y aseo
- Garantía de accesibilidad para discapacitados
- Instalaciones comunes (salvo telecomunicaciones)
- Zonas de estancia y uso común (lavandería, cocina, vigilancia, etc.)
- Aparcamientos de vehículos y bicicletas

Régimen de acceso:

- Requisitos de adjudicación y acceso de las viviendas protegidas
- Discriminación de colectivos entre los cupos de ETXEBIDE

Régimen de uso:

- Canon mensual, contrato anual prorrogable hasta cinco años
- Usuarios no podrán disponer de otra vivienda
- Prohibición de realización de obras en interior (salvo reparación)

Por lo que se puede comprobar, el planteamiento normativo sigue la tesis expuesta anteriormente sobre la particularidad del diseño (configuración física y funcional) de los alojamientos dotacionales para otorgarles su carácter equipamental.

Así mismo, el régimen de la promoción es coherente con lo manifestado en el punto anterior en relación con la naturaleza jurídica del suelo. Su condición demanial sólo permite su promoción directa o a través de la concesión administrativa de obra y, en todo caso, de gestión. De esta forma, se cierra la posibilidad de promoción mediante entrega de otros derechos de naturaleza patrimonial sobre el suelo como, por ejemplo, la entrega del derecho de superficie.

No obstante, el Anteproyecto de Ley de Vivienda sí parece recuperar, seguramente por influjo de la legislación de vivienda catalana, la posibilidad de puesta a disposición a favor de terceros promotores del suelo a través de la constitución del derecho de superficie (artículo 23.2 del Anteproyecto), algo que se entiende contradictorio con la propia condición demanial del suelo que se predica en el mismo párrafo del mismo artículo. En cualquier caso, hemos de reafirmarnos sobre la no-identidad de las viviendas dotacionales de la legislación catalana y los alojamientos dotacionales vascos porque, como ya se ha visto antes, mientras las primeras son de naturaleza patrimonial (son viviendas) los alojamientos tienen naturaleza equipamental como bien de dominio público. Así, en el caso catalán se habilita legalmente el acceso de un bien de naturaleza patrimonial a un suelo equipamental en determinadas condiciones, pudiendo entonces entenderse que a través de la memoria social y el planeamiento se está alterando la naturaleza del inmueble. En el supuesto de alojamientos dotacionales, los mismos son concebidos por el legislador *ab initio* como un sistema de equipamientos en red supra-municipal para la prestación de un servicio público de interés (económico) general, como es el alojamiento transitorio o asistencial para determinados colectivos.

Finalmente, en este listado de requerimientos de los alojamientos se echa de menos una mucha mayor concreción en la identificación de los colectivos necesitados de acceso al alojamiento (bien transitorio bien asistencial), ya que como reiteradamente queda dicho es precisamente la prestación de este servicio lo que otorga naturaleza a este tipo de equipamientos sociales. En este sentido, la extensión indiscriminada a los alojamientos de los mismos cupos de

acceso que a la vivienda protegida (menores de 35 años, familias monoparentales con cargas, antigüedad en la demanda, etc.) entendemos que no resulta procedente para estos casos. Debería por tanto hacerse un ulterior desarrollo reglamentario para identificar más claramente las necesidades que se tratan de cubrir a través del servicio de alojamiento transitorio o asistencial de "colectivos especialmente necesitados", tal como reclama la ley.

Cánones de ocupación de alojamientos dotacionales (régimen autonómico)

La Orden de 3 de Noviembre de 2010 sobre determinación sobre los precios máximos de las viviendas de protección oficial (BOPV 222, de 18 de noviembre) establece en sus artículos 22 y 23 el importe máximo de los cánones por ocupación de alojamientos dotacionales promovidos por el Gobierno Vasco.

Conviene hacer un comentario previo antes de entrar a detallar el régimen de los cánones establecidos. Se debe señalar que la normativa en desarrollo del reflejo legal de la figura de los alojamientos dotacionales y que hemos visto en el apartado anterior en ningún momento determina que la ocupación de los alojamientos deba estar sujeta a precios máximos. Nótese que la Ley 2/2006 da un trato completamente diferenciado a las viviendas protegidas (Disposición Adicional Octava) y a la figura de los Alojamientos Dotacionales (Disposición Adicional Novena) Dicho trato diferenciado no sólo refiere a su diferente naturaleza jurídica (viviendas y equipamientos públicos respectivamente) sino que también puede extenderse incluso a su régimen jurídico¹⁶. De hecho la única asimilación que realiza el legislador entre estas dos figuras es la extensión del régimen de ayudas de las viviendas protegidas para la promoción de alojamientos dotacionales.

Esto quiere decir, entre otras cosas, que no resulta obligada la fijación previa normativa de un régimen de precios máximos para los alojamientos dotacionales. Ello tiene pleno sentido en la consideración del modelo económico-financiero de necesario equilibrio en el régimen concesional de obra pública para la promoción y gestión de los alojamientos dotacionales, aspecto que es objeto de

¹⁶ Extraña por lo tanto la afirmación de la Exposición de Motivos de la Orden cuando afirma que los cánones referidos "alcanzan por fin vida real tras largo tiempo de espera administrativa", cuando la opción hasta ese momento había sido no cerrar a priori dichos precios hasta alcanzar el equilibrio económico concesional.

desarrollo posterior. En resumen, y a modo de adelanto, concluimos que el ingreso del promotor concesionario en calidad de “canon de ocupación” por el usuario se muestra muy relevante por no decir vital.

En particular, los importes máximos para la ocupación se establecen en los siguientes parámetros de canon mensual;

	Alojamiento 1 dormitorio En euros	Alojamiento 2 dormitorios En euros
Ingresos hasta 15.000 euros	150	180
Ingresos hasta 21.000 euros	200	240
Ingresos hasta 25.000 euros	250	300
Ingresos hasta 35.000 euros	300	360
Ingresos más de 35.000 euros	350	420
Garaje vinculado	+60	+60

Posteriormente se adelantará alguna conclusión relacionando el sistema publicado de cánones con la demanda registrada y los requerimientos de equilibrio concesional de obra pública en las promociones y el papel que puede jugar el Fondo de Garantía y Compensación en materia de vivienda creado por la Ley 5/2010, de Presupuestos, en sus Disposiciones Décima y Undécima.

8. Tratamiento de los alojamientos en el anteproyecto ley de vivienda

El Anteproyecto de Ley de Vivienda, actualmente en estado de información pública, aprobado por Orden de 17 de Enero de 2011, hereda en sus propuestas la filosofía de la legislación catalana de vivienda.

Así, se debe destacar expresamente que el artículo 5 del Anteproyecto declara de forma expresa “de interés general” las políticas al servicio a la provisión de viviendas de protección pública y de alojamientos. Así mismo, a efectos de su homologación con las políticas económicas de Europa, a estos alojamientos dotacionales se les extiende el tratamiento de “vivienda social”.

El artículo 22 del Anteproyecto se destina al régimen de los alojamientos dotacionales. La ley urbanística vasca se limita a establecer una calificación específica de suelo para este uso o destino dotacional (artículo 17) para, posteriormente, establecer una reserva

mínima obligatoria en el planeamiento de determinados municipios (artículo 81) y unas condiciones mínimas de los inmuebles a promover bajo la calificación de alojamientos dotacionales en la Disposición Adicional Novena. Por lo tanto, este desarrollo legal para los alojamientos dotacionales puede entenderse oportuno y necesario.

El párrafo primero incorpora una definición del alojamiento dotacional. Así se habla de “edificación residencial”, aunque sería más correcto hablar de “edificación para su uso residencial” dado su carácter equipamental o dotacional, que se recoge expresamente. Así mismo, se habla de ocupación temporal o transitoria sometida a renta o canon. Para finalizar se le atribuye a estos equipamientos el destino de proveer del interés general de provisión de las necesidades ordinarias de habitación.

En lo que hace referencia a los colectivos usuarios, párrafo cuarto, también en línea con lo establecido en la ley urbanística, se definen una serie de colectivos necesitados bien de alojamiento asistencial o transitorio¹⁷ sobre la base de lo establecido en la legislación catalana. El párrafo quinto refiere al carácter temporal de la ocupación de las unidades de alojamiento. Por su parte, el párrafo sexto se limita a reproducir la previsión de la red supramunicipal que ya se disponía en la Adicional Novena de la ley urbanística.

No obstante, hay dos aspectos que se regulan en el Anteproyecto y que difieren de lo establecido en la legislación urbanística bien explícita o tácitamente. En concreto, nos estamos refiriendo a la posibilidad de promoción de alojamientos dotacionales privados en suelos de equipamiento de titularidad privada y la consideración residencial de la normativa técnica correspondiente.

La consideración de la posibilidad de promover edificios de alojamientos dotacionales sobre los suelos de equipamiento comunitario de titularidad privada no necesariamente debe ser rechazada. No obstante, la apertura de esta posibilidad legal debería aclarar la situación en la quedaría la obligación legal de promoción de alojamientos establecida por el artículo 81 de la legislación urbanística. En otras palabras, debemos entender a partir del Anteproyecto que la posibilidad de promover equipamientos de

¹⁷ En concreto, el artículo 17 de la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo, habla de necesidad de alojamiento transitorio o social (asistencial) para determinados colectivos especialmente necesitados

alojamiento sobre suelos de titularidad privada no puede sustituir la necesidad de reserva de suelo público y promoción de alojamientos dotacionales de titularidad pública en los términos del artículo 81 de la ley urbanística. Por lo tanto, debería aclararse que esta promoción de alojamientos dotacionales privados es un complemento de la obligación anterior, de forma que no sustituye la obligación urbanística de reserva de suelo y de promoción pública. En este sentido, se abogaría por aclarar el párrafo tercero de este artículo 22 de modo que se disponga la obligatoriedad de la titularidad pública del alojamiento dotacional (aunque sea promovido en régimen de concesión) que se promueva sobre suelo de dominio público.

Así, en el cuadro sinóptico anterior aparecería otra entrada del tenor siguiente:

	Accesibilidad universal	Calificación suelo	Condiciones inmuebles	Naturaleza equipamental	Titularidad pública
Alojamiento dotacional privado	Si	Equipamiento	Si Alojamiento	Si	No

Simplemente señalar que esta caracterización, y a salvo la necesidad de calificación expresa como alojamiento, sería idéntica a la de los equipamientos sociales, por lo que no tendría sentido negar ni la virtualidad ni la naturaleza de la figura de los alojamientos dotacionales privados.

El párrafo séptimo del artículo 22 introduce otra discusión. La primera parte del párrafo se limita, en línea con la legislación urbanística catalana, a eximir a la promoción de alojamientos de otros deberes urbanísticos asociados a la promoción de edificabilidad urbanística residencial, cuestión baladí ya que los alojamientos son equipamientos y no viviendas. En Cataluña, al contrario, esta precisión sí es necesaria dada la naturaleza evidentemente residencial de las viviendas dotacionales.

No obstante, el último inciso del párrafo parece querer hacer ver que las condiciones técnicas que deben cumplir los alojamientos dotacionales serán los propios de las viviendas. Pero como ya ha quedado analizado más arriba, esta asimilación terminaría desdibujando el carácter equipamental de los alojamientos. En este sentido, se defiende que la configuración arquitectónica y funcional del inmueble "alojamiento dotacional" debe ser diseñado (y

gestionado) como un conjunto (estancias e instalaciones comunes, etc.) so pena de seguir manteniendo su carácter equipamental.

Por otra parte, la riqueza de la naturaleza equipamental de los alojamientos dotacionales frente a las viviendas dotacionales catalanas es que los primeros permiten a los técnicos la posibilidad de investigación e innovación de nuevas formas de residir y habitar frente a los requerimientos y los estándares, en ocasiones excesivamente rígidos, de las ordenanzas municipales de habitabilidad de las viviendas.

En otro orden de cosas, el Anteproyecto en su artículo 23 sigue la línea ya marcada en la legislación urbanística y normativa de desarrollo otorgando el carácter y régimen de obtención de los suelos destinados a las dotaciones públicas y declarando los mismos de titularidad pública y carácter inalienable propio de su condición dotacional, más allá de los convenios de cesión que puedan firmar los Administraciones Públicas para su promoción.

En el supuesto que se habilita en el Anteproyecto para la promoción de alojamientos dotacionales privados, el suelo deberá tener la calificación urbanística de equipamiento. Los terrenos y el inmueble a promover sobre el mismo serán de titularidad privada y son transmisibles como un conjunto (no individualmente cada unidad de alojamiento) siempre preservando su destino y mediando la previa autorización de la Administración que hubiere calificado el inmueble.

Finalmente, es importante señalar que se declara, en determinadas circunstancias, la posibilidad de calificación como alojamiento de parte de un determinado inmueble de uso distinto al residencial (locales comerciales, etc.) Aunque el Anteproyecto de ley no lo aclara, se debería entender que la extensión del régimen jurídico del inmueble a una parte de la propiedad horizontal inmueble requiere la previa calificación urbanística de esa parte del inmueble como alojamiento dotacional (público) o como equipamiento (privado).

También debe llamarse la atención que esta posibilidad debería poder extenderse sin dificultad a los supuestos llamados de "complejo inmobiliario" siempre que cuenten con calificación urbanística independiente y regímenes jurídicos separados el subsuelo, el suelo y el vuelo, donde encontraríamos titularidades públicas y privadas concurrentes. Piénsese, por ejemplo, en la promoción de unos alojamientos dotacionales públicos sobre una parcela así calificada

urbanísticamente donde la Administración adjudica la explotación independiente privada de unos aparcamientos en bajo rasante, destinando la edificación en el vuelo de la parcela a unos alojamientos dotacionales públicos. En este sentido, no se compartiría la restricción de este supuesto a partes de inmuebles de titularidad privada en el párrafo cuarto del artículo analizado.

En cualquier caso, conviene aclarar que el Anteproyecto de ley no modifica el estándar establecido en la legislación urbanística, por lo que las flexibilidades apuntadas en relación con los alojamientos dotacionales en este artículo (posibilidad de alojamientos dotacionales privados, posibilidad de calificar parte de los inmuebles como alojamiento dotacional), como se ha dicho antes, deben ser entendidos como un complemento de lo anterior.

En relación con el resto del articulado referido a alojamientos dotacionales señalar que el Anteproyecto de ley opta por la extensión íntegra y casi indiscriminada del régimen jurídico de la vivienda protegida en formas de acceso (Registro de Demandantes), controles públicos (calificación administrativa autonómica y municipal del inmueble, visado de contratos de ocupación), fomento de su promoción (intervención, régimen de ayudas) y régimen sancionador.

9. Acción de fomento para la promoción de alojamientos dotacionales

Una de las cuestiones de obligada consideración en las regulaciones sobre viviendas dotacionales, de integración social o alojamientos dotacionales, más allá de su diferente naturaleza jurídica, es la importancia que tiene el aspecto del fomento de su promoción, algo entendible si se considera que el planteamiento de esta posibilidad (obligación) es relativamente novedoso y el objetivo de constituir una red de este tipo de inmuebles se ha de dilatar en el tiempo.

Obtención de suelo

Si nos atenemos al régimen de obtención de los suelos en las diferentes legislaciones encontramos algunas diferencias reseñables. Así por ejemplo en Cataluña el suelo, que debe ser de titularidad pública (artículo 18.2 de la Ley de Vivienda) puede ser obtenido por cesión obligatoria y gratuita (previa su calificación urbanística por el

planeamiento) por expropiación o por cesión onerosa. Este último supuesto es completamente ajeno a la naturaleza dotacional de los suelos. Se trataría de constituir a favor del cedente un derecho de superficie para la construcción y explotación, en régimen de alquiler de viviendas protegidas, de viviendas dotacionales.

El artículo 17 de la Ley de Suelo y Urbanismo de Euskadi habla por una parte de cesión obligatoria y gratuita a favor de la Administración responsable de su implantación¹⁸ o de la adscripción de suelo preexistente calificado como equipamiento. Dado su carácter dotacional, también debe entenderse posible operar su adquisición por expropiación. En cualquier caso, se comprueba que también en la CAPV se exige la previa titularidad pública de los mismos pero en ningún caso se puede abrir la posibilidad de obtención del suelo por acuerdo de "cesión onerosa" a través del derecho de superficie con un promotor privado¹⁹. En concreto, el artículo 29 del Decreto 105/2008 desarrolla esta previsión de modo que la cesión a favor del Gobierno Vasco de las parcelas con este destino, se operarán o bien directamente a través del correspondiente proyecto de reparcelación o bien a través de convenio para la promoción de parcelas previamente titularidad u obtenidas por el Ayuntamiento.

Condición del promotor directo

Para rematar el apartado anterior, conviene llamar la atención sobre la capacidad que tienen las Administraciones Públicas, titulares de los suelos así obtenidos, de firmar un convenio de adjudicación directa de suelo y ayudas a favor de una entidad para la promoción de los mismos así como la adjudicación directa de su explotación, evitando así la concurrencia con otros promotores a través del concurso de concesión de obra pública, al que refieren los apartados siguientes.

A este respecto recordamos que el Tratado Constitutivo de la Unión Europea (TCE) en su artículo 86, respecto a la libre competencia, dispone lo siguiente;

¹⁸ La responsabilidad de su promoción se declara conjunta entre la Administración autonómica (que promoverá 3 de cada 4 suelos) y la Administración municipal (que promoverá 1 de cada 4) en el artículo 81.3 de la Ley

¹⁹ Este supuesto de cesión onerosa parece emparentarse con la figura de "la dotación residencial protegida" de la legislación urbanística vasca donde, a través de la consideración dotacional (excluida de valor) del derecho superficiale se exige al promotor la promoción de las viviendas protegidas en el régimen propio del derecho de superficie o alquiler.

"1. Los estados miembros no adoptarán ni mantendrán, respecto a empresas públicas y aquellas empresas a las que concedan derechos especiales o exclusivos ninguna medida contraria a las normas del presente Tratado, especialmente las previstas en los artículos 12 y 81 a 89, ambos inclusive.

2. Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas del presente Tratado, en especial las normas sobre competencia, en la medida que dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellos confiada. El desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que se contrarie el interés de la Comunidad."

Redundando en la acepción defendida antes de la prestación del alojamiento transitorio o asistencial por parte de las Administraciones Públicas como un servicio de interés económico general, sería posible encontrar amparo en determinadas condiciones al no-sometimiento a las reglas de la competencia. Más en concreto, este carácter de servicio de interés (económico) general del servicio de alojamiento a precios asequibles hace que las ayudas establecidas para su promoción no tengan la condición de ayudas de Estado que alteren las reglas de la libre competencia²⁰.

Centrados ahora en la posibilidad de proceder a la adjudicación directa a favor de un promotor público de los beneficios de las promociones de alojamientos dotacionales (concesión administrativa directa de construcción y explotación y obtención de ayudas públicas), debemos señalar que la misma, por su carácter económico, está sometida a las siguientes condiciones:

- Dicha misión debe ser específicamente encomendada a dicha mercantil
- Posibilidad de que quedara afectado el interés público subyacente en el caso de sometimiento a pública concurrencia.

En el caso de la promoción de alojamientos dotacionales, la apertura de un concurso público a promotores privados para la construcción y explotación de los mismos bajo un preestablecido

²⁰Para un análisis exhaustivo de las consecuencias jurídicas de la condición de servicio de interés general en el marco europeo puede consultarse PONCE SOLE, JULI: "El derecho a la vivienda en el siglo XXI; sus relaciones con la Ordenación del Territorio y el Urbanismo" páginas 181 y siguientes. Editorial Marcial Pons, 2008

régimen jurídico y de ayudas (ver apartado siguiente) no tiene por qué perjudicar el interés público subyacente. Es más, si el interés público consiste en alojamiento temporal asequible de las personas, la competencia sobre las condiciones del precio (entendido como el compromiso de un promotor en rebajar los precios de renta o tarifas máximas establecidos por la Administración) no puede sino entenderse que contribuye a la mejora en la prestación de servicio público.

Ahora bien, conviene preguntarse si la concesión de la que hablamos tiene la naturaleza de concesión de obra pública o bien concesión de servicios porque estas últimas están excluidas de la aplicación de la Directiva 2004/18/CE sobre coordinación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios. El artículo 17 de la Directiva y bajo la rúbrica "concesiones de servicios" establece que la misma no es de aplicación a las concesiones de servicios definidas en el artículo 1 apartado cuarto;

"La concesión de servicios es un contrato que presenta las mismas características que el contrato público de servicios, con la salvedad de que la contrapartida de la prestación consista o bien únicamente en el derecho a explotar el servicio o bien en dicho derecho acompañado de un precio"

Por el contrario, el artículo 1 apartado tercero define la concesión de obra pública como

" (...) un contrato que presenta las mismas características que el contrato público de obras, con la salvedad de que la contrapartida de las obras consista, o bien únicamente en el derecho a explotar la obra o bien en dicho derecho acompañado de un precio."

En este sentido parece indiscutible que la adjudicación a favor de un promotor de los derechos de construcción y explotación temporal de los alojamientos dotacionales encaja en la naturaleza de la concesión de obra pública más que en la concesión de servicios. De hecho, para diferenciar entre concesión de servicios y concesión de obras públicas la Comunicación interpretativa de la Comisión sobre las concesiones en Derecho Comunitario (2000/C121/02) indica que se trata de saber si el objeto principal del contrato es la construcción de una obra o la ejecución y realización de trabajos por cuenta del concedente o, si por el contrario, la realización de la obra o la construcción es puramente accesoria al objeto principal del contrato. En este sentido, el criterio a utilizar no es el estricto cuantitativo que

remite a analizar la prestación de mayor monto económico de la operación²¹ (o bien la obra o la prestación del servicio) sino cuál sea el objeto principal del contrato. En este sentido, resulta indubitado que la concesión para la promoción y la explotación posterior de alojamientos dotacionales tiene la naturaleza de concesión de obra pública y, por tanto, está sometido a las reglas de concurrencia y publicidad de la Directiva de contratación pública antes citada.

En resumen, la concesión de la construcción y posterior explotación de alojamientos dotacionales debe entenderse a todos los efectos como un **contrato de concesión de obra pública** debiendo estar sometido a las reglas de publicidad y concurrencia de la Directiva, salvo por lo que se dirá a continuación, tanto por su naturaleza jurídica y económica como por no poderse entender que dicha construcción y explotación debe recaer en una determinada mercantil (pública) para la preservación del interés público.

En el supuesto de viviendas dotacionales de promoción concertada de la legislación catalana, como ha quedado expuesto más arriba, el convenio de adjudicación es para la promoción de viviendas (no equipamientos) por lo que su carácter de obra pública está más difuminado. Este supuesto opera sobre suelo previamente privado (el promotor se reserva el derecho de superficie sobre su solar) de modo que la habilitación de la construcción no obedece tanto a una concesión administrativa sino a un convenio de concertación de naturaleza patrimonial, excluido por tanto de las normas de la Directiva de contratación pública²²

Ahora bien, hay que llamar la atención sobre el hecho de que no procederá aplicar a la promoción concertada de alojamientos dotacionales las normas comunitarias en materia de contratación pública en el supuesto de que la Administración la promoviera por sus propios medios ("promoción directa" en términos del Decreto 39/2008) En estos casos, la característica más relevante resulta

²¹ La Comisión Jurídica Asesora aplica este criterio por ejemplo en el Dictamen 42/2007 en un supuesto análogo de construcción y explotación de viviendas y habitaciones en el Campus de Álava de la Universidad del País Vasco.

²² Cabe la duda de si la adjudicación de beneficios (ayudas) a favor de un particular debe someterse a la posibilidad de concurrencia pública. En este supuesto de viviendas dotacionales, entendemos que la adjudicación de beneficios del convenio de concertación con el promotor privado es puramente accesoria del objeto principal cual es la construcción de las viviendas dotacionales para su posterior explotación en régimen de alquiler en el régimen propio del derecho de superficie. Este carácter accesorio hace pensar que carece de suficiente virtualidad para alterar la naturaleza jurídica del contrato como patrimonial.

de cuestionarse sobre el traslado o no a favor de un tercero del riesgo empresarial de la construcción y/o explotación de los mismos. Si la encomienda no traslada el riesgo empresarial a la entidad encomendada sino que la misma es asumida por la propia entidad pública encomendante, estaríamos ante un supuesto de promoción directa.

Esta cuestión conviene traerla a colación a raíz de la publicación del Decreto 137/2007 (BOPV 187, de 27 de Septiembre) donde se regula el marco jurídico de actuación de la encomienda de gestión del Gobierno Vasco y la sociedad pública VISESA de la gestión de la construcción de viviendas sociales, de realojo y alojamientos dotacionales. En la Exposición de Motivos del Decreto se aclara que la encomienda siempre es por cuenta y riesgo del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales y que mantiene la titularidad de los inmuebles construidos, inmuebles que se financian a través de las disposiciones de inversión presupuestarias correspondientes. Además, en dicho Decreto se obligaba de forma expresa a la sociedad pública VISESA a someterse a las normas propias de la contratación pública en el desarrollo de los trabajos de la encomienda citada. En este supuesto, y dado que no existe traslado de riesgo empresarial (ni beneficio) a favor del tercero, se estaría utilizando a la sociedad VISESA como una herramienta instrumental del propio Departamento. En este caso, no estamos ante un contrato de concesión.

Ahora bien, ¿podría el Gobierno Vasco adjudicar directamente a la sociedad pública VISESA concesiones de obra pública, con traslado por tanto de riesgo empresarial en la construcción y explotación de alojamientos dotacionales? ¿quebraría en este caso las normas de contratación pública?

La jurisprudencia europea es constante en excluir sólo de la necesidad de concurrencia las adjudicaciones de contratos a favor de los "**medios propios**" al entender que tienen naturaleza de "contratos internos" (*in house providing*) Para que esta circunstancia sea apreciada esta jurisprudencia reclama la concurrencia de varios requisitos²³;

²³ Entre otras, la STJCE 2005, caso Parking BRIXEN (ap. 62) y STJCE 2006, caso ANAV (ap. 24) La jurisprudencia reitera que al tratarse de una excepción al derecho Comunitario ambos requisitos deben interpretarse con carácter restrictivo de modo que la carga de la prueba ha de recaer en quien la alega (STJCE 2005, STADT HALLE y RPL LOCHAU, Parking BRIXEN y ANAV)

- Que la autoridad pública concedente ejerza sobre la entidad concesionaria un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios.
- La entidad concesionaria realice la parte esencial de su actividad junto con la autoridad concedente, a la que pertenece.

Ahora bien la jurisprudencia ha limitado la posibilidad de concurrencia del requisito primero, de modo y forma que interpreta que en las sociedades públicas con presencia de capital mixto (público y privado) no resulta posible afirmar que la autoridad pública concedente pueda ejercer sobre la entidad concesionaria un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios, por muy minoritaria que sea esa participación. Ello se afirma porque cualquier inversión de capital privado en una empresa obedece a consideraciones características de los intereses privados y persigue objetivos distintos de los perseguidos por la autoridad pública (STJCE 2005, STADT HALLE y RPL LOCHAU apartados 49 y 50 como también, más recientemente STJCE 2007, JEAN AUROX y otros)

En este mismo sentido, asumiendo plenamente dicha doctrina jurisprudencial europea, el artículo 24.6 de la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público señala de forma expresa lo siguiente:

“6. A los efectos previstos en este artículo y en el artículo 4.1.n, los entes, organismos y entidades del sector público podrán ser considerados medios propios y servicios técnicos de aquellos poderes adjudicadores para los que realicen la parte esencial de su actividad cuando éstos ostenten sobre los mismos un control análogo al que pueden ejercer sobre sus propios servicios. Si se trata de sociedades, además, la totalidad de su capital tendrá que ser de titularidad pública.

En todo caso, se entenderá que los poderes adjudicadores ostentan sobre un ente, organismo o entidad un control análogo al que tienen sobre sus propios servicios si pueden conferirles encomiendas de gestión que sean de ejecución obligatoria para ellos de acuerdo con instrucciones fijadas unilateralmente por el encomendante y cuya retribución se fije por referencia a tarifas aprobadas por la entidad pública de la que dependan.

La condición de medio propio y servicio técnico de las entidades que cumplan los criterios mencionados en este apartado deberá

reconocerse expresamente por la norma que las cree o por sus estatutos, que deberán determinar las entidades respecto de las cuales tienen esta condición y precisar el régimen de las encomiendas que se les puedan conferir o las condiciones en que podrán adjudicárseles contratos, y determinará para ellas la imposibilidad de participar en licitaciones públicas convocadas por los poderes adjudicadores de los que sean medios propios, sin perjuicio de que, cuando no concurra ningún licitador, pueda encargárseles la ejecución de la prestación objeto de las mismas.”

Esta es precisamente la fórmula adoptada en la creación de la Sociedad SEPES URBANA para las tareas de encomiendas de gestión del Estado en suelos tanto para actividades económicas como para vivienda protegida en el mes de Marzo de 2009 (extinguida con fecha 28 de Diciembre de 2010) donde se habilitaba expresamente a la construcción de “alojamientos dotacionales”.

Más recientemente, circunscrita al ámbito de vivienda en la CAPV, debe destacarse la reciente reconversión integral de la sociedad ALOKABIDE SA al ámbito del sector público, asumiendo el Gobierno Vasco la titularidad íntegra de su accionariado. Así, los nuevos estatutos de la sociedad pública establecen expresamente su condición de “medio propio instrumental y servicio técnico” del Gobierno Vasco.

Así, retomando el hilo conductor de este apartado, entendemos perfectamente posible, y en su condición de “medio propio”, la adjudicación por parte del Gobierno Vasco de concesiones de obra pública a favor de la sociedad pública ALOKABIDE SA para la construcción de alojamientos dotacionales y su posterior explotación, sin necesidad de acudir a la concurrencia pública, por tratarse de un supuesto de “promoción directa”. No obstante, hay que señalar que el artículo 24.6 citado de la Ley 30/2007 reclama en su último párrafo que los estatutos de la sociedad pública expresamente deben hacer referencia a las “condiciones en que se les podrán adjudicar contratos”. Por el contrario, la adaptación de los estatutos sociales de ALOKABIDE SA no refiere tal posibilidad de ser adjudicataria de contratos²⁴. Y resultando ya analizada la naturaleza contractual de las

²⁴ Véase la nota de prensa de 29 de marzo de 2011 emitida por el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes en relación con los pormenores de dicha conversión en pública de la sociedad pública ALOKABIDE SA. Ni el objeto social ni el régimen jurídico señalado para su consideración como “medio propio instrumental” hacen alusión a la promoción ni a la explotación de alojamientos dotacionales bajo el régimen de concesión de obra y/o de servicio.

concesiones de obra pública, se concluye que el Gobierno Vasco ha optado por, 1) bien promover dichos alojamientos de forma directa encomendando su gestión a la sociedad ALOKABIDE SA (quien sobre la base de dicha encomienda no asume el riesgo empresarial de su explotación) – modelo íntegramente público de promoción directa - ó 2) bien por sacar a concurso público a promotores privados la concesión integral de la construcción de alojamientos dotacionales y su posterior explotación bajo el régimen de concesión de obra pública – modelo concesional privado -, y que pasamos a analizar seguidamente.

Régimen concesional para su promoción. Modelo jurídico

Dado que la normativa vasca no prevé la concertación con un promotor privado para la erección de los alojamientos, salvo la concesión administrativa, conviene preguntarse por el régimen jurídico básico de la misma. Se trata de aproximar a la realidad la previsión del Decreto 39/2008 sobre las concesiones de obra pública como forma de construir y explotar los alojamientos dotacionales previstos en la ley. El objeto de un contrato a favor de un tercero por el que se le encomienda la construcción de una obra pública a retribuir mediante la explotación temporal a su favor de lo construido tiene naturaleza indubitada de concesión de obra pública. Además,

- El objeto y finalidad de esta figura contractual es exactamente la buscada por el legislador para los alojamientos dotacionales. Esto es, su construcción y explotación temporal con entrega de lo edificado pasados unos años.
- Existe experiencia contrastada sobre la aplicación de esta figura en casos análogos incluso en la CAPV (apartamentos universitarios)
- Las entidades financieras valoran la figura en la medida que la misma incorpora la posibilidad de garantía hipotecaria a la concesión, que debería asegurar una estabilidad financiera en el largo plazo. La aportación de la financiación a las operaciones es fundamental para el buen funcionamiento del sistema.

La concesión de obra pública requiere los siguientes elementos que son requisitos previos constitutivos para la propia existencia de una concesión de este tipo, bien entendido que cada promoción para el alojamiento debe constituir y ser objeto de una concesión administrativa diferenciada del resto, y todo ello sin perjuicio de la

posibilidad que asiste a la Administración de adjudicar dichas concesiones por lotes o bien en conjunto.

Los elementos estructurantes de cada operación de alojamiento deberían ser entonces los siguientes:

- a. Un anteproyecto o un proyecto técnico de obras** para construcción de los citados equipamientos, una vez definidos los perfiles técnicos básicos de los edificios de alojamientos dotacionales en el Decreto 39/2008.
- b. Un estudio de viabilidad económico-financiero** que contemple tanto la construcción y la forma de explotación de los alojamientos en el plazo establecido para la propia concesión – que no podrá ser superior a 40 años-. Este estudio deberá contemplar como ingresos una propuesta de tarifas a cobrar a usuarios – tarifas que deberán ser acordadas con la Administración o, en su caso, deberían ser impuestas por esta en el propio Pliego- así como las ayudas públicas que se deriven (así, subvenciones a fondo perdido a la construcción y/o explotación y posibles subsidiaciones de tipos de interés) que deberán estar previstas en el pliego de condiciones del concurso tanto para coadyuvar a su construcción y a su explotación.

Estas ayudas podrían ser renunciadas total o parcialmente para ponderar el factor económico necesario a la hora de adjudicar el concurso público. Hay que tener en cuenta que la Disposición Adicional Novena de la Ley 2/2006 y el Decreto 39/2008 consideran la construcción de estos alojamientos como objeto que debe ser objeto de ayudas en los términos que se establezcan reglamentariamente.

Por otra parte, la existencia de garajes en el subsuelo de los alojamientos puede ser objeto de explotación económicamente aparte y deberían tener la consideración jurídico-legal de “obras públicas diferenciadas”, pudiendo ser objeto de gestión independiente (concesiones no rotatorias) y cuya contabilidad económica también debería estar diferenciada.

Por último, la fijación del sistema de tarifas y su actualización a lo largo del tiempo debería formar parte del concurso (proponiendo fijar los mismos incluso por debajo de los máximos establecidos por la Administración), dado que este dato de ingreso es indispensable para la definición del plan de viabilidad.

De hecho, este sistema de tarifas podría ser definido en el momento de la adjudicación o incluso ser impuesto en el propio concurso por la propia Administración como dato inalterable²⁵. La decisión de fijar tarifas "políticas" a determinados colectivos y por debajo del umbral mínimo de equilibrio económico-financiero, analizado en la letra siguiente, debería ser objeto de una subvención a fondo perdido al concesionario.

c. Un sistema de **aseguramiento del mantenimiento del equilibrio económico** del contrato como derecho exigible por el propio concesionario a la Administración. En este sentido, el estudio de viabilidad económica deberá tener en cuenta los escenarios dinámicos que pueden darse y que puedan alterar el equilibrio económico inicialmente previsto para asegurar su adecuación.

En este sentido, sería muy oportuno garantizar por parte de la Administración al concesionario unos ingresos mínimos mensuales por unidad de alojamiento ocupado. Estos ingresos mínimos garantizados se deberían fijar dependiendo de los costes de construcción de los alojamientos, del coste de la financiación y del coste de la explotación de dichos alojamientos, que son costes que debería poder soportar el concesionario. Los ingresos mínimos mensuales garantizados por alojamiento ocupado deben poder ser actualizados con un sistema de actualización automática referenciado a la evolución de los tipos de interés (costes financieros) Esta circunstancia hace indispensable la entrada en juego del llamado "Fondo de Garantía y Compensación" creado por la Ley 5/2010, de Presupuestos de la CAPV.

El sistema de financiación planteado debe poder asegurar la fijación permanente en el tiempo de vigencia del valor de la concesión a los efectos de poder, en su caso, proceder a la ejecución hipotecaria o proceder por parte de la Administración al secuestro de la misma.

Por otra parte, la necesidad del aseguramiento del equilibrio de las condiciones financieras planteado, podrá estar solventada a través de figuras de aseguramiento financiero (citamos entre

²⁵ Como ha quedado expuesto anteriormente, el sistema de cánones o tarifas ha sido establecido unilateralmente por la propia Administración a través de la orden de precios máximos de VPO (BOPV 18 de noviembre de 2010) a pesar de no ser preceptivo. De este modo, el margen de maniobra para la viabilidad que les resta a este tipo de operaciones, se estrecha considerablemente pudiendo abocar a estas promociones de forma exclusiva al régimen de promoción directa.

otras, SWAP, CAP, FLOOR, COLLAR, etc.) cuyo coste puede ser subvencionado total o parcialmente por parte de la Administración.

Se deberá así mismo fijar en el pliego de condiciones o en el contrato administrativo derivado del mismo los supuestos concretos que, dentro del margen de definición legal de la figura, darán lugar a la fijación de medidas para el reequilibrio económico en supuestos como por ejemplo la modificación unilateral de las condiciones iniciales de adjudicación por parte de la Administración, causas de fuerza mayor tasadas legalmente, etc.

d. El principio inalterable del **riesgo y ventura del concesionario**. Este principio - que debe cohonestarse con el anterior - supone, a nuestro entender, que los riesgos existentes de la construcción u explotación de carácter ordinario de los alojamientos dotacionales debe correr por cuenta del concesionario. Por todo ello, y aplicado este principio a la figura de los alojamientos dotacionales, sin perjuicio del concepto genérico de ayudas públicas a la explotación antes citado, debería fijarse como riesgo del concesionario al menos los siguientes conceptos:

1. Gestión de las incidencias y modificados de las obras de construcción de los alojamientos con incrementos o decrementos respecto a lo inicialmente ofertado. En este sentido creo importante resaltar la diferencia entre los supuestos en que el proyecto sea "impuesto" por la Administración o, por el contrario, sea presentado por el licitador. Si el proyecto de obras lo impone la Administración los modificados de proyectos podrían ser conceptuados como una modificación de las condiciones del contrato haciendo entrar en juego la necesidad de reequilibrio económico (promoción directa) Si, por el contrario, es el propio licitador quien presenta su proyecto de obras, será también el mismo quien deba asumir las incidencias y los modificados en las obras de construcción (promoción por concesión) En el supuesto de los alojamientos dotacionales de promoción concesional, la Administración no debería intervenir en los proyectos de obras más que para supervisar el cumplimiento de las condiciones mínimas de diseño de los alojamientos fijados en el Decreto 39/2008.

2. Gestión de desocupación y de impagos por parte del concesionario. En este caso, entiendo que este riesgo debe ser plenamente asumido por la persona concesionaria. También lo debería ser el coste derivado del aseguramiento de pagos de rentas que existen en el mercado. No obstante, en consonancia con lo expuesto en el punto anterior, si los usuarios de estos alojamientos son gestionados íntegramente por parte de la Administración (adjudicación reglada a través de ETXEBIDE) entiendo que la no-ocupación no podría ser un coste trasladable al concesionario o, por lo menos, este riesgo debería ser compartido entre ambos contratantes. También y como se ha expuesto anteriormente, parece más lógico que la gestión integral de la ocupación de estos alojamientos sea del propio concesionario y la Administración se limite a figurar en la elaboración de los listados de adjudicatarios (sorteos)

3. Asunción de todos los gastos derivados de la gestión y explotación ordinaria, sin perjuicio de su repercusión posterior por vía contractual al ocupante del alojamiento y de forma expresamente diferenciada al concepto de tarifa.

4. Obras de mantenimiento o de reparación ordinaria de los alojamientos. En cualquier caso sería exigible que dicha "inversión" estuviera ya prevista en la propia oferta del concesionario, programada y pactada contractualmente con la Administración e incorporado como gasto al plan de viabilidad. El resto de las obras mayores que podrían requerir los alojamientos deberían poder ser conceptuadas bajo el amparo de las causas de fuerza mayor (por ejemplo, incendio, inundación, etc.) donde la intervención económica de la Administración estaría más justificada sobre la base de su obligación de mantenimiento de equilibrio económico.

Régimen concesional de la promoción. Régimen económico

Como ha quedado dicho expuesto, uno de los contenidos fundamental en el desarrollo de promociones para la construcción y explotación de Alojamientos Dotacionales debe ser el análisis de la viabilidad económico-financiera de la operación.

A estos efectos, debe comenzarse por consultar el régimen de ayudas establecido por la normativa vasca para los Alojamientos Dotacionales que se fijaron por la Orden de 7 de Noviembre del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales para el fomento del alquiler. Dichas ayudas públicas consisten tanto en el otorgamiento de ayudas directas como subsidiaciones de tipos de interés, asegurando la no-volatilidad de la viabilidad a una eventual subida del tipo base adscrito al préstamo financiero (EURIBOR)²⁶ De esta forma, los artículos 18 y siguientes se dedican al fomento para la promoción de los Alojamientos Dotacionales.²⁷

Fácilmente se puede comprobar que la propia norma discrimina las ayudas de cara a poder facilitar la promoción de alojamientos dotacionales en supuestos en los que la obra va destinada al alojamiento más estable para aquellas unidades convivenciales con mayor capacidad económica – alojamientos tipo A – pensando en los

²⁶ Esta Orden daba cumplimiento a lo dispuesto en la Disposición Adicional Novena de la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo cuando reconoce expresamente en su ordinal segundo; "los alojamientos dotacionales serán objeto, en los términos que reglamentariamente se establezcan, de las ayudas públicas establecidas por la normativa sectorial en materia de vivienda para su promoción y construcción"

²⁷ "Artículo 18.- Actuación protegible.

Se entenderá como actuación protegible la promoción por parte de una persona jurídica de carácter público de forma directa o indirecta de alojamientos dotacionales, en suelo de titularidad pública.

Estos alojamientos se destinarán a su uso temporal para colectivos de especial necesidad y reunirán los requisitos establecidos tanto en la Disposición Adicional Novena de la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo, y desarrollados en su respectiva normativa como en la Disposición Adicional Tercera y Cuarta del Decreto 39/2008 sobre el régimen jurídico de viviendas de protección pública y medidas financieras en materia de vivienda y suelo.

A los solos efectos de lo establecido en esta orden, serán objeto de tratamiento diferenciado aquellos alojamientos dotacionales que basen su régimen de financiación en una aportación económica anticipada a cargo del usuario con derecho de devolución en el momento de la cesación de su uso -Alojamientos Dotacionales tipo A- de aquellos otros alojamientos dotacionales que no se financian en base a dicha aportación económica anticipada por parte del futuro usuario -Alojamientos Dotacionales tipo B-. Los pagos anticipados de mensualidades vinculados al aseguramiento del pago del arrendamiento o del régimen de uso de los alojamientos no tendrán la consideración de aportación económica anticipada a los efectos de lo dispuesto en este artículo.

Artículo 19.- Préstamo cualificado.

1. Cuantía máxima. La financiación cualificada será del 100% del coste de construcción de los alojamientos y de los gastos correspondientes a honorarios técnicos relativos tanto a la redacción del proyecto como a la dirección e inspección de las obras, todo ello con un límite máximo de 75.000 euros por alojamiento.

No serán objeto de financiación los costes de construcción de los anejos ni los gastos correspondientes al IVA o cualquier otro impuesto.

(Continúa en la siguiente página)

colectivos de personas mayores. Así, se separan de los otros alojamientos que van destinados a las personas cuya necesidad de alojamiento es más transitoria, su capacidad económica es más limitada y cuya rotación a lo largo del tiempo será previsiblemente más elevada, pensando básicamente en personas jóvenes – alojamientos tipo B -.

En cualquier caso, en ambos supuestos se pone de manifiesto la necesidad de financiar por parte del promotor de la obra los costes asociados a la construcción y gestión de los alojamientos dotacionales mediante la explotación posterior de los mismos a lo largo de un determinado periodo de tiempo, teniendo en cuenta que el periodo máximo del periodo concesional debe ser máximo de 40 años, según la legislación de Contratos de la Administraciones Públicas. De esta forma, prescindiendo de la aportación económica inicial por parte del usuario (alojamientos tipo A), el régimen de financiación se basa en la percepción por parte del promotor de los siguientes inputs;

- Subvenciones a fondo perdido
- Subsidiación de tipos de interés a lo largo del préstamo (30 años, 3 de carencia)
- Renta o canon a percibir por parte del usuario

Así, llamamos la atención que la viabilidad económico-financiera de los Alojamientos tipo B se han de basar en una combinación entre los inputs económicos que se citan. En particular, las primeras simulaciones financieras que se practicaron en el año 2008 y a partir del régimen subvencional y de subsidiaciones de tipos de interés establecidos en la norma, partían de las siguientes hipótesis;

2. El plazo máximo de amortización será de 30 años, más 3 años de carencia opcional. Las garantías, disposición del préstamo, fecha de formalización y período de carencia será el dispuesto en el artículo 10.

3. Las cuotas comprensivas de la amortización e intereses del Establecimiento de Crédito serán constantes y se devengarán mensualmente, con independencia de su pago.

Artículo 20.– Subsidiación del tipo de interés.

En los supuestos de promoción de alojamientos dotacionales de tipo B el tipo de interés subsidiado será del 0% a lo largo de los diez primeros años de la vida del préstamo cualificado y del 1% efectivo anual (0,99% nominal con vencimientos mensuales) durante los años 11 al 20.

Artículo 21.– Subvenciones.

Las subvenciones para la promoción de alojamientos dotacionales ascenderán como máximo a:

- a) Promoción de alojamientos tipo A: 3.000 euros por alojamiento.*
- b) Promoción de alojamientos tipo B: 40.000 euros por alojamiento".*

Premisas de partida

Renta:

- Se actualiza según IPC (3,5%)
- Incrementable con riesgo de desocupación y morosidad (salvo garantía pública de cobertura)
- Explotación de los alojamientos a 40 años

Construcción Alojamiento:

- Coste total construcción 71.000 euros / alojamiento
- Inversión de 7.100.000 euros
- Financiado igual que las viviendas VPO
- Plazo 20/25/30 años
- No hay estimación de garajes
- Reacondicionamiento quinquenal por 1.000 euros

Subvención directa:

- 40.000 euros por alojamiento construido

Subsidiación préstamo:

- Total 10 primeros años (1-10)
- Al 1% los diez segundos años (11-20)
- Sin subsidiación los terceros diez años (21-30)

A partir de estas premisas, se practicaron tres hipótesis que las ilustramos aquí sólo con la idea de dar una idea al lector de los encajes sucesivos que son precisos para que el modelo económico-financiero funcione. Así,

- Si se tratara simplemente de garantizar un retorno económico suficiente de la operación para "**no perder dinero**" (Tasa Interna de Rendimiento, TIR cercana al 0%), la renta o canon mensual que se habría de establecer por alojamiento podría situarse entorno a los 150 euros. Sólo en el supuesto de financiación a 30 años se tendría tesorería positiva a partir del año 26.
- Si pretendiéramos una **rentabilidad mínima** de la operación (TIR del 3%) para el promotor, la renta mensual debería situarse cerca

de los 175 euros mensuales. En este caso, el plazo de la financiación es muy importante ya que el préstamo a 30 años permitiría rebajar los costes de tesorería ya que la misma entraría en signo positivo a partir del año sexto de cobro de renta.

- Sólo si se estableciera una **renta mensual cercana a los 250 euros** mensuales, la rentabilidad de la operación estaría en las condiciones que ofrecía el mercado para una inversión tan a largo plazo (TIR 7,81%) Además, se resalta que sólo en este supuesto es posible hablar de una posible amortización total anticipada de la inversión a partir del año 21 y de la no-necesidad de financiación externa de para enjugar los déficits de tesorería. Es en todo caso interesante resaltar que el importe establecido de las rentas mensuales a cobrar hace insensible el plazo de financiación entre 20, 25 ó 30 años.

En resumen, cabe destacar que el ingreso por vía de rentas es el factor de ingreso más importante en la estructura financiera de la operación, a pesar de que el sistema para su determinación puede ser el más volátil. De este modo, para garantizar la viabilidad económico-financiera de la operación de construcción y explotación de los alojamientos (aspecto sustancial de las concesiones de obra pública), resulta del todo imprescindible la fijación en el Pliego por parte de la Administración concedente de un *"canon mínimo garantizado"* al promotor por alojamiento. En ese sentido, el sistema de tarifa o de renta de alojamiento que se estableciera (bien con carácter general por normativa bien en cada concesión) debería tomar como tarifa-base este importe mínimo garantizado por la Administración. De este modo, el importe concreto de dicha renta-base se habría de calcular según las condiciones de financiación que el concesionario hubiera podido pactar (a 20,25 ó 30 años) con las entidades financieras y debería, en su caso, ser objeto de concurso para la selección de concesionario.

Precisamente esta modelización nos da buena muestra de la gran sensibilidad de las condiciones económico-financieras para este tipo de promociones de alojamientos. En concreto, un endurecimiento de las condiciones financieras (plazos y tipos de interés) de las entidades crediticias²⁸ como el actual, y en un

²⁸ En concreto, el marco de colaboración para el 2011 con las entidades financieras prevé para la promoción de los alojamientos dotacionales la fijación de un tipo variable entre EURIBOR +2%/3%, plazo de 30 años con máximo de 3 de carencia. Esto puede, por una parte, tener un impacto presupuestario en materia de subsidiación importante a lo largo de los 20 primeros años siendo el coste de los últimos diez años soportado por el promotor. Si quisiéramos que el coste presupuestario fuera estable, el endurecimiento de las condiciones financieras repercute en el promotor, que debería ser compensado a través de una actualización al alza de las tarifas o rentas a cobrar a sus usuarios. .

contexto de ayudas financieras estable imposibilitado de crecimiento por su consideración de endeudamiento público, obliga a que la viabilidad de las operaciones bascule casi exclusivamente mediante la adaptación del sistema de tarifas o cánones que se utilice. Debe hacerse ello notar muy especialmente en relación con las simulaciones financieras del año 2008, que han sido descritas más arriba, simulaciones que deberían ser objeto de una actualización a este nuevo marco financiero actual, bastante más desfavorable a operaciones financieras a tan largo plazo.

No obstante, si relacionamos entre sí los cánones ya preestablecidos por la normativa sectorial el año pasado (Orden de 3 de noviembre de 2010, sobre determinación de los precios máximos de viviendas de protección oficial) con las simulaciones financieras realizadas en 2008 (sin la actualización que sería precisa) y asumiendo una demanda de alojamiento similar a la registrada en el municipio de Bilbao en el ejercicio 2010, nos encontramos con que el grueso de dicha demanda se está concentrando en unidades demandantes de una sola habitación y con una estructura de ingresos inferior a 15.000 euros. En consecuencia, y aplicado a esta demanda la normativa de cánones máxima establecida, nos encontraríamos con que la media de ingreso que presumiblemente obtendría un promotor privado en las explotaciones de los alojamientos concesionados sería, en el mejor de los casos y sin considerar moras y desocupaciones, de 200 euros mensuales. Pero este ingreso por explotación se nos antoja notablemente insuficiente para servir a los costes ordinarios de explotación y especialmente a la deuda contraída en un contexto financiero recesivo si consideramos que la Tasa Interna de Rendimiento (TIR) se puede estar situando por debajo del 5% en operaciones volátiles consideradas a tan largo plazo (evolución de la demanda, desocupaciones, moras en los pagos, coste de mantenimiento de los alojamientos, etc.)

Ello parece hacer imprescindible la referencia al sistema de equilibrio constituido en las Disposiciones Adicionales Décima y Undécima de la Ley 5/2010, de Presupuestos de la CAPV (BOPV 250 de 30 de diciembre de 2010) por las que se constituye el Fondo de Garantía y Compensación para las viviendas de protección y "alojamientos protegidos" (en adelante, Fondo) Según estas, los objetivos del Fondo son los siguientes:

1. Garantía de la **viabilidad económico-financiera** y de la calidad técnica y medioambiental de específicas promociones de viviendas de protección y alojamientos protegidos.
2. Garantía de que el **esfuerzo económico** de los y las adquirentes, arrendatarios o adjudicatarios de cada vivienda protegida (o alojamiento) guarde relación con su renta económica familiar.

En otras palabras, el Fondo se constituiría en las promociones de concesión de obra de alojamientos dotacionales como el mecanismo compensador de un insuficiente retorno económico (por debajo del umbral de equilibrio citado) debido tanto a la fijación unilateral por parte de la Administración del importe de los cánones de ocupación como de los adjudicatarios de los mismos. De este modo, el riesgo económico asociado a la posible (más bien segura) escasez de ingresos por la explotación de los alojamientos recae en la propia Administración²⁹.

Dicho Fondo se configura con una doble entrada de ingreso, tanto la presupuestaria como la derivada de la venta de las viviendas protegidas por encima de su precio oficial debido al nivel de ingresos acreditado por sus adquirentes (suponemos que la referencia a la venta de los alojamientos protegidos en el número quinto es un error de transcripción).

Parece pues que estas disposiciones que regulan el Fondo, en la medida que garantizan un nivel adecuado de equilibrio económico-financiero de la promoción, vía concesional, de alojamientos hacen no-relevante para el plan de viabilidad económico-financiero los importes determinados para su abono por parte de sus usuarios y, por lo tanto, el baremo establecido en la Orden de 3 de Noviembre de 2010.

No obstante, siendo mayoritariamente público el origen de los recursos que alimentan a este Fondo, hay que cuestionarse por qué no se ha optado entonces por un modelo más abierto, como parece

²⁹ Conviene no perder de vista en este particular, el alcance de la previsión de este aseguramiento de equilibrio que se cita. La configuración jurídica de la concesión implica la necesidad de existencia de un traslado del riesgo y ventura al propio promotor concesionario. El Fondo, por tanto, no puede eliminar dicho riesgo y ventura del promotor con carácter completo sino que debería circunscribirse a eliminar sólo el déficit de ingresos y desequilibrio generados por aplicación de la normativa de precios a los adjudicatarios, ambos impuestos unilateralmente por la Administración concedente. En este sentido, en nuestra opinión, no sería posible utilizar el Fondo para cubrir otros riesgos asociados a la explotación como las insolvencias o moras. Tal parece también ser el sentido del párrafo sexto de la Disposición Adicional Décima.

querer disponer el propio párrafo tercero de la Disposición Adicional Undécima de la Ley³⁰.

De hecho, el modelo jurídico-económico concesional de la obra pública, y que hemos dibujado antes, permite la configuración más abierta tanto de los costes presupuestarios como de los ingresos propios del negocio concesional, pudiendo incluso prefigurar unos límites máximos y mínimos por parte de la Administración concedente.

Considerando que no es preceptiva legalmente la prefijación de un baremo de cánones pudiendo quedar la misma al arbitrio de la adjudicación de la concesión, y resultando sólo obligada la determinación previa de un concreto equilibrio económico-financiero³¹, nos preguntamos hasta qué punto es conveniente, o incluso jurídicamente reprochable, anteponer el esfuerzo público derivado de la aplicación del Fondo de Garantía para operar la reestructuración de un desequilibrio provocado por una fijación notablemente insuficiente del importe a satisfacer por el usuario por la ocupación de los alojamientos.

¿No indica acaso el tenor literal del párrafo tercero de la Adicional Undécima de la Ley el deber de adecuación de los importes de la renta y el canon a los costes reales de la promoción? ¿Por qué se opta entonces por ignorar la flexibilidad que, en esta misma línea, otorga la vía concesional? Y finalmente, ¿por qué se determina que debe ser el esfuerzo público, vía Fondo de Garantía, el garante del equilibrio económico-financiero de la concesión?

Los Alojamientos Dotacionales en los Planes de Vivienda

Con relación a nuestra Comunidad Autónoma, los Planes Directores de Vivienda que prevén promoción de alojamientos dotacionales son tanto el Plan Director de Vivienda y Regeneración Urbana 2010-2013 del Gobierno Vasco como el Plan Estatal de

³⁰ Este número reza de la siguiente forma; "3. La determinación de los mencionados importes (precio, renta y canon de las viviendas protegidas y alojamientos protegidos) podrá deberse a los costes de promoción, suelo, construcción y otros debidos a la producción de viviendas, anejos, alojamientos y demás inmuebles protegidos, con referencia a la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma de Euskadi, a cada uno de los territorios históricos, a los municipios correspondientes o a cualesquiera otros que se establezcan motivadamente."

³¹ Nótese que el equilibrio de la concesión puede venir de la mano bien del incremento de los cánones a abonar por los particulares (dentro de unos límites), bien del esfuerzo económico del agente promotor en su oferta para adjudicación de la concesión o bien del incremento del aporte presupuestario público (vía Fondo de Garantía)

Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 del Ministerio de Vivienda (hoy, Ministerio de Fomento)

El Plan de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 habla expresamente de "alojamientos protegidos" y pueden ser construidos tanto para colectivos especialmente vulnerables (alojamiento asistencial) como para otros colectivos específicos (alojamiento transitorio)

Las características de estos alojamientos protegidos por la normativa estatal son los que se detallan a continuación:

Régimen promoción:

- Sobre suelo calificado según normativa autonómica
- Posibilidad de promoción pública o privada
- El edificio o edificios tendrán el uso de alojamiento por exclusivo

Diseño arquitectónico:

- Superficie útil de unidad de alojamiento 15-45m² útiles
- La cuarta parte de los alojamientos pueden tener máximo 90 m²
- Zonas comunes, máximo 30% de superficie de alojamientos

Régimen de ocupación:

- Arrendamiento protegido o lo que disponga la C. Autónoma
- Rentas máximas las establecidas para arrendamiento protegido (separando entre arrendamiento social y arrendamiento protegido)
- Posibilidad de cobro suplementario por prestación de servicios

Régimen de ayudas:

- **Alojamiento:** 500 euros por m² útil (aproximadamente 25.000 por alojamiento)
- **Colectivos vulnerables:** Asimilación a promotores de vivienda social en alquiler a 25 años
- **Alojamiento:** 320 euros por m² útil (aproximadamente 16.000 por alojamiento)
- **Colectivos específicos:** Asimilación a promotores de vivienda protegida en alquiler a 25 años

Simplemente destacar que este Plan ha recepcionado la figura de los alojamientos que han ido apareciendo en las legislaciones autonómicas para darles carta de naturaleza de cara a incluir estas viviendas o equipamientos entre sus objetivos de promoción para la prestación del servicio público de alojamiento asistencial o transitorio asequible.

Como se puede comprobar, el objetivo final de la figura, las características físicas de los edificios, el régimen establecido de ocupación y el régimen de ayudas (asimilando este al de las viviendas protegidas en alquiler) es muy similar al sistema vasco para los alojamientos dotacionales, y que se ha descrito anteriormente.

Ciñéndonos al ámbito de los alojamientos dotacionales, prestamos nuestra atención en los resultados arrojados por la ejecución del Plan Director de Vivienda 2006-2009. Con relación a los alojamientos dotacionales, considerando la fecha en el que entró en vigor la normativa sectorial, los datos de ejecución refieren sólo a los años 2008 y 2009.

Alojamientos dotacionales	2008	2009
Número de actuaciones	221	308
Subvenciones	8.840.000	6.252.000
Subsidios a la promoción	6.992.637	5.116.945
Total ayudas	15.832.637	11.368.945

Puede extrañar que las ayudas en el año 2008 fueran superiores por alojamiento que las registradas en el año 2009. No obstante, debe considerarse que la normativa de ayudas recogió en el año 2008 la posibilidad de acogerse a las mismas aquellas promociones que estaban ya en curso de ejecución, por lo que el volumen económico con destino a subvenciones y subsidios fue notablemente superior que el registrado en el año 2009, ejercicio que puede considerarse más ordinario.

Si planteamos una comparativa para determinar cuál ha sido el importe medio de coste presupuestario por vivienda o por alojamiento a partir del año 2008 (año de entrada en vigor de la nueva orden de ayudas) para el Gobierno Vasco tenemos que mientras las viviendas en alquiler han importado un volumen de 57.324 euros por vivienda (y sólo una parte de las mismas tienen

compromiso permanente de destino a alquiler) en el supuesto de los alojamientos dotacionales dicha cifra asciende tan sólo a la cantidad de 51.420 euros, y todo ello a pesar de la salvedad hecha sobre los números del año 2008.

Esto puede estar indicando que las promociones de viviendas en régimen de alquiler protegido pueden estar consumiendo un volumen de recursos presupuestarios similar al demandado por los alojamientos dotacionales, con la gran diferencia que mientras estos últimos aseguran un destino permanente de los inmuebles al servicio público de alojamiento, una parte de las viviendas en alquiler tienen destino sólo temporal a este régimen. Se podría entonces sospechar, tesis que habrá que ir comprobando a lo largo de los años, que el modelo de fomento de la vivienda protegida en alquiler temporal sigue siendo "caro" en comparación con otras fórmulas similares en coste³² pero con titularidad pública y destino social permanente asegurado, como es el supuesto de los alojamientos dotacionales.

Centrando la atención en la figura promotora de estos alojamientos se constata que mientras los Ayuntamientos habían cumplido su parte de compromiso en relación con los objetivos que se habían marcado (especialmente, se debe citar como muy relevante el protagonismo de los apartamentos para jóvenes del Ayuntamiento de Donostia, figura sobre la que se llevaba ya trabajando unos años atrás) el Departamento de Vivienda y VISESA quedaron más rezagados en el cumplimiento de los objetivos que les asignaba el Plan; seguramente por estar más centrados en la captación de suelo apto para este nuevo uso con los Ayuntamientos, así como por las dificultades en la configuración del modelo jurídico-económico de la promoción directa mediante la figura de encomienda de gestión (Decreto 137/2007) o de la promoción concesional de obra pública descrita en apartados anteriores.

Partiendo de esta reflexión, el reciente Plan Director de Vivienda y de Regeneración Urbana 2010-2013 ha concluido la necesidad de "apostar firmemente" por la figura de los alojamientos dotacionales al considerarlos una valiosa herramienta para incrementar el parque permanente de alquiler protegido en la CAPV. La oportunidad que pueden

³² Dicha similitud no sólo la predicamos del volumen de ayudas consumido por cada figura sino incluso en lo relacionado al volumen de los préstamos aprobados para su financiación.

representar las figuras de los alojamientos también ha sido recogida en las propuestas ciudadanas que sirvieron a la redacción de dicho Plan.

Efectivamente, el Plan Director incluye la promoción de Alojamientos Dotacionales en su línea estratégica de fomentar la presencia de vivienda protegida en alquiler en un 40% del total de viviendas contempladas en el Plan, hasta alcanzar la cifra de 8.100 viviendas. De estas, casi la mitad (43%) se reservan para la tipología de los alojamientos (3.500). En lo que refiere a la planificación por agente promotor, el grueso fundamental de la promoción de alojamientos dotacionales se reserva para VISESA (2.900) y el resto para los Ayuntamientos y Sociedades Municipales (600).

A este respecto, debemos destacar que resulta curiosa la total ausencia de previsión de promoción de alojamientos parte de agentes privados cuando el Anteproyecto de ley de vivienda que se ha analizado antes, se habilita expresamente esa posibilidad.

En otro orden de cosas, corroborando lo analizado más arriba en relación con la figura de promoción directa de alojamientos dotacionales, ALOKABIDE SA no parece jugar ningún papel como "medio propio" de la Administración con acceso a la contratación directa de concesiones de obra pública. Por el contrario, debería entenderse que se estaría optando por la promoción directa de los alojamientos a través de la figura de la "encomienda de gestión" a favor de VISESA y a partir del Decreto 317/2007 de continua referencia³³.

No obstante, habiéndose realizado un esfuerzo importante estos años pasados en la localización de suelos aptos para este tipo de promociones y en colaboración con los diferentes Ayuntamientos, esfuerzo que da soporte a la previsión cuantitativa que se incorpora al Plan, el modelo económico financiero para su promoción parece haber entrado en un callejón sin salida.

Precisamente, este debate se ha suscitado de manera reciente en el Parlamento Vasco. En este sentido, se deben resaltar las propias declaraciones del Consejero de Vivienda que habla de la promoción prevista de 1.600 viviendas (quizás alojamientos) bajo un régimen de promoción y fomento muy similar al esquema concesional de obra

³³ En este sentido, convendría analizar la adaptación jurídica de VISESA a la condición de "medio propio" como se aduce en la Exposición de Motivos del Decreto 317/2007, a la luz de la entrada en vigor del artículo 24.6 de la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público.

pública que se ha expuesto anteriormente y sobre la base de financiación externa de inversores privados. Al parecer, la posibilidad fue truncada sobre la base del cómputo del ingente volumen de subsidios comprometido a lo largo de 30 años como deuda pública actual. No obstante, la constricción presupuestaria del Gobierno Vasco (también del Fondo de Garantía) junto con las condiciones establecidas para la promoción y explotación por vía concesional de estos alojamientos (financiación cara y no-autonomía en la fijación de los ingresos por parte del concesionario) no invitaba al optimismo en la puesta en práctica de esta figura.

Precisamente por ello se echa de menos que en el propio Pacto Social por la Vivienda, documento que precedió al Plan Director, no se hubiera incorporado con las entidades financieras una cláusula específica para la financiación (en condiciones favorables) de las viviendas y alojamientos dotacionales en alquiler³⁴. También debe resaltarse que en el contexto de contención presupuestaria y reestructuración de la deuda pública actual, el Gobierno haya acordado con las entidades financieras un notable encarecimiento de las condiciones financieras para la promoción de estos alojamientos (pudiendo llegar la diferencia hasta 200 puntos básicos respecto a las condiciones vigentes en el año 2008); esto trae por consecuencia elevar de forma muy importante el coste presupuestario asociado a la subsidiación de tipos de interés (computable ahora como deuda pública), abocando dichas promociones a su práctica inviabilidad.

Para concluir hemos de resaltar que la figura de Alojamientos Dotacionales en Euskadi ha avanzado de forma muy importante en estos últimos años, configurándose como una herramienta e instrumento relevante en la planificación para el acceso de la ciudadanía a un alojamiento asequible.

La reflexión e implantación jurídica de equipamientos para la prestación de un servicio público de alojamiento asequible ha sido una constante y ha recorrido desde el mundo del urbanismo hasta la normativa sectorial de Vivienda estos últimos años. No obstante, paralelamente el avance inexorable de la llamada "crisis financiera"

³⁴ La acción 79 del Pacto se configura de forma muy difusa y poco comprometida cuando habla de *"implantación (de) mecanismos de colaboración público-privada para la construcción de edificios en alquiler, como la concesión demanial para el caso de los Alojamientos Dotacionales, que permitan configurar un parque público permanente"*. Ciertamente no se echa de menos la existencia de mecanismos de colaboración sino las condiciones económicas para su puesta en marcha, extremo que se silencia en el Pacto.

ha trasladado el antiguo problema jurídico a uno nuevo de tipo financiero, siendo este último de difícil resolución.

En cualquier caso, la práctica de la innovación tanto en el diseño arquitectónico de los alojamientos (sistemas modulares) como en sus sistemas de gestión (fórmulas de auto-gestión a través de cooperativas) e incluso financiamiento (vinculación temporal de las cuentas-vivienda, políticas fiscales de incentiación de construcción u ocupación, etc.) hace que el recorrido y el papel de los sistemas de equipamiento al servicio público de fomento del acceso a la vivienda digna no sea un camino sin salida sino una oportunidad nueva de avance en nuestro sistema de bienestar.

UNA REFLEXIÓN SOBRE LA VIVIENDA EN ALQUILER /

Montserrat Pareja-Eastaway¹

M. Teresa Sánchez Martínez²

1. Introducción

La situación económica actual pasa por momentos especialmente duros a escala mundial. España se halla inmersa en una profunda crisis que afecta especialmente al sector de inmobiliario y resulta difícil identificar posibles vías de recuperación. El desenlace de esta recesión ha puesto de manifiesto los graves desajustes que vive el sector de la vivienda, con un excedente de oferta, especialmente concentrado en algunos territorios, y un persistente problema de acceso en la demanda. Ejemplos que constatan estas perturbaciones del mercado de vivienda son el sobreendeudamiento de los hogares que adquirieron viviendas en la época de auge a precios desorbitados, los aumentos de ejecuciones hipotecarias, un precario mercado de alquiler con numerosos conflictos judiciales de desahucios por impagos y millones de viviendas vacías.

La vivienda como tal, nunca ha sido un componente integral de los sistemas de prestación pública que han caracterizado los estados europeos de bienestar después de 1945 (Boelhouwer, 2002). De hecho, muchos autores la consideran el pilar débil –*wobbly pillar*– del estado del bienestar (Harloe, 1995; Torgersen, 1987). La política de vivienda ha asumido dos grandes preocupaciones; por un lado, el acceso a la vivienda de la clase media y, por otro, los grupos de renta baja (Kleinman, 1996). La tensión entre las fuerzas del mercado y las orientaciones de política pública de vivienda se han dejado entrever a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, con una evidente continuidad en nuestros días. En España, dicha tensión se evidencia claramente en un recorrido por la evolución del sector desde finales de los años 40s, afectando a la composición estructural del mercado,

¹ Departamento de Teoría Económica, Universidad de Barcelona

² Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Granada

sus niveles de precios y alquileres, su ubicación en el espacio y la caracterización institucional de los agentes.

En lo concerniente al régimen de tenencia, la problemática que caracteriza el mercado de la vivienda español es una de las consecuencias visibles de esta disyuntiva: un fuerte desequilibrio a favor de la propiedad, un sector de alquiler privado muy reducido y de mala calidad y la casi inexistencia de vivienda pública o "social" son los resultados evidentes del predominio del poder de mercado junto con el favorecimiento de las instituciones y políticas públicas. Esta situación junto con las consecuencias de la crisis inmobiliaria de finales de la pasada década muestra una situación paradójica que requiere de soluciones específicas y, particularmente, de voluntad política y visión estratégica. La (mal) llamada "cultura de la propiedad" o, dicho de otro modo, la insistente estrategia de apoyar políticamente la vivienda en propiedad, ha generado un desequilibrio de regímenes de tenencia que plantea en la actualidad uno de los mayores retos a los instrumentos y estrategias de política de vivienda en España. Muchos autores europeos (Somerville and Knowles, 1991; Barlow and Duncan, 1988; Van der Heijden and Haffner, 2000; Hoestra et al. 2010) han profundizado en los últimos años en el análisis de las virtudes e inconvenientes (en términos sociales y económicos) de esta situación; probablemente, porque la tendencia en Europa apunta hacia un refuerzo de la vivienda en propiedad en correspondencia con una disminución de la vivienda en alquiler. No obstante, resolver las problemáticas (nuevas y persistentes) del acceso a la vivienda, en particular, la generación de alternativas a la vivienda en propiedad, sigue siendo un objetivo necesario para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos españoles.

El sector inmobiliario español ha jugado un papel clave en el crecimiento económico del país determinando en gran medida las estrategias de política económica a adoptar por el sector público. En ese sentido, a pesar de la cultura o ideología atribuida a los hogares españoles, una clara orientación de la política económica en el pasado explica la situación actual; en coyunturas de bajo crecimiento, el sector público ha utilizado la política de vivienda como instrumento anti-cíclico, estimulando en estos períodos a través de los subsidios el sector de la construcción (Sánchez Martínez, 2002; García Montalvo, 2004; Rodríguez López, 2010). Responsables de política de vivienda han utilizado reiteradamente este instrumento como medio para lograr una tasa adecuada de crecimiento económico, un alto grado de empleo y estabilidad de precios.



Nueva construcción en el casco antiguo de Madrid

Después de la crisis inmobiliaria y el ajuste progresivo en precios, la oferta y la demanda en el mercado de vivienda presentan unas características que las hacen difícilmente compatibles o, cuando menos, con dificultades para lograr una "solución de equilibrio". Por un lado, tal y como ya se ha mencionado anteriormente, tenemos un stock de vivienda (acabada o por acabar) que presenta grandes dificultades para ser vendido, mientras que existe una considerable demanda insatisfecha que en algunos casos presenta connotaciones de problemática social asociada. Pero "la vivienda" como tal no existe estrictamente hablando, tenemos vivienda en propiedad, en alquiler, a rehabilitar... es evidente que las políticas dirigidas a un sector u otro generan efectos cruzados entre ellas. En particular, la carencia histórica de vivienda social en España hace que en la actualidad este sea uno de los retos fundamentales de cualquier nivel de gobierno que quiera desarrollar una política de vivienda coherente con las necesidades del momento.

La preservación de la sostenibilidad social, medioambiental y económica del territorio tiene una traducción directa en las políticas dirigidas a la vivienda (Polèse and Stren, 2000; Pareja-Eastaway, 2008). Los servicios que ofrece cada tipo de vivienda responden a un conjunto de características que no se corresponden únicamente con los metros cuadrados útiles. A diferencia de otros mercados, algunas particularidades de este *bien vivienda* (durable e inmóvil) hacen que un análisis cuidadoso del mismo requiera tanto una ubicación espacial como temporal. En este sentido, cualquier medida propuesta que busque soluciones en este mercado, tiene que tener en cuenta este hecho.



Granada: un ejemplo de ciudad difusa

Todos estos desequilibrios del sector hace necesario plantear nuevos retos en materia de política de vivienda (Pareja-Eastaway, 2010; Trilla, 2010; Rodríguez López, 2010). En los últimos años, ésta ha centrado su atención en actuaciones que apuestan por el impulso del alquiler, de la rehabilitación y la renovación urbana y la recuperación de las viviendas vacías.

El objetivo de este trabajo es profundizar en el análisis de la vivienda en alquiler para proceder a facilitar indicios de política de vivienda en este sector. Sin embargo, este análisis no puede realizarse prescindiendo del contexto en el que se sitúa este tipo de vivienda. Para ello, se realizará una síntesis de la aproximación teórica a las ventajas e inconvenientes de una determinada forma de tenencia. Este análisis se efectuará desde una óptica tanto social como económica y se fundamentará en referencias bibliográficas, eminentemente europeas, de autores internacionalmente conocidos. Las grandes tendencias de los mercados de vivienda europeos en cuanto al aspecto de la tenencia en particular, serán también consideradas.

A continuación, se realizará un exhaustivo análisis del mercado del alquiler en España, partiendo del hecho, ya constatado por todos los expertos que trabajan en este sector, de la escasa e incompleta información estadística de que se dispone en este mercado. Ello impide realizar diagnósticos más precisos de la realidad del mercado de alquiler en los momentos actuales, a diferencia de otros países de

nuestro entorno, que disponen de unas mejores bases estadísticas para realizar estudios con profundidad del sector.

El análisis de las causas que explican el escaso peso del alquiler dentro del mercado de la vivienda requiere de una sección dedicada a los antecedentes históricos de la política de vivienda, su contribución a lo que se denomina la "cultura" de la vivienda en propiedad, y de cómo éstos han contribuido a generar el gran desequilibrio en tenencia existente en la actualidad, así como los problemas a los que se enfrentan la oferta y la demanda de vivienda en alquiler, y los desequilibrios existentes entre ambas fuerzas. Paralelamente, un repaso teórico a las consecuencias del uso de los instrumentos de política de vivienda que atañen particularmente al mercado del alquiler (i.e. controles de alquileres) se convierte en fundamental para entender algunas de las razones por las que ese segmento de oferta de vivienda se ha reducido tan sustancialmente en España.

Finalmente, ante la creciente preocupación por el mantenimiento de un segmento del parque de vivienda que realice las funciones de vivienda social, digna y accesible, con entidad y complementario a la vivienda en propiedad, este trabajo se plantea cuál es el papel del alquiler en este contexto y, por lo tanto, como verdadera alternativa de vivienda social en España. Para ello, el análisis se enmarca en el debate actual a escala europea acerca de la necesidad de mantener un parque de vivienda en alquiler que evite la "residualización" de la vivienda social y suponga una masa crítica aceptable para el funcionamiento de la política de vivienda.

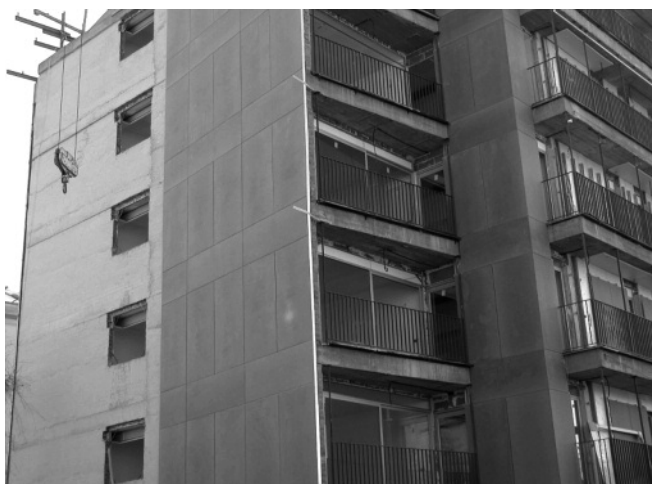
En este contexto y para acabar, se hace hincapié en el ámbito internacional, y además de considerar las alternativas propuestas en cuanto a tenencia, se evalúan las últimas medidas introducidas para potenciar el acceso a la vivienda y las posibilidades actuales para poner en marcha definitivamente nuevos mecanismos alternativos a la vivienda en propiedad.

2. Los regímenes de tenencia: ventajas e inconvenientes

La vivienda es un bien complejo en cuanto a su función vinculada al bienestar de las familias dado que vehicula el flujo de otros muchos bienes asociados a la calidad de vida de sus ocupantes. En definitiva, la vivienda acaba determinando el nivel de dependencia de los hogares del estado, del mercado y de la familia (Dolind y Ronald,

2010). En este sentido, las diferentes formas de tenencia contribuyen a la consideración de la misma como un verdadero activo de inversión para las familias; intercambiable por riqueza según el momento del ciclo vital y las circunstancias.

La participación de la vivienda en propiedad o alquiler en un sistema de vivienda presenta ciertas ventajas e inconvenientes tanto para aquellos que las ocupan como para sus promotores. El ciclo económico a menudo se presenta como determinante en el favorecimiento de la predominancia de una u otra forma en los mercados. Así, momentos del ciclo expansivo suelen ir acompañados de una gran reanimación en el sector inmobiliario que habitualmente acompaña el inicio de un mayor número de vivienda en propiedad. Sin embargo, durante periodos de recesión o de menor actividad económica, es tradicional ver aumentos en la producción del sector de vivienda protegida, sea esta de propiedad o de alquiler.



Vivienda de nueva construcción en Barcelona

Las ventajas asociadas de la presencia de un mercado desarrollado de alquiler de vivienda, ya sea privado o público, son conocidas para muchos demandantes de viviendas. Desde el punto de vista de vivienda libre en alquiler, un mercado amplio de las mismas significa un abanico de alternativas, en cuanto a las distintas formas de acceso a la vivienda, para que estas decisiones sean racionales. Permite dotar, ante situaciones de indeterminación respecto al futuro del hogar de

una alternativa a sus problemas de vivienda en las etapas en las que se puede dar mayor inestabilidad económica, y posponer la opción de comprar a otro momento. Estas situaciones se están incrementando de manera creciente en las últimas décadas, de forma que estas tipologías de hogares que antes eran minoritarias ahora son cada vez más frecuentes; se está produciendo un incremento más que notable de rupturas familiares, las separaciones y divorcios han propiciado el desarrollo de familias mono-parentales, que suelen desembocar en la necesidad de una vivienda en alquiler ante la incertidumbre sobre el proyecto de hogar futuro, y que en muchos casos, ante la situación actual del mercado de alquiler, se ven abocados a una convivencia conjunta forzada debido al coste enorme que supone el desdoblamiento de residencia que se da con la separación (Leal, 2010).

En general, una mayor flexibilidad y movilidad en el mercado de trabajo requieren de un mercado de vivienda que ofrezca alternativas. El mercado de trabajo español adolece de importantes rigideces, entre las que destaca la falta de movilidad geográfica de la población activa (Barceló, 2006). Desde luego, no parece correcto atribuir al mercado inmobiliario la exclusiva responsabilidad de la problemática del mercado de trabajo, pero la suficiencia de oferta de viviendas en alquiler simplificaría la movilidad personal, ya sea por motivos de trabajo o de estudios. La debilidad del mercado de alquiler limita la movilidad de los trabajadores, que no pueden hallar de forma rápida alojamiento en otros lugares en los que podrían encontrar empleo o mejores condiciones laborales.

Por su parte, en Europa se observa que las economías con una mayor tasa de alquiler –como Francia o Alemania– también muestran una mayor movilidad geográfica. Asimismo, en la literatura económica se ha comprobado que la baja movilidad de los trabajadores se asocia a un mayor desempleo. Esto es especialmente grave en un contexto en que la tasa de paro ha alcanzado en España el 21% de la población activa. Es evidente que si aumentan las situaciones de precariedad en los contratos y disminuye la permanencia media en los puestos de trabajo, la tasa de viviendas en alquiler tendría que aumentar, ya que este tipo de tenencia es la que mejor se ajusta a las demandas de aquellos que tienen situaciones de cambio o interinas frente a otras formas de acceso como la propiedad en las que se suele exigir estabilidad laboral. Sería por tanto, conveniente la existencia de un mercado maduro de viviendas para

alquilar para todos aquellos ciudadanos que por motivos fundamentalmente laborales o de estudios deben trasladarse por distintas zonas geográficas. Una oferta amplia de viviendas en alquiler facilita enormemente la movilidad laboral, lo que redundaría en beneficio del empleo (Van Ewijk y Van Leuvensteijn, 2009, Barrios y Rodríguez, 2004).



Vecinos de San Blas, Madrid.

La elección de vivienda constituye una de las decisiones más importantes a lo largo del ciclo vital de las familias. Independizarse, tener hijos, la posibilidad de un divorcio o separación y la vejez son momentos existentes a lo largo de todo ciclo vital individual o de familia y requiere de su correspondencia con la ocupación de diferentes tipos de vivienda. Esta asociación recibe el nombre de *"housing career"* o trayectoria de vivienda. La existencia de un amplio abanico de posibilidades en cuanto al régimen de tenencia permite que las familias ajusten de la mejor manera posible, sus preferencias a la vivienda existente en el mercado. De este modo, se pueden evitar sobreendeudamientos y excesivos esfuerzos económicos en fases iniciales del ciclo vital por la necesidad de comprar vivienda cuando en realidad, la mejor alternativa hubiera sido el alquiler.

De hecho, tal y como señalan autores especialistas en la materia (Mulder, 1993; Mulder, 2006; Abramsson et al. 2004), mientras que la vivienda en propiedad podría asociarse a etapas últimas de la *"housing career"* dado que presentaría en términos comparativos, mayor calidad, seguridad y precio que la vivienda en alquiler, esta última se asociaría a fases iniciales del ciclo (emancipación, vivir en pareja y primera descendencia) hasta que el hogar familiar adquiriera una cierta estabilidad, así como a fases finales, cuando el hogar se reduce al cabeza de familia (con o sin pareja) en edades avanzadas.

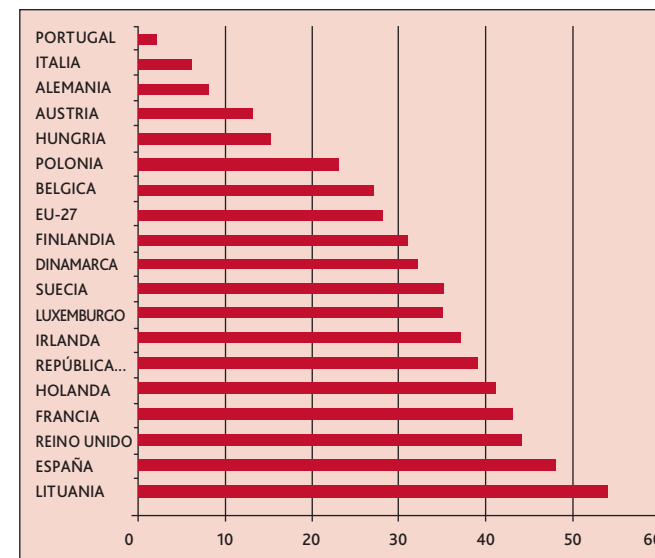
Tal y como se ha planteado, uno de los colectivos importantes directamente afectados por desequilibrios en la tenencia de vivienda a favor de la propiedad son los más jóvenes. Estos pueden ver retrasada su emancipación y la formación del primer hogar condicionados por la escasez de una oferta de viviendas en alquiler asequible (Jurado, 2004, 2006; Pareja-Eastaway, 2007). En la dinámica de emancipación se parte de un primer tiempo en alquiler, sin embargo, en el caso español muchos jóvenes retrasan con frecuencia el abandono de la casa de los padres hasta poder acceder directamente a una vivienda en propiedad, sin pasar previamente por el alquiler. Estos hechos, el retraso en la emancipación y el mayor porcentaje en el acceso a la propiedad frente al alquiler son expresiones diferenciadoras del comportamiento de los jóvenes del Sur frente a la media europea (Allen et al., 2004), donde las redes sociales familiares son un complemento básico a nuestro estado de bienestar.



Vivienda social en barrio de Suecia, con gran peso de la población joven

Una encuesta realizada en 2007 sobre una muestra de ciudadanos de la UE de entre 15 a 30 años (Comisión Europea, 2009), ofrece información de por qué los jóvenes permanecen más tiempo que antes en la casa de sus padres (ver Figura 1). Según esta encuesta, la mayoría de los jóvenes europeos piensan que hay una falta de viviendas asequibles. En el caso de España, la escasez de viviendas asequibles es seleccionada como la razón más importante, donde casi de uno de cada dos adultos jóvenes (48%) apoya esta afirmación. Aunque la cultura española apunta más a la permanencia en el lugar de origen que a la movilidad, no hay que olvidar que sus decisiones están muy condicionadas por la imposibilidad de elegir viviendas en alquiler a precios razonables.

Figura 1. Porcentaje de jóvenes (15-30) que asocian emancipación tardía a la falta de vivienda asequible (2007).



Fuente: Comisión Europea. Encuesta Eurobarómetro, Informe de Juventud, 2009.

Un parque suficiente de viviendas en alquiler contribuye a formar un filtro ante las oscilaciones bruscas de los precios de adquisición de viviendas. Constituye un importante factor de estabilidad en los ciclos inmobiliarios, y, por tanto, una más eficaz asignación de recursos. Un sector del alquiler con entidad podría presentar oportunidades fiables de inversión a inversores y promotores que eliminaran incentivos orientados al sobrecalentamiento del sector de vivienda en propiedad.

Los sistemas de vivienda que enfatizan la propiedad como régimen deseable de tenencia, priorizan el aspecto de activo de inversión de la vivienda más allá de la relevancia para el consumo. Simultáneamente, los cambios en los estilos de vida se reflejan en un consumo "excesivo" de vivienda, en muchos casos, más allá de las posibilidades financieras de los hogares generando situaciones de sobreendeudamiento, especialmente críticas en momentos de auge del ciclo. Sin embargo, la compra de vivienda es a menudo considerada como una de las mejores inversiones familiares a disposición del gobierno para ser usadas como instrumento de apoyo al ahorro de los hogares (Doling y Ronald, 2010).

En ese sentido pueden identificarse contradicciones en el uso de la vivienda como instrumento para conseguir objetivos redistributivos y, a su vez, proporcionar estabilidad en el ahorro y generación de fuentes de acumulación de riqueza con posibles usos en las últimas etapas de ciclo vital. Además, es un hecho que aunque la vivienda en propiedad pueda ser considerada como un activo potencialmente convertible en liquidez, si ésta es el lugar de primera residencia del hogar, difícilmente pueda transformarse en caso de necesidad. Ello ha dado lugar a la aparición de hipotecas inversas sin necesidad de obligar a la familia al traslado.

A modo de síntesis la Figura 2 ofrece desde una perspectiva económica, jurídica y social las principales ventajas e inconvenientes que presentan las dos formas de tenencia más generalizadas.

Figura 2. Principales ventajas e inconvenientes de la propiedad y el alquiler. Comparativa económica, jurídica y social.

SEGURIDAD PATRIMONIAL
<p>Propiedad: Seguridad en la tenencia y aumento del patrimonio, como activo real.</p> <p>Alquiler: Mayor incertidumbre en la tenencia a la hora de la renovación del alquiler. No hay aumento del patrimonio.</p>
DERECHOS
<p>Propiedad: Derecho absoluto sobre la vivienda, aunque con obligaciones (tributarias, función social de la propiedad, etc.).</p> <p>Alquiler: Derecho relativo, mayor dependencia de la voluntad del propietario (mantenimiento o mejoras de la vivienda, renovación del contrato, etc.).</p>
FINANCIACIÓN
<p>Propiedad: Alto endeudamiento. Utilización como colateral para financiar otros bienes.</p> <p>Alquiler: No se necesita financiación inicial. Sin necesidad de endeudamiento. Más renta disponible para el consumo de otros bienes.</p>

VENTAJAS FISCALES

Propiedad: Beneficios fiscales en impuesto sobre la renta y otros.

Alquiler: Beneficios fiscales en impuesto sobre la renta y otros.

POSIBILIDAD DE ELECCIÓN

Propiedad: Menor posibilidad de elección. Solo puede adquirir una vivienda si tiene posibilidad de endeudamiento y limitado a su capacidad adquisitiva en el momento de la compra.

Alquiler: Mayor posibilidad de elegir viviendas. En momentos iniciales de la formación del hogar, ante situaciones de indeterminación respecto al futuro. Posibilidad de elegir vivienda en mejores localizaciones e inmuebles de mayor calidad.

MOVILIDAD LABORAL

Propiedad: Limita la movilidad, tiende a penalizarla debido a los mayores costes de transacción. Tiende a aferrar al individuo en la zona.

Alquiler: Permite una mayor asequibilidad a la vivienda a aquellos ciudadanos que por motivos fundamentalmente laborales o de estudios deben trasladarse por distintas zonas geográficas. Favorece el empleo.

RESPONSABILIDADES

Propiedad: Los propietarios tienden a cuidar más del entorno.

La propiedad hace mejores ciudadanos, más responsables y solidarios.

Alquiler: Los inquilinos no sienten la vivienda como suya y tienden a cuidarla y mantenerle en menor medida que un propietario.

EQUILIBRIO DE MERCADO

Propiedad: Mayores tensiones en los precios, periodos de auge y crisis.

Alquiler: Mayor estabilización de los ciclos inmobiliarios. Un mercado amplio de alquiler favorece la estabilidad de precios, es un amortiguador para las bruscas oscilaciones de los precios de las viviendas.

IGUALDAD EN EL ACCESO A UNA VIVIENDA

Propiedad: Accesible solo a ciudadanos con poder adquisitivo suficiente (ingresos, patrimonio, avales...) para acceder a la compra ya sea con o sin financiación externa.

Alquiler: Mayor accesibilidad para todos los ciudadanos, especialmente jóvenes, hogares con menores recursos, nuevas tipologías de hogares (separados, familias mono parentales...), inmigrantes. Importante papel del alquiler social.

3. La tenencia en Europa

Históricamente, el tamaño del mercado del alquiler ha evolucionado de forma diferente en toda Europa. En algunos casos, el porcentaje de viviendas en este segmento de la vivienda se ha mantenido estable (por ejemplo, en Alemania), mientras que en otros se ha reducido drásticamente (por ejemplo, en España). En muchos casos, los controles de alquileres o reglamentos se han aplicado y retirado en el tiempo como un mecanismo para contrarrestar el resultado del mercado.



Viviendas de alquiler social en Berlín

A pesar de la composición de la tenencia, los últimos datos sobre la accesibilidad de la vivienda en Europa muestra que ni los países que tradicionalmente han tendido a fomentar el sector del alquiler (Europa Central y Occidental), ni los países que han decidido proporcionar mecanismos para facilitar el acceso a la vivienda propia (los países mediterráneos) han encontrado una solución adecuada para las necesidades actuales de vivienda. En consecuencia, mientras que muchos países están haciendo un esfuerzo para fomentar la vivienda propia a través de la privatización de parte de su parque de viviendas públicas, otros, como España, están promoviendo sus mercados limitados de alquiler (Trilla, 2001). Una cuestión clave en este debate, y en términos de las posibles estrategias que deben ser adoptadas por todos los países, es la necesidad de reconsiderar la provisión de vivienda pública con una mayor eficiencia económica, sin descuidar los objetivos sociales.

En este contexto, hay diferentes razones detrás de la necesidad de regular o controlar el mercado y es necesario preguntarse hasta qué punto la evolución de este mercado en términos de alquiler y tamaño depende de las características de esta regulación. En otras palabras, ¿hay otras variables que deben tenerse en cuenta para analizar y prever la importancia relativa de los mercados de arrendamiento en Europa? Sin lugar a dudas, las respuestas dependen de la función desempeñada por las viviendas en alquiler es decir, si realizan o no una función "social", además de otras cuestiones como el fomento de la movilidad laboral o el acceso por primera vez a la vivienda. Si este es el caso, ¿cuales va a ser los mecanismos que garanticen el suministro suficiente de este tipo de tenencia?

Las fuerzas de oferta y demanda determinan la coexistencia y el predominio de diferentes regímenes de tenencia en el stock de viviendas de un determinado mercado: la estructura familiar (por ejemplo, los hogares unifamiliares, las viviendas para las personas mayores, etc.), la renta disponible o las exigencias propias del mercado de trabajo configuran ciertas preferencias en términos de la demanda de la tenencia. Al mismo tiempo, las expectativas sobre los precios de la vivienda, las garantías jurídicas al propietario o los tipos de interés juegan un papel clave en el desarrollo de viviendas para el alquiler desde el lado de la oferta. Además, el legado histórico y el uso de los instrumentos de políticas públicas destinados a facilitar viviendas a precios razonables (por ejemplo, subsidios a los tipos de interés, regulación y control del alquiler) también podrían influir en la composición de la tenencia en un período determinado.

Las diferentes tendencias en los sistemas de vivienda europeos desempeñan un papel clave en el análisis contemporáneo de la tenencia. Las características específicas de la oferta y la demanda, junto con las tendencias históricas en las políticas de vivienda en cada país configuran las principales prioridades de las políticas nacionales de vivienda. En particular, la combinación de la intervención pública con objeto de facilitar el acceso a la vivienda a familias con bajos ingresos junto con las especificidades del mercado ha dado forma a una determinada magnitud y atributos del stock de vivienda social en cada país reflejando en definitiva, diferentes conceptualizaciones sobre lo que se entiende por "vivienda social". Como señala Whitehead, la naturaleza de la vivienda social: <... *dependerá del impacto de las políticas del pasado y la fuerza de las actuales estructuras organizativas y regulatorias*> (Whitehead, 2003, p. 151).

Muchos autores han descrito la evolución de los sistemas europeos de la vivienda por medio del análisis comparativo y la selección de estudios de casos representativos (Oxley y Smith, 1996; McCrone y Stephens, 1995; Harloe, 1985; Kemeny, 1995; Kleinman, 1996; Boelhouwer y van der Heijden, 1992; Clapham, D. et al, 1996; Haffner et al. 2008). En la mayoría de países europeos, la construcción masiva de vivienda social, que fue en su mayor parte pública de alquiler, se llevó a cabo después de la Segunda Guerra Mundial con el fin de proporcionar alojamiento a las familias de bajos ingresos. A partir de ese período, el patrón de la tenencia se ha desarrollado y transformado por cada país de acuerdo a su propio sistema socio-político, el balance particular de las fuerzas de la oferta y la demanda y sus prioridades de política de vivienda. A pesar de esta diversidad, algunas tendencias comunes se resumen a continuación:

- i. El porcentaje de propiedad de vivienda se había incrementado a principios de 2000 en la mayoría de los países europeos en comparación con la situación a principios de los años 80s.
- ii. En términos generales, una caída en términos del tamaño y la calidad de las viviendas de alquiler se detecta en toda Europa.
- iii. La provisión de vivienda en alquiler ha perdido su significado inicial y ha cambiado su forma predominante: a principios de siglo, la principal forma de provisión de vivienda en alquiler era privada, mientras que a partir de la II Guerra Mundial, domina la vivienda pública de alquiler social.

- iv. Las rentas del alquiler han aumentado de manera generalizada (salvo en los casos de Portugal y Dinamarca) en el largo plazo, principalmente debido al aumento en el coste del suelo para la construcción, el coste de los servicios de vivienda y el desarrollo de mejoras en la calidad.
- v. La evolución de la renta real del alquiler es menos cíclica que el precio de la vivienda. Las fluctuaciones son por lo general vinculadas a las reformas reguladoras y son menos sensibles a la especulación o los ciclos macroeconómicos.
- vi. En la mayoría de países se ha producido una disminución en los programas sociales dirigidos a facilitar el acceso a la vivienda: el sector de alquiler privado ha surgido como una alternativa a la vivienda social.
- vii. Persisten los problemas de accesibilidad a la vivienda de determinados grupos sociales - sobre todo las familias de bajos ingresos, los jóvenes y los ancianos.

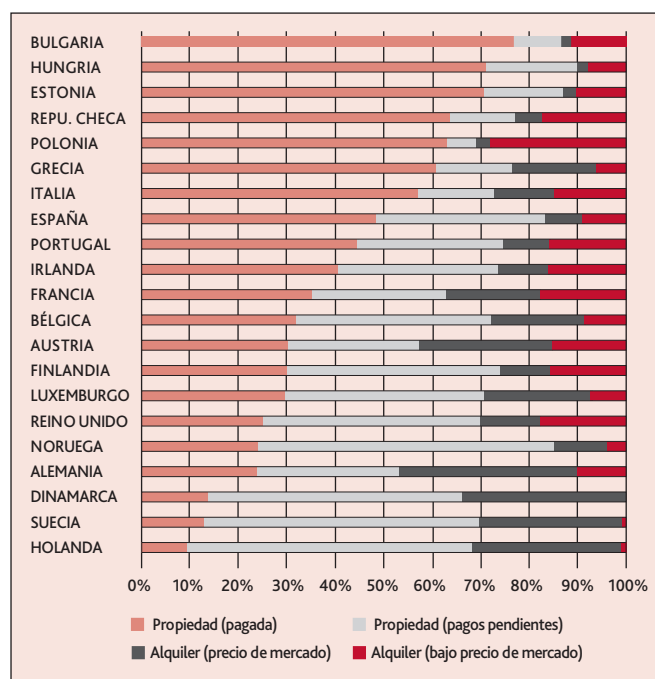


Vivienda pública de alquiler en Lyon

La tenencia en Europa presenta un panorama diverso en el que las diferentes modalidades asumen una mayor o menor relevancia. La Figura 3 presenta la situación con los datos más recientes para la Unión Europea de los 27. Mientras que en la mayoría de países del Este predomina la vivienda en propiedad (completamente pagada) seguidos por los países del Sur (entre ellos España), los países nórdicos

(Holanda, Suecia, Dinamarca y Alemania) presentan los porcentajes más reducidos de vivienda en propiedad y los más elevados de vivienda en alquiler.

Figura 3. Tenencia en Europa.



Nota*: Datos para Alemania de 2005.

Fuente: Comisión Europea, *European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC)*, 2009.

Ha habido múltiples y diversas explicaciones de estas tendencias generales. Algunos autores (McCrone y Stephens, 1995) han puesto de relieve el aumento del nivel de vida de los ciudadanos, que supone, por lo tanto, menos necesidad de vivienda social, apreciándose en consecuencia, incentivos para convertirse en propietarios. Sin lugar a dudas, la demanda de vivienda en propiedad ha recibido un importante impulso no sólo a través del aumento de la riqueza de los hogares, sino también debido a otros factores relacionados con el mayor atractivo proporcionado por el propio sector:

- la disminución generalizada de los tipos de interés para las hipotecas,
- los estímulos proporcionados por el aumento de las ventajas fiscales por compra de vivienda
- el aumento de los subsidios destinados a propietarios de viviendas
- el aumento de las expectativas de beneficio generadas por el aumento de precios de la vivienda hasta la crisis inmobiliaria en 2007
- el caso específico de los países del Este en donde las privatizaciones generalizadas a precios extremadamente bajos ocasionó una casi total desaparición del sector del alquiler.

Por otro lado, el rigor de los controles de alquileres puede haber reducido el suministro de vivienda en alquiler ya que los propietarios reciben menos incentivos para colocar las viviendas en este mercado dados los riesgos considerables a que se enfrentan cuando no hay posibilidad de adaptar al contexto de cambio de vivienda (BCE, 2003). Este fenómeno también se asocia con la disminución de la fuerza del Estado de Bienestar desde la década de 1980 junto con la falta de fuertes políticas públicas en la vida contemporánea (Kemeny, 2005; Navarro, 2004). El notable descenso en las políticas sociales destinadas a garantizar el acceso a la vivienda podría haber significado menos incentivos para estimular el sector (público) de alquiler en el sistema de vivienda.

En este sentido, en las últimas décadas, quizás con otras argumentaciones pero con igual resultado, en la mayoría de los países europeos y Estados Unidos se han puesto en marcha políticas tendentes a fomentar el acceso a la propiedad de las clases con menores ingresos, en detrimento del sector del alquiler. Las ayudas estatales directas para el alquiler están reduciéndose, mientras que las ayudas para el acceso a la propiedad se incrementan.

Motivaciones diversas, tales como la necesidad de controlar el gasto público, los problemas sociales y de planificación urbana que emergen de las primeras iniciativas públicas sobre vivienda en los años 60 y 70, basadas en la estandarización, edificios intensivos (de grandes bloques de viviendas) a gran escala, que han producido vecindades segregadas y conflictos urbanos, la incentivación al acceso a la propiedad para estimular la autosuficiencia y la acumulación de riqueza como red de seguridad, o las supuestas externalidades positivas que la propiedad conlleva, han conducido a gran parte de

los actuales sistemas políticos a una pérdida de interés hacia las viviendas sociales de alquiler (Stephens, Elsinja y Knorr-Siedow, 2008; Green y White, 1997; Rossi y Weber, 1996). Existe en la actualidad un fuerte debate en torno al papel de la vivienda dentro del moderno estado del Bienestar. Gran número de expertos (Malpass, 2008, Doling y Ford, 2007, Scalon y Whitehead, 2008), entre otros) analizan las implicaciones de la residualización de la vivienda social y la idea del sistema de bienestar basado en la vivienda en propiedad. Consideran que el aumento de la propiedad no sólo está promoviendo el declive de la vivienda social sino que se puede convertir en un caballo de Troya dentro del conjunto del Estado del bienestar. Altos niveles de propiedad posibilitan que los gobiernos recorten el gasto público y redistribuyan la responsabilidad del bienestar del individuo y de la familia (Malpass, 2008). Esto sugiere que si se prosigue con este proceso se observarán graves implicaciones en la vivienda social en el futuro.

4. La función social del alquiler

El sector del alquiler, tanto público como privado, cumple diversas funciones (socialmente) útiles en el mercado de la vivienda. En primer lugar, proporciona vivienda para ciertos hogares (gente mayor, solteros o divorciados) ajustando mejor que la propiedad sus necesidades de vivienda (es decir, menos espacio, el medio local, etc.). En segundo lugar, permite un mejor acceso a la vivienda para los jóvenes y favorece los cambios residenciales ocasionados por los nuevos mercados de trabajo, altamente flexibles. Por último, se conserva una función residual en la provisión de vivienda para aquellos que no pueden acceder a la propiedad de vivienda o vivienda de interés social.

Uno de los temas actualmente debatidos en los círculos académicos y de política de vivienda se centra precisamente en el papel que desempeña el sector de alquiler en la provisión de vivienda asequible y de vivienda social para la población (Van der Heijden, 2002). Como se verá más adelante, el desequilibrio de la tenencia a favor de la propiedad que aparecen en algunos mercados como España, inevitablemente, conduce a un debate acerca de las características específicas de este tipo de vivienda y las peculiaridades que caracterizan el papel de "vivienda social" en los mismos. El análisis comparativo sugiere que la mayoría de los países europeos alcanzan sus objetivos sociales sin tener en cuenta la propiedad de

vivienda. Sin embargo, países como Holanda o el Reino Unido, con una fuerte tradición de la oferta de viviendas sociales en todo el sector de alquiler público, muestran un punto de inflexión en la conceptualización de esta disposición. Estos países muestran una tendencia a la baja en la prestación directa de la vivienda y, al mismo tiempo, estimulan la competitividad en términos de oferta, tanto en calidad como en cantidad, que afectan a todos los actores involucrados (público, privado y ONG). De hecho, la tendencia al alza en los costos de la provisión de vivienda, especialmente cuando está orientado a los colectivos de bajos ingresos, no es ajena a este hecho.

Desde el punto de vista de promover una verdadera igualdad en el acceso a una vivienda digna, según disponen la mayoría de las Constituciones europeas, un mercado amplio de vivienda en alquiler facilitaría el acceso a la vivienda a aquellos colectivos que no pueden adquirir una vivienda adecuada a sus necesidades a un coste razonable. Entre ellos podemos señalar en primer lugar a los hogares de bajos ingresos.



Vivienda social en Utrecht, Holanda

En este sentido, la generalidad de las políticas públicas, fundamentándose en objetivos redistributivos, ha favorecido el desarrollo de viviendas de alquiler de carácter social a los estratos de población de menores ingresos, lo que permitiría el acceso temporal a una vivienda a un segmento de población que de otra manera no podría disfrutar de ella. En España, el bajo porcentaje de viviendas sociales de alquiler (aproximadamente un 1,5%) no es suficiente para satisfacer la demanda de viviendas por parte de estos colectivos más necesitados. Problemas en la gestión de vivienda pública de alquiler, dificultades en la definición de los contratos, bajos rendimientos y la ausencia de empresas dedicadas a este sector son las principales razones detrás de esta reducida participación en el mercado inmobiliario español. Se echa en falta el modelo establecido en otros países europeos, donde existe una estructura empresarial, que con instrumentos financieros promovidos por las Administraciones, es la principal encargada de promover y gestionar parques de vivienda protegida en alquiler. Son empresas, privadas o mixtas, sin ánimo de lucro pero autofinanciadas, que ejercen el protagonismo en este segmento del mercado en el que la gestión de las Administraciones públicas se ha demostrado ineficaz.

A diferencia de los países del centro y norte de Europa, en España no existe experiencia en la gestión de un parque público de viviendas. Presenta una mayor concentración de riesgos en los promotores, y por otro lado las entidades financieras están mucho más habituadas a financiar promociones destinadas a la venta con subrogación a los compradores, que financiar viviendas destinadas al alquiler. Estas circunstancias no favorecen la creación de un parque de viviendas sociales en alquiler, tan necesario para facilitar el acceso de las familias más humildes y de los jóvenes. Como señala Rodríguez López (2009) la problemática de las viviendas protegidas en alquiler se debe de analizar con interés para procurar resolver la amplia gama de problemas que plantea dicha actuación protegida. Por último, sigue imperando la mentalidad por parte de los hogares a comprar frente a alquilar.

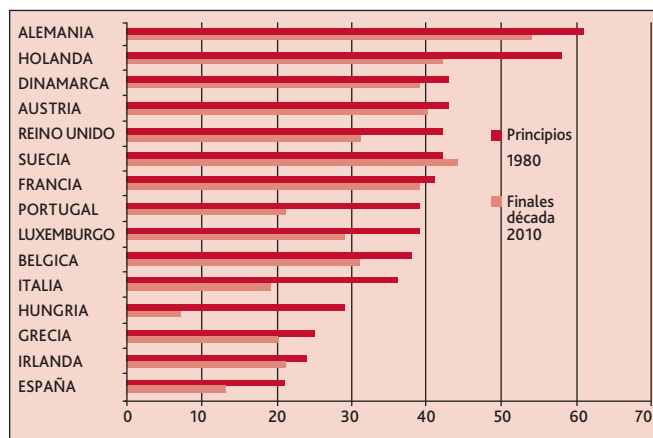
En Europa el concepto de vivienda social se suele identificar con vivienda en alquiler. La vivienda social en alquiler es la principal acción pública tendente a solucionar el problema de acceso a la vivienda. Estas viviendas de alquiler pueden ser propiedad de una amplia gama de proveedores, no necesariamente el Estado, también pueden ser cooperativas, organizaciones no lucrativas o autoridades locales. La definición de vivienda social puede referirse a la propiedad de quién

construye las viviendas, o que los alquileres se fijen por debajo de los niveles del mercado, y en este caso quién financia o subvenciona la diferencia respecto a los niveles de alquiler de mercado. Sin embargo, una de las cuestiones más importantes y que definen el concepto de vivienda social es determinar a quién va destinada la vivienda; en general suele asignarse a aquellos colectivos con niveles de rentas bajas que no pueden acceder a una vivienda en el mercado de alquiler privado, y por supuesto tampoco a la compra (Oxley, 2000, Scalon y Whitehead, 2008).

Sin embargo, los parques de alquiler social tienen algunos problemas: difícil mantenimiento de este stock, en parte por los altos costes de administración que generan. En algunos casos pueden degenerar en las llamadas trampas de pobreza cuando los hogares están disuadidos de tratar de obtener mayores ingresos para seguir teniendo derecho al disfrute de la vivienda, freno a la movilidad laboral y exclusión social, con fuerte y creciente concentración de los colectivos más desfavorecidos en estas viviendas.

Todas estas razones han provocado que muchos países europeos, con importantes parques de viviendas sociales en alquiler estén favoreciendo su adquisición por los propios arrendatarios. La Figura 4 muestra la evolución de la tendencia del mercado de alquiler en Europa comparando dos periodos, 2004 y 2010. Dos hechos son claramente observables: por un lado, las grandes diferencias en cuanto a dotación de parque de alquiler siendo los países nórdicos los que presentan un mayor porcentaje y los del Sur (España, Irlanda y Grecia) los que manifiestan una menor participación de esta tenencia. Por otro lado, se detecta un claro descenso de la vivienda en alquiler, siendo Suecia el único país en el que se observa un ligero aumento de la modalidad de alquiler para este periodo.

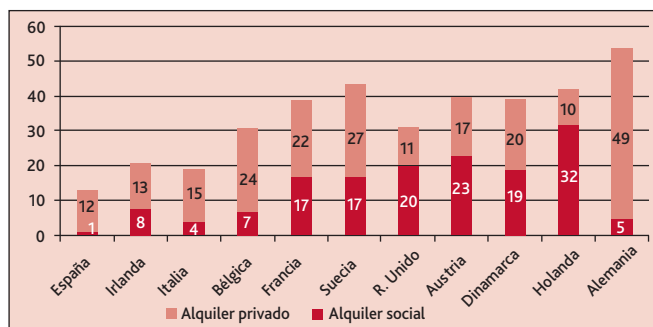
Figura 4. Vivienda en alquiler. Principios 1980 • Finales década 2010.



Fuente: Unión Europea. *Housing Statistics in the European Union 2004, 2010.*

La composición del parque de alquiler también denota sustanciales diferencias. La Figura 5 muestra la composición del parque de alquiler en el año 2010 para algunos países en Europa. Alemania, Italia y España muestran los porcentajes de vivienda de alquiler social más bajos mientras que Holanda encabeza a los países con mayor tasa de vivienda de alquiler social.

Figura 5. Vivienda de alquiler (privado y social) en Europa. Porcentajes. 2010.



Fuente: Unión Europea. *Housing Statistics in the European Union, 2010.*

Un planteamiento complementario al desarrollado hasta el momento que tuviera como objeto la demostración de la función social que puede atribuirse al alquiler, consistiría en el análisis del riesgo de pobreza para aquellos que viven en un tipo u otro de tenencia³. Así, la Figura 6 mostraría para los 27 países de la Unión Europea, la proporción de personas con una renta equivalente disponible por debajo de la tasa de riesgo del umbral de la pobreza, clasificadas por tipo de tenencia: propietario, el alquiler.

Figura 6. Tasa de riesgo del umbral de pobreza por tipo de tenencia.

	Total	Propietario	Inquilino
Unión Europea (27)	16.3	13.4	25.4
Zona Euro (16)	15.9	12.3	25.0
Alemania	15.5	8.0	25.2
Austria	12.0	8.5	18.1
Bélgica	14.6	9.7	28.6
Bulgaria	21.8	21.6	25.4
Dinamarca	13.1	9.3	20.8
España	19.5	18.2	30.4
Finlandia	13.8	8.4	29.9
Francia	12.9	8.2	21.9
Grecia	19.7	18.5	25.1
Holanda	11.1	6.7	20.8
Hungría	12.4	11.7	25.1
Irlanda	15.0	10.8	27.3
Italia	18.4	15.6	30.8
Luxemburgo	14.9	9.4	29.9

³ El riesgo anual nacional de umbral de pobreza se fija en el 60% de la renta nacional media por adulto equivalente.

	Total	Propietario	Inquilino
Noruega	10.9	5.9	40.4
Polonia	17.1	16.9	25.6
Portugal	17.9	17.1	21.8
Reino Unido	17.3	12.5	29.1
República Checa	8.6	6.0	18.2
Suecia	13.2	8.4	24.2
Suiza	15.1	12.3	17.5

Nota*: Datos para Alemania en 2005, incluyendo antigua República Democrática Alemana desde 1989.

Fuente: Comisión Europea. European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC), 2009.

Tal y como muestra la Figura 6, para todos los países, el riesgo de traspasar el umbral de pobreza se manifiesta mayor en el caso de aquellos que viven en viviendas de alquiler que en el caso de los propietarios. Por otro lado, la Figura 7 presenta la tasa de sobrecarga en los gastos de viviendas por país. Ésta denota el porcentaje de la población que vive en hogares en los que los costes totales de vivienda (neto de subsidios de vivienda) representan más del 40% de la renta disponible (neto de subsidios de vivienda).

Figura 7. Tasa de sobrecarga de gastos de vivienda según régimen de tenencia. 2009.

	Propiedad, pagos pendientes	Propiedad, pagada	Alquiler, precio mercado	Alquiler, precio reducido
U. Europea (27)	8,8	5.8 ^(s)	25.6 ^(s)	11.7 ^(s)
Zona euro (16)	7,8	3,1	22,6	7,1
Bélgica	2,5	2.9	30.6	12.7
Alemania	7,7	3.8	22.7	17.0
Austria	1,2	1.4	12.4	6.4
Bulgaria	3,6	6.2	38.1	11.4
Dinamarca	23,1	16.8	29.7	. ^(u)
España	14,7	3.3	40.8	10.3
Finlandia	3,2	2.5	11.6	7.5
Francia	1,2	0.5	10.0	5.0
Grecia	10,5	13.6	67.1	3.6
Holanda	12,2	4.7	17.7	5.9
Hungría	16,4	5.2	44.0	14.5
Irlanda	2,3	1.3	21.9	1.9
Italia	7,7	2.6	27.4	8.9
Luxemburgo	0,8	0.2	13.3	4.6
Noruega	9,8	5.9	28.2	14.6
Polonia	6	7.3	32.8	8.7
Portugal	8,2	2.3	19.9	4.7
Reino Unido	10,3	9.4	40.7	26.6
Repú. Checa	10,1	6.1	23.2	14.0
Suecia	4,3	10.9	20.6	31.5

Nota*: Datos para Alemania en 2005, incluyendo antigua República Democrática Alemana desde 1989.

Fuente: Comisión Europea. Eurostat, European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC), 2009.

Para el caso de España destaca que un 40,8% de la población que vive en régimen de alquiler a precio de mercado tiene problemas de sobrecosto, es decir que los gastos de vivienda superan el 40% de la renta disponible, un porcentaje muy superior al de la media europea, tanto de la UE-27 (25,6%), como de la zona Euro (22,6%), lo cual revela que los hogares que viven en alquiler o bien son hogares con un bajo nivel de renta o que el alquiler es comparativamente a otros países, más caro.

En resumen, la evolución de diversos sistemas de la vivienda en Europa ha dado lugar a muy diferentes escenarios para la actuación de las políticas de vivienda. Las diferentes composiciones en cuanto a tenencia permiten imaginar el uso de diferentes mecanismos para proporcionar vivienda (asequible y adecuada) a determinados colectivos y, en definitiva, convertir la vivienda en un derecho más del ciudadano. La cuestión clave es ¿en qué medida la aplicación de nuevas políticas es capaz de contrarrestar la tendencia del mercado? ¿Cuáles son los instrumentos que se plantean como más efectivos en la provisión de vivienda? ¿Qué papel juega la vivienda en alquiler?

5. Panorama de la vivienda de alquiler en España

Figura 8. Nota metodológica.

Metodológicamente, esta sección requiere de una nota introductoria relacionada con la disponibilidad de información vinculada al mercado de la vivienda. Es un hecho injustificable que en un Estado moderno como España, no existe la información necesaria sobre la magnitud y las características de su parque residencial. Parece claro que si las Administraciones no disponen de información precisa, completa y actualizada sobre las viviendas existentes y la utilización que de ellas se hace, nunca se podrán ejercer de forma mínimamente eficiente las competencias fiscales y urbanísticas y carecerán del fundamento necesario para llevar adelante adecuadas políticas de vivienda.

Actualmente disponemos del Censo de Población y Viviendas de 2001, completamente desfasado ya para este estudio, la Encuesta de Demanda de Vivienda (2003) del Ministerio de Fomento, la Encuesta sobre la Vivienda de

Alquiler de los hogares en España (2006) del antiguo Ministerio de Vivienda, además de los datos que pueden extraerse de las diferentes olas de las Encuestas de Condiciones de Vida y que hacen referencia al régimen de tenencia en España (2004-2009), así como con su homóloga a nivel europeo, la EU-SILC (*European Union Statistics on Income and Living Conditions*). Sería importante disponer de datos más actuales y periódicos sobre el perfil y la evolución de los demandantes de viviendas en particular de vivienda en alquiler así como de la oferta existente. A menudo, resulta imprescindible recurrir a diferentes fuentes estadísticas para cotejar la evolución del sector del alquiler, a falta de la necesaria información de base. Es bastante conocida la opacidad de este sector, parte de la oferta de vivienda en alquiler no es declarada por motivos de evasión fiscal principalmente, lo cual explica también no solo la ausencia de estadísticas de vivienda en alquiler, sino la fiabilidad de las mismas.

Esa falta de información estadística impide progresar en uno de los aspectos menos cuantificados de manera unánime en España: el estudio del parque de vivienda no principal (de segunda residencia y vacía), considerado como elemento especialmente relevante de las estructuras urbanas y territoriales. Ello obliga a buscar nuevas vías de aproximación al conocimiento de la realidad, imprescindible, como se viene defendiendo, para desarrollar las políticas urbanísticas y de vivienda.

El parque de viviendas en España representa unos 25 millones de viviendas a finales de la primera década del siglo XXI, de los cuales alrededor de un tercio son segundas residencias o residencias vacías. Si se atiende a los datos del Censo de Población y Vivienda del 2001, el número de viviendas vacías o desocupadas en España estaba en torno a los tres millones, lo que equivalía a un 14,8% del total de viviendas censadas (ver Figura 9). Las actuales circunstancias del mercado han cambiado estas cifras, empujándolas al alza, puesto que después del boom inmobiliario y su posterior caída, a la tradicional tasa de vivienda vacía en manos de propietarios privados individuales se le añade el importante stock de vivienda nueva no vendida, que está en manos de

las promotoras y de las entidades financieras, y que el Ministerio de Vivienda estimaba en cerca de 700.000 viviendas para 2009.

La existencia de un considerable parque residencial vacío contrasta con el estrecho sector del alquiler, que se sitúa alrededor de un 13,2% del total de viviendas principales en 2008, casi dos puntos de crecimiento respecto a los cifras de 2001, lo que implica que las últimas medidas tomadas han frenado la tendencia descendente del sector y se vislumbra una recuperación del mismo. Se observa también el escaso peso que tiene el alquiler social, en torno al 1,5% del total de viviendas en alquiler.

Figura 9. Estimación del parque de viviendas en España.

		2001	%	2008	%
Total de viviendas		20.946.554	100	25.129.207	100
Según destino	Principales	14.184.026	67,7	16.747.294	66,6
	Secundarias, vacías y otras	6.762.528	32,3	8.381.913	33,4
Según financiación	Privada	18.399.433	87,8	22.353.170	89,0
	Protegidas	2.547.121	12,2	2.776.037	11,0
Total Viviendas Principales		14.184.026	100	16.747.294	100
Régimen tenencia	Propiedad	11.654.379	82,2	14.153.496	84,5
	Alquiler	1.614.221	11,4	2.208.539	13,2
	Cesión	915.426	6,5	385.259	2,3
Total Viviendas Alquiler		1.614.221	11,4	2.208.539	13,2
Según financiación	Privada	1.418.403	10,0	1.950.946	11,6
	Protegidas	195.818	1,0	257.593	1,5

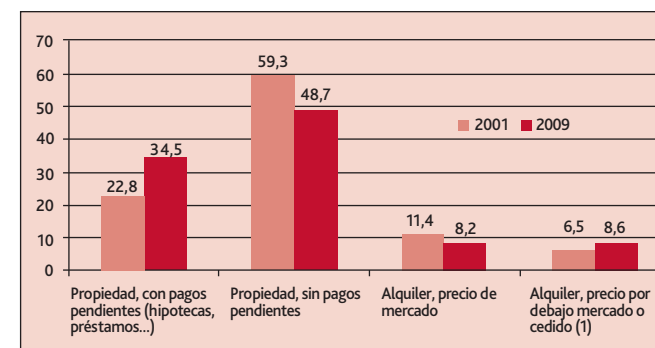
Fuente: INE. Censo de Población y Vivienda, 2001; Datos para 2008: Ministerio de Fomento.

Aunque es obvio que la mayoría de la población vive en viviendas propias (84,5%), este hecho tiene mucho que ver con las opciones que se presentan a los ciudadanos. En muchos países de nuestro entorno (Alemania, Holanda, Dinamarca, países del Norte de Europa) son las instituciones las que impulsan el alquiler. Aquí, sin embargo, la oferta de viviendas en alquiler es libre, la gran mayoría está en propiedad de propietarios particulares, alrededor del 86%, solo un 7,2% se encuentra en mano de instituciones públicas y el resto, un

6,7% en manos de sociedades privadas⁴, lo cual confirma que se trata de un mercado minoritario y con una gran falta de profesionalidad (Inurrieta, 2007).

Asimismo, es de destacar el creciente aumento del endeudamiento de las familias en la última década. Tomando los datos del Censo de Población y Vivienda de 2001 y de la Encuesta de Condiciones de Vida a nivel europeo (EU-SILC) con las consiguientes precauciones, pues se trata de estadísticas diferentes, observamos que en casi una década los hogares españoles han visto crecer sus niveles de endeudamiento en cerca de un 12% (ver Figura 10) y por otro lado, cómo los poderes públicos han aumentado las ayudas a la vivienda en alquiler (tema que trataremos en apartados posteriores), dato que se observa por el aumento de aquellos alquileres con arrendamientos por debajo del precio de mercado, en un intento de fomentar este sector, y que probablemente ha contribuido a aumentar el porcentaje de alquiler desde el 11,4% en 2001 al de 13,2% en 2008.

Figura 10. Evolución de la tenencia en España. 2001-2009.



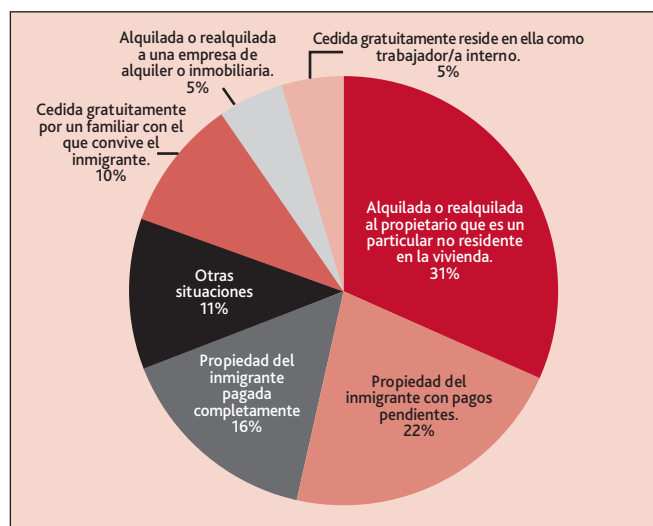
(1) Para 2001: 6,5% es v. cedida. Para 2009: se distingue entre v. cedida y alquiler bajo mercado.

Fuente: Para 2001: INE, Censo de Población y Vivienda; para 2009: Comisión Europea. Eurostat, *European Union Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SIL)

⁴ Según datos de la Encuesta de Demanda de Alquiler, realizada por el Ministerio de Fomento en 2003. En realidad, los datos reales sobre la titularidad de las viviendas en alquiler son difíciles de conocer, debido en gran parte a la falta de estadísticas y a la opacidad fiscal en la que se encuentran muchas viviendas en alquiler en España.

Una de las demandas insatisfechas que incide sobremanera en la presión sobre el mercado residencial español ha sido la llegada de inmigrantes que necesitan coyunturalmente de una vivienda, sea ésta transitoria, de alquiler o cedida gratuitamente; la llegada de inmigración de forma masiva, procedente en su mayoría del Norte de África y de Latinoamérica ha sido muy significativa en los últimos tres lustros, formándose una demanda directa de vivienda (digna, asequible y adecuada) y, al mismo tiempo, una demanda latente, causada por la convivencia conjunta en un hogar de más de una familia de residentes extranjeros. La vivienda en alquiler es, tal y como muestra la Figura 11, una de las opciones de vivienda de los inmigrantes (31%) aunque no supera la opción de la vivienda en propiedad (38%) contabilizando tanto aquellas que tienen pagos pendientes como las que están completamente pagadas.

Figura 11. Régimen de tenencia de la población inmigrante. 2007.



Fuente: INE. Encuesta Nacional de Inmigrantes, 2007.

La evolución de la oferta de vivienda de alquiler tanto nueva como de segunda mano no ha compensado el existente desequilibrio con respecto a la vivienda en propiedad. Además de ser un sector de

una dimensión reducida, concentra graves problemas de calidad: si se compara la vivienda en régimen de propiedad frente a la vivienda destinada al alquiler, se constata que esta última presenta unos niveles de calidad inferiores, el stock de viviendas en alquiler está más deteriorado y obsoleto. Observando el Censo de 2001, el stock de viviendas en alquiler existentes construido antes de 1970 era más viejo que el de viviendas en propiedad (46,5% frente al 33%), y por otro lado, en términos generales, es de menor calidad que la vivienda de propiedad, los datos que hacen referencia al estado ruinoso y deteriorado representan el 15,9% del total de las viviendas alquiladas frente a casi la mitad, un 7,6%, en el caso de las viviendas en propiedad (ver Figura 12)

Figura 12. Calidad del parque de viviendas en alquiler en España (2001)

		Propiedad	%	Alquiler	%
		11.654.379	82,2	1.614.221	11,38
Estado del edificio	Ruinoso	66.061	0,57	15.869	0,98
	Malo o deficiente	816.003	7,00	240.791	14,92
	Bueno	10.730.427	92,07	1.346.384	83,41
	Sin datos	41.888	0,36	11.177	0,69
Año de construcción	Antes de 1900	633.450	5,44	120.207	7,45
	1900-1940	808.102	6,93	175.910	10,90
	1941-1970	3.804.136	32,64	616.683	38,20
	1971-2001	6.366.803	54,63	690.244	42,76
	Sin datos	41.888	0,36	11.177	0,69

Fuente: INE, Censo de Población y Vivienda, 2001

El alto porcentaje de viviendas vacías revela la existencia de un problema latente, si se tiene en cuenta que estas viviendas no están teniendo rendimientos y sí gastos, y no obstante los propietarios no están dispuestos a arrendarlas., sobre todo teniendo en cuenta que la rentabilidad percibida en forma de alquiler tiene que resultar necesaria para mantener la calidad y atractivo del stock (reparaciones, mantenimiento, etc.). A pesar del crecimiento real de los alquileres, los propietarios de vivienda para alquilar se sienten inseguros a la hora de tomar la decisión de alquilar, dado el alto riesgo y la incertidumbre a la que se someten en los supuestos de

falta de conservación y deterioro de la propiedad como por la falta de pago por parte de los inquilinos.

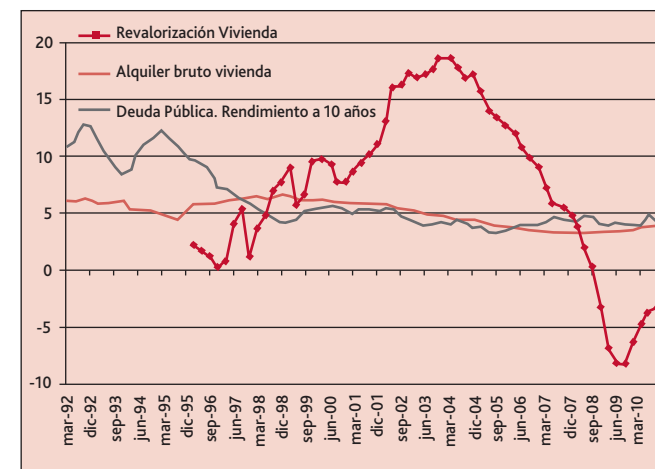
A ello se suma el riesgo en la percepción de las rentas junto con garantías en la duración acordada del contrato, que hacen de la vivienda en alquiler un activo sujeto a mayores incertidumbres, especialmente en aquellos países en los que el alquiler, bien sea público o privado, representa la forma habitual de tenencia de los segmentos de demanda más vulnerables (Pareja-Eastaway, 2010).

Además de la falta de seguridad jurídica que reclaman los propietarios de viviendas en alquiler, se une otra importante cuestión, como es el escaso atractivo para los inversores de este sector, dada la falta de rentabilidad de las rentas de alquiler frente a las expectativas de revalorización de los precios de la vivienda, y cuando lo comparamos con las rentabilidades de otros activos alternativos, como son los intereses que genera la deuda pública.

Tal y como muestra la Figura 13, los rendimientos de la inversión en alquiler han sido poco atractivos hasta la actualidad. Hasta 1996 el escaso incentivo hacía la inversión en vivienda se comprueba comparando la rentabilidad del alquiler con los intereses que generaba la deuda pública. La crisis por la que atravesaba el mercado inmobiliario desde principios de los 90s suponía incurrir en un coste de oportunidad respecto a la deuda pública. Esta brecha entre la rentabilidad del alquiler y los rendimientos de la deuda pública se hizo más estrecha entre 1997-2006 debido a la disminución de las tasas de interés, por lo que hubiese podido empezar a ganar importancia la opción de alquiler sobre estos otros activos alternativos. Sin embargo, los fuertes incrementos en el precio de la vivienda, resultado del boom inmobiliario, hicieron que la opción de compra para vender y no para alquiler fuese, con diferencia, la elección más atractiva.

Desde la explosión de la burbuja de los precios de la vivienda a partir de 2008, con un entorno de crecimiento negativo de los precios de la vivienda, la opción del alquiler empieza a valorarse positivamente frente a la compra, quedando algo más igualada a las rentabilidades de la deuda pública.

Figura 13. Rendimientos del Mercado de alquiler, de la deuda pública y revalorización vivienda.



Fuente: Banco de España, Síntesis de Indicadores. Estadísticas del mercado de la vivienda.

6. Repaso histórico a la evolución del sistema de vivienda en España: una mirada al alquiler y su regulación

España es internacionalmente conocida como un país donde predomina una cierta "cultura" o "ideología" de propiedad de la vivienda (Ronald, 2008). Durante muchos años, el sector del alquiler ha sido una excepción en lugar de una alternativa real a la vivienda en propiedad. Independientemente de la verdadera razón que está detrás de esta situación, esta preferencia por la propiedad ha impedido el desarrollo de un sector fuerte de alquiler creando considerables problemas secundarios negativos, como el enorme nivel de endeudamiento de las familias y la persistencia de una demanda oculta. Ante la crisis inmobiliaria surge una situación paradójica, por un lado, un exceso de vivienda orientada a la vivienda en propiedad permanece sin vender, por otro, los problemas de accesibilidad y acceso a la vivienda todavía persisten.

El sector del alquiler en España ha sido escenario de medidas regulatorias diversas y de un amplio espectro. Así, mientras la legislación sobre control de alquileres empobrecía la capacidad de

generación de nueva vivienda en alquiler hasta 1985, la drástica medida liberalizadora adoptada en 1985 no supuso una clara recuperación del sector.

En efecto, los efectos negativos de la regulación de alquiler en el sector del alquiler en España, tanto en términos de oferta como de demanda, es común en la mayoría de los países europeos, tal y como se menciona en Pareja-Eastaway y Sánchez-Martínez (2009):

- Reducen la movilidad de los inquilinos. El control de alquileres podría establecer las rentas por debajo del nivel de mercado previniendo a los actuales inquilinos de la movilidad a otras viviendas.
- Reducen la nueva construcción orientada al sector del alquiler. España es un claro ejemplo, a pesar de que la regulación de alquileres se orientó al apoyo de los inquilinos, en la práctica, fueron la base para la reducción continua del sector de alquiler pasando de 54 por ciento en 1950 a 23 por ciento a principios de los años ochenta.
- Reducen la calidad de las viviendas alquiladas. Los propietarios de viviendas no perciben ningún incentivo para mantener y mejorar sus propiedades, dada la baja rentabilidad obtenida de sus inversiones.
- Crean diferencias entre los inquilinos existentes y nuevos. Las regulaciones sobre los alquileres se orientan exclusivamente a la reducción de los gastos de los hogares de aquellos que actualmente ya ocupan una vivienda alquilada. Se establece distinciones entre los que ya ocupan una vivienda alquilada y los que entran en el mercado de la vivienda.

De acuerdo a la teoría económica, la flexibilidad y transparencia propia de los mercados competitivos permite obtener soluciones altamente eficientes. Si consideramos al mercado del alquiler bajo el prisma de la competencia, la eliminación de todo tipo de barreras, incluidas las legales, contribuiría teóricamente, a una solución eficiente de mercado con niveles de alquileres más bajos y un aumento de las transacciones en este sector. Si, como parece razonable, el mercado del alquiler presenta connotaciones propias de la competencia monopolística, otro tipo de medidas se justificarían para eliminar la concentración de poder (Pareja-Eastaway y San Martín, 2002)

Se puede decir que ni la liberalización completa ni regulaciones estrictas han logrado aumentar la participación reducida del sector de alquiler en el mercado inmobiliario español. Sin embargo, hoy en día un paisaje completamente diferente producido por una combinación relativamente predecible de los factores que podrían dar otra vez la oportunidad de la política de vivienda española para desarrollar una estrategia seria en favor del sector privado de alquiler.

Una radiografía del sistema de vivienda en España con especial atención a la vivienda en alquiler requiere, sin lugar a dudas, del acompañamiento de una perspectiva histórica que permita comprender hasta qué punto, la trayectoria de tendencias del mercado y las medidas de política pública han configurado el desequilibrado panorama actual.

La vivienda en España después de la Guerra Civil hasta los 70s.

El modelo de estado de bienestar implantado en los países occidentales después de la posguerra se estructuró como combinación de responsabilidades compartidas por el Estado, las familias y el mercado. En el caso de España, este modelo recayó con mayor impacto en los dos últimos, familia y mercado, sobre todo en lo referente a los sistemas de protección de vivienda, modelo que algunos autores han denominado Estado de Bienestar tradicionalista o "*familista*" (Esping Andersen, 1996; Allen et al., 2004; Padovani, 2004).

Después de la Guerra Civil, España disponía de un parque de viviendas insuficiente y de mala calidad. Este hecho, agravado por el crecimiento de la población, la falta de construcción durante la contienda y la escasa actividad constructora en los siguientes años de la posguerra, hacen que el Estado trate de fomentar la construcción de viviendas mediante la concesión de ayudas, a través de una abundante legislación de planes generales para construir viviendas que eran denominadas de diferentes formas, *Viviendas Protegidas*, *Viviendas Bonificables*, *Viviendas de Clases Medias*, *Viviendas de Renta Limitada*, *Viviendas Subvencionadas*, *Viviendas de Tipo Social*, etc. Todos estos regímenes de viviendas, que se sucederán hasta mediados de los setenta, disfrutaban de amplias ayudas financieras, préstamos cualificados, facilidades de suministros de materiales de la construcción (llamada política de ayuda "a la piedra"), con el objetivo de hacer accesible la compra de vivienda a las diferentes capas de población durante todo este periodo. (Sánchez Martínez, 2002).

Regulación del alquiler hasta 50s→

Paralelamente, y dado que el alquiler era el régimen de tenencia mayoritario en estos momentos, sobre todo en las ciudades, se puso en marcha una política de congelación de alquileres, con la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU) de 1946, en la que se intentaba proteger al inquilino de las fuertes subidas de las rentas que un mercado con escasez de oferta estaba provocando. Esta medida respondía a la necesidad de regular una situación de escasez de viviendas posterior a una contienda, al igual que sucedió con el resto de los países europeos unos años después, tras la 2ª Guerra Mundial. Esta ley y las posteriores, LAU de 1956 (etapa autárquica) y LAU de 1964 (etapa de desarrollo), fueron sumamente rígidas en lo referente al bloqueo de alquileres: las limitadas posibilidades de actualización de las rentas que este tipo de legislación concedía fue uno de los factores más importantes del reducido, obsoleto y deteriorado parque de viviendas en alquiler proveniente de este periodo en España.

A diferencia de otros países europeos, España no apostó en aquellos momentos por la creación de parques de alquiler social para cubrir las demandas de vivienda más acuciantes, ni siquiera por fomentar un mercado amplio de alquiler privado que posibilitara mayor libertad de elección en cuanto a las distintas formas de acceso a la vivienda, facilitando que estas decisiones fuesen racionales.

La vivienda en la democracia incipiente: la liberalización del alquiler en 1985.

La intervención pública descrita hasta ahora estuvo caracterizada por un fomento indiscriminado de la construcción, dirigido a aumentar el parque de viviendas destinadas a la venta, en la mayoría de las ocasiones, sin tener en cuenta si estas nuevas edificaciones cumplían los estándares adecuados de calidad, ni si los destinatarios eran realmente aquel segmento de la población más necesitado y con menor capacidad adquisitiva. Por tanto, nos encontrábamos en primer lugar, con una demanda potencial de viviendas con una incapacidad económica y financiera que difícilmente podía llegar a ser demanda

efectiva. En segundo lugar, con un exclusivo intervencionismo estatal directo a la construcción de viviendas, muy diferente a las tendencias observadas en el resto de los países de economía de mercado, donde cada vez más se destinaban las ayudas públicas a facilitar el acceso a la vivienda, sobre todo destinadas al alquiler.

Otro hito importante en la política de vivienda en estos momentos son los cambios que se producen en la Administración y por tanto en la asignación de competencias. Con la entrada de la democracia y la aprobación de la Constitución Española se pone en marcha el nuevo estado de las autonomías, que desemboca en un proceso descentralizador de la política de vivienda. Las Comunidades Autónomas van asumiendo de forma paulatina competencias plenas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, aunque el Estado seguirá interviniendo en materia de vivienda marcando las directrices de los Planes Estatales de Vivienda. La utilización de esta autonomía por parte de las Comunidades Autónomas se pone especialmente de manifiesto ante la preocupación por la escasez de vivienda de alquiler. Así, las fórmulas más innovadoras de promoción de la vivienda en alquiler surgen a partir de los responsables en materia de vivienda de algunas de las Comunidades Autónomas. Además, los municipios están asumiendo cada vez más, un papel determinante en la provisión de vivienda para algunos colectivos, especialmente, los más jóvenes y los segmentos de renta más baja. Sin embargo, uno de los aspectos clave para conseguir resultados visibles debe solventar el potencial conflicto entre el conjunto de medidas proyectadas por algunas Comunidades y las iniciativas a escala nacional. Ello requiere de un cuidadoso examen. La distribución de responsabilidades entre niveles de gobierno debe mejorar e incluso afinar, las medidas políticas adoptadas de acuerdo al contexto. En ningún caso, la duplicidad de funciones puede justificarse políticamente con la existencia de dotaciones presupuestarias para resolver el problema. La coordinación y seguimiento de las diferentes acciones favorece la eficiencia social del uso del presupuesto público (Pareja-Eastaway, 2010).

Hasta entonces, la política de vivienda se había desarrollado en un contexto de escasez de recursos financieros, a través de financiación privilegiada. Esta situación comienza a resolverse con la Ley 2/81 de Regulación del Mercado Hipotecario, que ampliaba las entidades financieras que podían actuar en el sector del crédito hipotecario. Asimismo, la adquisición de la vivienda comienza a ser

objeto de un tratamiento fiscal favorable⁵, a través de la reducción de su coste para los adquirentes, es decir, potenciando a la demanda mediante la deducción de los intereses y de la cuota del préstamo hipotecario, y con la exención de incrementos patrimoniales, todos ellos en el Impuesto sobre la Renta, incrementando así la renta disponible de los contribuyentes que adquieran una vivienda.

Entre los problemas que generan estos incentivos se encuentran el que favorece el régimen de tenencia en propiedad frente al alquiler, distorsionando la elección; produce serias dudas sobre papel redistribuidor, más bien existe un consenso generalizado sobre su carácter regresivo, y provoca la llamada capitalización de la deducción, es decir que el beneficio fiscal se integre ya en el precio final de la vivienda, además de una falta de neutralidad en la actividad inversora de la economía, provocando una sobreinversión en el mercado inmobiliario.

Se produce la unificación en una sola categoría del concepto de Vivienda de Protección Oficial (VPO)(RD 31/78 sobre nueva política de Vivienda), derogando todo el anterior sistema, de cuya legislación se confirma la necesidad de potenciar a la demanda, sin por ello olvidar la oferta. Con la legislación de Vivienda Protegida se regulan las condiciones sobre el tamaño, calidad y precios de la vivienda con ayuda pública, y se conceden las ayudas en función de la situación económica de las familias. Continúan elaborándose los Planes de Vivienda plurianuales, cuyos objetivos se centraran en la construcción de unos determinados volúmenes de viviendas protegidas cuyo destino seguirá potenciando la adquisición de viviendas.

Resumiendo hasta el momento se puede señalar que la alta representatividad del sector de la propiedad entronca con las políticas de estímulo abierto a la adquisición de la vivienda junto con una regulación histórica muy rígida del mercado de alquiler hasta mitad de los años 80, que ha contribuido a la estrechez de este sector. Durante décadas, el alquiler ha sido el sector más desatendido de la política de vivienda en España, contribuyendo a un sistema de tenencia desequilibrado y sin alternativas reales a la vivienda en propiedad (Pareja-Eastaway, 2010).

⁵ A partir de la introducción del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en España en 1978.

Regulación del alquiler hasta 1985⇒

En este periodo son ya evidentes los efectos negativos del control de alquileres sobre el sector de alquiler, tanto en términos de oferta como de demanda: reducción de la movilidad de los inquilinos, disminución de la nueva construcción orientada al alquiler y deterioro de la calidad de las viviendas de alquiler, crea diferencias entre los inquilinos existentes y los nuevos, provoca la desaparición de los operadores especializados en arrendamientos, entre otros (Pareja-Eastaway y Sánchez Martínez, 2009). Dada la situación expuesta, es obvio que había llegado el momento de plantearse un cambio en la política de vivienda, pasando del sistema de apoyo "a la piedra", para centrarse en un sistema de apoyo a la persona, al tiempo que se hacía necesario volver la vista hacia el mercado del alquiler, ya que desde la década de los cincuenta se había pasado de un 54% del parque de viviendas en alquiler a un 23% a principios de los ochenta.

La promulgación del Real Decreto Ley de 30 de abril de 1985, de medidas urgentes en materia económica, el Decreto "Boyer", supuso un cambio radical en el tratamiento del régimen de arrendamientos. Intentó relanzar al mercado de alquiler, liberalizándolo después de largas décadas de control. Las características más importantes de estos cambios en materia de arrendamientos son los siguientes: liberalización de los alquileres al permitir fijar libremente la cuantía del alquiler y supresión de la prórroga forzosa, así como la posibilidad de pactar el período de duración del contrato con vigencia anual, sin salvaguardia del precio de renovación. Sin embargo, con esta legislación se produjo una mayor inestabilidad en el mercado de alquileres, creando una gran distorsión en el sector, que se tradujo en unos precios inasequibles en el caso de los nuevos alquileres, sobre todo en las grandes ciudades, junto con el mantenimiento de alquileres bajísimos pertenecientes a los contratos anteriores a 1985, los llamados alquileres de "renta antigua".

Tendencias innovadoras: los planes de vivienda a lo largo de los 90s

A principios de los noventa, después de un periodo de recuperación económica y de boom inmobiliario (1987-1991) se constata un hecho que va a ser recurrente a partir de entonces, el comportamiento contra-cíclico de la construcción de las viviendas protegidas, de forma que en momentos en que el mercado se encuentra en un periodo expansivo, la demanda de vivienda libre se dispara así como sus precios y la vivienda protegida, dada la limitación de los mismos, se estabiliza o se estanca al ser poco atractiva para los promotores. Se observa también una progresiva reducción de la VPO, el objetivo prioritario de toda la política de vivienda en España, por lo que empieza a producirse una retirada gradual de la intervención de la Administración en la edificación residencial, que implicará una pérdida de peso de la política de vivienda en la evolución del mercado y la constatación de un cambio en la orientación de la política, en el sentido de que el problema de la vivienda ya no es tanto cuantitativo, con ayudas indiscriminadas a la construcción, como cualitativo, y dirigir las ayudas a los hogares más necesitados como demanda final.

En el terreno financiero se introduce en España el proceso de titulización, que arranca con la Ley 19/1992, de 7 de julio, sobre Régimen de Sociedades y Fondos de Inversión Inmobiliaria y sobre Fondos de *Titulización Hipotecaria*, que consigue mejorar y ampliar las posibilidades de captación de recursos de las entidades financieras a largo plazo, dirigidos al sector de la construcción, promoción y adquisición de viviendas.

Regulación del alquiler hasta la actualidad⇒

Se aprueba la actual ley de Arrendamientos Urbanos de 1994; tiene como último objetivo el estímulo al sector del alquiler a través de un marco regulador algo más restringido que el anterior pero priorizando la libertad de acuerdo entre las partes. La temporalidad mínima se estipula en 5 años o en plazos inferiores forzosamente prorrogables con una renta de alquiler establecida libremente y actualizable con el IPC durante los años de vigencia del contrato.

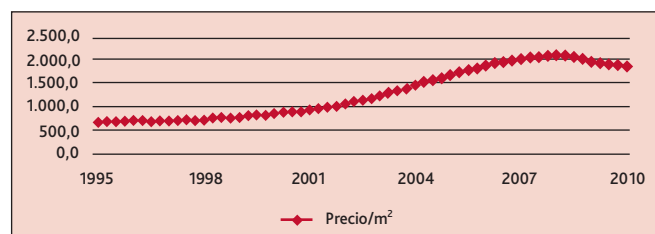
Por otro lado, parece razonable pensar que lo mejor sería destinar las viviendas públicas a alquiler y no solo a la propiedad por varias razones. Una de ellas es evitar que las personas que accedan a ellas, posteriormente obtengan ganancias de capital con su venta, en ocasiones nada despreciables, cuando mejoran su situación económica. Otra razón es que el alquiler garantizaría que el sector público dispusiese permanentemente de un parque de viviendas propio para atender a las necesidades de la población menos favorecida. La potenciación del alquiler social será por tanto, una línea de actuación preferente en los planes de viviendas a partir de estos momentos.

Sin embargo, todas estas normativas y medidas propuestas siguen sin conseguir uno de sus objetivos marcados, la reactivación del alquiler en España. La expectativa de un cambio de rumbo en la trayectoria descendente de las unidades en el mercado del alquiler no se ha visto confirmada por la realidad. Este sigue siendo un objetivo incumplido hasta el momento, tanto el alquiler de carácter social, 1% del parque de viviendas principales, como el alquiler privado, que ha continuado descendiendo hasta situarse en un 11% del dicho parque, según el Censo de Viviendas de 2001. Se puede decir que ni la liberalización completa ni la regulación estricta, ni la consolidación de la vivienda protegida en alquiler como líneas de actuación prioritarias en los últimos Planes de Viviendas, han conseguido aumentar la participación del sector de alquiler en el mercado inmobiliario español (Pareja-Eastaway y Sánchez Martínez, 2010).

Auge y caída del sector inmobiliario en España

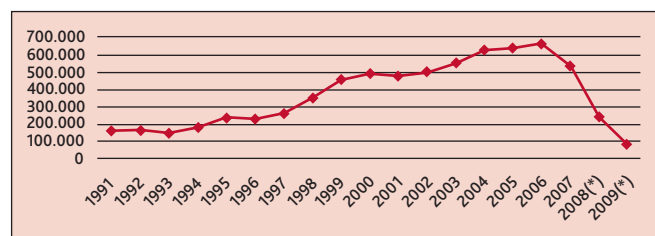
En este contexto se produce un nuevo boom inmobiliario (aumento de precios y de construcción) que abarca el periodo 1997-2007, el más largo de nuestra historia reciente, y que ha acentuado aún más los problemas del mercado de la vivienda en alquiler (ver Figuras 14 y 15). El fenómeno especulativo⁶ contribuye a un encarecimiento de los precios de la vivienda por encima de cualquier país europeo. Sin embargo, podría darse un paisaje completamente diferente resultante de una combinación relativamente predecible de factores que podrían dar de nuevo una oportunidad a la política de vivienda para desarrollar una estrategia seria en favor del sector de alquiler.

Figura 14. Evolución del precio de la vivienda libre



Fuente: Ministerio de Fomento. Estadísticas de vivienda.

Figura 15. Viviendas iniciadas. 1991-2009



Fuente: Ministerio de Fomento. Estadísticas de vivienda.

⁶ El término *especulación* (del latín *specular-ari*, "observar", "investigar" o "escudriñar") designa varias prácticas relativas a la inferencia sin bases empíricas inmediatas. En economía, la especulación es la compra y venta de bienes de cualquier tipo con el único propósito de beneficiarse de las variaciones en su precio de mercado, aún cuando en determinadas condiciones la apreciación del producto está garantizada y no es, por lo tanto, especulativa en el primer sentido.

La crisis económica y financiera que afecta a España y al resto del mundo a partir de 2007 genera un clima de desconfianza generalizado que incide sobremanera en la crisis del mercado de la vivienda. La incertidumbre económica repercute negativamente en la confianza de los consumidores, que podrían preferir alquilar una vivienda en lugar de endeudarse por un período largo de tiempo. Las restricciones de crédito, la incertidumbre sobre la renta familiar de los españoles y las elevadas tasas de desempleo podrían empujar a los hogares a postergar sus decisiones de compra. Se puede afirmar por tanto, que la situación actual del mercado inmobiliario en España reúne los condicionantes necesarios para reactivar el mercado de alquiler, hecho que los poderes públicos deberían apoyar de manera efectiva. En este sentido, es muy razonable pensar que el importante volumen de stock de viviendas sin vender que existe en la actualidad puede encontrar su salida a través del mercado de alquiler.

La contracción de la demanda de vivienda iniciada en el otoño de 2007 creó un gran colapso en el mercado de la vivienda en España y acentuó el desfase entre las nuevas viviendas vendidas y las terminadas. La reducción en los beneficios esperados y los ajustes forzados de precios paralizó la oferta del mercado. El endurecimiento de las condiciones financieras y el aumento del ahorro de los hogares produjeron un enorme porcentaje de viviendas sin vender, muchos desarrollos sin terminar y un futuro incierto para el sector.

Este desfase ha provocado un stock de viviendas terminadas y no vendidas que supone una lenta recuperación en el nivel de actividad de este sector. La falta de series históricas largas y detalladas sobre el parque de vivienda y su distribución (entre vivienda vacía y no) no permiten desarrollar estimaciones ajustadas e identificar de manera precisa dicho stock. Diversos estudios realizados han intentado aproximar la cifra de viviendas terminadas no vendidas en los últimos años, en una tentativa de evaluar el fuerte impacto que la crisis produjo en la demanda. Fuentes oficiales del Ministerio de Vivienda calculan esta sobreoferta de vivienda en unas 613 mil unidades, mientras que otros análisis han determinado cifras aún mayores, en torno a los 900 mil viviendas terminadas sin vender (Rodríguez López, 2009a), o entre 800 y 1.400 miles de viviendas nuevas sin vender (BBVA, 2008). Independientemente de la cifra real de sobreoferta existente en el mercado en estos momentos, se considera de vital importancia intentar absorberla. Mientras tanto, la demanda de vivienda insatisfecha aún persiste. La vivienda en propiedad se ha convertido

en inasequible para muchos hogares de bajos y medianos ingresos. A pesar de la tendencia a la baja de los precios, el endurecimiento de la situación financiera impide que los hogares puedan acceder a una hipoteca, dejando el sector del alquiler como una alternativa real. Por el lado de la oferta se podría reconvertir parte de este stock en vivienda en alquiler y esto incrementaría la cantidad de vivienda ofrecida por esta vía, empujando los precios a la baja y haciendo más competitivo este sector. En ese sentido, la política de vivienda finalmente podría proporcionar las herramientas útiles para cambiar la situación.



Cartel de protesta aparecido en numerosas ciudades de España

7. Medidas de fomento de la vivienda en alquiler en España

Todo lo expuesto hasta ahora incide en la idea de la poca atención recibida en España por el mercado de vivienda en alquiler, a diferencia de otros países europeos de nuestro entorno. La persistente demanda insatisfecha de diversos colectivos y las necesidades (laborales, de ciclo vital, etc.) de ciertos colectivos hacen de la vivienda en alquiler un claro objeto de política de vivienda. Así resultarán oportunas todas aquellas medidas legislativas que tengan como objeto facilitar el alquiler, tanto las que se dirijan a fomentar el interés del promotor, como las ayudas al inquilino y la protección de los derechos del propietario.

Sin embargo hay que tener en cuenta que las actuaciones públicas sobre la oferta o la demanda de alquiler tienen efectos distintos sobre

el equilibrio del mercado. Una oferta adecuada, estimulada desde el sector público, puede favorecer tanto el aumento de unidades de vivienda como la reducción de los precios o rentas, mientras que las ayudas directas, dirigidas a los hogares para la adquisición de servicios de vivienda, bien sea de alquiler o de propiedad, pueden conllevar a un peligro bien conocido por los fundamentos teóricos de las leyes de oferta y demanda, como es el que ante la rigidez e insuficiencia de la oferta en el corto plazo, pueda trasladarse a unos mayores precios o alquileres de vivienda. Resulta de suma importancia reconocer que las actuaciones sobre la oferta y la demanda han de simultanearse si no se quiere incurrir en mayores desequilibrios en el sector.

A continuación se identifican algunas de las medidas de política de vivienda orientadas a estimular el mercado de alquiler que se han adoptado en los últimos años, tanto desde el punto de vista de la oferta y de la demanda (figuras 16 y 17), y teniendo en cuenta su incidencia sobre el mercado del alquiler privado o social. Como se ha comentado, desde 1978 la política de vivienda comenzó un progresivo proceso de descentralización, de forma que la mayoría de las competencias en materia de vivienda se han transferido a las Comunidades Autónomas. El Estado establece un marco de intervenciones a través de los sucesivos Planes Estatales de Vivienda⁷, que se articulan mediante convenios de colaboración con las CC.AA y entidades financieras.

Asimismo, las CC.AA vienen desarrollando sus propias políticas, generado programas y planes de vivienda propios, así como también la creación de instituciones públicas al efecto⁸. Por otro lado las Entidades Locales tienen competencias en materia de promoción y gestión de viviendas, aunque estas competencias estarán supeditadas a una ley estatal o autonómica. De esta forma se van a originar multitud de intervenciones tanto del Estado, de las Comunidades Autónomas, como de las Entidades Locales, que implican un vasto conjunto de actuaciones públicas en todo el país. En este trabajo

⁷ Actualmente está en vigor el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.

⁸ Por ejemplo, en el País Vasco: el Programa Bizigune en el País Vasco de movilización de viviendas vacías hacia el alquiler social, con la creación de SPGVA (Sociedad Pública del Gobierno Vasco); VISESA, para promover vivienda nueva de protección oficial, de alquiler y tasada.; la Sociedad Pública Alokabide, S.A para gestionar viviendas en alquiler, etc. En Cataluña: ADIGSA (Administración, promoción y gestión de las políticas de vivienda de la Generalitat de Catalunya), INCASÒL (Instituto Catalán del Suelo). En Madrid: INVICAM (Empresa Pública de Innovación y Vivienda de la Comunidad de Madrid). En Andalucía: EPSA (Empresa Pública de Suelo de Andalucía)...etc.

intentaremos enumerar las principales líneas o ejes de actuación en el fomento de la vivienda en alquiler, a sabiendas de que sólo es una síntesis, pues difícilmente podríamos abarcar en este trabajo la multitud de programas y medidas llevadas a cabo.

7.1 Intervenciones a través de la oferta de vivienda en alquiler

El principal problema del mercado de vivienda en alquiler en España es de oferta. Faltan viviendas en alquiler, tanto de carácter privado como social. Es prioritario que la política promueva este mercado, que establezca todos los mecanismos a su alcance, jurídicos, económicos y fiscales para proveer de un parque de viviendas en alquiler, con rotación, para asegurar que el acceso de todos los ciudadanos a la vivienda sea posible, según proclama la Constitución. De igual forma debe remover todos aquellos obstáculos legislativos para que se desarrolle un auténtico mercado profesional, fomentando la creación de instituciones privadas, públicas o mixtas que sean capaces de gestionar estos parques de alquiler (Inurrieta, 2007).

- a) El sector público adopta un papel de intermediario entre oferentes y demandantes de vivienda en alquiler, a través de la captación de viviendas y la creación de bolsas de alquiler. Estas sociedades o agencias tienen como objetivo dotar de un marco de seguridad y gestión a los propietarios interesados en alquilar sus viviendas, con una serie de beneficios y coberturas y por otro lado intenta crear un mercado de alquiler extenso y profesional que además pueda aportar al inquilino la defensa de sus derechos y facilite su movilidad, todo ello mediante actividades relacionadas con la mejora de la financiación, el aseguramiento, y en general todo aquello que redunde en la reducción de los costes de intermediación.

A nivel estatal se creó en 2005 la Sociedad Pública de Alquiler (SPA). Sin embargo, haciendo un balance de los resultados obtenidos desde su puesta en marcha, estos no han sido todo lo ambiciosos que se marcaban de entrada como objetivo. Además, se da la circunstancia de que su funcionamiento se solapa con el de otras entidades autonómicas y locales⁹, lo cual lleva a cuestionarse problemas

⁹ Algunos ejemplos de las multiplicidad de agencias regionales y municipales públicas de alquiler son: Programa de Vivienda Vacía del País Vasco (Programa Bizigune), Plan Alquiler de la Comunidad de Madrid, Agencias de Fomento del Alquiler de la Junta de Andalucía, VINSAs (sociedad pública del Gobierno de Navarra), (continúa en la siguiente página)

de racionalidad administrativa, organización territorial e indefinición del marco de competencias, sobre todo en unos momentos de restricciones presupuestarias como es la actual.

- b) La promoción de viviendas protegidas en alquiler. Es introducida en los últimos Planes de Viviendas 2002-2005, 2005-2008 y en el vigente 2009-2012, potenciada a través de préstamos cualificados, con el objetivo de crear un parque público de viviendas sociales estable. En 2008 se introdujo la fórmula del alquiler con opción de compra para los arrendatarios de las viviendas protegidas en alquiler que las ocupen durante 10 años. Existe bastante unanimidad en la necesidad de un parque estable de viviendas de alquiler social, sin embargo, las viviendas protegidas para alquiler tienen una complejidad sensiblemente mayor que las destinadas a la venta.
- c) Fomentar la salida al mercado de las viviendas vacías con destino al mercado de alquiler. En España en torno a 3,1 millones (dato de 2001), el mayor volumen en toda Europa, a las que se añade actualmente el importante stock de viviendas sin vender que ha provocado la crisis del sector tras el derrumbe inmobiliario. Las diferentes medidas tratarán de hacer atractivo la opción de alquiler para el propietario, las más usuales son las siguientes:
 - Ayudas económicas directas a la rehabilitación de viviendas destinadas al arrendamiento. Se trata de financiación cualificada del Ministerio de Fomento consistente en 6.000€ a los propietarios de viviendas vacías que las rehabiliten y alquilen, al igual que para cubrir gastos de seguros y de posibles impagos, todo ello con unos requisitos específicos de superficie útil máxima de la vivienda y con límites de importe máximo anual a pagar por el alquiler. La Comunidad o Ciudad Autónoma en la que esté situada la vivienda, es la que efectúa el reconocimiento del derecho a recibir esta ayuda, que deberá solicitarse en el órgano competente en materia de vivienda de cada una de ellas, conforme al procedimiento que establezcan.

Zaragoza Alquiler (Bolsa de vivienda municipal en alquiler del Ayuntamiento de Zaragoza), VIPASA (bolsa de alquiler de Viviendas del Principado de Asturias), Bolsa de Vivienda Joven y Vacía del Gobierno de Canarias, Bolsa de Vivienda de Alquiler Social de Barcelona, Bolsa Joven de Vivienda en Cataluña, Agencia Valenciana de Alquiler, REVIVAL (Reserva de Viviendas Vacías en alquiler de la Junta de Castilla-León), Bolsa Municipal de Vivienda de Alquiler de Logroño, Bolsa de vivienda en Alquiler del Gobierno de la Rioja,...etc.

- Otras ayudas económicas directas por parte de las comunidades o entes locales para sufragar los gastos de la vivienda en alquiler¹⁰. Estas ayudas pueden variar mucho dependiendo del territorio.
- Ayuda económica indirecta. Deducción de los costes de alquiler en la declaración de la renta (IRPF). La reducción de carácter general es del 60% y se puede aplicar a todos los inmuebles arrendados destinados a vivienda habitual. Adicionalmente, se puede alcanzar una reducción del 100% si la vivienda se alquila a personas entre 18 y 35 años.
- Facilitar la conversión del excedente de vivienda libre, en manos de promotores privados, en vivienda protegida, con especial interés en el alquiler. Es otra medida establecida por parte de los dirigentes públicos, como medida extraordinaria dentro del último Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, A esta medida podrían acogerse tanto los particulares, entidades financieras (banca privada y especialmente Cajas de Ahorros, que actualmente acumulan parte importante de este stock), o empresas públicas.
- Intervenciones sancionadoras para movilizar las viviendas vacías. Algunas Administraciones han decidido emprender acciones, generalmente confiscadoras para persuadir a los propietarios de viviendas vacías su salida al mercado de alquileres. Como ejemplo tenemos en primer lugar el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (art. 72.4), donde se establece la posibilidad de recargos de hasta un 50% del IBI para los inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente. En segundo lugar, el anteproyecto de Ley de Vivienda del Gobierno Vasco se establecía un gravamen de nueve euros por cada día de desocupación durante el primer año que iría aumentando en años sucesivos. Otro ejemplo es el Proyecto de Ley del Derecho a la Vivienda de 2006 de Cataluña, que prevé la expropiación del usufructo de la vivienda que, desocupada

¹⁰ Por ejemplo, el Programa Aluga de Galicia subvenciona los costes de alquiler por una cantidad equivalente al 50% del IBI, un máximo de 100 € por hogar y carácter anual. Se concede anualmente a un máximo de cinco anualidades.

durante dos años, haya estado otros dos años sin haber sido alquilada, en zonas en que exista una fuerte demanda residencial acreditada¹¹. Son normas inspiradas en las actuaciones llevadas a cabo en otros países europeos como Francia (*Code de la Construction et de l'Habitation, 2006*) o Inglaterra y País de Gales (*Housing Act 2004*), aunque en estos se aplican solamente sobre los parques de vivienda social. La valoración de los expertos se encuentra bastante dividida respecto a este tipo de medidas por considerarlas poco operativas¹² (dudas de la capacidad de la Administración para ponerlas en marcha) o incluso cuestionan si su carácter confiscador podría suponer una vulneración del derecho a la propiedad (Palacios y Vinuesa, 2010, Marín y Milà, 2007).

- d) Fomento de la seguridad jurídica de los propietarios. La puesta en marcha de la Ley de Medidas de Fomento y Agilización Procesal del Alquiler y Eficiencia Energética de los Edificios (Ley 19/2009), conocida coloquialmente como “ley de desahucio exprés”, se modifica la Ley de Arrendamientos Urbanos y la Ley de Enjuiciamiento Civil. Según aparece en su preámbulo, tiene como objetivos, fomentar el incremento de la oferta en el mercado del alquiler y fortalecer la seguridad jurídica de las partes. Para este último objetivo modifica diversos preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Civil con el propósito de mejorar y agilizar los procesos de desahucio, y además, en varios supuestos se reducen plazos y se eliminan trámites no sustanciales que hasta ahora dilataban en exceso la conclusión del proceso.
- e) Fomento de la profesionalización del sector. La aprobación de la Ley 11/2009, por la que se regulan las Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario (SOCIMIS), una figura similar a los conocidos REIT (*Real Estate Investment Trust*). Con esta medida se pretende desarrollar un auténtico mercado profesional en alquiler, promocionando las figuras de

¹¹ Es evidente que no puede ser valorada de igual forma una vivienda nueva vacía en una gran ciudad con graves problemas de demanda de vivienda accesible que una vivienda vacía (abandonada) en un pequeño municipio rural en proceso de despoblamiento.

¹² Existen opiniones donde muestran que la diversidad de causas y situaciones hace casi imposible definir el concepto de vivienda vacía con la precisión y el rigor necesarios y con carácter universal.

los Fondos de Inversión Inmobiliarios, ya existentes, y de los nuevas SOCIMIS, las cuales, a cambio de una fiscalidad ventajosa, pueden aportar una mayor oferta de vivienda en alquiler. Aún es pronto para ver las implicaciones que su desarrollo pueda tener en el mercado de alquiler.

Figura 16. Cuadro resumen. Intervención sobre la oferta de vivienda en alquiler

Fomento de la OFERTA DE ALQUILER PRIVADO				
	Importe Ayuda	Ingresos Familiares máximos	Duración	Rentas máximas
Rehabilitación para alquilar	6.000 €			7% precio teórico máximo
Gastos seguros contra posibles impagos y desperfectos	6.000 €		Arrendamiento mínimo 5 años	5,5% precio teórico máximo
Deducción gasto arrendamiento en IRPF	60% de las rentas o 100% de las rentas si tiene entre 18 y 30 años			
Creación de las Agencias Públicas de Alquiler, tanto a nivel Estatal (SPA), como a nivel Autonómico y Local				
Ley de Medidas de Fomento y Agilización Procesal del Alquiler y Eficiencia Energética de los Edificios (Ley 19/2009)				
Creación de las Sociedades de Inversión en el Mercado Inmobiliario (SOCIMI)				
Intervenciones sancionadoras para movilizar las viviendas vacías.				

Fomento de la OFERTA DE ALQUILER SOCIAL Plan Estatal Vivienda y Rehabilitación 2009/2012					
	Tipo de ayuda	Modalidad	Ingresos familiares máximos inquilinos	Duración	Rentas máximas
Promoción Viviendas Protegidas en alquiler	Préstamo cualificado + subsidios al promotor + Subvención	Régimen especial	2,5 x IPREM ⁽¹⁾ (17.472,00€)	10 años ó 25 años	4,5% (25 años) ó 5,5% (10 años) del precio venta HP
		Régimen general	4,5 x IPREM ⁽¹⁾ (31.449,60€)		
		Régimen concertado	6,5 x IPREM ⁽¹⁾ (45.427,20€)		
Recalificación Vivienda libre en vivienda Protegida en alquiler	Préstamo cualificado+ subsidios al promotor + Subvención	Igual	Igual	Igual	Igual

(1) IPREM= Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples

Fuente: Elaboración propia a partir de las distintas normativas

7.2 Intervenciones a través de la demanda de vivienda en alquiler

- a) Subvenciones a la renta de alquiler. Desde la perspectiva de la demanda, se encuentra la Renta de Emancipación. Consiste en una subvención de 210 euros mensuales para el pago del alquiler de su vivienda habitual durante un máximo de cuatro años. Con esta medida se intenta facilitar el acceso de los jóvenes a una vivienda digna en régimen de alquiler, fomentando una salida más temprana de la casa familiar y una mayor movilidad laboral. Esta prestación entró en vigor el 1 de enero de 2008. Tienen derecho a solicitarla los jóvenes de entre 22 y 30 años, siempre que sus ingresos no superen los 22.000 euros brutos anuales, y además acrediten una vida laboral de al menos 6 meses de antigüedad, inmediatamente anterior al momento de la solicitud, o una duración prevista de la fuente de ingresos de al menos 6 meses contados desde el día de su solicitud¹³. También existe este tipo de ayudas para jóvenes propuestas por las comunidades Autónomas¹⁴. Aún es pronto para hacer un balance de las implicaciones de esta ayuda el alquiler en su objetivo de facilitar la emancipación, sobre todo porque se presenta en un momento en que el desempleo juvenil es alto, lo que hace poco probable que se produzca una notable disminución de la edad media de emancipación (Leal, 2010).
- b) Renta a precio inferior al del mercado. Se trata de complementar la diferencia entre las renta mínima que pagan los inquilinos en los programas de alquileres sociales y la renta a precio de mercado a los propietarios¹⁵.
- c) Desgravaciones fiscales. Medida importante para reequilibrar la relación compra-alquiler es la vuelta de la desgravación por

¹³ Según datos del Ministerio de la Vivienda, el esfuerzo que supone a los jóvenes emanciparse, entendiendo como tal el porcentaje que representa el pago del alquiler sobre los ingresos que perciben, es del 43,3% (44,7% en las mujeres y un 40,2% en los hombres). Para aquellos jóvenes que reciben la Renta Básica de Emancipación el esfuerzo se reduce considerablemente, situándose en el 24,1% (25,6% en las mujeres y un 22,3% en los hombres). Hasta el momento presente han podido disfrutar de esta ayuda más de 250.000 jóvenes, siendo las mujeres las principales beneficiarias, un 56,5% del total.

¹⁴ Por ejemplo, las Ayudas al Alquiler Justo, que está impulsada por la Generalitat de Catalunya y consiste en una dotación que puede oscilar entre los 20 y los 240€ mensuales, según las características de cada solicitante. Es incompatible con la renta de emancipación.

¹⁵ En el Programa Aluger de Galicia, el inquilino puede solicitar una subvención para financiar parcialmente el ingreso de alquiler, un porcentaje que oscila del 30% al 70%, según los extractos de los ingresos, el aumento en 10 puntos porcentuales para las mujeres víctimas de violencia de género

alquiler de la vivienda habitual en el impuesto sobre la renta a nivel general, que ya estuvo presente entre 1992-1998, aunque algunas comunidades autónomas ya venían realizando esta desgravación en la parte autonómica del impuesto sobre la renta. Por otro lado, se van a limitar las ayudas fiscales a la compra de vivienda, anunciado por el gobierno, al eliminar la desgravación por compra de vivienda a partir de 2011 a quienes perciban más de 24.000 euros anuales.

- d) Por último, dentro de las ayudas a demandantes de viviendas que incluye el actual Plan de Vivienda, se encuentra el programa de ayuda a los inquilinos. Las ayudas consistirán en una subvención cuya cuantía máxima anual será del 40 por ciento de la renta anual que se vaya a satisfacer, y con un límite de 2.880 euros por vivienda (en principio era de 3.200 euros). Entre las condiciones para los inquilinos está la de tener unos ingresos familiares que no excedan de 2,5 veces el IPREM.

Figura 17. Cuadro resumen. Intervenciones sobre la demanda de vivienda de alquiler.

	Importe Ayuda	Ingresos familiares máximos	Duración	Rentas máximas
Renta básica de emancipación (22-30 años)	210 €/mes	22.000 €	4 años	
Deducción fiscal (nueva desde 2009)	Máximo 9.015€	24.000 €		
Ayudas a los inquilinos: 40 % renta anual (Plan Estatal Vivienda y Rehabilitación 2009/2012)	Superficie máxima: 90 m ² útiles	2,5 x IPREM ⁽¹⁾ (17.472,00€)	2 años	Límite de 2.880 € por vivienda

(1) IPREM= Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples

Fuente: Elaboración propia a partir de las distintas normativas.

En estos momentos es difícil llevar a cabo un balance exhaustivo acerca del grado de ejecución de los últimos Planes de Viviendas, pues no se publican estadísticas detalladas a este respecto (Rodríguez López, 2009b). Teniendo en cuenta los resultados del Plan de vivienda 2005-2008 (ver Figura 18), se observa que aquellas actuaciones encaminadas a aumentar la oferta de vivienda en alquiler son las que menos grado de cumplimiento han tenido. De las 30.666 unidades

planificadas por el Plan con destino a promover viviendas sociales de nueva construcción para alquiler, solo se ha llegado a realizar el 27,4% de lo previsto, al igual que las ayudas a los propietarios para rehabilitar y poner viviendas vacías en el mercado, que ha tenido un grado de ejecución del 59,3%.

Sin embargo, desde la óptica de la demanda, la respuesta ha sido contundente, el cumplimiento sobre objetivos de las ayudas a inquilinos para el alquiler ha sido del 221,9%. Todos estos resultados nos llevan a pensar que el problema del mercado de alquiler es básicamente de oferta, y no sólo en el campo de la vivienda social, también se puede llegar a las mismas conclusiones en el mercado de alquiler privado.

Figura 18. Plan de Vivienda 2005-2008. Ejecución. Número de viviendas.

Actuaciones	Total Viviendas financiadas	% Cumplimiento del Plan
1. Viviendas de nueva construcción	180.749	53,4
1.1. Para la Venta	150.083	66,3
1.2. Para el alquiler	30.666	27,4
2. Compra de viviendas usadas y rurales	23.183	45,0
3. Ayudas a inquilinos	92.527	221,9
4. Ayudas a propietarios para alquilar	6.522	59,3
5. Innovaciones y VV. Universitarias	7.106	-
6. Rehabilitación	234.355	146,9
7. Suelo (en nº viviendas Protegidas)	114.119	96,7
Total Actuaciones	658.561	91,5

Fuente: Ministerio de Fomento.

8. Tres alternativas para el fomento de la vivienda social: Holanda, Alemania y Reino Unido

8.1 Holanda: el caso de las asociaciones de vivienda.

El alquiler social en Holanda es uno de los más importantes en Europa. Así como en la mayoría de países Europeos, el concepto de vivienda social se asocia a la vivienda ocupada por aquellos con graves dificultades de acceso en términos económicos e incluso con rasgos de exclusión social, en Holanda la vivienda social cubre un espectro

mucho más amplio. En Holanda, el concepto de "alquiler social" se usa para <<todas aquellas viviendas propiedad de las *asociaciones de vivienda*, de las asociaciones de vivienda en manos de los municipios y de las agencias sin ánimo de lucro que construyen y gestionan vivienda para segmentos de demanda de renta baja y media>> (Ouweland y van Daalen, 2002, pp.3)

Las *asociaciones de vivienda* se introducen en Holanda a mitad del siglo XIX. En aquellos momentos emergen como pequeñas entidades sin ánimo de lucro, pudiéndose establecer dos tipos; por un lado, asociaciones de personas que buscan dotarse de una vivienda y, por otro, agrupaciones de agentes que se preocupan por el bienestar de otros, por lo tanto, aducían en su razón de ser el bienestar público.

Estas organizaciones crecen a lo largo del siglo XX con un rápido aumento en la segunda mitad, después de la II Guerra Mundial. En los años 90s la vivienda en manos de estas *asociaciones de vivienda* representa alrededor de un 42 por ciento. Desde ese momento y debido a los cambios en las orientaciones de política de vivienda en el país y a las condiciones de los propios mercados, la representatividad de este grupo ha descendido (2,5 millones de viviendas, aproximadamente un 36% del stock).

La base legal que dota de fuerza y recursos a estas asociaciones se encuentra en la Ley de Vivienda del año 1901¹⁶. Tienen sus orígenes en sociedades constructoras ya establecidas desde mitad del siglo XIX, por la clase burguesa preocupada por dotar de vivienda a la clase trabajadora con unos beneficios considerables, vinculando así el objetivo social y la maximización del beneficio privado en una misma iniciativa. Además, algunas iniciativas similares surgen en las propias asociaciones de trabajadores. El régimen habitual de estas viviendas era el alquiler. La propiedad se consideraba excesivamente arriesgada y muy negativas para favorecer la movilidad necesaria de los trabajadores en el país. A lo largo del siglo XX estas organizaciones recibieron considerables montos de dinero por parte del sector público para construir vivienda de carácter social, convirtiéndose en relativamente poderosas y con gran capacidad de acción en el mercado de vivienda.

Hasta los años 60s, los municipios encargaron la mayoría de la construcción de vivienda social destinada a reparar el enorme déficit

¹⁶ La ley de Vivienda de 1901 aparece como respuesta al problema de acceso a la vivienda adecuada de muchas familias de renta baja sin solución en el mercado privado de vivienda.

de vivienda ocasionado por las dos Guerras Mundiales. Este tipo de iniciativa produce un gran número de viviendas austeras ubicadas espacialmente en los llamados "polígonos de vivienda". La capacidad de los gobiernos locales, muy fortalecida en esos momentos, también llegaba a la ubicación de los inquilinos en esas viviendas. Habitualmente, una vez construida la vivienda se transferían a las asociaciones de viviendas, produciéndose de algún modo, un debilitamiento entre las relaciones de inquilinos de las viviendas y las *asociaciones de vivienda*.

A partir de mitad del siglo XX surge la necesidad de fortalecer el posicionamiento de estas asociaciones sintetizadas en el informe de la Comisión Roos. Los aspectos claves de esta necesidad son:

- La definición del campo de actividad de las asociaciones de vivienda, más allá de la vivienda para segmentos de demanda baja,
- La abolición de devolver los subsidios recibidos del gobierno
- El establecimiento de un Fondo Centralizado como garantía para la financiación de nueva construcción
- Un aumento de la independencia de las asociaciones de vivienda en la gestión de las viviendas con una sustancial menor participación del estado
- La profesionalización de estas organizaciones.

La década de los 90s ofrece un panorama de decrecimiento en la participación en el stock de vivienda para las asociaciones de vivienda; por un lado, las que son propiedad de los municipios reducen drásticamente su participación (pasan de 213 mil unidades de vivienda en 1990 a 23 mil a principios de los 2000) y, por otro, las asociaciones de vivienda independientes observan de igual modo una tendencia constante al decrecimiento (pasan de 824 mil unidades a 678 en el mismo periodo).

El Decreto (*Besluit Beheer Sociale Huursector*) aprobado en 1993 establece las actividades fundamentales a realizar por las asociaciones de vivienda, mayoritariamente independientes:

- Dar prioridad al alojamiento de personas con rentas bajas en alojamientos baratos
- Encargarse del mantenimiento, renovación y nueva construcción de vivienda de alquiler social

- Implicar a los inquilinos en la gestión de sus viviendas
- Garantizar la continuidad financiera de la asociación de vivienda
- Combinar además de vivienda un programa social para los ocupantes de las mismas.

Los tres niveles de gobierno holandeses - estado, gobierno local y provincias- tienen también definidas sus funciones con respecto a las asociaciones de vivienda, siendo fundamentalmente para el primero, la definición de las grandes estrategias de la función social a cumplir por las asociaciones de vivienda, la coordinación con las autoridades locales y la supervisión de la viabilidad financiera de las mismas; mientras que el segundo, el gobierno local, (quizá el más importante) define la misión específica de las organizaciones incluyéndolas en los programas generales locales de vivienda y planeamiento, manteniendo la propiedad del espacio público y siendo el emisor de las licencias de nueva construcción. Las provincias mantienen un perfil bajo en su actuación con respecto a estas organizaciones limitándose a coordinar a escala supralocal las actuaciones en materia de política de vivienda local.

En la actualidad, alrededor de un tercio de la población holandesa vive en alquiler social; eso supone que todo tipo de hogares pueden ser inquilinos de estas viviendas (i.e. diferentes grupos de edad o de renta y diversas estructuras familiares). Sin embargo, tal y como se ha visto anteriormente, la prioridad de las asociaciones de vivienda es dar alojamiento a los grupos de renta baja. La mayor parte de los contratos de alquiler son ilimitados en el tiempo (incluso pueden mantenerse aunque aumente el nivel de renta de la familia y esta no quiera marcharse de la vivienda). En general, los alquileres en Holanda se regulan y se fijan de acuerdo a los estándares definidos por el gobierno en cuanto a alquiler máximo y al modo de actualizarlo a lo largo de tiempo que dure el contrato. Las asociaciones de vivienda presentan habitualmente alquileres por debajo del máximo definido por el gobierno. En cualquier caso, existen procedimientos y mecanismos establecidos para la negociación en aquellas situaciones en las que el inquilino no está de acuerdo con el nivel fijado de su alquiler por el propietario, sea éste una asociación de vivienda o un propietario privado.

No obstante, a menudo los inquilinos no puede hacer frente al alquiler (aún por debajo del nivel de mercado) fijado por la asociación de vivienda. Tienen entonces la posibilidad de pedir un subsidio para

el alquiler, el cual se fija de acuerdo al nivel de renta de la familia y su estructura, siempre y cuando el alquiler a pagar se sitúe por debajo del límite establecido por las normas que rigen la otorgación del subsidio. En cualquier caso, una parte del alquiler deberá ser siempre pagada por los inquilinos. El objetivo de este programa se centra fundamentalmente en la provisión de vivienda de buena calidad también para hogares pertenecientes a segmentos de renta baja (i.e. cuanto más baja es la renta de la familia y más alto el alquiler a pagar, mayor el subsidio). Uno de los aspectos propios de este modelo es la facilidad que ofrece a los inquilinos de las viviendas propiedad de estas asociaciones para participar en las decisiones en materia de política de renovación, mejora o reestructuración de las viviendas.

Actualmente las asociaciones de vivienda se basan en sus propios recursos para seguir construyendo vivienda nueva con finalidad social. Ciertamente, las *asociaciones de vivienda* se han convertido en empresas sociales, mucho más profesionales y eficientes que en el pasado pero sin perder la voluntad social que las inspiró. Muchas de ellas han cambiado su estatus legal convirtiéndose en fundaciones y otras, buscando mejoras en la eficiencia de su actuación han optado por la fusión. Acompañando a este proceso se ha procedido a la privatización de buena parte del stock de vivienda social a través de los siguiente mecanismos: conversión de las empresas municipales de vivienda en asociaciones de vivienda, aumentando la independencia de las asociaciones de vivienda con respecto a las autoridades y la venta de parte del stock de vivienda de alquiler social a sus inquilinos, convirtiéndose así en vivienda social de propiedad (Stephens, Elsinga and Knorr-Siedow, 2008).

Este modelo es difícilmente transferible a otros países pero ciertos rasgos pueden ayudar a mejorar otras situaciones de provisión de vivienda de alquiler social.

8.2 Alemania: la fortaleza del alquiler privado.

Alemania constituye un claro ejemplo de país con una fuerte presencia del alquiler privado, cuya cuota de vivienda en alquiler por unidad familiar es del 54% en 2009¹⁷, único país europeo en el que no predomina la vivienda en propiedad, y con un decreciente parque de vivienda social, que ha ido perdiendo peso en las últimas décadas

¹⁷ Según últimos datos de Eurostat, *European Union Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC), 2009.

hasta situarse en un aproximado 6% del parque total (cuando a mediados de los noventa esta cifra era del 26%).

La destrucción de viviendas ocurrida durante la Segunda Guerra Mundial así como el influjo de población expulsada desde los territorios perdidos en el Este provocó, sólo en Alemania Occidental, una carestía de viviendas que en 1950 alcanzaba los 4,5 millones de unidades. Durante este periodo la política de vivienda en Alemania se definió a través de las Leyes I y II de Construcción de Vivienda (*Wohnungsbaugesetz*), promulgadas en los años 1950 y 1956. Estas leyes estaban orientadas a facilitar el acceso a la vivienda a "amplias capas de la población". Aunque las leyes mencionadas son emitidas por el gobierno federal (Bund), que tiene competencias marco sobre fiscalidad y normativa de alquileres, cada Länder (gobierno regional) es el ejecutor y corresponsable de la política de vivienda, por lo que tienen libertad para regular la cuantía y tipo de las ayudas, razón por la cual éstas varían de un Länder para otro. El tercer nivel competencial, el local, cuenta con competencias en el terreno urbanístico, los Ayuntamientos son propietarios de asociaciones de viviendas sin ánimo de lucro y gestionan el sistema de subvenciones a la vivienda.

De esta forma, la política de vivienda en Alemania inició la fórmula de implicación de todos los agentes en la provisión de vivienda a coste reducido, tomando una orientación de auténtica filosofía de "economía social de mercado" (*Soziale Marktwirtschaft*). La vivienda social de alquiler es un concepto muy diferente en Alemania que en los Países Bajos o el Reino Unido, donde la propiedad y el estado social van de mano en mano (Voigtländer, 2009).

Por el contrario, el concepto alemán de derecho de la vivienda social se refiere a una metodología de financiación (subvención) que conduce a las obligaciones sociales por un período limitado y que estaba básicamente caracterizado por:

- Fomento de la construcción de nuevas vivienda, mediante financiación en forma de préstamos subsidiados o sin interés. Para ello la ley preveía créditos a bajo o ningún interés para la construcción y/o adquisición de viviendas sociales (*Sozialwohnungen*). A cambio del crédito el inversor estaba obligado a alquilar la vivienda a personas o familias, que no superasen un determinado nivel de ingresos, que en general era bastante elevado.

- Una política fiscal muy ventajosa hacia la inversión inmobiliaria: ventajas fiscales como amortizaciones aceleradas de los costes de construcción y de mantenimiento o exenciones de impuestos (*Grundsteuer*) para los constructores, con la condición de su puesta en arrendamiento.
- No discriminación entre empresas públicas y privadas para el disfrute de las ventajas mencionadas en el punto anterior. Estas viviendas han sido proporcionada por una amplia gama de proveedores, incluyendo cooperativas, empresas municipales y de viviendas de propiedad estatal, tales como la oficina de correos y ferrocarriles, así como grandes inversores institucionales, incluyendo las compañías de seguros, bancos y propietarios privados de pequeña escala.
- Precio del arrendamiento regulado y por debajo del precio del mercado libre durante el período de validez, tras el cual la vivienda pasaría a ser libre. El monto del alquiler también estaba regulado legalmente. No obstante dicha obligación cesaba una vez devuelto el crédito, como mínimo de 12 años, pero por lo general entre 20 y 35 años. Por esta vía el programa de vivienda social sentó las bases del mercado libre de vivienda en alquiler, pues parte del parque social se ha ido privatizando al haberse cumplido el periodo de vinculación social obligatorio.

Una peculiaridad del mercado alemán de la vivienda es la importante presencia directa del sector público. Aproximadamente el 8% de las viviendas en Alemania pertenecen al sector público, ya sea directamente o, como es más habitual, a través de una sociedad pública interpuesta. El grueso del volumen recae en los ayuntamientos, que poseen aproximadamente el 87% del parque público de vivienda. Es de destacar que más de la mitad de las viviendas de propiedad municipal se encuentran en Alemania del Este; ello se debe a la transferencia de las antiguas viviendas, propiedad de la RDA, a los ayuntamientos. El resto de las viviendas públicas se reparte más o menos a partes iguales entre la Federación y los Länder.

Sin embargo, conviene no confundir estas viviendas con las viviendas sociales. Las Viviendas Sociales se redefinen como aquellas cuyo propietario recibe apoyo financiero del Estado a cambio de la obligación de alquilar su vivienda a determinadas personas (*Belegungsrecht*) y con una mensualidad determinada (*Mietpreisbindung*). Aunque ambas categorías pueden coincidir, no son idénticas. De hecho buena parte de las viviendas de propiedad

pública son alquiladas a precios de mercado, sin ningún tipo de vinculación o límite, y por otro lado, propietarios privados detentan parte del alquiler social. La apertura de todo tipo de agentes hace que en ocasiones la frontera entre alquiler estrictamente privado y alquiler social no sea muy precisa.

En los últimos años se ha producido un importante proceso de privatización del parque de viviendas sociales¹⁸. La venta de activos públicos, incluida la vivienda municipal, se puede atribuir a razones filosóficas y prácticas. A partir de mediados de la década de 1980, una fuerte corriente neo-liberal ha influido en las decisiones de todo el espectro político. Los costes de la unificación (que duró desde mediados de la década de 1990 a alrededor de 2006) y la actual crisis del mercado de trabajo y económicas, han colocado al sector público bajo una tensión financiera constante.

Los grandes programas de las décadas anteriores se han reducido en los últimos años. Ha habido una caída dramática de las viviendas sociales de alrededor de 4 millones de unidades en 1990 a menos de 1,5 millones en 2006, que sitúa a este sector a menos del 6 por ciento del stock total de viviendas. Cada año, otras 100.000 viviendas están perdiendo su estatus social, mientras que sólo de 30.000 a 50.000 nuevas viviendas sociales tienden a ser construidas.

Desde el punto de vista económico, las principales razones residen, por una parte en la difícil situación económica de muchos ayuntamientos y por otra en el deteriorado estado de las propias viviendas, cuyo saneamiento requeriría un elevado coste. A finales de los 90 se observó que las condiciones del mercado de vivienda habían variado sustancialmente, se pasa de la situación de los años 50, los años de la posguerra, donde había un exceso de demanda, a la situación de los años 90, en el que por el contrario, había un exceso de oferta, como reflejaban la creciente superficie desocupada en distintas ciudades y el estancamiento o incluso descenso de los precios. El caso más emblemático es el de Dresde, que recientemente privatizó todo su parque de viviendas.

Sin embargo, a pesar de lo anterior existe una problemática regional diferenciada, las condiciones de acceso a la vivienda son muy diferentes de un Länder a otro, especialmente en determinados

¹⁸ Se han realizado importantes ventas a empresas anglosajonas de *private equity* como Cerberus, Blackstone y Fortress.

centros urbanos donde el precio de la vivienda es muy elevado. No hay globalmente un verdadero problema de acceso a la vivienda, pero sí para los sectores sociales más desfavorecidos.

La problemática situación económica de muchos ayuntamientos traslada el centro de gravedad de la política de vivienda social, pasando de la construcción de nuevas viviendas (apoyo por el lado de la oferta) a la rehabilitación y/o mantenimiento de las viviendas ya existentes y al refuerzo de la vertiente subjetiva de las ayudas (apoyo a la demanda), especialmente mediante la actualización del *Subsidio de Vivienda*, que ya existía desde 1965 y que estaba pensado para facilitar el acceso a la vivienda a costes normales, constituyendo una ayuda tanto para el alquiler como para la vivienda en propiedad. El derecho a percibirlo depende de tres factores: el número de miembros de la unidad familiar, el nivel de ingresos y el importe del alquiler o del coste económico necesario para adquirir vivienda. El subsidio se otorga a petición de parte y tiene una duración de 12 meses, pasados los cuales es preciso cursar otra solicitud¹⁹. El año 2005 se reforma por última vez el marco legal de esta ayuda, excluyendo de la misma a los perceptores de ayudas sociales, intentando evitar solapamientos, dado que en el cómputo de las ayudas sociales ya se incluyen los costes de vivienda²⁰.

Figura 19. Actual legislación relativa a la vivienda en Alemania

2001	Ley de Apoyo del Espacio Habitable
2001	Ley para la Simplificación y Reforma del Derecho Arrendaticio
2002	Reforma de la Ley de Vivienda y la vivienda social dirigida a colectivos de bajos ingresos
2006	Reforma del federalismo alemán: El Bund (El Gobierno) se retira de la política de vivienda: se transfieren las competencias que antes compartían el Bund y los Länder (las regiones).

La promulgación de la Ley de Apoyo del Espacio Habitable (*Wohnraumförderungsgesetz*) el año 2001 supone el inicio de un cambio de signo en las políticas de ayuda al acceso a la vivienda. Los

¹⁹ El año 2001 el subsidio fue reformado puesto que las cantidades no se habían actualizado desde 1990. Tal reforma también era coherente con la nueva orientación política, puesto que ya no se intentaba tanto fomentar la vivienda como el acceso a la misma por los sectores sociales más desfavorecidos. Por este motivo hubo un importante incremento del gasto en esta ayuda.

²⁰ Esta reforma tuvo lugar dentro de una reforma más amplia de las ayudas sociales y del mercado de trabajo, que refundió el subsidio de paro con las ayudas sociales para evitar solapamientos y duplicidad administrativa.

arrendatarios potenciales son aquellas personas en posesión de un llamado Certificado de Derecho de Vivienda (*Wohnberechtigungsschein*). Estos certificados son expedidos a petición de parte por el ayuntamiento correspondiente y se otorgan a hogares con un bajo nivel de ingresos. La mensualidad a pagar no puede exceder de lo que se denomina “Alquiler de Coste” (*Kostenmiete*), es decir, que sólo puede cubrir los gastos corrientes de la vivienda. Dicho alquiler sólo puede ser elevado cuando aumentan dichos costes. Por lo general el dueño puede elegir al inquilino entre las personas, que posean un Certificado de derecho de Vivienda, pero en determinados Länder el ayuntamiento puede imponer directamente una persona determinada.

La reforma de la vivienda social se cerró en el año 2006 en el marco de la Reforma Federal, que transfirió la competencia legislativa en el apoyo a la vivienda social de la Federación a los Länder a partir del 1 de septiembre de 2006. Esta cesión llevaba aparejada también un aumento de las transferencias económicas para hacer frente al aumento del gasto para el gobierno regional. Con la completa retirada de la política de vivienda del estado federal, la construcción de nuevas viviendas sociales se limita a algunos municipios activos, sobre todo en los extremadamente caros estados del sur. Otros, como el de Berlín y otros estados del este, han abandonado la vivienda social completamente nueva (Knorr-Siedow, 2008). Se estima que los ayuntamientos venden a inversores privados buena parte de su stock de vivienda sin ánimo de lucro – alrededor de 7,5 millones de viviendas – intensificándose el proceso en el futuro. Este proceso ha suscitado un amplio debate político y social en Alemania, así como protestas por parte de los inquilinos afectados. La privatización del stock municipal está dado lugar a:

- Una tendencia hacia la polarización entre la población potencialmente rentable, que se está beneficiando de la inversión privada a costa de la segregación social;
- Una menor disposición por parte de las empresas privatizadas para responder a las políticas socio-espaciales gubernamentales y municipales de la denominada “Ciudad Socialmente Integrada”, lo que deja a los municipios con espacio reducido para maniobrar y sobrecarga aún más las existencias restantes de vivienda social;

- Un aumento de los subsidios públicos para los residentes de bajos ingresos, enfrentados a unos alquileres crecientes en el parque de viviendas privatizadas.

8.3 Reino Unido: el papel del gobierno local.

Originalmente, la vivienda social en el Reino Unido era suministrada por asociaciones sin ánimo de lucro con objetivos claros respecto a facilitar el acceso a la vivienda a familias pertenecientes a determinados colectivos como por ejemplo trabajadores, aquellos que viven en condiciones de infravivienda y las mujeres. Desde entonces, el sector de vivienda social en el Reino Unido pone un énfasis mayor que sus homólogos europeos en el acceso a la vivienda de los hogares de rentas bajas o muy bajas, siendo en su mayor parte de propiedad y gestión municipal, y la fijación de alquileres/precios insensible a las presiones de la demanda.

El crecimiento de la vivienda social después de la II Guerra Mundial está motivado por el deseo de reducir déficits de vivienda ocasionados por multitud de razones. Tal y como se ha comentado, la vivienda social en Reino Unido ha sido básicamente suministrada por las autoridades locales ejerciendo éstas de propietarias y de gestoras del stock. No obstante, el peso de las mismas ha sufrido un claro retroceso en los últimos años debido en parte a la privatización del stock.

La vivienda social en el Reino Unido alcanza su dimensión máxima en 1979, cuando alrededor de 5,5 millones de vivienda eran de alquiler social, representando un 31% del total del stock, del cual, solo un 2% era alquilado por asociaciones de vivienda y un 29% por las corporaciones municipales (*Council Housing*). Únicamente un 12% era alquiler privado.

A partir de ese momento, el tamaño del alquiler social se ha reducido pero también se ha reestructurado la propiedad de esas viviendas, pasando a tener una mayor relevancia la propiedad de las viviendas de alquiler social por las asociaciones de vivienda (8%) en detrimento de las vivienda de alquiler social propiedad de las autoridades locales (10%). Sin embargo, la razón más importante para la pérdida de relevancia del sector de vivienda social en el Reino Unido es el progresivo crecimiento de la propiedad, en buena parte determinado por la promulgación del derecho a compra (*Right to Buy*). Más de 1,8 millones de vivienda han sido vendidas a sus inquilinos desde 1980.

Aunque en 1979, un 93% del sector de alquiler social era propiedad de las autoridades locales, la restructuración por parte del gobierno conservador del sistema de subsidios refuerza la provisión de nueva vivienda de alquiler social por parte de las asociaciones de vivienda y particularmente, el sector de Propietarios de Vivienda Social Registrados (*Registered Social Landlord*)²¹. Efectivamente, después de 1988 las asociaciones de vivienda fueron promovidas como las principales proveedoras de vivienda de alquiler social. El libro verde sobre vivienda en Inglaterra, (*English Housing Green paper, 2000*) plantea la separación entre la función de propietario de vivienda social y la definición de estrategias de política de vivienda.

Paralelamente a la concentración en las asociaciones de vivienda de la nueva construcción de vivienda social, se ha producido una política de Transferencias Voluntarias a Gran Escala (*Large Scale Voluntary Transfers*) del stock de vivienda social de las autoridades locales a las asociaciones de vivienda. Ello se ha llevado a cabo a través de un fondo de gestión privada para dicha transmisión.

Parte de las propuestas para reformar las políticas de vivienda en el Reino Unido orientadas a proveer de vivienda social a ciertos colectivos pasa por la creación de un "mercado social" (Kemeny, 1995) entendido como el alquiler de vivienda a precios por debajo del mercado por parte de propietarios no estatales sin tener como motivación prioritaria el beneficio, usando una estructura de precios para registrar las preferencias y las elecciones de los consumidores. Este tipo de mercados opera evitando la propiedad pública y el monopolio local de la provisión de vivienda social, utilizando una política de asignación que tiene en cuenta el nivel de renta y estableciendo unos alquileres generalmente por debajo del nivel de mercado pero reflejando en cierto modo la demanda.

La cuantificación de los alquileres también ha sufrido grandes cambios en las últimas décadas; hasta 1988, la determinación de alquileres en la vivienda propiedad de las autoridades locales se fundamentaba principalmente en los costes históricos cubriendo así los costes financieros menos el subsidio. La fijación de alquileres en la vivienda propiedad de las asociaciones de vivienda se regula del mismo modo que la vivienda de alquiler privada. Durante los años 70s

²¹ Las asociaciones de vivienda son legalmente propietarios independientes sin ánimo de lucro con la responsabilidad de suministrar vivienda a ciertos colectivos, particularmente, los hogares de renta baja.

los alquileres del Council Housing estaban regulados ya que formaban parte de políticas generalistas de redistribución de la renta, lo cual conllevaba graves dificultades en la financiación de reparaciones básicas y mantenimiento. En los 80s, el subsidio de alquileres a cargo del erario público se convierte en ilegal, provocando que el gobierno central estipulara considerables aumentos en los alquileres²².

A partir de 1988, los controles de alquiler se eliminan totalmente para las viviendas de las asociaciones de vivienda y para el alquiler privado. La Ley de 1988 (*Housing Act 1988*) da plena potestad a las asociaciones de vivienda para estipular sus alquileres considerando tanto la necesaria cobertura de costes como la acumulación de reservas que les permita un endeudamiento a bajos tipos de interés. De este modo, los alquileres aumentan no sólo por encima de la inflación sino también por encima de los ingresos familiares, siendo el gobierno central el responsable de pagar estas diferencias a través de otro instrumento, la Prestación de Vivienda (*Housing benefit*).

En 2002 se introduce un nuevo régimen de estructuración de alquileres en el sector social de alquiler con el objeto de que en el año 2012, todos los alquileres individuales se determinen a través de una fórmula basada en los salarios de los trabajadores locales, el tamaño de la vivienda y el valor de la propiedad, sin recoger las preferencias de la demanda sobre el stock de vivienda en este cálculo. En términos generales, el valor del alquiler social y el alquiler privado muestran una diferencia de un 40% en las viviendas propiedad de las asociaciones de vivienda y de un 50% en las viviendas propiedad de las autoridades locales. Todo ello con una considerable variación dependiendo de la región o área.

Tal y como plantean Stephens *et al.* (2003), la evolución del Reino Unido en términos de vivienda social la acerca más a la dirección europea aunque en el fondo, no exista una dirección europea homogénea y compartida por todos los países; no hay, por ejemplo, un propietario "tipo" y, mientras que en muchos países, existe dominancia de un determinado tipo de provisión, en otros hay una gran diversidad. En cualquier caso, la vivienda social en el Reino Unido sigue siendo un (casi) monopolio de vivienda social en alquiler propiedad del estado (Stephens *et al.* 2003).

²² Durante los años 90s, los alquileres aumentan más que la inflación.

9. A modo de conclusión.

En el siglo XXI, el derecho a una vivienda digna se ha convertido en un objetivo prioritario de las sociedades occidentales. Probablemente porque es uno de los derechos que muestra mayores deficiencias en su cumplimiento y que, a su vez, más implicado se encuentra en las garantías para la consecución de otros. No existen dudas de la contribución de la vivienda al desarrollo personal, a la convivencia en el hogar y a la consecución de una mejor integración social. Sin embargo, multitud de políticas y gobiernos anteponen la solución a otros problemas antes que el acceso a una vivienda adecuada y asequible para toda la ciudadanía.

En este trabajo se ha hecho hincapié en el papel que asume la tenencia en los diferentes sistemas de vivienda en Europa, prestando una atención particular para el caso español. Los regímenes de tenencia en Europa están experimentando cambios de naturaleza variopinta pero que tienden a restar importancia a la vivienda en alquiler y a promover la vivienda en propiedad. Tanto la falta de solvencia de las autoridades públicas, en particular las locales, como el liberalismo a ultranza que propugna un consumo a gran escala hacen que la vivienda en propiedad se convierta en un activo de gran relevancia para la mayor parte de hogares europeos. Aún así, la persistencia de ciertos desajustes en el acceso a la vivienda de determinados colectivos requiere de una atención especial a los tipos de tenencia que ejercen un papel de vivienda social.

La vivienda social ha sido ejercida por diferentes tipos de tenencia; lo más habitual en Europa es la vivienda de alquiler público (o regulado) propiedad de diferentes agentes los cuales asumen distintas responsabilidades según el país. En segundo lugar, la vivienda de alquiler privado, por sus propias características ofrece mayores ventajas para aquellos que la requieran utilizar para dar cobertura a la necesidad de vivienda. Sin menospreciar la participación de otros tipos de tenencia como por ejemplo la vivienda cooperativa, se encuentra finalmente la vivienda en propiedad con atributos de vivienda social. En este extremo se encuentra el sistema de vivienda en España, con una gran tradición de la vivienda en propiedad gracias a las condiciones financieras favorables en determinados periodos, al estímulo por parte de las políticas públicas y al papel relevante que adquiere la familia en la transferencia de riqueza de padres a hijos a través de la compra de vivienda y en dónde ciertas modalidades de

la vivienda en propiedad (VPO) han ejercido las funciones de vivienda social en el país.

Uno de los elementos a tener en cuenta al comparar las diferentes tendencias en el mercado de la vivienda en Europa, es el punto de partida en cuanto al stock existente de vivienda social; aunque mayoritariamente la propensión sea que la vivienda social en alquiler (pública o privada) pierde peso a favor de la propiedad, no son situaciones comparables la de Holanda o el Reino Unido dónde en porcentajes aún domina la vivienda en alquiler con la de España, dónde el alquiler representa porcentajes muy reducidos.

El debate acerca de las virtudes y defectos de los diversos tipos de tenencia debe tener en cuenta la trayectoria y el contexto institucional de cada país. No resulta comparable una situación como la holandesa en dónde las asociaciones de vivienda – un producto único del país- han jugado un papel clave en la provisión de vivienda a amplios segmentos de demanda, con la situación española en dónde sucesivos planes de vivienda y medidas paralelas han configurado un altísimo porcentaje de vivienda en propiedad del total del stock existente en el mercado. En particular, la representación de la vivienda en los diversos sistemas del Estado del Bienestar en Europa y, sobretudo, la tendencia generalizada en la mayoría de países hacia la reducción de dichos Estados en el conjunto de la actividad económica/social de cada país, ofrece un panorama complejo para la vivienda, en especial para aquellos sistemas utilizados hasta ahora para garantizar el acceso a la vivienda de ciertos colectivos.

En términos generales y desde la perspectiva de la demanda, la vivienda en alquiler ofrece un conjunto de ventajas – movilidad laboral, accesibilidad económica y primeros eslabones en la *housing career* de los individuos – al igual que lo hace la vivienda en propiedad – activo de inversión, arraigo en el territorio, fases posteriores de la *housing career* de los individuos-. Un parque diverso en cuanto a tenencia permite la elección en base a las preferencias y los recursos de los individuos en cada momento de su ciclo vital. La promoción de vivienda nueva de alquiler privado o la incorporación al mercado de vivienda en propiedad para alquilar requiere fundamentalmente ciertos niveles de rentabilidad para los promotores /propietarios así como la garantía jurídica de recuperar la vivienda en caso de impago.

En España, la falta de información estadística, de estudio y, en suma, de conocimiento sobre el mercado y el problema de la vivienda,

con la desagregación espacial necesaria, impiden que se pueda hacer una política sólidamente fundamentada, con vocación de permanencia temporal y con capacidad para repercutir eficazmente sobre las causas.

La reciente crisis inmobiliaria ha puesto una vez más de manifiesto la ineficacia de las políticas públicas para hacer frente a los persistentes problemas de demanda; mientras una parte del stock permanece sin acabar o con graves dificultades para ser vendido, existen algunos colectivos que han visto agudizada la problemática de acceso a la vivienda.

El repaso histórico a las diferentes medidas adoptadas por la política de vivienda en España y, en particular, por las sucesivas legislaciones sobre el sector del alquiler, permite entrever que, independientemente de las medidas utilizadas, el porcentaje de viviendas dedicadas al alquiler ha seguido sin aumentar de manera importante. La descentralización de competencias de vivienda hacia las Comunidades Autónomas ha permitido poner al servicio de los ciudadanos diferentes estrategias más adaptadas al contexto que, en su mayoría, han sabido recoger mejor las necesidades y particularidades de cada situación. La posibilidad de transferencia exitosa de ciertas estrategias políticas se ha constatado en la reproducción de medidas de política de vivienda en otros territorios distintos a donde fueron generadas. Sin embargo, uno de los aspectos clave para conseguir mejores resultados requiere de un cuidadoso examen a la hora de solventar los potenciales conflictos entre el conjunto de medidas proyectadas por algunas Comunidades y las iniciativas a escala nacional.

Una auténtica voluntad política por afrontar el problema de la vivienda debería manifestarse en primer lugar en el estudio en detalle de sus dimensiones, sus características y sus causas, con un enfoque territorial y prospectivo. Debe quedar atrás la práctica de ir siempre a remolque de lo que marcan las dinámicas económicas y sus reflejos en el desarrollo urbano. Para combatir los problemas que ocasiona el encarecimiento del mercado de la vivienda y la consiguiente exclusión de buena parte de la demanda, las herramientas destinadas a intentar maquillar algunos de sus efectos coyunturales más llamativos, como paliar el agravamiento de ciertos déficit, deberían ser reemplazadas por medidas capaces de producir cambios estructurales. La promoción de vivienda protegida debería ser mayoritariamente en alquiler y

debería estar apoyada por una política de suelo público a largo plazo, convenientemente inscrita en el planeamiento urbanístico, que favorezca la consolidación de patrimonios municipales.

El problema de la vivienda no podrá resolverse satisfactoria y eficientemente en España mientras el mercado de vivienda en alquiler no adquiera unas dimensiones similares a las de la media de los países europeos y mientras no se multiplique varias veces la oferta de vivienda protegida en alquiler que, además, deberá diversificarse y perder definitivamente su tradicional carácter de solución para casos de extrema insolvencia. Por tanto, es imprescindible que se revitalicen, con ánimo de hacerlas efectivas, las propuestas que en este sentido vienen anunciándose en los últimos planes de vivienda.

Referencias bibliográficas

- Abramsson, M; Fransson, F y Borgegård, L-E. (2004): The first years as independent actors in the housing market: Young households in a Swedish municipality. *Journal of Housing and the Built Environment*. No. 19, pp. 145-168. Kluwer Academic Publisher
- Allen, A. , Barlow, J., Leal, J., Maloutas, T. and Padovani ,L. (2004): Housing & Welfare in Southern Europe, Blackwell Publishing. London.
- Banco de España (varios años). Síntesis de Indicadores. Estadísticas del mercado de la vivienda. Disponible en: <http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/sindi.html>
- Barceló, C. (2006) Housing tenure and labour mobility: a comparison across European countries, Documentos de Trabajo N.º 0603. Banco de España
- Barrios, J. A. y Rodríguez, J. E (2004): «User Cost Changes, Unemployment and Homeownership: Evidence from Spain», *Urban Studies*, 41 (3), pp. 563-578. Banco Central Europeo (2003).
- Boelhouwer, P., (2002): Trends in Dutch housing policy and the shifting position of the Social Rented sector, *Urban Studies* 39, no.2, pp.219-235.
- Boelhouwer, P. y Heijden, H. van Der (1992): *Housing Systems in Europe: Part 1. A Comparative Study of Housing Policy*. Delft: Delft University Press.
- Clapham, D. (ed) (1996) *Housing privatization in Eastern Europe Westport, Conn.: Greenwood Press*.
- Comisión Europea (2009): EU Youth Report 2009. Disponible en: http://ec.europa.eu/youth/news/doc/new_strategy/youth_report_final.pdf
- Comisión Europea (2009) European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU- SILC), Eurostat, 2009.
- Doling J. y Ford, (2007): «A Union of Home Owners », *European Journal of Housing Policy*, 7 (2), pp. 113-127.
- Doling, J. y Ronald, R. (2010) Home ownership and asset-based welfare, *Journal of Housing and the Built Environment*, 25, pp.165-173.

- Instituto Nacional de Estadística (varios años) Censos de Población y Viviendas. Disponible: http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cifraspob.htm
- (2007) Encuesta Nacional de Inmigrantes. Disponible : <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fp319&file=inebase>
- García Montalvo, J. (2004) La vivienda en España: desgravaciones, burbujas y otras historias. Disponible en: <http://www.eco.uc3m.es/~ricmora/ee/lecturas/GarciaMontalvo2004.pdf>
- Green, R.K y White,M.J. (1997): «Measuring the benefits of homeownership: effects on children», *Journal Urban Economics*, 41, pp. 441-461.
- Haffner, M., Elsinga, M. and Hoekstra, J. (2008): "Rent Regulation: The Balance between Private Landlords and Tenants in Six European Countries", *European Journal of Housing Policy*, Vol. 8, No. 2, pp. 217-233.
- Harloe, M. (1995) *The people's home? Social rented housing in Europe and America*. Oxford: Blackwell
- Hoekstra, J. Heras Saizarbitoria I., y Etxezarreta Etxarri, A. (2010): Recent changes in Spanish housing policies: subsidized owner-occupancy dwellings as a new tenure sector? *Journal of Housing and the Built Environment* 25, pp. 125-138.
- Jurado-Guerrero, T. (2004): «La vivienda como determinante de la formación familiar en España desde una perspectiva comparada», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, no. 103/03, pp. 113-157.
- (2006): «El creciente dinamismo familiar frente a la inflexibilidad del modelo de vivienda español», *Cuadernos de Información Económica*, 193 pp.117-126.
- Heijden, H. van der (2002) Social rented housing in western Europe: developments and expectations, *Urban Studies*, 39(2), pp. 327-340.
- Heijden, H. van der y Haffner, M. (2000) Housing expenditure and housing policy in the West European rental sector. *Journal of Housing and the Built Environment* Volume 15, Number 4, pp. 407-409
- Inurrieta Beruete , A. (2007): Mercado de vivienda de alquiler en España: mas vivienda social y más mercado profesional, Fundación Alternativas, *Working paper 113/2007*, http://www.spaviv.es/comunicacion/publicaciones_y_entrevistas/Lab._ALTERNATIVAS_113.pdf.

Kemeny, J. (1995): *From public housing to the social market: rental policy strategies in comparative perspective*, Routledge, London.

Knorr-Siedow, T. (2008): Innovations from below? A new concept for social housing in Germany, en K. Scanlon and Whitehead, C. (eds.) *Social Housing in Europe II: a review of policies and outcomes*, London: LSE/CLG, pp.131-144. <http://tinyurl.com/pcqebx>

Leal, J. (2010): La formación de las necesidades de vivienda en la España actual, en Leal Maldonado (Coord.), *La política de vivienda en España*, Ed. Pablo Iglesias, Madrid.

Malpass, P. (2008): Housing & the New Welfare State: wobbly pillar or cornerstone?, *Housing Studies*, 23(1), pp. 1-19.

Marín, I. y Milà, R. (2007): El alquiler forzoso de la vivienda desocupada. *InDret, Revista para el análisis del derecho*, núm. 2, <http://www.indret.com/es/index.php>.

Mccrone, G. y Stephens, M. (1995) *Housing Policy in Britain and Europe*. London: UCL Press

Ministerio de Fomento (2008) Estadísticas de vivienda. Disponible en: http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/ESTADISTICAS_Y_PUBLICACIONES/INFORMACION_ESTADISTICA/Vivienda/Estadisticas/default.htm

Mulder, C. (1993) *Migration Dynamics: A Life Course Approach*. Amsterdam: Thesis Publishers.

Mulder C. (2006): *Home ownership and family formation. Journal of Housing and the Built Environment*, 21, pp. 281–298.

Navarro, V. (2004) *El Estado del Bienestar en España*. Barcelona: Editorial Tecnos.

OEVA. Encuesta sobre vivienda en alquiler de los hogares en España 2006. Ministerio de Vivienda: http://www.mviv.es/index.php?option=_content&task=blogcategory&id=73&Itemid=448

Ouwehand, A. y van Daalen, G. (2002) *Dutch Housing Associations. A model for social housing*. Delf University Press.

Oxley, M. (2000): *The Future of Social Housing. Learning from Europe*, January, Institute for Public Policy Research, London.

Oxley, M. (1999): Housing and Europe. En Brown, T. (Ed) *Stakeholder Housing: A Third Way* London, Pluto Press, pp 94- 105.

Palacios García A. J. y Vinuesa Angulo J. (2010): Un análisis cualitativo sobre la política de vivienda en España. La opinión de los expertos, *Anales de Geografía*, vol. 30, núm. 1 101-118.

Pareja-Eastaway y San Martín, I (2002): The Tenure Imbalance in Spain: The Need for Social Housing Policy, *Urban Studies*, Vol. 39, No. 2, pp. 283–295.

Pareja-Eastaway, M. (2007): Residential opportunities and emancipation strategies in an owner-occupied dominated market. *ACE: Arquitectura, Ciudad y Entorno*, Año II núm. 5.

Pareja-Eastaway, M. (2008): Vivienda, ciudad y globalización: implicaciones para la sostenibilidad social de España. *Revista Económica de castilla La Mancha. CLM Economía*. Número 12, Primer semestre 2008, pp. 355-384.

Pareja-Eastaway, M. (2010): "El régimen de tenencia de la vivienda en España", en *La política de vivienda en España*, Leal Maldonado (Coord.), Ed. Pablo Iglesias, Madrid 2010.

Pareja-Eastaway, M. y Sánchez Martínez, M.T. (2009): "European rental markets: regulation or liberalization? The Spanish case", Chapter 7, pp. 131-157, en Arestis, P., Mooslechner, P., Wagner, K., (eds) *Housing Market Challenges in Europe and the United States - any solutions available*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

- (2010): 25 years of a liberalised rented market in Spain: what are the current implications for social housing provision? Paper presentado en la Conferencia ENHR del año 2010, en Estambul.

- (2011): El alquiler: una asignatura pendiente de la Política de Vivienda en España, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 167, pp. 53-70.

Polèse, M. y Stren, R. (2000): *The social sustainability of cities. Diversity and the management of change*. Toronto: University of Toronto Press.

Rodríguez López, J. (2010): La oferta de vivienda en España en *La política de vivienda en España*, Leal Maldonado (Coord.), Ed. Pablo Iglesias, Madrid.

- (2009): Políticas de oferta en un contexto de exceso de oferta, Working Paper 115, Fundación Alternativas. Disponible en:

<http://www.falternativas.org/laboratorio/documentos/documentos-detraabajo/politicas-de-vivienda-en-un-contexto-de-exceso-de-oferta>

- (2009b): «Balance del Plan Nacional de la Vivienda 2005-2008 y novedades del Plan 2009-2012», *Ciudad y Territorio* XLI (161-162), pp. 473-488.

Ronald, R. (2008): *The ideology of home ownership: Homeowner societies and the role of housing*. Basingstoke: Palgrave.

Rossi, P. y Weber, E. (1996): «The social benefits of homeownership: Empirical evidence from national surveys», *Housing Policy Debate*, 7, pp.1-35.

Sánchez Martínez, T. (2002): *La política de vivienda en España. Análisis de sus efectos redistributivos*. Ediciones de la Universidad de Granada.

Scalon K. y Whitehead, C. (eds) (2007) *Social Housing in Europe*. London School of Economics, London.

Somerville, P. y Knowles, A. (1991): The difference that tenure makes. *Housing Studies*, 6(2), pp. 112-130.

Stephens, M., Elsinga, M., y Knorr-Siedow, T. (2008): «Housing Privatisation in Germany, the Netherlands and the UK», en K. Scanlon and Whitehead, C. (eds.) *Social Housing in Europe II: a review of policies and outcomes*, London: LSE/CLG, pp.105-130.

<http://tinyurl.com/pcqebx>

Stephens, Mark, Burns, N. y MacKay, L. (2003): 'The Limits of Housing Reform: British Social Rented Housing in a European Context', *Urban Studies*, 40, 4, pp. 767 – 789.

Torgersen, U. (1987): Housing: the wobbly pillar under the welfare state, en: Turner, B.; J. Kemeny & L. Lundqvist (Eds) *Between State and Market: Housing in the Post-industrial Era*, pp. 116-127. Gävle: Almqvist & Wiksell International.

Trilla, C. (2001): *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*. Colección Estudios Sociales. Fundación La Caixa.

- (2010): "Una reflexión sobre el modelo de política español de vivienda", en *La política de vivienda en España*, Leal Maldonado (Coord.), Ed. Pablo Iglesias, Madrid 2010.

Unión Europea (varios años) *Housing Statistics in the European Union*. Disponible en: <http://www.housingeurope.eu/housing-in-the-eu/housing-statistics/statistic-reports>

Van Ewijk, C. y Van Leuvensteijn, M. (2009): *Homeownership and the Labour Market in Europe*. Oxford University Press.

Voigtländer, M. (2009): Why is the German Homeownership Rate so Low?, *Housing Studies*, Vol. 24, No. 3., pp. 355-372.

Whitehead, C. y Scalon, K. (2008): *Social Housing in Europe II*. Londres: London School of Economics, London.

Índice de figuras

• Figura 1. Porcentaje de jóvenes (15-30) que asocian emancipación tardía a la falta de vivienda asequible (2007).	71
• Figura 2. Principales ventajas e inconvenientes de la propiedad y el alquiler. Comparativa económica, jurídica y social.	72
• Figura 3. Tenencia en Europa.	78
• Figura 4. Vivienda en alquiler. Principios 1980 · Finales década 2010.	84
• Figura 5. Vivienda de alquiler (privado y social) en Europa. Porcentajes. 2010.	84
• Figura 6. Tasa de riesgo del umbral de pobreza por tipo de tenencia.	85
• Figura 7. Tasa de sobrecarga de gastos de vivienda según régimen de tenencia. 2009.	87
• Figura 8. Nota metodológica.	88
• Figura 9. Estimación del parque de viviendas en España.	90
• Figura 10. Evolución de la tenencia en España. 2001-2009.	91
• Figura 11. Régimen de tenencia de la población inmigrante. 2007.	92
• Figura 12. Calidad del parque de viviendas en alquiler en España (2001).	93
• Figura 13. Rendimientos del Mercado de alquiler, de la deuda pública y revalorización vivienda.	95
• Figura 14. Evolución del precio de la vivienda libre.	104
• Figura 15. Viviendas iniciadas. 1991-2009.	104
• Figura 16. Cuadro resumen. Intervención sobre la oferta de vivienda en alquiler.	112
• Figura 17. Cuadro resumen. Intervenciones sobre la demanda de vivienda de alquiler.	114
• Figura 18. Plan de Vivienda 2005-2008. Ejecución. Número de viviendas.	115
• Figura 19. Actual legislación relativa a la vivienda en Alemania.	123

LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ALOJAMIENTO. A. SERVICIO PÚBLICO DE VIVIENDA / V. Fórmulas de acceso a la vivienda alternativas a la propiedad y alquiler: derecho de superficie, régimen cooperativo, copropiedad público-privada, etc.

Julio Tejedor Bielsa

Profesor Titular de derecho administrativo.
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.
Universidad de Zaragoza

I. Algunos datos y reflexiones sobre formas de tenencia de la vivienda en europa

Es habitual abordar el análisis del mercado inmobiliario poniendo de manifiesto el desequilibrio existente en España entre la tenencia de vivienda en propiedad y alquiler y la conveniencia de articular medidas para estimular una mayor oferta de vivienda de alquiler (sobre la cuestión PAREJA EASTAWAY, 2010: 101-128; DOLING, 2000: 248-267). Lo cierto es que, en general, la tendencia hacia la propiedad de la vivienda resulta apreciable en la mayor parte de países del ámbito de la OCDE, proceso relacionado con los cambios en la composición y características de los hogares, la regulación del crédito inmobiliario y la fiscalidad de la adquisición de la vivienda (ANDREWS y CALDERA, 2011: 25), así como la dureza de la supervisión sobre el sistema financiero (OCDE, 2011: 7-9).

Por ello resulta conveniente, al afrontar un estudio sobre las formas de acceso a la vivienda en nuestro país, analizar siquiera sea sucintamente cuál es el estado de la cuestión en la Unión Europea y en los países que la integran (para una visión general GHEKIERE, 2009). La situación resulta tremendamente diversa, tal y como pone de manifiesto la tabla siguiente, sobre distribución del parque de vivienda entre formas de tenencia, considerando la propiedad, el

alquiler libre, el alquiler y social u otras formas de tenencia de diferente naturaleza.

Salta a la vista, desde esta perspectiva, que los Estados del centro y norte de Europa están por debajo de la media europea en tenencia en propiedad, mientras que los Estados del sur y el este del Europa (con la excepción de Italia, ligeramente por debajo de la media, e Irlanda, que está claramente por encima) se sitúan por encima. En el incremento de precio de 2005 a 2008 ello se traduce en que los Estados con un menor índice de vivienda en propiedad han experimentado los menores incrementos de precios con las únicas excepciones de Reino Unido y República Checa (el primero ha privatizado 2.161.200 viviendas de 1989 a 2004).

Distribución del parque de vivienda por formas de tenencia considerando alquiler social

	Propiedad	Alquiler libre	Alquiler social	Otras	IPC vivienda*
Alemania	43	51	6	0	111,0
Austria	58	19	21	2	112,7
Bélgica	68	23	7	2	118,6
Bulgaria	95	3	2	0	122,1
Chipre	79	18	3	0	121,7
Dinamarca	53	26	20	1	111,5
Eslovaquia	95	1	4	0	119,6
Eslovenia	93	3	4	0	120,1
España	82	10	1	7	117,8
Estonia	84	9	7	0	148,2
Finlandia	63	16	18	3	112,2
Francia	56	25	19	0	112,9
Grecia	74	20	0	6	121,1
Hungría	94	2	4	0	140,5
Irlanda	79	13	8	0	122,2

	Propiedad	Alquiler libre	Alquiler social	Otras	IPC vivienda*
Italia	73	14	5	8	115,6
Letonia	79	20	1	0	171,2
Lituania	97	1	2	0	142,1
Luxemburgo	70	25	2	3	117,9
Malta	74	20	6	0	119,9
Países Bajos	54	11	35	0	110,6
Polonia	75	13	12	0	117,6
Portugal	75	18	3	4	111,9
Rumanía	95	2	2	1	138,4
Reino Unido	69	10	21	0	124,5
Repú. checa	66	13	20	1	127,0
Suecia	54	22	21	3	111,6

Fuente: *Housing Europe 2007. Review social, co-operative and public housing in the 27 EU member States*, CECODHAS, Bruselas, 2007; *Housing statistics in the European Union 2010*, CECODHAS, La Haya, septiembre de 2010, y elaboración propia.

* Precios en 2008 (100=2005). Fuente Eurostat, tablas HICP and HICP vivienda (teicp040)

Examinando la tabla anterior resultan paradigmáticos los casos de Países Bajos, Suecia, Dinamarca y Alemania que, con un cincuenta y cuatro los dos primeros, un cincuenta y tres la tercera y un cuarenta y tres por ciento la última de tenencia de vivienda en propiedad presentan los menores incrementos de precio en el periodo analizado, o, en el sentido contrario, de Lituania que, con un porcentaje de tenencia en propiedad del noventa y siete por ciento sufre el tercer mayor incremento, correspondiendo el primero a Letonia, con el setenta y nueve por ciento de propiedad y el segundo a Estonia con el ochenta y cuatro por ciento. A más tenencia en propiedad, por tanto, los datos analizados permiten constatar una mayor tendencia al alza de los precios de la vivienda en el entorno y periodo analizados. La conclusión expuesta, por lo demás, puede refrendarse si se consideran periodos más amplios en la evolución de los precios en el conjunto de los países de la OCDE.

	Circa 1990s ¹	2004 ²
Australia	71.4	69.5
Austria	46.3	51.6
Belgium	67.7	71.7 ³
Canada	61.3	68.9
Denmark	51.0	51.6
Finland	65.4	66.0
France	55.3	54.8 ³
Germany	36.3	41.0
Greece	83.1	73.2
Ireland	79.6	81.4 ³
Italy	64.2	67.9
Luxembourg	71.6	69.3
Mexico	77.2	70.7
Netherlands	47.5	55.4 ³
Spain	77.8	83.2
Switzerland	33.1	38.4
United Kingdom	67.5	70.7
United States	66.2	68.7

Fuente: ANDREWS y CALDERA, 2011: 10, sobre datos de OCDE, Luxembourg Income Study (LIS), GSOEP y the American Housing Survey.

Por otra parte, también resulta pertinente destacar cómo son los países del centro y norte de Europa los que concentran los mayores porcentajes de alquiler social, gestionado bajo fórmulas muy diversas, tanto públicas, normalmente a través de los municipios, como privadas, ya sean de base cooperativa o a través de sociedades sin ánimo de lucro (ANDREWS, D., A. CALDERA SÁNCHEZ y Å. JOHANSSON, 2011: 43). Las alternativas de gestión del alquiler social son muy diversas en Europa. Están presentes administraciones públicas, fundamentalmente locales, y entidades y sociedades públicas en la práctica totalidad de países, pero también asociaciones sin ánimo de lucro (Dinamarca, Países Bajos, Reino Unido), sociedades sin ánimo de lucro (Austria, Francia), las sociedades de vivienda alemanas y las cooperativas (España, Estonia y Alemania). En cualquier caso, un mayor porcentaje de alquiler social, especialmente si es determinante de un mayor índice de viviendas sociales por habitante (que oscila desde el 0 de Grecia o el 0,003 de España hasta 0,095 de Suecia, el 0,102 de Austria o Dinamarca o el 0,147 de los Países Bajos; GHEKIERE, 2009: 63-64), parece también corresponderse con menores incrementos de precio acumulados en el periodo analizado.

El movimiento cooperativo no está presente en todos los Estados de la UE, pero resulta interesante analizar su implantación y las

posibles consecuencias, especialmente desde la perspectiva de nuestro país, en el que tiene un especial potencial. La situación es la que se recoge en la tabla que sigue, donde se distingue propiedad, arrendamiento, cooperativas y otros. En general, puede confirmarse la percepción de que la cooperativa sirve fundamentalmente como modalidad de promoción que se agota con la culminación de ésta y habitualmente da paso a la tenencia en propiedad por adjudicación de las viviendas promovidas a los socios cooperativistas. En cualquier caso, su peso como forma de tenencia estable resulta marginal en el conjunto de la UE.

Tabla 2. Distribución del parque de vivienda por formas de tenencia considerando cooperativas

	Propiedad	Alquiler	Cooperativa	Otras
Alemania	46	54		
Austria	56	40		4
Bélgica	68	31		
Bulgaria				
Chipre				
Dinamarca	46	39	7	7
Eslovaquia	92	3	4	1
Eslovenia				
España	85	13		2
Estonia	96	4		
Finlandia	66	31		3
Francia	57	39		4
Grecia				
Hungría				
Irlanda				
Italia	69	19		13

	Propiedad	Alquiler	Cooperativa	Otras
Letonia	83	17		
Lituania				
Luxemburgo	70	29		1
Malta	75	22		
Países Bajos	58	42		3
Polonia	63	12	24	
Portugal				1
Rumanía	96	3		1
Reino Unido	69	31		
Repú. checa				
Suecia	38	44	18	

Fuente: *Housing statistics in the European Union 2010*, CECODHAS, La Haya, septiembre de 2010, y elaboración propia., y elaboración propia. Datos de 2008, excepto Austria, Bélgica, Dinamarca y Holanda 2009, Estonia 2010, Francia 2006, Malta 2005, Polonia 2007 y Reino Unido 2001.

* Precios en 2008 (100=2005). Fuente Eurostat, tablas HICP and HICP vivienda (teicp040)

Lo cierto, en fin, es que la tendencia hacia la generalización de la propiedad como forma de tenencia parece imparable en los últimos decenios y está generalizada en todos los Estados de la Unión Europea con la única excepción de Dinamarca, donde un repunte del cooperativismo de vivienda ha llevado aparejado una ligera reducción de la tradicional tenencia en propiedad, que se mantiene no obstante en niveles cercanos a un cincuenta por ciento del parque, aunque compensada por casi un cuarenta de vivienda en arrendamiento.

Las estadísticas disponibles en Europa no ofrecen datos fiables sobre formas de tenencia o alternativas de acceso como el derecho de superficie o las resultantes de técnicas de colaboración público-privada o titularidad compartida que puedan generalizarse u homogeneizarse para extraer conclusiones generales. Existen casos peculiares en países nórdicos, Dinamarca, Francia, Bélgica, los Países Bajos u otros que debieran ser objeto de análisis específicos que desbordan el alcance y los objetivos de este documento pero que han

de quedar apuntados. Al respecto, resulta de interés la clasificación relativa al estatus de ocupación de la vivienda social propuesta por GHEKIERE (2009: 68):

Estatus de ocupación de la vivienda social					
Sin compraventa		Con compraventa			
Alquiler con prohibición de venta a los ocupantes	Alquiler y venta a los ocupantes	Alquiler con prohibición de venta a los ocupantes	Alquiler y venta a los ocupantes	Sin alquiler social	
Bélgica (Bruselas)			Austria	Grecia	
			Bélgica (Walonia y Flandes)		
			Bulgaria		
			España		
			Estonia		
		Dinamarca	Alemania		Finlandia
		Eslovaquia	Chipre		Francia
		Eslovenia	Hungría		Irlanda
		Suecia	Letonia		Italia
			Lituania		Luxemburgo
					Malta
					Países Bajos
			Polonia		
			República Checa		
			Rumanía		
			Reino Unido		

La Unión Europea, afrontando el fenómeno de la vivienda social desde la perspectiva fiscal y de competencia, ha otorgado gran relevancia a la configuración de la vivienda social como un servicio de interés general [Decisión de la Comisión de 28 de noviembre de 2005 sobre la aplicación del artículo 86(2) del Tratado de la CE para ayudas estatales en forma de compensación por servicios públicos concedidos a determinadas empresas encomendadas de la operación de servicios de interés económico general (DOCE L312, pp. 67-73, de 29 de noviembre de 1995)]. Es precisamente por esta vía por la que se evalúa la admisibilidad de las ayudas públicas a los operadores económicos que promueven y gestionan la vivienda social en Europa, una admisibilidad que, proclamado el carácter de servicio social de interés general de la política de vivienda social, depende en gran medida de su configuración como servicios sociales de interés económico general o no (VAQUER, 2010: 16-19). En este último caso, en el que el componente social no se ve condicionado por el económico ni las exigencias de competencia, el margen de maniobra estatal será mucho mayor, pero la distinción es imprecisa (VAQUER, 2010: 19; PONCE, 2008: 181-186 y 204-213; y 2011: 7-48). La imprecisión conceptual alcanza incluso a la identificación del colectivo destinatario de las medidas integrantes de la política de vivienda social, que ha generado amplio debate (PONCE y FERNÁNDEZ, 2010: 42-46).

En el marco de ese servicio social de interés general y para la satisfacción de las concretas necesidades que, en línea en la mayoría de ocasiones con la restrictiva posición de la Comisión, se circunscriben a personas desfavorecidas y grupos socialmente vulnerables, bastantes países y regiones europeas avanzan en la construcción del derecho a la vivienda desde la pionera iniciativa de Escocia, pasando por Francia, Inglaterra, algunas regiones italianas o, ya en España, Andalucía, Castilla-La Mancha o, en proyecto, en Euskadi.

El camino hacia el derecho a la vivienda social se ha iniciado en Europa (GHEKIERE, 2009: 64-66), pero queda mucho por recorrer para su implantación efectiva en toda ella y para dar respuesta a unas necesidades que sólo en Francia e Inglaterra alcanzan 1,2 millones de personas en lista de espera respectivamente (CECODHAS, 2011: 8). La respuesta a tales necesidades no puede ser la propiedad, ha de ser necesariamente el alquiler u otras formas de tenencia (CECODHAS, 2011: 8-9). El servicio de interés económico general que ha de canalizar la respuesta europea al derecho a la vivienda no debe

centrarse en la propiedad. Las necesidades de financiación de las administraciones públicas españolas, especialmente de las locales, que cuentan con servicios sobredimensionados y deficitarios (porque no se traslada su coste a los precios públicos abonados por los ciudadanos) hace, sin embargo, que ésta sea la opción elegida en los nuevos desarrollos que, combinados con un porcentaje mayoritario de vivienda no social, se ven obligadas a impulsar.

En todo caso, queda claro que en España la política de vivienda protegida desborda ampliamente el restrictivo concepto de vivienda social que la Comisión acomoda en el ámbito de los servicios sociales de interés general, económico o no. Aun cuando en la actual normativa estatal y autonómica de vivienda aparecen ámbitos de acción inequívocamente encuadrables en la vivienda social (vivienda dotacional, alojamientos para colectivos específicos, vivienda de régimen especial, en venta o arrendamiento) existen otras claramente dirigidas a las clases medias y a las que puede acceder gran parte de la población que quedarían fuera del concepto de vivienda social y que, por tanto, podrían ser consideradas por la Unión Europea como distorsionadoras de la competencia.

A continuación centraré la atención en las diferentes formas de acceso y tenencia, analizando en primer lugar la vertiente subjetiva con especial atención al cooperativismo de vivienda y a los problemas que suscita, especialmente en contextos como el actual de grave crisis inmobiliaria y financiera.

II. Promotores, autopromotores y gestores

1. Promoción pública y promoción privada

El artículo 2 del Real Decreto-Ley 31/1978 establece que “podrán ser promotores de viviendas de protección oficial las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro”. Son posibles, pues, prácticamente todas las alternativas de promoción, tal y como reiteran los artículos 7 del Real Decreto 3148/1978 y los artículos 7 y 8 del texto refundido de la legislación de viviendas de protección oficial aprobado por Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre, que incluyen un exhaustivo listado (en gran medida derogado por los profundos cambios administrativos acaecidos en los más de treinta años transcurridos). Sorprende en todo caso comprobar la minuciosidad de la normativa estatal supletoria a la hora de concretar quiénes pueden promover viviendas protegidas.

La normativa estatal y autonómica más reciente confirma la amplitud de la normativa histórica española. Sin embargo, con términos más genéricos suele distinguir únicamente, desde la perspectiva del promotor, entre promoción pública y privada y, dentro de ésta, promotor y autopromotor, ya sea en este último caso individual o colectivo, en régimen de cooperativa, comunidad de bienes o similar. Valga de ejemplo lo establecido en los artículos 58 a 60 de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León (en adelante LDVCyL). Definida la promoción pública como aquella impulsada por una administración pública o por entidades del sector público (sin distinguir su naturaleza jurídica pública o privada), se consideran de promoción privada todas las viviendas promovidas por persona física o jurídica distinta de la administración pública o entidades del sector público. Sin embargo, la norma castellanoleonese deja claro que, a efectos de financiación no resultará relevante la distinción expuesta dado que “las viviendas de protección pública, con independencia de que tengan la consideración de promoción pública o privada, podrán calificarse en cualquier de los regímenes de protección o clases de viviendas de protección pública previstas en la normativa autonómica” (art. 58.4 LDVCyL). Se resuelven así las dudas acerca de la posibilidad de que empresas públicas puedan promover vivienda protegida financiada como de promoción privada con cargo a los planes estatales y autonómicos de vivienda presentes, por ejemplo, en la normativa gallega (arts. 37 a 39 Ley 18/2008, de 29 de diciembre, de vivienda de Galicia, LVG). Más claramente se pronunció, en el mismo sentido, la normativa aragonesa, que considera viviendas de promoción pública las promovidas directamente por la Administración de la Comunidad Autónoma y las entidades locales, así como por los organismos públicos que de ellas dependan y de promoción privada las impulsadas por cualesquiera entidades privadas (art. 7 Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida, en adelante LMVA).

2. Autopromoción individual y colectiva

Junto al promotor tradicional, un empresario productor de vivienda para su cesión a terceros por diversos títulos, en el ámbito de la vivienda protegida viene siendo habitual la autopromoción individual y colectiva. La limitación de precio de la vivienda protegida hace este mecanismo especialmente razonable pues en los supuestos de autopromoción pura no habrá más gastos que los estrictamente

indispensables para impulsar el proceso, sin necesidad de beneficio industrial (salvo el del constructor) ni de satisfacer gastos de gestión.

La normativa estatal de vivienda de protección oficial recoge esta posibilidad que ha sido incorporada a la totalidad de ámbitos autonómicos. No obstante, en determinadas circunstancias, la autopromoción colectiva ha servido para encubrir abusos y trasladar el riesgo promotor o financiera a quienes desean acceder a una vivienda. Es lo que se ha dado en llamar “promoción inmobiliaria encubierta” (GONZÁLEZ TAUSZ, 2010: 93-124), caracterizada por circunstancias tales como la ocultación de la información relevante para el proceso de autopromoción o de aun los propios estatutos cooperativos o comunitarios; la suscripción de amplios apoderamientos o compromisos por parte de la cooperativa o comunidad o de quien se incorpora a ellas antes de la adhesión de los socios prefigurando las relaciones entre la entidad autopromotora y la gestora, que domina la promoción; la incorporación al proceso en fases muy preliminares sin compromisos ciertos de acceso a suelos, sin que éstos sean suelos finalistas o sin compromisos ciertos de entrega de las viviendas; o, al contrario, la incorporación al proceso cuando los elementos esenciales y aun accesorios de éste están ya determinados; la exigencia de pagos a cuenta para adquisición de suelos sin aval bancario o seguro de afianzamiento ni, lógicamente, control de dichas cantidades en cuenta vinculada; la determinación de la retribución de la entidad gestora como porcentaje del coste total de la promoción inmobiliaria (a modo de beneficio industrial) y no en función del coste de los servicios efectivamente prestados; la confusión de patrimonios entre fases o promociones inmobiliarias de un mismo autopromotor gestionadas por una misma empresa gestora; o la existencia y convocatoria puramente formal de los órganos comunitarios que se limitan frecuentemente a adoptar acuerdos de mera ratificación (SERRA MÉNDEZ, 2011: 51; GONZÁLEZ TAUSZ, 2010: 107-110).

Por lo demás, lo anterior no debe llevar en modo alguno a rechazar una forma de acceso que históricamente se ha revelado como muy adecuada para facilitar el acceso a la vivienda a muy amplios colectivos. De hecho, frente a quienes la ven con desconfianza, existen también planteamientos expansivos que proponen ampliar la promoción en régimen cooperativo a la vivienda en arrendamiento, con objeto de conformar patrimonios de vivienda gestionada en ese régimen, o más bien en regímenes análogos, sin

ánimo de lucro, para los propios cooperativistas o asociados en línea con otros países europeos (especialmente en países nórdicos, Francia o Alemania). En España es todavía un camino por recorrer. En todo caso, la apertura de la posibilidad de vender o alquilar una parte de las viviendas cooperativas a no socios admitido en normativa reciente, además de avanzar en el propósito de hacer frente a la comercialización del stock y aliviar la situación financiera de cooperativas que no han cubierto todas las viviendas promovidas, pudiera potenciar las cooperativas de alquiler.

3. Gestores en autopromoción colectiva

En la autopromoción colectiva tiene gran importancia práctica la figura del gestor. Normalmente, la complejidad del proceso de promoción de viviendas hace que en los supuestos de autopromoción colectiva, sea a través de cooperativas o comunidades de bienes, no sean los cooperativistas o comuneros los que asumen directamente la gestión sino que ésta sea realizada, mediante los correspondientes contratos de servicios o mandatos, a través de personas físicas o jurídicas que gestionan el proceso de promoción por cuenta de los autopromotores constituidos en cooperativa o comunidad. En estos supuestos resulta evidente el riesgo, antes señalado, de que, tras una aparente estructura comunitaria o cooperativa, se encubra un proceso de promoción liderado por dichas personas o entidades gestoras que trasladarían los riesgos, aunque no los beneficios, a los cooperativistas y comuneros (ESTRUCH ESTRUCH, 2006: 176-183; CARRASCO PERERA, CORDERO LOBATO y GONZÁLEZ CARRASCO, 2008: 481-485 y 1019-1020; GONZÁLEZ TAUSZ, 2010: 93-124).

La promoción inmobiliaria encubierta quebranta gravemente el espíritu cooperativo y comunitario e incurre, probablemente, en fraude de ley para eludir responsabilidades que, ordinariamente, corresponderían al gestor de actuar explícitamente como promotor, tal y como establece el artículo 17.4 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación (en adelante LOE), y tiene declarado, por lo demás, la jurisprudencia civil (por todas, Sentencias del Tribunal Supremo de 3 y 15 de octubre de 1996, 25 de febrero de 2004 y 31 de marzo de 2005, Arz. 7006, 7111, 1635 y 2743 respectivamente). Dice el Tribunal Supremo en la Sentencia de 15 de octubre de 1996 que “no es posible admitir que por medio de artificiosidades jurídicas, se pueda eludir la jurisprudencia de esta Sala que extiende al promotor-vendedor las

responsabilidades por vicios ruinógenos con la creación de figuras interpuestas, sea en forma de gestoras inmobiliarias u otras semejantes, cuyo propósito, pese a formar una operación diseñada con la finalidad última de vender una casa construida, sea impedir o traspasar aquellas responsabilidades”.

El problema se ve agravado en circunstancias de crisis, como las actuales, en las que tradicionales promotores inmobiliarios y entidades financieras evitan asumir los riesgos del proceso de promoción trasladándolos a terceros atraídos por la teórica adquisición (autopromoción en realidad) de viviendas a precio de coste que habitualmente, en el caso de la vivienda protegida, alcanza el precio máximo legal. En estos supuestos, además, el beneficio industrial que ha de obtenerse al final de la operación suele anticiparse en forma de gastos de gestión que se perciben desde el inicio de la misma. Es más, en estos casos lo normal es que sea el propio gestor el que inicia el proceso de promoción adquiriendo el suelo en contrato privado o acordando sobre el mismo opción de compra que luego transfiere a la cooperativa que constituye o a la comunidad de bienes (con la correspondiente comisión). Las entidades financieras, por esta vía, analizan desde el primer momento la solvencia de los “autopromotores” e incluso traban desde el inicio del proceso garantías de los mismos evitando así cualquier incertidumbre sobre el resultado final derivada de un posterior proceso de comercialización en las actuales circunstancias. El problema, recurrente en tiempos de crisis, hizo que en 1968 se regulase el régimen de garantía de pagos a cuenta obviando en gran medida las diferentes prácticas existentes entre los casos de promotor y autopromotor con objeto de lograr una tutela material de los intereses de los ciudadanos que, por una vía u otra, acceden a una vivienda. Sobre esta cuestión volveré más adelante.

En todo caso, lo anterior explica que la normativa administrativa establezca previsiones específicas para estos supuestos que van más allá, cuando de autopromoción de vivienda protegida se trata, que las establecidas en la normativa específica reguladora del cooperativismo de vivienda (sobre esta modalidades de promoción, LAMBEA RUEDA, 2007, *in totum*). En particular, rige todavía en esta materia el Real Decreto 2028/1995, de 22 de diciembre, antes citado, que impone rigurosas exigencias a cooperativas y comunidades que promuevan viviendas protegidas acogidas a los planes estatales. Dicha norma, que se orienta fundamentalmente a prevenir la situación

apuntada en la que tras un gestor se oculta un promotor, impone las siguientes exigencias:

- a) Los mandatos o poderes serán expresos y conferidos por escrito. El mandatario no podrá nombrar sustituto y serán nulas las cláusulas de irrevocabilidad del mandato o poder. Además, al solicitar la financiación cualificada deberá quedar acreditada la solvencia técnica de la gestora para ejercer sus funciones.
- c) Limitación de hipotéticas indemnizaciones al gestor a los perjuicios que pudieran serle causados excluyendo las cláusulas penales de cualquier naturaleza.
- d) Limitación de los objetos posibles del mandato para garantizar la preeminencia del poder de decisión de los órganos cooperativos. Tales acuerdos serían los de aprobación, revocación o resolución del contrato con la gestora, la adquisición del suelo, el encargo y aprobación del proyecto de obras, la elección de la constructora, la aprobación del contrato de ejecución de obras y la recepción de las obras. No podrán transmitirse o delegarse en las gestoras los derechos reconocidos a las entidades autopromotoras en los planes.
- e) Garantía de la plena competencia de la asamblea general para la adopción o ratificación de determinados acuerdos esenciales para el proceso de autopromoción. Toda la gestión se realizará a nombre y por cuenta de la cooperativa o comunidad a la que deberá corresponder la titularidad del suelo, la edificación y los préstamos precisos para impulsar el proceso de promoción.
- f) Prestación de las garantías que procedan por la entrega de cantidades a cuenta del precio de la vivienda conforme a la normativa vigente. El hecho de que se trate de autopromoción no exime, conforme a la normativa legal y reglamentaria vigente desde los años sesenta de la prestación de estas garantías, ya sea en forma de aval, ya mediante el oportuno aseguramiento, por parte del consejo rector de la cooperativa o de la gestora.
- g) Presentación, al menos, del ochenta por ciento de los cooperativistas o comuneros para acceder a la financiación. Se trata de prevenir así la creación de cooperativas o comunidades ficticias tras las cuales se esconda, realmente, una gestora.
- f) Cada cooperativista o comunero abonará como máximo en contraprestación por la adjudicación de la vivienda y, en su

caso, los anejos que le correspondan una cantidad nunca superior al precio máximo legal. A este respecto, lo establecido en el artículo 2 del Real Decreto 2028/1995 coincide, a la hora de identificar los gastos necesarios, con lo previsto en el artículo 10.4 del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012 (en adelante PEVR).

Estas previsiones han sido expresamente incorporadas en ocasiones a los planes estatales de vivienda, y asumidas y desarrolladas en el ámbito autonómico. En el ordenamiento aragonés, muy riguroso en su regulación de la autopromoción colectiva, muy extendida en la Comunidad y con importante implantación de empresas gestoras con amplia trayectoria, regulan la cuestión los artículos 9.2, 19.1.b) o 46.2 y 3 LMVA y, actualmente, 36 a 44 del Reglamento del registro de solicitantes de vivienda protegida y de adjudicación de viviendas protegidas de Aragón (en adelante RRSA), que sustituyó al anterior Decreto 177/2005, de 6 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se fijan los procedimientos y criterios para la adjudicación de las viviendas protegidas de promoción privada promovidas por cooperativas u otras personas jurídicas cuya naturaleza determine que sus socios o partícipes sean adjudicatarios de las viviendas. Dichas normas establecen tres ámbitos de control, el de la adjudicación, el orgánico y de funcionamiento y el económico:

- a) Control de la adjudicación: Procedimientos y criterios de adjudicación están sometidos a aprobación previa de la Dirección General competente en materia de vivienda. Caben dos sistemas de adjudicación, bien a través de listados públicos de expectantes, que habrán de recibir el número de inscrito, admitir a cuantos ciudadanos cumplan los requisitos sin aportaciones superiores a treinta euros y servirán para realizar la adjudicación por riguroso orden de antigüedad o por sorteo ante Notario (art. 38 RRSA); bien a través del procedimiento simplificado con gestión privada de demanda (arts. 39 y 35 RRSA). No caben otras transferencias de derechos que las que procedan a favor de quienes hayan resultado reservas en la correspondiente promoción (art. 40.4 RRSA). La adjudicación parcial, que implica una concentración del riesgo promotor en un número de cooperativistas inferior al de viviendas especialmente arriesgado en las actuales circunstancias, sólo es posible previa autorización de la Dirección General

competente en materia de vivienda y nunca en porcentaje inferior al cincuenta por ciento, como mínimo, de viviendas de la promoción (art. 40.5 RRSA).

Como contraste, resulta menos incisiva en la regulación de los procesos de formación y adjudicación de viviendas en régimen cooperativo las normativas catalana y asturiana, que se limitan prácticamente a exigir la comunicación al registro de solicitantes de vivienda de protección oficial del listado de adjudicatarios (art. 102 Ley 18/2007, de 28 de diciembre del derecho a la vivienda, en adelante LDVC; disposición adicional primera del Decreto asturiano 56/2010 de 23 de junio, por el que se crea y regula el funcionamiento del registro de demandantes de vivienda protegida del Principado de Asturias). Mucho más coincidente con el espíritu de la norma aragonesa, e incluso más garantista, es la vasca, que prevé obligatoriamente el sorteo cuando tras el proceso de captación de socios el número de éstos supere el de viviendas (arts. 39 y 40 de la Orden de 16 de abril de 2008, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, sobre procedimientos de adjudicación de viviendas de protección oficial, modificada mediante Orden de 10 de diciembre de 2009, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, de modificación de diversas órdenes en materia de viviendas de protección oficial).

- b) Control orgánico y de funcionamiento: Las previsiones de la norma aragonesa desarrollan las del Real Decreto 2028/1995 en líneas generales, acentuando su rigor en lo relativo al régimen de los contratos con la gestora o la adopción de los acuerdos más relevantes para el proceso de promoción (adopción o ratificación en asamblea con más del cincuenta por ciento de los socios incorporados de acuerdos de aprobación y revocación o resolución de los contratos con la gestora, adquisición del suelo, determinación del régimen de protección, encargo y aprobación del proyecto de obras, elección de la constructora, aprobación del contrato de ejecución de obras, recepción de las obras, plan de financiación de la promoción) (art. 42 RRSA).
- c) Control económico: Toda la gestión económica se realizará por cuenta y a nombre de la cooperativa o comunidad, el coste máximo de las viviendas para los cooperativistas o comuneros incluidos cualesquiera beneficios o gastos de las cooperativas

o entidades y de sus gestores o apoderados no podrá superar el precio máximo establecido para las viviendas correspondientes y la entidad promotora o su entidad gestora deberán garantizar en los mismos términos establecidos en la legislación estatal las cantidades que, a partir de la calificación provisional de viviendas protegidas y durante la construcción, perciba anticipadamente de los socios a cuenta del coste de la vivienda, bien es cierto que en el marco de la obligación general de la disposición adicional primera de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación (en adelante LOE).

Asimismo, muchas de estas cuestiones se encuentran en la base de algunas de las novedades de la reciente reforma de la normativa aragonesa de cooperativas, plasmada en la Ley 4/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 9/1998, de 22 de diciembre, de Cooperativas de Aragón (en adelante LCA). Reformó dicha norma la práctica totalidad de la regulación de las cooperativas de vivienda libre o protegida en Aragón introduciendo novedades y precisiones que están contribuyendo a potenciar la autopromoción colectiva de vivienda en la actual situación de crisis sin incidencias reseñables. En particular, merecen ser destacadas las siguientes cuestiones:

- a) Régimen de aportaciones, fijando máximos, así como las reglas para su devolución en el marco de la regulación general cooperativa. Antes de la compra del suelo sobre el que haya de construirse vivienda protegida no podrán exigirse ni realizarse, por ningún concepto, aportaciones que superen el tres por ciento del precio máximo de la vivienda protegida de que se trate. Para adquirir el suelo, la aportación máxima de los socios no podrá superar la cantidad resultante de calcular el límite máximo de repercusión de suelo y urbanización en función de las características de la promoción conforme a la normativa vigente de vivienda protegida (art. 85.6 LCA).
- b) Requisitos de las gestoras clarificando su régimen de responsabilidad. Reconociendo la práctica habitual se establece que las cooperativas de viviendas podrán contratar los servicios de asesoramiento, la asistencia técnica o la gestión, al objeto de desarrollar plenamente su objeto social manteniendo en todo caso la plena independencia y capacidad de decisión de sus órganos sociales. Tales empresas podrán ser personas físicas o jurídicas que cuenten con una organización empresarial adecuada y suficiente para la prestación de estos

- servicios y "serán responsables de las decisiones y actuaciones que adopte o realice la cooperativa por su asesoramiento o gestión, así como por las actuaciones que realice por apoderamiento conferido a su favor por la cooperativa" (art. 85.1 LCA). Los poderes de representación para el desarrollo de la gestión de la promoción serán expresos y conferidos por escrito y en ellos constará expresamente la prohibición de que el apoderado nombre a un sustituto suyo, no admitiéndose cláusulas de irrevocabilidad del poder ni de exoneración de la responsabilidad del apoderado (art. 85.1 *in fine* LCA). La regulación legal aragonesa ha levantado el velo de manera inequívoca estableciendo una presunción de responsabilidad de las empresas gestoras por su asesoramiento o gestión con objeto de proteger a los cooperativistas o comuneros y prevenir la promoción inmobiliaria encubierta.
- c) Regulación detallada de la promoción por fases (art. 85.2 LCA). Permite proporcionar un régimen de funcionamiento a cooperativas estables, si bien las fases suelen agotarse con cada promoción, de forma coherente con la configuración del cooperativismo en España como vía de acceso a la propiedad. Puede plantear problemas contables, al tratarse de una persona jurídica única que desarrolla varias promociones en cada una de las cuales las aportaciones de los cooperativistas deben considerarse estrictamente vinculadas a la promoción.
- d) Régimen de aseguramiento de las aportaciones realizadas como pago a cuenta (todas las que realicen, en realidad, por cualquier concepto). Las aportaciones realizadas por los cooperativistas como pago a cuenta de la vivienda y anejos vinculados deberán ser aseguradas por la cooperativa o la empresa gestora mediante aval bancario suficiente o contrato de seguro que garantice su devolución, más los intereses legales correspondientes, en caso de no obtener la calificación definitiva, no terminar las obras dentro del plazo fijado en la calificación provisional o tratándose de vivienda libre en la licencia o, en cualquiera de los casos señalados, en la prórroga reglamentariamente concedida (art. 85.5 LCA).
- e) Plazos máximos para la compra de suelo y la conclusión de las obras de edificación, transcurridos los cuales y, en su caso, su prórroga, concurrirá causa de disolución o descalificación de la cooperativa. En particular, la compra del suelo sobre el que

haya de desarrollarse cada promoción o fase de viviendas protegidas deberá tener lugar dentro del plazo máximo de tres años contados desde la inscripción de la cooperativa, sección o fase en el registro de cooperativas, mientras que las obras de edificación se iniciarán dentro del plazo máximo de cinco años desde la fecha de adquisición de suelo (arts. 85.7 LCA).

- f) Extensión del régimen de las cooperativas de viviendas a las comunidades de bienes y entidades análogas y sus empresas gestoras, con excepción de las reglas sobre promoción por fases (art. 9.3 LMVA).

A pesar, o quizá como consecuencia, de la amplia regulación de esta materia no resulta fácil articular mecanismos para la protección efectiva de los ciudadanos. Así, desde la perspectiva de la protección al consumidor, existen dificultades dada la condición de autopromotor del cooperativista o comunero, y su consecuente exclusión del concepto de consumidor, aunque a mi juicio resulta inequívoca tal condición cuando existen contratos de servicios con empresas gestoras. En cualquier caso, podría la inspección de vivienda actuar con objeto de tratar de controlar los supuestos de promoción inmobiliaria encubierta, que constituyen un fraude de ley, entre otras de la legislación de protección al consumidor. Desde la perspectiva de la inspección de cooperativas resulta igualmente complejo intervenir en un ámbito tan específico como el de la promoción inmobiliaria, si bien la regulación especial del cooperativismo de vivienda sirve de base inequívoca para una actuación inspectora que, sin embargo, resulta infrecuente. Por último, la inspección de vivienda cuenta en Comunidades como Aragón con poderosas herramientas de control, que una adecuada regulación de los procesos de calificación de las promociones puede contribuir a potenciar.

La disposición transitoria segunda de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de economía social, ha introducido una variación sustancial, aunque transitoria, en el régimen del cooperativismo de vivienda que, por otra parte, puede plantear notables problemas de índole competencial dado que el Estado invoca en su apoyo el título del artículo 149.1.13ª CE incidiendo directa y restrictivamente sobre la competencia asumida por todas las Comunidades Autónomas en materia de cooperativas. Dicha norma, sin duda con el loable propósito de facilitar la culminación de procesos de autopromoción en régimen cooperativo, frente a la regla tradicional de que las viviendas se promueven exclusivamente para los socios

cooperativistas, permite a las cooperativas de viviendas “enajenar o arrendar a terceros no socios, las viviendas de su propiedad iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley”, es decir, el 30 de abril de 2011.

Genera una notable inseguridad que la Ley no concrete cuando han de entenderse las viviendas “iniciadas”, pues frente al criterio material de la obra puede esgrimirse también el jurídico de la licencia o, en su caso, calificación provisional, el financiero de la formalización del préstamo promotor, el de la compra del suelo sobre el que se va a desarrollar la promoción o, simplemente, el subjetivo de la constitución de la cooperativa. En cambio, se exige que la enajenación o arrendamiento de las viviendas y sus condiciones generales sean acordadas previamente por la asamblea general, que acordará igualmente el destino del importe obtenido por tales conceptos. Estas operaciones con terceros no socios podrán alcanzar como máximo el cincuenta por ciento de las realizadas con los socios, enigmática fórmula que parece imponer un límite nunca superior a un tercio de las viviendas integrantes de la promoción.

III. Otras formas de tenencia alternativas. función de la administración pública

1. La administración y la vivienda

La administración pública, obviamente sujeto fundamental en relación con las viviendas protegidas y la aplicación y gestión de los planes de vivienda, declara la vivienda protegida mediante el correspondiente acto administrativo de calificación definitiva. A este respecto, y en relación con el reconocimiento de las condiciones de acceso a las ayudas y financiación estatal, el protagonismo corresponde a las Comunidades y ciudades autónomas de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, tal y como ha ratificado la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 129/2010, sobre la renta básica de emancipación. En todo caso, declarada protegida la vivienda queda sometida a su específico régimen jurídico, de carácter estatutario y en que la función social de la propiedad debiera reconocerse como especialmente intensa. El uso y disposición de la vivienda protegida quedan legalmente configurados limitando la plenitud que alcanzan en relación con la vivienda libre en la forma expuesta en este trabajo. Pero el papel de la administración en las políticas de vivienda ni empieza ni acaba ahí.

Históricamente, la administración pública ha desarrollado actividad de servicio público, fomento y policía en relación con la vivienda. Así ha de reconocerse si se advierte que a la labor de producción y gestión de un parque de vivienda pública (ciertamente menguado y decreciente en España, como ha quedado expuesto), se ha unido la implementación de planes de vivienda que aportan financiación fundamentalmente para la adquisición, promoción en arrendamiento y alquiler (transitorio) de viviendas, así como, en última instancia, el control del cumplimiento de la copiosa normativa sobre vivienda protegida y, en algunas Comunidades, la intervención y control del mercado de vivienda. Hoy, sin embargo, parece imprescindible reflexionar acerca del papel de la administración en el nuevo contexto económico.

En el caso particular de Aragón, la administración pública como productora y gestora de un parque público de vivienda está en franco declive. La labor realizada en su día por el Instituto del Suelo y de la Vivienda se abandonó a mediados de los noventa al optar decididamente por la gestión de suelo para su puesta en el mercado para la inmediata promoción de vivienda protegida en diferentes regímenes. En ese contexto, no se está llevando a la práctica el primer objetivo de la promoción pública de vivienda en Aragón, que corresponde a la administración autonómica, las entidades locales y sus respectivas entidades instrumentales, conjunta o separadamente, que no es otro que ampliar y diversificar el parque público de vivienda, aunque sí los restantes, que son alcanzar las condiciones necesarias para que todos los ciudadanos puedan disfrutar una vivienda digna y adecuada tanto en el medio urbano como en el rural, especialmente aquellos que tengan dificultades para ello, contribuir a diversificar la oferta de viviendas corrigiendo los desequilibrios existentes en el mercado inmobiliario y ampliando la oferta de viviendas en alquiler y quebrar situaciones especulativas en coyunturas de gran demanda e insuficiente oferta de viviendas (arts. 2 y 1 LMVA). Este reflujo de la vivienda de promoción pública, sólo parcialmente debido en tiempos recientes a las graves restricciones presupuestarias que afrontan las administraciones públicas españolas, es común en la mayor parte de Comunidades Autónomas, que no es ya que no produzcan vivienda de esta tipología, es que están enajenando la existente (Extremadura, Madrid). Fórmulas como el acceso diferido a la propiedad, reguladas en la normativa española, han desaparecido del mundo de la vivienda protegida.

A la administración pública corresponde, además, el control de todo el proceso de promoción y, en particular, de construcción de la vivienda protegida, supervisando el cumplimiento de las condiciones técnicas que permiten la calificación y ejecutando los programas de control de calidad establecidos. No son infrecuentes, por ello, reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la administración en relación con promociones privadas de vivienda protegida que, sin embargo, no suelen ser reconocidas ni administrativa ni judicialmente. En cualquier caso, la mayor parte de las Comunidades autónomas han regulado el régimen sancionador en relación con la vivienda protegida a la vista de las importantes novedades y, en particular, de las profundas diferencias ordinamentales y sociales en las que se desenvolvía la vieja normativa estatal supletoria y las nuevas normas sobre vivienda protegida. Además, dada la necesidad de proteger en los supuestos más graves a los destinatarios de la vivienda protegida, se han implantado también procedimientos de restauración de la legalidad que permiten a la administración adoptar las medidas necesarias para alcanzar tal fin.

2. Alternativas a la propiedad y el alquiler: Alojamientos para colectivos específicos, alojamientos dotacionales, copropiedad público-privada, derecho de superficie

2.1. Planteamiento de la cuestión ¿Reflujo de la vivienda social?

Como ha quedado expuesto anteriormente, en España el régimen de tenencia de la vivienda se encuentra claramente escorado hacia la propiedad en perjuicio del alquiler u otras formas de tenencia. El cooperativismo ha sido utilizado como vía de acceso a la vivienda en propiedad, como instrumento alternativo a la compra para acceder a una vivienda sin llegar a estructurar nada más que los procesos de promoción, frecuentemente vinculados a entidades sociales, vecinales, profesionales o sindicales. El apoyo público a la promoción de vivienda en régimen de arrendamiento, con la deriva hacia la promoción en arrendamiento con opción de compra, ha convertido el alquiler en un nuevo instrumento de acceso a la propiedad, semejante al cooperativismo pero a diferencia de éste articulado sobre la base de la solvencia diferida del arrendatario para adquirir la vivienda.

La falta de neutralidad de las políticas públicas de vivienda gestadas durante el franquismo y que han tenido continuidad en

lo esencial en democracia ha conducido a la situación actual en la cual la tenencia en alquiler apenas supera el diez por ciento del total. Además, resultan marginales otras fórmulas que pudieran contribuir a mitigar el monocultivo de la propiedad y a satisfacer necesidades específicas de vivienda que propiedad o alquiler tradicional no resuelven. Es el caso de los denominados en el PEVR alojamientos para colectivos específicos, los alojamientos dotacionales presentes en la normativa vasca, catalana y aragonesa, las experiencias o propuestas de copropiedad público-privada y el derecho de superficie.

A ello hay que unir la progresiva destrucción de las políticas públicas de promoción de la vivienda social de alquiler, sacrificadas al fomento de la vivienda protegida en propiedad y, por si esto fuera poco y como consecuencia de la crisis en curso, las recientes iniciativas en Europa y España para su liquidación mediante venta a los arrendatarios. Son muy diversas las alternativas, en función de la voluntad del poder público enajenante de mantener el carácter y vocación social de estas viviendas. Cabe desde mantener las viviendas sociales en mano pública, afrontando su rehabilitación o reedificación con mayor o menor colaboración de los usuarios u otras entidades privadas en la gestión; hasta la enajenación de las viviendas, ya sea a sus ocupantes actuales, directamente o constituidos en cooperativas de vivienda, ya a asociaciones de vivienda sin fines de lucro, o a condominios (VILLORIA SIEGERT: 2004: 14-41). Dejando al margen las recientes iniciativas impulsadas por el IVIMA en la Comunidad de Madrid, deben destacarse los casos de Extremadura, en España, e Inglaterra, en el conjunto de Europa.

En Extremadura la Ley 7/2009, de 17 de diciembre, sobre enajenación de viviendas de la Comunidad Autónoma de Extremadura (en adelante LEVPPE), que ha sustituido a la anterior Ley 2/1993, de 13 de diciembre, del mismo título, tiene como objeto "establecer el régimen jurídico aplicable a la enajenación de viviendas de promoción pública de la Comunidad Autónoma de Extremadura, regulando las condiciones y requisitos que deben cumplir los adjudicatarios de viviendas de promoción pública cedidas en arrendamiento, para acceder a la propiedad de las mismas" (art. 1 LEVPPE). Ambas normas parten de la inadecuada interpretación de lo establecido en el artículo 47 de la Constitución pues el derecho a acceder a una vivienda digna y

adecuada poco tiene que ver con el régimen de tenencia y, desde luego, no impone el acceso en propiedad. El caso es que dichas normas permitieron la enajenación de cualquier vivienda de promoción pública ocupada en arrendamiento a "los arrendatarios actuales de las mismas, siempre que cumplan con el requisito de estar al corriente en el pago de la rentas vencidas de la relación arrendaticia, así como en el resto de las obligaciones propias de la comunidad de vecinos en la que se integre la vivienda, y no tengan incoado expediente de desahucio por incumplimiento de sus obligaciones como inquilinos de viviendas de promoción pública" (art. 3 LEVPPE), bastando con que hayan estado cedidas en arrendamiento al menos cinco años (art. 2.2 LEVPPE). Además, prevén ayudas y estímulos para fomentar la enajenación de dicho parque de vivienda cuya permanencia en alquiler en tales condiciones puede considerarse efímera.

En Inglaterra el proceso de enajenación de las viviendas sociales en arrendamiento a favor de sus arrendatarios dio lugar a la conformación de un auténtico "right to buy" (derecho a comprar, opción de compra) a favor de éstos, especialmente a partir de 1980 (aunque existen precedentes desde finales del XIX, GUILLÉN NAVARRO, 2010: 75-83). El hecho es que, si bien las autoridades locales finalizaban la construcción de más viviendas sociales de las que enajenaban, tal tendencia se invirtió desde los primeros años ochenta (en 1982 se vendieron 201.025 viviendas y se construyeron 29.793, GUILLÉN NAVARRO, 2010: 80). La "Housing Act" de 1980 concreto el contenido del "right to buy" como el derecho del arrendatario de una casa propiedad de una autoridad local a comprarla, solo o conjuntamente con miembros de su familia que convivieran con él, después de tres años como arrendatario con importantes beneficios, tales como un descuento respecto al precio de mercado de hasta el cincuenta por ciento en función de su antigüedad como arrendatario, el derecho a solicitar el cien por cien de la hipoteca a la autoridad local o el de diferir la compra hasta dos años desde la fecha de ejercicio del derecho de compra si la hipoteca no alcanzaba la totalidad del valor de la vivienda (GUILLÉN NAVARRO, 2010: 80). Así configurado se entiende el éxito de la medida (como confirma el dato antes aportado de casi dos millones doscientas mil viviendas vendidas de 1989 a 2004), que ha sido reformada en varias ocasiones posteriormente.

2.2. Alojamientos para colectivos específicos

Los alojamientos para colectivos específicos aparecen configurados en el PEVR y en los planes autonómicos que los han hecho suyos como opción residencial intermedia entre la vivienda de alquiler y la residencia comunitaria. A partir de ahí la libertad del promotor y las administraciones implicadas para configurar la concreta oferta residencial es muy amplia definiendo el tipo de colectivos a los que se dirigen estos alojamientos y el programa de los mismos, semejante en ocasiones al de viviendas pequeñas pero dotado en todo caso de elementos comunes. Admite el PEVR que la promoción pueda ser pública o privada, que puedan edificarse sobre suelo al que la ordenación urbanística atribuya cualquier uso compatible con los destinos de estos alojamientos (a lo cual aludiré posteriormente) y establece unas características mínimas (formar parte de edificios o conjuntos edificatorios destinados en exclusiva a esta finalidad, superficie útil mínima de quince metros cuadrados por persona con un máximo de cuarenta y cinco metros cuadrados admitiendo que un máximo del veinticinco por ciento del total de los alojamientos de cada promoción pueda tener una superficie útil máxima de noventa metros cuadrados. A los solos efectos de financiación la superficie útil protegida destinada a servicios comunes o asistenciales de las personas alojadas no podrá exceder del treinta por ciento del total de la superficie útil de los alojamientos, con independencia de que la superficie real sea superior. Se admite también plazas de garaje vinculadas a los alojamientos (art. 35 PEVR)

De la normativa estatal resulta criticable, como ya he señalado, la notabilísima amplitud de los llamados colectivos específicos potencialmente destinatarios de estos alojamientos, especialmente vulnerables o no. Los alojamientos protegidos para colectivos especialmente vulnerables se destinarán a albergar a "personas con derecho a protección preferente a que se refieren las letras a), c), d), e), f), g), j), k), l) y m) del apartado 2 del artículo 1" PEVR, es decir, unidades familiares con ingresos que no excedan de 1,5 veces el IPREM, a efectos del acceso en alquiler a la vivienda, y de 2,5 veces el mismo indicador, a efectos del acceso en propiedad a la vivienda, jóvenes menores de 35 años, personas mayores de 65 años, mujeres víctimas de la violencia de género, víctimas del terrorismo, afectados por situaciones catastróficas, personas dependientes o con discapacidad oficialmente

reconocida y las familias que tengan a su cargo, personas separadas o divorciadas, al corriente del pago de pensiones alimenticias y compensatorias, en su caso, personas sin hogar o procedentes de operaciones de erradicación del chabolismo y "otros colectivos en situación o riesgo de exclusión social determinados por las Comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla".

Dejando al margen la amplia cláusula final y ciñéndome al caso aragonés, el segundo y tercer colectivo (menores de 35 y mayores de 65 años) suma casi el sesenta por ciento de la población aragonesa o el cuarenta y cinco por ciento si se excluye a los menores de quince años (en los Fueros aragoneses los catorce años determinaban la mayoría de edad, circunstancia que motiva el art. 7 del Código de Derecho Foral de Aragón aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2011, de 20 de mayo, a la hora de regular su capacidad de obrar). Tan amplia definición de los colectivos específicos especialmente vulnerables no colma la ambición protectora del plan, que admite alojamientos protegidos para personas relacionadas con la comunidad universitaria, o investigadores y científicos (art. 35.2 PEVR).

Dados los colectivos que normalmente resultan destinatarios de esta modalidad de alojamiento puede ocurrir que se solapen con las tradicionales residencias dirigidas a grupos sociales como los ancianos, minusválidos u otros, que cuentan con regímenes específicos establecidos por la normativa de servicios sociales. A mi juicio, en tal caso resulta prevalente la normativa especial, la de servicios sociales, y en ningún caso cabe esgrimir el régimen de fomento de los alojamientos para colectivos específicos con objeto de eludirla. No obstante, de resultar compatible, puede proporcionar interesantes fórmulas de financiación adicional de los servicios sociales.

Las peculiares características de estos alojamientos pueden plantear cierta problemática urbanística. Su asimilación urbanística a las residencias comunitarias hace compatible su implantación en suelos de uso terciario o, incluso, utilizando restos de edificabilidad en parcelas de uso residencial con la densidad agotada. Dependerá en todo caso del planeamiento municipal, salvo que expresamente la normativa autonómica urbanística o de vivienda previese esta posibilidad con carácter

general. A la inversa, puede plantear problemas urbanísticos al laminar otros usos terciarios cuando éstos pudieran resultar menos rentables o, en caso de saturación comercial, antieconómicos.

Por lo demás, también genera incertidumbre el régimen jurídico aplicable a los contratos que suscriban los ocupantes de los alojamientos protegidos, especialmente cuando tengan un fuerte componente social y carácter necesariamente temporal, dado que "se considera arrendamiento de vivienda aquel arrendamiento que recaer sobre una edificación habitable cuyo destino primordial sea satisfacer la necesidad permanente de vivienda del arrendatario" (art. 2.1 Ley 29/1994, de 29 de noviembre, de arrendamientos urbanos, en adelante LAU) dado que "se considera arrendamiento para uso distinto del de vivienda, aquel arrendamiento que cayendo sobre una edificación tenga como destino primordial uno distinto del establecido en el artículo anterior" (art. 3.1 LAU). Quedan claramente excluidos del régimen de la LAU los alojamientos protegidos destinados a albergar a personas relacionadas con la comunidad universitaria, o investigadores y científicos (art. 35.2 PEVR). Conforme a la legislación de arrendamientos urbanos, "el uso de las viviendas universitarias, cuando éstas hayan sido calificadas expresamente como tales por la propia Universidad propietaria o responsable de las mismas, que sean asignadas a los alumnos matriculados en la correspondiente Universidad y al personal docente y de administración y servicios dependiente de aquélla, por razón del vínculo que se establece entre cada uno de ellos y la Universidad respectiva, a la que corresponderá en cada caso el establecimiento de las normas a que se someterá su uso" [art. 5.d) LAU].

2.3. Alojamientos dotacionales

Los alojamientos dotacionales responden a un planteamiento que configura la vivienda en alquiler como una dotación más vinculada a los nuevos desarrollos urbanísticos. Pudiera decirse que, desde esta lógica, tan social y dotacional puede considerarse una oferta residencial estable y asequible que garantice la posibilidad de emancipación de los jóvenes como la residencia destinada a satisfacer las necesidades residenciales asistidas de los ancianos. En todo caso, las dificultades o el apuntado reflujo de la promoción pública de vivienda social ha empujado a diversos legisladores autonómicos a imponer como una dotación más la

reserva de suelo para vivienda de alquiler. Comentaré los casos vasco, catalán y aragonés.

En Euskadi los alojamientos dotacionales fueron creados por la Ley 2/2006, de --, de suelo y urbanismo (en adelante LSUEu). Se trata de alojamientos sociales transitorios para colectivos especialmente necesitados que se construirán en los terrenos específicamente calificados para tal fin como equipamiento comunitario (art. 17.2 LSUEu) o, en suelo urbano consolidado, en cualesquiera parcelas de equipamiento comunitario siempre que se acredite la disponibilidad de parcelas de equipamiento comunitario suficientes para atender las necesidades existentes (art. 17.2 LSUEu). Dado el carácter dotacional de dichos terrenos se obtienen por cesión obligatoria y gratuita (art. 17.3 LSUEu). Es obligatoria la reserva y calificación en todos los municipios con población igual o superior a veinte mil habitantes dentro de los estándares legales (art. 81 y 17.1 LSUEu) y la cesión tendrá lugar a la administración autonómica (setenta y cinco por ciento) y al municipio (veinticinco por ciento) (art. 81.3 LSUEu). Estos alojamientos serán en todo caso de titularidad pública, se ocuparán por sus usuarios con carácter temporal mediante cualquier fórmula admitida en derecho, y tendrán el carácter inalienable propio de su condición dotacional (disposición adicional noventa LSUEu).

Las viviendas dotacionales públicas catalanas están reguladas en los artículos 34.3, 57.5, 58.1.g) y 65.3 del texto refundido de la Ley de Urbanismo aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto (en adelante LUC) y en el artículo 18 LDVC. El sistema de viviendas dotacionales públicas aparece como una posible determinación de planeamiento, voluntaria por tanto e incluida en la memoria social del plan, y comprende las actuaciones públicas de vivienda, siempre sobre suelos públicos (art. 18.2 LDVC), destinadas a satisfacer los requerimientos temporales de colectivos de personas con necesidades de asistencia o de emancipación justificadas en políticas sociales previamente definidas (art. 34.3 LUC). Este sistema no computa a efectos del cumplimiento de los porcentajes mínimos de reserva de suelo para vivienda protegida ni, lógicamente, como techo residencial para el cálculo de dichas reservas o, con objeto de no generar más cargas, para calcular las reservas para zonas verdes, espacios libres y equipamientos (art. 57.5 LUC). Por lo demás, el planeamiento

municipal podrá prever el sistema de viviendas dotacionales públicas en sustitución total o parcial de la reserva de equipamientos, cuando se acredite que no es preciso destinarla a equipamientos públicos [arts. 58.1.g) y 65.3 LUC]. Estas viviendas pueden promoverse como protegidas en régimen de alquiler, directamente o a través del derecho de superficie y o concesión administrativa (art. 18.5 y 6 LDVC).

En Aragón, finalmente, los alojamientos dotacionales, denominados sistema autonómico de vivienda social en alquiler, han sido introducidos en el artículo 54.3 de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón (en adelante LUA). Se trata de viviendas destinadas a residencia en régimen de alquiler para personas con necesidades de asistencia residencial o de emancipación, garantizando en todo caso la titularidad pública del suelo y la recuperación por la administración de la plena posesión del mismo y de la edificación que soporte en plazo no superior a cuarenta años. Podrán ser viviendas protegidas de promoción pública o privada siempre en régimen de alquiler con el régimen que establezcan los planes de vivienda sin que en ningún caso resulte admisible el alquiler con opción de compra. La reserva es obligatoria en todos los municipios obligados a realizar reservas para vivienda protegida, entre los cuales se distingue a las capitales de provincia, que reservarán dos metros cuadrados por habitante equivalente, de los restantes, que deberán reservar un metro cuadrado y medio por habitante. La edificabilidad correspondiente al sistema autonómico de vivienda social en alquiler será coherente con la del entorno en que se ubique, tendrá la condición de dotacional pública, no se considera lucrativa ni se computa para el cálculo del aprovechamiento medio, a efectos de densidad o como reserva de suelo para vivienda protegida. A diferencia de lo que ocurre en Cataluña, donde se admite que se ubique en suelos de equipamiento comunitario para otros fines, tal posibilidad no existe en Aragón, máxime cuando si éste se cede a los municipios, el sistema de vivienda social en alquiler se cede a la administración autonómica.

2.4. Copropiedad público-privada

La copropiedad público-privada de la vivienda protegida puede considerarse, a mi juicio, una iniciativa dirigida a paliar el impacto de la crisis financiera sobre la capacidad de acceso de los ciudadanos a la vivienda protegida. En la formulación catalana se

trata, en términos muy simples, de que la administración autonómica retenga temporalmente el veinte por ciento de la propiedad de la vivienda financiando sin intereses su adquisición por el propietario del resto de la misma. No es muy diferente la finalidad perseguida a la que trata de alcanzar el alquiler con opción de compra, que difiere la compraventa a un momento futuro y permite al arrendatario capitalizar la entrada mediante una parte de las rentas pagadas.

En todo caso, en el actual contexto de crisis la cuestión no deja de plantear serios problemas presupuestarios dada la senda de reducción del déficit público y el endeudamiento por otro lado. No quiere con ello decirse que esta propuesta resulte inviable, pero sí que no lo será sin un adecuado análisis de sus presupuestos financieros y sus costes. Y es que al final parece tratarse fundamentalmente de afrontar el problema de financiación, logrando que la administración actúe como financiadora del acceso a la parte de propiedad no financiada por el sistema financiero. No deja de recordar en cierto modo el contrato de acceso diferido a la propiedad regulado en la legislación supletoria estatal como aquél en que "se transfiere al cesionario la posesión de la vivienda conservando el cedente su dominio hasta tanto aquél le haya satisfecho la totalidad de las cantidades a qué esté obligado" (art. 132 del reglamento para la aplicación de la Ley sobre viviendas de protección oficial, texto refundido aprobado por Decretos 2131/1963, de 24 de julio, y 3964/1964, de 3 de diciembre, aprobado mediante Decreto 2114/1968, de 24 de julio).

2.5. Derecho de superficie

Ya la Ley del Suelo de 1956 reguló el derecho de superficie como técnica al servicio de la acción urbanística pública y privada. Así, estableció que tanto el Estado como las entidades locales y urbanísticas especiales o los particulares, podían constituir el derecho de superficie en terrenos de su propiedad con destino a la construcción de viviendas, servicios complementarios, instalaciones industriales y comerciales y otras edificaciones determinadas en los planes de ordenación. Hoy, la más reciente legislación estatal de suelo ha vuelto a afrontar la regulación del derecho de superficie como instrumento para lograr el mantenimiento de la titularidad pública del suelo compatible con su edificación y destino efectivo a los fines de los patrimonios públicos de suelo.

La constitución del derecho de superficie, que atribuye al superficiario la facultad de realizar construcciones o edificaciones en la rasante y en el vuelo y el subsuelo de una finca ajena manteniendo la propiedad temporal de las construcciones o edificaciones realizadas, deberá formalizarse en todo caso en escritura pública y, como requisito constitutivo, inscribirse en el Registro de la Propiedad. También puede constituirse derecho de superficie sobre construcciones o edificaciones ya realizadas o sobre viviendas, locales o elementos privativos de construcciones o edificaciones, atribuyendo al superficiario la propiedad temporal de las mismas, sin perjuicio de la propiedad separada del titular del suelo. Podrá preverse contraprestación en favor del titular del suelo y el plazo máximo no podrá exceder de noventa y nueve años.

El derecho de superficie es susceptible de transmisión y gravamen con las limitaciones fijadas al constituirlo. Cuando las características de la construcción o edificación lo permitan podrá constituir la propiedad superficiaria en régimen de propiedad horizontal con separación del terreno correspondiente al propietario, y podrá transmitir y gravar como fincas independientes las viviendas, los locales y los elementos privativos de la propiedad horizontal, durante el plazo del derecho de superficie, sin necesidad del consentimiento del propietario del suelo. Cabe la posibilidad de que al constituir el derecho de superficie se incluyan cláusulas y pactos sobre derechos de tanteo, retracto y retroventa a favor del propietario del suelo para los casos de transmisión del derecho de superficie.

El propietario del suelo, que lo será también del subsuelo, podrá transmitir y gravar su derecho con separación del derecho del superficiario y sin necesidad de su consentimiento. El derecho de superficie se extingue por el incumplimiento del plazo de edificación previsto en el título constitutivo y, en todo caso, por el transcurso del plazo de duración del derecho. Extinguido por el transcurso del plazo el derecho de superficie, el propietario del suelo hace suyo lo edificado, sin abonar indemnización alguna salvo que se hubiesen pactado normas sobre liquidación del derecho de superficie, y con él se extinguen igualmente cualesquiera derechos reales o personales impuestos por el superficiario y el propietario del suelo adquiere la propiedad de lo edificado sin necesidad de satisfacer indemnización alguna.

La adjudicación de vivienda protegida en régimen de derecho de superficie cuenta con diversos antecedentes en el ámbito inmobiliario. Aun cuando el origen y razones de la venta del derecho de superficie resulten obviamente diferentes, en centros de esquí y montaña promovidos a finales de los años sesenta y setenta sobre montes públicos fue relativamente habitual la promoción y comercialización de apartamentos en derecho de superficie. En el ámbito de la vivienda protegida la adjudicación en régimen de derecho de superficie en España tuvo lugar hasta hace no mucho tiempo en el País Vasco, si bien el actual Gobierno vasco ha desistido de esta fórmula de adjudicación, que garantiza el mantenimiento actual del suelo y futuro de la vivienda en mano pública, al ofertar a los adjudicatarios la consolidación de la plena propiedad mediante la adquisición del suelo. El proceso es similar, por lo demás, al que está ocurriendo en los centros de esquí y montaña, donde ya se está estudiando o avanzando en la oferta de consolidación del dominio a los titulares de la edificación.

El primer proceso de liquidación de suelo con superficiarios titulares de vivienda protegida se inició mediante Orden de 21 de julio de 2010, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes. Conforme a la misma se admitió la compra del suelo de viviendas en derecho de superficie por parte de las personas titulares de viviendas de protección oficial de régimen general y de régimen especial con calificación temporal adjudicadas en compra, edificadas en derecho de superficie y calificadas provisionalmente con anterioridad al 1 de enero de 2003, excluidas las destinadas a los realojos efectuados al amparo del Decreto 315/2002, de 30 de diciembre, sobre régimen de viviendas de protección oficial y medidas financieras en materia de vivienda y suelo, que simultáneamente soliciten la calificación permanente de las mismas y cuyos ingresos no superen los límites previstos en la propia Orden. También pudieron hacerlo los titulares de los locales comerciales y anejos no vinculados existentes en las comunidades de propietarios de esas viviendas. Más recientemente, el Gobierno vasco ha autorizado la compra del suelo por parte de los titulares de viviendas de protección oficial con calificación permanente y adjudicadas en compra en derecho de superficie. Podrán solicitar la compra del suelo desde el 1 de junio hasta el 30 de julio de 2011. Si la primera fase afectó

potencialmente a 13.193 viviendas, locales comerciales y anejos, de los cuales consolidaron la plena propiedad 3.621, la segunda comprende un máximo de 6.803. Al igual que ocurrió en Inglaterra con el analizado "right to buy", el derecho a consolidar el pleno dominio se ve favorecido por una valoración a la baja del suelo y la concesión de financiación y facilidades de pago a los superficiarios que deseen consolidar el pleno dominio.

La experiencia vasca previa a la privatización del suelo produjo un cierto impulso en la incorporación del derecho de superficie a la normativa urbanística y de vivienda. Junto al desarrollo de la normativa estatal de suelo en el sentido ya expuesto, normas como la LMVA o la LDVC han asumido los planteamientos de la normativa vasca, que, sin embargo, no se han llevado a la práctica, donde continúa impulsándose la vivienda en plena propiedad o, a lo sumo, en arrendamiento.

3. Acceso y régimen de tenencia de la vivienda y sistema financiero

El enorme impacto de la crisis ha puesto de manifiesto la enorme incidencia que la financiación tiene respecto del acceso a la vivienda y las formas de tenencia. Si en los momentos álgidos del último ciclo inmobiliario resultó evidente la laxitud de las valoraciones de riesgo y de la capacidad de pago de los solicitantes de financiación, tanto promotores como adquirentes, hoy la rigidez en la valoración de los riesgos está impidiendo el inicio de nuevas promociones, en ocasiones por la elevada repercusión de suelo que se verían obligadas a soportar y que las coloca fuera de mercado, y dificultando la adquisición de viviendas construidas por la falta de solvencia de los posibles adquirentes.

El auge de formas de tenencia alternativas, que difieren el acceso a la plena propiedad de las viviendas, se explica en gran medida por las dificultades para obtener financiación que permita su adquisición. El arrendamiento con opción de compra o promesa de venta o fórmulas propuestas desde la administración como la copropiedad público-privada, así como la dinamización de la promoción en cooperativa o comunidad de bienes, en las que puede valorarse la solvencia de los futuros titulares de las viviendas ab initio no son sino respuestas a la restrictiva actitud de las entidades financieras que, tratando de resolver sus propios problemas, retienen para sí mismas una parte de su liquidez y tratar de evitar o prevenir contraer nuevos riesgos que les pudiesen obligar a realizar nuevas provisiones.

La restricción del crédito promotor o adquirente, en definitiva, puede acarrear graves riesgos y determinar el fracaso de los planes estatales y autonómicos de vivienda. Precisamente por ello el proceso de gestación y puesta en marcha del PEVR, probablemente ponderando las graves dificultades de los sectores financiero e inmobiliario, estuvo sometido a graves tensiones entre el Ministerio de Vivienda y las Comunidades Autónomas, por un lado, y las entidades de crédito, por otro. Las rigurosas condiciones de los préstamos convenidos en el artículo 12 PEVR, con un reducido diferencial de sesenta y cinco puntos básicos sobre el euribor a doce meses publicado por el Banco de España en el BOE el mes anterior al de la fecha de formalización del préstamo y sin comisiones de ningún tipo (teniendo en cuenta que no lo son las eventuales compensaciones por amortización anticipada conforme a la Ley 41/2007, de 7 de diciembre, que modifica la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de regulación del mercado hipotecario) explican las resistencias de las entidades de crédito, cuya autonomía para juzgar la solvencia de sus clientes pretendía condicionar, una vez más, el Ministerio de Vivienda.

Tal propósito, que debe calificarse de frustrado, inspiró la regulación de los convenios de colaboración con las entidades de crédito (artículo 18 PEVR). Las entidades de crédito, en el marco del PEVR, ostentan la condición de entidades colaboradoras a los efectos de lo establecido en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, por lo que han de ser seleccionadas conforme al procedimiento y criterios establecidos al efecto (artículo 18.1 PEVR). En los convenios que se formalicen se garantizará una oferta suficiente de préstamos convenios y la gestión del pago de la subsidiación de dichos préstamos y de la ayuda estatal directa a la entrada a los prestatarios a los que correspondan dichas ayudas financieras, tradicionales en la normativa estatal y presentes ya en la vieja normativa supletoria (artículos 5 del Real Decreto-Ley 31/1978 y 23 a 25 y 30 del Real Decreto 3148/1978).

La interpretación de la apuntada previsión, reforzada por las reglas establecidas en el propio PEVR atinentes al "incumplimiento grave o reiterado de las obligaciones establecidas en el convenio" y sobre rescisión unilateral por el Ministerio de Vivienda en caso de "insuficiencia significativa de la financiación concedida por las EECC a las actuaciones protegidas del Plan" estuvo en la base, primero, del llamativo Acuerdo de Consejo de Ministros de 14 de mayo de

2009, por el que se revisan y modifican los tipos de interés efectivos anuales vigentes para los préstamos cualificados concedidos en el marco de los Programas 1994 (Plan de Vivienda 1992-1995), Programa 1997 (Plan de Vivienda 1996-1999), Plan de Vivienda 2002-2005 y Plan de Vivienda 2005-2008, así como se modifican algunas de las características generales de los préstamos convenidos del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012; y de la sustancial modificación de las condiciones financieras de los préstamos cualificados realizada mediante Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre, que fue por cierto anunciada meses antes con un grave efecto desincentivador de la concesión de financiación por las entidades de crédito al conocer la mejora a su favor de las condiciones de financiación.

IV. Registros de solicitantes, formas de tenencia y procedimientos de adjudicación

1. Requisitos generales de acceso

Regulada la vivienda protegida como cauce de acceso a la vivienda con precios o rentas limitados, resulta lógica la limitación de quiénes pueden acceder a las mismas como adquirentes, adjudicatarios o inquilinos. Tradicionalmente, los planes de vivienda venían estableciendo limitaciones referidas a ingresos familiares máximos para cada una de las tipologías de vivienda protegida que regulaban. No es diferente la posición del PEVR, que establece umbrales de ingresos familiares, computados en la forma establecida en su artículo 4, para concretar los colectivos que pueden acceder a cada tipo de vivienda protegida.

Son colectivos muy amplios, lo cual pudiera plantear problemas desde la perspectiva europea, por la exigida contención en cuanto a los colectivos destinatarios de las políticas de vivienda social. Así, podrán acceder a viviendas protegidas para venta, alquiler o alquiler con opción de compra de régimen especial, general o concertado, respectivamente, las familias cuyos ingresos no excedan de dos veces y media, cuatro veces y media y seis veces y media el indicador público de renta a efectos múltiples [artículo 3.1.d) PEVR]. Sin embargo, aun cuando el PEVR no utilice técnicamente el concepto de necesidad de vivienda que sí aparece en los ordenamientos vasco, aragonés o catalán, a la tradicional exigencia ya señalada, condicionante del acceso a las ayudas y financiación estatal, se añaden hoy nuevas

exigencias que, a la postre, implican que la familia en cuestión no dispone de otra vivienda que pueda satisfacer sus necesidades habitacionales. No se trata ya, por tanto, únicamente financiar la adquisición o arrendamiento de la vivienda. La normativa estatal asume el planteamiento de varios ordenamientos autonómicos que condicionan el acceso mismo a la vivienda protegida a la concurrencia de determinados requisitos.

Sobre tal base, el artículo 3.1 PEVR establece que los demandantes de viviendas y financiación acogidas al PEVR, deberán reunir las siguientes condiciones generales, sin perjuicio de las que puedan establecer adicionalmente las Comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla:

- a) No ser titulares del pleno dominio o de un derecho real de uso o de disfrute sobre alguna vivienda sujeta a protección pública en España, salvo que la vivienda resulte sobrevenidamente inadecuada para sus circunstancias personales o familiares, y siempre que se garantice que no poseen simultáneamente más de una vivienda protegida. Tampoco podrán ser titulares de una vivienda libre, salvo que hayan sido privados de su uso por causas no imputables a los interesados, o cuando el valor de la vivienda, o del derecho del interesado sobre la misma, determinado de acuerdo con la normativa del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, exceda del 40 por ciento del precio de la vivienda que se pretende adquirir. Este valor se elevará al 60 por ciento en los supuestos a los que se refieren las letras d), e), f), h), i), j) y k), del apartado 2 del artículo 1. Si la normativa propia de las Comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla así lo dispone, los demandantes habrán de aportar una certificación catastral descriptiva y gráfica de que no reúnen la condición de titulares de inmuebles en todo el territorio de régimen común.

El PEVR incorpora así el concepto novedoso de necesidad de vivienda originario de la normativa vasca (actualmente Orden de 16 de abril de 2008, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, sobre circunstancias de necesidad de vivienda) y, en territorio del plan, aragonesa. De ahí ha pasado a otras Comunidades Autónomas, que lo han hecho suyo como criterio condicionante del acceso a vivienda protegida. Así, podrán acceder a vivienda protegida quienes no dispongan de vivienda o cuando, teniéndola en alguno de los títulos

establecidos, no resulte adecuada para dar respuesta a las necesidades de la unidad de convivencia. Nótese que no se trata ya únicamente de condicionar el acceso a la financiación o las ayudas estatales. El PEVR da un paso definitivo al condicionar el acceso mismo a la vivienda.

Con todo, la exigencia de la normativa estatal, que debiera limitarse a los efectos de financiación, es más laxa que la de diversas normas autonómicas, especialmente la vasca, aragonesa o catalana. Así, en Cataluña para acceder a la vivienda protegida se exige acreditación de la necesidad de vivienda, que existirá si los solicitantes, o los miembros de la unidad de convivencia, no disponen de una forma efectiva de una vivienda adecuada en propiedad, con derecho de superficie o usufructo, o bien si su patrimonio no les permite acceder a una, así como en determinados supuestos que la LDVC esboza y remite a desarrollo reglamentario (art. 95.4 LDVC, desarrollado en este punto por el art. 8 del Decreto 106/2009, de 19 de mayo, por el que se regulan el Registro de Solicitantes de Viviendas con Protección Oficial de Cataluña y los procedimientos de adjudicación de las viviendas con protección oficial). Pero, además, "los propietarios de viviendas con protección oficial no pueden adquirir otras viviendas, aunque no las destinen a residencia habitual o permanente", aunque existan excepciones (art. 81.4 y 5 LDVC).

En territorio del plan el antecedente inmediato de la norma catalana, que la inspira, es el artículo 21 LMVA (desarrollado hoy con defectuosa técnica normativa en el art. 21 del Reglamento del registro de solicitantes de vivienda protegida y de adjudicación de viviendas protegidas de Aragón), que exige para ser inscrito en el registro y, consecuentemente, para acceder a vivienda protegida de Aragón "tener necesidad de vivienda. No existirá necesidad de vivienda cuando alguno de los miembros de la unidad de convivencia tenga a su disposición una vivienda adecuada para dicha unidad en propiedad, derecho de superficie o usufructo en la fecha de solicitud de la inscripción en el Registro. El Gobierno establecerá los supuestos en los que la vivienda no resulta adecuada para la unidad de convivencia o se presume que no está a su disposición".

Más recientemente, en la otra Comunidad Autónoma ajena al Plan estatal, la Comunidad Foral de Navarra, se ha regulado

exhaustivamente la necesidad de vivienda como requisito de acceso a la vivienda protegida (arts. 17, 24 y 25 de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra, LDVN, desarrollados por el Decreto Foral 25/2011, de 28 de marzo, por el que se regula el censo de solicitantes de vivienda protegida). De la normativa navarra interesa destacar otro avance en el camino para garantizar la necesidad de vivienda como requisito de acceso a vivienda protegida. El artículo 9 del Decreto Foral 25/2011, antes citado, establece la imposibilidad de acceder al censo de solicitantes o a vivienda protegida en Navarra de quienes hayan transmitido el dominio o un derecho real de uso o disfrute sobre alguna otra vivienda o parte alícuota de la misma en los últimos cinco años, excepto cuando la transmisión no haya generado ingresos superiores a 90.000 euros conforme al concepto y forma de cálculo previstos en dicha norma, muy exhaustiva.

- b) Estar inscrito en un registro público de demandantes, creado y gestionado de conformidad con lo que disponga la normativa de las Comunidades y ciudades autónomas. Sobre esta cuestión volveré más adelante.
- c) Disponer de los ingresos familiares mínimos que exijan, en su caso, las Comunidades y ciudades autónomas, y no superar los ingresos familiares máximos establecidos en cada programa del PEVR, respecto a las ayudas financieras estatales, y respecto del tipo de viviendas protegidas. Desde este punto de vista los ingresos familiares máximos de los adquirentes e inquilinos de las viviendas protegidas de régimen especial, general y concertado no podrán ser superiores respectivamente a dos veces y media, cuatro veces y media y seis veces y media el indicador público de rentas de efectos múltiples.
- e) Que la actuación para la que se solicita financiación haya sido calificada como protegida, por las Comunidades y ciudades autónomas conforme al PEVR.
- f) No haber obtenido ayudas financieras ni préstamo convenido para el mismo tipo de actuación, al amparo de planes estatales o autonómicos de vivienda, durante los diez años anteriores a la solicitud actual. Se entenderá que se ha obtenido préstamo convenido cuando el mismo haya sido formalizado. Y que se han obtenido ayudas financieras, cuando se haya expedido la resolución administrativa reconociendo el derecho a las

mismas. Las Comunidades y ciudades autónomas podrán establecer excepciones a esta norma, en supuestos en los que la nueva solicitud de financiación responda a motivos suficientemente fundamentados. En todo caso, la obtención de nueva financiación requerirá la cancelación previa o simultánea del préstamo anteriormente obtenido, y la devolución de las ayudas financieras percibidas.

La constatación del radical cambio introducido en este tema por el vigente PEVR se desprende con claridad de lo previsto en su artículo 3.2, conforme al cual "las condiciones incluidas en el apartado 1 deberán cumplirse en el momento que determine la normativa propia de las Comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla o, en su defecto, cuando el interesado se inscriba en el registro de demandantes, sin perjuicio de que pueda comprobarse nuevamente en el momento de la adjudicación de la vivienda o de la solicitud de las ayudas". Así pues, hay dos momentos en los cuales ha de comprobarse la idoneidad de la familia o, genéricamente, del demandante de vivienda protegida. En primer lugar, así deberá acreditarse al inscribirse en el registro, al menos, y posteriormente, de nuevo, al adjudicarse la vivienda o solicitarse las ayudas. Únicamente se excepcionan de la regulación expuesta, sin perjuicio del establecimiento de condiciones específicas, los adquirentes de su primera vivienda en propiedad, los inquilinos acogidos a los supuestos de cesión temporal establecidos en el PEVR, los inquilinos incluidos en programas de alojamientos para colectivos especialmente vulnerables y otros colectivos específicos y los solicitantes de ayudas para actuaciones de rehabilitación (artículo 3.3 PEVR).

Este requisito y el doble control están vigentes desde 2004 en la Comunidad Autónoma de Aragón una vez se pusieron en práctica las previsiones de la LMVA sobre el registro de solicitantes de vivienda protegida y adjudicación de viviendas protegidas de Aragón.

2. Registros de solicitantes

Los registros administrativos para gestionar el parque de vivienda social se generalizaron en España a raíz de lo establecido en el artículo 13.7 y la disposición transitoria octava del Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda. El precepto citado previó que "la venta y adjudicación de las viviendas acogidas a este Real Decreto habrá de efectuarse a demandantes inscritos en los

registros públicos previstos al efecto por las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, según los procedimientos que éstas regulen, que, en todo caso, deberán garantizar los principios de igualdad, publicidad, concurrencia, así como eliminar cualquier tipo de fraude en las primeras y posteriores transmisiones”, admitiendo no obstante que “los convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla [...] podrán prever otros procedimientos, que garanticen los principios citados [...]. Por su parte, la disposición transitoria octava precisó que “los registros públicos de demandantes a los que se refiere este Real Decreto o los procedimientos análogos de los que se dará cuenta a las Comisiones Bilaterales de Seguimiento, deberán haberse puesto en funcionamiento en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor del presente Real Decreto. Hasta ese momento, la venta y adjudicación de las viviendas en primera y posteriores transmisiones se regulará por lo que disponga la normativa propia de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla”. La exigencia de registros de demandantes fue reforzada por el artículo 5.1.d) PEVR al establecer taxativamente que “la venta y adjudicación de las viviendas sólo podrá efectuarse a demandantes inscritos en los registros públicos previstos al efecto por las Comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición transitoria sexta”.

Los registros impulsados por el Plan estatal 2005-2008 contaban con diversos precedentes europeos (Paris 1990; Munich 2001; Cantón de Ginebra 1997; Edimburgo 2003 en el marco de la iniciativa escocesa del “national framework for common housing registers”) y españoles (País Vasco, 1997; Aragón 2004; municipio de Madrid 2005; San Sebastián 2004) (CARRERAS, 2009). Si los precedentes europeos se caracterizan por su vocación a la gestión del parque de vivienda social en alquiler, los españoles tienen en común su vocación general, omnicompreensiva de todas las tipologías de vivienda protegida, social o no, y su vinculación a los procedimientos de adjudicación, inicialmente al menos.

La creación de los registros de solicitantes o demandantes de vivienda y la intervención administrativa sobre los procesos de adjudicación amplía notablemente el ámbito de actuación de la administración competente en materia de vivienda, tradicionalmente centrada en la gestión de ayudas y subvenciones públicas. Los registros de solicitantes o demandantes se han limitado a la vivienda

protegida, sin constituir bases estadísticas omnicomprensivas de toda la demanda residencial. Algún autor, vinculando la ampliación del ámbito de los registros a la vivienda libre a las medidas de estímulo del sector inmobiliario y del cooperativismo, formula tal propuesta vinculándola incluso al derecho a la vivienda y a la subordinación de las decisiones de clasificación de suelo al mismo según la más reciente normativa estatal de suelo y configurándola, sin precisión técnica a mi juicio, como servicio público (CABRAL, 2009:53-54).

En todo caso, la gestión de los registros de solicitantes de vivienda genera un incremento sustancial de la carga de trabajo y, por ello, resulta indispensable canalizar las demandas ciudadanas de acción administrativa explotando nuevas tecnologías, creando nuevas estructuras multicanal de atención al ciudadano e implantando procesos de administración electrónica. Han de gestionarse solicitudes de inscripción, de cancelación, de modificación, procesos de adjudicación pública o privada, por promotores o cooperativas o entidades análogas, autorizaciones variadas para la aplicación de procedimientos especiales, bajas, caducidades, renunciaciones, etc. En suma, la creación de ese nuevo ámbito de intervención pública, de gestión del nuevo servicio de interés general en materia de vivienda al que he aludido al inicio de este trabajo, exige poner en marcha sistemas eficaces y novedosos que permitan canalizar las relaciones de la administración con los ciudadanos y empresas afectados.

En Aragón lo anterior se resolvió mediante la creación del registro de solicitantes de vivienda protegida de Aragón y el servicio administrativo de gestión de demanda de vivienda, integrado en la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación a lo largo de los años 2004 y 2005 (arts. 20 a 23 LMVA y 10 a 24 RRSVP). El registro de solicitantes de vivienda protegida de Aragón está en funcionamiento desde el año 2004 y los procedimientos de adjudicación bajo control público desde mediados de 2005 sin que se hayan producido distorsiones relevantes en los procesos de promoción de vivienda protegida. Lo que sí ha producido el sistema, en conjunción con los derechos de adquisición preferente a favor de la administración, es la erradicación de prácticas anteriores como la percepción de sobrepuestos ilegales y fiscalmente opacos o la adjudicación de una o varias viviendas a personas que no tenían necesidad de vivienda. Resulta conveniente destacar que la articulación jurídica del registro aragonés se realizó en paralelo con el diseño de las herramientas informáticas y de los sistemas de atención multicanal para garantizar

un adecuado funcionamiento desde el primer momento, esencial dadas las expectativas generadas. El sistema de relación con el ciudadano se despliega por las tres provincias aragonesas y se basa en oficinas de atención presencial con cita previa, una página web transaccional en la que se implantan de manera progresiva procesos de administración electrónica (inscripción, modificación) y un centro de atención de llamadas a través del cual el ciudadano puede realizar sus gestiones, incluida la cita previa para las oficinas presenciales o la cumplimentación de solicitudes, sin necesidad de desplazarse físicamente a centros administrativos.

Los objetivos fundamentales del registro de solicitantes de vivienda protegida de Aragón fueron dos. En primer lugar, debía servir para conocer y evaluar dinámicamente la demanda de vivienda protegida y su distribución en Aragón para hacer posible el diseño de políticas de vivienda protegida más realistas y adecuadas a las necesidades de los aragoneses. En segundo lugar, el registro había de ser un instrumento básico para facilitar la intervención y control públicos del mercado de vivienda protegida y del cumplimiento de la normativa en la materia. En particular, el Registro es herramienta esencial para articular los procedimientos de acceso a la vivienda protegida a través de cualquier vía (promoción pública, promoción privada concertada o convenida, resto de promoción privada, autopromoción individual o en cooperativa o entidad análoga, segundas transmisiones). Como resultado de todo ello la administración autonómica cuenta hoy con una base de datos de valor inestimable para el diseño e impulso de las políticas públicas de vivienda, una base en la que no sólo está recogida la demanda, sino también la oferta, los promotores o gestores, las promociones impulsadas y muchos otros datos, como la evolución de las titularidades de las viviendas protegidas existentes, datos objeto del máximo nivel de protección desde la perspectiva de la normativa de protección de datos.

Hoy día, merced al impulso proporcionado por los Planes estatales 2005-2008 y 2009-2011, los registros de solicitantes han sido regulados en todas las Comunidades autónomas. Sin embargo, aun cuando tengan en común la necesidad de inscripción de los ciudadanos que deseen acceder a viviendas financiadas por los planes estatales, existe una notable diversidad entre los objetivos y régimen jurídico de los diferentes registros, aunque todos ellos comparten junto a lo anterior la finalidad de proporcionar datos ciertos de

demanda y de utilizar éstos para diseñar y aplicar las políticas de vivienda protegida. A partir de ahí comienza la diversidad, pues frente a lo que ocurre en los primeros registros, el vasco y el aragonés especialmente, que sirven también de soporte para realizar o controlar los procesos de adjudicación de viviendas garantizando la participación de los interesados que cumplan requisitos en cada momento, existen otros que no han seguido el modelo anterior, ya sea porque limitan el control público de la adjudicación a las viviendas de promoción pública, ya porque no existe control público alguno sobre la adjudicación excepto la necesidad de inscripción. Pueden pues identificarse tres modelos de aplicación del sistema de registro de demandantes o solicitantes de vivienda:

- a) Modelo que vincula a la existencia del registro procedimientos de adjudicación bajo control público en la mayoría de modalidades de promoción. Es el caso de Asturias, con la salvedad de las cooperativas; Andalucía, aunque se trate de un registro de ámbito municipal; Aragón, junto al de Euskadi, referencia española de este modelo;

Andalucía. *Orden de 1 de julio de 2009, de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio, por la que se regula la selección de los adjudicatarios de viviendas protegidas a través de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Viviendas Protegidas en la Comunidad Autónoma de Andalucía.*

Aragón. *LMVA. Decreto 211/2008, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del registro de solicitantes de vivienda protegida y de adjudicación de viviendas protegidas de Aragón (deroga el Decreto 80/2004, de 13 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del registro de solicitantes de vivienda protegida y de adjudicación de viviendas protegidas de Aragón, modificado por Decreto 224/2005, de 2 de noviembre).*

Asturias. *Decreto 56/2010, de 23 de junio, por el que se crea y regula el funcionamiento del Registro de demandantes de vivienda protegida del Principado de Asturias, desarrollado por Resolución de 4 de abril de 2011.*

Cataluña. *LDVC. Decreto 106/2009, de 19 de mayo, por el que se regula el Registro de Solicitantes de Viviendas con Protección Oficial de Cataluña y los procedimientos de adjudicación de las viviendas con protección oficial.*

Extremadura. Decreto 104/2010, de 23 de abril, por el que se aprueba el Reglamento que regula el Registro de Demandantes y los procedimientos de sorteo en materia del Plan Especial de Vivienda (deroga Decreto 6/2008, de 25 de enero, de medidas tendentes a mejorar el funcionamiento del Registro de Demandantes del Plan Especial de Vivienda y a simplificar los trámites del procedimiento de sorteo, Decreto 32/2006, de 21 de febrero, por el que se crea el Registro de demandantes del plan especial de vivienda y se establece el sistema de selección de adquirentes de viviendas sujetas al plan especial, modificado por Decreto 106/2006, de 13 e junio). Orden de 5 de abril de 2010, de la Consejería de Fomento, por la que se crea y regula el Registro de Demandantes y el sorteo de viviendas protegidas financiadas al amparo de Planes Estatales de Vivienda en Extremadura.

Galicia. Decreto 1/2010, de 8 de enero, de la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras, por el que se regula el Registro Único de Demandantes de Vivienda de la Comunidad Autónoma de Galicia y la adjudicación de las viviendas protegidas, así como de las acogidas a programas de acceso a vivienda con ayudas públicas (deroga Orden de 31 de marzo de 2008, de la Consellería de Vivienda y Suelo, por la que se constituye el Registro de Demandantes de Vivienda Protegida de Galicia, que a su vez derogó Orden de 29 de enero de 2007, de la Consellería de Vivienda y Suelo, por la que se regula el Registro público de demandantes de viviendas de protección autonómica).

Navarra. LDVN. Decreto Foral 25/2011, de 28 de marzo, por el que se regula el censo de solicitantes de vivienda protegida.

País Vasco. Decreto 39/2008, de 4 de marzo, sobre régimen jurídico de viviendas de protección pública y medidas financieras en materia de vivienda y suelo (art. 12). Orden de 16 de abril de 2008, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, reguladora del registro de solicitantes de vivienda, modificada por Orden de 10 de diciembre de 2009, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, de modificación de diversas órdenes en materia de viviendas de protección oficial.

- b) Modelo mixto, que utiliza en determinadas ocasiones el registro para garantizar la objetividad en los procedimientos de adjudicación de viviendas protegida, especialmente para las viviendas de promoción pública. En este bloque se sitúan Canarias,

Cantabria, Castilla-La Mancha y, en relación con las viviendas protegidas del denominado plan de vivienda joven, Madrid.

Canarias. Orden de 24 de septiembre de 2009, de la Consejería de bienestar social, juventud y vivienda, por la que se regula el régimen de inscripción, funcionamiento y estructura del Registro Público de Demandantes de Vivienda Protegida de Canarias, modificada por Órdenes de 7 de junio y 8 de noviembre.

Cantabria. Orden OBR/7/2010, de 10 de mayo, de la Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo, por la que se regula la organización y el funcionamiento del Registro de Demandantes de Viviendas protegidas en la Comunidad Autónoma de Cantabria (deroga la Orden OBR/8/2006, de 27 de diciembre, de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, por la que se regula la organización y el funcionamiento del Registro de Demandantes de Viviendas protegidas en la Comunidad Autónoma de Cantabria).

Castilla-La Mancha. Decreto 109/2008, de 29 de julio, de medidas para la aplicación del pacto por la vivienda en Castilla-La Mancha, modificado por Decreto 173/2009 de 10 de noviembre, y por Decreto 18/2011, de 29 de marzo. Orden de 13 de abril de 2007, de la Consejería de Vivienda y Urbanismo, por la que se establece el procedimiento para la inscripción en el Registro de demandantes de vivienda con protección pública y se dispone la relación de documentos que se acompañarán a la solicitud de inscripción.

Madrid. Orden 3766/2005, de 7 de diciembre, por la que se regula la lista única de solicitantes de viviendas con protección pública para arrendamiento con opción de compra para jóvenes y el procedimiento de selección de la misma; y Resolución de 19 de enero de 2011, de la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación, por la que se acuerda ofertar las viviendas sin adjudicar procedentes de los sorteos de Viviendas con Protección Pública en Régimen de Arrendamiento con Opción de Compra para Jóvenes, celebrados al amparo de la Orden 3766/2005, de 7 de diciembre, a los inscritos en la lista única de solicitantes. Orden 5042/2009, de 21 de diciembre, por la que se establece el procedimiento de tramitación de las ayudas financieras a la adquisición de viviendas previstas en Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de

Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 (disposición adicional segunda crea el registro de demandantes, pero no lo regula).

- c) Modelo informativo, que se limita a utilizar el registro como base estadística de demanda, sin perjuicio de exigir inscripción para la adjudicación de vivienda protegida tal cual impone el plan estatal. Entre estas Comunidades se incluyen las de Castilla y León, la Comunidad Valenciana, Islas Baleares, La Rioja y Murcia.

Castilla y León. Orden FOM/1884/2006, de 22 de noviembre, de la Consejería de Fomento, por la que se regula el Registro Público de Demandantes de Viviendas Protegidas de Castilla y León.

Comunidad Valenciana. Orden de 18 de diciembre de 2009, de la Consejería de Medio ambiente, agua, urbanismo y vivienda, por la que se crea y regula el Registro de Demandantes de Vivienda Protegida, modificada mediante Orden 6/2010, de 24 de marzo, de la Consejería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, por la que se modifica, respectivamente, las órdenes de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda de 28 de julio 2009, que regula el procedimiento para la tramitación de las medidas de financiación de actuaciones protegidas previstas en los planes de vivienda y suelo, y de 18 de diciembre de 2009, que crea y regula el Registro de Demandantes de Vivienda Protegida.

Islas Baleares. Orden de 18 de octubre de 2010, de la Consejería de Vivienda y Obras Públicas, por la que se regula la organización y el funcionamiento del Registro Público de Demandantes de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

La Rioja. Decreto 120/2007, de 5 de octubre, por el que se regula el Registro de solicitantes de vivienda protegida de la Comunidad Autónoma de La Rioja (deroga el Decreto 50/2004, de 16 de septiembre, por el que se crea y regula el Registro de solicitantes de vivienda protegida en la Comunidad Autónoma de La Rioja).

Murcia. Decreto 321/2009, de 2 de octubre, por el que se regula el Plan Regional de Vivienda para el cuatrienio 2009-2012 (arts. 14-18).

Los actos de gestión del registro y adjudicación de viviendas protegidas son recurribles, por lo demás, ante la Comisión de Reclamaciones de Vivienda Protegida, cuyas decisiones agotan la vía administrativa (arts. 24 a 26 LMVA y 63 a 69 RRSVP), modelo seguido

igualmente en otras Comunidades como Cataluña (art. 97 LDVC y 19 a 24 del Decreto 106/2009, de 19 de mayo). La Comisión cuenta en ambos casos con representantes de consumidores, cooperativas y promotores inmobiliarios, además de los representantes de la administración autonómica y local.

3. Modalidades de acceso y procedimientos de adjudicación

La introducción de objetividad en la selección de los destinatarios de la vivienda protegida se convirtió en una aspiración ciudadana evidente en los momentos en que las dificultades de acceso a la vivienda derivadas de los grandes incrementos de precios y rentas se acentuaron. Siendo la vivienda protegida un bien escaso en comparación con la necesidad de acceso y hallándose su precio limitado legalmente, es lógico que la ciudadanía haya reclamado transparencia, objetividad y posibilidad de concurrencia. La regulación de tales procesos fue considerada indispensable para generar una irrenunciable imagen de limpieza y transparencia en el acceso a la vivienda protegida proscribiendo prácticas irregulares en la adjudicación y previniendo sobrepuestos ilegales. Creados los registros de solicitantes, que hacen innecesarios masivos procesos de inscripción para cada promoción, se hizo posible articular procedimientos de adjudicación, diversos para cada situación, sin necesidad de que los ciudadanos hubiesen de presentar constantemente solicitudes para participar en los mismos. Además, tal regulación facilitó la identificación y control de los ciudadanos con necesidad cierta de vivienda, a los cuales se reserva el acceso a la vivienda protegida.

Es lógico, pues, que aquellas comunidades que dieron el paso decisivo de tratar de objetivar y racionalizar la demanda de vivienda protegida a través del registro de solicitantes de vivienda protegida se completase con la regulación de los procedimientos de adjudicación de vivienda protegida. No se trataba, por tanto, únicamente de determinar quiénes se encontraban en situación de necesidad de vivienda, tal y como hiciese en su día la normativa vasca y luego la aragonesa, sino también de establecer procedimientos que permitiesen garantizar la igualdad en el acceso a iguales circunstancias, por un lado, y articular políticas de acceso que permitiesen discriminar positivamente a unos colectivos de ciudadanos respecto a otros, tal y como viene siendo habitual en las políticas de vivienda. Y, dado el carácter masivo de la demanda de

aquél entonces, eran necesarios procedimientos que racionalizasen la gestión evitando trámites innecesarios y reiterativos a los ciudadanos.

En general, la normativa de vivienda que más ha avanzado por esta vía (inicialmente, como pionera, la vasca y, junto a ella, la aragonesa, que sirvió de modelo a otras como la catalana o la extremeña) han articulado un procedimiento general y varios procedimientos especiales, así como uno o varios procedimientos para la adjudicación de viviendas vacantes (de especial importancia en los últimos años, ya en crisis, al aumentar las dificultades para adjudicar viviendas protegidas o financiar su adquisición). Para estructurar tales procedimientos, suelen analizarse las diversas situaciones que podían plantearse, caracterizándolas por la naturaleza del promotor, el origen del suelo y la intensidad de las ayudas públicas otorgadas, así como el régimen de tenencia de las viviendas de que se trate. Tomaremos como ejemplo los casos vasco y aragonés, sin duda los que más exhaustivamente regulan esta materia (junto a Cataluña y Galicia).

La normativa vasca, actualmente establecida en la Orden de 16 de abril de 2008, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, sobre procedimientos de adjudicación de viviendas de protección oficial, modificada mediante Orden de 10 de diciembre de 2009, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, regula tres supuestos básicos:

- a) El procedimiento de adjudicación de viviendas de protección oficial de promoción pública gestionado por la administración autonómica o por los municipios, distinguiendo el aplicable para la primera transmisión del de la segunda o ulteriores por compra o alquiler. El sistema de selección de adjudicatarios es el sorteo entre los inscritos en el registro de solicitantes. El procedimiento es gestionado directamente por la administración autonómica o municipal. Las viviendas usadas en régimen de compra se adjudican igualmente por sorteo entre inscritos que soliciten vivienda usada, mientras que las de alquiler se adjudicarán a los reservas o listas de antigüedad. Cabe la posibilidad excepcional de excluir viviendas del sorteo para su adjudicación social.
- b) El procedimiento de adjudicación de viviendas de protección oficial por promotores privados, sin intervención municipal. El sistema de selección de adjudicatarios es el sorteo entre los inscritos en el registro de solicitantes, según listado numerado

y anónimo generado por Etxebide. El procedimiento es gestionado directamente por el promotor ante Notario, siempre tras la calificación provisional.

- c) El procedimiento de adjudicación de viviendas de protección oficial promovidas por cooperativas, comunidades de bienes y promoción para uso propio (salvo aquéllas en que la adjudicación esté bajo control efectivo municipal, las de dos viviendas o las vacantes sobrevenidas). Se basa en comunicación previa a la administración autonómica de su constitución y del periodo de captación de socios, que deberá publicitarse en boletín oficial y prensa y, en el caso de que el número de interesados supere al de viviendas, en la realización de un sorteo ante Notario. Las cooperativas de viviendas constituidas por entidades sin ánimo de lucro, debidamente registradas con una antigüedad mínima de diez años a la fecha de constitución de la cooperativa con un número mínimo de quinientos socios, podrán sustituir el periodo de captación anterior por difusión entre sus asociados. Cabe reservar un diez por ciento de las viviendas a favor de los socios promotores siempre que cumplan los requisitos ordinarios de acceso.

En Aragón el registro de solicitantes de vivienda protegida y los procedimientos de adjudicación están regulados en el Decreto 211/2008, de 4 de noviembre, parcialmente modificado mediante Decreto 60/2009, de 14 de abril [arts. 14.3, 24.3.c), 23.1, 25.d), 47, que se deroga, y 52] (SOLANA, 2010: 411-451). La normativa aragonesa estructura los procedimientos de adjudicación fundamentalmente en función del tipo de promoción y la naturaleza del promotor. Existen los siguientes procedimientos:

- a) Procedimiento general para la adjudicación de viviendas de promoción pública y de promoción privada concertada. El sistema de selección de adjudicatarios es el sorteo entre los inscritos en el registro de solicitantes. El procedimiento es gestionado directamente por la administración autonómica o municipal. Cabe la posibilidad excepcional de excluir viviendas del sorteo para su adjudicación social. Cabe la posibilidad de reservar viviendas de promoción público o hasta un cinco por ciento de las viviendas de promoción privada concertada con fines de integración social.

b) Procedimientos especiales para la adjudicación de viviendas de promoción pública y de promoción privada concertada. La normativa aragonesa regula tres procedimientos especiales para estos supuestos, ambos sujetos a autorización discrecional por la Dirección General competente en materia de vivienda.

El primero es el denominado procedimiento simplificado con gestión pública de demanda, que se basa en la realización de un sorteo ante Notario sobre la base de los listados elaborados por la Dirección General de vivienda, que podrá autorizarlo con carácter discrecional y a instancia del promotor ponderando el origen público o privado de los suelos, las circunstancias del mercado, la capacidad de gestión del promotor y los recursos públicos disponibles.

El segundo procedimiento especial el procedimiento simplificado con gestión privada de demanda, que se basa en la apertura de un periodo de captación de adquirentes o arrendatarios por la entidad promotora, de manera que si el número de inscritos supera al de viviendas deberá realizarse un sorteo ante Notario para seleccionar a los adjudicatarios. Este procedimiento podrá ser autorizado por la Dirección General competente en materia de vivienda para viviendas protegidas concertadas en alquiler con la finalidad de corregir la limitación de oferta, promover el régimen de alquiler y atender la demanda de estas viviendas o para viviendas protegidas concertadas situadas en municipios no obligados a realizar reservas de vivienda protegida cuando las circunstancias de demanda lo aconsejen.

El tercer y último procedimiento simplificado se aplica en municipios donde previsiblemente exista insuficiente demanda. En tales casos, la Dirección General competente en materia de vivienda podrá exigir para autorizar la calificación provisional la presentación por el promotor de un listado de la totalidad de los adjudicatarios provisionales de las viviendas en las condiciones reglamentariamente establecidas.

c) Procedimiento para la adjudicación de viviendas protegidas de promoción privada por cooperativas o entidades análogas, ya expuesto en el apartado II.3 anterior.

d) Procedimiento residual para las restantes promociones privadas. Se aplica a promociones de vivienda protegida de

precio o renta tasados, así como a las viviendas protegidas que no tengan la condición de concertadas ni cuenten con convenio en el que se haya acordado la adjudicación por el otro procedimiento siempre en todo caso que no sean promovidas por cooperativas o entidades análogas. Es preceptiva la previa aprobación de criterios por la Dirección General competente en materia de vivienda, que deberán cumplir los principios de transparencia, objetividad y publicidad. El promotor deberá publicar, al menos, anuncio en uno de los diarios de mayor circulación de la provincia, indicando las características generales de la promoción, los criterios a seguir para la adjudicación de viviendas y la fecha de inicio del proceso de captación de interesados. Se publicará igualmente en el portal de internet del Gobierno de Aragón.

e) Procedimientos para la adjudicación de vacantes. En las actuales circunstancias tienen gran importancia, dadas las dificultades para encontrar adjudicatarios dispuestos a adquirir las viviendas y que cuenten con financiación. La agilidad de estos procedimientos puede resultar determinante de la viabilidad o inviabilidad de muchas promociones de vivienda protegida. La normativa aragonesa establece dos procedimientos. El primero es la adjudicación en función de la antigüedad ininterrumpida en la inscripción para las viviendas de promoción pública, las sujetas al procedimiento general y, finalmente, las de cooperativas y entidades análogas o las sujetas al procedimiento residual cuando exista acuerdo entre el promotor y la administración autonómica. A diferencia de lo establecido, por ejemplo, en la normativa castellano-manchega, que admite la inaplicación de este procedimiento, la normativa aragonesa resulta excesivamente rígida cuando se haya aplicado el procedimiento general, si bien es posible acudir a otros procedimientos en los restantes supuestos. El segundo procedimiento permite a la entidad promotora adjudicar las viviendas vacantes libremente entre inscritos una vez agotados los listados de adjudicatarios provisionales y reservas y acreditado requerimiento fehaciente a los mismos. En el caso extremo de que ni aún así pudieran llegar a adjudicarse las viviendas, admite la norma que, manteniendo la vivienda la calificación de protegida, llegue a adjudicarse a personas que no cumplan los requisitos de acceso al registro, si bien en tal caso no disfrutarán de ayudas y deberá cancelarse la parte correspondiente del préstamo convenido, si existe.

El régimen del registro de solicitantes de vivienda de protección oficial y los procedimientos de adjudicación en la LDVC y su normativa de desarrollo se inspiraron en el sistema aragonés (en particular en el modelo del reglamento aprobado por Decreto 80/2004). Sobre el mismo me remito al trabajo de Ponce (2008: 707-751).

Bibliografía

Alonso Ibáñez, M. R. (2004) "La articulación urbanística del fomento de la vivienda protegida", *Revista de Urbanismo y Edificación*, nº. 9.

Andrews, D. and A. Caldera Sánchez (2011), "Drivers of Homeownership Rates in Selected OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, No. 849, OECD Publishing.

Andrews, D., A. Caldera Sánchez y Å. Johansson (2011), "Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, No. 836, OECD Publishing

Bassols Coma, M.: (1983) "Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución Española de 1978", *Revista de Derecho Urbanístico*, nº. 85, 1983.

Beltrán De Felipe, M. (2000) *La intervención administrativa en materia de vivienda. Aspectos competenciales, de policía y de financiación de las viviendas de protección oficial*, Lex Nova, Valladolid.

Bereziartua Rubio, J. (2006) *La intervención administrativa en el mercado de la vivienda en España*, IVAP, Oñati.

Betrán Abadía, R. (2002) "De aquellos barro, estos lodos. La política de vivienda en la España franquista y postfranquista", *Acciones e investigaciones sociales*, nº. 16.

- (2005) "Sobre vivienda, urbanismo y ciudad", *Acciones e investigaciones sociales*, nº. 21.

Blanco Barea, J. A. (2004) *Viviendas de protección pública (VPO). Tramitación administrativa y ayudas. Normativa estatal y autonómica*, Comares, Granada.

Burón Cuadrado, J. (2006) "El impacto del artículo 47 de la Constitución en la normativa vasca de vivienda", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº. 230.

- (2007) "Examen de la política de vivienda en Euskadi: situación actual y perspectivas", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº. 79 (II).
- (2008) "Una política de vivienda alternativa", *Ciudad y Territorio*, nº. 155.

Cabral González-Sicilia, A. (2009) "La indebida disección del Registro de demandantes de viviendas ante la actual crisis económica", *Práctica urbanística*, nº. 83.

Carrasco Perera, A., Cordero Lobato, E. y González Carrasco, C. (2008) *Derecho de la construcción y de la vivienda*, Dilex, Madrid, 6ª. edición.

Carreras I Solanas, M. (2009) "Funcionamiento de los registros únicos de solicitantes de vivienda protegida", *Qüestions d'habitatge*, Patronato municipal de vivienda, Ayuntamiento de Barcelona.

Consejo Económico y Social (2002) *Informe 3/2002. La emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España*, Madrid.

Doling, J. (2000) "Tendencias en la propiedad de viviendas en Europa", en el volumen colectivo *Problemas de acceso al mercado de la vivienda en la Unión Europea*, tirant lo blanch, Valencia.

Estruch Estruch, J. (2006) "Algunas cuestiones sobre las responsabilidades en la construcción", en el volumen colectivo *Derecho y vivienda*, Cuadernos de derecho judicial, CGPJ, MADRID.

García Macho, R. (1982) *Las aporías de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda*, IEAL, Madrid.

Ghekiere, L. (2009) "La Comunidad Europea y la vivienda social", *Boletín informativo de la Asociación española de promotores públicos de vivienda y suelo*, nº. 89.

González Tausz, R. (2010) "La promoción inmobiliaria encubierta: Un fraude de ley", *Revista crítica de derecho inmobiliario*, nº. 717, pp. 93-124.

Guillén Navarro, N. A. (2010) *La vivienda social en Inglaterra*, Atelier, Barcelona.

Iglesias González, F. (2000a) *Administración pública y vivienda*, Montecorvo, Madrid.

- (2000b) *Régimen jurídico de la protección a la promoción y adquisición de viviendas*, Aranzadi, Pamplona.

Kothari, M. (2008) *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development. Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living*, Miloon Kothari. Addendum. Mission to Spain.

Lambea Rueda, A. (2007) *Cooperativas de viviendas. Promoción, construcción y adjudicación de la vivienda al socio cooperativo*, Comares, Granada, 2ª. edición.

Muñoz Castillo, J. (2000) *El derecho a una vivienda digna y adecuada. Eficacia y ordenación administrativa*, Colex, Madrid.

- (2003) *Constitución y vivienda*, CEPC, Madrid.

OCDE (2011), *Economic policy reforms 2011. Going to growth*.

Oliván Del Cacho, J. (2009) "Vivienda", en el volumen colectivo *Derecho administrativo. Parte especial*, dirigido por J. Bermejo Vera, Thomson-Civitas, Madrid.

Pareja Eastaway, M. (2010) "El régimen de tenencia de la vivienda en España", en el volumen colectivo *La política de vivienda en España*, coordinado por Jesús Leal Maldonado, Editorial Pablo Iglesias, Madrid.

Pisarello, G. (2003) *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción*, Icaria, Barcelona.

Ponce Solé, J. y Fernández Evangelista, G. (2010) "Derecho urbanístico, derecho a la vivienda y personas sin hogar. Nuevos desarrollos y perspectivas en España a la vista de las novedades europeas en la materia", *Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente*, nº. 255.

Ponce Solé, J. y Sibina Tomàs (2008) *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: Sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Marcial Pons, Madrid.

Ponce Solé, J. (2008) "Registro de solicitantes de vivienda de protección oficial y procedimientos de adjudicación y transmisión", en el volumen colectivo *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: Sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Marcial Pons, Madrid.

- (2011) "El servicio de interés general de la vivienda. Las consecuencias derivadas de la gestión pública y la actividad privada", *Realidad urbana*, nº 1/2011.

Razquin Lizarraga, M. M. (2005) "Nuevos desarrollos normativos en materia de vivienda en Navarra", *Cuadernos de derecho local*, nº. 7.

Rodríguez López, J. (2008) "2008. El mercado de la vivienda sufre el ajuste", *Ciudad y Territorio*, nº. 156. / (2010) *Políticas de vivienda en un contexto de exceso de oferta*, Fundación Alternativas, Madrid.

Serra Méndez, M. (2011) "Cooperativas de viviendas ¿Cómo comprar sin arriesgarse?", *Inmueble* nº. 108, pp. 48-51.

Solana Caballero, L. J. (2010) "Régimen de acceso, uso y transmisión de la vivienda protegida de Aragón", en el volumen colectivo *Construyendo el derecho a la vivienda*, Marcial Pons, Madrid.

Soler Tarradellas, M. J., Ballester Menguez, D, Bueso Guirao, E. y Cabrera Marcet, F. (2009) *Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012 (Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre). Estudio jurídico y económico*, Boletín informativo AVS, nº. 95.

Tejedor Bielsa, J. C. (2005) "Nuevos desarrollos normativos en materia de vivienda en Aragón", *Cuadernos de derecho local*, nº. 7.

Vaquer Caballería, M. (2010) "De nuevo sobre la doctrina europea de los servicios de interés general: Los problemas para definir la familia de los servicios sociales y su aplicación en materia de vivienda", *Revista General de Derecho administrativo*, nº. 25.

Vázquez De Castro, E. (1999) Precio y renta en las viviendas de protección oficial (doctrina y jurisprudencia), Aranzadi, Pamplona.

Villoria Siegert, N. (2004) *¿Qué hacer con la vivienda pública de alquiler? Retos y opciones*, Banco interamericano de desarrollo, Washington.

Otros números de la serie Realidad Urbana:

Nº 1. *El servicio de interés general de la vivienda.* Juli Ponce

Nº 2. *Políticas de movilización de vivienda en algunos países de Europa.* Leire Escajedo, Pilar Garrido, Miren Gorrotxategui

Nº 3. *Las políticas de movilización de vivienda vacía en España.* Leire Escajedo, Pilar Garrido, Miren Gorrotxategui

Nº 4. *Nuevas Técnicas al servicio de la promoción de VPP en los procesos de rehabilitación y regeneración urbanas.* Gerardo Roger Fernández

Nº 5. *Vivienda Protegida: controles públicos reguladores del acceso y del disfrute.* Antonio Blanco



GIZARTE ETA KOMUNIKAZIO ZIENTZIEN FAKULTATEA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA COMUNICACIÓN

Barrio Sarriena s/n · 48.940 Leioa (Bizkaia)
T. +34 94 601 51 39
F. +34 94 464 82 99

info@ekitenthinking.org
www.ekitenthinking.org



Universidad del País Vasco Euskal Herriko Unibertsitatea